

JACEK KULAWIK  
BARBARA WIELICZKO  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa  
i Gospodarki Żywnościowej – PIB  
Warszawa

## OGÓLNE SPOJRZENIE NA KOLEJNĄ REFORMĘ WPR

### Wprowadzenie

Kryzys, z którym boryka się Unia Europejska, ma wymiar nie tylko ekonomiczny, ale również społeczno-polityczny. Szczególnie poważne napięcia pojawiły się w strefie euro i – na dobrą sprawę – nie wiemy, do czego one doprowadzą. W tych to bardzo niesprzyjających okolicznościach prowadzona będzie debata nad przygotowaniem wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 oraz nad reformą wspólnej polityki rolnej (WPR). Z uwagi na obecną sytuację w UE oraz niechęć wielu starych państw członkowskich i znacznej części ich opinii publicznej wobec wydatkowania na wsparcie rolnictwa około 2/5 budżetu Wspólnoty, należy liczyć się z gorącą dyskusją na temat ostatecznego kształtu WPR i wysokości środków na nią przeznaczonych.

Proces przygotowania reformy WPR na lata 2014-2020 wszedł w kolejną fazę w październiku 2011 roku, kiedy to Komisja Europejska (KE) przedstawiła swoje propozycje podstawowych regulacji prawnych. Lata 2012-2013 będą zatem okresem dalszej intensywnej debaty i prac nad wdrożeniem nowych rozwiązań i przygotowaniem pozostałych regulacji. Warto bliżej zapoznać się z uwarunkowaniami dalszych etapów reformy i kluczowymi propozycjami Komisji Europejskiej. Prezentacja nowego kształtu WPR bazuje na projektach rozporządzeń, które zostały w październiku 2011 r. przedstawione przez KE<sup>1</sup>.

### 1. Historia przygotowywania reformy WPR

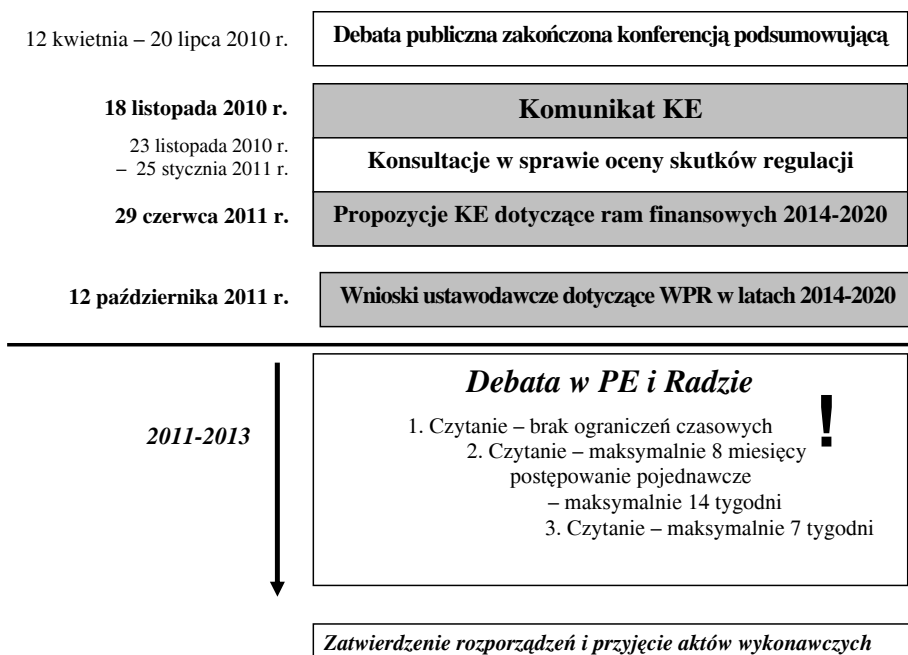
Konieczność wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu WPR na lata 2014-2020 była znana w zasadzie od momentu przyjęcia obecnie obowiązujących rozwiązań. Już przegląd polityki rolnej, tzw. *health check*, zakończony w 2008 roku, wskazał główne kierunki prac nad reformą.

