

Katarzyna Kokoszka

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollątaja w Krakowie

**REZULTATY REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII
EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
OBSZARÓW WIEJSKICH**

*RESULTS OF THE REFORM OF COMMON AGRICULTURE POLICY
OF THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF AGRICULTURE
AND RURAL AREAS SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój terenów wiejskich, reforma Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej

Key words: sustainable development of rural areas, reform of Common Agriculture Policy of the European Union

Synopsis. Procesy i zmiany zachodzące we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej doprowadziły do przewartościowania mechanizmów jej funkcjonowania. Dotychczasowe sektorowe podejście, ukierunkowane głównie na cele rolnictwa i rolników zostało wzbogacone o nierolnicze aspekty rozwoju wsi. W wyniku tej przemiany wspólna polityka rolna oparta została na dwóch filarach – filarze sektorowym, dotychczas znajdującym się w centrum uwagi oraz filarze terytorialnym, uwzględniającym pozarolnicze problemy gospodarcze, środowiskowe i społeczne społeczności wiejskich. Artykuł prezentuje tendencje w kształtowaniu się praktyki zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w świetle kolejnych reform WPR. Artykuł stanowi przegląd dyskusji toczącej się w ramach reformy wspólnej polityki rolnej, prezentując wiele stanowisk zawartych, zarówno w unijnych dokumentach programowych, jak i będących przedmiotem analizy międzynarodowej i krajowej literatury.

Wstęp

Rozwój zrównoważony jest przede wszystkim podporządkowany realizacji podstawowego celu, za jaki uznać należy dobrobyt społeczny. Oznacza to realizację oczekiwań jednostek, czy też całych grup społecznych, również w aspekcie intertemporalnym, uwzględniającym interesy przyszłych pokoleń. Należy wyraźnie podkreślić, iż problem trwałości rozwoju to przede wszystkim kwestia ustalenia odpowiednich proporcji między sferami: ekonomiczną, ekologiczną, społeczną i przestrzenną, tak by prawidłowo ukształtowana struktura była gwarantem odpowiedniego kierunku rozwoju.

Konwencjonalny model uprawy roli, lub szerzej funkcjonowania rolnictwa, może być nazbyt kosztowny. Jego polutogenność – zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych, zubażanie ekosystemów roślinnych i zwierzęcych, spadek żyzności gleb czy dewastacja krajobrazu – stało się zbyt wysoką ceną, którą przyjdzie płacić następnym pokoleniom; problemem stała się również cywilizacyjna i kulturowa „degradacja” obszarów wiejskich. Stąd narodziła się konieczność poszukiwania modelu gospodarowania przyjaznego człowiekowi i otoczeniu, dzięki któremu byłoby możliwe stworzenie systemu zharmonizowanego ekologicznie, społecznie i ekonomicznie. Należało nakreślić nową perspektywę dążeń i działań w sektorze rolnym, które wykrócą poza wąskie i krótkowzroczne pojmowanie celów. Tak rozumianym wytycznym ochrony środowiska rolniczego oraz zachowania jego różnicowania biologicznego i zapewnienia dobrobytu społecznego oraz bezpieczeństwa ma służyć rozwój rolnictwa zrównoważonego [Lantiga 2000]¹.

¹ Rolnictwo zrównoważone (w literaturze światowej – *sustainable agriculture*) to określenie dla zdrowego środowiskowo, produktywnego, żywotnego ekonomicznie i społecznie pożądanego rolnictwa. Rolnictwo zrównoważone może być traktowane jako taki system zarządzania zasobami rolnictwa (za pomocą polityki ekologicznej, społecznej, gospodarczej, czy szerzej – makroekonomicznej), który biorąc pod uwagę sprawiedliwość międzygeneracyjną jako podstawowy komponent przyszłości rolnictwa, zapewnia gospodarstwu rolnym i strukturom wiejskim ekonomiczną i społeczną możliwość egzystencji, włączając społeczność wiejską w globalną odpowiedzialność za rozwój zrównoważony.

