

Renata Grochowska

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie*

KONCEPCJA „ZAZIELENIANIA” WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W STRATEGII ROZWOJU ROLNICTWA UNIJNEGO

THE ‘GREENING’ CONCEPT OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY IN STRATEGY OF THE UE AGRICULTURAL DEVELOPMENT

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, płatności bezpośrednie, reformy

Key words: Common Agricultural Policy, direct payments, reforms

Synopsis. Kształt strategii dalszego rozwoju rolnictwa unijnego nabiera coraz większego znaczenia w dobie wyzwań stojących przed UE oraz dynamicznie rozwijających się krajów azjatyckich i Płd. Ameryki. Obecna debata o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej oraz decyzje dotyczące struktury i priorytetów budżetu unijnego w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 zdecydują o tym, czy rolnictwo unijne będzie w stanie konkurować na rynkach globalnych w nadchodzących dekadach. W artykule podjęto próbę analizy wybranych uwarunkowań, które wpływają na stanowiska Komisji Europejskiej i krajów członkowskich w zakresie przyszłości polityki rolnej UE po 2013 r. oraz przedstawiono skutki koncepcji „zazieleniania” tej polityki dla konkurencyjności rolnictwa unijnego na arenie międzynarodowej.

Wstęp

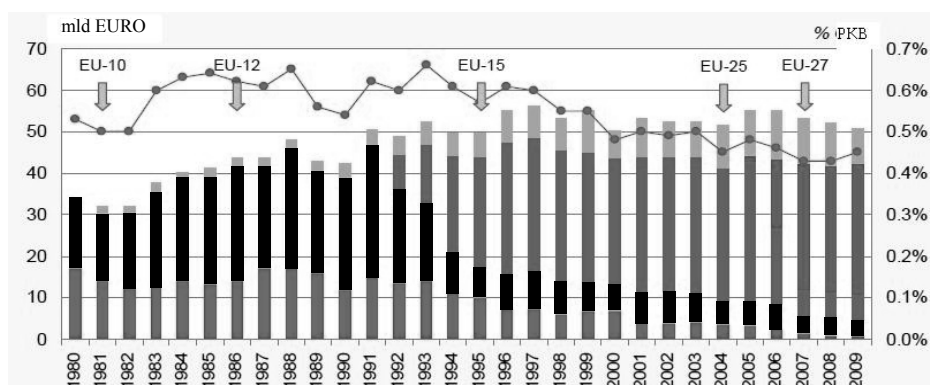
Intensywny rozwój rolnictwa przemysłowego oraz płynące stąd zagrożenia (degradacja środowiska naturalnego, epidemie chorób) zwiększyły zainteresowanie w Unii Europejskiej (UE) rolnictwem zrównoważonym ze środowiskiem już wiele lat temu. Wraz z reformą Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w 1992 r. oraz kolejnymi zmianami tej polityki wprowadzano instrumenty mające sprzyjać promowaniu tego typu rolnictwa. Wykorzystywane instrumenty funkcjonowały najczęściej na zasadach II filaru WPR (współfinansowanie z budżetów krajowych, skomplikowane procedury), a ich stosowanie przez rolników nie było obowiązkowe. Dopiero reforma WPR z 2003 r. wprowadziła obowiązkową zasadę wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) w I filarze WPR, umożliwiającą nałożenie kar na rolników za brak jej przestrzegania.

Początkowo „zazielenianie” (*greening*) WPR wiązano przede wszystkim z instrumentami dotyczącymi ochrony środowiska. Obecnie pojęcie to rozszerzane jest na wszystkie instrumenty polityki rolnej, niezwiązane z produkcją. Ewolucja instrumentów uwarunkowana była głównie czynnikami zewnętrznymi, w tym wymogami Światowej Organizacji Handlu (WTO). Od 2003 r. płatności bezpośrednie oddzielono w UE od produkcji (*decoupling*), co umożliwiło umieszczenie ich w „*green box*” jako niezakłócających równych warunków konkurencji w wymianie międzynarodowej. Zastosowano obowiązkową modulację, dzięki której zwiększyła się wielkość środków w II filarze WPR [Communication from...2002]. Nakłady ponoszone na II filar stopniowo więc wzrastały, z 11% w 2003 r. wszystkich wydatków WPR do 19% w 2006 r. Jeśli zostaną zrealizowane założenia perspektywy finansowej 2007-2013, to udział wydatków na II filar WPR będzie wynosić 24% [Gay i in. 2005].