Dokonywanie zmian w WPR to proces bardzo złożony i wieloetapowy. Z uwagi na zróżnicowanie sektora oraz liczbę bezpośrednich beneficjentów wsparcia i reprezentujących ich organizacje branżowych i związkowych, proces ten jest też i długotrwały. Opracowanie zmian zostało zapoczątkowane debatą publiczną przygotowa-

---

<sup>1</sup> Wykaz wykorzystanych dokumentów znajduje się w aneksie.

na przez KE, która rozpoczęła się w pierwszej połowie 2010 roku (rys. 1). Kierunek reformy planowanej przez KE został przedstawiony w listopadzie tego samego roku w komunikacie KE „Wspólna polityka rolna – w stronę 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. Wskazano w nim trzy możliwe warianty reformy, przy czym jeden z nich – określony jako „*Integration*” – był wyraźnie preferowany przez KE.



**Rys. 1.** Etapy reformy WPR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie prezentacji KE.

Wszelkie zmiany w funkcjonowaniu WPR w kolejnym okresie programowania wymagają przygotowań nie tylko od KE, ale także – a może przede wszystkim – od instytucji zarządzających i agencji płatniczych poszczególnych państw członkowskich. Najlepszym przykładem jest tu wsparcie rozwoju wsi i związane z nim opracowanie stosownego programu rozwoju obszarów wiejskich oraz odpowiednich procedur i regulacji prawnych wdrażających poszczególne działania. W odniesieniu do obecnego okresu programowania podstawowe rozporządzenie dotyczące wsparcia wsi, czyli rozporządzenie (WE) nr 1698/2005, zostało opublikowane pod koniec października 2005 roku, a pierwsze państwa członkowskie przedstawiły swoje programy do zatwierdzenia przez KE dopiero w połowie 2007 roku. Oznaczało to, iż już na starcie realizacja tych programów była opóźniona, co zmniejsza przecież ich ostateczną skuteczność. W przypadku wsparcia wsi w okresie 2014-2020 dobrze byłoby, aby państwa członkowskie zakończyły przygotowywanie swoich programów rozwoju obszarów wiejskich na początku nowego okresu programowania. Oznacza

to, że rozporządzenie regulujące przygotowywanie tych programów musiałyby być opublikowane pod koniec października 2012 roku. Trudno powiedzieć, na ile zachowanie tego terminu jest realne. Należy mieć na uwadze fakt, iż obecnie, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, wzrosła rola Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym UE. Co więcej, PE stara się obecnie na każdym kroku podkreślać swoje znaczenie w systemie funkcjonowania UE. Problematyka związana z funkcjonowaniem WPR jest bowiem dziedziną aktywności UE o bardzo dużym znaczeniu dla większości państw członkowskich i dlatego należy się spodziewać gorącej debaty nie tylko na forum Rady, ale także PE, co może oznaczać, iż przyjęcie regulacji dotyczących WPR w pierwszym czytaniu może okazać się niemożliwe.

## 2. Syntetyczna analiza proponowanych instrumentów

KE przedstawiła wiele zmian, które co prawda nie podważają zasadniczo całej filozofii wsparcia dla wsi i rolnictwa, ale ich prezentacja wymaga szerszego omówienia. W tym punkcie zostały pokrótce przedstawione jedynie te elementy, które mogą mieć szczególne znaczenie dla funkcjonowania polskiego sektora rolnego.

### 2.1. Płatności bezpośrednie

Płatności bezpośrednie od 2014 r. mają być przyznawane tzw. aktywnym rolnikom. Ograniczenie to ma przede wszystkim na celu wyeliminowanie podmiotów, dla których działalność rolnicza nie stanowi głównego obszaru aktywności gospodarczej. Kluczową zmianą jest zastąpienie dotychczas funkcjonujących systemów płatności bezpośrednich SAPS i SPS systemem BPS (ang. *Basic Payment Scheme* – system płatności podstawowej).

Kwota przeznaczona na płatności podstawowe nie jest określona. Pula środków wyasygnowana na ten cel stanowi pozostałość po odliczeniach z koperty krajowej środków przeznaczonych na inne elementy płatności. Z całkowitej koperty krajowej dane państwo członkowskie ma możliwość lub obowiązek przeznaczenia:

- do 10% koperty na II filar WPR w latach 2014-2019 (możliwość);
- 30% na płatności za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska (obowiązek);
- do 5% na płatności z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych (możliwość);
- do 2% na płatności dla młodych rolników (obowiązek);
- do 5% na płatności związane z produkcją, natomiast w państwach obecnie stosujących takie płatności nawet do 10% (możliwość).

Wybrane państwa członkowskie, w tym Polska, mogą też przekazać na powiększenie koperty krajowej, przeznaczonej na płatności bezpośrednie, do 5% kwoty przyznanej im w filarze II WPR w latach 2015-2020.

