

JAKUB HADYŃSKI
Uniwersytet Przyrodniczy
Poznań

PIERWSZE WYNIKI HEALTH CHECK 2008 W NIEMCZECH

Ministrowie rolnictwa krajów członkowskich w Unii Europejskiej (UE) porozumieli się 26 czerwca 2003 r. w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i przyszłej oceny skuteczności wprowadzonych reform. W związku z tym 20 listopada 2007 r. Komisja przedstawiła Komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR” [13]. Komunikat wraz z późniejszymi dyskusjami na jego temat, które toczyły się w Parlamencie Europejskim, Radzie, Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, Komitecie Regionów i w krajach członkowskich, a także liczne uwagi będące wynikiem konsultacji społecznych, ostatecznie doprowadziły do porozumienia. Uzgodnienia wieńczące przegląd WPR zostało przyjęte przez Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (SCA), który wyraził przekonanie, że zmiany powinny sprzyjać lepszemu dostosowaniu gospodarstw rolnych do sytuacji na rynku, stwarzać warunki bardziej konkurencyjne oraz tworzyć nowoczesne i zrównoważone rolnictwo. *Health check* dotyczył także dostosowania WPR do nowych wyzwań stojących przed gospodarką europejską w obliczu wewnętrznych zmian i globalizacji gospodarki na świecie. Przyjęty kompromis niejako zapowiada kontynuowanie reform po 2013 r. Podstawowym dylematem przyszłej i, jak się wydaje, dużej reformy WPR stają się kwestie rozłożenia priorytetów pomiędzy polityką rynkowo-cenową (I filar) a polityką rozwoju obszarów wiejskich (II filar).

W 2003 r. podjęto pierwsze reformy, w których oddzielenie płatności od produkcji powiązane zostało ze szczegółowymi zasadami ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, a podstawowym efektem miało być urynkowanie gospodarki rolnej, czyli umożliwienie producentom rolnym swobodnego reagowania na impulsy rynkowe. Dodatkowo wprowadzone zmiany wzmocniły politykę rozwoju obszarów wiejskich, której celem jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, zajmujących ponad 90% powierzchni UE [12]. Istotnych zmian¹ w II fi-

¹ Propozycja reform z 14 lipca 2004 r. wysunięta przez Komisję została przyjęta w Rozporządzeniu Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w latach 2007-2013.

larze WPR dokonano w 2004 r. W kolejnym roku (2005) uzgodnienia pomiędzy krajami członkowskimi pozwoliły na opracowanie założeń budżetu Unii Europejskiej na lata 2007-2013. Przyjęte porozumienie wyznaczyło także strukturę i zakres finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Z perspektywy tych zmieniających się kierunków polityki rolnej w artykule przedstawiono opinie i poglądy reprezentantów niemieckiego środowiska naukowego, w tym członków gremiów doradczych przy rządzie federalnym, mających istotny wpływ na kształtowanie stanowiska Niemiec co do zmian w systemie funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej. Badania zrealizowano w oparciu o przegląd dokumentów zgromadzonych podczas kwerendy w jednostkach naukowych, a także organizacjach pozarządowych oraz w instytucjach rządowych, zarówno na poziomie federalnym, jak i na poziomie wybranych regionów (landów) w Niemczech, zainteresowanych propozycją reform Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Wydaje się zatem, że na kształt polityki rolnej i stanowiska negocjacyjnego w Niemczech istotny wpływ mają ośrodki naukowo-badawcze, w których kształtują się opinie będące podstawą dla rządu federalnego do ustalania pozycji negocjacyjnej. Wśród tych instytucji ważnym organem doradczym jest *Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz* (BMELV). Radę tworzą naukowcy reprezentujący nauki społeczne i przyrodnicze. W badaniach skupiono się na opiniach środowiska naukowego, związanych z przyszłością WPR oraz propozycjach w odniesieniu do *health check* WPR, a na ich podstawie wyciągnięto wnioski dotyczące:

- propozycji Komisji Europejskiej (KE) wprowadzenia zmian w systemie płatności bezpośrednich w kierunku jednolitej płatności na ha oraz oczekiwanych pozytywnych, a także negatywnych implikacji dla rolnictwa;
- płatności oddzielonych (*decoupled*) i związanych z produkcją rolną (*coupled*). Z tego punktu widzenia przeanalizowano, czy dążenia Komisji do wprowadzenia pełnego decoupling byłoby korzystnym rozwiązaniem dla niemieckiej gospodarki rolnej;
- stosowania artykułu 69 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 dotyczącego fakultatywnego wdrożenia określonych rodzajów gospodarowania i produkcji wysoko jakościowej;
- upraszczania zasad i stosowania *cross-compliance* oraz stanowiska w odniesieniu do propozycji KE zwiększenia zakresu tego instrumentu o nowe wymagania, takie jak zarządzanie zasobami wodnymi i zmiany klimatyczne;
- wprowadzenia limitów płatności na gospodarstwo (*capping*) i związanego z tym zagrożenia sztucznego dzielenia gospodarstw;
- wykorzystania środków pochodzących z *capping*, w tym możliwości przyjęcia propozycji KE wykorzystania tych środków wewnątrz kraju pochodzenia, z możliwością wykorzystania w ramach artykułu 69 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003);
- redukcji instrumentów wsparcia rynków rolnych, w tym reformy systemu interwencji na rynku zbóż, a także jej skutków dla równowagi na tym rynku;
- stanowiska Niemiec w odniesieniu do zmian w systemie kwotowania mleka;

- realizacji nowych wyzwań stojących przed WPR w zakresie zmian klimatycznych, wykorzystania odnawialnych źródeł energii (biopaliw), racjonalnego zarządzania wodą oraz zachowania bioróżnorodności;
- wsparcia dla roślin energetycznych, biorąc pod uwagę cele postawione przed UE w zakresie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych;
- rozwoju II filaru WPR i jego zadań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i możliwości finansowania WPR w ramach I filaru z budżetów krajowych.

W artykule niniejszym zawarto analizę najważniejszych kwestii związanych z przyszłością WPR, które były przedmiotem health check. Z tego punktu widzenia stanowisko Niemiec jest istotne dla przyszłości całej WPR z uwagi na znaczenie niemieckiej gospodarki rolnej i kraju w strukturach UE.

System płatności bezpośrednich, płatności oddzielone (*decoupled*) i związane z produkcją rolną (*coupled*)

Jednym z głównych problemów, przed jakimi stanęła WPR, jest kwestia systemu wspierania rolników. Oznacza to zmiany w krajach, w których istnieją systemy powiązania produkcji z dopłatami. Celem jest zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności (SJP). KE zaproponowała też dyskusję na temat wysokości dopłat dla gospodarstw wielkotowarowych korzystających z efektów skali przy dużej produkcji.

Reforma z 2003 r. doprowadziła do dużej swobody w opracowaniu systemów wsparcia – spowodowało to stworzenie 21 różnych systemów, przy czym w starych krajach Unii Europejskiej funkcjonuje przede wszystkim system historyczny. W Niemczech w 2003 r. wprowadzono zmiany WPR w odniesieniu do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., których efektem było rozdzielenie płatności bezpośrednich od produkcji rolniczej (*decoupling*) i zmniejszenie udziału w systemie płatności historycznej na rzecz całkowitego przejścia na płatność regionalną. Od 2003 r. w Niemczech *optional modulation* była wykorzystywana w powiązaniu z 2%/rok obniżeniem stawki płatności bezpośredniej dla gospodarstw uzyskujących wsparcie w wysokości ponad 10 000 euro. Od 2005 r. nastąpiło przejście od *optional modulation* do *compulsory modulation*. W kompetencji landów pozostaje decyzja, gdzie należy lokować środki w zakresie przygotowania planów rozwoju obszarów wiejskich, począwszy od 2006 r. [21]. Jednocześnie od 2005 r. wdrażany jest model hybrydowy² (*hybrid model*), łączący elementy systemu standardowego i regionalnego. W latach od 2010 do 2013 planuje się stopniowe przejście do modelu regionalnego, aby po 2013 r. funkcjonował uniwersalny model regionalny. Istotne znaczenie mają wprowadzone nowe instrumenty, w tym rozwój i adaptacja we współpracy z władzami regionów (landów) systemu kontroli nowych rozwiązań związanych z *cross-compliance*. Założono, że podstawą zachowania ziemi rolniczej w dobrej kulturze środowiskowej jest wdrażanie przez rząd federalny zasad zgodnych z Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung [6]. Dopłaty do gruntów ornych

² System mieszany – dynamiczna hybryda (*dynamic hybrid*).