Ostatnia propozycja Komisji Europejskiej dotycząca przyszłości WPR po 2013 r. [The CAP...2010] oraz obecnie tocząca się debata na ten temat wyraźnie zmieniają jednak dotychczasową strategię rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w UE, postulując zupełnie nowe podejście do „zazieleniania”. W opracowaniu podjęto próbę analizy wybranych uwarunkowań, które spowodowały zmianę tego podejścia oraz przedstawiono skutki dla konkurencyjności rolnictwa unijnego na rynkach globalnych.

Uwarunkowania

Światowa Organizacja Handlu nadal kładzie duży nacisk na zmianę polityki rolnej w kierunku dalszego „zazieleniania”. Presja WTO istotnie przyczyniła się do zmiany struktury instrumentów stosowanych w ramach unijnej polityki rolnej. Stopniowo rezygnowano z instrumentów wspierających rynki rolne, jak: interwencja, subsydia eksportowe. Coraz większego znaczenia nabierały natomiast instrumenty uznawane



Rysunek 1. Ewolucja instrumentów stosowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej [mld euro]

Figure 1. Evolution of the Common Agricultural Policy' instruments [bln euro]

Źródło: /Source: [www.ec.europa.eu]

■ subsydia eksportowe/export subsidies
 ■ płatności oddzielone od produkcji/decoupled direct payments
 ■ inne wsparcie rynkowe/other market support
 ■ rozwój obszarów wiejskich/rural development
 ■ płatności związane z produkcją/coupled direct payments
 ● % PKB UE/% of EU GDP

za niezakłócające handel międzynarodowy, tj. płatności związane z produkcją, a następnie oddzielone od produkcji oraz służące rozwojowi obszarów wiejskich. Nie spowodowało to jednak znaczącego spadku całkowitej puli środków, wykorzystywanych do wsparcia rolnictwa unijnego (rys. 1).

Podobne strategie przyjęły inne kraje rozwinięte gospodarczo, np. USA i Japonia, przenosząc do *green box* wiele instrumentów [Agricultural subsidies...2009]. Dzięki temu poziom subsydiowania rolnictwa w ramach wsparcia krajowego w krajach rozwiniętych, pomimo istotnego „zazielenienia”, nie uległ zbyt dużej zmianie.

Wyzwania stojące przed UE i światem warunkują potrzebę zmian. Zjawiska o charakterze globalnym (zmiany klimatyczne, wyczerpywanie się zasobów naturalnych, związane z tym fluktuacje cen surowców na rynkach, konflikty wewnętrzne i międzynarodowe) zmieniają podejście do dalszych możliwości rozwoju świata. Nowe wyzwania stanowią zagrożenie dla globalnego wzrostu gospodarczego, lecz równocześnie są szansą na wprowadzenie nowych strategii i rozwiązań.

Idea rozwoju zrównoważonego, zapoczątkowana podpisaniem deklaracji podczas konferencji UNCED „Szczyt Ziemi” w Rio de Janeiro w 1992 r. znalazła obecnie odzwierciedlenie w promowaniu strategii, tzw. „zielonej” gospodarki. Zdaniem OECD [2011] rozwój zrównoważony należy raczej traktować jako pewien paradygmat rozwoju świata, odnoszący się do perspektywy długoterminowej. Natomiast strategia „zielonej” gospodarki dotyczy perspektywy krótkoterminowej, tworząc ramy dla różnych polityk i narzędzi, które mogą być pomocne w odnowie gospodarki światowej po kryzysie finansowo-ekonomicznym. Dużą rolę przypisuje się wykorzystaniu w tym celu „zielonych” źródeł wzrostu.

Instrumenty zwiększające efektywność gospodarki i przynoszące korzyści dla środowiska – istotne priorytety „zielonego” wzrostu – widoczne są w polityce rolnej. Wsparcie kierowane jest bezpośrednio do rolników, zobowiązanych do przestrzegania zasad dobrej praktyki rolnej. Umożliwia także promocję wiedzy i innowacyjności oraz zmiany strukturalne na obszarach wiejskich.

Jednak działania poszczególnych rządów wskazują na deklaratywne poparcie strategii „zielonego” wzrostu. W ostatnich latach dochodzi do częstego stosowania protekcjonizmu w wielu krajach (np. zakaz eksportu zbóż z Ukrainy) oraz braku woli dalszej liberalizacji handlu rolnego i zakończenia negocjacji WTO w ramach Rundy Doha.

