

**PUNKT WIDZENIA POLSKI  
I INNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH  
UNII EUROPEJSKIEJ NA WPR 2014-2020\***

Andrzej Czyżewski, Sebastian Stępień

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

**Abstrakt.** Celem artykułu jest zaprezentowanie opinii państw członkowskich UE co do kształtu przyszłej wspólnej polityki rolnej po 2013 roku, na tle stanowiska Komisji Europejskiej. W tym kontekście zostanie podjęta próba określenia możliwego obszaru kompromisu w zakresie zmian WPR w perspektywie finansowej 2014-2020. Publikacja, ze względu na jej cele, ma po części charakter przeglądowy, aby pozwolić czytelnikowi na wyrobienie sobie poglądu na temat prawdopodobnej reformy polityki rolnej i jej skutków dla polskiego rolnictwa. Prawdopodobne zmiany WPR dotyczyć będą: nowego systemu płatności bezpośrednich wraz z ich „zazielenieniem”, rozszerzenia instrumentów interwencji rynkowej o mechanizmy zarządzania ryzykiem, większego i bardziej elastycznego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa pozytywnie należy ocenić przede wszystkim utrzymanie obecnego poziomu finansowania WPR i jej podziału na dwa filary, stopniowe wyrównywanie dopłat bezpośrednich i uznanie docelowo powierzchni użytków rolnych za podstawowe kryterium podziału płatności, czy też wsparcie dla małych gospodarstw rolnych oraz młodych rolników.

**Słowa kluczowe:** WPR, reforma, państwa członkowskie, kompromis

---

\* Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego własnego nr N N112 38354, zgłoszonego w ramach 40 konkursu projektów badawczych, finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki.

## WPROWADZENIE

Przez ostatnie dwie dekady wspólna polityka rolna przeszła wiele zmian, skutkujących oderwaniem płatności od wielkości i struktury produkcji (*decoupling*) na rzecz dopłat do dochodów gospodarstw rolnych, redukcją interwencji rynkowej do poziomu określonego jako „siatka bezpieczeństwa” oraz wzmocnieniem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie dwa komplementarne filary WPR tworzą szkielet, który dostosowuje politykę rolną do uwarunkowań rynkowych, środowiskowych i społecznych. Ten kształt WPR to rezultat kolejnych reform unijnej polityki rolnej UE, które odbywały się w warunkach zmieniających się celów i wyzwań stojących przed rolnictwem. Dążono do zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego w UE na arenie międzynarodowej, z zachowaniem poziomu dochodów mieszkańców wsi i bezpieczeństwa środowiska naturalnego [Czyżewski i Stępień 2009, s. 37]. W rezultacie, WPR ma wspierać nie tylko funkcję produkcyjną rolnictwa, lecz także funkcje pozaprodukcyjne, tworząc fundament rozwoju wielofunkcyjnego i zrównoważonego, tj. uwzględniającego kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

Osiągnięcie powyższych celów wymaga pewnej reorientacji instrumentów WPR, a co za tym idzie, zgody państw członkowskich na nowy kształt unijnej polityki rolnej. O tym, że nie jest to zadanie łatwe, świadczy dotychczasowa dyskusja, w której ścierają się różne koncepcje, a rozpiętość między stanowiskami w niektórych kwestiach jest tak duża, że osiągnięcie kompromisu jest niezwykle trudne. Trzeba też pamiętać, że przyszłe reformy WPR będą się odbywały w warunkach dostosowań do nowych ograniczeń wynikających z negocjacji rolnych w ramach WTO, wyzwań związanych ze zmianami w środowisku naturalnym i dążenia do ograniczania środków budżetowych UE przeznaczonych na wieś i rolnictwo pod presją części państw członkowskich i krytyki podatników. Kolejna perspektywa finansowa będzie zatem ustalana pod wpływem innych niż w przeszłości uwarunkowań wewnętrznych (rozszerzenie o nowe państwa członkowskie) i zewnętrznych (szybko rosnąca konkurencja na światowym rynku). WPR będzie ewoluować w stronę polityki coraz trudniejszej, a pozyskanie środków pieniężnych będzie się wiązało ze spełnieniem innych niż do tej pory kryteriów realizacji nowych celów, z jednoczesną rezygnacją z oczekiwań i postulatów dotyczących zwiększenia budżetu unijnego na wsparcie sektora rolnego [Czyżewski i Stępień 2011].

