



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 75 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 595-598) • © PISM • NR EGZ. PISM 3.20.

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Reformy Wspólnej Polityki Rolnej

Joanna Bogusławska, Urszula Kurczewska

### 1. Pierwsze próby reform Wspólnej Polityki Rolnej – 2. Program „Agenda 2000” – 3. Obecna debata nt. reform Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólna Polityka Rolna ustanowiona przez Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej z 1957 r. jest jedną z najwcześniejszych i najważniejszych polityk wspólnotowych. Państwa założycielskie EWG dążyły do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz zwiększenia dochodów rolniczych. Ze względu na specyfikę produkcji, rolnictwo uznano za szczególną dziedzinę gospodarki i wyłączono ze wspólnego rynku innych towarów i usług, zapewniając mu system ochrony oparty na działaniach interwencyjnych i protekcyjnych. Na wprowadzenie do Traktatów Rzymskich zapisu o Wspólnej Polityce Rolnej nalegała Francja, gdzie sektor rolnictwa odgrywał większą rolę niż w innych krajach.

Podstawowe cele Wspólnej Polityki Rolnej to: zwiększenie wydajności produkcji rolnej, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności związanej z rolnictwem, stabilizacja rynków rolnych, zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia, modernizacja rolnictwa.

Dla realizacji tych celów przyjęto trzy podstawowe zasady: jednolitości rynku rolnego (oznaczającej brak ograniczeń w handlu towarami rolnymi wewnątrz Wspólnot, wspólny poziom cen, wspólne zasady konkurencji, etc.); preferencji wspólnotowych (pierwszeństwo zbytu na rynku dla własnych produktów); finansowej solidarności (która zobowiązuje wszystkie kraje członkowskie do solidarnego uczestnictwa w kosztach prowadzenia WPR).

Wspólna Polityka Rolna doprowadziła do głębokich zmian struktury rolnictwa w państwach członkowskich. Stosowanie dotacji do cen oraz stymulowanie rozwoju technologicznego spowodowały wzrost produkcji. W dość krótkim okresie osiągnięto większość założonych przez WPR celów, np. samowystarczalność żywnościową, ale niektóre, np. zwiększenie wydajności produkcji, przerodziły się z sukcesów w poważne trudności. Pomimo dużych nakładów finansowych (średnio rocznie na rolnictwo przeznaczanych jest 42-50% środków ze wspólnotowego budżetu) i organizacyjnych,

nie zdołano jednak zapewnić odpowiednich warunków życia ludności rolniczej. Część ze stosowanych instrumentów okazało się nietrafnych lub mało efektywnych (np. 80% dotacji do rolnictwa otrzymuje tylko 20% gospodarstw). Dlatego przez następne ponad trzydzieści lat, aby zrationalizować i zwiększyć skuteczność polityki rolnej, próbowano zmienić pierwotnie ustalone metody i instrumenty.

### 1. Pierwsze próby reform Wspólnej Polityki Rolnej

W 1968 r. Komisja EWG opublikowała Plan Mansholta, w którym zakładała wprowadzenie reorientacji struktury agrarnej Wspólnoty poprzez: powiększenie wielkości gospodarstw oraz przeciwdziałanie nadmiernej podaży produktów rolnych. Planowane reformy nie zostały jednak zrealizowane, głównie ze względu na słabe poparcie polityczne projektu w większości ówczesnych krajów członkowskich.

Dalsza intensyfikacja produkcji rolnej i stale wzrastające nadwyżki produkcji zmusiły państwa członkowskie i organy wspólnotowe do wprowadzenia jeśli już nie reform, to przynajmniej modyfikacji dotychczas prowadzonej WPR. W 1988 r. Komisja WE zainicjowała wprowadzanie zmian WPR, częściowo ograniczające intensywność produkcji rolnej. Określono górną granicę wydatków na organizację rynków rolnych, wprowadzono zasadę automatycznego obniżania cen po przekroczeniu pułapu produkcji oraz program wyłączenia gruntów rolnych z produkcji. Okazało się jednak, że zmiany te są niewystarczające. Nadal zwiększały się nadwyżki produkcji rolnej, pomimo wzrastających nakładów finansowych na rolnictwo, dochody rolników nie zmieniały się, udział zatrudnionych w rolnictwie nie zmniejszył się znacząco.