składają się z 100% płatności dla upraw polowych i nasion oraz 75% płatności za skrobię ziemniaczaną. W przypadku dopłat do łąk, dopłaty składają się ze 100% premii ubojowych na bydło dorosłe i narodowej koperty wołowej oraz 50% premii ekstensyfikacyjnej. Zgodnie z szacunkami *Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft* w Braunschweig (Niemieckiego Instytutu Gospodarki), skutki reform WPR, w tym wdrożenie systemu regionalnego, spowoduje spadek cen na podstawowe artykuły żywnościowe (żyto, mleko o 17%, wołowinę o 7,5%, cielęcinę i młode bydło o 30%). Jednocześnie zmniejszeniu ulegnie powierzchnia upraw zbóż (o około 10%), oleistych (poniżej 5%), chociaż wzrośnie ich znaczenie, jako surowców odnawialnych. Nastąpi spadek powierzchni strączkowych (o 18%), przy czym dostępne premie nie będą już wystarczające, by zapewnić konkurencyjność. Efektem reform będzie także wzrost obszaru odłogowanego o około 50%³. Na rynku mleka w efekcie spadku cen i oddzielenia płatności mlecznych od produkcji, poziom produkcji mleka utrzyma się na poziomie kwot mlecznych. Na skutek handlu kwotami nastąpi częściowe przesunięcie produkcji z małych stad do średnich i dużych. Największe skutki reformy przewidziane są w sektorze wołowiny, gdzie oddzielenie płatności od produkcji usunie premię zwierzęcą, która była czynnikiem stymulującym. W rezultacie hodowla krów mamek spadnie o 40%, a bydła opasowego o około 17%. Niska obsada będzie decydować o zmniejszeniu produkcji w tempie szybszym niż średnia krajowa, jako efekt zmiany profilu gospodarstw w kierunku gospodarstw mlecznych. Duże specjalistyczne gospodarstwa ograniczą swoją produkcję w tempie wolniejszym niż przeciętnie w kraju. W produkcji wołowiny nastąpi 9% spadek, podczas gdy stan produkcji mięsa bydła mlecznego nie zmieni się.

Niemcy podzielone są na 13 regionów, z odmiennymi stawkami płatności według zróżnicowania plonów referencyjnych w poszczególnych jednostkach administracyjnych. Z przeprowadzonych badań wynika, że implementacja zreformowanej WPR prowadzi do niewielkiej redystrybucji środków finansowych pomiędzy regionami. Czynnikiem historycznym obowiązuje w odniesieniu do 65% płatności bezpośrednich w poszczególnych landach, przy uwzględnieniu 100% premii mlecznej, premii na krowy mamki, specjalnej premii wołowej, premii ubojowych na cielęta oraz dopłat do susz paszowych, 50% premii na ekstensyfikację i na owce, 25% uzależnionych od produkcji płatności za skrobię oraz susz paszowy. Powierzchnia użytków rolnych w poszczególnych landach służy do obliczenia pozostałych 35%. Obowiązują zróżnicowane dopłaty do gruntów ornych i łąk. W okresie 2010 do 2013 nastąpi ujednoczenie płatności, co pozwoli na wprowadzenie jednolitej płatności obszarowej dla gruntów ornych i pastwisk stałych w 2013 r. (obszarowy model regionalny). Przewidziana kwota jednolitej płatności obszarowej to 300 euro/ha.

Państwa członkowskie powinny również uruchomić rezerwy krajowe, które mogą zostać wykorzystane do ułatwienia nowym rolnikom uczestnictwa w systemie lub w celu uwzględnienia specyficznych potrzeb w niektórych regionach.

³ Wystąpią różnice regionalne, na północy wzrost sięgnie zaledwie 10%, podczas gdy w regionach wschodnich 75%.

Należy ustanowić zasady przekazywania i korzystania z uprawnień do płatności, aby zapobiec spekulacyjnemu przekazywaniu uprawnień do płatności oraz ich kumulacji bez odpowiadających podstaw rolniczych.

Przedstawiciele środowisk naukowych twierdzą, że oddzielenie płatności od produkcji jest właściwą drogą, zgodną również z założeniami rządowymi. Jednocześnie zauważają, że *decoupled* – dopłaty niezwiązane z produkcją, mimo że lepiej od tradycyjnych regulują system wsparcia, jednak na poziomie dużego gospodarstwa rolnego nie są wyrównaniem dochodów, lecz dochodami dodatkowymi. Działania takie są sprzeczne z założeniami i ideą systemu wsparcia, które powinny być podstawą WPR. Przejście na system *decoupled* nie jest doskonałym rozwiązaniem, dlatego należy oczekiwać, że zmniejszeniu ulegną dopłaty do powierzchni, co jest korzystniejsze niż wyznaczanie limitów dolnych i górnych.