„Zazielenienie” płatności bezpośrednich, zapowiedziane w komunikacie KE dotyczącym reformy WPR, opublikowanym w listopadzie 2010 r. [4], ma przyjąć formę płatności za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Płatności te mają być przyznawane, jeśli w danym gospodarstwie rolnym spełnione będą następujące wymogi:

- a) trzy różne uprawy na gruntach ornych (dotyczy powierzchni > 3ha);
- b) zachowa się istniejące TUZ;
- c) utrzyma się obszar proekologiczny na UR (min. 7% UR).

Płatności z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych to dodatkowe wsparcie dla rolników, których część lub całe gospodarstwo rolne znajduje się na obszarach spełniających odpowiednie kryteria<sup>2</sup>. Jest to odrębny instrument wsparcia dla tych obszarów w stosunku do płatności ONW, które (jak dotąd) mają być jednym z narzędzi tworzących II filar WPR.

Kolejną formą dodatkowych płatności jest wsparcie dla młodych rolników. Rolnicy poniżej 40. roku życia przez pierwsze pięć lat od podjęcia działalności rolniczej byliby uprawnieni do otrzymywania dodatkowej płatności. Wynosiłaby ona 1/4 otrzymywanej przez danego rolnika stawki płatności na 1 ha pomnożonej przez liczbę posiadanych hektarów, ale nie więcej niż limit określony dla danego państwa (np. w przypadku Polski to 25 ha).

Istotnym nowym elementem pomocy bezpośredniej ma być specjalny system płatności dla drobnych producentów rolnych. Celem wprowadzenia takich płatności jest uproszczenie całego systemu wsparcia. Dane państwo członkowskie może wyasygnować na takie płatności do 10% swojej koperty krajowej przeznaczonej na dopłaty bezpośrednie. Beneficjentami tego systemu mogą być rolnicy uprawnieni do płatności bezpośrednich. Rolnicy ci mieliby otrzymywać kwotę, która stanowiłaby 15% średniej płatności uzyskiwanej w danym kraju lub średniej stawki na 1 ha pomnożonej przez wielkość danego gospodarstwa, ale nie więcej niż 3 ha. Zakłada się, iż wysokość wsparcia otrzymywanego przez beneficjentów tego systemu musi zawierać się w przedziale (500, 1000 euro). Jednocześnie korzystający z tych płatności byliby zwolnieni z wymogów wzajemnej zgodności oraz konieczności spełniania warunków dotyczących „zazielenienia” płatności.

KE w swoim projekcie przewiduje również wprowadzenie obowiązkowej modulacji oznaczającej ograniczenie wysokości płatności przyznawanych w danym roku na rzecz największych gospodarstw rolnych. Zmniejszeniu mają podlegać następujące łączne kwoty płatności przyznawanych jednemu beneficjentowi:

- a) 150 000 – 200 000 euro – redukcja o 20%;
- b) 200 000 – 250 000 euro – obniżenie o 40%;
- c) 250 000 – 300 000 euro – zmniejszenie o 70%;
- d) powyżej 300 000 euro – obniżenie o 100%.

Planowane rozwiązania w zakresie funkcjonowania płatności bezpośrednich nie zmieniają filozofii stosowania tego instrumentu, jednak wprowadzają znaczne zmiany, które będą źródłem istotnych kosztów po stronie agencji płatniczych. Również rolnicy mogą ponieść koszty dostosowania do zmian, a później koszty transakcyjne korzystania z dopłat. Należy jednakże podkreślić, iż skala i koszt dostosowań będą bardzo zróżnicowane w zależności od obecnego stopnia spełnienia wymogów, które będą obowiązkowe.

## **2.2. Rozwój obszarów wiejskich**

Polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana przy wykorzystaniu II filaru WPR ma być w nowym okresie programowania lepiej zintegrowana z innymi dziedzinami polityki UE realizowanymi w oparciu o fundusze strukturalne.

<sup>2</sup> Kryteria wyznaczania takich obszarów określono w propozycji KE rozporządzenia dotyczącego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich – COM(2011)627.

