



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

**Strategie i kierunki  
rozwoju rolnictwa  
europejskiego (1)  
Materiały do syntezy**

**nr 64**

**Warszawa 2012**

**Janusz Rowiński  
Małgorzata Bułkowska**



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Strategie i kierunki  
rozwoju rolnictwa  
europejskiego (1)  
Materiały do syntezy**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# **Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (1) Materiały do syntezy**

*Autorzy:*  
*dr Janusz Rowiński*  
*mgr Małgorzata Bulkowska*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2012**

Autorzy publikacji są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Uwarunkowania i wyzwania rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych**, w zadaniu: *Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego*

Celem pracy jest analiza Wspólnej Polityki Rolnej, która będzie prowadzona w latach 2014-2020, i analiza sytuacji rolnictwa rosyjskiego.

Recenzent  
*prof. dr hab. Włodzimierz Dzun*

Opracowanie komputerowe  
*Anna Staszczak*

Korekta  
*Krzyszyna Mirkowska*

Redakcja techniczna  
*Leszek Ślipki*

Projekt okładki  
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-309-9

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa  
tel.: (22) 50 54 444  
faks: (22) 50 54 636  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>7</b>
<i>dr Janusz Rowiński</i>	
<b>Założenia Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020</b> .....	<b>9</b>
<i>dr Janusz Rowiński</i>	
1. Uwagi wprowadzające .....	9
2. Ogólne cele WPR 2014-2020 .....	12
3. Scenariusze .....	23
3.1. Uwagi ogólne .....	23
3.2. Scenariusz konserwatywny .....	25
3.3. Scenariusz integracyjny .....	26
3.4. Scenariusz liberalny ( <i>re-focus scenario</i> ) .....	30
4. Porównanie skutków realizacji scenariuszy .....	31
5. Uwagi końcowe .....	37
Bibliografia .....	40
<b>Kwestie finansowe i legislacyjne WPR 2014-2020. Stan na 15 grudnia 2012 roku</b> .....	<b>41</b>
<i>dr Janusz Rowiński</i>	
1. Uwagi wstępne .....	41
2. Prace nad unijnym budżetem wieloletnim na lata 2014-2020 .....	41
3. Prace nad pakietem legislacyjnym WPR na lata 2014-2020 .....	51
4. Uwagi końcowe .....	56
Bibliografia .....	57
<b>Środki na rozwój obszarów wiejskich w wieloletnim budżecie unijnym na lata 2014-2020</b> .....	<b>59</b>
<i>dr Janusz Rowiński</i>	
1. Uwagi wstępne .....	59
2. Budżet unijny współfinansujący WPR a PROW 2014-2020 .....	60
3. PROW 2014-2020 a dotychczas realizowane programy pomocy dla rolnictwa .....	67
4. Uwagi końcowe i wnioski .....	71
Bibliografia .....	76
<b>Analiza polityki wspierania rolnictwa w Rosji</b> .....	<b>78</b>
<i>mgr Małgorzata Bulkowska</i>	
1. Uwagi wstępne .....	78
2. Przemiany strukturalne w rolnictwie rosyjskim .....	79

3. Zmiany poziomu i struktury produkcji rolnej.....	82
4. Handel rolno-spożywczy .....	86
5. Wsparcie rolnictwa .....	88
Aneks .....	96
Bibliografia.....	99

## Wstęp

*Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (1). Materiały do syntezy* są zbiorem prac, finansowanych ze środków zadania badawczego 4104<sup>1</sup>. Jest to jedno z czterech zadań, realizowanych jako temat I „Uwarunkowania i wyzwania rozwoju sektora żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych”, będący częścią Programu Wieloletniego 2011-2014 „Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej”.

Zbiór składa się z czterech opracowań. W trzech przeanalizowano niektóre aspekty propozycji Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013, natomiast w czwartym politykę wspierania rolnictwa rosyjskiego w okresie od „pierestrojki” do chwili obecnej. Praca poświęcona rolnictwu rosyjskiemu jest kontynuacją analiz, które ukazały się w publikacji *Wsparcie rolnictwa w wybranych krajach*<sup>2</sup>, także wykonanej w ramach zadania badawczego 4104. Omówiono w niej sytuację rolnictwa pięciu krajów – Australii, Nowej Zelandii, Brazylii, Chin i Ukrainy – które zaliczono do grupy państw, udzielających swemu rolnictwu stosunkowo niewielkiego wsparcia. Kolejnym analizowanym państwem jest Rosja, która w ostatnich kilkunastu latach dokonała ogromnego wysiłku, zarówno organizacyjnego, jak i finansowego. Jego ostatecznym celem jest przekształcenie rosyjskiego rolnictwa w nowoczesny dział gospodarki. Jest to oczywiście proces, który będzie trwał dziesięciolecia, ale już obecnie wzrost produkcji rolnej jest wyraźny i najprawdopodobniej trwały.

Aktualna i przyszła sytuacja rolnictwa rosyjskiego ma ogromne znaczenie dla rolnictwa polskiego. Zasadniczą kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy Rosja pozostanie w długim okresie dużym, a być może nawet systematycznie rosnącym, rynkiem zbytu polskich artykułów rolno-spożywczych. Nie można wykluczyć, że jest to sytuacja przejściowa i że już wkrótce Rosja stanie się krajem, który z wielkiego importera netto artykułów rolno-spożywczych przekształci się w eksportera netto. Praca M. Bułkowskiej jest właśnie między innymi próbą

---

<sup>1</sup> Wstępne wersje publikowanych prac były prezentowane w 2012 roku dwukrotnie: (1) na konferencji „Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich”(Kazimierz Dolny 18-20 czerwca), zorganizowanej przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, J. Rowiński przedstawił referat „PROW 2014-2020 a rozwój polskiej gospodarki żywnościowej”, prezentacja: <http://www.ierigz.waw.pl/aktualnosc/seminaria-i-konferencje/konferencja-kazimierz-dolny/>; (2) na seminarium (Warszawa 7 grudnia), którego organizatorem był IERiGŻ-PIB, zaprezentowano referat J. Rowińskiego i K. Chmurzyńskiej „Strategia »rozwoju« rolnictwa Unii Europejskiej”, prezentacja: <http://www.ierigz.waw.pl/aktualnosc/seminaria-i-konferencje/>.

<sup>2</sup> J. Rowiński, *Wsparcie rolnictwa w wybranych krajach*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 18, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.



odpowiedzi na to pytanie. Głównym jednak wątkiem jest wskazanie, że stworzenie nowoczesnej gospodarki rolnej w państwach postsocjalistycznych jest procesem długim i trudnym, a przy tym kosztownym. Porównanie osiągnięć rosyjskich z niepowodzeniami ukraińskimi daje w tej kwestii wiele do myślenia.

Podstawowym celem zadania 4104 nie jest jednak, jak można by wnioskować z poprzedniej publikacji i znajdującego się w tym zbiorze opracowania o rolnictwie rosyjskim, odpowiedź na pytanie, jakie są przyczyny, że rolnictwo na niektórych obszarach rozwija się bez pomocy państwa lub tylko z niewielką pomocą, podczas gdy na innych może istnieć tylko wtedy, gdy jest chronione przed konkurencją zagranicy, a państwo podtrzymuje dochody rolnicze albo za pośrednictwem rynku, albo bezpośrednio za pomocą subwencjonowania z budżetu. Podstawowym celem badawczym jest próba zarysowania optymalnej polityki rolnej UE w warunkach globalizacji i nieustabilizowanej sytuacji gospodarczej świata, charakteryzującej się między innymi zmiennością międzynarodowych rynków rolnych. Warunkiem koniecznym jest zatem ocena obecnej WPR, a przede wszystkim tej, która będzie prowadzona w kolejnym okresie programowania (lata 2014-2020).

Niestety, choć do 1 stycznia 2014 roku pozostał zaledwie rok, nadal WPR po 2013 roku jest znana tylko w ogólnych zarysach. Tymczasem wiadomo, że o polityce nieraz decydują szczegóły. Nie jest również znany budżet unijny, przeznaczony na jej finansowanie w latach 2014-2020. Wprawdzie Komisja Europejska opublikowała jeszcze pod koniec 2011 roku projekty rozporządzeń, które są prawnym „oprzyrządowaniem” WPR po 2013 roku, ale nadal są one dyskutowane. Wiele proponowanych rozwiązań jest ocenianych krytycznie, o czym świadczą choćby opracowane przez Prezydium Rady propozycje poprawek. Należy przypuszczać, że podczas dalszych prac różne zmiany wprowadzą państwa członkowskie, a przede wszystkim Parlament Europejski. Droga jest zatem długa i najprawdopodobniej władze Unii Europejskiej zakończą prace nad WPR, która będzie prowadzona w kolejnym wieloletnim okresie budżetowym, najwcześniej pod koniec Prezydencji Irlandii (maj – czerwiec 2013 roku).

W tej sytuacji trzy opracowania, poświęcone WPR po roku 2013, mają charakter wstępny, a za kilka miesięcy część zawartych w nich opinii będzie nieaktualna. Jednakże wiele poruszonych w nich problemów zachowa aktualność. Ponadto dla prowadzonego badania duże znaczenie ma pokazanie jak zróżnicowane były odpowiedzi na pytanie, jaka powinna być WPR po 2013 roku. Najprawdopodobniej okaże się, że WPR, która będzie realizowana w latach 2014-2020, będzie inną polityką niż zarysowana w pierwszych scenariuszach, które ukazały się w latach 2007 i 2009, a także będzie odbiegać w wielu punktach od propozycji Komisji Europejskiej, opublikowanych w 2011 roku.

## **Założenia Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Każda prawidłowo prowadzona polityka gospodarcza powinna mieć wyznaczony cel strategiczny, stabilny z definicji, konsekwentnie realizowany w długim okresie (możliwe jest również, co zdarza się często, sformułowanie kilku celów, choć wówczas każdy z nich może być zrealizowany na poziomie niższym od optymalnego). Stabilny powinien być również system środków realizacji celu. Stabilność systemu środków oznacza, że jego korekty są dokonywane możliwie rzadko, a ponadto ograniczają się do niezbędnych. Rzadkie i ostrożne zmiany niewątpliwie ułatwiają prowadzenie długookresowej polityki ekonomicznej, gdyż wówczas podmioty gospodarcze mają czas na znalezienie optymalnej reakcji na wprowadzane zmiany. Nie powinny zatem dziwić często wyrażane, m.in. w Polsce, opinie, że nieustanne zmiany przepisów szkodzą działalności gospodarczej.

Oczywiście zasady stabilności celu strategicznego i środków nie mogą być bezwzględnie przestrzegane, gdyż zdarzają się wyjątkowe sytuacje, spowodowane nieoczekiwanymi zmianami warunków zewnętrznych lub wewnętrznych. Wówczas konieczne i zrozumiałe są szybkie reakcje. Nie powinny one jednak, jeśli to możliwe, zaburzać przyjętej strategii i środków jej realizacji.

Zasady stabilności celu strategicznego i systemu środków jego realizacji powinny być przestrzegane również, a może nawet przede wszystkim, w polityce rolnej, ponieważ rolnictwo jest tą dziedziną gospodarki, która nie lubi zmian i w której proces dostosowania do zmienionych warunków zewnętrznych może trwać znacznie dłużej niż w innych działach gospodarki. Przyczyny powolnej reakcji rolnictwa są różnorodne. Wynikają one nie tylko z warunków naturalnych, w tym długich, niekiedy kilkuletnich lub jeszcze dłuższych cykli produkcyjnych, ale także m.in. z niewielkiej mobilności wszystkich trzech czynników produkcji (ziemi, pracy i kapitału), częstego braku środków na sfinansowanie niezbędnych zmian dostosowawczych czy wreszcie niechęci rolników, zwłaszcza starszych, do podejmowania ryzyka. W rezultacie proces dostosowywania gospodarstwa rolnego do zmiany warunków zewnętrznych, w tym także do nowych przepisów, często trwa kilka lat, a niekiedy jeszcze dłużej.

Unia Europejska (UE) niestety nie przestrzega zasady prowadzenia stabilnej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Ponad pięćdziesięcioletnia jej historia świadczy o niustających zmianach. Niewątpliwie były one konieczne w pierwszym dziesięcioleciu, gdy sześć państw, które utworzyły Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), zdecydowało się na organizację wspólnego rynku rolnego. Nie można również negować ich zasadności w latach siedemdziesiątych, gdy Sicco Mansholt uzupełniał instytucję wspólnego rynku rolnego o mechanizmy regulujące wysokość produkcji oraz starał się stworzyć unijną politykę struktur rolnych. Natomiast już w przypadku programu Ray Mac Sharry’ego, który zapoczątkował zmianę podstawowego mechanizmu regulacyjnego, można mieć wątpliwości, gdyż oba mechanizmy regulacyjne, zarówno stary, jak i nowy, mają zarówno wady, jak i zalety. Mechanizm stary – wysokie ceny wewnętrzne, utrzymywane za pomocą ochrony na granicy, uzupełnianej w razie potrzeby interwencjami na rynku unijnym i subwencjami eksportowymi – stał się w sytuacji coraz większych nadwyżek rolnych instrumentem zbyt kosztownym oraz zakłócającym warunki wymiany na rynkach międzynarodowych. Mechanizm nowy – płatności bezpośrednie – początkowo był rekompensatą finansową (wewnętrzne ceny regulowane po wprowadzeniu płatności bezpośrednich znacznie obniżono, w ślad za nimi nastąpiła obniżka cen rynkowych; rolnikom uzupełniano straty, które ponosili z tego powodu). Późniejsze formy płatności bezpośrednich, nie związane z produkcją (ang. *decoupled*), przestały pełnić funkcję rekompensaty, a zaczęły stawać się formą renty gruntowej, wypłacanej rolnikom ze środków publicznych. Aby je uzasadnić, opracowano teorię dóbr publicznych, które „wytwarzają” rolnicy, ale nie otrzymują za nie zapłaty; stąd konieczność sięgnięcia po środki budżetowe. Ponadto uzależniono wypłatę płatności (lub ich części) od przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (ang. *cross-compliance* – prowadzenie gospodarki rolnej zgodnie z zasadami ochrony środowiska naturalnego, w tekście używa się skróconego określenia „zgodność rolnictwa ze środowiskiem”; termin z niewiadomego powodu powszechnie tłumaczony na język polski jako „zasada wzajemnej zgodności”).

Wiadomo, że jedną z przyczyn wprowadzenia płatności bezpośrednich były postanowienia Rundy Urugwajskiej GATT. Nasuwa się zatem pytanie, czy UE powinna dopuścić do sytuacji, w której jej polityka rolna jest w tak szerokim zakresie regulowana przez społeczność międzynarodową za pośrednictwem Światowej Organizacji Handlu. (Wpływ społeczności międzynarodowej następuje za pośrednictwem negocjowanych podczas rund negocjacyjnych „Porozumień w sprawie Rolnictwa”). Efektem są nie zawsze korzystne zmiany na rynkach rolnych UE. Rezygnacja z mechanizmu wysokich cen wewnętrznych i ochrony

na granicy była niewątpliwie jedną z najważniejszych przyczyn destabilizacji rynków rolnych UE w ostatnich kilku latach.

Okresem szczególnie częstych zmian była pierwsza dekada obecnego stulecia („Program Fischlera”, korekty w 2003 roku, zmiany wprowadzane w wyniku analizy „*Health Check*” – „kontrola zdrowia”). Wiele z nich nie było koniecznych, a reforma rynku cukru była niewątpliwie szkodliwa dla niektórych państw członkowskich, w tym także dla Polski. Nasuwa się wręcz przypuszczenie, że przynajmniej niektóre z nich były po prostu efektem ambicji Komisarzy do spraw Rolnictwa.

O tym, że obecny Komisarz Damian Ciolos również chciałby się znaleźć na liście reformatorów WPR, świadczy choćby następujący fragment podpisanego przez niego wstępu do raportu, w którym prezentowano wyniki dyskusji publicznej na temat unijnej polityki rolnej w latach 2014-2020: „Rok 2013 będzie nowym kamieniem milowym w historii WPR. Przez 50 lat europejska polityka rolna ożywiła projekt europejski. Była to polityka skrojona na miarę nie tylko rolników, lecz wszystkich obywateli Europy. Jest ważna dla nas wszystkich. WPR jest Twoją polityką. Europejskie rolnictwo dba o bezpieczeństwo żywnościowe obywateli i godne warunki życia rolników. My wiemy, że wyżywienie obywateli Europy jest wciąż wielkim wyzwaniem. Ale to nie wszystko. WPR dba również o krajobraz, miejsca pracy, środowisko, zmiany klimatyczne i różnorodność biologiczną. Nadszedł czas, w którym nasza generacja musi ponownie napisać ten projekt własnymi słowami i zawierający nasze cele. To będzie najważniejsze moje zadanie jako Komisarza. Dzisiaj, społeczeństwo europejskie staje wobec nowych wyzwań ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, które Komisja będzie rozwiązywać za pomocą strategii „Europa 2020”. Rolnictwo będzie na pierwszej linii wielu tych wyzwań. Musimy zmobilizować całą naszą energię, aby przezwyciężyć przeszkody na drodze zrównoważonego rolnictwa i produkcji żywności. Jestem przekonany, że WPR jest dla Europy właściwym narzędziem umożliwiającym wzrost zielony, zrównoważony, oparty na innowacjach i wiedzy (ang. *smart*) oraz zapewniający rozwój całemu społeczeństwu, również osobom, które dotychczas znajdowały się poza nurtem rozwojowym (ang. *inclusive*)”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dotychczas określenie „*smart*” tłumaczono jako „inteligentny”, chociaż, przynajmniej w języku polskim, pojęcie inteligencji jest zastrzeżone dla istot żywych, zarówno ludzi, jak i zwierząt, i trudno mówić o „inteligentnym rozwoju”. Natomiast za polski odpowiednik określenia „*inclusive*” uznano słowo „włączający”, które jest niezręczne. W tekście oba określenia przetłumaczono opisowo, starając się oddać ich sens merytoryczny.

To megalomańskie wyznanie Ciolosa jest okolicznościowym, ale chyba nie przypadkowym tekstem. Potraktowane poważnie niepokoi. Czy rzeczywiście obecnie trzeba „ponownie napisać ten projekt”? Czy „nasze cele” są tak odmienne od dotychczasowych, że w kolejnym siedmioletnim WPR ma być realizowana w opozycji do obecnej. Byłoby to bardzo niebezpieczne, gdyż oznaczałoby zerwanie ciągłości tej ważnej części polityki gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej.

## 2. Ogólne cele WPR 2014-2020

Prace koncepcyjne, mające odpowiedzieć na pytanie, jaka WPR ma być realizowana w drugiej połowie obecnej dekady, rozpoczęto już w połowie poprzedniej dekady. W roku 2007 ukazało się sfinansowane przez Komisję Europejską (KE) Dyrekcję Generalną Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich obszernie studium pod tytułem *Scenar 2020* na temat rolnictwa i świata wiejskiego w roku 2020<sup>2</sup>. Jego kolejna, rozszerzona i uaktualniona wersja, zatytułowana *Scenar 2020-II*, została opublikowana w 2009 roku<sup>3</sup>. Jej wykonawcami byli pracownicy trzech renomowanych instytucji: (1) European Centre for Nature Conservation (ECNC), (2) Landbouw Economisch Instituut (LEI) oraz (3) Leibniz – Zentrum für Agrarforschung e.V. (ZALF). Zwłaszcza holenderski Landbouw Economisch Instituut, mający swą siedzibę w Wageningen, należy do czołowych europejskich rolniczych uczelni i ośrodków badawczych. Kierownikiem zespołu był P. Nowicki, który kierował również pracą *Scenar 2020*, autorzy i konsultanci pochodzili z państw Europy Zachodniej, przede wszystkim z Holandii i Niemiec.

Scenariusze, co z naciskiem przypominają autorzy, nie są prognozami, gdyż nie odpowiadają na pytanie „co będzie”, lecz jedynie na pytanie „co może być”. Rozróżnienie to jest bardzo istotne, przede wszystkim dlatego, że scenariusze służą innym celom. Ich autorzy mogą pozwolić sobie na większą swobodę i świadomie przygotowywać dla celów analitycznych scenariusze, które odbiegają od rzeczywistych warunków lub takie, o których wiadomo, że nie będą realizowane z różnych powodów, zarówno ekonomicznych, społecznych, jak i politycznych.

---

<sup>2</sup> P. Nowicki i in., *Scenar 2020 – Scenario Study on Agriculture and the Rural World*, DG AGRI Contract No 30-CE-0040087/00-08, Brussels 2007.

<sup>3</sup> P. Nowicki i in., *Scenar 2020-II – Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study. Preparing for Change*, Contract No. 30-CE-0200286/00-21, European Commission, Directorate General Agriculture and Rural Development, Brussels 2009.

W opracowaniu *Scenar 2020-II* zaprezentowano trzy scenariusze rozwoju sytuacji do roku 2020 – podstawowy (ang. *reference scenario*), konserwatywny (ang. *conservative scenario*) i liberalny (ang. *liberalization scenario*). Scenariusz konserwatywny stanowi kontynuację WPR, prowadzonej w latach 2007-2013 z pewnymi, stosunkowo niewielkimi zmianami. Scenariusz podstawowy jest również kontynuacją, choć znajdujące się w nim zmiany są poważniejsze. Wreszcie w scenariuszu liberalnym założono likwidację wszystkich form ochrony rynku wewnętrznego – łącznie z cłami importowymi – a także wsparcia dochodów rolniczych (zniesienie płatności bezpośrednich).

Badanie scenariuszowe (odpowiedź na pytanie „co może być”) przeprowadzono dwoma metodami. Pierwszą były modele symulacyjne i inne analizy ilościowe. Miały one na celu zobrazowanie możliwych zmian produkcji rolniczej, dochodów rolniczych i sytuacji na rynkach rolnych w poszczególnych regionach. Modele w razie potrzeby uzupełniano analizami jakościowymi i opiniami ekspertów. Metoda ta miała charakter makroekonomiczny i charakteryzowała sytuację w całej UE-27. Ze względu na zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa i sytuacji społeczno-ekonomicznych uzupełniły ją analizy SWOT, wykonane dla wszystkich państw członkowskich i ponad 850 regionów.

Podstawowe założenia i parametry wyjściowe wszystkich trzech scenariuszy zostały przez autorów precyzyjnie sformułowane (tabela 1). Niewątpliwie najważniejszą cechą wspólną jest założenie, że budżet WPR w cenach stałych będzie w latach 2014-2020 niższy niż w okresie 2007-2013. W scenariuszach konserwatywnym i podstawowym budżet w cenach bieżących pozostawiono na takim samym poziomie jak w latach 2007-2013. Jednakże ze względu na inflację budżet w cenach stałych 2007 roku<sup>4</sup> byłby aż o 20% niższy. W założeniach scenariusza liberalnego budżet w cenach stałych obniżono o 75%, a w cenach bieżących o 55%, co nie dziwi ze względu na likwidację płatności bezpośrednich. Kolejną cechą wspólną jest prorozwojowy charakter wszystkich scenariuszy. Świadczy o tym przeznaczenie znacznie większych niż w okresie 2007-2013 środków na rozwój obszarów wiejskich (w scenariuszu podstawowym o 105%, konserwatywnym o 45%, a liberalnym o 100%). Równocześnie w scenariuszach podstawowym i konserwatywnym obniżono kwoty ogółem (w cenach bieżących), zarezerwowane na wypłatę płatności bezpośrednich (w podstawowym obniżka wynosi 30%, a w konserwatywnym 15%). W scenariuszu liberalnym, jak już stwierdzono, płatności bezpośrednie zostały zlikwidowane. We wszystkich sce-

---

<sup>4</sup> W opracowaniu *Scenar 2020-II* za ceny stałe przyjęto ceny 2007 roku. Ponieważ opracowanie zakończono w 2009 roku, był to ostatni rok, który można było przyjąć za rok odniesienia.

nariuszach przyjęto zatem inne niż obecnie proporcje między środkami przeznaczonymi na wspieranie dochodów rolniczych a wspomagającymi rozwój obszarów wiejskich. W scenariuszach podstawowym i konserwatywnym wyraźnie zmniejszono w porównaniu z okresem 2007-2013 zarówno udział, jak i wysokość środków wspierających dochody rolnicze, a zwiększono udział i wysokość środków przewidzianych na sfinansowanie rozwoju regionów wiejskich (w scenariuszu liberalnym bezpośrednie wsparcie dochodów nie istnieje, więc dominują środki na rozwój regionów wiejskich). Takie proporcje świadczą o założeniu we wszystkich trzech scenariuszach, że WPR w okresie 2014-2020 będzie w znacznie większym stopniu niż obecnie polityką prorozwojową. W scenariuszach podstawowym i konserwatywnym, w których utrzymano instrument płatności bezpośrednich, założono ujednoczenie systemu płatności; obecnie obowiązujący w „nowych” państwach członkowskich System Jednolitej Płatności Obszarowej (ang. *Single Area Payment Scheme – SAPS*) byłby zlikwidowany i zastąpiony istniejącym w „starych” państwach członkowskich Systemem Płatności Jednolitej (ang. *Single Payment Scheme – SPS*). W obu scenariuszach założono także zmniejszenie zróżnicowania wypłacanych płatności. W scenariuszu podstawowym przyjęto radykalne założenie, ujednoczając wysokość płatności w przeliczeniu na jednostkę użytków rolnych w skali Unii Europejskiej. W scenariuszu konserwatywnym założono jedynie ujednoczenie w skali państwa członkowskiego. Brak jest informacji, czy w scenariuszu konserwatywnym założono „spłaszczenie” zróżnicowania wysokości płatności istniejącego obecnie między państwami członkowskimi.

Analizując zakres i metodologię *Scenar 2020-II* nabiera się nieodpartego wrażenia, że jego celem było udzielenie możliwie precyzyjnych, dobrze uzasadnionych za pomocą „twardych” danych, odpowiedzi na ważne pytania, a nie przygotowanie, choćby w postaci scenariuszowej, pierwszej wersji programu WPR na lata 2014-2020. Nad takim charakterem opracowania niewątpliwie czuwał Komitet Sterujący (ang. *Steering Committee*), powołany przez KE, aby kontrolować prace nad opracowaniem, i uprawniony do wydawania obowiązujących zaleceń.

Tabela 1. Założenia i parametry wyjściowe scenariuszy analizowanych w opracowaniu *Scenar 2020-II*

Wyszczególnienie	Scenariusz			liberalny
	podstawowy	konserwatywny		
Budżet 2014-2020	Ograniczenie budżetu WPR o 20% w cenach stałych, na dotychczasowym poziomie w cenach bieżących	Ograniczenie budżetu WPR o 20% w cenach stałych, na dotychczasowym poziomie w cenach bieżących	Ograniczenie budżetu WPR o 20% w cenach stałych, na dotychczasowym poziomie w cenach bieżących	Ograniczenie budżetu WPR w cenach stałych o 75%, a o 55% w cenach bieżących
Polityka rynkowa	Rynek zrównoważony, z interwencyjnymi zapasami publicznymi na poziomie 2% spożycia wewnętrznego (przy wyższych zapasach obniża się ceny wsparcia) bez kompensacji	Rynek zrównoważony, z interwencyjnymi zapasami publicznymi na poziomie 2% spożycia wewnętrznego (przy wyższych zapasach obniża się ceny wsparcia) bez kompensacji	Wprowadzenie w życie po roku 2013 tych postanowień „ <i>Health Check</i> ”, które nie zostały wprowadzone	Brak interwencji
System interwencji	System interwencji zaproponowany w „ <i>Health Check</i> ”	System interwencji zaproponowany w „ <i>Health Check</i> ”	System interwencji zaproponowany w „ <i>Health Check</i> ”	Brak interwencji
Poziom interwencji	W wysokości równoważącej rynek	W wysokości równoważącej rynek	W wysokości zaproponowanej w „ <i>Health Check</i> ”	Brak interwencji
Platności bezpośrednie (PB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wprowadzenie systemu jednolitych płatności (<i>Single Payment Scheme – SPS</i>) we wszystkich państwach w 2013 roku;</li> <li>- Jedną wysokość płatności w przeliczeniu na jednostkę powierzchni we wszystkich państwach;</li> <li>- Całkowite uniezależnienie płatności od produkcji (ang. <i>full decoupling</i>);</li> <li>- Obniżenie płatności bezpośrednich o 30% (w cenach bieżących)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wprowadzenie systemu SPS we wszystkich państwach w 2013 roku. Likwidacja różnicowania wysokości płatności na jednostkę powierzchni w skali państwa (ang. <i>flat rate</i>), przy pozostawieniu różnicowania między państwami;</li> <li>- Uzależnienie od produkcji zgodnie z propozycją „<i>Health Check</i>”;</li> <li>- Obniżenie płatności bezpośrednich o 15% (w cenach bieżących)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wprowadzenie systemu SPS we wszystkich państwach w 2013 roku. Likwidacja różnicowania wysokości płatności na jednostkę powierzchni w skali państwa (ang. <i>flat rate</i>), przy pozostawieniu różnicowania między państwami;</li> <li>- Uzależnienie od produkcji zgodnie z propozycją „<i>Health Check</i>”;</li> <li>- Obniżenie płatności bezpośrednich o 15% (w cenach bieżących)</li> </ul>	Zniesienie płatności bezpośrednich
Rozwój obszarów wiejskich	Zwiększenie EFRROW o 105% <sup>a</sup>	Zwiększenie EFRROW o 105% <sup>a</sup>	Zwiększenie EFRROW o 45% <sup>a</sup>	Zwiększenie EFRROW o 100% <sup>a</sup>
Handel międzynarodowy	Porozumienie WTO oparte na propozycjach Falconera	Porozumienie WTO oparte na propozycjach Falconera	Porozumienie WTO oparte na propozycjach Falconera	Zniesienie wszystkich cel importowych
Inne kwestie handlowe	Zakończenie rokowań i wprowadzenie w życie umów dwustronnych oraz Economic Partnership Agreement (EPA) z państwami Mercosur i z Indiami	Zakończenie rokowań i wprowadzenie w życie umów dwustronnych oraz Economic Partnership Agreement (EPA) z państwami Mercosur i z Indiami	Zakończenie rokowań i wprowadzenie w życie umów dwustronnych oraz Economic Partnership Agreement (EPA) z państwami Mercosur i z Indiami	Zniesienie wszystkich cel importowych i kwot taryfowych, likwidacja subwencji eksportowych
Biopaliwa	10% udział biopaliw w bilansie paliw w 2020 roku	10% udział biopaliw w bilansie paliw w 2020 roku	10% udział biopaliw w bilansie paliw w 2020 roku	10% udział biopaliw w bilansie paliw w 2020 roku

<sup>a</sup> zwiększeniu EFRROW towarzyszy zwiększenie współfinansowania przez państwa członkowskie i osoby prywatne

Źródło: P. Nowicki i in., *Scenar 2020-II – Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study. Preparing for Change, Contract No. 30-CE-0200286/00-21, European Commission, Directorate General Agriculture and Rural Development, Brussels 2009.*



Oczywiście w krótkim tekście nie jest możliwa prezentacja wszystkich wyników badania. Dwie kwestie wydają się najważniejsze. Pierwszą jest odpowiedź na pytanie, jakie byłyby skutki otwarcia rynków rolnych UE. Odpowiedzi na to pytanie udziela scenariusz liberalny, o niezwykle radykalnych założeniach (por. tabela 1), będących w rzeczywistości likwidacją WPR. Jego realizacja byłaby bowiem równoznaczna z niemal pełnym włączeniem unijnych rynków rolnych w system rynków międzynarodowych. Tymczasem nawet najbardziej zajadli krytycy WPR, negocjujący Porozumienie w sprawie Rolnictwa Rundy Milenijnej WTO, nie domagają się likwidacji ochrony na granicy celnej UE i zniesienia płatności bezpośrednich, uzupełniających dochody rolników państw członkowskich. Są bowiem świadomi, że żądania takie byłyby po prostu nierealistyczne, gdyż doprowadziłyby do takiego ograniczenia rolnictwa na obszarze Wspólnoty, do którego ani władze UE, ani państwa członkowskie nie dopuszczają. Dochód rolniczy w cenach stałych, uzyskiwany w przypadku wprowadzenia w życie scenariusza liberalnego, byłby w roku 2020 o około 29% niższy niż w roku 2002, przy czym bardzo silny wpływ na jego zmniejszenie miałyby likwidacja płatności bezpośrednich, a znacznie mniejszy obniżka wpływów ze sprzedaży. Jest oczywiste, że w tych warunkach rolnictwo UE przegrałoby walkę konkurencyjną nie tylko na rynkach międzynarodowych, ale również na rynku wewnętrznym ze wszystkimi konsekwencjami tej sytuacji. Z przedstawionego w *Scenar 2020-II* rachunku symulacyjnego wynika, że po wprowadzeniu w życie scenariusza liberalnego import rolny ogółem (surowce roślinne i zwierzęce oraz artykuły przemysłu rolno-spożywczego) spoza obszaru Wspólnoty zwiększyłby się w 2020 roku w porównaniu z 2007 rokiem o około 135 mld USD, a eksport tylko o około 30 mld USD<sup>5</sup>. Byłaby to zasadnicza zmiana pozycji UE w międzynarodowym handlu rolno-spożywczym, gdyż stałaby się najprawdopodobniej największym światowym importerem netto artykułów rolno-spożywczych. Tymczasem obecnie saldo obrotów UE tą grupą towarów z państwami trzecimi jest ujemne, ale w latach 2000-2012 na ogół wynosiło poniżej 20 mld USD rocznie, a tylko raz, w 2008 roku, przekroczyło barierę 30 mld USD. Ponieważ popyt wewnętrzny UE, choćby ze względu na niewielkie zmiany liczby ludności, wzrośnie nieznacznie, tak gwałtowny, przeszło trzykrotny wzrost ujemnego salda, spowodowany zwiększeniem importu, oznaczałby wypieranie produkcji rolniczej państw członkowskich także z rynku wewnętrznego. Również przy przyjęciu założeń i parametrów scenariuszy – konserwatywnego i podstawowego – utrwałaby się

---

<sup>5</sup> *Scenar 2020-II...*, op. cit., Wykres 3.5. Decomposition of the change in exports between 2007 and 2020 in agri-food trade EU-27, Reference and Liberalization scenario, in billion USD oraz Wykres 3.6. Decomposition of the change in imports between 2007 and 2020 in agri-food trade EU-27, Reference and Liberalization scenario, in billion USD, s. 75.

pozycja UE jako importera netto artykułów rolno-spożywczych, ale wzrost importu z państw nie będących członkami Wspólnoty i wysokość ujemnego salda obrotów z nimi byłyby znacznie mniejsze (wzrost eksportu o 6 mld USD, a importu o około 55 mld USD). Jest więc bardzo prawdopodobne, że znaczenie UE jako importera netto artykułów rolno-spożywczych wzrośnie. Nastąpi to jednak dopiero po zakończeniu Rundy Milenijnej WTO i dalszej liberalizacji międzynarodowego handlu artykułami rolno-spożywczymi. Jak wiadomo nowe Porozumienie w sprawie Rolnictwa zostało już wynegocjowane, a UE zgodziła się na dalsze, bardzo poważne ustępstwa. Ponieważ jednak rokowania są prowadzone na zasadzie „dopóki wszystko nie jest uzgodnione, nic nie jest uzgodnione”, konieczne jest osiągnięcie porozumienia w innych dziedzinach, na co bynajmniej się nie zanosi. Runda Milenijna już jest najdłuższą rundą negocjacyjną i nikt nie ośmiela się obecnie podać daty jej zakończenia.