Obecny wzrost deficytu finansów publicznych zmusza państwa członkowskie UE do szukania korzystnych dla siebie rozwiązań w ramach WPR. Płatności bezpośrednie stanowią nadal wraz z innymi formami wsparcia istotne źródło dochodów rolniczych. W obecnej debacie o przyszłości WPR po 2013 r. coraz częściej proponowane są rozwiązania idące w kierunku rozbudowy I filaru WPR (finansowany z budżetu unijnego oraz funkcjonujący na znacznie łatwiejszych zasadach) kosztem II filaru. Warto pamiętać, że najwięcej środków *per capita* z WPR otrzymują rolnicy w takich krajach, jak: Dania, Holandia, Belgia. Obecny system płatności jest pochodną wsparcia cenowego, które premiowało najbardziej produktywnych i konkurencyjnych rolników.

W celu „zazielenienia” WPR i lepszej obrony tej polityki przed dotychczasowymi zarzutami, w Komunikacie Komisji [2010] pojawił się instrument zbliżony do funkcjonującego obecnie w ramach

II filaru, tj. wsparcie rolników na obszarach trudnych do gospodarowania (*Less Favoured Areas*). Postulowane jest także zachowanie niektórych systemów płatności związanych z produkcją, które według postanowień ostatnich reform WPR z 2003 i 2008 r. miały być wyeliminowane.

Dyskutowane rozwiązania należy widzieć w szerszym kontekście niż tylko przyszłość WPR. Polityka taka, obok Polityki Spójności, miała zawsze charakter re-dystrybucyjny, zapewniając równowagę między płatnikami netto a beneficjentami budżetu unijnego. Wzrastające zadłużenie budżetów krajowych państw członkowskich w dobie kryzysu gospodarczego będzie sprzyjać silnym oporom płatników netto wobec prób zwiększenia składek do budżetu UE. Mogą też proponować takie rozwiązania, które pozwolą im na maksymalne wykorzystanie wpłaconych do wspólnego budżetu środków. Potwierdzeniem tych przypuszczeń jest publikacja wspólnego listu „pięciu” po ostatnim szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2010 r.¹ Francja i Niemcy są płatnikami netto, ale należą do największych beneficjentów I filaru WPR. Dlatego zrozumiałe jest ich dążenie do odciążenia budżetów krajowych i wsparcie swoich rolników środkami unijnymi (np. w ramach rozbudowy I filaru WPR). Potwierdzeniem może być porozumienie zawarte między Francją, Niemcami oraz Wielką Brytanią w grudniu 2010 r., która w zamian za zachowanie rabatu brytyjskiego będzie popierać zachowanie budżetu rolnego w kolejnej perspektywie finansowej w latach 2014-2020 w niezmiennym kształcie.

Skutki

Następuje kolejna zmiana strategii wsparcia rolnictwa w zaledwie kilka lat po ostatnich znaczących reformach WPR. Kolejne reformy systemu płatności bezpośrednich, zamiast sprzyjać jego uproszczeniu, coraz bardziej obniżają przejrzystość wsparcia sektora rolnego, stosowanego w poszczególnych krajach członkowskich i wpływają na utrzymanie nierównych warunków konkurencji między rolnikami. Wprowadzenie nowych, złożonych kryteriów otrzymywania płatności stwarza szeroki margines dla negocjacji, które będą wykorzystane przez kraje członkowskie do obrony obecnego stanu posiadania, czyli utrzymania dotychczasowej wielkości środków na płatności w kopertach narodowych.

Propozycja wyraźnego wzmocnienia I filaru WPR świadczy o koncentracji priorytetów rozwoju rolnictwa głównie na wsparciu dochodów rolniczych. Niewątpliwie „zazielenie” I filaru wzmocni legitymizację WPR. W tym miejscu należy zadać pytanie, w jaki sposób będą realizowane cele przypisane obecnie do II filaru WPR, służącego zmianom strukturalnym sektora rolnego oraz rozwojowi obszarów wiejskich.

Budżet rolny po raz kolejny służy jako bufor bezpieczeństwa dla negocjacji nad nową perspektywą finansową UE. Wzmocnienie I filaru WPR kosztem II będzie sprzyjać tym krajom członkowskim, które mają najwyższe koperty narodowe płatności bezpośrednich. Dotyczy to głównie UE-15, gdzie poziom płatności został określony na bazie danych historycznych. Nowe kraje członkowskie wynegocjowały znacznie niższe koperty narodowe, otrzymując częściową rekompensatę właśnie w wielkości środków przeznaczonych na II filar WPR.

Drugi filar ponownie może stać się kartą przetargową, jak miało to miejsce podczas negocjacji budżetowych na lata 2007-2013, kiedy to porozumienie między Francją a Niemcami zahamowało jakiegokolwiek zmiany w I filarze WPR. W ostateczności doprowadziło to do redukcji środków II filaru WPR.