Także w zakresie instrumentarium wspierania wsi przewiduje się znaczne zmiany. Jednakże, wbrew wcześniejszym zapowiedziom KE, trudno tu mówić o faktycznej istotnej redukcji działań, gdyż efekt ten osiągnięto głównie poprzez połączenie kilku dotąd odrębnych instrumentów w jedno działanie. Zanim KE nie przedstawi rozporządzeń wykonawczych, nie można jednoznacznie określić, czy zakres podmiotowy i przedmiotowy obecnie stosowanych działań, które mają być realizowane również w kolejnym okresie, będzie jednakowy. Listę działań, które zgodnie z projektem KE mają różnić okres 2007-2013 i okres 2014-2020, zawiera tabela 1.

Tabela 1

**Zmiany w instrumentarium polityki rozwoju obszarów wiejskich UE  
wg propozycji KE – instrumenty usunięte i wprowadzone**

Instrument rozporządzenia (WE) nr 1698/2005	Projekt rozporządzenia KE COM(2011)627
Wcześniejsze emerytury rolników i robotników rolnych	
Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych	
Pomoc rolnikom w dostosowaniu się do wymaganych norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym	Brak
Wspieranie grup producentów w działalności informacyjnej i promocyjnej na rzecz produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości żywności	
Szkolenia i informowanie dla podmiotów gospodarczych działających w dziedzinach objętych osią 3	
Brak w rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005	Zarządzanie ryzykiem

Źródło: Opracowanie własne.

Warto zauważyć, iż KE nie przewiduje utrzymania rent strukturalnych oraz wsparcia dla przemysłu spożywczego, które cieszyły się w Polsce bardzo dużą popularnością. W przypadku rent strukturalnych, dodatkowym problemem związanym z brakiem takiego wsparcia w kolejnym okresie programowania jest konieczność sfinansowania zobowiązań zaciągniętych w ramach obecnie wdrażanego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. KE w swoich propozycjach legislacyjnych dotyczących reformy WPR nie przedstawiła sposobu rozwiązania tej kwestii. Być może regulacja zaległych zobowiązań obciąży budżety krajowe.

Zamiast rent strukturalnych KE proponuje nowy instrument związany ze zmianami strukturalnymi w rolnictwie. Ma on funkcjonować w ramach działania „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej”. Ma to być roczne świadczenie dla rolników otrzymujących płatności bezpośrednio w ramach systemu dla drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi.

Wsparcie to może być przyznawane od roku przekazania gospodarstwa do końca 2020 roku. Ma stanowić 120% kwoty, którą rolnik otrzymywał korzystając ze wsparcia dla drobnych producentów rolnych. Oznacza to, iż kwota ta byłaby znacznie mniejsza niż dotychczasowe renty strukturalne. Jednocześnie jednak przekazującym gospodarstwo mógłby być każdy rolnik, niezależnie od wieku. Działanie to ma służyć przede wszystkim poprawie struktury obszarowej w rolnictwie, a nie jak renty – odmłodzeniu struktury wiekowej właścicieli gospodarstw.

Zarządzanie ryzykiem, zaproponowane przez KE w projekcie rozporządzenia, to jedyny w pełni nowy instrument. Ma on obejmować trzy kategorie wsparcia:

- wkład finansowy na rzecz składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od strat gospodarczych, związanych z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin albo inwazją szkodników;
- wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, które mają być wykorzystane do wypłacania rolnikom rekompensat z tytułu strat gospodarczych, spowodowanych wystąpieniem choroby zwierząt, roślin lub tzw. incydentem środowiskowym;
- narzędzie stabilizacji dochodów w formie wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, mających służyć zapewnieniu rekompensat wypłacanych rolnikom, którzy doświadczyli poważnego spadku dochodów.

Instrument ten może stać się istotnym elementem tworzenia siatki bezpieczeństwa w rolnictwie. W przypadku Polski będzie wymagał jednak intensywnych działań informacyjno-promocyjnych w celu rozpowszechnienia wiedzy o funkcjonowaniu funduszy wzajemnego inwestowania oraz popularyzacji tego instrumentu. Natomiast jeśli chodzi o dopłaty do składek ubezpieczeniowych, to projekt KE przewiduje możliwość powiązania tego wsparcia ze wsparciem krajowym do maksymalnego pułapu 65% wysokości składki.

Warto zwrócić również uwagę na zmiany dotyczące maksymalnego pułapu finansowania działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich ze środków UE. W obecnym okresie programowania maksymalne stawki wsparcia są zróżnicowane w zależności od osi priorytetowej, do której należy dane działanie. W latach 2014-2020 stawki mają być ujednocnione i mają wynosić:

85% – regiony słabiej rozwinięte (<75% PKB *per capita* w UE);

50% – pozostałe regiony.