O tym, że WPR prowadzona zgodnie z założeniami i parametrami scenariusza liberalnego byłaby niekorzystna dla rolnictwa unijnego, świadczą również inne wyniki analizy. W wyniku jej wprowadzenia w życie produkcja ogółem (surowce rolnicze i przetwórstwo) wzrosłaby w 2020 roku o około 3% w porównaniu z rokiem 2007 (w scenariuszu podstawowym wzrost wyniósłby 4%), w tym produkcja roślinna o 2,5% (w scenariuszu podstawowym wzrost o 14%). Natomiast zwierzęca zmniejszyłaby się o 0,5% (w scenariuszu podstawowym wzrost o około 2%). W tym samym okresie przy wprowadzeniu w życie scenariusza liberalnego powierzchnia użytków rolnych zmniejszyłaby się o 6% (przy realizacji scenariuszy – podstawowego i konserwatywnego zmniejszenie byłoby minimalne).

Scenariusz liberalny należy zatem traktować jako konstrukcję, której nikt nie odważy się wprowadzić w życie. Zagadką zresztą pozostaje, dlaczego analizowano ten scenariusz, ponieważ powszechnie wiadomo, że rolnictwo przynajmniej części państw UE reprezentuje bardzo wysoki poziom techniczny, ale jest niewydolne ekonomicznie. Wyniki analizy nie wnoszą zatem nic nowego. Czyżby chciano jeszcze raz potwierdzić dobrze znane i doskonale udokumentowane, m.in. za pomocą danych FADN, wyniki wcześniejszych analiz?

Drugą podstawową kwestią, którą sprawdzano w badaniu *Scenar 2020-II* był problem płatności bezpośrednich i podziału środków unijnych na wspomagające dochody rolnicze (pierwszy filar) i rozwój obszarów wiejskich (drugi filar). Scenariusze podstawowy i konserwatywny mają niektóre założenia identyczne (wysokość budżetu, zasady prowadzenia handlu międzynarodowego, system interwencji, udział biopaliw w zużyciu paliw) bądź niewiele różniące się (polityka rynkowa, różne kwestie handlowe). Natomiast inaczej w każdym z nich zostały ustalone założenia i parametry odnoszące się do płatności bezpośrednich w latach 2014-2020 (por. tabela 1). Oba scenariusze zakładają zmniejszenie

płatności bezpośrednich nie tylko w cenach stałych, ale również w bieżących (w scenariuszu podstawowym o 30%, a w konserwatywnym o 15%). Środki zwolnione zwiększyłyby środki współfinansujące programy rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z założeń scenariusza podstawowego jest wprowadzenie w roku 2013 systemu jednolitych płatności (ang. *Single Payment Scheme* – SPS) we wszystkich państwach członkowskich – jest to zmiana, która zmusi „nowe” państwa członkowskie, które wypłacają płatności zgodnie z zasadami systemu jednolitych płatności obszarowych (ang. *Single Area Payment Scheme* – SAPS), do zmian organizacyjnych oraz przede wszystkim najprawdopodobniej do zastąpienia systemów informatycznych, umożliwiających zarządzanie płatnościami bezpośrednimi nowymi systemami).

Efekty WPR, prowadzonej zgodnie z założeniami scenariusza podstawowego nie różniłyby się istotnie od prowadzonej według scenariusza konserwatywnego. Natomiast, jak już wcześniej stwierdzono, rolnictwo unijne byłoby wówczas w znacznie korzystniejszej sytuacji ekonomicznej niż przy wprowadzaniu w życie scenariusza liberalnego. Jednakże prowadzenie w okresie 2014-2020 WPR, dysponującej środkami na poziomie niewiele odbiegającym od wsparcia w latach 2007-2013, jedynie utrzymuje dochodowe i produkcyjne *status quo* na obecnym w zasadzie poziomie. Cały okres 2007-2020 jest zresztą okresem tak powolnego rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej UE, że można mówić o stagnacji w skali Wspólnoty. Przy przyjęciu założeń scenariusza podstawowego i konserwatywnego, które mogłyby być realnymi podstawami programu WPR na lata 2014-2020, nastąpiłoby więc dalsze osłabienie pozycji ekonomicznej rolnictwa unijnego. Konsekwencją byłaby również coraz gorsza sytuacja dochodowa rolników w porównaniu z pracującymi w innych działach gospodarki.

Jak wynika z dwóch dokumentów programowych Komisji, z których pierwszy opublikowano pod koniec 2010 roku<sup>6</sup>, a następny pod koniec 2011 roku<sup>7</sup> razem z pakietem pięciu rozporządzeń<sup>8</sup>, regulujących szczegółowo zasady funk-

---

<sup>6</sup> *The CAP towards 2020. Meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission COM(2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010. Dokument dostępny pod tą sygnaturą na stronach internetowych UE w zbiorze Euro-lex również w języku polskim w bardzo kiepskim tłumaczeniu.

<sup>7</sup> *Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options*, Commission Staff Working Paper. SEC(2011) 1153 final/2, Brussels 20.10.2011.

<sup>8</sup> (1) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, European Commission, COM(2011) 625 z 12.10.2011; (2) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), European

cjonowania WPR w latach 2014-2020, propozycje KE są bardzo odległe od założeń i parametrów przyjętych w opracowaniu *Scenar 2020-II*. Omawiane scenariusze są zatem rzeczywiście tylko analizami sprawdzającymi „co by było gdyby”. Po zapoznaniu się z nimi KE opracowała własną, odmienną od sprawdzanych za pomocą *Scenar 2020-II*, propozycję WPR 2014-2020, którą po raz pierwszy zaprezentowała w krótkim, piętnastostrońcowym Komunikacie, opublikowanym 18 listopada 2010 roku (niektóre, najważniejsze fragmenty Komunikatu przytoczono na dalszych stronach w ramce). Istotne znaczenie dla zobrazowania ogólnych założeń, przedstawionych przez KE ma jednak przede wszystkim późniejszy, obszerny dokument „Ocena wpływu” (ang. *Impact Assessment*<sup>9</sup>), w którym wiele problemów sformułowano inaczej niż w Komunikacie. *Impact Assessment* opublikowano jako dokument towarzyszący pakietowi propozycji Komisji, przedłożonych innym instytucjom Wspólnoty. Komisja wyjaśnia w nim, jaką WPR powinna prowadzić UE po 2013 roku i dlaczego Komisja zdecydowała się zaproponować szczegółowe rozwiązania, znajdujące się w pakiecie. Nie powinno zatem mylić znajdujące się na pierwszej jego stronie oświadczenie, że jest to jedynie raport, nie przesądzający, jakie decyzje podejmie Komisja. Został on bowiem właśnie opublikowany wraz z jej decyzjami, bo nie można inaczej traktować propozycji znajdujących się w pięciu rozporządzeniach.

W *Impact Assessment* stwierdzono, że unijne rolnictwo staje wobec większych wyzwań niż dotychczas, przede wszystkim ze względu na: (1) trudności ekonomiczne, którymi są pogorszenie *terms of trade* i pogorszenie konkurencyjności przy tendencji do dalszej liberalizacji światowych rynków rolnych, (2) rosnące zagrożenia środowiskowe (utrata bioróżnorodności i zmiany klimatyczne), (3) konieczność utrzymania atrakcyjności i żywotności niezwykle zróżnicowanych obszarów wiejskich państw UE-27.

Wyzwania te powodują, że w strategii Europa 2020 sformułowano następujące, długookresowe cele strategiczne przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej:

---

Commission, COM(2011) 626 z 12.10.2011; (3) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Commission, COM(2011) 627 z 12.10.2011; (4) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, European Commission, COM(2011) 628 z 12.10.2011; (5) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards the regime of the single payment scheme and support to vine-growers, European Commission, COM(2011) 631 z 12.10.2011. Na stronach internetowych Unii Europejskiej znajdują się polskie tłumaczenia wszystkich pięciu dokumentów.

<sup>9</sup> Dokument *Impact Assessment* nie został przetłumaczony na język polski, dlatego też w tekście używa się wyłącznie tytułu angielskiego.

1. Wspieranie: (a) opłacalnej produkcji zdrowej i bezpiecznej żywności za pomocą wpływających na dochody instrumentów rynkowych (stworzenie możliwości zwiększania wartości dodanej przez rolników, poprawa funkcjonowania i poprawa konkurencyjności „łańcucha” podaży żywności, zapewnienie rolnikom interwencji w postaci instrumentu „sieci bezpieczeństwa”, gdy ceny spadają nadmiernie), (b) zrównoważonej konsumpcji, (c) poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych (innowacje, modernizacja, zwiększenie efektywności stosowanych zasobów, łagodzenie trudności produkcyjnych na obszarach, mających niekorzystne warunki naturalne) oraz (d) działań ograniczających zmienność dochodów rolniczych i zapobiegających ich spadkowi poniżej określonego poziomu (uzupełnianie dochodów subwencjami budżetowymi, zarządzanie ryzykiem).
2. Zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi (wodą i glebą) i środowiskowymi dobrami publicznymi (wiejską przestrzenią i bioróżnorodnością) dzięki: (a) zapobieganiu zmianom klimatycznym, (b) przygotowaniu rolników do gospodarowania w warunkach zmian klimatycznych, (c) wspieraniu „zielonego” wzrostu za pomocą innowacji i ograniczania degradacji środowiska przez rolnictwo. Działania te są częścią zrównoważonego wzrostu europejskiej gospodarki, a ich celem jest gospodarka o niskiej emisji CO<sub>2</sub>, rozwój bioekonomii i ochrona środowiska.
3. Wspieranie zrównoważonego rozwoju terytorialnego i rozwoju wiejskich regionów na obszarze całej UE przy zachowaniu strukturalnego zróżnicowania systemów gospodarki rolnej i zapewnieniu wspierającego ekonomiczne zróżnicowanie i atrakcyjność obszarów wiejskich pozytywnego wpływu rolnictwa na inne dziedziny wiejskiej gospodarki, a innych dziedzin na rolnictwo (mechanizm znany pod angielską nazwą *spill – over*).

Na poziomie operacyjnym realizacja tych trzech celów wymaga zdaniem Komisji zmiany obecnej WPR zgodnie z następującymi zasadami:

1. Skoncentrowanie środków WPR na wroście produktywności i konkurencyjności rolnictwa dzięki:
  - a) poprawie funkcjonowania systemu doradztwa i organizacji sieci zrzeszających rolników, doradców, pracowników nauki, inne osoby działające w sferze żywnościowej oraz konsumentów. Celem sieci jest prowadzenie badań oraz transfer innowacji, a także pozyskiwanie środków, umożliwiających realizację projektów, zapewniających rozwój obszarów wiejskich;
  - b) wspieraniu wspólnych, poprawiających konkurencyjność inicjatyw rolników i osób, działających w innych segmentach łańcucha żywnościowego, mających na celu efektywne stosowanie zasobów, a także prace nad nowymi produktami, następnie wprowadzanymi na rynek;
  - c) upowszechnianiu instrumentów zarządzania ryzykiem;

2. Poprawa skuteczności instrumentów WPR chroniących środowisko i zapobiegających zmianom klimatycznym za pomocą:
  - a) zwiększenia liczby typów obszarów wiejskich, które są zobowiązane do ochrony środowiska i zapobiegania zmianom klimatycznym;
  - b) skłaniania rolników i państwa członkowskie do stosowania różnych, dobrowolnych działań chroniących środowisko;
3. Poprawa skuteczności i efektywności prowadzonej polityki w wyniku:
  - a) zmiany zasad wsparcia za pomocą płatności bezpośrednich; płatności bezpośrednie powinny sprawiedliwej wspierać dochody i skuteczniej wpływać na poprawę stanu środowiska;
  - b) ograniczenia zróżnicowania wsparcia istniejącego między państwami członkowskimi i rolnikami;
  - c) ograniczenia administracyjnej biurokracji, obciążającej rolników i zarządzających, przy zachowaniu jej efektywności i skuteczności.

### **Cele i zasady ich realizacji według Komunikatu Komisji opublikowanego 18.11.2010 roku**

Cele i zasady ich realizacji zostały we wcześniejszym o blisko rok Komunikacie sformułowane inaczej niż w *Impact Assessment*. Wprawdzie dokument późniejszy w pewnym sensie „kasuje” wcześniejszy, ale ze względu na studialny i wstępny charakter opracowania „Wspólna Polityka Rolna w latach 2014-2020”, zdecydowano się przytoczyć niektóre fragmenty Komunikatu.

Trzy podstawowe cele strategiczne sformułowano w Komunikacie następująco:

1. Zapewnienie Europejczykom bezpieczeństwa żywnościowego w długim okresie, dzięki zachowaniu na obszarze UE potencjału produkcyjnego, funkcjonującego zgodnie z zasadami rolnictwa zrównoważonego. Ponadto współuczestniczenie w zaspokajaniu rosnącego popytu światowego na żywność;
2. Wspieranie takich systemów rolnictwa, które zapewnią Europejczykom zróżnicowany asortyment żywności wysokiej jakości i o dużej wartości odżywczej, produkowanej zgodnie z przepisami o ochronie: (a) środowiska i zasobów wodnych, (b) zdrowia i właściwego traktowaniu zwierząt, (c) roślin oraz (d) zdrowia ludzi. Właściwe wykorzystywanie zasobów naturalnych przez rolnictwo jest ważnym sposobem zachowania wiejskiego krajobrazu, a ponadto zapobiega utracie różnorodności biologicznej oraz łagodzi skutki zmian klimatycznych, a także ułatwia dostosowanie się do nich;
3. Zachowanie zdolnych do życia miejscowości, dla których rolnictwo jest ważną działalnością gospodarczą, zapewniającą mieszkańcom zatrudnienie, a dalsze ich istnienie przynosi korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Znaczne ograniczenie lokalnej produkcji rolnej prowadziłoby do zubożenia krajobrazu, miałoby niekorzystny wpływ na emisję gazów cieplarnianych, a konsumenci mieliby mniej zróżnicowaną ofertę żywności.

Środki realizacji wymienionych celów strategicznych polegają na zapewnieniu:

1. opłacalności produkcji żywności w wyniku:
  - (a) wpływania na dochody gospodarstw rolnych i ograniczanie ich zmienności, przy uwzględnieniu, że wahania cen i dochodów oraz ryzyko produkcyjne są w rolnictwie większe, a dochody rolników i opłacalność produkcji na ogół niższe niż w innych działach gospodarki;

(b) poprawy konkurencyjności sektora rolnego i zwiększenia jego udziału w wartości dodanej przez łańcuch żywnościowy (rolnictwo ze względu na rozdrobnioną strukturę i gorszą organizację ma mniejszą siłę przetargową niż inne ogniwa łańcucha żywnościowego). Ponadto rolnicy europejscy mają słabą pozycję konkurencyjną na rynku światowym, gdyż obowiązują ich ustanowione przez społeczeństwo europejskie wysokie standardy dobrostanu zwierząt, jakości żywności (z gwarancjami, że żywność jest bezpieczna dla konsumentów włącznie) oraz ochrony środowiska;

(c) rekompensowania utrudnień produkcyjnych na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych (na obszarach tych występuje znacznie większa skłonność do rezygnacji z produkcji rolniczej).

2. zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań zapobiegających zmianom klimatycznym, polegających na:

(a) wspieraniu zrównoważonych systemów produkcji i zaspokajaniu rosnącego popytu na środowiskowo dobra publiczne (wiele korzyści społecznych, uzyskiwanych dzięki działalności rolniczej, nie jest właściwie wynagradzanych za pomocą mechanizmów rynkowych);

(b) wspieraniu „zielonego” wzrostu poprzez stosowanie rozwiązań innowacyjnych, wymagających nowych technologii, nowych produktów, zmian w procesach produkcyjnych;

(c) wspieraniu nowych rodzajów popytu, zwłaszcza wynikającego z rosnącego znaczenia bioekonomii;

(d) ograniczaniu zmian klimatycznych i przystosowywaniu rolnictwa do zmieniającego się klimatu. Ponieważ rolnictwo jest szczególnie wrażliwe na zmiany klimatu wspieranie przystosowania rolnictwa do skrajnych warunków pogodowych może ograniczyć niekorzystny wpływ zmian.

3. zrównoważonego rozwoju terytorialnego:

(a) wspierającego zatrudnienie i istniejące struktury społeczne na obszarach wiejskich;

(b) wzmacniającego gospodarkę wiejską i wspomagającego jej dywersyfikację, umożliwiającą mieszkańcom pełne wykorzystanie posiadanych możliwości i zasobów lokalnych;

(c) wspierającego różnicowanie strukturalne systemów rolniczych, poprawiającego sytuację małych gospodarstw i rozwijającego rynki lokalne (w Europie różnicowanie struktur gospodarstw rolnych i systemów produkcji zwiększa atrakcyjność regionów wiejskich).

Realizacja tych celów wymaga utrzymania pomocy dla rolnictwa i regionów wiejskich. Dlatego też polityka rolna musi być prowadzona na poziomie europejskim, zapewniającym uczciwe warunki prowadzenia działalności rolniczej, dzięki wspólnym celom, zasadom i przepisom.

Ponadnarodowa polityka rolna umożliwi również lepsze wykorzystanie środków budżetowych niż polityki krajowe. Poza wspólnym rynkiem wiele innych celów można lepiej zaprogramować na poziomie ponadnarodowym. Należą do nich spójność państw członkowskich i regionów, problemy środowiskowe, wykraczające poza jedno państwo i wyzwania ogólne takie jak zmiany klimatyczne, gospodarowanie wodą, bioróżnorodność, zdrowie zwierząt i ich właściwe traktowanie, bezpieczna żywność, bezpieczne pasze, zdrowotność roślin, zdrowie ludzi i ochrona konsumentów.

Z komunikatu wynika, że WPR będzie prowadzona w latach 2014-2020 w obecnych, instytucjonalnych strukturach finansowych i programowych. Będzie więc utrzymany jej podział na dwa filary.

Z filaru pierwszego będzie wypłacane wsparcie rolnikom (płatności bezpośrednie). Znajdą się również w nim stosunkowo niewielkie środki, przewidziane na interwencje rynkowe, przede wszystkim chroniące rolników w warunkach kryzysowych, powodujących duże obniżki cen rynkowych (instrument znany pod nazwą „siatki bezpieczeństwa” – ang. *safety net*). W filarze drugim znajdują się środki przewidziane na współfinansowanie programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, przede wszystkim „nowych” państw członkowskich.

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie: The CAP towards 2020. Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010.*

Omówione cele i środki ich realizacji zostały rozwinięte w *Impact Assessment* w formie scenariuszy. Jest to kontynuacja metody, zastosowanej w opracowaniach *Scenar 2020* i *Scenar 2020-II*, ale przy wprowadzeniu innych parametrów wyjściowych. Znajdujące się w *Impact Assessment* scenariusze, omówione w skrócie w pkt. 3, stanowią podstawę dalszych, wciąż jeszcze nie zakończonych prac nad WPR po 2013 roku.

### 3. Scenariusze<sup>10</sup>

#### 3.1. Uwagi ogólne

Komisja Europejska zaprezentowała w *Impact Assessment* trzy następujące scenariusze WPR po 2013 roku:

1. Konserwatywny (ang. *adjustment scenario*), którego celem jest ograniczone dostosowanie WPR do aktualnej sytuacji, polegające na utrzymaniu tych jej instrumentów, które funkcjonują prawidłowo, i skorygowaniu tych, które mogłyby działać lepiej. Proponowane zmiany są ograniczone do niezbędnych, a istniejący charakter polityki rolnej zachowany.
2. Integracyjny (ang. *integration scenario*), którego celem jest poprawa efektywności WPR, przede wszystkim za pomocą lepszego powiązania istniejących i nowych elementów. Przewiduje się również wprowadzenie ważnych zmian.
3. Liberalny (ang. *re-focus*), ograniczający zakres interwencji WPR do działań chroniących środowisko naturalne i zapobiegających zmianom klimatycznym. Zakłada się w nim, że zachowanie poziomu produkcji nie wymaga wsparcia, a atrakcyjność obszarów wiejskich i zrównoważony rozwój terytorialny powinno się osiągnąć za pomocą innych polityk Wspólnotowych.

Wszystkie trzy scenariusze mają charakter przekrojowy. W każdym z nich przypisano każdemu z wymienionych w poprzednim punkcie trzech podstawowych celów strategicznych<sup>11</sup> odmienne znaczenie i założono inny zakres koniecznej interwencji. Scenariuszami referencyjnymi są scenariusze: (1) status quo,

---

<sup>10</sup> Punkt 3. Scenariusze został opracowany na podstawie: *Impact Assessment...*, op. cit. Nie jest to tłumaczenie niektórych, najważniejszych fragmentów tekstu angielskiego, lecz ich omówienie. W razie jakichkolwiek wątpliwości czytelnik powinien sięgnąć do oryginału, znajdującego się na stronach internetowych UE.

<sup>11</sup> Są nimi: 1. zapewnienie opłacalności produkcji żywności, 2. zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i zapobieganie zmianom klimatycznym oraz 3. zrównoważony rozwój terytorialny.



w którym nie uwzględniono cech negatywnych prowadzonej obecnie WPR i (2) „braku polityki”, powodujący poważne problemy dochodowe i środowiskowe.

W scenariuszu konserwatywnym założono zgodny z obecnie prowadzoną polityką umiarkowany wzrost funduszu rozwoju obszarów wiejskich kosztem środków pierwszego filara (płatności bezpośrednie), natomiast nie przewidziano istotnych zmian obecnie prowadzonej polityki. W scenariuszu integracyjnym nie przewiduje się przesunięcia środków z filara pierwszego do drugiego. Jest to scenariusz w porównaniu z konserwatywnym bardziej zrównoważony, a przy tym przywiązujący większe znaczenie do problemów środowiska, finansowanych z pierwszego filaru (tzw. zazielenienie). W scenariuszu liberalnym przewidziano poważne ograniczenie środków budżetowych, gdyż założono rezygnację ze wsparcia rynkowego i likwidację płatności bezpośrednich. Równocześnie zaproponowano znaczne zwiększenie środków, współfinansujących rozwój obszarów wiejskich.

W scenariuszach nie uwzględniono między innymi następujących instrumentów polityki rolnej, gdyż oceniono, że mają niewielkie znaczenie dla realizacji celów WPR, są niezgodne z ogólnym kierunkiem jej reformy albo niemożliwe do wprowadzenia ze względów politycznych:

1. Powiązanie cen interwencyjnych podstawowych produktów rolnych z kosztami produkcji. Relacje między kosztami operacyjnymi produkcji rolniczej a przychodami są na obszarze UE gałęziowo wyraźnie zróżnicowane, a tendencje, występujące w zakresie kosztów produkcji, ujawniają się z opóźnieniem. Jednakże podstawowa trudność polega na groźbie ponownego wystąpienia ryzyka nieefektywnego funkcjonowania jednolitego rynku artykułów rolno-spożywczych. Trudno byłoby wówczas osiągnąć korzyści zwiększając produktywność gospodarstw rolnych, a równocześnie nastąpiłoby pogorszenie ich konkurencyjności ze względu na możliwość niewłaściwej alokacji zasobów i nadmiernej produkcji w niektórych regionach.
2. Wprowadzenie antycyklicznych płatności. Popierający to rozwiązanie argumentują, że utrzymujące się wysokie ceny produktów rolnych powodują, iż maleje obecnie potrzeba wsparcia bezpośredniego. Dlatego też w takich okresach należy je ograniczać. W argumentacji tej pomija się, że ceny środków do produkcji rolnej, rosnące ostatnio szybciej niż ceny artykułów rolnych, również pozostaną na wysokim poziomie i wobec tego wysokie ceny rolne nie muszą świadczyć o wysokich dochodach rolników. Pogarszające się w ostatnich latach *terms of trade* sektora rolnego znacznie ograniczyły marże dochodowe rolników.

Zdaniem Komisji wprowadzenie omówionych propozycji, byłoby równoznaczne z rezygnacją z rynkowego charakteru zmian dokonywanych w rolnictwie UE w ostatnich dwóch dziesięcioleciach. Decyzje produkcyjne rolników byłyby wówczas wypaczone ze względu na niejasne sygnały rynkowe. Ponadto nie byłyby możliwe zakwalifikowanie płatności bezpośrednich powiązanych z cenami do „zielonego pudełka”, co by zburzyło stanowisko negocjacyjne UE w rokowaniach Rundy Milenijnej.

### 3.2. Scenariusz konserwatywny

Według scenariusza konserwatywnego kontynuacja silnych stron obecnej WPR i eliminacja najważniejszych słabości mogłaby być osiągnięta w wyniku: (1) poprawy funkcjonowania obecnych instrumentów rynkowych, (2) rozwiązania poważnego problemu podziału płatności bezpośrednich między państwa członkowskie bez narażania na szwank roli płatności jako instrumentu wspierającego dochody rolników i poprawiającego dostępność podstawowych dóbr publicznych oraz (3) umiarkowanego wzrostu środków wspierających rozwój obszarów wiejskich.

Uproszczenie i usprawnienie funkcjonowania istniejących instrumentów rynkowych nastąpiłoby dzięki dostosowaniu systemu do aktualnej sytuacji. Wsparcie rynkowe pozostałoby na obecnym poziomie, a „oprzyrządowanie” rynkowe, w tym środki ochrony na granicy, nie uległoby w zasadzie zmianie. Stosunkowo niewielkie modyfikacje polegałyby na:

1. usprawnieniu funkcjonowania instrumentów interwencyjnych i klauzul ochronnych w wyniku ich zespolenia w jeden instrument;
2. rezygnacji z kwotowania cukru i izoglukozy w roku gospodarczym 2015/16 lub 2017/18;
3. rezygnacji z zasady stanowiącej, że na rynkach pszenicy miękkiej, masła i chudego mleka w proszku dokonuje się „automatycznych” zakupów interwencyjnych, do momentu, gdy osiągną poziomy kwot interwencyjnych. System interwencyjny na rynkach tych produktów działałby zgodnie z procedurą przetargową (ang. *tender*);
4. wsparciu prywatnego magazynowania masła, wołowiny, wieprzowiny, baraniny, mięsa koziego, cukru i oliwy z oliwek oraz (nieobowiązkowo) mleka chudego w proszku i włókna lnu.

System Jednolitej Płatności (ang. *Single Payment Scheme* – SPS) byłby podstawowym instrumentem, wspierającym dochody rolników i zapewniającym

podaż podstawowych dóbr publicznych. Równocześnie celami WPR byłyby (1) dążenie do poprawy efektywności oraz (2) ograniczenie zróżnicowania wysokości płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi i rolnikami. Cele te można osiągnąć za pomocą jednej z następujących metod:

- a) ograniczania zróżnicowania płatności. Wówczas płatności bezpośrednie, które będą otrzymywać w przeliczeniu na jednostkę powierzchni wszyscy rolnicy we wszystkich państwach członkowskich, byłyby bliższe jednolitej stawce (ang. *flat rate*) niż obecnie;
- b) podejścia „pragmatycznego”, zapewniającego, że rolnicy we wszystkich państwach członkowskich będą otrzymywać płatności bezpośrednie w przeliczeniu na jednostkę powierzchni w wysokości niewiele niższej od płatności przeciętnych w UE (np. 80% lub 85% płatności przeciętnych);
- c) zastosowania „obiektywnych” kryteriów ekonomicznych i środowiskowych, na podstawie których następowałby podział środków, przeznaczonych na wypłatę płatności bezpośrednich między państwa członkowskie (kryteria byłyby oparte na powiązaniu podaży produktów rolnych z podażą dóbr publicznych);
- d) połączenia podejścia „pragmatycznego” z „obiektywnym” i ustalenia w ten sposób algorytmu podziału płatności bezpośrednich między państwa członkowskie.

Ponadto zostałyby zmieniona zasada zgodności działalności rolniczej ze środowiskiem (ang. *cross-compliance*) i wprowadzone nowe przepisy zapobiegające zmianom klimatycznym. Pozostałyby także płatności z tytułu chowu krów mamek, owiec i kóz.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich byłaby prowadzona zgodnie z zasadami „*Health Check*” (umiarkowany wzrost środków, przeznaczonych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przy utrzymaniu budżetu całego WPR na niezmiennym poziomie). Środki, zwiększające budżet służący rozwojowi, byłyby przeznaczone na ochronę środowiska (zapobieganie zmianom klimatycznym, regulacja stosunków wodnych, zachowanie bioróżnorodności, wsparcie produkcji energii odnawialnej, wspieranie działalności innowacyjnej).

### **3.3. Scenariusz integracyjny**

W przypadku realizacji scenariusza integracyjnego nastąpiłaby poprawa efektywności WPR dzięki wzmocnieniu siły przetargowej producentów oraz korektom przepisów o płatnościach bezpośrednich. Płatności bezpośrednie po

zmianach lepiej spełniałyby funkcję środka uzupełniającego dochody rolnicze, a także lepiej służyły ochronie środowiska wiejskiego i skuteczniej zapobiegały zmianom klimatycznym. Wzrost efektywności WPR byłby również wynikiem lepszej koordynacji polityki rozwoju obszarów wiejskich z innymi częściami WPR i z pozostałymi politykami wspólnotowymi. Można bowiem lepiej łączyć problemy dochodowe rolników łącząc płatności bezpośrednie z instrumentami rynkowymi, a kwestie środowiskowe dzięki powiązaniu środków, wspierających rozwój regionów wiejskich, ze środkami wypłacanymi w postaci płatności bezpośrednich.

Poprawa skuteczności instrumentów rynkowych polegałaby (poza ich uproszczeniem oraz usprawnieniem) na wzmocnieniu siły przetargowej rolników dzięki korzystniejszym umowom i przejrzystości całego łańcucha żywnościowego. Celem byłaby poprawa dochodów rolniczych w wyniku zwiększenia udziału rolnictwa w wartości dodanej wytwarzanej przez łańcuch żywnościowy.

Udział rolników w organizacjach rolniczych byłby nadal dobrowolny, ale istnieją trzy możliwości wspólnych działań rolników na większą skalę niż obecnie.

1. Elastyczna współpraca pobudzająca i ułatwiająca zgodną z przepisami unijnymi wspólną produkcję i sprzedaż, w tym połączenie środków produkcji (w spółdzielniach), racjonalizację sprzedaży i/lub integrację pionową z następującą po rolnictwie częścią gospodarki żywnościowej.
2. Ścisła współpraca, polegająca na wykorzystaniu uznanych przez państwa członkowskie organizacji rolniczych i wielogałęziowych – grup producentów i związków grup producentów. Przepisy o związkach grup producentów byłyby wzorowane na istniejących przepisach regulujących funkcjonowanie związków grup producentów owoców i warzyw. Wspierane byłyby grupy producentów wszystkich gałęzi rolnictwa regulowanych rozporządzeniem o wspólnym rynku rolnym.
3. Regulowana współpraca, będąca rozszerzeniem ścisłej współpracy. Mogłaby ona polegać na między innymi na wspólnym negocjowaniu cen przez grupę producentów.