Istota zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa

Potrzeby wzrostu produkcji rolnej oraz wieloraki wpływ rolnictwa na środowisko, a także duże znaczenie obszarów wiejskich dla ekosystemów i jakości życia, stanowiły przesłanki koncepcji ekorozwoju na terenach wiejskich. Powstał specyficzny system zarządzania, wykorzystywania i ochrony zasobów naturalnych, który pozwala, dzięki zmianom instytucjonalnym i technologicznym, na zaspokojenie potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń – SARD (*Sustainable Agriculture and Rural Development*) przez [Harwood 1990]:

- przegląd polityk rolnych, planowanie i programowanie zintegrowanego rozwoju w świetle aspektu wielofunkcyjności rolnictwa, a w szczególności bezpieczeństwa żywnościowego,
- zabezpieczenie partycypacji i promocji zasobów ludzkich dla rolnictwa zrównoważonego,
- udoskonalenie produkcji rolnej i systemów gospodarowania na drodze dywersyfikacji zatrudnienia w gospodarstwach i poza nimi, a także rozwijanie infrastruktury,
- kształcenie i planowanie informacji o zasobach gruntów w rolnictwie,
- ochronę gruntów i ich rekultywację,
- ochronę i zrównoważone użytkowanie zasobów genetycznych roślin oraz zwierząt w produkcji żywności,
- zwiększenie produkcji żywności metodami zintegrowanego gospodarowania²,
- kontrolę stosowania pestycydów w rolnictwie i zrównoważone odżywianie roślin.

W celu sprostania wymaganiom modelu zrównoważonego rolnictwa i terenów wiejskich, konieczne jest wypełnienie następującego katalogu działań, jako sposobu na rozwiązywanie problemów udoskonalenia produkcji gospodarstw i systemów gospodarowania, na drodze dywersyfikacji zatrudnienia oraz zapewnienia odpowiedniego standardu życia na wsi [Paszkowski 2001]:

- rozwijanie i upowszechnianie wśród rolników technologii zintegrowanego zarządzania gospodarstwami, takich jak: zmianowanie, nawożenie organiczne i inne techniki wymagające zmniejszenia chemikaliów rolniczych, wielorakie techniki pozyskiwania źródeł składników pokarmowych i wydajnego użycia nakładów zewnętrznych, rozwijanie technik użycia odpadów i produktów ubocznych oraz zapobieganie stratom przed i po sprzęcie, a także zwiększenie roli kobiet w życiu społecznym i ekonomicznym;
- zwiększenie zatrudnienia poza gospodarstwami przez sprzyjanie powstawaniu małych zakładów rolno-przemysłowych, centrów usług wiejskich i związanych z nimi udogodnień infrastrukturalnych,
- promowanie i ulepszanie wiejskiej sieci finansowej, która pozwoli zagospodarować lokalnie zabrane środki kapitałowe,
- zabezpieczanie podstawowej infrastruktury dostępu do nakładów rolniczych i usług oraz do rynków narodowych i lokalnych, a także redukowanie strat żywności,
- inicjowanie i prowadzenie na poziomie gospodarstw badań stosowanych technologii i utrzymywanie ze społecznościami wiejskimi dialogu, w celu zidentyfikowania barier i „wąskich gardeł” oraz znalezienia sposobów rozwiązywania istniejących problemów,
- analizowanie i identyfikowanie możliwości integracji ekonomicznej działalności rolniczej i leśnej, a także gospodarki wodnej i rybołówstwa, w celu podjęcia efektywnych działań zachęcających rolników do zagospodarowania lasów i rozwoju leśnictwa – leśnictwo leśne jako opcja rozwoju zasobów.

Nieuchronność poszukiwań nowego modelu gospodarowania przyjaznego człowiekowi i możliwie przyrodniczo bezinwazyjnego, wynikająca zarówno z przesłanek ochrony środowiska, jak i szerokiego spojrzenia na problem zapewnienia dobrobytu społecznego ludności wiejskiej, pozwala na nakreślenie nowych dążeń i działań w sferze rolniczej. Zrównoważony model wsi i rolnictwa jest traktowany jako taki system zarządzania zasobami rolnictwa (za pomocą polityki ekologicznej, społecznej, gospodarczej, czy szerzej – makroekonomicznej), który mając na uwadze sprawiedliwość międzygeneracyjną, jako podstawowy komponent przyszłości rolnictwa, zapewnia ekonomiczną i społeczną możliwość egzystencji dla gospodarstw rolnych i struktur wiejskich, włączając społeczność wiejską w globalną odpowiedzialność za rozwój zrównoważony.