Celem artykułu jest zaprezentowanie opinii państw członkowskich UE na temat kształtu przyszłej wspólnej polityki rolnej po 2013 roku, na tle stanowiska Komisji Europejskiej. W tym kontekście zostanie dokonana próba określenia możliwego obszaru kompromisu w zakresie zmian WPR w perspektywie finansowej 2014-2020. Autorzy ocenią także, czy prawdopodobne rozwiązania będą korzystne z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa. Publikacja, ze względu na jej cele, ma po części charakter przeglądowy i nawiązuje do oficjalnego stanowiska KE z października 2011 roku. Przegląd artykułu oraz komplementarnych publikacji i materiałów źródłowych ma pozwolić czytelnikowi na wyrobienie sobie poglądu co do możliwych zmian w polityce rolnej po 2013 roku i ich skutków dla Polski.

**STANOWISKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ W KWESTII KSZTAŁTU WPR  
PO 2013 ROKU**

W dniu 12 października 2011 roku Komisja Europejska, biorąc pod uwagę wcześniej przedstawione scenariusze oraz opinie krajów członkowskich i różnych środowisk politycznych, naukowych i społecznych, zaprezentowała pakiet rozwiązań legislacyjnych w sprawie reformy WPR po 2013 roku. Najważniejsze punkty reformy to: prostsze i bardziej ukierunkowane wsparcie dochodów, pomoc dla młodych rolników i małych gospodarstw rolnych, efektywniejsze mechanizmy zarządzania kryzysowego, ochrona ekosystemów, wsparcie organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, dodatkowe inwestycje na badania i rozwój, specyficzne schematy dla obszarów najbardziej zagrożonych [The CAP Reform... 2011]. Poniżej zaprezentowane zostaną poszczególne rozwiązania.

I tak, w zakresie dopłat bezpośrednich występują dwa komponenty: płatność podstawowa (70% koperty), oparta na krajowej lub regionalnej stawce za hektar kwalifikowany (przy utrzymaniu zasad wzajemnej zgodności), oraz płatność proekologiczna (30% koperty), związana z wymogami dotyczącymi dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielonych i obszarów ekologicznych. W ramach płatności podstawowej wyodrębniono płatność dla młodych rolników (poniżej 40 roku życia) rozpoczynających działalność<sup>1</sup> oraz ryczałtową płatność dla drobnych producentów rolnych, utrzymujących obecnie poniżej 500 euro rocznie. Dodatkowo przewiduje się wsparcie dla obszarów o ograniczeniach naturalnych (do 5% koperty) oraz możliwość powiązania wsparcia z produkcją (5-10% koperty), po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej [Proposal for a regulation... 2011].

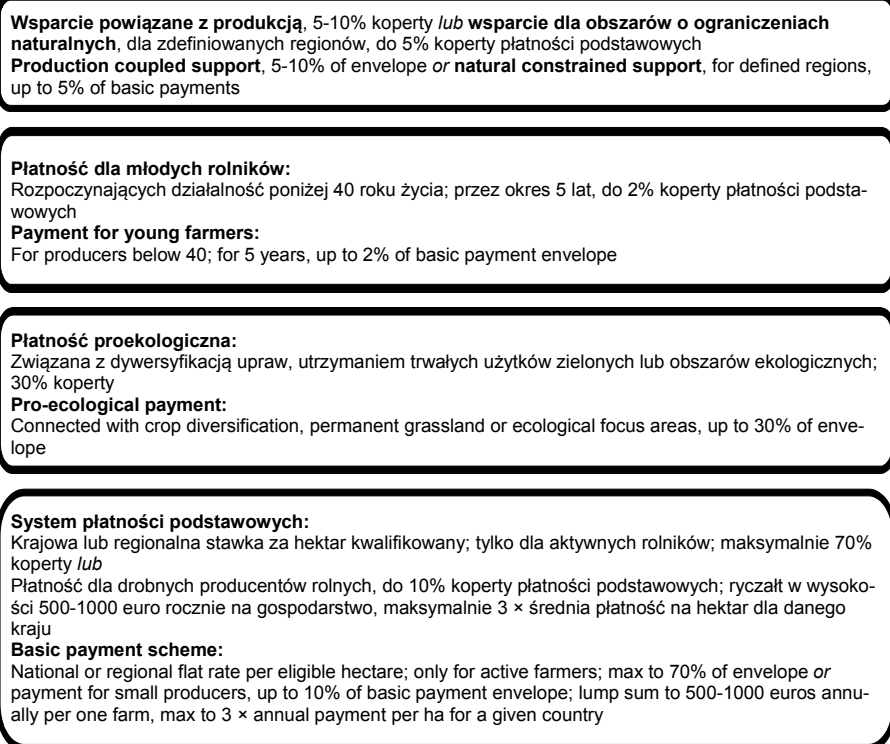
Ważną zmianą w stosunku do obecnego systemu jest wsparcie tylko aktywnych rolników, faktycznie użytkujących ziemię rolniczą. Takie rozwiązanie ma wyeliminować grupę tzw. *sofa farmers*, a więc tych właścicieli gospodarstw, którzy utrzymują ziemię wyłącznie w celu pozyskania dopłat bezpośrednich. Zgodnie z definicją aktywnego rolnika, wsparcie otrzymywać będą te podmioty, które na swoich gruntach wykonują minimalną działalność rolniczą (określoną przez państwo członkowskie), albo których wartość płatności bezpośrednich przekracza 5% dochodów z działalności pozarolniczej<sup>2</sup>. Ponadto wprowadza się mechanizm redukcji dopłat bezpośrednich dla największych farmerów<sup>3</sup>, a „zaoszczędzone” w ten sposób pieniądze mają zasilić fundusz II filara i zostać wykorzystane na wsparcie inwestycji i innowacji. Znika jednocześnie mechanizm modulacji funkcjonujący w latach 2005-2013.