W systemie płatności bezpośrednich konieczne byłoby uzyskanie lepszej równowagi między celami ekonomicznymi a środowiskowymi (między innymi ze względu na niewielkie obniżenie środków w cenach stałych). Można by ją osiągnąć dzięki:

- a) korekcie podziału między państwa członkowskie ogólnej kwoty budżetu unijnego, przeznaczonego na wypłatę płatności bezpośrednich. Państwa, otrzymu-

jące płatności bezpośrednio w przeliczeniu na jednostkę powierzchni niższe niż 90% średniej unijnej, zmniejszyłyby tę różnicę o 1/3;

b) podziałowi płatności na kilka części. Składałyby się one z:

- podstawowego wsparcia dochodu rolnika w postaci „płaskiej stawki” (ang. *flat rate*). Ta część, do której byłby uprawniony każdy rolnik, byłaby dzielona w równej wysokości na jednostkę powierzchni między wszystkich uprawnionych rolników. W państwach, w których obowiązuje regionalizacja płatności bezpośrednich, „płaska stawka” byłaby regionalnie zróżnicowana;
- kwoty uzupełniającej dochód w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych. Ta część byłaby wypłacana na wniosek rolnika;
- „płatności zielonej” („zazielenienia”; ang. *greening*), obowiązującej na całym obszarze UE, wypłacanej, jeśli rolnik chroni środowisko naturalne metodą ponadstandardową. W UE obowiązuje wzmiankowana już kilkakrotnie zasada zgodności działalności rolniczej ze środowiskiem (ang. *cross-compliance*), polegająca na obowiązku przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, znajdujących się w rozporządzeniach i dyrektywach unijnych;
- wsparcia „związanego” (ang. *coupled*), otrzymywanego na wniosek rolnika, prowadzącego niektóre gałęzie rolnictwa.

Wysokość otrzymywanego przez rolnika podstawowego wsparcia dochodów, uzupełnienia dochodów w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych oraz wsparcia „związanego” byłaby ograniczona (ang. *capping*), przy czym ograniczenie byłoby progresywne. Wysokość progów ograniczających (progiem byłaby kwota należnych płatności bezpośrednich, obliczonych według ogólnie obowiązującej stawki, pomniejszona o płace wypłacone pracownikom najemnym oraz wszystkie ponoszone przez pracodawcę dodatkowe koszty płacowe) i progresja ograniczeń wymagałyby dodatkowych ustaleń.

Wsparcie byłoby ograniczone do „aktywnych rolników”. Powinni otrzymywać je rzeczywiście pracujący w rolnictwie, w tym także mający zajęcie poza rolnictwem (problem według *Impact Assessment* wymaga szczegółowych ustaleń, zależnych od tego, jak zostanie zdefiniowany „aktywny rolnik”).

Specjalny system wspierania drobnych rolników za pomocą uproszczonej ryczałtowej kwoty, zastąpiłby ogólnie obowiązujący rolników system płatności bezpośrednich. Drugą grupą, objętą specjalnym systemem wsparcia byłiby „młodzi rolnicy”, rozpoczynający pracę w rolnictwie. Wysokość wsparcia byłaby

oparta na wielkości gospodarstwa/liczbie uprawnień i przeciętnej wysokości płatności bezpośrednich, wypłacanych w państwie członkowskim.

Współfinansowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich byłoby utrzymane (w cenach stałych) na obecnym poziomie natomiast środki unijnego budżetu byłyby dzielone między państwa członkowskie według algorytmu, uwzględniającego cele polityki. Konieczne byłoby jej podporządkowanie celom strategii Europa 2020, którymi są: innowacyjność, ochrona środowiska i zapobieganie zmianom klimatycznym, w tym za pomocą zrównoważonej produkcji energii odnawialnej. Ponadto rozwój obszarów wiejskich byłby podporządkowany następującym sześciu priorytetom: (1) Transfer wiedzy, (2) Konkurencyjność i żywotność gospodarstwa, (3) Organizacja łańcucha żywnościowego i zarządzanie ryzykiem, (4) Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, (5) Gospodarka niskoemisyjna i efektywniejsze wykorzystanie zasobów, (6) Wzrost zatrudnienia i rozwój obszarów wiejskich. Niezbędna byłaby lepsza koordynacja programu z innymi funduszami.

W programie rozwoju obszarów wiejskich większe niż obecnie znaczenie miałyby działania wspierające innowacyjność. Pomocy udzielałaby instytucja „European Innovation Partnership” (EIP), której celem byłaby poprawa efektywności unijnego rolnictwa (osiągać więcej przy niezmiennym koszcie). Jej działanie polegałoby między innymi na stworzeniu „siatki innowacyjnej”.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich wspierałaby również ochronę środowiska i zapobiegałaby zmianom klimatycznym, przede wszystkim formułując nowe zadania w tej dziedzinie. Działania rolnośrodowiskowe pełniłyby nadal kluczową rolę we wszystkich programach rozwoju obszarów wiejskich.

Realizacja scenariusza integracyjnego spowodowałaby wzrost znaczenia zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Szczególne znaczenie miałyby skoordynowanie w postaci Wspólnych Ram Strategicznych (*Common Strategic Framework*) programów wszystkich funduszy, inwestujących w regionach wiejskich – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (*European Agricultural Fund for Rural Development*), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*), Funduszu Spójności (*Cohesion Fund*), Europejskiego Funduszu Społecznego (*European Social Fund*) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (*European Maritime and Fisheries Fund*).

Tabela 2. Scenariusze – podstawowe różnice

Podstawowa charakterystyka scenariusza	Instrumenty rynkowe	Płatności bezpośrednie	Rozwój obszarów wiejskich
<b>Konserwatywny</b> Kontynuacja silnych stron WPR i poprawa funkcjonowania słabych	Zmniejszenie liczby i uproszczenie istniejących instrumentów; Wspieranie zgodnej z zasadami konkurencji współpracy rolników	Zmiana zasad podziału	Umiarkowany wzrost budżetu przeznaczony na wsparcie konkurencyjności/innowacyjności i/lub ochrony środowiska
<b>Integracyjny</b> Lepsze powiązanie finansowania WPR z celami	Zmniejszenie liczby i uproszczenie istniejących instrumentów; Zwrócenie uwagi na łańcuch podaży żywności i wzmocnienie siły przetargowej rolników	Zmiana zasad podziału; nowy charakter płatności; „zazielenienie”; wzrost znaczenia zgodności rolnictwa ze środowiskiem; ograniczenie wsparcia największych gospodarstw: specjalne wsparcie drobnych rolników i młodych rolników	Zmiana podziału między państwa członkowskie; innowacyjność; zapobieganie zmianom klimatycznym i ochrona środowiska jako priorytety; lepsze powiązanie z celami strategicznymi UE i wspólna strategia z innymi funduszami
<b>Liberalny</b> Ograniczenie interwencji WPR do spraw środowiskowych i zapobiegających zmianom klimatycznym	Likwidacja	Stopniowe ograniczanie prowadzące do likwidacji	Znacznie zwiększone wsparcie; zwrócenie szczególnej uwagi na zapobieganie zmianom klimatycznym i ochronę środowiska

Źródło: *Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final/2, Brussels, 20.10.2011.*

### 3.4. Scenariusz liberalny (*re-focus scenario*)

Realizacja założeń scenariusza liberalnego spowodowałaby znaczne ograniczenie zakresu prowadzonej WPR. Scenariusz jest oparty na założeniu, że ceny rolne utrzymają się w długim okresie na wysokim poziomie, oznaczającym wysokie dochody rolników i powodującym, że wsparcie dochodów rolniczych będzie zbędne. Zostałyby zatem zniesione wszystkie istniejące instrumenty rynkowe, poza klauzulami uruchamianymi w warunkach poważnych zakłóceń. Zniesienie płatności bezpośrednich następowaloby stopniowo w latach 2013-2020, aby rolnictwo mogło łagodnie dostosować się do funkcjonowania bez nich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich byłaby ograniczona do ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Nastąpiłoby znaczne zwiększenie przekazywanych państwom członkowskim środków wspierających rozwój obszarów wiejskich i znaczne uproszczenie systemu zarządzania nimi.

#### 4. Porównanie skutków realizacji scenariuszy

Celem wszystkich trzech scenariuszy jest zrównoważone, szybciej dostosowujące się do zmieniających warunków i coraz bardziej konkurencyjne rolnictwo, będące częścią żywotnych obszarów wiejskich. Różnią się one kombinacjami środków, za pomocą których ten cel ma być osiągnięty.

Tabela 3. Porównanie spodziewanych skutków realizacji scenariuszy

Rodzaj efektów	Efekt	Scenariusz		
		konserwatywny	integracyjny	liberalny
Ekonomiczne	Wzrost produkcji	+++	++	+
	Konkurencyjność (długookresowa/krótkookresowa)	++/+	+ / ++	+++
	Odporność na kryzys	++	+++	+
Społeczne	Zatrudnienie	+++	++	+
	Dochód	+++	++	+
	Zrównoważenie terytorialne	++	+++	+
Środowiskowe	Zakres przestrzenny	++	+++	+
	Ukierunkowane środki	+	++	+++
	Zrównoważenie długookresowe	++	+++	+
Uproszczenie	x	++	+	+++

Uwagi: +++ scenariusz przynoszący największe efekty; ++ scenariusz znajdujący się na drugim miejscu; + scenariusz o najmniejszych efektach.

Źródło: *Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final/2, Brussels, 20.10.2011.*

#### Efekty ekonomiczne

Scenariusz konserwatywny polega na kontynuacji obecnych tendencji. W krótkim okresie zostałyby zachowane potencjał produkcyjny rolnictwa, ale w dłuższym nastąpiłoby zmniejszenie produkcji rolniczej ze względu na ograniczenia środowiskowe, brak inwestycji produkcyjnych oraz niskie kwalifikacje rolników. Siatki bezpieczeństwa byłyby skuteczne w okresach zagrożeń, ale nie byłyby ochrony przed czynnikami, które przyczyniają się do kryzysu w rolnictwie.

W scenariuszu integracyjnym znajdują się instrumenty, dzięki którym możliwe byłoby zwiększenie produktywności za pomocą innowacji oraz wykorzystania wyników badań naukowych. Realizacja scenariusza umożliwiłaby również zwiększenie siły negocjacyjnej rolników za pomocą działań proefektywnościowych i wspierających uzyskiwanie wyższej wartości dodanej przez gospodarstwa rolne; dotychczas znaczenie przywiązywano jedynie do negocjacji cenowych.

Realizacja scenariusza liberalnego spowodowałaby przyspieszenie przekształceń strukturalnych prowadzące do poprawy opłacalności produkcji dużych



gospodarstw. Jednakże równocześnie nastąpiłoby ograniczenie produkcji rolniczej, zwiększyłyby się ryzyko niestabilności rynku ze względu na brak skutecznych sieci bezpieczeństwa, jak również ryzyko mniejszych wydatków na innowacje.

Realizacja wszystkich scenariuszy miałaby ograniczony wpływ na ceny żywności chociaż scenariusz integracyjny prawdopodobnie najlepiej sprzyjałby poprawie jakości produktów i zwiększeniu asortymentu, a także produkcji zrównoważonej. Również wpływ na rynki światowe, w tym na państwa rozwijające się, byłby we wszystkich trzech scenariuszach ograniczony. Byłby to wynik poprzednich reform WPR, w wyniku których Unia Europejska przestała być regionem współtworzącym ceny rynków międzynarodowych, oraz obecnego i przyszłego poziomu cen światowych.

### **Efekty społeczne**

Dochody rolnicze zależą w dużym stopniu od zasad podziału płatności bezpośrednich. W scenariuszu konserwatywnym zaproponowano cztery warianty podziału między państwa członkowskie. Problemem, który musi być rozwiązany, jest mniej zróżnicowany podział i zapewnienie wsparcia, lepiej służącego założonym celom, przy równoczesnym uniknięciu poważnych zakłóceń. Działania, mające na celu spłaszczenie zróżnicowania stawek (ang. *flatter rate*) przyniosłyby zwłaszcza korzyści tym państwom członkowskim, w których rolnicy obecnie otrzymują płatności w przeliczeniu na jednostkę powierzchni znacznie poniżej przeciętnej unijnej.

Scenariusz integracyjny umożliwiłby stosowanie narzędzi znacznie subtelniejszych i lepiej służących założonym celom. Narzędziami tymi byłyby ograniczenie wsparcia, wypłacanego dużym gospodarstwom (ang. *capping*) oraz specjalne wsparcie, udzielane młodym rolnikom i właścicielom małych gospodarstw. Ponadto obowiązywałaby zasada, że płatności bezpośrednie będą otrzymywać jedynie aktywni rolnicy (ang. *active farmers*), spełniający warunki nowej definicji, która jeszcze nie została opracowana.

Z analiz, na podstawie których ustalano próg podstawowy<sup>12</sup>, powyżej którego wysokość wypłacanych płatności bezpośrednich byłaby ograniczana, wynika, że przy poziomie 150 tys. euro liczba gospodarstw objętych *cappingiem* byłaby niewielka. Niewielki byłby wówczas również wpływ *cappingu* na dochody sek-

---

<sup>12</sup> Progiem podstawowym jest kwota należnych płatności bezpośrednich, obliczonych według ogólnie obowiązującej stawki, pomniejszona o wysokość płac wypłacanych pracownikom najemnym oraz wszystkich, ponoszonych przez pracodawcę dodatkowych kosztów płacowych (podatki i obciążenia socjalne).

tora. Wprowadzenie skali progresywnej<sup>13</sup> ogranicza niebezpieczeństwo podziału gospodarstw, a obniżenie progów o koszty pracy najmniej uwzględnia znacznie dużych gospodarstw na lokalnym, wiejskim rynku pracy.

Natomiast zastąpienie należnych niewielkiemu gospodarstwu płatności bezpośrednich płatnością ryczałtową uprościłoby system, a w połączeniu z obowiązującym na obszarze UE pułapem płatności ryczałtowej 1000 euro i limitem, wynikającym z kwoty płatności bezpośrednich ogółem, które może wypłacić państwo członkowskie („koperta krajowa”), byłoby najtańszym rozwiązaniem.

Wsparcie młodych rolników byłoby powiązane z przeciętnymi płatnościami bezpośrednimi, wypłacanymi w państwie członkowskim i przeciętnym obszarem gospodarstw.

Analiza pojęcia „aktywny rolnik” wykazuje, że przy eliminacji rolników, których dochody pochodzą przede wszystkim spoza rolnictwa, powstaje poważne ryzyko dyskryminacji właścicieli małych gospodarstw. W definicji aktywnego rolnika powinien być zatem ustalony minimalny udział dochodów z działalności rolniczej, ale ograniczenie to nie powinno obowiązywać rolników otrzymujących niewielkie płatności.

Tabela 4. Wpływ scenariuszy na dochody z rolnictwa w 2020 roku w porównaniu ze stanem obecnym

Wyszczególnienie	Scenariusz		
	konserwatywny	integracyjny	liberalny
Procentowa zmiana wartości dodanej netto osiągananej przez gospodarstwa rolne	-2,0	-3,0	-23,0
Procentowy wzrost udziału gospodarstw, w których dochody nie pokrywają wynagrodzenia za pracę	+0,3	+1,2	+9,6

Źródło: *Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final/2, Brussels, 20.10.2011.*

Scenariusz konserwatywny jest najbliższy obecnej sytuacji, gdy rozpatruje się zatrudnienie w rolnictwie, dochody rolnicze i strukturę gospodarstw. Scenariusz integracyjny wymagałby poniesienia większych kosztów w krótkim okresie ze względu na dodatkowe koszty ochrony środowiska i poprawy produktywności.

<sup>13</sup> Do wysokości progu podstawowego wszystkie gospodarstwa (również te, które go przekroczyły) otrzymują płatności w pełnej wysokości. Powyżej progu podstawowego istnieje kilka następnych „progów”. Wewnątrz kolejnych progów poziom ograniczenia płatności jest coraz większy. Po przekroczeniu ostatniego progu nie zwiększa się kwoty wypłacanych płatności bezpośrednich.

Jednak w okresach średnim i długim poprawiłaby się sytuacja ekonomiczna rolników ze względu na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, zapewniający zatrudnienie oraz możliwości uzyskania na obszarach wiejskich dochodów poza rolnictwem. Przekształcenia strukturalne w przypadku realizacji scenariusza liberalnego wiązałyby się z poważnymi kosztami społecznymi, spadkiem dochodów i zatrudnienia, które nie byłyby w pełni zrekomensowane lepszą sytuacją w dziedzinie ochrony środowiska.

Wprawdzie przeciętne unijne dochody rolnicze ukrywają znaczne różnice między państwami członkowskimi oraz typami gospodarstw, ale równocześnie świadczą o potrzebie powiązania wzrostu wsparcia z wyrównywaniem sytuacji w zakresie wartości dodanej netto oraz ograniczania liczby gospodarstw, osiągających dochody tak niskie, że nie pokrywają wynagrodzenia za pracę. Podstawową kwestią będzie wzrost produktywności i zrównoważenia rolnictwa. Konieczne byłoby zatem w nowym budżecie wieloletnim zwiększenie środków na badania i innowacje w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo żywnościowe, bioekonomia i zrównoważone rolnictwo.

### **Efekty środowiskowe**

W scenariuszu konserwatywnym zaproponowano kilka modyfikacji polityki ochrony środowiska, dokonując takich zmian w podziale płatności bezpośrednich, które będą skłaniać rolników do prowadzenia gospodarstw w sposób przyjazny środowisku. Jednakże równocześnie jest wątpliwe, czy modyfikacje te mogłyby zapobiegać zmianom klimatycznym i innym wyzwaniom środowiskowym w przyszłości. Brak odpowiednio silnych środków zapobiegawczych mogłyby utrudnić lub uniemożliwić prowadzenie rolnictwa zrównoważonego w długim okresie.

W scenariuszu integracyjnym uznano, że problemy klimatyczne i środowiskowe powinny mieć w przyszłej WPR znacznie większe znaczenie niż obecnie. Stąd propozycja ustanowienia instrumentu zazielenienia, który stanowiłby integralną część mechanizmu płatności bezpośrednich. Problem polega na sformułowaniu przepisów o zazielenianiu w taki sposób, aby uzyskać znaczne korzyści środowiskowe i klimatyczne oraz zapewnić zrównoważone stosowanie zasobów naturalnych bez zakłócenia terytorialnej równowagi na obszarze UE i długookresowej konkurencyjności gospodarki rolnej. Należy również unikać niepotrzebnego skomplikowania zarządzania płatnościami bezpośrednimi.

Poszukując najlepszego rozwiązania analizowano warianty, polegające na różnym zakresie zazielenienia (trwałe użytki zielone, okrywa zielona, wydzielone obszary ekologiczne (ang. *ecological focus areas*), różnicowanie płodozmianu,

zazielenianie obszarów Natura 2000). Z analizy wynika, że nie można uniknąć pewnych obciążeń biurokratycznych. Spowodowany zmianami polityki ochrony środowiska spadek dochodów byłby na ogół umiarkowany, ale różnice między państwami członkowskimi, regionami i typami gospodarstw poważne. Ujemny wpływ na dochody byłby stosunkowo duży przy zazielenieniu, zakładającym obowiązek wprowadzenia skomplikowanych płodozmianów, ale niewielki przy zakładaniu obszarów ekologicznych. Zazielenienie zwalniałoby również środki publiczne, które mogłyby być przeznaczone w programie rozwoju obszarów wiejskich na rozwiązywanie skomplikowanych problemów rolnośrodowiskowych i klimatycznych. Połączenie środków przeznaczonych na ochronę środowiska z subwencjami, wypłacanymi rolnikom na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania mogłyby znacznie zwiększyć środki publiczne zaangażowane w rozwiązywanie problemów dóbr publicznych. Zakładając, że zostanie zachowana właściwa struktura programowania, a państwa członkowskie prawidłowo zrealizują zaplanowane działania, scenariusz integracyjny najlepiej chroniłby terytorialne zrównoważenie rolnictwa i obszarów wiejskich w długim okresie.

Podwojenie w scenariuszu liberalnym środków współfinansujących dobrze zaprogramowane działania chroniące środowisko nie spowodowałoby zrównoważonego gospodarowania ziemią na obszarze UE. Nie byłoby bowiem wówczas płatności bezpośrednich, których wypłata byłaby uzależniona od zgodności działalności rolniczej z zasadami ochrony środowiska. Ponadto negatywne konsekwencje społeczne, zwłaszcza na obszarach i w gałęziach najbardziej uzależnionych od płatności bezpośrednich (duże gospodarstwa zbożowe i mleczarskie, ekstensywny chów bydła, owiec i kóz), byłyby tak silne, że przejściowe środki wspierające restrukturyzację nie zrekompensowałyby strat, spowodowanych likwidacją płatności. Brak środków, poprawiających jakość życia na obszarach wiejskich, mógłby zagrozić wiejskiej strukturze, zwłaszcza w regionach zróżnicowanej gospodarki wiejskiej, w których wystąpiłaby groźba zakłócenia równowagi terytorialnej.

Realizacja scenariusza liberalnego znacznie uprościłaby programowanie i realizację WPR, ponieważ nowy model płatności bezpośrednich przewidziany w scenariuszach integracyjnym i konserwatywnym, a także konieczność lepszej koordynacji działań, znajdujących się w obu filarach znacznie skomplikowałyby programowanie i zarządzanie WPR.

W tabeli 5 porównano, jak realizacja każdego ze scenariuszy wpłynęłaby na zaopatrzenie w żywność, zrównoważenie rolnictwa i równowagę terytorialną scenariuszy. Przy analizie należy pamiętać, że równoczesne zastosowanie nie-

których instrumentów wywołuje efekt synergii (wzrost stopnia realizacji wszystkich celów) natomiast innych efekt *trade-off* (zwiększenie stopnia realizacji jednego celu powoduje zmniejszenie stopnia realizacji innego).

Tabela 5. Porównanie niektórych efektów realizacji scenariuszy

Wyszczególnienie	Scenariusz		
	konserwatywny	integracyjny	liberalny
Opłacalna produkcja żywności	++	+++	+
Zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działaniami klimatycznymi	+	+++	++
Zrównoważony rozwój przestrzenny	++	+++	+
Unijna wartość dodana	++	+++	+
Efektywność kosztowa	+	++	+

Uwagi: +++ wpływ bardzo silny, ++ wpływ umiarkowany, + wpływ słaby lub wpływ negatywny.

Źródło: *Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final/2, Brussels, 20.10.2011.*

W scenariuszu konserwatywnym szczególne znaczenie mają instrumenty wspierające dochody, a zatem poprawiające opłacalność produkcji (filar I). Ponieważ środki filaru II współfinansują zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi występuje wyraźny efekt *trade off*. W scenariuszu integracyjnym środkiem poprawiającym opłacalność produkcji żywności jest zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi w warunkach zrównoważonego rozwoju terytorialnego. W scenariuszu liberalnym pominięto interakcje między czynnikami ekonomicznymi i przestrzennymi.

Przyjęcie scenariusza integracyjnego spowodowałoby maksymalizację wartości dodanej w skali UE dzięki działaniom, które przynoszą największe korzyści, gdy są realizowane wspólnie przez państwa członkowskie. Nastąpiłoby wówczas połączenie instrumentów stosowanych na całym obszarze UE w ogólnounijne cele. Są nimi ochrona środowiska, zapobieganie zmianom klimatycznym, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i poprawa zaufania konsumentów. W scenariuszu tym następuje wzmocnienie unijnego „oprzyrządowania” narzędziami skłaniającymi do ściślejszej współpracy oraz przekazywania *know – how* i innowacyjnych rozwiązań. Równocześnie państwa członkowskie i regiony mogłyby podejmować znaczną część decyzji, wprowadzających w życie działania programu. Dzięki temu program byłby lepiej dostosowany do potrzeb lokalnych.

Scenariusz konserwatywny kontynuuje politykę osiągania unijnej wartości dodanej za pomocą Wspólnej Polityki Rolnej, co ma szczególne znaczenie ze względu na negocjacje handlowe, zwłaszcza Rundę Milenijną WTO, i działania ostatnich dwudziestu lat mające na celu poprawę skuteczności i efektywności.

Scenariusz integracyjny wykorzystywałby najefektywniej budżet unijny, maksymalizując unijną wartość dodaną. W scenariuszu konserwatywnym wydatki budżetowe byłyby takie same natomiast efekty mniejsze. Scenariusz liberalny wymagałby najmniejszego budżetu, ale równocześnie nastąpiłoby znaczne ograniczenie zakresu działania WPR i mniejsza byłaby unijna wartość dodana.

## 5. Uwagi końcowe

Omówione dokumenty są raczej prezentacją życzeń Komisji, a nie informacją o WPR, która będzie prowadzona w latach 2013-2020. Również towarzyszące im projekty przygotowanych przez Komisję rozporządzeń niczego nie przesądzają. Rada ich jeszcze nie przyjęła (ostatnio opublikowano jedynie projekty Komisji z propozycjami poprawek Prezydium Rady; dokumenty te będą na początku następnego roku omawiane przez Radę). Do zakończenia prac jest jeszcze daleko, gdyż po przyjęciu rozporządzeń przez Radę niezbędna jest jeszcze zgoda Parlamentu Europejskiego. Wiadomo, że Prezydium Rady wprowadziło do propozycji Komisji co najmniej kilka poprawek, istotnie zmieniających propozycje Komisji. Nie można również wykluczyć, że niektóre uwagi państw członkowskich zostaną uwzględnione przez Radę, a trudno spodziewać się, iż Parlament Europejski zgodzi się przyjąć rozporządzenia w wersji przyjętej przez Radę. W rezultacie WPR, która będzie realizowana w latach 2014-2020, może poważnie różnić się od projektu Komisji, sformułowanego w projektach rozporządzeń i w *Impact Assessment*.

Mimo to można w oparciu o omówione dokumenty sformułować kilka ogólnych uwag.

1. Trudno zgodzić się z cytowaną opinią Ciolosa, że czeka nas w najbliższych latach najważniejsza od pięćdziesięciu lat reforma WPR. Scenariusz integracyjny, który został przyjęty przez Komisję za podstawę dalszych prac, jest raczej scenariuszem kontynuacji WPR, prowadzonej w latach 2007-2013, niż proponującym poważne reformy. Zawarte w nim uznanie ochrony środowiska naturalnego i zapobiegania zmianom klimatycznym za cel strategiczny nie zmienia „filozofii” WPR, gdyż co najmniej od początku poprzedniej dekady środowisko naturalne i zmiany klimatyczne są obecne w unijnej polityce rolnej. „Zazielenienie”, czyli uzależnienie wypłaty 30% płatności

bezpośrednich od prowadzenia gospodarki rolnej w sformułowany w projekcie rozporządzenia sposób, który ma skutecznie chronić środowisko i zapobiegać zmianom klimatycznym, jest zatem tylko nowym instrumentem, a nie świadectwem reformy.

2. Z dokumentów Komisji wynika, że już w latach 2007-2009 poważnie liczone się, że kolejny wieloletni budżet WPR będzie „budżetem małym”. Dlatego też między innymi zastanawiano się nad możliwościami zmiany struktury wieloletniego budżetu WPR. W propozycjach eksperckich sugerowano zmniejszenie środków pierwszego filaru (środki wspierające dochody rolnicze), a zwiększenie drugiego filaru (środki wspierające rozwój rolnictwa i regionów wiejskich). Tymczasem jeszcze nie zakończone negocjacje w sprawie wysokości wieloletniego budżetu zakończą się najprawdopodobniej ograniczeniem środków na rozwój i zachowaniem na obecnym poziomie środków wspierających dochody rolnicze. Wówczas WPR w latach 2014-2020 będzie jeszcze gorliwiej niż obecnie chronić dochody kosztem środków przeznaczonych na rozwój.
3. Propozycje Komisji, mimo retoryki o potrzebie ujednolicenia poziomu płatności bezpośrednich, są w tej dziedzinie bardzo powściągliwe. Ich przyjęcie przez Radę i Parlament byłoby jawnie niesprawiedliwym traktowaniem niektórych „nowych” państw członkowskich, w tym przede wszystkim trzech państw bałtyckich, które otrzymują najmniejsze płatności w przeliczeniu na jednostkę powierzchni.
4. Niektóre radykalne propozycje Komisji, regulujące „zazielenie”, zostały już zmodyfikowane przez Prezydium Rady. Między innymi poprawiono absurdalny przepis, że gospodarstwa, mające co najmniej 3 ha gruntów ornych, będą zobowiązane uprawiać na nich co najmniej trzy rośliny. (Niespełnienie tego warunku oznaczało zmniejszenie płatności bezpośrednich o 30%). Modyfikacja polega na podniesieniu minimalnej powierzchni gruntów ornych, podlegających obowiązkowi różnicowania płodozmianu z 3 do 15 hektarów. Skorygowano także propozycję równie absurdalnego przepisu, że rolnicy (poza mającymi małe gospodarstwa) będą obowiązani przekształcić 7% powierzchni użytków rolnych, uprawniającej do otrzymania płatności bezpośrednich (ang. *eligible hectares*), pomniejszonej o powierzchnię trwałych użytków zielonych, w obszar ekologiczny (ang. *ecological focus area*). Przepis ten, zgodnie z poprawką Prezydium, obowiązywałby jedynie rolników mających gospodarstwa, których powierzchnia uprawiona do otrzymania płatności bezpośrednich po wyłączeniu trwałych użytków zielonych przekracza 15 ha. Można spodziewać się, że przedstawiciele państw człon-

kowskich i europarlamentarzyści zgodzą się z modyfikacjami Prezydium Rady, a ponadto znajdą w propozycjach Komisji jeszcze inne nonsensy, które usuną lub co najmniej złagodzą.

5. Najważniejszym zarzutem, który należy postawić projektowi proponowanemu przez Komisję i przyjętemu przez Prezydium Rady, jest zaproponowanie takiego zestawu narzędzi, które mogą spowodować silny efekt *trade-off* między dwoma celami: ochroną środowiska a konkurencyjnością rolnictwa. Wiadomo, że wiele gałęzi rolnictwa UE przegrywa konkurencję na rynkach międzynarodowych i że dodatkowych trudności przysparza obowiązek przestrzegania zasady *cross-compliance*. Uzależnienie wypłacania płatności bezpośrednich od przekształcenia części gospodarstw w obszar ekologiczny i obowiązek dywersyfikacji upraw, niezależnie od negatywnego wpływu na konkurencyjność rolnictwa UE, stanowią daleko posuniętą ingerencję w organizację gospodarstw.
6. Ze szczegółowych przepisów wynika, że nie istnieje równowaga między trzema celami, które ma realizować WPR w latach 2014-2020. Narzędzia realizacji celu drugiego, „Zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i środowiskowymi dobrami publicznymi” są tak skonstruowane, że uniemożliwiają lub co najmniej bardzo utrudniają poprawę konkurencyjności rolnictwa UE na rynkach międzynarodowych. Jeżeli sytuacja w latach 2014-2020 będzie się rozwijać zgodnie ze scenariuszem konserwatywnym lub integracyjnym, to pozycja konkurencyjna rolnictwa UE zarówno na rynkach międzynarodowych, jak i wewnętrznych ulegnie znacznemu osłabieniu, o czym będzie świadczyć przede wszystkim przejście na pozycję dużego importera netto artykułów rolno-spożywczych.
7. Ostatecznym wnioskiem, jest stwierdzenie, że proponowany program WPR po 2013 roku jest programem zmuszającym rolników do gospodarowania zgodnie z niekiedy przesadnie restrykcyjnymi, a także wątpliwej wartości przepisami chroniącymi środowisko naturalne i zapobiegającymi zmianom klimatycznym. Ponadto około 70% jego środków ma wspierać dochody rolnicze (płatności bezpośrednie), a tylko około 25% rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Natomiast w programie brak skutecznych działań zapewniających wzmocnienie pozycji konkurencyjnej artykułów rolno-spożywczych UE na rynkach międzynarodowych i zwiększających potencjał produkcyjny rolnictwa unijnego. Jest to więc przede wszystkim program ochrony dochodów rolniczych i środowiska naturalnego, i tym dwóm celom jest podporządkowany rozwój rolnictwa i regionów wiejskich.



## **Bibliografia**

*Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options*, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final/2, Brussels, 20.10.2011.

Nowicki P. i in., *Scenar 2020 – Scenario Study on Agriculture and the Rural World*, DG AGRI Contract No 30-CE-0040087/00-08, Brussels 2007.

Nowicki P. i in., *Scenar 2020-II – Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study. Preparing for Change*, Contract No. 30-CE-0200286/00-21, European Commission, Directorate General Agriculture and Rural Development, Brussels 2009.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards the regime of the single payment scheme and support to vine-growers, European Commission, COM(2011) 631 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), European Commission, COM(2011) 626 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, European Commission, COM(2011) 625 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Commission, COM(2011) 627 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, European Commission, COM(2011) 628 z 12.10.2011.

*The CAP towards 2020. Meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2020) 672 final, Brussels, 18.11.2010.