² System polegający na mniej intensywnym użytkowaniu gleb i znacznym ograniczeniu substancji chemicznych w uprawie i hodowli; część modelu rolnictwa zintegrowanego.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej – w kierunku zrównoważonego rozwoju

Kraje Unii Europejskiej (w tym od 2004 roku również Polska) prowadzą politykę wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach wspólnej polityki rolnej od przyjęcia Traktatu Rzymskiego (1958) gdzie instytucjonalnie postanowiły wspierać swoich rolników. Początkowo odbywało się to w formie podtrzymywania cen surowców pochodzenia rolniczego i dotacji modernizacyjnych dla producentów, co obecnie przyjmuje formę dopłat bezpośrednich do dochodu rolniczego. Opiera się to na wypełnianiu fundamentalnych zasad WPR Unii Europejskiej:

- jednolitość rynku, czyli swobodny przepływ artykułów rolnych między państwami członkowskimi (bez ceł i ograniczeń), przy wprowadzeniu wspólnych cen i ujednoczonych reguł konkurencji oraz jednolitych przepisów weterynaryjnych i sanitarnych,
- preferencje wspólnotowe, co oznacza, że pierwszeństwo sprzedaży na rynku UE mają produkty rolne jej krajów członkowskich i rynek wewnętrzny jest chroniony przed importem z krajów trzecich po niskich cenach oraz przed znacznymi wahaniami cen na rynkach światowych,
- solidarność finansowa, czyli finansowanie WPR przez wszystkich członków UE, bez względu na rzeczowe i terytorialne przeznaczenie środków finansowych w ramach tejże polityki.

W ten sposób Unia Europejska dąży do wyrównywania poziomu życia na terenach wiejskich i rejonach zurbanizowanych. Obok wsparcia dochodowego gospodarstw rolnych, państwa członkowskie realizują politykę strukturalną wobec obszarów wiejskich i finansują wcześniejsze emerytury rolnicze, zalesienia gruntów rolnych, tworzenie pozarolniczych form działalności gospodarczych czy projekty rolnośrodowiskowe.

Ważnym okresem wprowadzającym pewne korekty w instrumentach ogólnej polityki był początek lat 90. XX w. i tzw. reforma MacSharry'ego, której idea była kontynuowana w Agendzie 2000 oraz w reformie przyjętej w 2003 r w Luksemburgu. Zmierzały one do stopniowego zmniejszania znaczenia jednych instrumentów wsparcia i umacniania drugich, zwłaszcza ukierunkowanych na rekompensowanie rolnikom strat w dochodach z tytułu wycofywania się z podtrzymywania cen, co miało przyczynić się m.in. do zmniejszenia negatywnego wpływu dotacji na zniekształcenia w wymianie międzynarodowej [Luczka-Bakuła 2003].

Za niezwykle istotną próbę nakreślenia ewolucji instrumentarium WPR w kierunku Wspólnej Polityki Rolnej Obszarów Wiejskich dla Europy (CARPE – *Common Agricultural and Rural Policy for Europe*) jest Raport Buckwella [1997] opracowany na zlecenie Komisji UE. Istotą zmiany polityki sektorowej WPR na politykę terytorialną CARPE zaproponowanej w tym raporcie jest zmniejszenie cen produktów rolnych do poziomu cen światowych i przesunięcie całej bazy wsparcia w kierunku:

- utrzymywania stabilności rynków rolnych,
- bezpośrednich dopłat dla zarządzających ziemią na zabezpieczenie publicznych usług środowiskowych (część o charakterze dóbr publicznych),
- wspierania bardziej zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- pomocy dostosowawczej w okresie transformacji od CAP do CARPE w formie płatności bezpośrednich³.

Proces modernizacji rolnictwa miał na względzie tworzenie silnych ekonomicznie, konkurencyjnych gospodarstw rolnych, z alternatywnymi źródłami zarobkowania poza gospodarstwem rolnym, a równocześnie dostosowania sektora rolnego w celu realizacji jego społecznych i środowiskowych funkcji na obszarach wiejskich [Deklaracja z Cork... 1997]⁴. Wynikało to również z

³ Chodzi tutaj w szczególności o pomoc rolnikom zachęconym przez poprzednią politykę rolną do nadmiernego rozszerzenia produkcji, którzy będą się musieli dostosować do nowych warunków gospodarowania.