Jednocześnie Komisja powinna możliwie szybko przedłożyć koncepcję, w jaki sposób zrealizowana zostanie redukcja dopłat bezpośrednich po roku 2013. Przedstawienie jasnej wizji zmniejszenia dopłat jest wskazane przede wszystkim ze względu na publiczną debatę, dotyczącą konieczności ich redukcji w obliczu aktualnego wzrostu cen na większości rynków rolnych. Należy przyjąć, że obecne dopłaty bezpośrednie są jedynie instrumentem odpowiednim dla procesów przejściowych i dostosowawczych. Z teoretycznego punktu widzenia, w niektórych przypadkach istnieje pewne usprawiedliwienie takiego systemu, ale jest to „dobro drugiego rzędu”. Istotne jest, aby panowały stosunki konkurencyjne i funkcjonowały wolne rynki. Ważne jest więc uwolnienie płatności od produkcji, a wsparcie rolników powinno być oparte na zasadach ochrony dóbr publicznych, co powinno się wesprzeć odpowiednią zachętą rynkową. Z ekonomicznego punktu widzenia są przesłanki do utrzymania płatności związanych z produkcją – dotyczy to np. utrzymania subsydiów do krów mamek, bowiem dotychczas nie wprowadzono w ramach II filara żadnego instrumentu, który wspierałby tę branżę. Na tym przykładzie można uznać za zasadne utrzymanie działań w ramach I filara, jednak tylko do czasu, kiedy w II filarze nie powstaną nowe instrumenty. Zatem podstawą ma być II filar, a jeżeli nie ma instrumentów – poboczne działalności będzie realizował I filar.

Stanowisko Komisji Europejskiej, zachęcające do tego, aby obecną regulację dotyczącą premii dla gospodarstw w krajach członkowskich rozwijać w kierunku narodowej, względnie Jednolitej Płatności Regionalnej (jak to wprowadzono już w Niemczech), zostało zaakceptowane przez przedstawicieli środowisk naukowych. Podkreślono także konieczność ujednoczenia i uproszczenia funkcjonującego systemu ze względów administracyjnych. Wzrost cen światowych i przewidywane utrzymanie się tej tendencji wpłynie na zmniejszenie interwencji, a co za tym idzie – dopłat, w tym dopłat na ha.

Wprowadzenie limitu płatności na gospodarstwo (*capping*)

W większości przedstawiciele środowiska naukowego krytycznie odnoszą się do dopłat bezpośrednich, których cele nie zostały dokładnie określone uznając, że nie powinno się wspierać złego systemu, lecz należy go szybko ulepszyć lub

zmienić. Wykorzystanie jednak dopłat bezpośrednich, do których dodaje się inne instrumenty (środowiskowe), jest uzasadnione, aczkolwiek nie do końca, ponieważ stwarza to możliwość zachowania w przyszłości dopłat bezpośrednich, które należy znieść. Istnieje potrzeba transferu funduszy na ważne kierunki, ale dopłaty do takich nie należą. Obecnie funkcjonujące dopłaty nie są związane ze społecznymi, ani ze środowiskowymi potrzebami. Pojawiające się pomysły wprowadzenia limitów lub zmniejszenia płatności na ha nie rozwiążą problemu, należy bowiem stwierdzić, że cały system dopłat bezpośrednich nie ma jasno określonych celów, a tym samym staje się nieuzasadniony. Należałoby dokonać zmian, polegających na wsparciu takich działań, które będą uzasadnione społecznie i przyniosą pozytywne efekty środowiskowe. System taki powinien zostać oparty na zrównoważonym rozwoju uwzględniającym społeczne i ekologiczne efekty. W obliczu dokonywanych reform, polegających na odłączeniu dopłat od produkcji i powiązaniu ich z obszarem gospodarstwa rolnego, dano rolnikom możliwość swobodnego podejmowania decyzji co do asortymentu, ilości i sposobu produkcji. Jednak kolejne działania, dotyczące *capping* i regresji, wywołują ponownie dyskusję na temat celów związanych z dopłatami bezpośrednimi. Można postawić pytanie: kto i po co ma być wspierany?