Kolejny projekt reformy WPR, zwany Planem MacSharry'ego, Komisja przyjęła w 1992 r. Zaproponowała zmianę orientacji polityki rolnej, a mianowicie WPR miała uwzględniać również aspekty społeczne i ekologiczne, tak aby umożliwić stały rozwój obszarów wiejskich (a nie tylko rolnych) oraz ochronę środowiska naturalnego. Wsparcie Wspólnoty skierowano na rozwój agroturystyki oraz tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Wprowadzono obowiązkowe ograniczenie powierzchni upraw oraz obniżono ceny gwarantowane, przy jednoczesnym zastosowaniu dopłat bezpośrednich dla rolników. Skutki tych reform były widoczne już w pierwszych latach po ich wprowadzeniu, chociaż nie wszystkie można uznać za pozytywne. Nastąpiła poprawa równowagi rynkowej i zmniejszyły się zapasy państwowe, poziom zatrudnionych w rolnictwie obniżył się. Ograniczenie wsparcia cenowego i wprowadzenie dopłat bezpośrednich spowodowało wzrost przejrzystości pomocy dla rolników, a przez to lepsze kontrolowanie wydatków na WPR. Jednak programy realizowane w zakresie polityki rozwoju terenów wiejskich często były niespójne, a przez to nieskuteczne.

### 2. Program „Agenda 2000”

Zaproponowany przez Komisję Europejską w „Agendzie 2000” (1997 r.) plan reform WPR przewidywał wprowadzenie dość istotnych zmian, a mianowicie zwiększenie konkurencyjności rolnictwa (np. przekształcenie organizacji rynków rolnych; wyznaczenie pułapów dla wielkości płatności bezpośrednich), zapewnienie rolnictwu jego wielofunkcyjnego charakteru (np. zastosowanie rozporządzeń horyzontalnych dotyczących ochrony środowiska), przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich, zwiększenie bezpieczeństwa i jakości żywności (produkcja rolna ma być zorientowana na potrzeby konsumenta, a nie na zysk). Komisja uznała, że dotknięte wieloma kryzysami (epidemie BSE i pryszczycy) europejskie rolnictwo, wobec konieczności przygotowania się Unii do kolejnego rozszerzenia, musi być dogłębnie zreformowane. Nie bez znaczenia były też naciski ze strony domagających się liberalizacji europejskiego rynku rolnego Światowej Organizacji Handlu oraz Stanów Zjednoczonych. Przez prawie dwa lata trwała walka o zreformowanie polityki rolnej, która zakończyła się porozumieniem osiągniętym przez Radę Europejską w Berlinie w 1999 r. Sprzeciw Francji, Portugalii, Irlandii, Hiszpanii oraz największej organizacji rolników europejskich – COPA/COGECA, spowodował złagodzenie planowanych przez Komisję zmian i przyjęcie zaproponowanego przez Niemcy, kompromisowego stanowiska. Wynikiem kompromisu była nie dokończona reforma, która odsunęła w czasie, a nie rozwiązała, problemy europejskiego rolnictwa. Owszem, ograniczono dotychczas dominującą politykę cenową, w zamian jednak rozbudowano system bezpośredniego wsparcia dla rolników i nadal utrzymano

zasadę preferencji dla produktów europejskich. Światowa Organizacja Handlu i Stany Zjednoczone nie kryły rozczarowania ograniczoną skalą wprowadzonych zmian.

Rolnictwo jest sektorem bardzo wrażliwym i wymaga specjalnego traktowania nie tylko z racji specyfiki produkcji rolnej (uzależnionej od warunków klimatycznych i charakteryzującej się długim procesem produkcji), ale również powodów społecznych, a mianowicie stosunkowo duża część ludności w Europie mieszka na wsi, a jej warunki życia są znacznie trudniejsze niż na terenach zurbanizowanych. Niebagatelne znaczenie mają też inne przyczyny, np. kulturowe, gdyż powszechnie podzielane jest przekonanie o konieczności zachowania dziedzictwa kulturowego wsi, a także racje ekologiczne – potrzeba ochrony środowiska oraz zachowanie wsi jako części krajobrazu Europy. Proces ewolucji WPR wskazuje, że kolejne próby jej reformowania miały wpływać na poprawę kontroli produkcji rolnej i wydatków budżetowych na jej realizację, a także włączanie do niej społecznych, ekologicznych i kulturowych aspektów rolnictwa. I tak wydatki przeznaczone na rolnictwo zmniejszono z 75% do 50% wszystkich wydatków z budżetu wspólnotowego, zmieniono także strukturę dystrybucji środków (obecnie 65% środków przeznaczonych na rolnictwo trafia bezpośrednio do rolników). Głównym inicjatorem reform WPR zawsze była Komisja Europejska, która co 2–3 lata przedstawiała kolejne projekty zmian, oraz państwa członkowskie będące płatnikami netto do budżetu wspólnotowego, czyli Niemcy i Wielka Brytania.