⁴ Swoistą preambułę Deklaracji z Cork stanowi 1 punkt z dziesięciopunktowego programu rozwoju wsi dla Unii Europejskiej: „Trwały rozwój obszarów wiejskich musi być jednym z najważniejszych zadań Unii Europejskiej, musi być podstawą jej polityki rolnej w najbliższej przyszłości, także po jej rozszerzeniu. Realizacja tego celu powinna umożliwić powstrzymanie dopływu ludności ze wsi, walkę z nędzą, tworzenie nowych miejsc pracy, zapewnienie równych szans oraz sprostanie rosnącym oczekiwaniom odnośnie poprawy jakości życia w zakresie: ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, rozwoju osobistego i wypoczynku a także ogólnej poprawy warunków bytu mieszkańców wsi. We wszystkich strategiach związanych z rozwojem wsi należy uwzględnić konieczność ochrony środowiska naturalnego oraz kwestie dbałości o poprawę jego poziomu. Wydatki publiczne oraz nakłady na rozbudowę infrastruktury powinny być sprawiedliwiej dzielone między miasto i wieś. Należy również zadbać aby rozwój oświaty, służby zdrowia i telekomunikacji przebiegał równomiernie, tak na obszarach wiejskich, jak i w miastach. Coraz większe środki powinny być przeznaczone na wspieranie rozwoju terenów wiejskich i cele związane z ochroną środowiska”.

dostosowania Wspólnej Polityki Rolnej do nowych realiów, które wyznaczone zostały nie tylko przez rosnącą nierównowagę na rynkach rolnych, czy przechodzenie od wspierania cen do płatności bezpośrednich, lecz również powodowane były rosnącą wrażliwością opinii publicznej na negatywny wpływ rolnictwa na środowisko, zmieniających się preferencji i zainteresowań konsumentów (ekologiczna, bezpieczna, łatwa w przygotowaniu żywność) oraz postępującą deregulacją i globalizacją rynków (zwiększona konkurencja) [Mannion 1997]. Ryzykowne byłoby twierdzić, że podupadające obszary wiejskie, gospodarczej odpowiedzi na redukcje cen na produkty rolne i spadek dochodów w rolnictwie, zdołają dokonać dzięki szybkiej dywersyfikacji działalności gospodarczej. Polityka rozwoju obszarów wiejskich oparta wyłącznie na takiej strategii spowodowałaby przyspieszony upadek wielu regionów rolniczych. Polityka interwencyjna powinna bowiem dysponować środkami, które nie tylko umożliwiają rozwój i funkcjonowanie konkurencyjnych gospodarstw rolnych. Było to szczególnie ważne dla tych wiejskich obszarów Europy, których istnienie w dużej mierze zależało od rolnictwa, gdzie skala działania nie zapewnia utrzymania większości gospodarstw rodzinnych bez wsparcia cenowego. Całościowa polityka dostosowania i rozwoju strukturalnego, w celu zintegrowanego rozwoju wszystkich obszarów wiejskich Europy musiała obejmować środki wsparcia po to, by kontynuować rozwój rolnictwa na obszarach, gdzie brak było alternatywy działań. Wyzwaniem dla polityki rozwoju obszarów wiejskich i jej twórców było więc wykreowanie takich systemów wspierania, które umożliwią ukształtowanie zróżnicowanej gospodarki wiejskiej, zbudowanej na unikalnych zasobach poszczególnych obszarów wiejskich.

Największe zmiany w aspekcie strukturalnym wprowadziła Agenda 2000, która prócz reform WPR zawierała także propozycje wykorzystania funduszy strukturalnych na lata 2000-2006 [Agenda 2000... 1997]. Główną przesłanką przygotowania tego projektu była potrzeba zwiększenia kohezji gospodarczej i społecznej Unii oraz konkurencyjności jej gospodarki, w tym rolnictwa, a także przygotowanie się do rozszerzenia Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Zaproponowano znaczną reorganizację mechanizmów wsparcia rolnictwa oraz położono akcent na uproszczenie procedur i decentralizację. Taki profil reformy miał zapewnić kontynuację wsparcia rolnictwa poprzez rynek i dopłaty bezpośrednie przy jednoczesnym wprowadzaniu środków rozwoju wsi.

W obrębie wspólnej polityki rozwoju obszarów wiejskich przewidziano zintegrowane działania promujące dostosowanie strukturalne regionów słabiej rozwiniętych oraz wspieranie ekonomiczno-społecznej restrukturyzacji obszarów dotkniętych szczególnie trudnymi problemami. Warty podkreślenia jest również fakt pojawienia się zupełnie nowego tytułu do otrzymywania płatności bezpośrednich – rekompensata dla rolnika w ramach utraconych dochodów i dodatkowych kosztów poniesionych w realizacji programów rolno środowiskowych oraz zachęta ekonomiczna do kontynuowania produkcji rolnej w warunkach sprzyjających środowisku.