## **Kwestie finansowe i legislacyjne WPR 2014-2020. Stan na 15 grudnia 2012 roku**

### **1. Uwagi wstępne**

Chociaż do 1 stycznia 2014 roku pozostało niewiele więcej niż rok, wciąż jest jeszcze nieznana wysokość środków, które będą zarezerwowane w wieloletnim budżecie unijnym, realizowanym w latach 2014-2020, na współfinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Nie ma również Rozporządzeń i Dyrektyw Parlamentu Europejskiego (w tekście używa się skrótów PE i Parlament) i Rady Europejskiej (w tekście używa się skrótów RE i Rada) oraz wydanych na ich podstawie Rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej (w tekście używa się skrótów KE i Komisja). Rozporządzenia i Dyrektywy tych trzech organów Wspólnoty będą stanowić prawne „oprzyrządowanie” WPR, która będzie prowadzona w latach 2014-2020. Opracowanie oparto zatem z konieczności na dokumentach i danych wstępnych, dostępnych na dzień 15 grudnia 2012 roku, które mogą jeszcze ulec istotnym zmianom. Już obecnie niektóre propozycje legislacyjne KE zostały poważnie zmodyfikowane przez Prezydium RE, a można spodziewać się, że podczas dalszych prac Rady zostaną wprowadzone zmiany zainicjowane przez państwa członkowskie. Niewątpliwie również PE, pracując nad pakietem legislacyjnym, wprowadzi do rozporządzeń kolejne poprawki.

### **2. Prace nad unijnym budżetem wieloletnim na lata 2014-2020**

W tabeli 1 podano cztery propozycje budżetu unijnego na lata 2014-2020 w takiej kolejności, w jakiej się ukazywały. Dwie pierwsze są autorstwa Komisji, która jest jedyną instytucją unijną mającą prawo inicjatywy legislacyjnej. 29 czerwca 2011 roku KE przekazała propozycję budżetu<sup>1</sup> na kolejne siedmioletnie Radzie, Parlamentowi Europejskiemu, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów. Budżet (w cenach 2011 roku), obejmujący dwadzieścia siedem państw członkowskich, został opracowany na kwotę 1083,3 mld euro (wersja zobowiązania, ang. *commitments*), z tego 1025,0 mld euro w części „podstawowej” („Wieloletnie Ramy Finansowe”, ang. „*Multiannual Financial*

---

<sup>1</sup> *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska, KOM(2011) 500 wersja ostateczna, Bruksela, 29.6.2011.

*Framework*”; w tekście używa się skrótu WRF) i 58,3 mld euro w części „dodatkowej” („Poza Wieloletnimi Ramami Finansowymi”, ang. „*Outside Multiannual Financial Framework*”; w tekście używa się skrótu „poza WRF”). W lipcu 2012 roku Komisja przedłożyła drugą propozycję, w której ogólna kwota budżetu została zwiększona do 1091,5 mld euro<sup>2</sup>. Zwiększenie zostało spowodowane koniecznością uwzględnienia dwudziestego ósmego państwa członkowskiego – Chorwacji. Wprawdzie proces jej przyjęcia nie został jeszcze formalnie zakończony, ale jest tak zaawansowany, że należało w budżecie zarezerwować dla Chorwacji odpowiednie kwoty.

Wiadomo było, że dyskusja nad proponowanym przez KE budżetem wieloletnim będzie tradycyjnie długa i burzliwa zarówno w Radzie, jak i w Parlamencie. Wysokość budżetu wieloletniego również w poprzednich okresach programowania była źródłem sporów, wszczynanych zwykle przez Wielką Brytanię, która z reguły od czasu Margaret Thatcher (1984 rok) domagała się budżetu niższego niż proponowany przez Komisję. Obecna propozycja Komisji została jednak zakwestionowana nie tylko przez Wielką Brytanię, ale przez wszystkich dziewięciu płatników netto<sup>3</sup>. Państwa, które do budżetu unijnego przekazują więcej niż z niego otrzymują, domagały się mniejszego budżetu, nie wymieniając jednak we wspólnym liście kwoty zmniejszenia (niższy budżet to mniejsze obowiązkowe wpłaty płatników netto i – co ważniejsze – mniejsza różnica między obowiązkowymi wpłatami do budżetu unijnego a środkami otrzymanymi z niego; w rezultacie niższe ujemne saldo obrotów płatnika netto z budżetem unijnym). Natomiast niektórzy płatnicy netto wymieniali konkretną sumę zmniejszenia<sup>4</sup>. Premier brytyjski stwierdził przy tym, że w razie nie spełnienia jego żądania, Wielka Brytania zawetuje budżet. Z kolei beneficjenci netto, w tym Polska, domagali się zachowania budżetu w wysokości proponowanej przez Komisję. Wiedzą oni, że mniejszy budżet oznacza niższe dodatnie salda obrotów beneficjentów netto z budżetem unijnym, a zatem m.in. ogranicza możliwości realizowania programów rozwojowych. Negocjacje, które miały doprowadzić do uzgodnienia stanowiska wszystkich 27 państw członkowskich (przyjęcie budżetu wieloletniego przez Radę wymaga jednomyślności), miały postać intensywnych spotkań na różnych szczeblach administracji rządowej. Ważną rolę odgrywali w nich „szerpowie”, wyspecjalizowani w dwustronnych i wielostron-

---

<sup>2</sup> A. Matthews, *No decision on MFF budget at first attempt*, 13 November 2012. Wpis na blogu: <http://capreform.eu/no-decision-on-mff-budget-at-first-attempt/>.

<sup>3</sup> List złożony 19.12.2011 r., podpisany przez Austrię, Danię, Finlandię, Francję, Holandię, Niemcy, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy.

<sup>4</sup> Premier Wielkiej Brytanii David Cameron domagał się zmniejszenia budżetu siedmioletniego o co najmniej o 100 mld euro.

nych nieoficjalnych rozmowach kularowych. O tym, jak trudne musiały być te rozmowy, świadczy zwołanie dopiero w dniach 22-23 listopada 2012 roku, a więc 16 miesięcy po przekazaniu projektu przez Komisję, specjalnej RE, na której budżet miał być przyjęty. Zwołanie RE w tym momencie było zresztą ryzykowne, ponieważ wiadomo było, że kularowe rozmowy państw członkowskich nie doprowadziły jeszcze do *consensusu*; nadal utrzymywały się poważne różnice stanowisk. Dlatego też roli mediatora podjął się z racji swego stanowiska Przewodniczący Rady Herman Van Rompuy, który przedstawił podczas posiedzenia dwie propozycje budżetowe; drugą po odrzuceniu przez państwa członkowskie pierwszej (por. tabela 1; „Propozycje Van Rompuy”). Zarówno w pierwszej, jak i w drugiej propozycji budżet ogółem był niższy od proponowanego przez KE (wersja skorygowana z lipca 2012 roku) o około 80 mld euro i wynosił niespełna 1011 mld euro<sup>5</sup>. Cięcia miały ograniczyć część „poza WRF” do niespełna 40 mld euro (o około 20 mld euro, czyli o 35%), a budżet podstawowy w pierwszej propozycji do 973,2 mld euro, natomiast w drugiej do 971,9 mld euro (o ponad 60 mld euro, czyli o 6%). Tak wysokie cięcia w części „poza WRF” były częściowo zabiegiem księgowym, ponieważ trzech pozycji na kwotę około 14,5 mld euro Van Rompuy nie usunął, a jedynie przeniósł do budżetu podstawowego, nie zwiększając zresztą z tego powodu jego wysokości. Jedną z nich, „Rezerwa uruchamiana w sytuacjach kryzysowych” w drugiej propozycji znalazła się ponownie w części „poza WRF”.

Cechą charakterystyczną obu propozycji Van Rompuy’a było zmniejszenie kwot znajdujących się w dwóch największych i najważniejszych rozdziałach budżetu, rozdziale 1, zatytułowanym „Wzrost innowacyjny i oparty na wiedzy”<sup>6</sup> oraz w rozdziale 2 „Wzrost zrównoważony i gospodarowanie zasobami naturalnymi” (pod tą nazwą kryją się przede wszystkim środki współfinansujące WPR, stanowiące blisko 97% środków rozdziału, a także niewielkie środki współfinansujące rybołówstwo, ochronę środowiska oraz zapobieganie zmianom klimatycznym). Propozycje te nie stanowiły zaskoczenia, bo tak poważna redukcja budżetu nie byłaby możliwa bez cięć wydatków na wzrost innowacyjny i Wspólną Politykę Rolną. Van Rompuy proponował przede wszystkim ograniczenie wspierania wzrostu innowacyjnego i opartego na wiedzy (o blisko 33 mld euro

---

<sup>5</sup> A. Matthews, *No decision...*, op. cit.

<sup>6</sup> Niektórzy polscy tłumacze przekładają „*smart and inclusive growth*” jako „inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu”. E. Kawecka-Wyrzykowska zwróciła uwagę, że tłumaczenie to budzi wątpliwości (por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Propozycje nowych źródeł finansowania unijnego budżetu w latach 2014-2020*, „Unia Europejska.pl” 2012, nr 5). Stąd moja propozycja, odbiegająca od dosłownego tłumaczenia, ale chyba lepiej oddająca typ wzrostu. Propozycja jednak na pewno nie przyjmie się, a pewnie nawet nie zostanie zauważona.

w pierwszej, a ponad 35 mld euro w drugiej propozycji), przy czym w pierwszej propozycji zostały ograniczone niemal wyłącznie środki funduszy strukturalnych i funduszu spójności (zmniejszenie o blisko 30 mld), a współfinansujące innowacyjność i postęp naukowy (wzrost oparty na wiedzy) pozostawione właściwie bez zmian. W drugiej przywrócono częściowo środki funduszy strukturalnych i funduszu spójności (zmniejszenie o około 19 mld euro) kosztem finansowania innowacyjności i postępu naukowego (ograniczenie o 16 mld euro). O zachowanie finansowania funduszy strukturalnych na poziomie proponowanym przez Komisję starały się przede wszystkim biedniejsze państwa członkowskie (państwa konwergencji), tworząc w tym celu koalicję *ad hoc*, znaną pod nazwą „Przyjaciele Funduszu Spójności”.

Chociaż cięcia proponowane przez Van Rompuya wyniosły około 80 mld euro, a zatem były bliskie pierwotnym żądaniom D. Camerona, „mediacja” nie powiodła się. Płatnicy netto nie zaakceptowali okrojonego budżetu, domagając się jeszcze większych cięć. Ich żądania nie ograniczały się jednak tylko do zmniejszenia budżetu ogółem. Wysokości ujemnych sald płatników netto w rozliczeniach z budżetem unijnym zależą bowiem również od tego, które pozycje zostaną zmniejszone, a które pozostaną na dotychczasowym poziomie. Niektórzy z nich zatem starannie pilnowali, aby zostały zachowane te pozycje, dzięki którym otrzymują z powrotem znaczną część wpłaconych do budżetu unijnego pieniędzy. Tak postępowała między innymi Francja, ostro broniąca płatności bezpośrednich, przy czym jej działania okazały się niezwykle skuteczne. Świadczy o tym korekta dokonana przez Van Rompuya w jego drugiej propozycji ograniczenia budżetu. W pierwszej finansowanie WPR zostało zmniejszone o 22 mld euro, a w drugiej tylko o 14 mld euro. Różnica wynikała z przywrócenia części środków przeznaczonych na sfinansowanie regulacji rynkowych i płatności bezpośrednich (w pierwszej propozycji cięcia tych pozycji wyniosły około 13 mld euro, a w drugiej około 5 mld euro). Najprawdopodobniej wskutek zabiegów Francji i niektórych innych płatników netto Van Rompuy w ciągu jednego dnia „poprawił” swoją propozycję. Środki przeznaczone na sfinansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich nie miały tak wpływowych obrońców i w obu propozycjach zmniejszono je o około 9 mld euro (ze środków tych korzystają przede wszystkim biedniejsze państwa członkowskie; płatnicy netto nie są nimi specjalnie zainteresowani).

Tabela 1. Budżet UE (zobowiązania) w latach 2014–2020. Propozycje Komisji i Van Rompuy (mln euro, ceny 2011 roku)

Wyszczególnienie	Propozycje Komisji		Propozycje H. Van Rompuy	
	pierwotna	skorygowana	pierwsza	druga
<b>wieloletnie ramy finansowe WRF</b>				
(1) Wzrost innowacyjny i oparty na wiedzy	490 908	494 763 <sup>e</sup>	462 147	459 691
- Spójność społeczna, ekonomiczna i terytorialna <sup>a</sup>	336 020	339 243	309 495	320 148
- Pozostałe pozycje	154 888	155 520	152 652	139 543
(2) Wzrost zrównowazony: zasoby naturalne	382 927	386 472	364 472	372 229
- w tym: Wspólna Polityka Rolna	371 720	373 864	352 118	360 188
z tego: rynek i płatności bezpośrednie	281 825	283 051	269 852	277 852
- rozwój obszarów wiejskich	89 895	90 813 <sup>c</sup>	82 266 <sup>c</sup>	82 336 <sup>c</sup>
- rybołówstwo, ochrona środowiska i zachowanie klimatu	9 885	11 208	10 954	10 711
- inne, w tym wydatki administracyjne (m.in. Agencje)	1 323	1 400 <sup>c</sup>	1 400 <sup>c</sup>	1 400 <sup>c</sup>
(3) Bezpieczeństwo i sprawy obywatelskie	18 535	18 809	18 309	16 685
(4) Globalna Europa	70 000	70 000	65 650	60 667
(5) Administracja, w tym:	62 629	63 165	62 629	62 629
- wydatki funkcjonowania instytucji	50 464	51 000	..	..
(6) Wyrównanie	-	27	27	27
<b>Wersja zobowiązania WRF ogółem</b>	<b>1 025 000</b>	<b>1 033 235</b>	<b>973 222</b>	<b>971 916</b>
% DNB	1,05%	1,08%	..	..
<b>poza wieloletnimi ramami finansowymi</b>				
Rezerwa uruchamiana w sytuacjach krytycznych	2 450	2 450	.. <sup>b</sup>	1 960
Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	3 000	3 000	1 848	1 848
Fundusz Solidarności	7 000	7 000	5 250	4 550
Instrument elastyczności	3 500	3 500	3 500	3 500
International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER)	2 707	2 707	przeniesiona do pozycji 1 WRF	..
Global Monitoring for Environment and Security (GMES)	5 841	5 841	przeniesiona do pozycji 1 WRF	..
Rezerwa na wypadek kryzysów w rolnictwie	3 500	3 500	przeniesiona do pozycji 2 WRF	..
Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Krajów Rozwijających się	30 319	30 319	26 984	26 984
Poza WRF ogółem	58 316	58 316	37 582	38 842
<b>WRF i poza WRF ogółem</b>	<b>1 083 316</b>	<b>1 091 541</b>	<b>1 010 804</b>	<b>1 010 758</b>

<sup>a</sup> bez pozycji „Connecting Europe”; <sup>b</sup> przeniesiona do pozycji Globalna Europa (następnie przeniesiona ponownie do „poza WRF”); <sup>c</sup> szacunki własne

Źródło: Zestawiono na podstawie: Propozycja Komisji: pierwotna – Propozycja rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, KOM (2011) 398 wersja ostateczna z 29.6.2011 r.; skorygowana – Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, KOM 2012/388 wersja ostateczna, 6.7.2012 r.; Propozycje H. Van Rompuy: A. Mathews, No Decision on MFF budget at first Attempt, 13 November 2012, Blog dostępny na stronie: <http://capreform.eu/no-decision-on-mff-budget-at-first-attempt-i-wlasne-szacunki>.

Płatnicy netto, domagając się niższego budżetu na lata 2014-2020, dysponują dwoma poważnymi argumentami, których nie mieli podczas poprzednich dyskusji budżetowych. Pierwszym jest krytyczna sytuacja finansów niektórych państw strefy euro. Stabilizacja finansowa strefy przy zachowaniu obecnego składu jej członków wymaga zaangażowania niezwykle wysokich środków ratunkowych, przy czym ostateczne koszty tego przedsięwzięcia, a także termin, w którym nastąpi powrót do równowagi, są wciąż jeszcze nieznane. W uzdrażnianie finansów państw, które mają poważne kłopoty finansowe, poza międzynarodowymi instytucjami finansowymi – Europejskim Bankiem Centralnym, Bankiem Światowym oraz Międzynarodowym Funduszem Walutowym, zaangażowało się kilka najsilniejszych gospodarczo państw strefy euro, w tym przede wszystkim Niemcy. W rezultacie niektórzy płatnicy netto argumentują, że brak im pieniędzy na sfinansowanie budżetu w wysokości proponowanej przez Komisję. Tłumaczenie to jest o tyle nietrafne, że „oszczędności” uzyskane w wyniku mniejszego budżetu są co najmniej kilkakrotnie mniejsze niż ogólna wysokość pakietów ratunkowych dla państw, których finanse publiczne są zagrożone. Drugim argumentem, uzasadniającym konieczność „małego budżetu”, ściśle związanym z poprzednim jest recesja, utrzymująca się od kilku lat w niektórych państwach Wspólnoty, lub co najmniej znaczne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego we wszystkich pozostałych. Istniejące trudności gospodarcze niewątpliwie powodują zmniejszenie poczucia solidarności państw członkowskich, w tym także płatników netto, i narastanie tendencji „niech każdy radzi sobie sam”. Pojawiają się opinie, że państwa otrzymujące pomoc, nie wykorzystują jej właściwie. Stąd formułowane w niektórych kręgach pytanie: dlaczego obywatele państw płatników netto mają finansować różne fanaberie inwestycyjne i nieskuteczne programy szkoleniowe w państwach otrzymujących pomoc?

Kolejne specjalne posiedzenie Rady, na którym będzie omawiany budżet wieloletni i zostanie podjęta kolejna próba jego przyjęcia, odbędzie się dopiero w 2013 roku. Jego data jest jeszcze nieznana i będzie zależeć od wyniku dalszych rozmów, ale powinno zostać zwołane najpóźniej w marcu. Na tym posiedzeniu Rada prawdopodobnie przyjmie budżet ponieważ wszystkie państwa członkowskie powinny zdawać sobie sprawę, że nie można już dłużej zwlekać. Rok to niewiele czasu, gdyż do przyjęcia budżetu przez władze UE wymagana jest jeszcze zgoda PE. Jej uzyskanie najprawdopodobniej nie będzie łatwe. Z dotychczasowych dyskusji w Parlamencie wynika, że przeważają w nim zwolennicy „dużego budżetu” (za taki budżet wielu europosłów uznało propozycje Komisji). Uzyskanie zgody na budżet znacznie niższy od budżetu Komisji nie

będzie więc łatwe<sup>7</sup>. Tymczasem budżet przyjęty przez Radę niewątpliwie będzie niższy od propozycji złożonych przez Van Rompuya. Płatnicy netto nie zgodzili się na sugestie Przewodniczącego Rady, gdyż chcą „wytargować” jeszcze wyższe cięcia. Różnica między budżetem przyjętym przez Radę a budżetem Komisji będzie więc większa niż 80 mld euro, a nie jest wykluczone, że większa niż podana przez D. Camerona kwota 100 mld euro. Pod obrady PE trafi więc budżet, który w wersji zobowiązania będzie chyba niższy niż 1 bilion euro i będzie stanowił około 1% prognozowanego dochodu narodowego brutto (GNI – *Gross National Income*) państw członkowskich. Pod względem obciążenia dochodów państw członkowskich byłby zatem najmniejszym budżetem wieloletnim w historii EWG i UE.

Przyjęty budżet w wersji rzeczywistych wydatków (ang. *payments*) będzie jeszcze niższy, gdyż część zobowiązań w nieznannej wysokości zostanie pokryta po roku 2020. Wysokość różnicy między dwoma wersjami budżetu jest poważną kwestią, która może budzić kontrowersje. Duża różnica między nimi świadczyłaby, zdaniem niektórych komentatorów, o sztucznym zrównoważeniu budżetu unijnego i miałaby charakter ukrywającej deficyt „kreatywnej księgowości”<sup>8</sup>. W projekcie budżetu na lata 2014-2020 przewidziano, że zobowiązania, przechodzące z obecnego okresu budżetowania wieloletniego, wyniosą 27 mld euro (por. tabela 1) i kwota ta nie budzi zastrzeżeń. Jeśliby jednak w obecnie opracowywanym budżecie wchodząca do budżetu wieloletniego na lata 2021-2027 różnica między zobowiązaniami a płatnościami była kilkakrotnie większa niż 27 mld euro, to mógłby być postawiony zarzut ukrywania w ten sposób niedopuszczalnego deficytu (budżet unijny jest chyba jedynym budżetem na świecie, który musi być zrównoważony). Jednakże zarezerwowanie w kolejnym budżecie kwoty kilkudziesięciu miliardów euro, przewidzianej na pokrycie nieopłaconych zobowiązań z lat 2014-2020 może wynikać także z chłodnej oceny sytuacji i przyczyn technicznych. Wiadomo, że niektóre wprowadzone do programów projekty będą kończone w latach 2019-2020. Potrzebny będzie zatem czas na ich rozliczenie. Władze Wspólnoty są świadome na podstawie dotychczasowych doświadczeń, że formalności rozliczeniowe mogą niekiedy być uciążliwe i trwać długo. Dlatego też między innymi obowiązująca obecnie zasada  $n + 2$  zostanie zastąpiona zasadą  $n + 3$ , dzięki której rozliczenia programu 2014-2020 zakończą się dopiero 31 grudnia 2023 roku, a nie rok wcześniej.

---

<sup>7</sup> Por. np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. Dokument dostępny na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego.

<sup>8</sup> Opinię, że budżet na lata 2014-2020 jest w rzeczywistości budżetem deficytowym, co jest niezgodne z przepisami UE, wyraził m.in. Martin Schulz, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego.



Budżet na lata 2014-2020 zostanie najprawdopodobniej ostatecznie przyjęty przez Radę mniej więcej w takiej wysokości, jakiej sobie zażyczył największy przeciwnik budżetu zaproponowanego przez Komisję, premier Wielkiej Brytanii, D. Cameron. Należy zatem uznać, że właśnie on będzie „zwycięzcą” negocjacji w Radzie, gdyż konsekwentnie przeprowadził swoją ideę „małego budżetu”. Przy okazji „zwycięzcami” będą także wszyscy płatnicy netto. Zwycięstwo zwolenników „małego budżetu” będzie porażką Komisji, przede wszystkim dlatego, że zanoszą się na szczególnie ostre ograniczenie i tak zresztą dość umiarkowanego wsparcia wzrostu innowacyjnego i opartego na wiedzy. Z realizacją tej polityki UE miała zresztą zawsze kłopoty. Przypomnieć należy, że w poprzedniej dekadzie nie osiągnięto celów, sformułowanych zarówno w pierwszej, jak i w drugiej wersji „Strategii Lizbońskiej”. Efekty dotychczasowej dyskusji nad budżetem na lata 2014-2020 świadczą, że o „Strategii Lizbońskiej” zapomniały zarówno państwa członkowskie, jak i Rada, a Komisja była jedyną instytucją unijną, która próbowała włączyć jej elementy do budżetu. Państwa członkowskie, zarówno płatnicy netto, jak i beneficjenci netto, szukając w budżecie na lata 2014-2020 oszczędności, broniły przede wszystkim wydatków sztywnych, których z różnych względów nie można zmniejszyć (płatności bezpośrednie) lub których ograniczenie jest trudne (fundusze strukturalne, fundusz spójności, fundusz rozwoju obszarów wiejskich). Zmniejszenie przynajmniej niektórych z nich spowodowałoby w kilku co najmniej państwach członkowskich burzę polityczną. Zwłaszcza gwałtowne byłyby reakcje rolników tych państw członkowskich, w których płatności bezpośrednie kształtują się powyżej średniej unijnej, na propozycje ich zmniejszenia. Natomiast finansowanie wzrostu innowacyjnego i opartego na wiedzy jest obciążone dużym ryzykiem, a pierwsze efekty wielu projektów z tego zakresu ujawniają się często dopiero w długim okresie. Dlatego też ograniczenie tej pozycji nie grozi konsekwencjami politycznymi i niepokojami społecznymi.

Uznanie płatników netto za zwycięzców nie musi oznaczać porażki państw – beneficjentów netto, a zwłaszcza nie musi spowodować, że realizowane przez nich programy, współfinansowane ze środków unijnych, będą miały w kolejnej perspektywie budżetowej znacznie mniejsze znaczenie dla ich rozwoju niż obecne. Mniejsze środki unijne powinny bowiem skłaniać wszystkie państwa członkowskie, w tym zwłaszcza nowe, do znacznie staranniejszego wyboru współfinansowanych przez UE projektów. Polska podobno jest uważana za państwo wzorowo przygotowujące i realizujące programy współfinansowane ze środków unijnych, a przecież z łatwością można wskazać zrealizowane projekty, które nie powinny być wprowadzone do programu. Nie jest wykluczone, że przy kwalifikowaniu niektórych projektów do realizacji obowiązywała zasada

„są środki, trzeba je wydać, bo jeśli ich nie wydamy, trzeba będzie je zwrócić”. Tymczasem ocena projektu, który ma być współfinansowany ze środków unijnych, powinna być równie ostra, jak ocena zamierzenia finansowanego wyłącznie ze środków własnych (np. z budżetu samorządu lokalnego).

Przyjęcie budżetu przez Radę będzie oznaczało jego akceptację przez rządy wszystkich państw członkowskich, ale nie zakończy procedury zatwierdzenia. Aktywnym uczestnikiem ostatniej fazy „gry o budżet” jest bowiem Parlament Europejski. Dopiero zgoda Parlamentu powoduje, że budżet staje się obowiązującym prawem. Pozycja negocjacyjna PE jest jednak dość słaba, zwłaszcza jeśli uważa, że budżet przyjęty przez Radę jest zbyt niski. Parlament nie ma bowiem środków, za pomocą których mógłby wpłynąć na zmianę stanowiska płatników netto i na zwiększenie przez nich wpłat do budżetu (sytuacja byłaby inna, gdyby PE dysponował częścią „dochodów własnych” UE, ale, jak wiadomo, są one obecnie niewielkie). Może zatem jedynie prosić i grozić, przy czym jedyną poważną bronią jest możliwość odrzucenia budżetu. Wówczas są podejmowane rozmowy z Radą przy udziale Komisji. Tak właśnie postąpiono w poprzednim okresie budżetowym, gdy Parlament<sup>9</sup> odrzucił 18 stycznia 2006 roku budżet przyjęty przez Radę 19 grudnia 2005 roku. Prace nad budżetem unijnym zakończyły się wówczas dopiero 24 maja 2006 roku przyjęciem budżetu przez Radę za zgodą Parlamentu. Wprawdzie w wyniku negocjacji zwiększono nieznacznie budżet, ale równocześnie nastąpiło opóźnienie jego ostatecznego przyjęcia, a także prac nad programami o dalsze pięć miesięcy. Mimo, że *per saldo* korzyści były wątpliwe, nie można wykluczyć, że taki sam manewr zostanie powtórzony obecnie.

Rozmowy z Radą mogą jednak nie doprowadzić do porozumienia. Wówczas jedyną możliwością Parlamentu jest ostateczne odrzucenie budżetu (weto). W tej sytuacji przewidziane jest rozwiązanie awaryjne w postaci budżetu jednorocznego (lub nawet kolejnych budżetów jednorocznych). Jest to jednak rozwiązanie niewygodne dla władz Wspólnoty i wszystkich państw członkowskich, i dlatego zapewne do niego nie dojdzie. Najprawdopodobniej dyskusja między Radą a Parlamentem (w imieniu Rady będzie negocjować Prezydencja Irlandzka, możliwy jest również osobisty udział Przewodniczącego Rady Van Rompuy) będzie jeszcze gwałtowniejsza niż podczas zatwierdzania poprzedniego budżetu wieloletniego. Jej wynikiem będzie jednak porozumienie, które każda ze stron

---

<sup>9</sup> Za odrzuceniem musi głosować bezwzględna większość (378) europosłów wybranych, a nie bezwzględna większość uczestniczących w głosowaniu. Taką większość trudno jest osiągnąć między innymi dlatego, że europosłowie są świadomi, iż rząd państwa, którego są obywatelami (a często także członkami partii, która tworzy rząd), wyraził zgodę na jego przyjęcie.

uzna za swój sukces. Istota porozumienia będzie taka sama jak w roku 2006; budżet ogółem na lata 2014-2020 będzie wyższy niż przyjęty przez Radę, ale różnica będzie niewielka.

\* \* \*  
\*

Jedną z dwóch największych pozycji budżetu wieloletniego są wydatki na rolnictwo i obszary wiejskie. Komisja postulowała w pierwszej propozycji przeznaczenie na współfinansowanie WPR środków w wysokości 387,2 mld euro, w tym 381,2 mld euro z trzech rozdziałów budżetu podstawowego. Największe środki – 371,7 mld euro – pochodziły z rozdziału 2 „Wzrost zrównoważony i zasoby naturalne”. Ich uzupełnienie stanowiły środki rozdziału 1 „Wzrost innowacyjny i oparty na wiedzy” w wysokości 7,0 mld euro (4,5 mld euro na badania i innowacje w dziedzinach bezpieczeństwa żywnościowego, biogospodarki i rolnictwa zrównoważonego, a 2,5 mld euro na pomoc żywnościową dla znajdujących się w najtrudniejszych warunkach) oraz rozdziału 3 „Bezpieczeństwo i sprawy obywatelskie” (2,2 mld euro na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego). W części „poza WRF” umieszczono środki na sfinansowanie działań interwencyjnych w razie kryzysu w rolnictwie (3,5 mld euro). Na rolnictwo miała być również przeznaczona większość środków dostosowujących gospodarke do wyzwań globalizacji (2,5 mld euro z 3,0 mld euro, znajdujących się w Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji, ang. *European Globalisation Fund*).

Środki znajdujące się w rozdziale 2 budżetu podstawowego miały sfinansować płatności bezpośrednie i wydatki rynkowe (281,8 mld euro), rozwój obszarów wiejskich (89,9 mld euro), nie zaliczane do WPR wydatki związane z rybołówstwem i ochroną środowiska, a także zapobiegające zmianom klimatycznym (9,9 mld euro) oraz inne, w tym administracyjne (1,3 mld euro). Wydatki na rolnictwo i obszary wiejskie ze wszystkich źródeł stanowić miały według propozycji Komisji 34,3% wydatków budżetu ogółem, w tym płatności bezpośrednie i wydatki rynkowe 26,0%. Komisja, korygując swą propozycję w lipcu 2012 roku, zwiększyła przeznaczone na finansowanie WPR środki rozdziału 2 do wysokości 373,9 mld euro (wzrost o 2,2 mld euro), a wszystkie pozostałe pozycje budżetu WPR utrzymała w poprzedniej wysokości.

W swej pierwszej sugestii „mediacyjnej” Van Rompuy proponował zmniejszenie środków WPR w porównaniu ze skorygowaną propozycją Komisji o blisko 22 mld euro (o 5,8%), a w drugiej o ponad 13,5 mld euro (o 3,7%). Cięcia, zwłaszcza przewidziane w „poprawionej” propozycji, są relatywnie znacznie mniejsze niż budżetu ogółem (w obu sugestiach 7,4%). W obu propozycjach znacznie łagodniej został potraktowany I filar (niemal wyłącznie środki na wy-

płatę płatności bezpośrednich; zmniejszenie w pierwszej propozycji o 4,7%, a w drugiej o 1,8%) niż II filar (rozwój obszarów wiejskich; zmniejszenie w obu sugestiach o 9,4%). Wyraźnie więc widać, że środki współfinansujące WPR, zostały potraktowane w procesie poszukiwania oszczędności budżetowych przez Van Rompuya nieco łagodniej niż inne części budżetu. Symptomatyczne są znacznie mniejsze cięcia ważnego nie tylko dla „nowych”, ale również dla starych państw członkowskich pierwszego filara niż drugiego (środki drugiego filara są przeznaczone przede wszystkim dla „nowych” państw członkowskich). Niewątpliwie zatem sugestie Van Rompuya miały chronić przede wszystkim interesy niektórych starych członków. Równocześnie pogłębiają one jeszcze istniejącą już w propozycjach KE dysproporcję między środkami unijnymi przeznaczonymi na ochronę dochodów rolniczych (I filar; około 75% środków WPR w latach 2014-2020) i wsparcie rozwoju regionów wiejskich (II filar; około 25% środków). Takie proporcje świadczą wyraźnie o prymacie również w kolejnym okresie programowania polityki, chroniącej dochody rolników, nad polityką rozwoju obszarów wiejskich. Opinii tej nie może zmienić nieostra linia graniczna między środkami obu filarów. Nie wszystkie znajdujące się w „szufladzie” zatytułowanej „Rozwój obszarów wiejskich” w rzeczywistości służą rozwojowi<sup>10</sup> i nie wszystkie, wypłacone w postaci płatności bezpośrednich zwiększają konsumpcję.