---

<sup>1</sup> Płatność ta ma charakter obowiązkowy dla państw członkowskich, natomiast młody rolnik przystępuje do systemu dobrowolnie (podobnie jak w przypadku płatności ryczałtowej dla drobnych producentów rolnych). W razie przystąpienia do programu, rolnik otrzymuje dopłaty wyższe maksymalnie o 25 euro/ha. Występuje ograniczenie wyższego wsparcia do 25 ha dla jednego gospodarstwa.

<sup>2</sup> Przy czym wymogi te dotyczą gospodarstw rolnych, które otrzymują rocznie więcej niż 5 tys. euro dopłat bezpośrednich. Mniejsze gospodarstwa nie będą podlegały tym kryteriom.

<sup>3</sup> Wsparcie w ramach I filara będzie ograniczone do 300 tys. euro rocznie na gospodarstwo. Dla przedziału wsparcia 250-300 tys. euro redukcja dopłat wyniesie 70%, dla przedziału 200-250 tys. euro – 40%, a dla przedziału 150-200 tys. euro – 20%.

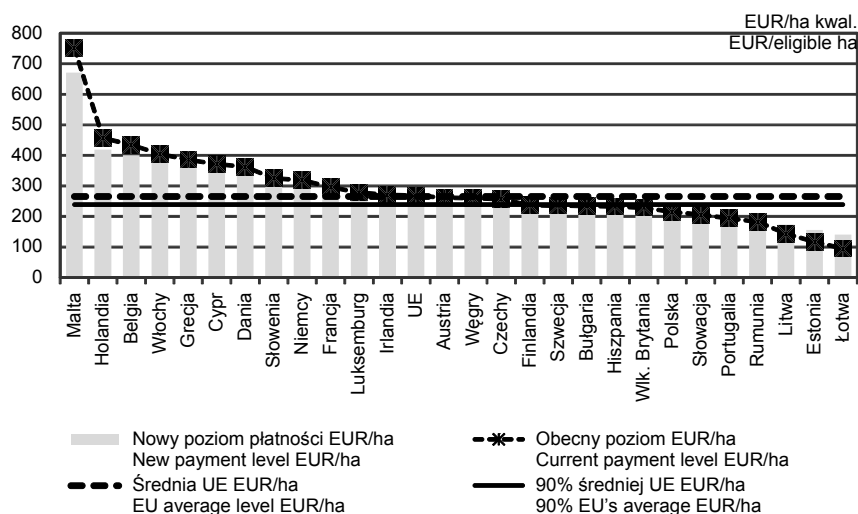


Rys. 1. Schemat systemu płatności bezpośrednich według propozycji Komisji Europejskiej  
 Źródło: The CAP Reform... [2011].

Fig. 1. Direct payment scheme according to the European Commission proposals  
 Source: The CAP Reform... [2011].

Odrębną kwestią jest pomysł redystrybucji dopłat pomiędzy państwa członkowskie. Kraje otrzymujące poniżej 90% średniej unijnej dopłaty na hektar, według stawek w 2013 roku, dostaną płatności wyższe o wartość 1/3 różnicy pomiędzy poziomem 90% średniej unijnej a ich stawką [Plewa 2011]. Przykładowo, jeśli stawka dopłat dla Polski w 2013 roku będzie na poziomie 215 euro/ha, a 90% przeciętnej dopłaty w UE to 239 euro/ha, to wzrost stawki dla Polski wyniesie ok. 8 euro/ha. W tym wypadku zatem zmiana będzie niewielka. W nowym systemie zyskają natomiast kraje o najniższym wsparciu finansowym, a więc Łotwa, Estonia i Litwa (por. rys. 2). Z kolei największe cięcie dopłat nastąpi w takich państwach, jak Malta, Holandia, Belgia i Włochy. Generalnie można jednak stwierdzić, że zaproponowany przez Komisję sposób redystrybucji dopłat utrzymuje duże dysproporcje pomiędzy krajami UE.