Zamiast wciąż sektorowo zorientowanej polityki rolnej wyraźna jest tendencja do wprowadzenia optyki terytorialnej – przez opłaty środowiskowe i za utrzymywanie pejzażu kulturowego po wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Ważnymi cezurami, w przypadku propozycji zmian w polityce rolnej, są dokumenty publikowane przez Komisję Europejską czy Radę Unii Europejskiej. I tak, w 2002 roku został przedstawiony raport dotyczący skutków Wspólnej Polityki Rolnej, prowadzonej w okresie budżetowym 2000-2006 [Communication... 2002]. Zawierał on, zarówno propozycje zmian regulacji rynkowych, jak i szersze zmiany systemowe, polegające na wprowadzaniu mechanizmów [Rowiński 2002]:

- wiążących politykę rolną z polityką rozwoju regionów wiejskich,
- osłabiających powiązania polityki wspierania dochodów z polityką rynkową⁵,
- uzależniających wsparcie dochodów rolniczych od przestrzegania standardów ochrony środowiska, właściwego traktowania zwierząt i zasad dobrej praktyki rolniczej.

W 2003 roku Rada Unii Europejskiej, obradująca w składzie ministrów rolnictwa przyjęła dokument zawierający szczegóły zmian, które zostały lub zostaną wprowadzone we Wspólnej Polityce Rolnej w latach 2004-2013. Decyzje Rady wprowadziły kilka istotnych zmian [Rowiński 2003]:

- wysokość przysługującej gospodarstwu zryczałtowanej płatności bezpośredniej będzie sumą dotychczas otrzymywanych płatności bezpośrednich i nie będzie ulegać zmianom, jeśli bieżący program produkcyjny ulegnie zmianie; decyzje produkcyjne rolników będą zatem, zdaniem auto-

⁵ Reakcje państw członkowskich były bardzo zróżnicowane. Cztery państwa – Holandia, Niemcy, Wielka Brytania i Szwecja – uważały nawet, że nadszedł czas zniesienia płatności bezpośrednich. Dla odmiany Francja uważała, że propozycje takie są dla niej nie do przyjęcia ze względu na swój radykalizm.