Pułap ten może być podniesiony w przypadku następujących działań: transfer wiedzy, tworzenie grup producentów, współpraca, młody rolnik do poziomu:

90% – regiony słabiej rozwinięte;

80% – pozostałe regiony;

100% – finansowanie operacji o znaczącym wkładzie w innowacje.

Należy jednakże mieć również na uwadze fakt, iż otrzymywanie transferów z UE ma być uwarunkowane m.in. prowadzeniem odpowiedniej polityki budżetowej. Jeśli dane państwo członkowskie nie realizowałoby uzgodnionych działań w zakresie funkcjonowania swoich finansów publicznych, KE mogłaby wstrzymać transfery środków, w tym także wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

### 2.3. Jednolita wspólna organizacja rynku

Zapowiedzi KE, dotyczące tego elementu WPR, przewidują najmniej zmian w stosunku do obecnie obowiązujących rozwiązań. Kluczowym novum jest wprowadzenie instrumentów służących do zarządzania sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie. Są to środki wyjątkowe, które obejmują trzy kategorie instrumentów:

#### 1. Środki zapobiegania zakłóceniom na rynku

Stosowanie:

- znaczący spadek/wzrost cen na rynku wewnętrznym/zewnętrznym;
- inne czynniki mające wpływ na rynek.

KE ma być uprawniona do przyjmowania ich w drodze aktów delegowanych.

Charakter środków:

- rozszerzenie/zmiana zakresu, okresu stosowania lub innych aspektów pozostałych środków jednolitej wspólnej organizacji rynków;
- całkowite/częściowe zawieszenie przywozowych należności celnych (może dotyczyć określonych okresów lub ilości).

#### 2. Środki dotyczące chorób zwierząt i utraty zaufania konsumentów spowodowanego zagrożeniami dla zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin

Stosowanie w sytuacji:

- trudności na danym rynku, wynikających ze zwalczania rozprzestrzeniania się chorób zwierząt (dotyczy sektorów: wołowiny i cielęciny, mleka i jego przetworów, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego, jaj i mięsa drobiowego);
- zakłóceń na rynku, związanych z utratą zaufania konsumentów na skutek istnienia zagrożeń dla zdrowia publicznego oraz zdrowia roślin i zwierząt (dotyczy prawie wszystkich produktów; przykładowe wyjątki: ziemniaki, kawa, ocet).

Użycie wymaga wniosku zainteresowanego państwa.

Wsparcie: 50% wydatków poniesionych przez państwo członkowskie na zastosowane przez nie wyjątkowe środki wsparcia.

#### 3. Środki rozwiązywania szczególnych problemów

Stosowanie:

- szczególne problemy.

Charakter środków:

- konieczne i uzasadnione środki nadzwyczajne;
- mogą mieć natychmiastowe zastosowanie;
- tylko w niezbędnym zakresie/okresie mogą wprowadzać odstępstwo od rozwiązań przewidzianych w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

Poza drobnymi zmianami w zakresie instrumentów interwencji rynkowej, projekt rozporządzenia zaproponowany przez KE wprowadza szereg nowych rozwiązań dotyczących tworzenia i funkcjonowania organizacji branżowych, organizacji międzybranżowych i zasad ich zrzeszania się. Rozwiązania w tym zakresie mają ułatwić producentom rolnym współpracę, a jednocześnie zapewnić równe warunki konkurencyjności wszystkim europejskim rolnikom.

Niewielka skala zmian w zakresie instrumentarium WPR w obszarze jednolitej wspólnej organizacji rynku wynika zapewne także z udziału tych instrumentów w całkowitym wsparciu rolnictwa. Środki przeznaczone na instrumenty rynkowe mają stanowić jedynie 4% wydatków przyszłej WPR, a płatności bezpośrednie aż 72%. Pozostała część budżetu rolnego UE to wydatki na rozwój obszarów wiejskich.

### 3. Wybrane kontrowersje wokół WPR

Jest ich dużo. Przykładowo można tu wymienić: „zazielenienie” dopłat bezpośrednich, ekologizację całej WPR, definiowanie „aktywnego rolnika”, modulację i *capping* płatności bezpośrednich, obciążenia administracyjne, tworzenie wartości w łańcuchach żywnościowych. Poniżej zostaną scharakteryzowane bliżej właśnie te dwa ostatnio wskazane problemy.