Jeśli chodzi o reformę wspólnej organizacji rynku, przewiduje się kontynuację dotychczasowych działań i ich uzupełnienie o mechanizmy reagujące w sposób efektywny na sytuacje kryzysowe. Utrzymana zostanie „siatka bezpieczeństwa”, przy czym zwiększy się liczba produktów objętych interwencją. Dodatkowe środki na walkę ze skutkami zawirowań na rynku żywności (3,9 mld euro) mają pochodzić ze specjalnie utworzonej



Rys. 2. Redystrybucja dopłat bezpośrednich według propozycji Komisji Europejskiej  
Źródło: Plewa [2011].

Fig. 2. Direct payment redistribution according to the EC proposals  
Source: Plewa [2011].

„rezerwy kryzysowej”. Większe będzie dofinansowanie programów „Owoce w szkole” i „Mleko w szkole”. W celu poprawy pozycji producenta rolnego w łańcuchu żywnościowym ułatwione mają być procedury rejestracji grup producenckich i organizacji międzybranżowych, a także dostęp do funduszy PROW.

Znaczna część funduszy wspólnej polityki rolnej ma być przeznaczona na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2014-2020 jest to kwota 101,2 mld euro (z 418,4 mld euro ogółem), co stanowi niemal 1/4 środków. Dodatkowe pieniądze mają pochodzić z funduszy: regionalnego, społecznego, spójności i rybołówstwa. Jednocześnie zachowana zostaje formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych, przy większej elastyczności poszczególnych regionów pod względem wyboru priorytetów. Komisja Europejska nie określiła natomiast końcowego podziału środków z II filara między państwa członkowskie, zastrzegając tylko, że „zmiany w redystrybucji kopert narodowych będą niewielkie i uwzględnią bardziej obiektywne kryteria” [The CAP Reform... 2011].

## PRAWDOPODOBNY OBSZAR KOMPROMISU PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Negocjacje na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 roku rozpoczęły się już podczas średniookresowego przeglądu budżetu UE „Health Check” w latach 2007-2008, a od 2010 roku, wraz z pojawieniem się zarysu reform w dokumencie Komisji Europejskiej, dyskusja nabrała tempa. Konkluzje z dotychczasowych prac nad kształtem przyszłej WPR wskazują, że występuje powszechna zgoda co do potrzeby

silnej wspólnej polityki rolnej, opartej na systemie dwufilarowym, w którym oba filary służą dostarczaniu dóbr publicznych. Unijna polityka rolna zmierzać będzie w kierunku prostszej, mniej kosztownej (przede wszystkim w zakresie administracji), a zarazem bardziej sprawiedliwej, ale z utrzymaniem obecnego poziomu budżetu. Mało prawdopodobna wydaje się opcja propagowana przez stronę szwedzką i brytyjską (tzw. „nowe ukierunkowanie”), która przewiduje w przyszłości redukcję dopłat bezpośrednich i pozostałych narzędzi wsparcia. Nie ma na nią zgody większości państw członkowskich. Płatności pozostaną bowiem głównym instrumentem wsparcia, ale zmienią swoją formę [Assessment of the impact... 2011]. W odniesieniu do interwencji rynkowej utrzymane zostaną z pewnością mechanizmy na wypadek sytuacji kryzysowych. Natomiast w przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich, kontynuowane będą wydatki na konkurencyjność sektora rolnego, zmiany klimatu i środowisko naturalne oraz zrównoważony rozwój terytorialny, ale z zachowaniem elastyczności państw członkowskich w sprawie priorytetów. Nowa WPR powinna uwzględniać reguły gospodarki rynkowej, ale też bezwzględnie popierać te działania, w które kapitał prywatny niechętnie się angażuje, np. przez promocję biodywersyfikacji i energii odnawialnej, ochronę krajobrazu przyrodniczego i kulturowego wsi. Wszystkie te cele wyodrębnia się jako cele związane ze zrównoważonym rozwojem [Duczkowska-Małysz 2009]. Jednocześnie nastąpi większa harmonizacja polityki rolnej z polityką spójności i polityką ochrony środowiska, traktując wielofunkcyjność obszarów wiejskich jako łącznik między nimi [Wilkin 2009].