### **3. Prace nad pakietem legislacyjnym WPR na lata 2014-2020**

Przedłużające się prace nad budżetem wieloletnim na lata 2014-2020 oczywiście niepokoją, ale nie powinny stanowić przyczyny, uniemożliwiającej wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2014 roku „nowej” WPR w pełnym zakresie. Przy wszystkich kłopotach i opóźnieniach jest niemal pewne, że budżet wieloletni będzie przyjęty przed tą datą. Jak już stwierdzono, Parlament Europejski powinien, po uzgodnieniu podczas negocjacji z Radą niewielkich poprawek, wyrazić zgodę na budżet przyjęty przez Radę. Wobec tego najprawdopodobniej nie trzeba będzie stosować środka ostatecznego, którym jest procedura uchwalania awaryjnych budżetów jednorocznych. Wprawdzie po wyrażeniu zgody przez Parlament pozostaje jeszcze podział ostateczny kwot budżetu ogółem między państwa członkowskie, ale Komisja powinna szybko poradzić sobie z tą sprawą.

---

<sup>10</sup> W tej sprawie, opierając się na materiałach polskiego PROW 2007-2014 wykonano kilka szczegółowych analiz. Por. np. J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 118, IERiGZ-PIB, Warszawa 2008, zwłaszcza s. 42 i nast. oraz s. 123 i nast. Wymaga jednak sprawdzenia, czy wnioski, wynikające z analizy polskiego PROW, można rozciągnąć na inne państwa członkowskie.

Przyjęcie budżetu przez Radę za zgodą Parlamentu jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla uruchomienia w terminie „nowej” WPR. Niezbędne jest jeszcze pełne „oprzyrządowanie” legislacyjne. Prace nad nim są jeszcze dalekie od zakończenia. Już obecnie jest zatem niemal pewne, że przyczyną opóźnień będą przedłużające się prace nad rozporządzeniami. Elżbieta Bienkowska, Minister Rozwoju Regionalnego, oceniła, że programy unijne zostaną w pełni uruchomione dopiero jesienią 2014 roku, ale jest to raczej opinia niepoprawnego optymisty, jeśli uwzględni się, jak długa jest droga stanowienia prawa w UE. Istniejących opóźnień już nie da się nadrobić, zwłaszcza, że po wejściu w życie pełnego pakietu rozporządzeń Parlamentu, Rady i Komisji poważną pracę muszą jeszcze wykonać państwa członkowskie. Proces prawnego „oprzyrządowania” składa się bowiem aż z czterech faz. W pierwszej Komisja opracowuje projekty zmian obowiązującego prawa (są to najczęściej nowe rozporządzenia i dyrektywy, zastępujące obowiązujące, ale niekiedy jedynie nowelizujące istniejące) i przekazuje je Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. W fazie drugiej Rada po wprowadzeniu, jeśli uzna za stosowne, poprawek, przyjmuje otrzymane projekty i przekazuje do dalszych prac Parlamentowi Europejskiemu. Następnie między tymi dwoma instytucjami toczą się negocjacje, które kończą się zazwyczaj (często po wprowadzeniu zmian) przyjęciem projektów również przez Parlament i ogłoszeniem ich w Dzienniku Urzędowym UE. Fazą trzecią jest opracowanie i opublikowanie przez Komisję rozporządzeń wykonawczych, opracowanych na podstawie upoważnień, znajdujących się w rozporządzeniach Parlamentu i Rady. Faza ta formalnie rozpoczyna się dopiero po zakończeniu prac legislacyjnych przez Radę i Parlament. Jednakże w rzeczywistości Komisja znaczną jej część może wykonać wcześniej, ponieważ jest na bieżąco informowana o ewentualnych zmianach wnoszonych do przygotowanych przez nią projektów. Czwarta faza, która może rozpocząć się dopiero po zakończeniu trzech poprzednich, jest wykonywana przez państwa członkowskie. Wprawdzie rozporządzenia instytucji unijnych są aktami prawnymi, obowiązującymi z dniem wejścia na terenie całej UE, a zatem państwa członkowskie nie muszą wydawać przepisów, wprowadzających je w życie. Jednakże w rzeczywistości rozporządzenia Rady i Komisji, choć często bardzo szczegółowe, wymagają uzupełnień, wynikających m.in. ze specyfiki poszczególnych państw członkowskich. Uzupełnienia te są wręcz konieczne w dziedzinie regulowanej przepisami WPR, przede wszystkim dlatego, że rolnictwo europejskie jest niezwykle zróżnicowane i wobec tego przykładowo rozwiązania właściwe w warunkach Wielkiej Brytanii czy Szwecji nie mogłyby być zastosowane w Polsce albo w Bułgarii. Ponadto wprowadzenie zmienionych przepisów unijnych może wymagać zmian instytucjonalnych i proceduralnych lub co najmniej „technicznych”. Zmiany techniczne

i proceduralne są często kosztowne, a ponadto uciążliwe i wymagające wiele czasu, przede wszystkim wówczas, gdy niezbędne jest zastąpienie istniejących systemów informatycznych nowymi i przeprowadzenie zewnętrznych audytów. Właśnie przedłużające się audyty w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa spowodowały, że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 został w pełni uruchomiony dopiero w 2009 roku.

Komisja Europejska, prezentując w środowiskach politycznych i eksperckich państw członkowskich swoje propozycje legislacyjne pod koniec października 2011 roku, wyróżniła następujące etapy pracy instytucji unijnych nad WPR po 2013 roku<sup>11</sup>:

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| (1). 12.04.2010 – 11.06.2010 | Debata publiczna,                                    |
| (2). 19-20.07.2010           | Konferencja podsumowująca,                           |
| (3). 18.11.2010              | Komunikat Komisji,                                   |
| (4). 23.11.2010 – 25.01.2011 | Konsultacje oceniające skutki regulacji,             |
| (5). 29.06.2011              | Propozycje Komisji w sprawie budżetu 2014-2020,      |
| (6). 12.10.2011              | Propozycje ustawodawcze regulujące WPR do 2020 roku, |
| (7). 2011-2013               | (1) Debata w Parlamencie Europejskim i Radzie,       |
| (8). 2011-2013               | (2) Zatwierdzenie rozporządzeń i aktów wykonawczych. |

Przedstawiony przez Komisję harmonogram prac (trzy pierwsze etapy były już zresztą wykonane, gdy go prezentowała) różni się od omówionych wcześniej czterech faz przygotowania rozwiązań legislacyjnych. Włączono do niego propozycje budżetowe Komisji (poz. 5), co świadczy o ścisłych związkach między WPR a budżetem wieloletnim. Trwające blisko rok cztery pierwsze etapy, od debaty publicznej do konsultacji, były zresztą stratą czasu. Jaki sens miała debata publiczna<sup>12</sup>, do udziału w której zostali zaproszeni wszyscy obywatele państw członkowskich? Jej zasadniczym celem było bowiem uzyskanie odpowiedzi na cztery następujące pytania: (1) Dlaczego jest potrzebna Wspólna Polityka Rolna?, (2) Czego obywatele oczekują od rolnictwa?, (3) Dlaczego potrzebna jest reforma WPR?, (4) Za pomocą jakich narzędzi powinna być realizowana przyszła WPR? Odpowiedzi na trzy pierwsze pytania mogły być tylko banalnymi ogólnikami, a czwarte powinno być postawione jedynie ekspertom.

---

<sup>11</sup> WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji, Prezentacja przedstawiona przez J. Plewę na Konferencji w MRiRW w październiku 2011 roku, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

<sup>12</sup> Wszystkie informacje o publicznej debacie pochodzą z: *Common Agricultural Policy after 2013, Public Debate, Summary Report*, European Commission, Agriculture and Rural Development. Dokument dostępny na stronie: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf).

Pierwszym, wymienionym w harmonogramie prac oficjalnym dokumentem Komisji, zawierającym omówienie propozycji podstawowych zasad WPR, która będzie prowadzona w latach 2014-2020, jest komunikat Komisji ogłoszony 18 listopada 2010 roku<sup>13</sup>. Kolejnym ważnym dokumentem jest wykonana przez Komisję analiza skutków proponowanych regulacji<sup>14</sup>. Oba dokumenty są jednak jedynie dokumentami programowymi, stanowiącymi podstawę do dalszych prac budżetowych i legislacyjnych. Przekazane przez Komisję w czerwcu 2011 roku Radzie, Parlamentowi, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów propozycje budżetowe były ich przełożeniem na język finansów. W październiku 2011 roku Komisja przekazała tym samym czterem instytucjom projekty pięciu rozporządzeń, regulujących zasady funkcjonowania WPR w latach 2014-2020<sup>15</sup>. Kilka dni wcześniej Rada otrzymała projekt rozporządzenia „rynkowego”<sup>16</sup>, a Rada i Parlament rozporządzenia regulującego funkcjonowanie funduszy unijnych<sup>17</sup>, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju

---

<sup>13</sup> *WPR do 2020: Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska, KOM(2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela 18.11.2010; wersja angielska *The CAP towards 2020. Meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010.

<sup>14</sup> *Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020*, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final/2, Brussels, 20.10.2011.

<sup>15</sup> (1) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, European Commission, COM(2011) 625 z 12.10.2011; (2) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), European Commission, COM(2011) 626 z 12.10.2011; (3) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Commission, COM(2011) 627 z 12.10.2011; (4) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, European Commission, COM(2011) 628 z 12.10.2011; (5) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards the regime of the single payment scheme and support to vine-growers, European Commission, COM(2011) 631 z 12.10.2011. Na stronach internetowych Unii Europejskiej znajdują się polskie tłumaczenia wszystkich pięciu dokumentów.

<sup>16</sup> Proposal for a Council Regulation determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organization of the markets in agricultural products, European Commission, COM(2011) 629 final z 12.10.2011. Na stronach internetowych Unii Europejskiej znajduje się polskie tłumaczenie tego dokumentu.

<sup>17</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund,

Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Komisja, przekazując dokumenty, zakończyła ważny etap prac nad budżetem i legislacją. Kolejny należy do Rady i Parlamentu Europejskiego.

Stan prac nad budżetem ogółem na lata 2014-2020, w tym nad budżetem WPR w tym okresie, omówiono w punkcie poprzednim. Prace nad pakietem legislacyjnym, niezbędnym do prowadzenia od dnia 1 stycznia 2014 roku WPR według nowych zasad, przebiegają jeszcze wolniej. Dopiero 13 i 14 grudnia 2012 roku, czyli po około 14 miesiącach pracy Prezydencja przekazała propozycje Komisji z poprawkami państwom członkowskim<sup>18</sup>, a w jednym przypadku Radzie<sup>19</sup>. Okazuje się więc, że Rada jeszcze nie zakończyła prac nad propozycjami legislacyjnymi.

Zakończenie kolejnego etapu prac zależy obecnie od państw członkowskich. Nie wiadomo, jak szybko uda im się dojść do porozumienia, chociaż od wielu miesięcy prowadzą intensywne konsultacje, których efektem będzie przyjęcie rozporządzeń przez Radę. Porozumienie w Radzie nie oznacza zresztą zakończenia procesu legislacyjnego. Pozostaje bowiem jeszcze, tak samo jak w przypadku budżetu, Parlament. Dopiero rozporządzenie przyjęte przez Parlament Europejski i Radę oraz ogłoszone w Dzienniku Urzędowym staje się obowiązującym prawem na całym obszarze Unii Europejskiej. Tymczasem Parlament może mieć w wielu kwestiach, nie tylko szczegółowych, ale również zasadniczych, odmienne zdanie niż Rada. Wówczas poszukuje się takiego rozwiązania,

---

the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, European Commission, COM(2011) 615, 6.10.2011. Na stronach internetowych Unii Europejskiej znajduje się polskie tłumaczenie tego dokumentu.

<sup>18</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Presidency revised text, Council of the European Union, 17352/1/12, REV 1, Brussels, 13 December 2012; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Financing, Management and Monitoring of the Common Agricultural Policy – Presidency revised consolidated text, Council of the European Union, 17354/1/12, REV 1, Brussels, 13 December 2012; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Rules for Direct Payments to Farmers under Support Schemes within the Framework of the Common Agricultural Policy – Presidency revised consolidated draft Regulation, Council of the European Union, 17383/1/12, REV 1, Brussels, 14 December 2012. Na stronach internetowych Unii Europejskiej nie ma polskiego tłumaczenia tych dokumentów.

<sup>19</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Common Organisation of the Markets in Agricultural Products (Single CMO Regulation) (CAP Reform), Presidency revised consolidated draft Regulation, Council of the European Union, 17379/1/12, REV 1, Brussels, 13 December 2012. Na stronach internetowych Unii Europejskiej nie ma polskiego tłumaczenia tego dokumentu.



które zostanie zaakceptowane przez obie instytucje unijne. Nie zawsze jest to łatwe, zwłaszcza że uprawnienia Parlamentu Europejskiego w dziedzinie legislacji stanowią bardzo poważny środek nacisku na Radę.

#### **4. Uwagi końcowe**

- 4.1. Przebieg prac nad budżetem wieloletnim na lata 2014-2020 i prawnym „oprzyrządowaniem” WPR w tym okresie świadczy, że postępowanie wszystkich instytucji unijnych (Parlamentu, Rady i Komisji), a także państw członkowskich, jest identyczne jak w latach, w których opracowywano obecnie obowiązujący budżet wieloletni i aktualny pakiet legislacyjny WPR. Nie widać oznak, że ktokolwiek przejmując się, że prace są poważnie opóźnione i już dawno minął termin, umożliwiający pełne uruchomienie programu ekonomicznego i społecznego Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w dniu 1 stycznia 2014 roku.
- 4.2. Przebieg omawianych prac jest dobitnym, choć bynajmniej nie najważniejszym dowodem, że UE jest organizacją, w której tryb podejmowania decyzji w ostatnich kilkunastu latach został zbiurokratyzowany do absurdu, a nieśmiałe działania, które mają spowodować zmianę tej sytuacji, nie przynoszą efektu. Nasuwa się pytanie, czy UE w składzie 27, a niedługo 28 państw, może działać sprawniej niż obecnie, czy też musimy pogodzić się z obecnym stanem.
- 4.3. Wieloletni budżet na lata 2014-2020 (wersja zobowiązania) najprawdopodobniej będzie wynosił 1% lub niewiele więcej produktu narodowego brutto (PNB) państw członkowskich. W kolejnym siedmioleciu utrzymana zostanie zatem długookresowa tendencja zmniejszania obciążeń dochodu narodowego wszystkich państw członkowskich, zarówno płatników netto, jak i beneficjentów, składkami do budżetu (wpłaty do budżetu unijnego stanowiły w dość odległej przeszłości 1,25% PNB).
- 4.4. Istotną cechą kolejnych propozycji budżetowych jest nie tylko zmniejszanie jego wysokości, ale również ograniczanie finansowania rozwoju innowacyjnego i opartego na wiedzy. Mimo to jest to nadal budżet finansujący przede wszystkim rozwój.
- 4.5. Największą pozycją, której nie można zaliczyć do wydatków, wspierających rozwój, są płatności bezpośrednie, stanowiące najważniejszą część budżetu WPR. Budżet rolny jest zatem tą częścią unijnego budżetu, która służy przede wszystkim bieżącej ochronie dochodów rolniczych natomiast tylko w niewielkim stopniu przyczynia się do poprawy konkurencyjności unijnego rolnictwa na rynkach międzynarodowych.

## Bibliografia

*Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska, KOM(2011) 500 wersja ostateczna, Bruksela, 29.6.2011.

*Common Agricultural Policy after 2013, Public Debate, Summary Report*, European Commission, Agriculture and Rural Development. Dokument dostępny na stronie: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf).

*Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020*, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final/2, Brussels, 20.10.2011.

Kawecka-Wyrzykowska E., *Propozycje nowych źródeł finansowania unijnego budżetu w latach 2014-2020*, „Unia Europejska.pl” 2012, nr 5.

Matthews A., *No decision on MFF budget at first attempt*, 13 November 2012. Wpis na blogu: <http://capreform.eu/no-decision-on-mff-budget-at-first-attempt/>.

Proposal for a Council Regulation determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organization of the markets in agricultural products, European Commission, COM(2011) 629 final z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards the regime of the single payment scheme and support to vine-growers, European Commission, COM(2011) 631 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), European Commission, COM(2011) 626 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, European Commission, COM(2011) 625 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Rules for Direct Payments to Farmers under Support Schemes within the Framework of the Common Agricultural Policy – Presidency revised consolidated draft Regulation, Council of the European Union, 17383/1/12, REV 1, Brussels, 14 December 2012.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Common Organisation of the Markets in Agricultural Products (Single CMO Regulation) (CAP Reform), Presidency revised consolidated draft Regulation, Council of the European Union, 17379/1/12, REV 1, Brussels, 13 December 2012.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, European Commission, COM(2011) 615 z 6.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Commission, COM(2011) 627 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Presidency revised text, Council of the European Union, 17352/1/12, REV 1, Brussels, 13 December 2012.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, European Commission, COM(2011) 628 z 12.10.2011.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Financing, Management and Monitoring of the Common Agricultural Policy – Presidency revised consolidated text, Council of the European Union, 17354/1/12, REV 1, Brussels, 13 December 2012.

Propozycja rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, KOM (2011) 398 wersja ostateczna z 29.6.2011 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. Dokument dostępny na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego.

Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, KOM 2012/388 wersja ostateczna, 6.7.2012 r.

*The CAP towards 2020. Meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010.

WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji, Prezentacja przedstawiona przez J. Plewę na Konferencji w MRiRW w październiku 2011 roku, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

*WPR do 2020: Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska, KOM(2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela, 18.11.2010.

## Środki na rozwój obszarów wiejskich w wieloletnim budżecie unijnym na lata 2014-2020<sup>1</sup>

### 1. Uwagi wstępne

Polska w latach 2007-2013 otrzymała z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW; ang. *European Agricultural Fund for Rural Development* – EAFRD) 13,2 mld euro. Środki te są przeznaczone na współfinansowanie rozwoju gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich. Jest to najwyższa kwota wsparcia, udzielona przez EFRROW państwu członkowskiemu w obecnym okresie programowania, stanowiąca około 15% środków rozdysponowanych przez fundusz (na dwóch kolejnych miejscach znajdują się Włochy – 8,3 mld euro oraz Niemcy – 8,1 mld euro<sup>2</sup>). Przy przyjęciu takiego samego udziału Polski w środkach EFRROW w okresie 2014-2020 według skorygowanej propozycji Komisji Europejskiej z czerwca 2011 roku (90,8 mld euro) Polska powinna otrzymać z przyszłego budżetu wieloletniego 13,6 mld euro<sup>3</sup>. Jednakże nie jest pewne, czy udział Polski w środkach EFRROW w latach 2014-2020 będzie równie wysoki jak obecnie, choćby dlatego, że obecny jest blisko dwukrotnie wyższy niż w użytkach rolnych UE (8,2%). Wiele zależy od algorytmu podziału, który może być zmieniony, gdyż 1 stycznia 2007 roku do UE wstąpiły dwa państwa „rolnicze” – Bułgaria i Rumunia, a w 2014 roku powinna być zakończona procedura przyjęcia Chorwacji (w skorygowanej propozycji Komisji Europejskiej przewidziano środki przeznaczone dla Chorwacji). Ważna jest również druga przyczyna. Obecnie trwają intensywne i bardzo trudne negocjacje w sprawie wysokości wieloletniego unijnego budżetu na lata 2014-2020 (szczegóły w opracowaniu „Kwestie finansowe i legislacyjne

---

<sup>1</sup> Przejrzany, przeredagowany i uzupełniony analizami, wykonanymi w oparciu o materiały, które ukazały się w drugim półroczu 2012 roku referat, wygłoszony na konferencji w Kazimierzu Dolnym (18-20 maja 2012 r.). Tekst angielski referatu: J. Rowiński, *RDP 2014-2020 and the development of Polish food economy*, [w:] *Proposals for CAP 2013+ and competitiveness of food sector and rural areas*, series “Multi-annual Programme 2010-2014”, no 61.1, IAFE-NRI, Warsaw 2012, s. 78-90.

<sup>2</sup> Szczegóły podziału PROW 2007-2013 między państwa członkowskie m.in. w: J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji)*, seria „Program Wieloletni” 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 25 i nast.

<sup>3</sup> Podstawa obliczenia: skorygowana propozycja Komisji Europejskiej z czerwca 2011 roku (90,8 mld euro).

WPR 2014-2020. Stan na 15 grudnia 2012 roku”). Wszystkie państwa członkowskie, będące płatnikami netto, już w 2011 roku stwierdziły, że nie zgodzą się na budżet w wysokości, proponowanej przez Komisję Europejską (przyjęcie budżetu przez Radę Europejską wymaga zgody wszystkich państw członkowskich). Państwa te uznały, że budżet jest zbyt wysoki, wymaga od nich zbyt dużych wpłat, i domagały się jego zmniejszenia. Po trwających ponad rok rozmowach, które nie doprowadziły do jednolitego stanowiska, w dniach 22-23 listopada 2012 roku Rada Europejska podjęła zakończoną niepowodzeniem próbę przyjęcia budżetu. Na nadzwyczajnym posiedzeniu, poświęconym wyłącznie tej sprawie, przewodniczący Rady Herman Van Rompuy przedstawił dwie kolejne propozycje ograniczenia budżetu. W obu cięcia ogółem wynosiły około 80 mld euro, w tym środków EFRROW około 8,1 mld euro. Fundusz w tej wysokości, przy założeniu, że nadal 15% jego środków otrzyma Polska, oznaczałby ich zmniejszenie do kwoty 12,4 mld euro.

Kolejna próba przyjęcia budżetu wieloletniego przez Radę Europejską zostanie podjęta w pierwszym kwartale 2013 roku. Najprawdopodobniej płatnikom netto uda się wytargować jeszcze większą obniżkę budżetu ogółem niż zaproponowana przez Van Rompuy. Nie jest więc wykluczone, że środki EFRROW ulegną dalszemu zmniejszeniu. Z dotychczasowych negocjacji wynika bowiem, że II filar nie ma wpływowego protektora wśród płatników netto, któremu zależy na przeznaczeniu na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich możliwie wysokiej kwoty. Jest on ważny przede wszystkim dla „nowych” państw członkowskich, w tym również dla Polski, gdyż jest jednym z największych, jeśli nie największym, źródłem finansowania rozwoju obszarów wiejskich.

## **2. Budżet unijny współfinansujący WPR a PROW 2014-2020**

Chociaż nie wiadomo jeszcze, jaka będzie wysokość środków EFRROW, które otrzyma Polska na współfinansowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2014-2020, można przyjąć, że nie powinny być one niższe niż 10 mld euro. Środki te będą niewątpliwie najważniejszym, choć nie jedynym źródłem finansowania PROW 2014-2020, kolejnego programu rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich. Pozostałymi, mającymi również poważne znaczenie, będą tak jak dotychczas budżet polski, preferencyjne i komercyjne kredyty bankowe oraz środki własne otrzymujące wsparcie.

Przystępując do opracowywania programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w następnym okresie budżetowym należy się zastanowić, czy powinien być tylko skorygowaną kontynuacją poprzednich programów rozwoju wsi i rolnictwa, czy też jego cele i struktura powinny być odmienne. Jest to ważne

również dlatego, że druga połowa dekady 2011-2020 będzie zapewne ostatnim okresem, w którym Polska będzie dysponować mniejszymi niż obecnie, ale mimo to dużymi unijnymi środkami wspierającymi rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Rok 2020 będzie siedemnastym rokiem członkostwa oraz realizacji programu modernizacji i restrukturyzacji polskiego rolnictwa przy współudziale środków unijnych (UE już w okresie poprzedzającym członkostwo współfinansowała rozwój obszarów wiejskich, ale zakres i rozmiary wsparcia były wówczas niewielkie w porównaniu z okresem członkostwa). W ciągu siedemnastu lat jest możliwe, choć trudne, przekształcenie rolnictwa w dobrze funkcjonujący, nowoczesny i konkurencyjny, nie tylko na rynku UE, dział gospodarki. Podstawę konkurencyjnego rolnictwa w warunkach europejskich muszą stanowić gospodarstwa, będące wyłącznym lub co najmniej głównym źródłem dochodów, zaspokajające uzasadnione potrzeby rolnika i jego rodziny (dochód „satisfakcjonujący”) oraz umożliwiające co najmniej reprodukcję prostą. W literaturze ekonomicznej takie gospodarstwa są definiowane jako „żywotne”. Programując przekształcenia strukturalne, należy mieć na uwadze nie tylko żywotność bieżącą, ale również jej utrzymanie co najmniej w długim okresie. Wysokość dochodu satisfakcjonującego zmienia się bowiem z upływem czasu, przy czym w warunkach wzrostu gospodarczego rośnie.

Minimalna wysokość dochodu, który musi być generowany przez gospodarstwo zaliczane do żywotnych, jest wielkością, która powinna być przedmiotem szczegółowego rachunku ekonomicznego. Bez niej nie można ustalić minimalnej wielkości ekonomicznej (progu) gospodarstwa żywotnego. Tymczasem, chociaż w Polsce pojęcie gospodarstwa żywotnego zostało wprowadzone do polityki rolnej m.in. jako jedno z kryteriów podejmowania decyzji czy gospodarstwo otrzyma środki publiczne jako pomoc inwestycyjną, nie jest znany autorowi wiarygodny rachunek progów.

W przepisach, regulujących warunki i tryb przyznawania pomocy ze środków działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” nie zostało użyte pojęcie „gospodarstwo żywotne”, ale jedynie kryterium minimalnej wielkości ekonomicznej. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>4</sup> z 17 października 2007 roku (par. 2 ust. 1 pkt 1) o pomoc może się ubiegać osoba fizyczna, która: „jest posiadaczem samoistnym lub zależnym gospodarstwa rolnego w rozumieniu kodeksu cywilnego o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha, lub nieruchomości służącej do prowadzenia produkcji w zakresie

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, objętego programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 193, poz. 1397.

działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników – zwanych dalej „gospodarstwem”, a wielkość ekonomiczna gospodarstwa stanowi co najmniej równowartość 4 ESU (ang. *European Size Unit*; Europejska Jednostka Wielkości Ekonomicznej)”. Jednakże na stronach internetowych MRiRW w informacjach o działaniu „Modernizacja gospodarstw...” znajduje się stwierdzenie: „Gospodarstwo, którego dotyczy inwestycja, jest żywotne pod względem ekonomicznym (wielkość ekonomiczna gospodarstwa wynosi co najmniej równowartość 4 ESU)”. Informacje analogicznej treści znajdują się także na stronach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Upoważnia to do sformułowania poglądu, że w Polsce wielkość ekonomiczna 4 ESU funkcjonuje w praktyce administracji rządowej jako próg gospodarstwa żywotnego. Warto więc rozważyć skutki tej sytuacji.

W tabeli 1 podano wyniki dokonanego przez GUS szacunku liczebności gospodarstw rolnych w Polsce w 2010 roku w poszczególnych klasach wielkości ekonomicznej. Szacunek został wykonany przy zastosowaniu nowej wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych<sup>5</sup>, której podstawą nie jest europejska jednostka wielkości ekonomicznej, lecz produkcja standardowa (PS; ang. *Standard Output – SO*). PS jest sumą wartości produkcji roślinnej i zwierzęcej (produkty główne i uboczne w cenach netto „loco gospodarstwo”, bez VAT) pomniejszoną o koszt wymiany stada<sup>6</sup>.

Klasyfikacja gospodarstw na podstawie nowej typologii różni się od poprzedniej, której podstawą była Standardowa Nadwyżka Bezpośrednia (SNB; ang. *Gross Standard Margin – GSM*). Była ona sumą wartości produkcji roślinnej i zwierzęcej, powiększoną o dopłaty do produkcji i pomniejszoną o koszty bezpośrednie. Ze względu na różny udział kosztów bezpośrednich i dopłat do produkcji w wartości produkcji poszczególnych gałęzi rolnictwa współczynniki przeliczeniowe SNB na PS są zróżnicowane<sup>7</sup>. Opierając się na przytoczonych w przypisie 7 współczynnikach można przyjąć, że PS w wysokości 2000 euro jest równa 1 ESU.

---

<sup>5</sup> Nowa typologia została wprowadzona Rozporządzeniem Komisji WE/2008/1242 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiającym Wspólnotową Typologię Gospodarstw Rolnych, Dz. Urz. UE L 335, 13.12.2008 r.

<sup>6</sup> Szczegóły obu typologii w: L. Goraj, D. Osuch, I. Cholewa, R. Płonka, *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010 oraz L. Goraj, E. Olewnik, *FADN i Polski FADN*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

<sup>7</sup> Obliczone przykładowo dla dziesięciu działalności średnie arytmetyczne relacje współczynników PS do SNB dla Polski wahają się od 0,63 (tytoń) do 17,25 (kury nioski), a po odrzuceniu wartości skrajnych od 1,16 (ziemiaki) do 2,04 (warzywa, truskawki pod osłonami/folią). L. Goraj i in., *Analiza skutków...*, op. cit., s. 21. Średnia arytmetyczna dla ośmiu działalności (bez skrajnych) wynosi 1,54, a zatem dla tej grupy działalności wartość PS odpowiadająca 1 ESU wynosi  $1200 \text{ euro} \times 1,54 = 1850 \text{ euro}$ .

Tabela 1. Gospodarstwa rolne w Polsce według klas wielkości ekonomicznej w 2010 roku

Klasa gospodarstw	Liczba
Niesklasyfikowane: PS mniejsza niż 4 000 euro	1 267 615
Bardzo małe: PS równa/większa niż 4 000 euro, mniejsza niż 8 000 euro	305 883
Małe: PS równa/większa niż 8 000 euro, mniejsza niż 25 000 euro	326 065
Średnio-małe: PS równa/większa niż 25 000 euro, mniejsza niż 50 000 euro	72 658
Średnio-duże: PS równa/większa niż 50 000 euro, mniejsza niż 100 000 euro	21 601
Duże: PS równa/większa niż 100 000 euro, mniejsza niż 500 000 euro	10 338
Bardzo duże: PS równa/większa niż 500 000 euro	1 528
Ogółem	2 005 688

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie: L. Goraj, S. Mańko, D. Osuch, R. Płonka, Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 roku. Część I. Wyniki standardowe, Polski FADN, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, Tabela 4.2-1, s. 44.*

Z danych tabeli 1 wynika, że przy przyjęciu za próg gospodarstwa żywotnego 4 ESU (czyli 8000 euro PS), jedynie gospodarstwa zaliczone do grupy najmniejszych (tak małych, że ich nie uwzględniano w FADN ze względu na niewielki, nie przekraczający 10%, udział w produkcji rolniczej Polski) oraz bardzo małych nie są uznawane za gospodarstwa żywotne (PS w pierwszej grupie nie mogła być w 2010 roku wyższa niż około 17,3 tys. zł, a w drugiej niż około 34,5 tys. zł). Natomiast pozostałe 432 tys. to gospodarstwa żywotne. Na podstawie tych liczb można sformułować wniosek, że polskie rolnictwo wprawdzie ma problemy strukturalne, ale równocześnie blisko 500 tysięcy gospodarstw to gospodarstwa żywotne. Jest to oczywiście nieprawdziwy obraz polskiego rolnictwa. Polska ma jedną z najgorszych w UE, choć niewątpliwie nieco lepszą niż jeszcze przed kilkunastu laty, strukturę produkcyjną rolnictwa (gorszą od Polski miały w 2010 roku jedynie Bułgaria i Rumunia, które ze względu na rozdrobnienie gospodarstw musiały objąć rachunkowością FADN również gospodarstwa osiągające PS w wysokości co najmniej 2000 euro). Nasuwa się jednak pytanie, czy pewna, zresztą niewielka poprawa struktury obszarowej w okresie członkostwa nie ma charakteru „gonienia króliczka”, gdyż równocześnie próg żywotności polskich gospodarstw przesuwa się w górę. Niezależnie od tej kwestii dochód z gospodarstwa, którego PS wynosi nie więcej niż około 35 tys. zł rocznie, niewątpliwie nie zapewnia również w bardzo skromnych polskich warunkach właściwego poziomu życia, nawet jeśli się uwzględni, że jest uzupełniany płatnościami bezpośrednimi i innymi dopłatami do produkcji<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Płatności bezpośrednie i inne dopłaty mogą być interpretowane jako zapłata za wykonywane przez rolników usługi publiczne (dobra publiczne), a także jako rekompensata za zbyt niską wycenianą przez rynek wskutek słabej pozycji przetargowej rolników produkcję towarową rolnictwa.



Poszukując takiej wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego, którą powinno się przyjąć jako próg gospodarstwa żywotnego w długim okresie, należy zwrócić uwagę, że w sześciu państwach UE (Belgii, Francji, Holandii, Luksemburgu, Niemczech i Wielkiej Brytanii) badaniami FADN objęte są gospodarstwa osiągające PS w wysokości co najmniej 25 tys. euro (blisko 110 tys. zł)<sup>9</sup>. Jest oczywiste, że polskie rolnictwo nawet w bardzo długim okresie nie osiągnie takiej struktury. Jednakże polityka strukturalna w rolnictwie jest polityką „długiego marszu”. Stąd też propozycja ustalenia progu gospodarstwa żywotnego w wysokości 25 tys. euro PS (czyli około 12 ESU według starej, do niedawna obowiązującej i wciąż jeszcze używanej typologii standardowej nadwyżki bezpośredniej) jest równocześnie sformułowaniem celu, który może być osiągnięty dopiero w długim lub nawet bardzo długim okresie. Sformułowanie celu długookresowego nie wyklucza mniej ambitnych celów pośrednich, które należałoby uznać za etapy przejściowe. Możliwy więc byłyby w kilku najbliższych latach lub nawet dziesięcioleciu próg na poziomie niższym niż 25 tys. euro PS, ale nie niższym niż 15 tys. euro PS (około 7 ESU).