#### 3.1. Koszty administracyjne i transakcyjne

Od wielu lat w kontekście reformy WPR porusza się kwestię obniżenia kosztów transakcyjnych i administracyjnych jej funkcjonowania, jednakże nadal niewiele w tej sprawie zrobiono. Co więcej, wiedza o obecnym ich poziomie jest bardzo fragmentaryczna. Istotną kwestią związaną z redukcją tych kosztów jest konieczność podnoszenia skuteczności i efektywności prowadzonej polityki. Ambitna i dobrze odpowiadająca na wyzwania stojące przed UE polityka rolna musi być bardziej ukierunkowana, co oznacza jednak większy stopień jej uwarunkowania i precyzyjniejsze adresowanie.

Dotychczasowe badania związane z kosztami transakcyjnymi i administracyjnymi dotyczącymi WPR dostarczają szeregu rekomendacji na temat sposobu ograniczania ich poziomu. Interesujące są tu doświadczenia brytyjskie dotyczące programów rolno-środowiskowych, które wskazują na to, iż należy:

- bazować na już istniejących instytucjach, gdyż daje to duży potencjał redukcji kosztów absolutnych i jednostkowych dzięki spadkowi kosztów stałych;
- zredukować częstość monitorowania beneficjentów poprzez konsekwentne karanie za nieprzestrzeganie przyjętych zobowiązań;
- intensywnie promować programy, bo to ułatwia zrozumienie przez rolników wymogów zarządczych z nimi związanymi, co w dalszej kolejności może zmniejszyć zapotrzebowanie na działania ze sfery kontroli stosowania się do zobowiązań kontraktowych;
- stale dbać o przepływ i dostęp do właściwych informacji, gdyż to pomaga w wykształceniu się prośrodowiskowych postaw i zachowań, akceptacji nałożonych wymogów i stymuluje zainteresowanie programami, co pozwala na osiągnięcie korzyści skali;
- rozsądnie przesunąć część operacji do beneficjentów wsparcia, a z drugiej strony dokonywać *outsourcingu* czynności rutynowych w administracji publicznej, znacznie szerzej odwołując się przy tym do procedur przetargowych;
- rozważyć koncepcję wdrażania programów rolnośrodowiskowych na zasadzie przypominającej zakupy w centrum (galerii) handlowym (tzw. „one – stop shops”). W formule tej mieści się skupianie ww. programów w tej samej instytucji, która udziela też innego wsparcia dla rolników [3].

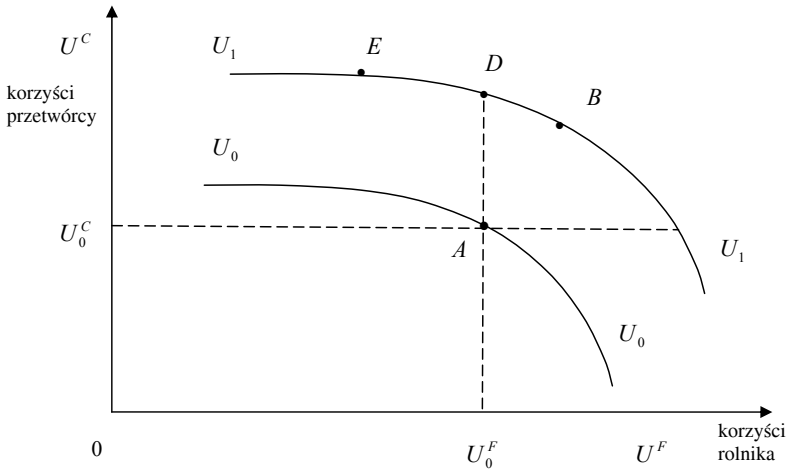


### 3.2. Rozkład korzyści w łańcuchu żywnościowym

Od lat środowiska rolnicze konsekwentnie powtarzają, iż rolnicy są najsłabszą stroną w łańcuchu żywnościowym i znaczna część wypracowywanej przez nich nadwyżki ekonomicznej jest przechwytywana przez otoczenie. Szybko postępujące procesy konsolidacji w przemyśle rolno-spożywczym oraz w handlu żywnością sprawiają, że rolnicy podczas negocjowania różnego rodzaju umów handlowych mają też coraz częściej do czynienia z silnymi międzynarodowymi podmiotami. Jednakże sytuacja na poszczególnych rynkach rolnych jest zróżnicowana w zależności od tego, jak wygląda pozycja przetargowa podmiotów sektora przetwórstwa i handlu artykułami rolno-spożywczymi. Możliwe jest przy tym pojawienie się następujących trzech sytuacji:

- jeśli w przemyśle spożywczym występowała nadwyżka zdolności produkcyjnych i jednocześnie brakowało surowców rolnych wysokiej jakości, przetwórcy wykazywali większe zainteresowanie kontraktami wzajemnie powiązаныmi z rolnikami, przypominającymi bardzo naszą kontraktację;
- rosnąca konkurencja między przetwórcami może osłabić ich motywacje do wykorzystania pozycji monopolistycznej w kontraktach podpisywanych z rolnikami;
- w warunkach nasilonej konkurencji między przetwórcami zdarzyć się może częściej niewywiązywanie się rolników z podpisanych kontraktów. Dzieje się tak wówczas, gdy rolnik otrzymanego od przetwórcy wsparcia w ramach umowy wzajemnie powiązanej nie będzie traktował jako kosztu własnego i w danym kraju powszechne będzie przyzwolenie na niedotrzymywanie umów i zobowiązań. Nie ma się co oszukiwać, to dosyć częsta sytuacja u nas.

W celu ułatwienia analizy zależności skorzystamy teraz z koncepcji opracowanej przez znanych belgijskich ekonomistów – J. Swinnena oraz A. Vandeplassa [4]. Przedstawiono ją na rysunku 2, przy czym krzywa  $U_0$  reprezentuje kombinacje korzyści osiągniętych przez rolnika i firmę rolno-spożywczą przy zawarciu zwykłego kontraktu/transakcji, natomiast  $U_1$  korzyści, gdy umowa ma charakter wzajemnie powiązany, a więc przypomina naszą kontraktację. Rozkład korzyści w sytuacji przed zawarciem kontraktu odzwierciedla zaś punkt A. Jak widać, podpisanie umowy wzajemnie powiązanej (linia  $U_1$ ) daje więcej korzyści niż kontrakt normalny (linia  $U_0$ ), bowiem rolnik dostaje tu pewne dodatkowe świadczenia (nasiona, nawozy, technologie itd.), natomiast przetwórca – surowce rolne wyższej jakości. Na linii  $U_1$  znajdują się jednak aż trzy punkty: B, D, E, co sugeruje, że podział korzyści nie jest sprawą oczywistą. W punkcie B poprawia się dobrobyt obydwu stron, w punkcie D z kolei całą nadwyżkę przejmuje przetwórca. Stanie się tak np., gdy rolnik podpisze z przetwórcą umowę dostawy, w której zagwarantuje się temu pierwszemu minimum korzyści. Innymi słowy, w tym przypadku przetwórca może odwołać się do swej silniejszej pozycji rynkowej. Wreszcie równowaga na linii  $U_1$  może być reprezentowana przez punkt E, w którym korzyści rolnika jednoznacznie maleją, chociaż rosną one w analizowanej części łańcucha żywnościowego.



**Rys. 2.** Konkurencja, efektywność i sprawiedliwość w kontraktach wzajemnie powiązanych między rolnikami i przetwórcami

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [4].

Z rysunku 2 można by wnioskować, że dla rolników najbardziej pożądana jest sytuacja, w której przetwórcy silnie ze sobą konkurują, ponieważ stworzyli nadmiar mocy produkcyjnych, i wspierają rozmaicie swoich dostawców, by ci poprawili jakość wytwarzanych surowców. Niestety, tak adorowani rolnicy mają pokusę, żeby nie dotrzymywać kontraktów, licząc np. na uzyskanie wyższych cen u innych odbiorców. Mniej też boją się wtedy ewentualnych sankcji za naruszenie lub wręcz zerwanie umów. Rzadziej również wówczas dba się o dobrą reputację. Dzieje się tak m.in. z tego powodu, że w warunkach ostrej konkurencji małe jest prawdopodobieństwo koordynowania działań przez przetwórców i ich chęci dzielenia się informacjami o dostawcach.