Ważnym punktem debaty jest problem „zazielenienia” WPR<sup>4</sup>, czyli szerszego uwzględnienia kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego. Sugeruje się, że włączenie do wspólnej polityki rolnej elementów środowiskowych (np. dodatkowy komponent płatności bezpośrednich) ułatwi legitymizację tej polityki [Allain 2011]<sup>5</sup>. Obecne zasady wzajemnej zgodności oraz narzędzia II filaru w części przyczyniają się do realizacji celów ekologicznych, jednak w warunkach rodzących się wyzwania potrzebne są dodatkowe instrumenty. Dlatego konieczne jest stworzenie nowych celów i obiektywnych kryteriów alokacji środków pieniężnych, uwzględniających różnice w warunkach przyrodniczych danego kraju lub regionu.

Zdaniem autorów, zaproponowane przez Komisję „zazielenienie” dopłat bezpośrednich, których część jest przydzielana w oparciu o spełnienie kryteriów proekologicznych, nie jest optymalnym rozwiązaniem. Dodatkowe fundusze (w formie płatności ryczałtowej, ze względu na prostotę takiego rozwiązania) powinny stanowić formę zachęty do określonych działań, a nie być przydzielane w oparciu o obowiązkowe wymogi, tak jak to jest w przypadku *cross compliance* [Lapperre 2011]. Chodzi o to, aby nie obciążać rolników, ale wynagradzać za dostarczanie dóbr publicznych. W przeciwnym razie, w przypadku niektórych gospodarstw, „zazielenienie” może oznaczać wzrost kosztów funkcjonowania i spadek ich konkurencyjności. Ważne jest też, aby nie narzu-

<sup>4</sup> Przez pojęcie „zazielenienia” rozumie się m.in. konieczność prowadzenia przynajmniej 3 upraw w gospodarstwie, przy czym każda z nich powinna zajmować minimum 5% i nie więcej niż 70% powierzchni użytków rolnych. Poza tym obszary ekologiczne (zadrzewienia, łąki, trawy) powinny zajmować minimum 7% powierzchni. Trwałe użytki zielone i obszary „Natura 2000” automatycznie są uznawane za obszary ekologiczne.

<sup>5</sup> Za takim rozwiązaniem opowiada się m.in. Francja, Niemcy, Holandia, Dania, Szwecja, Wielka Brytania. Przeciwnie zwiększaniu obciążeń z tytułu działań proekologicznych, przy dotychczasowym poziomie finansowania, są z kolei Polska, Hiszpania, Słowacja i Rumunia.

cać działań służących ekstensyfikacji produkcji. Może to prowadzić do spadku podaży żywności i wzrostu jej cen, podczas gdy na świecie może tej żywności brakować. Z punktu widzenia interesów Polski powinno dążyć się także do opracowania takich kryteriów delimitacji regionów UE, które pozwolą uzyskać dodatkowe środki w ramach celów środowiskowych [Pomianek 2011].

Tabela 1. Pole zbieżności i rozbieżności między krajami UE w zakresie propozycji KE dotyczących reform WPR

Table 1. Field of convergence and divergence between EU countries in the EC proposals for CAP reform

Proponowane zmiany Changes proposed	Pozytywna ocena Positive assessment	Negatywna ocena Negative assessment
Utrzymanie systemu dwufilarowego WPR Maintaining a two pillars system of the CAP	Większość państw członkowskich, w tym Polska Majority of EU countries including Poland	Wielka Brytania, Szwecja Great Britain, Sweden
Zachowanie dopłat bezpośrednich jako głównego instrumentu WPR Direct payments as a main instrument of the CAP	Większość państw członkowskich, w tym Polska Majority of EU countries including Poland	Wielka Brytania, Szwecja Great Britain, Sweden
Utrzymanie zróżnicowania stawek dopłat bezpośrednich Maintaining the diversity of the rates of direct payments	Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Dania Germany, France, Netherlands, Belgium, Denmark	Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania, Portugalia Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, Romania, Slovakia, Spain, Portugal
Redukcja dopłat bezpośrednich dla największych gospodarstw ( <i>capping</i> ) Reduction of direct payments to largest farms ( <i>capping</i> )	Polska, Rumunia, Litwa, Łotwa, Włochy, Portugalia Poland, Romania, Lithuania, Latvia, Italy, Portugal	Czechy, Dania, Niemcy, Francja, Austria, Holandia, Szwecja Czech Republic, Denmark, Germany, France, Austria, Netherlands, Sweden
Rozszerzone kryteria ekologiczne finansowania rolnictwa („zazielenienie” WPR) Expanded criteria for environmental financing of agriculture (“greening” of the CAP)	Szwecja, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia, Dania Sweden, Great Britain, Germany, France, Netherlands, Denmark	Polska, Rumunia, Litwa, Łotwa, Hiszpania, Słowacja Poland, Romania, Lithuania, Latvia, Spain, Slovakia
Dopłaty ryczałtowe dla małych gospodarstw Lump sum payments for small farms	Większość państw, w tym głównie Polska, Rumunia, Włochy, Grecja, Bułgaria Most countries including Poland, Romania, Italy, Greece, Bulgaria	Brak jednoznacznie negatywnych ocen Lack of clearly negative evaluations
Pozostawienie „siatki bezpieczeństwa” w zakresie interwencji rynkowej Leaving the “safety net” for market intervention	Większość państw członkowskich, w tym Polska Majority of EU countries including Poland	Wielka Brytania, Szwecja Great Britain, Sweden

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych przywołanych w bibliografii.  
Source: own work based on the sources cited in bibliography.