- rów zmian, całkowicie podporządkowane sygnałom płynącym z rynku, w tym przede wszystkim sygnałom rynkowym, jest to rozwiązanie ułatwiające stanowiska negocjacyjne UE w ramach kolejnych rund WTO, wspieranie dochodów rolniczych za pomocą środków niezwiązanych z produkcją jest zgodne z porozumieniem WTO w sprawie rolnictwa, zostają natomiast utrzymane zakupy interwencyjne zbóż, ograniczone ilościowo zakupy niektórych innych produktów, a także subwencjonowanie prywatnego magazynowania, system wspierania dochodów UE pozostaje więc systemem mieszanym, ale z dominującym udziałem środków wsparcia bezpośredniego,
- w dalszym ciągu kontynuowane jest powiązanie wspierania dochodów z przestrzeganiem przez rolników standardów ochrony środowiska, właściwego traktowania zwierząt i zasad dobrej praktyki rolniczej, jest to niewątpliwie efekt coraz powszechniejszego pojmowania rolnictwa, nie tylko jako działalności rolniczej, stopniowo zaczyna wyłaniać się praktyka dodatkowego wynagradzania tych rolników, którzy szczególnie starannie chronią środowisko, dlatego też coraz większego znaczenia nabierają programy rolno-środowiskowe oraz wspierające rolników zapewniających zwierzętom warunki lepsze od standardowych, wspierania na zasadach ogólnych rolników prowadzących gospodarstwa zgodnie z obowiązującymi powszechnie standardami i pozabawiania całkowicie lub częściowo wsparcia rolników nieprzestrzegających norm i przepisów,
 - zaproponowano również zróżnicowane traktowanie gospodarstw rolnych, obniżenie wypłacanej gospodarstwu zryczałtowanej płatności bezpośredniej lub pozostawienie jej na dotychczasowym poziomie zależy bowiem od wielkości produkcji mierzonej kwotą płatności.
- Dopełniając obraz przemian polityki rolnej Unii Europejskiej i raz jeszcze podkreślając czynniki zewnętrzne, które mają niebagatelny wpływ na jej kształt, należy wspomnieć o dalszych negocjacjach w ramach WTO. Kolejna próba pogłębienia liberalizacji polityki rolnej i handlowej miała miejsce w Cancun (Meksyk) w 2003 roku. Unia Europejska broniła do końca stanowisk w sprawach utrzymania bezpośredniego wsparcia dla rolników, właściwej formuły liberalizacji handlu towarami przemysłowymi, a także dywersyfikacji traktowania krajów rozwijających się stosownie do stopnia ich rozwoju. Brak możliwości osiągnięcia kompromisu w Cancun (między USA, UE a krajami rozwijającymi się) nie oznaczał wstrzymania prac nad reformą międzynarodowego systemu handlu produktami rolnymi. Oznaczał jednak konieczność szukania nowych rozwiązań i budowy szerszej koalicji wokół projektu, który mógłby zapewnić egzystencję europejskiego modelu rolnictwa [Koester 2003]. Komisja Europejska radykalnie zmieniła swoje stanowisko w 2004 roku na rzecz [Dydoń 2004]:
- liberalizacji światowej polityki rolnej i handlowej, w tym pełnego zniesienia subsydiów eksportowych w handlu rolnym,
 - ograniczenia wsparcia wewnętrznego produkcji i rynku rolnego,
- Tendencje do liberalizowania polityki rolnej UE mogą stać w sprzeczności z deklarowanymi postulatami rozwoju ekologicznego – rolnictwa i produkcji rolniczej. Mogą one bowiem zostać poddane konkurencji na rynku z tanimi produktami genetycznie modyfikowanymi. Zbiegło się to z porozumieniem krajów członkowskich WTO, w którym zdecydowano o fundamentalnej zmianie reguł światowego handlu, w tym rolnego i polityki rolnej. Zdecydowano, w skali całej organizacji, o pełnym zniesieniu subsydiów eksportowych.
- Debata nad dalszym przeglądem polityki rolnej i rozwoju wsi została zapoczątkowana poprzez publikację w 2007 r. Komunikatu Komisji Europejskiej „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR”. Po kilkumiesięcznych konsultacjach, na podstawie Konkluzji Rady UE, w maju 2008 r., Komisja Europejska opublikowała pakiet legislacyjny, który stał się przedmiotem intensywnych prac na forum Rady UE. Najważniejszymi kwestiami w kontekście przeglądu WPR były zmiany w polityce rolnej w obszarze płatności bezpośrednich, programu rozwoju obszarów wiejskich i interwencji na rynkach rolnych, a także potencjalne konsekwencje Health-Check dla kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. W szczególności oznacza to:
- wprowadzenie systemu jednolitych płatności – dzięki temu, rolnicy mogli decydować o tym, co produkować w oparciu o popyt na rynku; wysokość płatności jest niezależna od rodzaju produkcji (wyjątek dotyczy premii za krowy mamki, owce i mięso kozie: w tych przypadkach płatności są związane z wielkością produkcji),
 - uzależnienie otrzymywania dopłat od przestrzegania norm w zakresie zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, norm środowiskowych i dobrostanu zwierząt (tzw. *cross-compliance*),
 - utworzenie jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych i ograniczenie interwencji na rynkach, zwłaszcza na rynku zbóż,