Tak wysokie podniesienie progu żywotności (około trzykrotne) nie powinno być równoznaczne z całkowitym zablokowaniem dostępu do środków pomocowych mniejszym gospodarstwom. Gospodarstwa, znajdujące się poniżej progu, tak samo jak dotychczas, powinny mieć możliwość uzyskania pomocy inwestycyjnej, pod warunkiem, że po zakończeniu realizowanego programu rozwoju gospodarstwa osiągną PS nie niższą niż 25 tys. euro (lub w nadchodzącej dekadzie 15 tys. euro).

Propozycja przesunięcia progu żywotności w górę nie jest propozycją nową<sup>10</sup>. W środowisku ekonomistów rolnych od kilku lat dość powszechnie uważa się, że próg żywotności został ustalony zbyt nisko i należy go podwyższyć. Ostatnio prowadzone są prace studialne, w których analizuje się możliwości znowelizowania przepisów ustanawiających kryteria dostępu i tryb przyznawania pomocy ze środków programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, który będzie realizowany w latach 2014-2020. Między innymi dla potrzeb Ministerstwa

---

<sup>9</sup> W Holandii i Luksemburgu na całym obszarze, w pozostałych czterech państwach tylko w niektórych regionach. Por. L. Goraj, E. Olewnik, *FADN...*, op. cit., s.10.

<sup>10</sup> Autor tego tekstu już w 2010 roku proponował próg żywotności na poziomie 12 ESU, czyli nie odbiegającym od 25 tys. euro PS i udzielanie wsparcia tylko tym gospodarstwom, które przedłożyły wiarygodny plan zwiększenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa do tego poziomu, por. J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Raport końcowy*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 178, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010, s. 34.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostały wykonane dwie ekspertyzy<sup>11</sup>. W ekspertyzie wykonanej pod kierunkiem W. Poczty proponuje się przyjęcie dwóch kryteriów: (1) obszarowego (minimum 20 ha użytków rolnych) oraz alternatywnie (2) wielkości ekonomicznej (minimum 25 tys. euro PS). Gospodarstwa spełniające kryterium obszarowe, a nie spełniające kryterium wielkości ekonomicznej, byłyby zobowiązane do osiągnięcia minimalnej PS w określonym terminie. Znacznie bardziej skomplikowany system zaproponował zespół W. Józwiaka, różnicujący kryteria dostępu oraz zakres wsparcia w zależności od typu gospodarstwa. Jednakże zawsze w proponowanym przez nich systemie jednym z kryteriów dostępu jest wielkość ekonomiczna. Autorzy tej ekspertyzy poza progiem (przeważnie wynosi on 25 tys. euro PS; wyjątkiem są gospodarstwa typu „mieszane”, dla których próg ustalono w wysokości 8 tys. euro PS, czyli około 4 ESU) proponują również wprowadzenie pułapu. Gospodarstwa wielkości ekonomicznej większej niż pułap – zdaniem autorów – „wsparcia nie wymagają”. Pułapy wynoszą przeważnie 50 tys. euro PS, wyjątkami są (1) gospodarstwa typów „mieszane” i „zwierzęta trawożerne” – pułap wynosi 100 tys. euro PS i (2) typu „zwierzęta ziarnożerne – trzoda chlewna”, inwestujące w chlewnie macior – pułap 500 tys. euro PS. Ponadto w gospodarstwach specjalizujących się w produkcji roślinnej, obowiązują progi i pułapy „powierzchniowe” (wyjątkiem są gospodarstwa typu „uprawy ogrodnicze”, w którym obowiązuje jedynie próg i pułap, wyrażony w PS), a w gospodarstwach typu „zwierzęta trawożerne” próg i pułap wyrażony w sztukach dużych (próg 27 sztuk, pułap 70 sztuk).

Proponowane w obu ekspertyzach, a także przez autora tego opracowania zmiany są przede wszystkim „rewolucją na papierze”. Obecnie obowiązujące przepisy nakładają bowiem na ARiMR obowiązek merytorycznej oceny wniosku o pomoc inwestycyjną, w tym także do sprawdzenia, czy proponowany projekt jest uzasadniony ekonomicznie. Jak świadczą zakończone i rozliczone projekty inwestycyjne, współfinansowane ze środków działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” (tabela 2), nie jest to kontrola formalna.

Z danych tabeli 2 wynika, że gospodarstwa wielkości ekonomicznej poniżej 4 ESU praktycznie ze wsparcia inwestycyjnego nie korzystały. Również liczba otrzymujących pomoc gospodarstw wielkości ekonomicznej 4,01-15,99 ESU jest stosunkowo niewielka, gdy uwzględni się liczebność tej grupy. Grupą dominującą są natomiast gospodarstwa wielkości 16,00-39,99 ESU, a zatem jak na

---

<sup>11</sup> W. Poczta i in., *Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020*, maszynopis, Poznań, maj 2012, s. 59; W. Józwiak i in., *Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie lat 2014-2020*, maszynopis, IERiGŻ-PIB, Warszawa, maj 2012, s. 48.

warunki polskie (i wielu innych państw członkowskich) o znacznej wielkości ekonomicznej (minimalna PS w 2010 roku blisko 140 tys. zł). Gospodarstwa o wielkości ekonomicznej co najmniej 16 ESU otrzymały w latach 2007-2011 około 2,7 mld zł wsparcia inwestycyjnego, czyli około 2/3 ogólnej kwoty. Liczby te świadczą, że środki działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” są kierowane przede wszystkim do gospodarstw, które już osiągnęły proponowany próg żywotności (PS w wysokości 25 tys. euro) lub mają możliwości szybkiego osiągnięcia progu. Większość projektów, współfinansowanych ze środków działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, służy zatem tworzeniu grupy silnych ekonomicznie gospodarstw. W tej sytuacji można uznać, że proponowane zmiany stanu prawnego są zgodne z przyjętą przez ARiMR praktyką. Kierunek jest ten sam, ale propozycje zmian są dalej idące i ograniczają możliwości Agencji przyznawania wsparcia gospodarstwom poniżej progu żywotności.

Tabela 2. PROW 2007-2013 – Projekty rozliczone, współfinansowane ze środków działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.  
Stan na koniec 2011 roku

Klasa wielkości ekonomicznej (ESU)	Liczba gospodarstw	Środki publiczne ogółem (tys. zł)	Środki otrzymujących wsparcie (tys. zł)	Wartość inwestycji ogółem (tys. zł)
Do 4,00	7	550	698	1 248
4,01-5,99	3 131	291 799	382 345	674 144
6,00-7,99	2 310	228 779	311 846	540 625
8,00-11,99	3 971	425 106	581 839	1 006 945
12,00-15,99	3 441	403 523	563 435	966 958
16,00-39,99	10 287	1 603 936	2 275 080	3 879 016
40,00-99,99	3 654	776 805	1 202 310	1 979 115
100,00-249,99	944	237 716	411 878	649 594
250 i więcej	354	95 234	188 727	283 961
Ogółem	28 099	4 063 448	5 918 158	9 981 606

Źródło: Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Sprawozdanie za 2011 r., Nr 5/2011, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, T. II, Załączniki.

O pozycji gospodarki żywnościowej w gospodarce decyduje nie tylko rolnictwo, ale również pozostałe części „łańcucha żywnościowego”. Z nich najważniejszą i stale zyskującą na znaczeniu jest przemysł rolno-spożywczy. Jego modernizacja i rozwój już w okresie poprzedzającym członkostwo były wspierane środkami publicznymi, w tym unijnymi (program SAPARD). Po wstąpieniu Polski do Unii możliwości udzielania przemysłowi rolno-spożywczemu pomocy z programów współfinansowanych z budżetu UE kilkakrotnie wzrosły. Jest to

sytuacja wyjątkowa, gdyż Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zasadzie zabrania udzielania ze środków publicznych pomocy zakłócającej konkurencję, czyli takiej, która wspiera tylko niektóre przedsiębiorstwa lub produkcję niektórych artykułów<sup>12</sup>. Należy zatem maksymalnie wykorzystać unikalną możliwość wspierania jego rozwoju środkami publicznymi, w tym unijnymi, gdyż – jak zwraca uwagę R. Urban<sup>13</sup> – o sukcesie polskiej gospodarki żywnościowej w okresie transformacji zdecydował i nadal decyduje przemysł rolno-spożywczy. Należy jednak rozważyć, czy przemysł rolno-spożywczy powinno się wspierać na takich samych zasadach jak w okresie 2007-2013<sup>14</sup>. Szczególnie ważne są dwie kwestie: (1) Czy nie należy ograniczyć pomocy wyłącznie do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, uznając, że duże przedsiębiorstwa powinny finansować swój rozwój środkami własnymi lub uzyskanymi na rynku komercyjnym? (Kwestia pomocy dla średnich przedsiębiorstw wymaga dyskusji; być może, że średnie przedsiębiorstwa tylko niektórych branż powinny mieć możliwość otrzymywania pomocy.); (2) Czy wsparcie powinny w latach 2014-2020 uzyskiwać wszystkie branże obecnie uprawnione do wsparcia, czy też niektóre z nich nie powinny otrzymywać wsparcia?<sup>15</sup>

### **3. PROW 2014-2020 a dotychczas realizowane programy pomocy dla rolnictwa**

Z dotychczasowych uwag wynika, że podstawowym celem PROW 2014-2020 powinna być modernizacja rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego i hurtowego handlu rolno-spożywczego. Odpowiedź na postawione w punkcie 2 pytanie, czy PROW 2014-2020 może być tylko nieznacznie skorygowaną kontynuacją

---

<sup>12</sup> Art. 107 ust.1 Traktatu stanowi: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Wprawdzie w ust. 3 tego artykułu wymieniono sytuacje, w których pomoc jest dopuszczalna, ale nie wydaje się, aby powołując się na ten przepis można było udzielać pomocy polskiemu przemysłowi rolno-spożywczemu na tak dużą skalę.

<sup>13</sup> R. Urban, *Ocena spójności procesów rozwojowych rolnictwa i przemysłu spożywczego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 1, s. 3-17.

<sup>14</sup> Pojawiają się również opinie ekspertów (m.in. R. Urbana), że przemysł rolno-spożywczy otrzymał już tak duże środki w poprzednich latach i znajduje się obecnie w tak dobrej sytuacji ekonomicznej, że powinien finansować rozwój wyłącznie z własnych środków i kredytów komercyjnych.

<sup>15</sup> Niektóre branże, w tym między innymi przemysł mięsny, jedynie częściowo wykorzystują posiadane moce produkcyjne. W tej sytuacji nie jest uzasadnione zwiększanie mocy produkcyjnych środkami publicznymi.

poprzednich programów rozwoju wsi i rolnictwa, czy też jego cele i struktura powinny być zmienione, wymaga zatem szczegółowej analizy programów już zakończonych i znajdujących się w końcowym etapie realizacji. Wynika z niej, że za pomocą tych programów realizowano pięć następujących celów: (1) Rozwój gospodarki żywnościowej, (2) Rozwój innych działów gospodarki, (3) Ochrona środowiska, (4) Ochrona dochodów rolniczych i wsparcie socjalne, (5) Inne cele. Udziały środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów podano w tabeli 3.

Przyjęty podział na pięć celów różni się od narzuconego przez rozporządzenie Rady 1698/2005 podziału PROW 2007-2013 na trzy osie podstawowe i czwartą dodatkową z obowiązkowym przypisaniem każdej osi grupy działań<sup>16</sup>. Uznano bowiem, że podział dokonany przez Radę Europejską nie tylko nie pozwala na właściwą charakterystykę programów, ale wręcz ją fałszuje, gdyż nazwy dwóch pierwszych osi nie w pełni oddają istotę ekonomiczną i społeczną włączonych do nich działań. Nie jest bowiem właściwą sytuacją, w której działanie o wyraźnym charakterze socjalnym (renty strukturalne) zostało zakwalifikowane do osi „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”, a działanie, którego celem jest przede wszystkim wspieranie dochodów rolniczych (wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW) do osi „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”.

Z czterech zrealizowanych dotychczas lub znajdujących się w końcowej fazie realizacji programów pierwszy – SAPARD – miał odmienny charakter od pozostałych z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze dysponował znacznie mniejszymi środkami finansowymi, po drugie był programem przygotowującym polską gospodarkę żywnościową do członkostwa, a po trzecie znaczna część jego środków była przeznaczona na inwestycje infrastrukturalne, które w okresie członkostwa były finansowane z innych programów. Po ich pominięciu okazuje się, że wyłącznym celem programu SAPARD było wspieranie rozwoju gospodarki żywnościowej. Warto zatem jedynie zwrócić uwagę, jak duże znaczenie przywiązywano w programie SAPARD do dostosowania niektórych gałęzi przemysłu rolno-spożywczego do unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. Środki te pomogły przemysłowi mleczarskiemu, mięsnemu, rybnemu i owocowo-

---

<sup>16</sup> Według oficjalnego nazewnictwa program składa się z działań (ang. *measures*), które w rzeczywistości są dużymi podprogramami, realizowanymi zgodnie z przepisami ustanowionymi przez Radę i Komisję oraz uzupełniającymi je rozporządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

-warzywnemu zrealizować niezbędne inwestycje i umożliwiły dostęp do rynku unijnego większości polskich przedsiębiorstw tych gałęzi już z dniem członkostwa<sup>17</sup>. Dobrze przygotowanie przemysłu spożywczego było podstawową przyczyną sukcesów eksportowych polskiej gospodarki żywnościowej na jednolitym rynku europejskim.

W latach 2004-2006 realizowano dwa programy<sup>18</sup>. W tabeli 3 środki obu programów zostały dla celów analitycznych połączone. Wspierały one przede wszystkim rozwój gospodarki żywnościowej (grupa A), wydając na ten cel blisko połowę środków ogółem. Jednakże zbyt dużą część środków grupy A przeznaczono na sfinansowanie inwestycji „miękkich”, takich jak doradztwo i szkolenia, lub działań o niewielkiej efektywności, takich jak wspieranie gospodarstw niskotowarowych. Zbyt małe natomiast były środki na wspieranie inwestycji przemysłu rolno-spożywczego. Za zaletę należy uznać przeznaczenie blisko 1/4 środków ogółem na inwestycje „twarde” w gospodarstwach rolnych (odrębną kwestią jest ograniczony zakres rzeczowy wspieranych inwestycji). Równocześnie jednak programy, mające przede wszystkim służyć rozwojowi, miały również cechy programów socjalnych. Na działania wspierające dochody i działania o charakterze socjalnym (grupa D) przeznaczono bowiem blisko 2,2 mld euro, w tym 678 mln euro było wydatkiem, na który autorzy programu nie mieli wpływu, gdyż suma ta pokrywała zobowiązania wobec rolników, zapisane w Traktacie Akcesyjnym<sup>19</sup>. Natomiast na wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach i renty strukturalne przeznaczono zdecydowanie zbyt wiele środków (łącznie 27,5% środków ogółem obu programów realizowanych w latach 2004-2006).

---

<sup>17</sup> Polski przemysł rolno-spożywczy zaangażował również bardzo duże środki własne. Wiele inwestycji dostosowawczych zostało sfinansowanych bez udziału środków programu SAPARD.

<sup>18</sup> W latach 2004-2006 realizowano Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (w tekście używa się skrótu PROW 2004-2006) i Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich” (w tekście używa się skrótu SPOR 2004-2006).

<sup>19</sup> Polska z budżetu unijnego otrzymała środki umożliwiające wypłatę w trzech pierwszych latach członkostwa tylko około 35-40% należnych rolnikom płatności bezpośrednich. Harmonogram stopniowego dochodzenia do pełnych płatności bezpośrednich przewidywał, że dopiero w 2013 roku zostaną wypłacane wyłącznie z budżetu unijnego. Polska miała jednak prawo uzupełniania płatności bezpośrednich z budżetu krajowego kwotą równą 30% pełnych płatności i z prawa tego skorzystała (rolnicy otrzymali po raz pierwszy płatności w pełnej wysokości w 2010 roku, a nie w 2013 roku).

Tabela 3. Struktura finansowa Programów SAPARD, PROW 2004-2006, SPOR 2004-2006 i PROW 2007-2013 (w procentach)

Działanie	SAPARD	PROW 2004-2006 i SPOR 2004-2006	PROW 2007-2013
<b>Grupa A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej</b>			
Modernizacja gospodarstw rolnych	13,5	11,6	10,7
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	-	11,8	-
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (wsparcie przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego art. rolno-spożywczymi)	29,7	8,6	5,4
Ułatwianie startu młodym rolnikom	-	3,3	2,4
Pozostałe działania	0,6	13,4	9,9
<b>Grupa A ogółem</b>	<b>43,8</b>	<b>48,7</b>	<b>28,4</b>
z tego: rolnictwo	14,1	40,1	23,0
przemysł i handel spożywczy	29,7	8,6	5,4
<b>Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki</b>			
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	48,6	-	8,8
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	-	-	5,9
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	7,5	1,4	2,0
<b>Grupa B ogółem</b>	<b>56,1</b>	<b>1,4</b>	<b>16,7</b>
<b>Grupa C. Środki wspierające ochronę środowiska</b>			
Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	-	3,9	13,3
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	-	1,9	2,9
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	-	0,2	0,6
<b>Grupa C ogółem</b>	<b>-</b>	<b>6,0</b>	<b>16,8</b>
<b>Grupa D. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym</b>			
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	-	17,6	14,1
Renty strukturalne	-	9,9	14,6
Uzupełnienie płatności obszarowych	-	12,6	-
<b>Grupa D ogółem</b>	<b>-</b>	<b>40,1</b>	<b>28,7</b>
<b>Grupa E. Inne</b>			
<b>Grupa E ogółem</b>	<b>0,1</b>	<b>3,8</b>	<b>9,4</b>
<b>Ogółem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie różnych źródeł. Szczegóły w: J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Raport końcowy, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 178, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010, s. 26-28.*

Podstawowym błędem polityków, decydujących o przeznaczeniu środków, znajdujących się w programach rozwoju wsi i obszarów wiejskich, realizowanych w latach 2004-2006, było uznanie, że środki unijne, powiększone o obowiązkowe środki z budżetu polskiego, są tak duże, iż można znaczną ich część przeznaczyć na wsparcie dochodów rolników oraz na cele socjalne<sup>20</sup>. Był to pogląd, który nie tylko wypaczył charakter programów realizowanych w latach 2004-2006, ale także PROW 2007-2013<sup>21</sup>. Programujący PROW 2007-2013 musieli bowiem zapewnić środki na pokrycie zobowiązań, podjętych w poprzednim okresie programowania.

Z danych tabeli 3 wynika także, że PROW 2007-2013 nie jest programem, którego podstawowym celem jest rozwój polskiej gospodarki żywnościowej i regionów wiejskich. Jest to program, w którym środki publiczne podzielono między rozwój gospodarki żywnościowej (28,4%, w tym tylko 5,4% na rozwój przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolnymi), wsparcie dochodów rolniczych i renty strukturalne (28,7%), ochronę środowiska (16,8%) i rozwój innych działów gospodarki (16,7%). Należy go zatem uznać raczej za program rozwojowo-socjalno-środowiskowy, a nie za program rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich.

#### **4. Uwagi końcowe i wnioski**

Reasumując: odpowiedź na pytanie czy PROW 2014-2020 powinien być nieznacznie skorygowaną kontynuacją poprzednich programów rozwoju wsi i rolnictwa, czy też jego struktura powinna być zmieniona, zależy od tego, czy politycy zdecydują się za jego pomocą przyspieszyć procesy tworzenia grupy silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych i rozwoju przemysłu rolno-spożywczego (wariant pierwszy), czy też uznają, że lepszym rozwiązaniem będzie utrzymanie rozwojowo-socjalno-środowiskowego charakteru programu (wariant drugi). Przyjęcie wariantu drugiego oznacza powtórzenie struktury PROW 2007-2013 z korektami, wynikającymi z ewentualnych zmian, wprowadzonych rozporządzeniami Rady i Komisji. Formułowanie zaleceń jest więc w tym przypadku zbyteczne.

---

<sup>20</sup> Szczegółowa krytyka działań: (1) renty strukturalne, (2) wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach i niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz (3) program rolnośrodowiskowy w: J. Rowiński, *Program Rozwoju...*, op. cit.

<sup>21</sup> Więcej w tej sprawie: J. Rowiński, *Program Rozwoju...*, op. cit., pkt 4.1. Cele programu według władz UE a cele rzeczywiste, s. 39 i nast.



Natomiast opracowanie PROW 2014-2020 zgodnie z wariantem pierwszym wymaga:

1. przeznaczenia możliwie jak największych środków na rozwój gospodarstw rolnych, przy równoczesnej nowelizacji kryteriów dostępu, mającej na celu zwiększenie efektywności zaangażowanych środków publicznych oraz przyspieszenie przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa;
2. nowelizacji kryteriów dostępu gospodarstw rolnych do środków PROW 2014-2020, która powinna polegać na:
  - a) podniesieniu progu żywotności gospodarstw rolnych do 25 tys. euro PS, przy przyjęciu, że przez kilka najbliższych lat (lub przez najbliższe dziesięciolecie) próg może być niższy (ale nie niższy niż 15 tys. euro PS);
  - b) przyjęciu, że pomoc ze środków PROW 2014-2020 mogą otrzymać (1) gospodarstwa spełniające w momencie składania wniosku o wsparcie kryterium progu żywotności oraz (2) gospodarstwa, które przedłożyły plan rozwoju, po zrealizowaniu którego osiągną PS w wysokości co najmniej równej progowi żywotności (podane kryteria dostępu powinny być przedmiotem debaty eksperckiej);
3. zmiany struktury wspieranych środkami publicznymi inwestycji gospodarstw rolnych, polegającej na zmniejszeniu udziału inwestycji mechanizujących rolnictwo a zwiększeniu pozostałych, w tym przede wszystkim inwestycji budowlanych;
4. utrzymania wsparcia przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi zgodnie z rzeczywistymi potrzebami;
5. nowelizacji kryteriów dostępu przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi do środków PROW 2014-2020, polegającej na:
  - a) przyjęciu zasady, że dostęp do środków PROW 2014-2020 mają jedynie mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego;
  - b) skreśleniu niektórych branż przemysłu rolno-spożywczego z listy uprawnionych do korzystania z pomocy publicznej (skreślenie powinno być przedmiotem debaty eksperckiej);
6. minimalizacji środków przeznaczonych na współfinansowanie większości innych działań. Ich wysokość powinna wynikać przede wszystkim z podjętych w okresie realizacji PROW 2007-2013 zobowiązań (sztywne zobowiązania) oraz z obowiązujących w latach 2014-2020 wszystkie państwa członkowskie wymagań narzuconych rozporządzeniami Rady i Komisji). Niecelowe jest zwłaszcza przeznaczenie nawet niewielkich środków PROW 2014-2020 na przewidziane w art. 20 ust. 1 lit. a (iii) wsparcie rozwoju małych gospo-

darstw<sup>22</sup>. Podobne działanie, wspierające gospodarstwa niskotowarowe, znajdowało się w PROW 2004-2006 i zostało uznane za nieefektywne.

Na proponowanej przez Komisję Europejską liście działań, które będą mogły być finansowane przez państwa członkowskie ze środków PROW 2014-2020, nie ma rent strukturalnych. Jeżeli rozporządzenie zostanie uchwalone w wersji zgodnej z propozycją Komisji Europejskiej konieczne będzie jedynie zapewnienie w PROW 2014-2020 środków na pokrycie zobowiązań rentowych podjętych w latach 2007-2013. Ponadto mają być wprowadzone jednolite dla wszystkich państw członkowskich kryteria delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW (proponowane kryteria zamieszczono w aneksie II projektu Rozporządzenia<sup>23</sup>). Wprowadzenie naturalne warunki do prowadzenia działalności rolniczej są w Polsce znacznie mniej korzystne niż w wielu innych państwach członkowskich (krótszy okres wegetacji, niższe opady, duży udział gleb polodowcowych niskiej jakości, kwaśne gleby). Mimo to po wprowadzeniu nowej delimitacji najprawdopodobniej nastąpi również w Polsce zmniejszenie powierzchni użytków rolnych zaliczonych do ONW, a w konsekwencji ograniczenie subwencjonowania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach.

Środki „zaoszczędzone” w wyniku usunięcia z PROW 2014-2020 działania „Renty strukturalne” oraz wprowadzenia nowych zasad delimitacji ONW powinny w całości zwiększać środki działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

Należy zastanowić się, czy kolejne gospodarstwa powinny być obejmowane niektórymi programami rolnośrodowiskowymi, w tym przede wszystkim programem przestawiania gospodarstw tradycyjnych na ekologiczne. Warto bowiem sprawdzić, jak zachowują się gospodarstwa ekologiczne po zakończeniu pięcioletniego okresu przestawiania. Możliwe, że wiele z nich powraca do tradycyjnego systemu gospodarowania, gdy już nie otrzymują subwencji rekompensujących koszty przestawiania.

\* \* \*  
\*

Obawiać się jednak należy, że polityka Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi może doprowadzić do poważnego ograniczenia środków unijnych, współfinansujących w latach 2014-2020 rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Jak

---

<sup>22</sup> Polskie tłumaczenie fragmentu regulującego tę kwestię brzmi następująco: „Wsparcie w ramach tego środka obejmuje pomoc na założenie nowego przedsiębiorstwa na rzecz rozwoju małych gospodarstw”. Jest to tłumaczenie niezrozumiałe, gdyż w tym kontekście nie można tłumaczyć „*business start-up aid for*” jako „założenie nowego przedsiębiorstwa”.

<sup>23</sup> Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, Komisja Europejska, KOM(2011) 525 wersja ostateczna, Bruksela, 12.10.2011.

wynika z nieoficjalnych informacji pojawiają się opinie, że w latach 2014-2020 należy wykorzystać możliwość przeniesienia części znajdujących się w dyspozycji Polski środków unijnych z pozycji budżetowej „Rozwój obszarów wiejskich” (filar II) do pozycji „Rynek i płatności bezpośrednie” (filar I). Wprawdzie „oprzyrządowanie” prawne WPR wciąż jeszcze znajduje się w fazie negocjacji, ale w tej sprawie, jak się wydaje, osiągnięto już porozumienie. W przygotowanym przez Komisję projekcie Rozporządzenia<sup>24</sup> znajduje się art. 14 „Elastyczność między filarami”, który w ust. 2 akapit 1 stanowi: „Do dnia 1 sierpnia 2013 roku Bułgaria, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo<sup>25</sup> mogą podjąć decyzję o udostępnieniu w formie płatności bezpośrednich na podstawie niniejszego rozporządzenia do 5% kwoty przyznanej na wsparcie dla środków w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich finansowanych z EFRROW w okresie 2015-2020. (...) W związku z tym odnośna kwota nie może już być dostępna na środki wspomagające w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich”, a akapit 2 „O decyzji, o której mowa w akapicie pierwszym, należy powiadomić Komisję przed upływem terminu, o którym mowa we wspomnianym akapicie”<sup>26</sup>.

Proponowana przez Komisję wersja rozporządzenia była analizowana przez Prezydium Rady, które 14 grudnia 2012 roku po wprowadzeniu poprawek, przekazało ją państwom członkowskim do dalszych prac<sup>27</sup>. W cytowanym art. 19 ust. 2 akapit 1 nie wprowadzono zmian. Natomiast, biorąc 5% w nawias kwadratowy zasygnalizowano, że wciąż jeszcze prowadzone są rozmowy, jaki powinien być maksymalny udział środków finansowych, które będą mogły być przeniesione z filara II do filara I. Z nieoficjalnych informacji wynika, że jedną z propozycji jest zwiększenie dopuszczalnego udziału do 25% i że propozycja ta najprawdopodobniej zostanie zaakceptowana.

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Rolnicy tych państw otrzymują w 2013 roku w przeliczeniu na jednostkę powierzchni użytków rolnych płatności bezpośrednie niższe od przeciętnych (por. Funkcjonowanie płatności bezpośrednich i ich przyszłość po 2013 r., prezentacja, FAPA, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej oraz M. Zagórski, Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej oraz wnioski z nich płynące, prezentacja na stronach Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej).

<sup>26</sup> Tłumaczenie art. 19 ust. 2 jest oficjalnym tłumaczeniem na język polski. Zwraca uwagę zadziwiająca nieudolność tłumacza. Niestety, taki jest od lat poziom większości oficjalnych tłumaczeń aktów prawnych UE.

<sup>27</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (CAP Reform), Presidency revised consolidated draft Regulation, Council of the European Union, Interinstitutional File: 2011/0280 (COD) 17383/1/12, REV 1, Brussels, 14.12.2012.

Parlament Europejski jest zwolennikiem możliwie „elastycznego” budżetu wieloletniego. Najprawdopodobniej nie sprzeciwi się propozycji możliwości przeniesienia do 25% środków, mających wspierać rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, do I filara i zwiększenia w ten sposób środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie. Możliwość taka byłaby „uelastycznieniem” budżetu WPR, a równocześnie zgodna z poglądem, że państwo członkowskie wie lepiej, co jest mu potrzebne niż Komisja.

W tej sytuacji warto przeanalizować skutki decyzji przeniesienia 25% środków II filara do I filara, którą być może podejmie Polska. Przyjmując, że Polska otrzyma w latach 2015-2020 (środki roku 2014 nie mogą być, jak wynika z art. 19 ust. 2 akapit 1 przenoszone) do dyspozycji środki EFRROW w wysokości nie mniejszej niż 8,6 mld euro i nie większej niż 10,7 mld euro, wysokość środków, możliwych do przeniesienia wyniosłaby 2,150-2,675 mld euro (około 360-450 mln euro rocznie). Kwota ta umożliwiłaby wzrost wypłacanych polskim rolnikom płatności bezpośrednich o około 12-15%, z 221 euro/ha rocznie (około 920 zł<sup>28</sup>) do 248-254 euro/ha rocznie (około 1030-1050 zł), czyli do poziomu nieznacznie przekraczającego przeciętny poziom unijny (245 euro/ha rocznie).

Efektom przeniesienia 25% środków filara II do filara I byłoby więc zwiększenie kwoty wypłacanych na 1 ha płatności bezpośrednich o 27-33 euro rocznie, czyli o około 110-140 zł. Zwiększenie dochodów rolników jest niewątpliwą korzyścią takiej decyzji. Jednakże równocześnie następuje zmniejszenie środków unijnych, przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2015-2020 o 25%. Przyjmując, że Polska będzie miała do swej dyspozycji w okresie 2014-2020 co najmniej 10 mld euro, ale nie więcej niż 12,4 mld euro środków unijnych, rezultatem decyzji o przeniesieniu będzie ich ograniczenie do 7,8-9,7 mld euro. W porównaniu ze środkami PROW 2007-2013 obniżka byłaby bardzo poważna, gdyż wyniosłaby nie mniej niż 25% i nie więcej niż 40%.

Tak poważne zmniejszenie środków unijnych spowodowałoby ograniczenie rzeczowe programu realizowanego w latach 2014-2020 w porównaniu z obecnym. Należy się obawiać, że zostałyby znacznie zmniejszone wsparcie inwestycji gospodarstw rolnych oraz przemysłu rolno-spożywczego. Konieczne byłoby bowiem przede wszystkim zarezerwowanie w PROW 2014-2020 środków na pokrycie „sztywnych zobowiązań”, które są wynikiem projektów rozpoczętych w latach 2007-2013 i zgodnie z podpisanymi wówczas umowami kończonych dopiero w kolejnym okresie programowania lub nawet później (projekty, wspierające grupy producentów i programy rolnośrodowiskowe, są realizowane przez 5 lat; przeciętny okres wypłacania renty strukturalnej wynosi 7 lat; a rolnik, który

---

<sup>28</sup> Wszystkie przeliczenia z euro na złote przy przyjęciu kursu 1 euro = 4,15 zł.

przystąpił do programu „zalesienia gruntów rolnych”, otrzymuje subwencję wyrównującą utracone dochody aż przez 21 lat). Poza sztywnymi zobowiązaniami opracowujący PROW 2014-2020 będą musieli również uwzględnić istnienie w programie sztywnych działań. W przeciwieństwie do sztywnych zobowiązań sztywne działania nie wynikają z formalnych zobowiązań, podjętych w poprzednim okresie programowania, ale z ogólnej atmosfery, wymuszającej ich kontynuowanie. W PROW 2014-2020 niewątpliwie sztywnym działaniem przynajmniej w niektórych regionach będzie „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW”. Wprowadzenie tego działania było łatwe, ale nawet częściowe wycofanie się z niego (obniżenie subwencji ONW) byłoby bardzo trudne, ze względu na reakcje zainteresowanych rolników.

Ogólna kwota, którą w PROW 2014-2020 trzeba będzie zarezerwować na pokrycie sztywnych zobowiązań i sztywnych działań wyniesie co najmniej 3,5 mld euro. Po ich odjęciu do dyspozycji przygotowujących program pozostanie kwota 4,3-6,2 mld euro, która również nie będzie mogła być w całości przeznaczona na sfinansowanie „twardych” inwestycji służących rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich.