### Podsumowanie

Dyskusja nad propozycjami reformy wspólnej polityki rolnej przedstawionymi przez Komisję Europejską dopiero się rozpoczyna. Z uwagi na warunki, w jakich odbywać się będzie debata nad przyszłością WPR, w tym zwłaszcza na kryzys w wielu państwach UE, można się spodziewać gorącej atmosfery, gwałtownych zwrotów akcji, tworzenia i zrywania sojuszy, itp. sytuacji. Ostateczny kształt wsparcia sektora rolnego w latach 2014–2020 jest w tym momencie (grudzień 2011 r.) sprawą całkowicie otwartą. Wszystkie scenariusze muszą być zatem rozważane, łącznie z rozpadem eurolandu, cofnięciem się integracji europejskiej nawet do formuły unii celnej. Potrzebujemy wobec tego planów ewentualnościowych, z wariantem znaczącej renacjonalizacji WPR także.

Z punktu widzenia Polski proponowane rozwiązania nie odpowiadają w pełni postulatami i oczekiwaniom formułowanym przez nasze władze i liczne organizacje rolnicze. Najbardziej niekorzystnym rozwiązaniem może wydawać się kwestia rozwiązań w zakresie podziału pomiędzy państwa członkowskie środków przeznaczonych

na płatności bezpośrednio, który praktycznie konserwuje obecne *status quo*. Według wstępnych danych Eurostatu, polskie gospodarstwa rolne stanowiły 12,5% łącznej liczby gospodarstw rolnych w UE, a ziemia użytkowana rolniczo w Polsce to 8,5% gruntów wykorzystywanych do produkcji rolnej w państwach Wspólnoty [2]. Natomiast kwota zaplanowana dla Polski przez KE na płatności bezpośrednio w roku 2014 to 7,2% łącznej puli przeznaczony na realizację tego instrumentu, a do roku 2020 wrasta do 7,3%. Dane te pozwalają jednoznacznie stwierdzić, iż propozycja KE nie odpowiada dążeniom Polski do wyrównania płatności bezpośrednich. Realistycznie patrząc na dotychczasowy przebieg negocjacji, raczej nie należy oczekiwać, by relacje te uległy istotniejszym zmianom.

Analizując propozycje KE, zwłaszcza w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych, należy pamiętać, iż stanowią one jedynie wstęp do dalszych prac. Ponadto trzeba mieć na uwadze także stronę dochodową budżetu UE, który musi być zbilansowany. Nie da się wykluczyć, że nowy budżet zostanie przyjęty dopiero pod koniec 2013 r. Kluczową sprawą jest tu „wyjście na prostą” strefy euro. Nawet gdy uda się to osiągnąć, rolnicy spodziewać się powinni ostrej konkurencji o fundusze ze strony polityki spójności. Stąd też właśnie drugi filar WPR wydaje się obecnie najbardziej zagrożony. Nie można jednak wykluczyć, że eksponowana mocno warunkowość makroekonomiczna wsparcia unijnego dotknie w jakiś sposób całą WPR. Wszystko obecnie wskazuje, że pomoc unijna dla polskiego rolnictwa w ramach WPR 2013+ będzie zbliżona kwotowo do zaplanowanej w obecnej perspektywie budżetowej. Nie należy oczekiwać, by budżet krajowy był w stanie powiększyć wsparcie dla naszego rolnictwa. Oznacza to, że bez wyraźnego postępu w efektywności i produktywności nie poprawi się konkurencyjność polskiego sektora rolnego i nie wzrosną dochody producentów rolnych.

**Zestawienie projektów rozporządzeń dotyczących WPR  
przedstawionych przez KE i odpowiadających im obecnie obowiązującym regulacjom**

Propozycje KE	Obecnie obowiązujące regulacje
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej COM(2011)625	Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z dnia 31 stycznia 2009 r.)
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”) COM(2011)626	Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r., ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.U. UE L 299 z dnia 16 listopada 2007 r.)
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) COM(2011)627	Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. UE L 277 z dnia 21 października 2005 r.) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. UE L368 z dnia 23 grudnia 2006 r.)
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i jej monitorowania COM(2011)628	Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. UE L 316 z dnia 2 grudnia 2009 r.)

**Literatura:**

1. European Commission: Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions the CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. COM(2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010.
2. Eurostat: EU-Agricultural census 2010 – first results The number of agricultural holdings in the EU27 fell by 20% between 2003 and 2010 While the agricultural area decreased by only 2%. Eurostat – Newsrelease nr 147/2011, 2011.
3. Falconer K., Whithby M.: Administrative Costs in Agricultural Policies: The Case of The English Environmentally Sensitive Areas. CRE, University of Newcastle, 1999.
4. Swinnen J., Vandeplas A.: Market power and rents in global supply chains, The New Landscape of Global Agriculture. Proceedings of the 27th. Conf. of the International Association of Agricultural Economists 2010.