Nadal jednak wprowadzone zmiany są niewystarczające, a polityka rolna Unii dalej jest bardzo kosztowna, niezwykle skomplikowana (niemal 80% prawodawstwa wspólnotowego dotyczy rolnictwa) i pozbawiona spójności (działania podejmowane w sferze polityki rynku rolnego, polityki strukturalnej i polityki w zakresie ochrony środowiska są niespójne). Jednak główną przyczyną rozpoczęcia, kolejnej już w UE, debaty na temat konieczności wprowadzenia, bardziej radykalnych niż do tej pory, reform WPR jest zbliżające się rozszerzenie UE i nieuchronność objęcia zasadami WPR sektorów rolnych w państwach nowo przyjętych.

### **3. Obecna debata nt. reform Wspólnej Polityki Rolnej**

Choć nie ma zgodności pomiędzy państwami członkowskimi, instytucjami wspólnotowymi i grupami interesów, co do ostatecznego zakresu przyszłych reform, to można przypuszczać, iż będą one prowadziły do większej liberalizacji wspólnotowego rynku rolnego oraz do większego wsparcia zrównoważonego rozwoju, modernizacji i restrukturyzacji obszarów wiejskich, ze szczególnym naciskiem na ochronę środowiska oraz promocję odpowiadającą oczekiwaniom konsumentów zdrowej i bezpiecznej żywności.

#### *Propozycje państw członkowskich Unii Europejskiej*

Rząd Niemiec postuluje by główną zmianą, jaką wniesie przyszła reforma WPR było stopniowe obniżenie wydatków na finansowanie instrumentów wsparcia produkcji rolnej (I filar WPR) oraz stopniowe podwyższanie poziomu finansowego wsparcia na modernizację i restrukturyzację obszarów wiejskich (II filar WPR). Szczególnie ważne dla niemieckiego rządu jest bowiem dalsze bardziej rynkowe, a przez to mniej kosztowne dla wspólnotowego budżetu, zorientowanie zasad funkcjonowania WPR oraz zwiększenie wsparcia finansowego dla rozwoju rolnictwa ekologicznego. Proponuje również, by wysokość subsydiów przyznawanych rolnikom zależała nie od produkcji, ale od spełniania wymogów ochrony środowiska, zdrowia hodowanych zwierząt i jakości produkowanej żywności.

Rządy Wielkiej Brytanii, Holandii, Danii i Szwecji przedstawiają podobne do niemieckiej propozycje. Opowiadają się m.in. za jak najszybszym przeniesieniem części wsparcia produkcji rolnej z I filaru WPR na wsparcie modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR) oraz likwidacją niektórych instrumentów regulacji rynku rolnego, w szczególności regulacji cenowej i systemu kwotowego produkcji. Postulują również stopniowe obniżanie poziomu dopłat bezpośrednich dla rolników.

Francja jest największym beneficjentem WPR (otrzymuje rocznie około 1/4 całości wydatków z budżetu WPR tj. 9,4 mld euro) dlatego też przeciwna jest planowanym przez Komisję reformom. Rząd francuski obawia się, iż zapowiadane obniżenie poziomu dopłat bezpośrednich dla rolników może doprowadzić do zmian w obecnym planie budżetowym

(2000–2006 r.). Popiera jedynie modyfikacje zwiększające wsparcie dla rozwoju terenów wiejskich, ochrony środowiska i poprawy jakości żywności podkreślając jednocześnie, iż przeciwny jest wszelkim próbom renacjonalizacji WPR, czyli zwiększenia poziomu współfinansowania WPR przez państwa członkowskie.