Zgodnie z artykułem 28 Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r., minimalne wymogi dotyczące otrzymywania płatności bezpośrednich obejmują zasadę, że od 2010 r. państwa członkowskie w celu uniknięcia nadmiernego obciążenia administracyjnego nie przyznają płatności bezpośrednich rolnikom w sytuacji, gdy całkowita kwota płatności bezpośrednich⁴ wynosi mniej niż 100 euro lub gdy kwalifikujący się obszar gospodarstwa⁵ jest poniżej 1 hektara. Z uwagi jednak na odmienne struktury gospodarstw rolnych państw członkowskich, które mogą istotnie różnić się od przeciętnej struktury gospodarstw we Wspólnocie, należy ustanowić specjalny przepis, aby umożliwić państwom członkowskim zastosowanie minimalnego progu, odzwierciedlającego ich szczególną sytuację [22]. Z kolei społecznie niezrozumiałe w warunkach gospodarki rynkowej są działania mające na celu ograniczenie dopłat dużym rolnikom. Działania te są niezgodne zarówno z ideą ułatwiania działalności, jak i modernizacji gospodarstw dzięki ekonomii skali. Można przyjąć, że górny limit, będący propozycją Komisji Europejskiej, nie ma pełnego uzasadnienia, stąd też niejasne są zasady karania rolników za jego wielkość. Celem polityki rolnej nie powinna być redystrybucja dóbr, ale wprowadzenie sprawiedliwych reguł, które nie zniekształcają konkurencji. Funkcjonujący system jest jednak konsekwencją podjętych decyzji w przeszłości (przykładowo, rolnicy produkujący zboże mają przewagę z uwagi na preferencyjne dla nich założenia systemu). Należałoby więc zrównać dopłaty, ewentualnie zróżnicować je odpowiednio do dochodów, a jeśli brak takich informacji, uwzględnić inne

⁴ O które złożono wniosek lub które mają być przyznane, przed zastosowaniem zmniejszeń i wykluczeń przewidzianych w art. 21 i 23 Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

⁵ W odniesieniu do którego złożono wniosek o płatności bezpośrednie lub w odniesieniu do którego płatności te mają być przyznane przed zastosowaniem zmniejszeń i wykluczeń przewidzianych w art. 21 Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

czynniki, jak przeliczanie w odniesieniu do zasobów siły roboczej. Powinno się też uwzględnić różnicę pomiędzy przedsiębiorstwami rolnymi mającymi więcej niż jednego właściciela i wielu pracowników a gospodarstwami należącymi do jednego rolnika. Pozwoliłoby to na zrównoważenie polityki w stosunku do farm z dużymi zasobami siły roboczej wobec tych z niewielką liczbą pracowników. System taki umożliwiłby najlepszą dystrybucję wsparcia.

W odniesieniu do zapisów artykułu 69 można uznać, że skoro wdrożono takie założenie, to należy je kontynuować, jednak płatności na te działania powinny pochodzić z II filara. Przedstawiciele środowisk naukowych odrzucają propozycje Komisji dotyczące, między innymi, wprowadzenia nowych dopłat powiązanych poprzez rozszerzenie artykułu 69, czy wyrównania strat producentów mleka oraz hodowców bydła rogatego, owiec i kóz na określonych obszarach poprzez powiązane dopłaty uzupełniające.

Zasada współzależności *cross-compliance* (CC)

Zasada współzależności została wprowadzona w krajach UE-15 od stycznia 2005 r. jako obowiązkowe zobowiązanie w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. Rolnicy, którzy chcą uniknąć zmniejszenia wysokości pomocy bezpośredniej, otrzymywanej w ramach niektórych programów WPR od 1 stycznia 2005 r., muszą spełniać 19 podstawowych wymogów w zakresie zarządzania oraz wiele wymogów minimalnych w zakresie „zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” (GAEC) w odniesieniu do gruntów rolnych. Państwa członkowskie zobowiązane są także utrzymać taką samą powierzchnię trwałych użytków zielonych, jak w określonym roku referencyjnym, oraz ustanowić wszechstronny system doradztwa wspierający przestrzeganie zasady współzależności. Otrzymanie płatności uwarunkowane jest zatem spełnieniem szeregu standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi i zwierząt oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt, określonych zasadą wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Od 1 stycznia 2006 r. wymagania objęły kolejne standardy dotyczące: zdrowotności ludzi, zwierząt oraz identyfikacji chorób zwierzęcych, a od 1 stycznia 2007 r. także wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt.