Najtrudniejszym obszarem kompromisu będzie kwestia systemu płatności bezpośrednich, w której ścierają się trzy poglądy. Według pierwszego, są one niezbędnym elementem wsparcia dochodu rolniczego. W myśl drugiego dopłaty są przede wszystkim rekompensatą za dostarczanie dóbr publicznych. W końcu trzecie stanowisko, najbardziej skrajne, głosi, iż nie ma potrzeby różnicowania sektora rolnego od innych gałęzi gospodarki, dlatego dopłaty tracą swój sens i powinny zostać zniesione bądź zredukowane [The future... 2011]. Oceniając powyższe, należy zaznaczyć, że przez wsparcie dochodu, płatności przyczyniają się do świadczenia dóbr publicznych, ponieważ podtrzymują działalność gospodarstw rolnych we wszystkich regionach UE, a ponadto są związane z wymogami *cross compliance*. Dlatego te dwa elementy, wsparcie dochodu i dobra publiczne, powinny być traktowane jako komplementarne, nie zaś jako konkurencyjne cele dopłat bezpośrednich. Pozostawienie dopłat bezpośrednich jako podstawowego narzędzia wsparcia prowadzi ponadto do ogólnego pozytywnego wpływu na konkurencyjność w związku z inwestycjami w kapitał ludzki i rzeczowy. Jest też korzystne z punktu widzenia zatrudnienia na wsi, a ten argument ma w negocjacjach dużą siłę przebicia.

Przechodząc do oceny propozycji redystrybucji dopłat bezpośrednich, przedstawionej przez KE, można ją ocenić jako „mały krok naprzód”. Następuje pewne zrównanie płatności, przede wszystkim pomiędzy tymi, którzy otrzymują najwięcej i tymi, którzy otrzymują najmniej. W stosunku do Polski zmiana jest niewielka – dopłaty będą wyższe prawie o 8-9 euro/ha, jednak trudno było spodziewać się pełnego wyrównania stawek, według systemu *flat rate* (ze względu na różnice w poziomie kosztów produkcji i siły nabywczej między państwami członkowskimi), choć ten byłby dla Polski najbardziej korzystny. Ta propozycja polskiego rządu [Stanowisko Polski... 2011] nie była do zaakceptowania przez te państwa, które są płatnikami netto do budżetu UE (Niemcy, Francja, Holandia, Włochy, Dania), a więc w zasadzie pozostaje wariantem teoretycznym. Walka idzie zatem o to, do jakiego poziomu uda się podnieść minimalny poziom dopłat. Poza tym nadal trzeba dyskutować o ostatecznym odejściu od historycznych poziomów wsparcia i przyjęciu kryterium powierzchni użytków rolnych jako głównej determinanty alokacji pieniędzy w systemie dopłat bezpośrednich.

Warto dodać, iż ustalenia w zakresie systemu dopłat bezpośrednich dotyczą także kwestii: pozostawienia zasad *cross compliance*, z ich uproszczeniem (np. w kwestii kontroli gospodarstw rolnych); wsparcia tylko tzw. „aktywnych rolników”, faktycznie użytkujących ziemię rolniczą; wsparcia „młodych rolników”; powiązania płatności z produkcją w tzw. sektorach wrażliwych, narażonych na całkowitą rezygnację z produkcji; gwarancji dopłat (w formie ryczałtu) dla małych gospodarstw rolnych, z przeznaczeniem na rozwój produkcji w ujęciu lokalnym. Szczególnie ten ostatni element wydaje się korzystny ze względu na rozdrobnioną strukturę agrarną polskiego rolnictwa i duży udział gospodarstw niskotowarowych. Szacuje się, że z tej formy pomocy skorzystać może w Polsce powyżej 400 tys. drobnych gospodarstw o powierzchni poniżej 2,5 ha UR<sup>6</sup>, odpadnie więc olbrzymia praca związana z ich obsługą, wprowadzono dla

---

<sup>6</sup> O płatność ryczałtową będą mogły ubiegać się gospodarstwa, które mają powyżej 1 ha UR (mniejsze nie są objęte systemem płatności bezpośrednich), ale nie więcej niż 2-3 ha (takie gospodarstwa w 2013 roku będą otrzymywać dopłaty poniżej 500 euro rocznie, co stanowi wymóg objęcia płatnością ryczałtową). Według Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku takich gospodarstw w Polsce jest ok. 410 tys. [por. Powszechny... 2011].