Decyzja o przeniesieniu 25% środków, przeznaczonych w latach 2015-2020 na wsparcie rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, do pierwszego filara i powiększenie w ten sposób środków zarezerwowanych na wypłatę płatności bezpośrednich jest więc decyzją poważnie ograniczającą zakres PROW 2014-2020, w tym przede wszystkim program rzeczowy inwestycji służących rozwojowi. Stanie się on wówczas programem wspierającym przede wszystkim ochronę środowiska wiejskiego i dochody rolnicze. Trudno sobie wyobrazić gorsze rozwiązanie, aczkolwiek taka decyzja zostanie bardzo dobrze przyjęta przez ogół rolników. Tymczasem środki, które mogą finansować rozwój, nie powinny być przeznaczane na inne cele, zwłaszcza, że nie wiadomo, czy lata 2014-2020 nie są ostatnim okresem, w którym Polska będzie dysponowała tak dużymi środkami na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

## **Bibliografia**

Funkcjonowanie płatności bezpośrednich i ich przyszłość po 2013 r., prezentacja, FAPA, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej.

Goraj L., Mańko S., Osuch D., Płonka R., *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 roku. Część I. Wyniki standardowe*, Polski FADN, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

Goraj L., Olewnik E., *FADN i Polski FADN*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

Goraj L., Osuch D., Cholewa I., Płonka R., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

Józwiak W. i in., *Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie lat 2014-2020*, maszynopis, IERiGŻ-PIB, Warszawa, maj 2012.

Poczta W. i in., *Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020*, maszynopis, Poznań, maj 2012.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (CAP Reform), Presidency revised consolidated draft Regulation, Council of the European Union, Interinstitutional File: 2011/0280 (COD) 17383/1/12, REV 1, Brussels, 14.12.2012.

Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji)*, seria „Program Wieloletni” 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

Rowiński J., *RDP 2014-2020 and the development of Polish food economy, [w:] Proposals for CAP 2013+ and competitiveness of food sector and rural areas*, series “Multi-annual Programme 2010-2014”, no 61.1, IAFE-NRI, Warsaw 2012.

Rowiński J. (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Raport końcowy*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 178, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

Rozporządzenie Komisji WE/2008/1242 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające Wspólnotową Typologię Gospodarstw Rolnych, Dz. Urz. UE L 335, 13.12.2008 r.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, objętego programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 193, poz. 1397.

*Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Sprawozdanie za 2011 r.*, Nr 5/2011, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, T. II.

Urban R., *Ocena spójności procesów rozwojowych rolnictwa i przemysłu spożywczego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 1.

Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, Komisja Europejska, KOM(2011) 525 wersja ostateczna, Bruksela, 12.10.2011.

Zagórski M., *Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej oraz wnioski z nich płynące*, prezentacja na stronach Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej.

## Analiza polityki wspierania rolnictwa w Rosji

### 1. Uwagi wstępne

Rosja jest największym terytorialnie krajem na świecie, położonym na dwóch kontynentach – w Europie i Azji, zajmującym powierzchnię 1709,8 mln ha, zamieszkałym przez 143 mln ludzi. Europejska część Rosji zajmuje 25% jej terytorium i skupia większość mieszkańców (blisko 80%). Część azjatycka, ze względu na ostry klimat jest słabo zaludniona, a część Syberii, gdzie przez cały rok utrzymuje się wieczna zmarzlina, nawet niezamieszkała. Rosja ze względu na duży obszar charakteryzuje się bardzo zróżnicowanym klimatem, rzeźbą terenu i krajobrazem. Aż 47% jej powierzchni zajmują lasy, co sprawia że jest jednym z najbardziej zalesionych krajów na świecie (tabela 1).

Zróżnicowanie obszarów wiejskich w Rosji jest bardzo duże, ze względu na różnorodny klimat i ukształtowanie terenu. Obszary wiejskie zamieszkuje 27% ludności kraju (tabela 1). Najszybciej rozwijają się i są najgęściej zaludnione obszary podmiejskie oraz o korzystnych warunkach prowadzenia produkcji rolniczej, czyli w okolicach dużych miast oraz w pasie czarnoziemów w południowej części kraju. Udział rolnictwa w rosyjskim PKB systematycznie się zmniejsza – w 2010 roku wynosił 3,8%<sup>1</sup> (w 2000 roku – 6,5%), natomiast w zatrudnieniu 9,8% (w 2000 roku – 13%).

Tabela 1. Podstawowe dane charakteryzujące terytorium i ludność Rosji

Wyszczególnienie	Liczba	Udział w proc.
Powierzchnia kraju ogółem, w mln ha	1 709,8	100,0
w tym: użytki rolne, w mln ha	213,8	12,5
grunty orne, w mln ha	120,0	7,0
lasy, w mln ha	809,1	47,3
Ludność ogółem, w tys.	142 958	100,0
w tym: ludność zamieszkująca obszary wiejskie, w tys.	38 360	26,8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy danych FAOSTAT za 2010 rok.

<sup>1</sup> Według danych z rocznika statystycznego *Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России* (Rolnictwo, myślistwo, łowiectwo i leśnictwo w Rosji) z 2002 r. i 2011 r.; [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Użytki rolne zajmują w Rosji jedynie 13% powierzchni kraju, jednak jest to jeden z największych obszarów na świecie. Więcej ziemi uprawnej niż Rosja posiadają jedynie Chiny, Stany Zjednoczone, Australia oraz Brazylia<sup>2</sup>. Mimo ogromnego areалу użytków rolnych i dużej liczby zatrudnionych, rolnictwo nie zapewnia ludności dostatecznego wyżywienia oraz odpowiedniej ilości surowców dla przemysłu rolno-spożywczego. W rezultacie Rosja od wielu lat jest jednym z największych importerów produktów rolno-spożywczych. Jednakże rolnictwo rosyjskie posiada duży potencjał produkcyjny dzięki możliwości intensyfikacji.

Przekształcenia strukturalne w rolnictwie rosyjskim, będące wynikiem procesu demokratyczno-rynkowych przemian<sup>3</sup> zapoczątkowanych w latach 90. (po rozpadzie ZSRR<sup>4</sup> w grudniu 1991 roku), w tym restrukturyzacja (prywatyzacja) sowchozów i kołchozów, następowały w warunkach załamania gospodarczego, bez jasno określonego przyszłego modelu ustroju rolnego. W rezultacie gwałtownie pogorszyły się warunki życia na wsi, a skutki dokonanej w przeszłości kolektywizacji wciąż są jeszcze wyraźnie widoczne. Narzucenie nowych form gospodarowania w negatywny sposób wpłynęło na środowisko chłopskie; nie posiadali oni odpowiednich kwalifikacji, a metody agrotechniczne, jakie wówczas stosowano, były przestarzałe. Te czynniki spowodowały, że produkcja rolnicza w latach 90. zaczęła się systematycznie zmniejszać. Tendencja ta odwróciła się dopiero po 2000 roku.

## 2. Przemiany strukturalne w rolnictwie rosyjskim

W latach 1990-2011 w Rosji nastąpiły znaczące zmiany w strukturze gospodarstw rolnych oraz ich udziale w zasobach użytków rolnych. Proces ten regulowały następujące akty prawne: ustawa o reformie rolnej zakładająca przekazanie ziemi tym, którzy na niej pracują, rozporządzenie rządu w sprawie reorganizacji kołchozów i sowchozów oraz ustawa o obrocie ziemią rolniczą<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Według danych FAOSTAT-u z 2010 roku powierzchnia użytków rolnych Chin wynosi 518,8 mln ha, Stanów Zjednoczonych – 410,9 mln ha, Australii – 398,6 mln ha, a Brazylii – 273,4 mln ha.

<sup>3</sup> Realizowanych zgodnie z Государственной программой приватизации (Krajowym programem prywatyzacji) z 27 lipca 1992 r.

<sup>4</sup> Po rozpadzie ZSRR pod koniec 1991 roku Rosji ubyło 5 mln km<sup>2</sup> powierzchni i 140 mln ludzi, lecz i obecnie z obszarem liczącym 17 mln km<sup>2</sup> i z ludnością przekraczającą 142 mln pozostaje ona największym terytorialnie krajem.

<sup>5</sup> Закон о земельной реформе (Ustawa o reformie ziemi) z 23 listopada 1990 r., Постановление Правительства Российской Федерации „О порядке реорганизации колхозов и совхозов” (Uchwała Federacji Rosyjskiej o reorganizacji kołchozów i sowchozów) z 29 grudnia 1991 r., Федеральный закон от „Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” (Ustawa federalna o obrocie gruntami rolnymi) z 24 lipca 2002 r.



Przekształcenia ustrojowe w Rosji następują bardzo powoli, ale można wyróżnić w nich następujące tendencje:

- kształtowanie się przedsiębiorstw rolnych (organizacji rolniczych) na bazie byłych kołchozów i sowchozów;
- powstawanie i rozwój nowej grupy gospodarstw chłopskich (farmerskich);
- umocnienie się grupy gospodarstw przydomowych (ludności).

Największą grupę stanowią gospodarstwa przydomowe, których według Spisu Rolnego<sup>6</sup> przeprowadzonego w Rosji w 2006 roku było 17,5 mln. Są to gospodarstwa niewielkie, których średnia wielkość wynosi 0,5 ha. Największy udział w użytkowaniu ziemi rolniczej mają przedsiębiorstwa rolnicze, do których zalicza się 48,2 tys. gospodarstw rolnych podległych resortowi rolnictwa oraz 11,0 tys. pomocniczych gospodarstw rolnych i instytucji nierolniczych, nastawionych głównie na zaopatrzenie swoich pracowników w żywność i produkty rolne<sup>7</sup>. Gospodarstwa te są duże obszarowo (średnio 2261 ha użytków rolnych), jednak w obrębie tej grupy występują znaczne różnice wynikające przede wszystkim z lokalizacji. Również gospodarstwa farmerskie są silnie zróżnicowane pod względem wielkości użytków rolnych, przy czym średnio na 1 gospodarstwo przypada 85 ha użytków rolnych. Ten formujący się w rosyjskim rolnictwie sektor gospodarstw ma bardzo duże możliwości rozwoju, jednak wciąż jest stosunkowo niewielki, gdyż dysponuje zaledwie 14,5% ogółu użytków rolnych (tabela 2).

Tabela 2. Charakterystyka gospodarstw rolnych w Rosji

Wyszczególnienie	Liczba gospodarstw w tys.	Grunty ogółem w tys. ha	Średni obszar użytków rolnych w ha
Organizacje rolnicze	59,2	410 263,7	2 261,5
Gospodarstwa farmerskie	285,1	29 370,7	84,7
Gospodarstwa przydomowe	17 462,6	8 901,1	0,51

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie Powszechnego Spisu Rolnego z 2006 (Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, Москва, ИИЦ „Статистика России” 2008; www.gks.ru).*

<sup>6</sup> Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года (Powszechny Spis Rolny Rosji z 2006 r.), Москва, ИИЦ „Статистика России” 2008.

<sup>7</sup> W. Dzun, M. Tereszczuk, *Rolnictwo Rosji, Ukrainy i Białorusi w procesie transformacji w latach 1990-2007*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 158, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 17.

Rolnictwo Rosji jest niedoinwestowane i mało wydajne, ze względu na historyczne pozostałości i zaniedbania mające miejsce w kołchozach i sowchozach. Wówczas najlepiej rozwinięte było rolnictwo na działkach przyzagrodowych, które pomimo iż stanowiło zaledwie kilka procent gruntów uprawnych, dostarczało blisko połowę produkcji rolnej. Gospodarstwa przydomowe były ściśle powiązane z kołchozami i sowchozami, które zaopatrywały je w usługi mechanizacyjne oraz pasze dla zwierząt. Restrukturyzacja kołchozów i sowchozów znacząco utrudniła funkcjonowanie gospodarstw przydomowych, jednak ze względu na duże bezrobocie i problemy z zaopatrzeniem w produkty żywnościowe, zainteresowanie tą formą gospodarowania sukcesywnie się zwiększało. Część gospodarstw przydomowych przekształciła się w gospodarstwa chłopskie (farmerskie)<sup>8</sup>.

Kształtowanie się nowej struktury agrarnej, będącej wynikiem rozpoczętej na początku lat 90. restrukturyzacji kołchozów i sowchozów, jest procesem powolnym, a poziom rozwoju rolnictwa, a tym samym poziomu życia na wsi, jest w Rosji bardzo zróżnicowany. Głównymi powodami stosunkowo powolnego rozwoju sektora rolnego są:

- powolny proces modernizacji (odnowy środków trwałych) i odtwarzania potencjału przyrodniczo-ekologicznego;
- niekorzystne warunki funkcjonowania rolnictwa (niezadawalający stopień rozwoju infrastruktury);
- finansowa niestabilność sektora;
- brak wykwalifikowanej siły roboczej.

Wolne tempo wzrostu produkcji rolniczej, brak możliwości alternatywnego zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz niski poziom infrastruktury społecznej i technicznej przyczyniły się do pogłębienia problemów społecznych na wsi. W tych okolicznościach zrównoważony rozwój obszarów wiejskich oraz przyspieszenie tempa wzrostu produkcji rolnej i poprawa jej konkurencyjności stało się priorytetem polityki rolnej. Rozwój rolnictwa powinien doprowadzić do zmniejszenia ubóstwa na obszarach wiejskich oraz do poprawy bezpieczeństwa żywnościowego kraju<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>9</sup> Постановление проблемы и необходимость разработки программных мероприятий, (Роставление problemu i potrzeby opracowania działań programowych) [w:] Государственная программа „Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы” (Państwowy program rozwoju rolnictwa i regulowania rynków produkcji rolnej, zbóż i żywności na lata 2008-2012) z 14.07.2007 r.; <http://www.mcx.ru/>.

### 3. Zmiany poziomu i struktury produkcji rolnej

Trudna sytuacja ekonomiczna rosyjskiego rolnictwa w latach 90. przejawiająca się m.in. bardzo silnym rozwarciem „nożyc cen”, gwałtownym obniżeniem nakładów inwestycyjnych i spadkiem opłacalności produkcji rolnej, doprowadziła do jej załamania, które było znacznie głębsze w produkcji zwierzęcej niż roślinnej (tabele 6 i 7). Był to przede wszystkim efekt dużego spadku produkcji zwierzęcej w przedsiębiorstwach rolniczych, ale także ograniczania się powstających gospodarstw farmerskich głównie do produkcji roślinnej<sup>10</sup>. Począwszy od 1999 roku produkcja rolna w Rosji (w szczególności produkcja roślinna) systematycznie się zwiększała. Wówczas rozpoczęto wspieranie rolnictwa środkami budżetowymi, a także rozpoczął się okres wzrostu zainteresowania prywatnych inwestorów inwestowaniem w rolnictwo i obszary wiejskie<sup>11</sup>.

Przemiany strukturalne w rolnictwie rosyjskim oraz kształtowanie się nowej struktury organizacyjnej, w tym rozwój mających duży potencjał gospodarstw farmerskich, są tak powolne, że jedynie w niewielkim stopniu wpłynęły na zmianę struktury produkcji – wciąż ponad 40% końcowej produkcji rolnej w Rosji wytwarzana jest w gospodarstwach przydomowych, a jedynie 9% w gospodarstwach farmerskich (tabela 3). W porównaniu z rokiem 1990 nastąpił szybki spadek udziału przedsiębiorstw rolnych i równoczesny wzrost udziału gospodarstw przydomowych.

Tabela 3. Struktura produkcji rolnej według typów gospodarstw rolnych, w proc.

Wyszczególnienie	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Organizacje rolnicze	73,7	45,2	44,6	41,2	43,8	48,1	45,4	44,5	47,7
Gospodarstwa przydomowe	26,3	51,6	49,3	52,3	48,7	43,3	47,1	48,4	43,4
Gospodarstwa farmerskie	-	3,2	6,1	6,5	7,5	8,5	7,5	7,1	8,9
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Rosyjski rocznik statystyczny z 2012 r. (*Россия в цифрах – 2012 г.*; [www.gks.ru](http://www.gks.ru)).

W okresie przejścia z gospodarki nakazowo-rozdzielczej do rynkowej nastąpiło duże zmniejszenie powierzchni zasiewów (tabela 4). Od kilku lat utrzymuje się na poziomie 75-78 mln ha, czyli jest znacznie mniejsza niż w 1990 roku

<sup>10</sup> W. Dzun, M. Tereszczuk, *Rolnictwo Rosji...*, op. cit., s. 28.

<sup>11</sup> B. Frumkin, *Problemy i tendencje rozwoju rolnictwa w Rosji*, [w:] *Dziś i jutro gospodarstw rolnych w krajach Centralnej i Wschodniej Europy*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 98, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 140.

(o 35%), a nawet 2000 roku (o 10%)<sup>12</sup>. W produkcji roślinnej dominują zboża, które zajmują 57% powierzchni zasiewów, a wśród nich pszenica (60%) oraz jęczmień (18%). Plony są stosunkowo niskie, co częściowo wynika z niekorzystnego klimatu, ale także ze strukturalnych zaniedbań w rolnictwie rosyjskim. Pomimo znacznego zmniejszenia ogólnej powierzchni zasiewów, zwiększa się powierzchnia upraw kukurydzy na ziarno i pszenicy. Systematycznie rośnie również powierzchnia upraw przemysłowych, w tym przede wszystkim słonecznika, ale także soi oraz rzepaku (tabela 4).

Tabela 4. Powierzchnia zasiewów, w tys. ha

Wyszczególnienie	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Powierzchnia zasiewów ogółem	117 705	84 670	75 837	75 277	74 759	76 923	77 805	75 188	76 662
Zboża i rośliny strączkowe	63 068	45 585	43 593	43 174	44 265	44 742	47 553	43 194	43 572
pszenica	24 244	23 205	25 342	23 591	24 383	26 633	28 698	26 614	25 552
jęczmień	13 723	9 150	9 082	9 928	9 618	9 621	9 035	7 214	7 881
owies	9 100	4 513	3 325	3 586	3 548	3 561	3 374	2 895	3 046
żyto	7 989	3 530	2 333	1 787	2 103	2 166	2 147	1 757	1 547
kukurydza na ziarno	869	798	820	1 031	1 509	1 812	1 365	1 416	1 716
Rośliny przemysłowe	6 111	6 458	7 615	8 825	8 117	8 717	8 962	10 900	11 836
słonecznik	2 739	4 643	5 568	6 155	5 326	6 199	6 196	7 153	7 614
buraki cukrowe	1 460	805	799	996	1 060	819	819	1 160	1 292
Ziemniaki i warzywa	3 966	3 728	3 019	2 883	2 845	2 904	3 002	3 022	3 117
ziemniaki	3 124	2 834	2 277	2 129	2 069	2 104	2 193	2 212	2 225
Rośliny na pasze	44 560	28 899	21 610	20 395	19 532	18 560	18 288	18 071	18 137

Źródło: Rosyjski rocznik statystyczny z 2012 r. (Россия в цифрах – 2012 г.; www.gks.ru).

Prawie 3/4 powierzchni zasiewów przypada na organizacje rolnicze, a 22% na gospodarstwa farmerskie (tabela 5). Najmniejszy udział w powierzchni zasiewów mają gospodarstwa przydomowe – zaledwie 4,5%, w których najpopularniejsza jest uprawa ziemniaków. Mimo to, z gospodarstw tych pochodzi aż 43% wartości wytworzonej produkcji rolniczej (tabela 3). W nowopowstałych gospodarstwach farmerskich najszybciej rozwija się produkcja roślin przemysłowych. Zarówno w gospodarstwach przydomowych, jak i organizacjach rolniczych wartość produkcji roślinnej i zwierzęcej kształtują się na zbliżonych poziomach, natomiast w gospodarstwach farmerskich zdecydowanie dominuje produkcja roślinna, na którą przypada około 3/4 wartości wytworzonej przez nie produkcji.

<sup>12</sup> Po wprowadzeniu reformy agrarnej w Rosji powstał chaos. Kolejne zmiany koncepcji doprowadziły do spadku produkcji rolniczej oraz wypadania ziemi z eksploatacji.

Tabela 5. Struktura zasiewów według kategorii gospodarstw w 2011 roku, w proc.

Wyszczególnienie	Organizacje rolnicze	Gospodarstwa przydomowe	Gospodarstwa farmerskie
Powierzchnia zasiewów ogółem	73,9	4,5	21,6
Ziarno i rośliny strączkowe	73,7	1,2	25,1
Rośliny przemysłowe	71,6	0,3	28,1
Ziemniaki i melony	11,6	77,4	11,1
Rośliny pastewne	86,5	2,9	10,6

Źródło: Rosyjski rocznik statystyczny z 2012 r. (Россия в цифрах – 2012 г.; www.gks.ru).

Produkcja roślinna w Rosji systematycznie się zwiększa, jednak zbiory zbóż są wciąż niższe niż w 1990 roku, ale różnice są coraz mniejsze (tabela 6). Wyjątkiem był rok 2010, w którym wskutek suszy i pożarów, które dotknęły znaczną część terytorium, produkcja zbóż drastycznie spadła (o blisko 40%)<sup>13</sup>. Jednakże w 2011 roku produkcja zbóż ponownie wzrosła do poziomu z 2009 roku i wyniosła 94 mln ton. Zwiększyła się także produkcja buraków cukrowych do 47,6 mln ton, ziaren słonecznika do 9,7 mln ton, ziemniaków do 32,7 mln ton oraz warzywo do 14,7 mln ton (tabela 6).

Tabela 6. Wielkość produkcji roślinnej, w tys. ton

Wyszczególnienie	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zboża	116 676	65 420	77 803	78 228	81 472	108 178	97 111	60 960	94 213
Buraki cukrowe	32 327	14 051	21 276	30 673	28 836	28 996	24 892	22 256	47 643
Ziarna słonecznika	3 427	3 919	6 470	6 743	5 671	7 350	6 454	5 345	9 697
Ziemniaki	30 847	29 465	28 136	28 260	27 195	28 846	31 134	21 141	32 682
Warzywa	10 328	10 822	11 348	11 370	11 509	12 960	13 401	12 125	14 696

Źródło: Rosyjski rocznik statystyczny z 2012 r. (Россия в цифрах – 2012 г.; www.gks.ru).

Pogłowie zwierząt w Rosji w latach 90. zmniejszyło się o ponad połowę. Największy spadek dotyczył bydła. W ciągu ostatnich kilku lat tendencja spadkowa została zahamowana, a pogłowie bydła utrzymuje się na poziomie 20-21 mln sztuk (w tym krów 9 mln), trzody chlewnej 17 mln sztuk, a owiec i kóz 22-23 mln sztuk (tabela 7).

<sup>13</sup> W wyniku suszy 15 sierpnia 2010 r. został wprowadzony zakaz eksportu zboża, obejmujący pszenicę, mieszanke żyto-jęczmień, jęczmień, żyto, kukurydzę, mąkę pszenną i mieszanke mąki żytniej i pszennej. Zakaz został zniesiony 30 czerwca 2011 r.

Tabela 7. Pogłowie zwierząt gospodarskich, w mln sztuk

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Bydło	57,0	39,7	27,5	21,6	21,5	21,0	20,7	20,0	20,1
w tym: krowy	20,5	17,4	12,7	9,5	9,3	9,1	9,0	8,8	9,0
Trzoda chlewna	38,3	22,6	15,8	13,8	16,3	16,2	17,2	17,2	17,3
Owce i kozy	58,2	28,8	15,0	18,6	21,5	21,8	22,0	21,8	22,9

Źródło: Rosyjski rocznik statystyczny z 2012 r. (Россия в цифрах – 2012 г.; www.gks.ru).

Najwięcej bydła (w tym także krów) oraz owiec utrzymywanych jest wciąż w gospodarstwach przydomowych (z nich pochodzi także około 50% wyprodukowanego w kraju mleka), natomiast trzody chlewnej i drobiu w organizacjach rolniczych (tabela 8).

Tabela 8. Pogłowie zwierząt gospodarskich w poszczególnych rodzajach gospodarstw w 2011 roku, w mln sztuk

Wyszczególnienie	Bydło	w tym: krowy	Trzoda chlewna	Owce	Drób
Organizacje rolnicze	9,1	3,7	11,4	4,5	370
Gospodarstwa przydomowe	9,3	4,4	5,2	11,4	96
Gospodarstwa farmerskie	1,7	0,9	0,7	7,0	5,5
Ogółem	20,1	9,0	17,3	22,9	471

Źródło: Rosyjski rocznik statystyczny z 2012 r. (Россия в цифрах – 2012 г.; www.gks.ru).

Produkcja zwierzęca w Rosji systematycznie się zwiększa, choć nadal jest dużo niższa niż w 1990 roku. W 2011 roku produkcja zwierząt i drobiu w wadze poubojowej wyniosła 7,5 mln ton wobec 10,1 ton w 1990 roku. Produkcja mleka w ciągu ostatnich kilku lat podlegała niewielkim wahaniom i oscylowała na poziomie 31-32 mln ton, o około 43% niższym niż w 1990 roku. Znacząco (bo prawie 2-krotnie) zwiększyła się natomiast mleczność krów i w 2011 roku wyniosła 4732 kg (tabela 9). Obecnie stosunkowo najlepiej rozwinięty jest w Rosji chów drobiu.

Tabela 9. Produkcja zwierzęca

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Zwierzęta i drób na ubój (w wadze ubojowej), w mln ton	10,1	5,8	4,4	5,0	5,8	6,3	6,7	7,2	7,5
Mleko, w mln ton	55,7	39,2	32,3	31,1	32,0	32,4	32,6	31,8	31,7
Jaja, w mld szt.	47,5	33,8	34,1	37,1	38,2	38,1	39,4	40,6	41,0
Udój na 1 krowę, w kg	2 731	2 153	2 341	3 280	3 758	3 892	4 089	4 189	4 732

Źródło: Rosyjski rocznik statystyczny z 2012 r. (Россия в цифрах – 2012 г.; www.gks.ru).

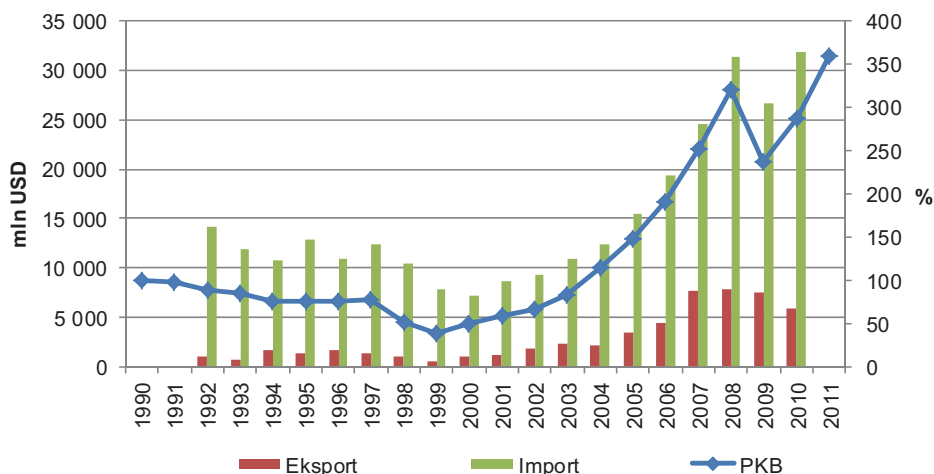
W wyniku suszy, która dotknęła Rosję w 2009 i 2010 roku, zmniejszyły się plony zbóż, a tym samym zaistniało realne niebezpieczeństwo, że zabraknie paszy dla zwierząt gospodarskich i zmniejszy się ich pogłowie. Władze rosyjskie wprowadziły czasowy zakaz eksportu zbóż oraz udzielały specjalnych dotacji zarówno producentom zbóż, jak i rolnikom, którzy utrzymali pogłowie bydła przez zimę 2011 roku.

Dalszy wzrost produkcji rolnej, w tym przede wszystkim zwierzęcej, jest możliwy do osiągnięcia, jeśli zostaną zastosowane nowoczesne urządzenia technologiczne, ulepszony potencjał genetyczny stada i wzrośnie produkcja pasz. Pozytywny wpływ na wzrost produkcji rolnej będzie miało zwiększenie inwestycji.

#### 4. Handel rolno-spożywczy

W wyniku przyspieszenia wzrostu gospodarczego (wykres 1) i poprawy sytuacji materialnej ludności, zwiększył się popyt na produkty żywnościowe, szczególnie na mięsne i mleczarskie. Wobec wolnego tempa wzrostu krajowej produkcji, całkowity import żywności i produktów rolnych wzrósł kilkukrotnie. W 2010 roku osiągnął wartość 31,8 mld USD i był ponad 4-krotnie wyższy niż w 2000 roku oraz ponad 2-krotnie wyższy niż w 1992 roku (tabela 10). Tempo wzrostu importu było szybsze od tempa wzrostu produkcji krajowej.

Wykres 1. Wartość eksportu i importu produktów rolno-spożywczych w latach 1992-2010 (w mln USD) oraz dynamika wzrostu PKB w Rosji w latach 1990-2011 (1990 = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych World Bank Database oraz FAOSTAT Database.

Tabela 10. Wartość obrotów handlowych artykułami rolno-spożywczymi Rosji, w mln USD

Wyszczególnienie	Eksport	Import	Saldo
1992	958	14 121	-13 163
1993	757	11 860	-11 103
1994	1 656	10 738	-9 081
1995	1 295	12 831	-11 536
1996	1 698	10 935	-9 237
1997	1 423	12 449	-11 026
1998	1 034	10 497	-9 462
1999	611	7 914	-7 303
2000	1 077	7 234	-6 157
2001	1 118	8 709	-7 592
2002	1 840	9 360	-7 521
2003	2 339	10 994	-8 655
2004	2 197	12 363	-10 166
2005	3 451	15 461	-12 009
2006	4 367	19 305	-14 937
2007	7 735	24 535	-16 800
2008	7 901	31 391	-23 490
2009	7 531	26 683	-19 152
2010	5 832	31 843	-26 011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FAO.

Rosja od lat należy do największych importerów netto artykułów rolno-spożywczych na świecie<sup>14</sup>. W ostatnich latach importowała przede wszystkim mięso wieprzowe, wołowe oraz drobiowe, tytoń nieprzetworzony, napoje alkoholowe, sery, a także owoce i warzywa (banany, pomidory i jabłka). Wartość eksportu jest blisko 5 razy mniejsza od wartości importu (wykres 1). Pomimo ujemnego bilansu handlowego, Rosja jest jednym z największych eksporterów zbóż, w tym pszenicy<sup>15</sup> (eksport zbóż stanowi około 2/3 wartości eksportu rolno-spożywczego kraju).

W wyniku panującej suszy 15 sierpnia 2010 roku został wprowadzony zakaz eksportu zboża. Obejmował on pszenicę, mieszanę żyto-jęczmień, jęczmień, żyto, kukurydzę, mąkę pszenną i mieszanę mąki żytniej i pszennej i trwał do 30 czerwca 2011 roku<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Rosja posiada dodatni bilans handlu z zagranicą dzięki takim grupom towarów, jak: surowce i produkty mineralne, metale i kamienie szlachetne, drewno oraz skóra.

<sup>15</sup> Południe Rosji i zachodnia Syberia stają się znaczącymi centrami eksportu pszenicy i słonecznika.

<sup>16</sup> *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011 OECD countries and emerging economies*, OECD 2011.

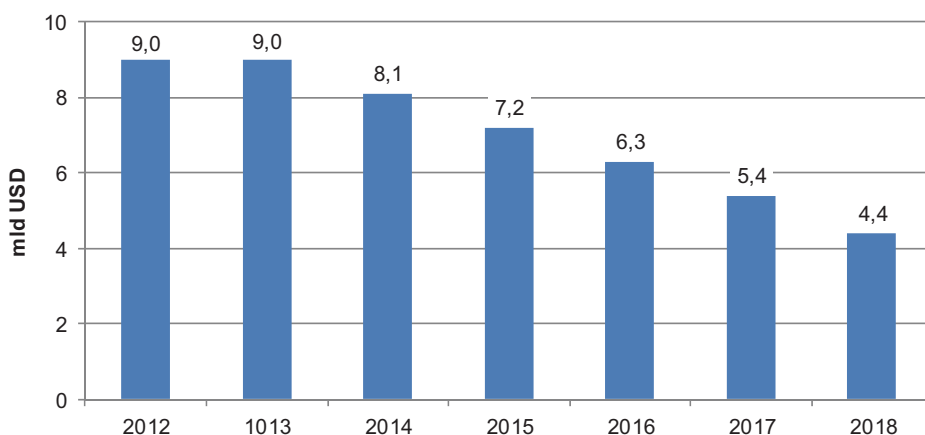


## 5. Wsparcie rolnictwa

O konieczności trwałego wsparcia rozwoju rolnictwa w Rosji przesądziły doświadczenia historyczne oraz przeświadczenie, że jest to bardzo ważna gałąź gospodarki kształtująca bezpieczeństwo żywnościowe. Wsparcie ze strony państwa jest niezbędne, by sektor mógł się rozwijać. Jest to bowiem dział gospodarki w dużym stopniu uzależniony od uwarunkowań przyrodniczo-klimatycznych, co wiąże się z podwyższonym ryzykiem gospodarowania, w porównaniu z innymi sektorami. Potrzeba wsparcia rolnictwa wynika również z tego, że procesy innowacyjne oraz wzrost produktywności pracy w tym sektorze zachodzą znacznie wolniej niż w przemyśle.