Dalsze „zazielenie” płatności bezpośrednich stanowi próbę utrzymania ich w *green box* w ramach negocjacji WTO. Strategia „zazieleniania” płatności bezpośrednich umożliwia zachowanie dotychczasowego poziomu wsparcia rolnictwa w UE. Nie jest to bez znaczenia, biorąc pod uwagę środki wykorzystywane przez inne kraje rozwinięte na subsydiowanie swych sektorów rolnych. Istnieje jednak zagrożenie, że dojdzie do postulowanej od wielu lat rewizji definicji *green box* i redukcji umieszczonych w nim instrumentów.

Kolejnym problemem może być fakt, że „zazielenie” oznacza obciążanie unijnych rolników coraz większymi wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska, jakości i bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt. W dobie postępującej liberalizacji handlu wzrastające z tego tytułu koszty ponoszone na produkcję rolną obniżają konkurencyjność sektora unijnego na rynkach globalnych. Dodatkowo, „zazielenie” sprzyja spadkowi produkcji rolnej w UE, obniżając nie tylko potencjał eksportowy Unii, ale także zmniejszając jej samowystarczalność na niektóre produkty rolno-spożywcze.

¹ List „Pięciu” – opublikowany 18 grudnia 2010 r. przez Niemcy, Wielką Brytanię, Francję, Finlandię i Holandię, w którym kraje te postulują, by po 2013 r. wydatki unijne nie rosły więcej niż poziom inflacji.

Podsumowanie i wnioski

Dotychczasowa ewolucja WPR polegała na stopniowej eliminacji instrumentów rynkowych, uznawanych za zakłócające handel międzynarodowy i zastępowania ich wsparciem bezpośrednim dochodów rolniczych poprzez płatności bezpośrednie związane, a następnie oddzielone od produkcji. Wzrastającą rolę odgrywał II filar WPR, uzupełniający politykę rolną o instrumenty służące rozwojowi obszarów wiejskich. Dalsze zmiany w tym kierunku wzmacniały legitymizację znaczących środków, wydatkowanych na WPR z budżetu unijnego.

Nagła zmiana tej strategii zastanawia, na ile wynika z bieżących potrzeb krajów członkowskich, spowodowanych kryzysem finansowo-gospodarczym, a na ile przemyślaną i długofalową wizją UE. Wzmacnianie płatności bezpośrednich jako instrumentu w prosty sposób wspierającego dochody rolnicze uczy bierności i obniża zachowania biznesowe rolników. W dalszej perspektywie może przyczynić się do spadku konkurencyjności rolnictwa unijnego na arenie międzynarodowej. Rozwiązaniem jest realizacja polityki ukierunkowanej na precyzyjnie zdefiniowane cele i dostosowane do nich instrumenty (*targeted policy*). Tak sformułowana polityka byłaby skuteczna pod względem uzyskiwanych efektów i ponoszonych kosztów w porównaniu z polityką adresowaną do wielu beneficjentów.

Literatura

- Agricultural subsidies in the WTO green box: ensuring coherence with sustainable development goals. ITCSD 2009: Information Note Number 16, September.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. 2002: Mid-term review of the Common Agricultural Policy. Komisja Europejska COM (2002), 394 final, Brussels, 10.07.
- Gay S.H., Osterburg B., Baldock D., Zdanowicz A.** 2005: Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential. Prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604. FAL & IEEP, March.
- Green growth strategy synthesis report. 2011: OECD, C(2011)29.
- Komisja Europejska, CAP-post 2013. 2010: key graphs and figures, November [www.ec.europa.eu], 25.04.2011.
- The CAP towards 2020. 2010: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Komisja Europejska COM (2010) 672 final, Brussels, 18 November.

Summary

The strategy shaping of the EU agricultural development is currently a very demanding task. New global challenges ahead and dynamic economic growth of emerging markets need to find solutions within the framework of the EU priorities and transform challenges into opportunities. The current decisions on the Common Agricultural Policy (CAP) after 2013 and the EU budget in the new financial perspective 2014-2020 can decide on competitiveness of the EU agriculture at global markets in the future. The aim of the study is to provide a picture of main drivers influencing the European Commission and Member States' position on the CAP after 2013 and to examine possible implications of the "greening" CAP' concept for EU agricultural strategy.

Adres do korespondencji:

dr hab. Renata Grochowska
 Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie
 ul. Świętokrzyska 20
 00-002 Warszawa
 tel. (22) 505 44 80
 e-mail: grochowska@ierigz.waw.pl