- wspomaganie administracji państw członkowskich w upraszczaniu krajowych regulacji,
- wprowadzenie przez państwa członkowskie minimalnej płatności w wysokości 250 euro bądź minimalnej powierzchni kwalifikującego się obszaru na gospodarstwo w wielkości przynajmniej 1 hektara (dotyczy państw, w których sektor rolniczy składa się głównie z małych gospodarstw),
- wprowadzenie uproszczonego systemu dopłat – od hektara ziemi, a nie od wielkości produkcji – wraz z ich redukcją o 8% (mechanizm modulacji, któremu podlegają już producenci rolni z krajów tzw. „starej” Unii),
- przeznaczanie środków z redukcji dopłat na rozwój obszarów wiejskich · zniesienie obowiązku odłogowania ziemi,
- zniesienie kwot mlecznych w 2015 roku,
- uproszczenie zasady *cross-compliance* – wycofanie niektórych obowiązkowych wymogów ustawowych, które nie mają znaczenia lub nie są związane z odpowiedzialnością rolników oraz wprowadzenie do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Poza powyższymi planami, Komisja Europejska proponuje jeszcze szczegółowe rozwiązania dotyczące nowych wyzwań: ograniczenie emisji zanieczyszczeń, ograniczenie zużycia wody oraz utrzymywanie różnorodności biologicznej.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do konstatacji, iż procesy i zmiany zachodzące we wspólnej polityce rolnej doprowadziły do przewartościowania mechanizmów jej funkcjonowania. Dotychczasowe sektorowe podejście ukierunkowane głównie na cele rolnictwa i rolników zostało wzbogacone o nierolnicze aspekty rozwoju wsi. W wyniku tej przemiany Wspólna Polityka Rolna oparta została na dwóch filarach – filarze sektorowym, dotychczas znajdującym się w centrum uwagi oraz filarze terytorialnym, uwzględniającym pozarolnicze problemy gospodarcze, środowiskowe i społeczne społeczności wiejskich. Należy zauważyć, że ten drugi filar jest jeszcze dość słaby, lecz proces jego wzmacniania będzie z całą pewnością kontynuowany. Proces ten następował będzie również w oparciu o przewartościowanie polityki odnoszącej się do samego rolnictwa. Unia stworzyła niezwykle złożony system ekonomiczno-prawny stabilizowania rynku i podtrzymywania cen rolnych, dochodów, wspierania modernizacji gospodarstw, rozwoju wsi i ochrony środowiska przyrodniczego, promocji i dotowania eksportu. System ten jest jednak daleki od systemu gospodarki rynkowej, powszechnego i sprawnie działającego w innych dziedzinach gospodarki UE. Jest to także system kosztowny, a jego stosowanie wymaga rozbudowanych służb administracyjnych, finansowych, instytucji rynku rolnego i handlu zagranicznego. Zmiany w WPR dążą więc z jednej strony do obniżenia kosztów działania jej mechanizmów, a z drugiej wynikają z nowego podejścia do wyzwań rozwojowych stojących przed rolnictwem i obszarami wiejskimi. Niezwykle ważne, z punktu widzenia interesów podatników, a zatem tych, którzy *de facto* ponoszą koszty utrzymywania rolnictwa, jest oddziaływanie typu strukturalnego, dotyczące re-dystrybucyjnej funkcji subwencji kompensacyjnych, wynagradzania za działalność w sferze ochrony środowiska i bardziej zrównoważonej gospodarki przestrzennej, co z całą pewnością sprzyja społecznej akceptacji dla zmian zachodzących w kierunkach wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Jest to również wyraźny impuls dla zwiększenia konkurencyjności obszarów wiejskich – poprawy warunków życia na wsi, promocji różnorodnej działalności gospodarczej, stworzenia alternatywnych źródeł dochodów oraz zachowania unikalnego dziedzictwa obszarów wiejskich.

Podsumowanie

1. Środki finansowe uzyskane w ramach płatności bezpośrednich z Unii Europejskiej z pewnością mają wpływ na zwiększenie akumulacji (szczególnie w perspektywie krótkookresowej), a co za tym idzie na możliwości inwestycyjne w gospodarstwach obszarowo największych; co może być niepokojącą tendencją w gospodarstwach małych są raczej uzupełnieniem dochodu przeznaczanego na bieżącą konsumpcję [Bartkiewicz 2006],
2. Wsparcie rozwoju wsi i rolnictwa wpływa przede wszystkim na stabilizację sytuacji dochodowej gospodarstw o niskiej żywotności ekonomicznej, natomiast nie wpływa znacząco na ich pozycję konkurencyjną czy przemiany strukturalne.
3. Nowa wizja rozwoju wsi i rolnictwa (wynikająca z kolejnych reform wspólnej polityki rolnej) wskazuje, że będą się zmieniać znaczenie i funkcje rolników. Rolnicy będą dostarczycielami dóbr publicznych dla całego społeczeństwa, takich jak czyste gleby i wody, różnorodność biologiczna obszarów wiejskich wraz z tradycyjnym krajobrazem – i w myśl teorii dóbr publicznych powinni być za te działania wynagradzani. W takim kontekście pomoc państwa w postaci dodatkowych transferów pieniężnych wydaje się być w pełni uzasadniona.