nich bowiem uproszczenie wniosków i kontroli. Dla gospodarstw rzędu 1-2 ha taki system oznacza ponadto wzrost wsparcia. Te pieniądze, nawet jeśli nie zostaną wykorzystane na cele produkcyjne, zwiększą popyt na rynku, co może dać dobre efekty makroekonomiczne. Reasumując, oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej z punktu widzenia korzyści dla polskiego rolnictwa można ocenić umiarkowanie pozytywnie. Cieszy sam fakt nieco wyższych dopłat, wsparcia małych gospodarstw i młodych rolników. W dalszym ciągu należy natomiast dążyć do przyjęcia systemu, który w większym stopniu zrównywałby stawki płatności bezpośrednich.

## WNIOSKI I PODSUMOWANIE

Z powyższych rozważań wynika, że kwestia przyszłej wspólnej polityki rolnej jest niezwykle ważna, ale też jest to kwestia złożona i w wielu aspektach dyskusyjna. Nie da się ukryć, że ustępstwa ze strony wszystkich państw Unii Europejskiej są konieczne. Jednak łatwiej będzie osiągnąć consensus, jeśli jasno zostaną określone cele WPR i znana będzie jej struktura oraz poziom i źródło finansowania. Z dotychczasowych negocjacji państw członkowskich wynika, że w znacznej części osiągnięto już porozumienie, niemniej kilka kwestii wymaga dalszych prac (por. tabela 1). Generalnie można przyjąć, że prawdopodobny kompromis będzie zakładał następujące postulaty i rozwiązania:

- WPR zachowa swoją dotychczasową strukturę, z podziałem na I filar, odpowiedzialny za dopłaty bezpośrednie i filar II, finansujący projekty związane z rozwojem wsi, przy utrzymaniu budżetu na poziomie 2013 roku. Jednocześnie polityka rolna pozostanie w całości polityką wspólnotową, wspieraną z budżetu Unii Europejskiej;
- konieczne będzie ograniczenie kosztów administracyjnych, dlatego część rozwiązań ma na celu uproszczenie mechanizmów wsparcia (np. redukcja i większa przejrzystość wymogów *cross-compliance*, zmniejszenie liczby kontroli w gospodarstwach rolnych, ryczałtowa płatność dla małych gospodarstw, możliwość ryczałtowego rozliczania niektórych zadań z II filaru);
- nowa polityka będzie wspierać aktywnych rolników, zarówno tych dużych, jak i małych. W przypadku dużych gospodarstw ustanowiony będzie górny pułap wsparcia (tzw. *capping*), z kolei schematy rozwiązań dla małych podmiotów (forma płatności ryczałtowej) mają mieć charakter zachęt do modernizacji i zajęcia miejsca na specyficznych rynkach lokalnych. Dodatkowe wsparcie otrzymają również producenci działający na obszarach o ograniczeniach naturalnych oraz młodzi rolnicy;
- powierzchnia użytków rolnych będzie głównym kryterium podziału kopert płatności bezpośrednich pomiędzy państwa członkowskie UE. Nie należy oczekiwać pełnego zrównania płatności, ale zmniejszenia dysproporcji istniejących w okresie 2007-2013;
- aby uniknąć zbyt gwałtownych, niekorzystnych zmian w niektórych regionach UE, dotkniętych nowym systemem dopłat, konieczne są pewne mechanizmy łagodzące lub okresy przejściowe (nie dłuższe niż 3 lata). Nie mogą one jednak powodować zakłóceń w efektywności nowej WPR ani utrwalać nierównowagi w podziale środków;

- włączenie do WPR próśrodkowiskowego komponentu oznacza zastosowanie specyficznych kryteriów ekologicznych przy określaniu poziomu wsparcia. Wsparcie takie będzie realizowane w I filarze (jako dodatkowy składnik płatności bezpośrednich) oraz jako dobrowolny, elastyczny element II filaru;
- Unia Europejska będzie nadal aktywnie wspierać wszelkie inicjatywy mające na celu wprowadzanie innowacji i poprawę konkurencyjności. Szczególnie ważne będą działania z zakresu tworzenia grup i organizacji producentów rolnych, rozwoju spółdzielczych form gospodarowania, czy też integracji łańcucha żywnościowego;
- w ramach „siatki bezpieczeństwa” zostanie rozszerzony zakres działań na wypadek sytuacji kryzysowych, a także zwiększona liczba produktów objętych ochroną.