Rząd Włoch zdecydowanie opowiada się za utrzymaniem dotychczasowej roli WPR oraz jest przeciwny jej renacjonalizacji. Jego zdaniem reforma WPR nie może sprowadzać się jedynie do transferu funduszy z I do II filaru WPR, ale powinna zakładać przystosowanie dotychczasowych instrumentów wsparcia produkcji rolnej do obecnych i przyszłych potrzeb. Zdecydowanie sprzeciwia się również stopniowemu obniżaniu dopłat bezpośrednich dla rolników.

Inne państwa, takie jak: Irlandia, Grecja, Belgia, Finlandia czy Hiszpania, które w dużym stopniu korzystają ze środków na WPR, opowiadają się za zachowaniem dotychczasowych mechanizmów regulacji rynku rolnego, w tym dopłat bezpośrednich oraz postulują, podobnie jak rządy Włoch i Francji, wprowadzenie ewentualnych zmian dopiero po 2006 r.

#### *Propozycje Komisji Europejskiej.*

Komisja Europejska w lipcu 2002 r. podczas średnioterminowego przeglądu „Agendy 2000” przedstawi rządowi państw członkowskich projekt zmian WPR, które zostaną wprowadzone jeszcze w obecnym okresie budżetowym (do 2006 r.). Projekt zakłada m.in.: a) w pierwszym etapie: uzależnienie wypłacanych dopłat bezpośrednich nie jak dotychczas od wielkości produkcji, ale od ilości uprawianych gruntów, a następnie od spełnienia przez rolników wymogów ochrony środowiska, zdrowia hodowanych zwierząt i jakości produkowanej żywności; b) począwszy od 2004 r. stopniowe ograniczanie płatności bezpośrednich dla rolników (o 20 % w ciągu najbliższych 6–7 lat) oraz transfer zaoszczędzonych w ten sposób środków na rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR); c) ograniczenie maksymalnej sumy rocznych płatności bezpośrednich dla pojedynczego gospodarstwa rolnego do 300 tys. euro; d) zmiany zasad funkcjonowania rynku zbóż (m.in. likwidacja dotacji do magazynowania zbóż, obniżenie o 5 % cen zbóż).

#### *Stanowiska wybranych partii politycznych w Parlamencie Europejskim.*

Największe partie polityczne w Parlamencie Europejskim: Europejska Partia Ludowa/Europejscy Demokraci (EPP/ED), Partia Europejskich Socjalistów (PES), Partia Europejskich Liberalów, Demokratów i Reformatorów (ELDR) oraz Frakcja Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie (GREENS/EFA) postulują szybkie zreformowanie WPR, a w szczególności ekstensyfikację produkcji rolnej poprzez ograniczenie dopłat do produkcji, na rzecz wsparcia dla rolników, wzmocnienie „wielofunkcyjnego”, zrównoważonego rozwoju rolnictwa, modernizację obszarów wiejskich. Podkreślają, iż zmiany WPR muszą uwzględnić potrzeby konsumentów, którzy preferują zdrową, bezpieczną i ekologiczną żywność. Ponadto według EPP/ED polityka rolna w UE powinna opierać się na trzech zasadach: personalizacji wsparcia finansowego (wsparcie bezpośrednie dla rolników), subsydiarności (przywrócenie rolnikom wolności inwestowania i produkcji) oraz solidarności. EPP/ED popiera również inicjatywę Komisji powołania Europejskiej Agencji Żywności, która będzie kontrolowała jakość żywności. Propozycje GREENS/EFA zakładają m.in. wprowadzenie zasady „przezorności” do produkcji rolnej oraz promocji jakości i bezpieczeństwa w całym procesie produkcyjnym, a także uzależnienie przyznawania dotacji od spełnienia przez rolników kryteriów społecznych, ekologicznych oraz jakości żywności.

#### *Stanowisko COPA/COGECA.*

COPA/COGECA krytycznie ocenia dotychczasowy model WPR, jednak przeciwna jest wprowadzaniu jakichkolwiek zmian przed 2006 r., postulując wprowadzenie „wielofunkcyjnego i zrównoważonego ekonomicznie, społecznie i ekologicznie rolnictwa dla wszystkich Europejczyków”, domaga się utrzymania dotychczasowych instrumentów regulacji rynku rolnego i opowiada się za przeznaczeniem dodatkowych środków na finansowanie wydatków z II filaru WPR.