4. Należy zauważyć, że w całej Europie dojrzeła szersze ujęcie obszarów wiejskich o zróżnicowanych, nie tylko rolniczych, formach aktywności społecznej i gospodarczej. Ten kierunek myślenia, w odniesieniu do rozważanego sektora i obszaru, zaowocował między innymi koncepcją zrównoważonego rozwoju. Za niewątpliwie cenne i pożądane należy uznać uzasadnienie wsparcia dla rolnictwa celem dostarczenia przez rolników usług oczekiwanych przez społeczeństwo (ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego i kulturowego).
5. Przekształcenia zarówno WPR UE są próbą odwrócenia dotychczasowego podejścia, w którym polityka rozwoju obszarów wiejskich była pomyślana jako zestaw instrumentów (finansowych, prawnych oraz instytucjonalnych) przeznaczonych głównie dla rolników.
6. Dotychczasowa polityka rolna i analizowane w niej zmiany nie prowadzą do eliminacji tej polityki i zmniejszenia wsparcia dla rolników. W obecnej sytuacji, w której lobby rolnicze jest tak silne, a także ze względu na liczne zależności pomiędzy sektorem stricte rolniczym a innymi (np. sektorem usługowym, turystyką czy przemysłem spożywczym) nie jest możliwe natychmiastowe i znaczące obcięcie środków finansowych.
7. W kolejnych przeprowadzanych reformach ujawniła się tendencja, zgodnie z którą obserwować można zbliżenie polityki rolnej do polityki regionalnej, polityki obszarów wiejskich. Stały się one atrakcyjne nie tylko dla rolników, ale i innych grup społecznych chcących pracować i prowadzić działalność gospodarczą na wsi.
8. W świetle kolejnych proponowanych zmian w ramach wspólnej polityki rolnej należy zastanowić się na ile są one wynikiem świadomej decyzji w kreowaniu polityki wobec obszarów wiejskich, a na ile wynikają z nacisków i realizacji sprzecznych interesów różnych grup społecznych
9. Należy jednocześnie zauważyć, że proponowane zmiany, mające charakter ewolucyjny i długoterminowy, choć uwzględniają w sferze deklaratywnej koncepcję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, nie zawsze gwarantują jej realizację, gdy budowane jest instrumentarium finansowe.

Literatura

- Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Biulletin of the European Union. Supplement. *European Commission*, nr 5.
- Bartkiewicz H.** 2006: Wsparcie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej po akcesji do Unii Europejskiej. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1070, 43.
- Buckwell A.** 1997: Towards a Common Agricultural Policy for Europe (CARPE). Raport przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej, Bruksela. [www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/archive/index_en.html]. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Europeen. 2002: Revision a mi-parcours de la politique agricole commune. COM (2002) 394, Bruxelles.
- Deklaracja z Cork 1997: O ożywieniu obszarów wiejskich. *Problemy Integracji Rolnictwa*, nr 3, s. 32.
- Dydoń A., Niemczyk J.** 2004: Negocjacje rolne w WTO – nowe impulsy. [W:] Wspólnoty Europejskie, nr 7, s. 19.
- Harwood R.** 1990: A History of Sustainable Agriculture. Sustainable Agriculture Systems. Soil and Water Conservation Society, Ankeny, Iowa, s. 17.
- Koester U., Brummer B.** 2003: How Relevant is the Failure of Cancun for World Agriculture? *Intereconomics*, s. 245.
- Lantiga A.E., Oomen G., Schiere H.** 2000: Zasady rolnictwa zrównoważonego. [W:] Gospodarowanie w rolnictwie zrównoważonym u progu XXI wieku. *Pam. Pul.*, IUNG-PIB, Warszawa, s. 263.
- Luczka-Bakula W.** 2003: Wsparcie rolnictwa ekologicznego w Unii Europejskiej. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. VII, z. 4, s. 234.
- Mannion J.** 1997: Polityka rozwoju terenów wiejskich: krytyczne spojrzenie na wnioski z konferencji na temat terenów wiejskich w Cork. *Problemy Integracji Rolnictwa*, nr 3, s. 36.
- Paszkowski S.** 2001: Ewolucja idei rolnictwa zrównoważonego i rozwoju terenów wiejskich (SARD). *Wież i Rolnictwo*, nr 1, s. 53.
- Rowiński J.** 2002: Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej proponowane przez Komisję Europejską. [W:] *Wspólnoty Europejskie*, nr 7,8, s. 58-64.
- Rowiński J.** 2003: Wspólna Polityka Rolna w latach 2004-2013. *Wspólnoty Europejskie*, nr 9, s. 20-23.

Summary

The paper aims to analyze so far undertaken reforms of CAP in the light of sustainable development. It attempts also to determine the drives of CAP development in coming years.

Adres do korespondencji:

dr Katarzyna Kokoszka
 Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
 Zakład Ekonomii i Polityki Gospodarczej
 al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków
 tel. (12) 662 43 52, e-mail: k.kokoszka@ur.krakow.pl