Z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa pozytywnie należy ocenić przewidywane zmiany wspólnej polityki rolnej po 2013 roku, przede wszystkim w następujących obszarach: utrzymanie obecnego poziomu finansowania WPR i jej podziału na dwa filary, stopniowe wyrównywanie dopłat bezpośrednich i uznanie docelowo powierzchni użytków rolnych za podstawowe kryterium podziału płatności, wsparcie dla specyficznych sektorów rolnych i małych gospodarstw rolnych oraz młodych rolników, zwiększenie środków na niektóre działania w ramach II filaru WPR, w tym na poprawę pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym, czy też pozostawienie „siatki bezpieczeństwa” w zakresie interwencji na rynkach rolnych. Prawdopodobnie stronie polskiej nie uda się przeforsować: całkowitego zrównania dopłat bezpośrednich na poziomie państw członkowskich (system *flat rate*), włączenia płatności z tytułu działalności gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) do I filaru WPR, czy też uwzględnienia wszystkich korzystnych dla Polski kryteriów delimitacji tych obszarów. Kwestią sporną może być także alokacja funduszy w ramach ich „zazielenienia”, tj. powiązania z warunkami rolno-środkowiskowymi. Prawdopodobne jest, że przyjęte zostaną dłuższe okresy dochodzenia do częściowego wyrównania dopłat bezpośrednich, co oznacza, że po 2013 roku nadal występować będą obecne dysproporcje w alokacji płatności.

## LITERATURA

- Allain E., 2011. Greening of the CAP: the French Visio (presentation). Ministry of Agriculture, Food, Fisheries, Rural Affairs and Spatial Planning, Paris.
- Assessment of the impact of the CAP until 2020 – project (typescript). 2011. European Commission, DG AGRI, Brussels.
- Czyżewski A., Stępień S., 2009. Reforma mechanizmu WPR w ramach „Health Check” a potrzeba stabilizacji rynków rolnych UE. W: Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Red. M. Adamowicz. SGGW, Warszawa, 37-50.
- Czyżewski A., Stępień S., 2011. Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa. *Ekonomista* 1, 15-20.
- Duczowska-Małysz K., 2009. Nowe funkcje obszarów wiejskich – usługi publiczne. W: Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich. Red. K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka. SGH, Warszawa, 19-21.
- Lapperre R., 2011. Greening of the CAP, enhancing sustainability and innovation (presentation). The Netherlands Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Hague.

- Plewa J., 2011. WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji (prezentacja). Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela.
- Pomianek B., 2011. Poland's perspective towards the LFA in the CAP 2020 (presentation). MRiRW, konferencja wysokiego szczebla „Płatności bezpośrednie w ramach WPR 2020”, Warszawa.
- Powszechny Spis Rolny 2010. Raport z wyników. 2011. GUS, Warszawa.
- 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, COM (2011) 625 final/2. 2011. European Commission, Brussels.
- Stanowisko Polski na temat kształtu płatności bezpośrednich po 2013 r. w obszarze: „zazielenienie”, wsparcie obszarów o szczególnych utrudnieniach naturalnych oraz dystrybucji płatności bezpośrednich. 2011. MRiRW, Warszawa.
- The CAP Reform – an explanation of the main elements. 2011. MEMO/11/685, Brussels.
- The future of CAP direct payments, “Agricultural Policy Perspectives Brief”, No 2. 2011. European Commission, DG AGRI, Brussels.
- Wilkin J., 2009. Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa – konceptualizacja, znaczenie i powiązania z polityką rolną (prezentacja). Konferencja pt. „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku, Warszawa, 26 stycznia.

#### **POINT OF VIEW OF POLAND AND OTHER MEMBER STATES ON THE CAP 2014-2020**

**Summary.** The aim of the paper is to present the opinions of Member States with regard to the future of the Common Agricultural Policy after 2013, as compared to the proposal of the European Commission. In this context, there is an attempt to define areas of possible compromise on the CAP changes in the financial perspective 2014-2020. The publication allows the reader to form a review of the likely reform of agricultural policy and its consequences for Polish agriculture. Possible changes in the CAP will address: a new system of direct payments, with their “greening”, extension of market intervention instruments for risk management, as well as wider and more flexible support for rural development. From the standpoint of the interests of Polish agriculture the following questions must be assessed positively: maintaining the current level of funding of the CAP and its distribution into two pillars; progressive alignment of direct payments and recognition of the area of agricultural land as a fundamental criterion for the allocation of payments, as well as support for small farms and young farmers.

**Key words:** CAP, reform, member states, compromise

*Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 23.04.2012*

*Do cytowania – For citation: Czyżewski A., Stępień S., 2012. Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020. J. Agribus. Rural Dev. 3(25), 69-79.*