Po wejściu Rosji do WTO 22 sierpnia 2012 roku, rozwój sektora jest szczególnie ważny, gdyż może przyczynić się do rozwoju handlu zagranicznego i wzrostu eksportu. Jednym z warunków przystąpienia do WTO, był zakaz zwiększania wsparcia (subsydiowania) rolnictwa powyżej średniego poziomu z trzech ostatnich lat przed członkostwem<sup>17</sup>. Dotacje do rolnictwa początkowo mogą zatem wynieść łącznie 9 mld dolarów, ale docelowo w 2018 roku – 4,4 mld dolarów (wykres 2).

Wykres 2. Maksymalna dopuszczalna wysokość wsparcia rolnictwa rosyjskiego w latach 2012-2018, w mld USD



Źródło: *Rolnictwo Rosji w warunkach WTO, prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa Rosji (Сельское хозяйство Российской Федерации в условиях ВТО, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, 19. 03.2012 r.; <http://www.mcx.ru/>).*

<sup>17</sup> Dotychczas rosyjska pomoc dla rolnictwa kształtowała się na bardzo niskim poziomie, a rolnictwo Rosji było na granicy bankructwa jeszcze przed rozpoczęciem światowego kryzysu.

Wsparcie producentów rolnych (*Producer Support Estimate*<sup>18</sup> – PSE) w Rosji zaczęło się zwiększać od połowy lat 90., w latach 1995-1997 wynosiło 18%, natomiast w latach 2008-2010 – 22% i obecnie przekracza średnią OECD (20%). Jednakże PKB rosło szybciej niż wsparcie ogółem, w związku z czym w latach 1995-1997 stanowiło ono 2,6% PKB, natomiast w latach 2008-2010 – 1,6% PKB. Niemal 2/3 wsparcia to wsparcie cen rynkowych poprzez ochronę granic (za pomocą cel i innych środków). Wsparcie budżetowe dla producentów to przede wszystkim wsparcie inwestycji. Dodatkowe dotacje w postaci ulg kredytowych zostały wprowadzone w latach 2009-2010. Transfery do określonych grup towarów (SITC) znacznie się różnią. Większość produktów zwierzęcych otrzymuje wysokie wsparcie, natomiast produkty roślinne, z wyjątkiem cukru, mają negatywny transfer. Stosowane są też inne instrumenty wsparcia produkcji, takie jak: dopłaty do zakupu nawozów mineralnych czy oleju napędowego. Niektóre mają formę specjalnych programów, jak np. rozwój hodowli bydła, który ma na celu wspieranie produkcji przy wykorzystaniu wysokiej jakości materiału genetycznego. Istnieją też dopłaty do zwierząt i do 1 ha; dotacje do zwierząt kierowane są do hodowców i nabywców rodowodowych zwierząt, natomiast dotacje do 1 ha kierowane są na tworzenie plantacji trwałych.

Celem polityki państwa jest rozwiązanie kluczowych problemów, które pojawiły się w wyniku upadku gospodarki w latach 90., takich jak: niedobór wykwalifikowanej siły roboczej w rolnictwie, wynikający z migracji ludności do miast; niski stopień zmodernizowania sektora, wyrażający się w braku nowoczesnej techniki i urządzeń, wysoki stopień zużycia posiadanych środków produkcji; słaby rozwój infrastruktury rynkowej, niestabilność finansowa, związana z występowaniem specyficznego ryzyka, w tym niekontrolowanych zjawisk przyrodniczych. Dlatego też stało się ważne, by przy wsparciu państwa stworzyć warunki umożliwiające poprawę efektywności produkcji rolnej oraz rozwój obszarów wiejskich. Warto też zaznaczyć, że w Rosji występuje stosunkowo niski poziom spożycia produktów zwierzęcych, szczególnie mięsa, ale także owoców i warzyw, czyli głównych produktów importowych. Wzrost cen żywności, kryzys gospodarczy oraz susze w latach 2009 i 2010 spowodowały, że głównym celem polityki rolnej Rosji stało się zwiększenie samowystarczalności żywnościowej kraju. Na początku 2010 roku została wydana „Doktryna bezpie-

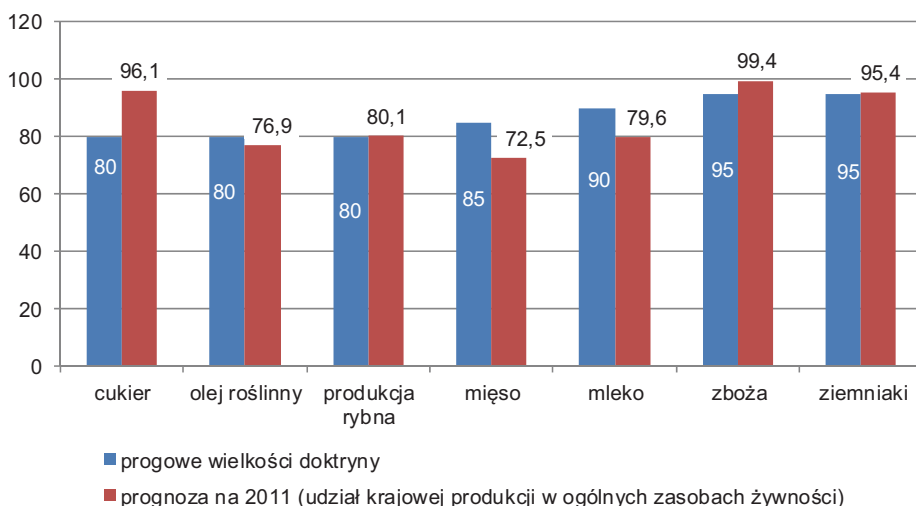
---

<sup>18</sup> *Producer Support Estimate* (PSE – Szacunkowe Wsparcie Producentów): wyrażona w pieniądzu roczna wysokość transferów brutto od konsumentów i podatników do producentów rolnych (loco gospodarstwo rolne). Nie ma znaczenia charakter transferów, ich cel oraz wpływ na produkcję i dochody gospodarstw. Do PSE zalicza się wsparcie cen rynkowych, płatności z budżetu i ulgi podatkowe, przyznawane rolnikom.

czeństwa żywnościowego”<sup>19</sup>, zawierająca ocenę bezpieczeństwa żywnościowego w oparciu o udziały produktów żywnościowych wyprodukowanych w kraju w ogólnych zasobach żywnościowych. Za bezpieczny uznano udział produkcji krajowej zbóż, cukru, oleju roślinnego, mleka, produktów mięsnych, ryb i przetworów z ryb na poziomie nie niższym niż 80-95% (wykres 3).

Według danych Ministerstwa Rolnictwa Rosji kryteria samowystarczalności żywnościowej są spełnione przy produkcji zbóż, ziemniaków, cukru oraz produktów rybnych (wykres 3). W przypadku mięsa wskaźnik samowystarczalności jest o 12,5% niższy od docelowego, jednak w związku ze wzrostem produkcji prognozuje się, że osiągnie on pożądaną próg w ciągu 3-5 lat (a w przypadku drobiu nawet wcześniej). Również w produkcji mleka wskaźnik samowystarczalności jest niższy od wartości progowej o 10,4%, ale ma zostać osiągnięty w 2020 roku.

Wykres 3. Realizacja państwowego programu bezpieczeństwa żywnościowego w okresie 2008-2011

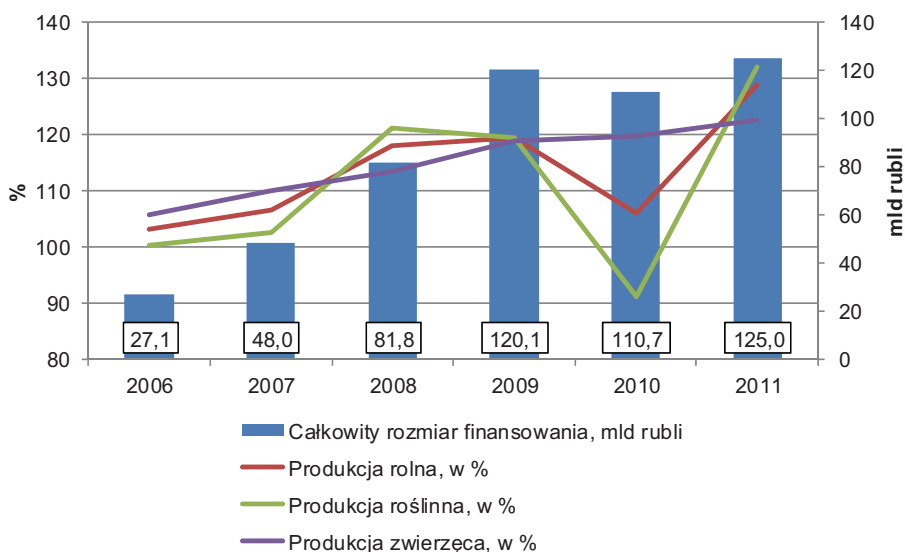


Źródło: Rolnictwo Rosji w warunkach WTO, prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa Rosji (Сельское хозяйство Российской Федерации в условиях WTO, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, 19. 03.2012 r.; <http://www.mcx.ru/>).

<sup>19</sup> Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (Doktryna Bezpieczeństwa żywnościowego Federacji Rosyjskiej) z 30 stycznia 2010 r.

W związku z powyższym, wsparcie dla rolnictwa w ostatnich latach<sup>20</sup> było ukierunkowane na stymulowanie wzrostu produkcji zwierzęcej poprzez ochronę granic oraz wsparcie inwestycyjne (wykres 4). Potrzeba wzrostu krajowej produkcji żywności wynikała przede wszystkim z obawy przed uzależnieniem się od importu. Podstawą realizacji tej strategii w latach 2007-2008 stał się krajowy program „Rozwój rolnictwa i przemysłu spożywczego”<sup>21</sup>. Za podstawowy kierunek działań uznano, obok przyspieszenia rozwoju produkcji zwierzęcej, stymulowanie rozwoju małych form gospodarowania (mający na celu zwiększenie sprzedaży produkcji rolnej) oraz zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych młodych specjalistów mieszkających i pracujących na wsi.

Wykres 4. Ogólny poziom finansowania rolnictwa w mld rubli oraz dynamika wzrostu produkcji rolnej w stosunku do 2005 roku (2005 = 100)



Źródło: *Rolnictwo Rosji w warunkach WTO, prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa Rosji (Сельское хозяйство Российской Федерации в условиях WTO, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, 19.03.2012; <http://www.mcx.ru/>).*

<sup>20</sup> Pierwsze kroki wsparcia rolnictwa zostały podjęte w 2000 roku, kiedy został utworzony Rosyjski Bank Rolniczy. Podjęto wówczas szereg działań, jak wprowadzenie dopłat do oprocentowania kredytów dla rolnictwa czy interwencji na rynku zbóż, przyjęto także program „Socjalny rozwój wsi do 2010 roku”. Działania te nie przyniosły jednak zadowalających rezultatów – pomimo wzrostu produkcji rolnej, import produktów rolno-spożywczych wciąż wzrastał.

<sup>21</sup> Национальный проект "Развитие АПК" (Krajowy projekt rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej) 2007-2008; <http://www.mcx.ru/>.

W latach 2008-2012 podstawowym dokumentem określającym cele polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich oraz zasady jej finansowania był opracowany i zatwierdzony w 2007 roku „Państwowy program rozwoju rolnictwa i regulowania rynków produkcji rolnej, zbóż i żywności na lata 2008-2012”<sup>22</sup>, a od 2013 realizowany jest kolejny program na lata 2013-2020<sup>23</sup>.

W latach 2008-2012 za główne cele polityki wobec rolnictwa uznano:

1. zapewnienie warunków dla trwałego rozwoju terenów wiejskich, wzrostu zatrudnienia i poprawy warunków życia na wsi,
2. poprawę konkurencyjności produkcji rolniczej w wyniku modernizacji rolnictwa, a także dzięki przyspieszonemu rozwojowi priorytetowych kierunków produkcji rolnej,
3. zachowanie i rekultywację wykorzystywanych przez rolnictwo zasobów ziemi i przyrody.

W ciągu 5 lat realizacji programu finansowanie rozwoju wsi oraz rozwoju priorytetowych działów produkcji (hodowli zwierząt rasowych, wsparcie plantacji trwałych, produkcji lnu, rzepaku oraz hodowli owiec i koni) zostało zmniejszone w porównaniu do pierwotnych celów odpowiednio o 64% i 21%. Finansowanie przedsięwzięć mających na celu tworzenie warunków do produkcji rolnej (ochrona gruntów i rozwój usług rolniczych) również zostało zmniejszone w 2010 roku i będzie utrzymane na ograniczonym poziomie do końca programu<sup>24</sup>.

Podstawowe cele i założenia programu rozwoju rolnictwa w Rosji na lata 2013-2020 to:

1. zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w parametrach określonych w doktrynie bezpieczeństwa żywnościowego Rosji,
2. zwiększenie żywności i efektywności wykorzystania gruntów rolnych i innych zasobów naturalnych, ekologizacja produkcji,

---

<sup>22</sup> Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы (Państwowy program rozwoju rolnictwa i regulowania rynków produkcji rolnej, zbóż i żywności na lata 2008-2012); <http://www.mcx.ru/>.

<sup>23</sup> Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (Państwowy program rozwoju rolnictwa i regulowania rynków produkcji rolnej, zbóż i żywności na lata 2013-2020); <http://www.mcx.ru/>.

<sup>24</sup> Rzeczywiste finansowanie programu wsparcia różni się od zakładanych celów, zarówno pod względem ogólnego finansowania, jak i dystrybucji środków na poszczególne działania (cele). Wynika to głównie z faktu, że kredyty preferencyjne stały się ważnym instrumentem pomocy wyjątkowej. Znaczna część środków została przeznaczona na ten cel szczególnie w 2009 roku, aby złagodzić skutki kryzysu oraz suszy.

3. trwały rozwój obszarów wiejskich,
4. poprawa konkurencyjności rosyjskich produktów rolnych na rynku krajowym oraz na rynkach międzynarodowych poprzez innowacyjny rozwój rolnictwa, stworzenie przedsiębiorczości sprzyjających warunków, poprawę atrakcyjności inwestycyjnej przemysłu,
5. zapewnienie stabilizacji finansowej producentów rolnych.

W latach 2013-2020 wsparcie budżetu federalnego sięgnie 1,5 bln rubli (wykres 5), a wkład regionów 770 mld rubli, czyli łącznie 2,28 bln rubli (około 57 mld euro, przy kursie 1 EUR = 40 RUB)<sup>25</sup>. Są to środki, jakich wcześniej w rolnictwie rosyjskim nie było, które w znaczący sposób mogą przyczynić się do rozwoju rolnictwa i poprawy życia na wsi. Kluczowe jest w tej sytuacji efektywne wykorzystanie pieniędzy na realizację programu, doskonalenie mechanizmu wykorzystania środków budżetowych i kontroli ich wydawania<sup>26</sup>.

Przewidywane rezultaty realizacji Programu w latach 2013-2020 przedstawiono w tabeli 11.

Polityka Rosji jest w szczególnym momencie głównie ze względu na przystąpienie do WTO i przyjęcie zobowiązań ograniczających wsparcie, jak również rozpoczęcie realizacji nowego programu na lata 2013-2020, będącego kontynuacją polityki wspierania długoterminowej poprawy efektywności i konkurencyjności sektora żywnościowego oraz tworzenia sprzyjającego otoczenia instytucjonalnego. W takich warunkach konieczne jest prowadzenie kompleksowych działań, które pozwoliłyby na wyprowadzenie gospodarki rolno-żywnościowej z kryzysu. Wyjście Rosji z głębokiego załamania gospodarczego oraz wejście na drogę wzrostu ma istotne znaczenie dla rozwoju rolnictwa, jak i stosunków handlowych z zagranicą. Rosja zwiększając ilość i jakość wytwa-

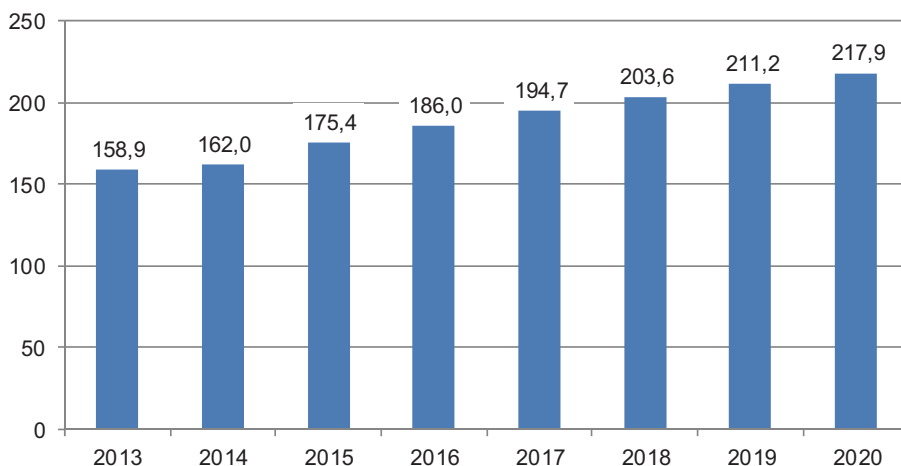
---

<sup>25</sup> Prezentacja: Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717), (Krajowy program rozwoju rolnictwa i regulacji rynków produktów rolnych, zbóż i żywności na lata 2013-2020), Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Ministerstwo Rolnictwa Rosji), Москва 2012 г.; <http://www.mcx.ru/>.

<sup>26</sup> Problemem, jaki pojawił się po pierwszych latach realizacji programu na lata 2008-2012, jest złożoność procedur finansowania. Koordynacja całego programu jest bardzo skomplikowana, bo odbywa się zarówno na szczeblu federalnym, jak i regionalnym, i trwa nawet kilka miesięcy, powodując brak pewności producentów, jakiego rodzaju płatności będą dostępne, w jakiej wysokości i kiedy będą wypłacane. Kryteria dostępu, wielkości wsparcia i procedury płatności są zróżnicowane regionalnie, ponadto często skomplikowane, co tworzy dodatkową administracyjną barierę dostępu do wsparcia.

rzanych towarów, zwiększa swoją samowystarczalność, a jednocześnie przekształca się w coraz bardziej atrakcyjnego partnera handlowego<sup>27</sup>.

Wykres 5. Środki finansowe na realizację podprogramów<sup>28</sup> w „Krajowym programie rozwoju rolnictwa i regulacji rynków produktów rolnych, zbóż i żywności na lata 2013-2020”, mld rubli



Źródło: Krajowy program rozwoju rolnictwa i regulacji rynków produktów rolnych, zbóż i żywności na lata 2013-2020 (Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717), prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa Rosji, Moskwa 2012 (Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Москва 2012 г.); <http://www.mcx.ru/>).

Członkostwo Rosji w WTO stwarza jej wiele nowych możliwości, takich jak dostęp do rynków światowych, przyciąganie nowych inwestycji do sektora rolnego, intensyfikację wymiany handlowej, a w konsekwencji modernizację rolnictwa i poprawę jego konkurencyjności (szczególnie w produkcji zbóż, kukurydzy, słonecznika, rzepaku, soi, mleka i mięsa). Pojawiają się też pewne zagrożenia,

<sup>27</sup> W. Iskra, *Rosja a integrująca się Europa*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 2009.

<sup>28</sup> Program na lata 2013-2020 składa się z sześciu podprogramów: 1. Rozwój produkcji roślinnej, przetwórstwa i sprzedaży produktów pochodzenia roślinnego; 2. Rozwój produkcji zwierzęcej, przetwarzania i sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego; 3. Rozwój hodowli bydła; 4. Wsparcie drobnych gospodarstw; 5. Techniczna i technologiczna modernizacja, innowacyjny rozwój; 6. Zapewnienie realizacji Programu.

w szczególności zbyt małe wsparcie w stosunku do potrzeb oraz łatwiejszy dostęp innych krajów do rosyjskiego rynku; otwarcie rynku krajowego na import<sup>29</sup>.

Tabela 11. Podstawowe prognozy rozwoju rolnictwa w Rosji w latach 2013-2020

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zboża, w mln t	90,0	95,0	100,0	104,0	107,0	110,0	113,0	115,0
Buraki cukrowe, w mln t	35,6	36,3	37,0	37,8	38,5	39,3	40,1	40,9
Ziemniaki, w mln t	30,5	31,0	31,5	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0
Produkcja zwierząt gospodarskich i drobiu na ubój (w żywej wadze), w mln t	11,7	12,0	12,4	13,0	13,3	13,5	13,8	14,1
Produkcja mleka, w mln t	32,5	32,9	33,7	34,4	35,2	36,0	37,0	38,2
Zapewnienie mieszkań dla mieszkańców wsi, w tys. m <sup>2</sup>	810,0	701,5	661,8	695,6	729,0	801,4	881,9	967,6
w tym: dla młodych rodzin i młodych specjalistów, w tys. m <sup>2</sup>	452,0	391,1	369,0	387,8	406,4	446,8	491,7	539,5
Stopień gazyfikacji domów, w proc.	53,8	56,1	56,6	57,2	57,8	58,5	59,2	60,1
Zaopatrzenie mieszkańców w wodę pitną, w proc.	56,2	58,8	59,2	59,6	60,1	60,6	61,2	61,9

Źródło: Krajowy program rozwoju rolnictwa i regulacji rynków produktów rolnych, zbóż i żywności na lata 2013-2020 (Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717), prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa Rosji, Moskwa 2012 (Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Москва 2012 г.); <http://www.mcx.ru/>).

Wysokie i stabilne tempo wzrostu gospodarczego Rosji spowoduje zwiększone zapotrzebowanie na import dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych, a także usług dla ludności i przedsiębiorstw, ze względu na brak, niedobór bądź niską jakość produkcji krajowej. Osiągnięcie prognozowanych korzyści wymagać będzie dalszej poprawy klimatu inwestycyjnego i warunków prowadzenia działalności rolniczej i gospodarczej<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> V. Vagizova, M. Labedeva, „The Russian agricultural sector and WTO: advantages and disadvantages”, Referat wygłoszony na konferencji IERiGŻ-PIB pt. „Ekonomiczne, społeczne i instytucjonalne czynniki wzrostu w sektorze rolno-spożywczym w Europie”, Ciechocinek, 10-12 grudnia 2012 r.; prezentacja dostępna na stronie internetowej IERiGŻ-PIB; <http://www.ierigz.waw.pl/aktualnosci/seminaria-i-konferencje/international-conference-in-ciechocinek>.

<sup>30</sup> M. Błaszczuk-Zawiła, *Skutki przystąpienia Rosji do WTO dla stosunków UE-Rosja*, „Unia Europejska.pl” 2012, nr 4, s. 7-17.



## Aneks

Tabela A1. Średnia roczna produkcja rolnictwa rosyjskiego (najważniejsze produkty) w trzylatniach 1995-1997 i 2007-2009 (w mln USD i tys. ton oraz wskaźniki dynamiki wolumenu produkcji)

Produkt	Wartość produkcji (w mln USD)			Ilość (w tys. ton)		Wskaźniki wzrostu produkcji (w proc.) 1995/1997-2007/2009 (1995/1997 = 100)
	1995-1997	2007-2009		1995-1997	2007-2009	
Mleko krowie	8 614 /1/	7 942 /1/		36 152	32 117	89
Wołowina i cielęcina	6 976 /2/	4 650 /3/		2 586 (39 365)	1 723 (21 366)	67 (54)
Ziemniaki	3 745 /3/	3 330 /4/		38 534	32 255	84
Pszonica	2 761 /4/	6 562 /2/		36 431	58 291	160
Wieprzowina	2 619 /5/	3 035 /5/		1 705 (22 202)	2 028 (16 140)	119 (73)
Jaja w skorupkach	1 503 /6/	1 779 /7/		1 813	2 145	118
Mięso drobiowe	963 /7/	2 920 /6/		726 (422 027)	2 061 (358 533)	284 (85)
Ziarno słonecznika	826 /8/	1 580 /8/		3 265	6 492	199
Buraki cukrowe	671 /9/	1 119 /9/		16 373	27 575	168
Pomidory	635 /10/	727 /11/		1 718	1 967	114
Jabłka	634 /11/	761 /10/		1 500	1 629	109
Baranina	567 /12/	427 /13/		209 (25 830)	157 (18 800)	75 (73)
Inne warzywa	540 /13/	410 /14/		2 867	2 174	76
Kapusta i kapustine	333 /14/	335 /15/		2 731	3 048	112
Marchew i rzepa	243 /15/	-		1 299	-	×
Jęczmień	-	723 /12/		-	18 863	×

Uwagi: 1. kolumna „produkt”; produkty w kolejności malejącej średniej rocznej wartości produkcji w trzylatniach 1995-1997; 2. liczby w nawiasach w kolumnach „wartość produkcji” – kolejność według malejącej średniej rocznej wartości produkcji w danym trzylatniu; 3. liczby w nawiasach w kolumnach „ilość” – pogłowie zwierząt lub ptaków w tys. sztuk; 4. liczby w nawiasach w kolumnach „wskaźniki wzrostu produkcji” – dynamika zmian pogłowia zwierząt lub ptaków.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Baza statystyczna FAOSTAT dostępna na stronach internetowych Food and Agriculture Organization of the United Nations: <http://faostat.fao.org/>.

Tabela A2. Średni roczny import rolno-spożywczy Rosji (najważniejsze produkty) w trzyleciach 1995-1997 i 2007-2009 (w mln USD i tys. ton oraz wskaźniki dynamiki wolumenu importu)

Produkt	Wartość importu (w mln USD)		Ilość (w tys. ton)		Wskaźniki wzrostu importu (w proc.) 1995/1997-2007/2009 (1995/1997 = 100)
	1995-1997	2007-2009	1995-1997	2007-2009	
Cukier rafinada	617 /1/	48	1 412	96	7
Cukier surowy	608 /2/	851 /7/	1 821	2 360	130
Mięso drobiowe	591 /3/	1 058 /3/	780	1 085	139
Papierosy	535 /4/	108 -	47	6	13
Wino	445 /5/	629 /9/	340	430	126
Wołowina i cielęcina	420 /6/	715 /8/	297	247	83
Napoje alkoholowe	413 /7/	947 /5/	175	242	138
Wieprzowina	333 /8/	1 644 /1/	226	592	262
Bawełna	333 /9/	220 -	192	206	107
Masło	321 /10/	195 -	179	74	41
Pszemica	314 /11/	52 -	1 943	246	13
Wołowina i cielęcina bez kości	273 /12/	1 533 /2/	183	485	265
Herbata	258 /13/	481 -	141	182	129
Jabłka	250 /14/	507 /13/	441	1 034	234
Tytoń, surowy	205 -	963 /4/	148	290	196
Sery z mleka krowiego	139 -	865 /6/	124	221	178
Banany	178 -	628 /10/	491	989	201
Pomidory	102 -	604 /11/	168	640	381
Olaj palmowy	62 -	577 /12/	67	598	893
Czekolada	248 -	482 /14/	116	134	116

Uwagi: 1. kolumna „produkt”: produkty w kolejności malejącej średniej rocznej wartości importu w trzyleciu 1995-1997; 2. liczby w nawiasach w kolumnach „wartość importu” – kolejność według malejącej średniej rocznej wartości importu w danym trzyleciu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Baza statystyczna FAOSTAT dostępna na stronach internetowych Food and Agriculture Organization of the United Nations; <http://faostat.fao.org/>.

Tabela A3. Średni roczny eksport rolno-spożywczy Rosji (najważniejsze produkty) w trzyleciach 1995-1997 i 2007-2009 (w mln USD i tys. ton oraz wskaźniki dynamiki wolumenu eksportu)

Produkt	Wartość eksportu (w mln USD)		Ilość (w tys. ton)		Wskaźniki wzrostu eksportu (w proc.) 1995/1997-2007/2009 (1995/1997 = 100)
	1995-1997	2007-2009	1995-1997	2007-2009	
Skóry bydłce mokre, solone	188 /1/	0,5 -	136	1	1
Napoje alkoholowe	121 /2/	148 /7/	45	96	213
Ziarno słonecznika	112 /3/	28 -	513	96	19
Jęczmień	94 /4/	393 /3/	1 037	2 286	220
Pszonica	60 /5/	3 075 /1/	366	14 329	3 915
Cukier, rafinada	57 /6/	68 /12/	115	163	142
Skóry cielęce mokre, solone	53 /7/	0,2 -	45	0,1	0
Wyroby czekoladowe	42 /8/	309 /4/	16	83	519
Mleko chude w proszku	40 /9/	1 -	34	0,5	1
olej słonecznikowy	15 -	574 /2/	20	609	3 045
Papierosy	15 -	269 /5/	2	18	900
Wyroby ciastkarskie	11 -	173 /6/	9	86	956
Piwo	5 -	148 /8/	6	295	4 917
Inne wyroby tytoniowe	2 -	118 /9/	1	26	2 600
Makuchy słonecznikowe	0,02 -	114 /10/	0,2	871	435 500
Napoje bezalkoholowe	9 -	78 /11/	26	119	458

Uwagi: 1. kolumna „produkt”: produkty w kolejności malejącej średniej rocznej wartości eksportu w trzyleciu 1995-1997; 2. liczby w nawiasach w kolumnach „wartość eksportu” – kolejność według malejącej średniej rocznej wartości eksportu w danym trzyleciu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Baza statystyczna FAOSTAT dostępna na stronach internetowych Food and Agriculture Organization of the United Nations; <http://faostat.fao.org/>.

## Bibliografia

*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011 OECD countries and emerging economies*, OECD 2011.

Baza statystyczna FAOSTAT dostępna na stronach internetowych Food and Agriculture Organization of the United Nations; <http://faostat.fao.org/>.

Błaszczuk-Zawiła M., *Skutki przystąpienia Rosji do WTO dla stosunków UE-Rosja*, „Unia Europejska.pl” 2012, nr 4.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (Doktryna Bezpieczeństwa żywnościowego Federacji Rosyjskiej) z 30 stycznia 2010 r.

Dzun W., Tereszczuk M., *Rolnictwo Rosji, Ukrainy i Białorusi w procesie transformacji w latach 1990-2007*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 158, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

Федеральный закон от „Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” (Ustawa federalna o obrocie gruntami rolnymi) z 24 lipca 2002 r.

Frumkin B., *Problemy i tendencje rozwoju rolnictwa w Rosji*, [w:] *Dziś i jutro gospodarstw rolnych w krajach Centralnej i Wschodniej Europy*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 98, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

Государственная программа приватизации (Krajowy program prywatyzacji) z 27 lipca 1992 r.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы (Państwowy program rozwoju rolnictwa i regulowania rynków produkcji rolnej, zbóż i żywności na lata 2008-2012); <http://www.mcx.ru/>.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (Państwowy program rozwoju rolnictwa i regulowania rynków produkcji rolnej, zbóż i żywności na lata 2013-2020); <http://www.mcx.ru/>.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717), (Krajowy program rozwoju rolnictwa i regulacji rynków produktów rolnych, zbóż i żywności na lata 2013-2020), prezentacja, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Ministerstwo Rolnictwa Rosji), Москва 2012 г.; <http://www.mcx.ru/>.

Iskra W., *Rosja a integrująca się Europa*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 2009.

Национальный проект „Развитие АПК” (Krajowy projekt rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej) 2007-2008; <http://www.mcx.ru/>.

Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года (Powszechny Spis Rolny z 2006r.), Москва, ИИЦ „Статистика России” 2008; [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Постановление Правительства Российской Федерации „О порядке реорганизации колхозов и совхозов” (Uchwała Federacji Rosyjskiej o reorganizacji kolchozów i sowchozów) z 29 grudnia 1991 r.

Россия в цифрах – 2012 г. (Rosyjski rocznik statystyczny z 2012 r.); [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Rowiński J., *Wsparcie rolnictwa w wybranych krajach*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 18, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

*Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России* (Rocznik statystyczny – Rolnictwo, myślistwo, łowiectwo i leśnictwo w Rosji) z 2002 r. i 2011 r.; [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Сельское хозяйство Российской Федерации в условиях ВТО (Rolnictwo Rosji w warunkach WTO), prezentacja, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Ministerstwo Rolnictwa Rosji), 19. 03.2012 r.; <http://www.mcx.ru/>).

Vagizova V., Labeledeva M., „The Russian agricultural sector and WTO: advantages and disadvantages”, Referat wygłoszony na konferencji IERiGŻ-PIB pt. „Ekonomiczne, społeczne i instytucjonalne czynniki wzrostu w sektorze rolno-spożywczym w Europie”, Ciechocinek, 10-12 grudnia 2012 r.; prezentacja dostępna na stronie internetowej IERiGŻ-PIB; <http://www.ierigz.waw.pl/aktualnosci/seminaria-i-konferencje/international-conference-in-ciechocinek>.

Закон о земельной реформе (Ustawa o reformie ziemi) z 23 listopada 1990 r.



**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 800 egz., ark. wyd. 6  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*