Przedstawiciele środowisk naukowych prawdopodobnie odrzucają propozycję, aby w obliczu nowych wyzwań dla gospodarki rolnej i obszarów wiejskich rozszerzyć istniejące regulacje w ramach wzajemnych zgodności, pomimo że *cross-compliance* jest ważnym instrumentem politycznym, pozwalającym na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, oraz sprzyja ochronie i zachowaniu środowiska. Przedstawiciele sfery naukowej krytycznie wypowiadają się na temat regulacji *cross-compliance*, proponując zamiast niej, aby przestrzeganie standardów i nałożonych obowiązków zostało skutecznie uregulowane przepisami prawnymi, w których szczegółowo zostaną określone sankcje. Pozytywnie oceniana jest propozycja KE rozbudowy II filara, umożliwiająca uwzględnienie działań mających na celu dostosowania klimatyczne oraz dalsze wspieranie ochrony różnorodności gatunków, a także działań w zakresie zarządzania zasobami wodnymi. Jednocześnie negatywnie oceniane są propozycje KE

regulacji *cross-compliance* w kierunku osłabienia zmian klimatycznych i odpowiedzialnego zarządzania wodami.

Cross-compliance powoduje zamieszanie na rynku i odwraca uwagę od bardzo istotnych problemów we WPR, a dodatkowo zwiększa restrykcje wobec producentów rolnych. Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanowiło zasadę, że rolnicy, którzy nie spełniają niektórych wymogów, otrzymują zmniejszone płatności bezpośrednio lub podlegają wykluczeniu z płatności. Ze względu na konsekwencje należałoby usunąć ten instrument, a jeśli to jest niemożliwe, a zasady wprowadzono z uwagi na uzgodnienia polityczne, konieczne są zmiany w tym systemie, zwłaszcza zasad kontroli, nie powinny one jednak powodować zmian w zakresie standardów produkcji. Dotychczasowe funkcjonowanie systemu pokazało, że część zasad *cross-compliance* nie jest dostatecznie związana z działalnością rolniczą czy gruntami rolnymi lub dotyczy bardziej organów krajowych niż rolników. Dlatego pożądane jest dostosowanie zakresu zasady wzajemnej zgodności [22].

Zgodnie z pierwszymi wynikami niezależnej oceny, przeprowadzonej przez Komisję Europejską – Dyрекcyję Generalną ds. Rolnictwa DG Agriculture [7], skutkiem wprowadzenia systematycznych kontroli jest wzrost świadomości rolników w zakresie ich obowiązków, niewiele jednak można powiedzieć o efektach środowiskowych. Stanowisko KE zakłada, iż zwiększanie zakresu *cross-compliance* powinno dotyczyć ochrony zdrowia konsumenta, dobrostanu zwierząt w kierunku zabezpieczenia konsumenta przed chorobami zwierząt. Wiele krajów swobodnie potraktowało *cross-compliance* i opracowało różne systemy jego wdrażania, w niektórych z nich wymogi są bardzo ogólne i nie przyczyniają się do zwiększenia ochrony środowiska. Z kolei, część państw bardzo ściśle określiło reguły funkcjonowania tego instrumentu, który rozwiązuje bardzo specyficzne problemy na poziomie regionalnym i lokalnym, co potwierdzają badania [7]. Można zatem uznać, że instrument ten ma również pozytywne odniesienia. Zasada wzajemnej zgodności pomaga pobudzić zbiorową świadomość o wspólnych problemach na terenie całej UE, i z tego punktu widzenia *cross-compliance*, jako jednolite i zwarte działanie na rzecz środowiska, jest korzystne. Będzie więc odgrywać dużą rolę, ale należy poprawić efektywność tego instrumentu, aby nie był kolejnym biurokratycznym obostrzeniem.

Wsparcie rynków rolnych i jego instrumenty

Z uwagi na wzrost cen na rynkach światowych należy zredukować instrumenty wsparcia rynków rolnych, jednak w takim kierunku, aby zachowane zostały instrumenty wspierające ochronę środowiska naturalnego, co jest zgodne z porozumieniami na szczeblu międzynarodowym. W gospodarce w naturalny sposób będą występować zmiany zgodnie z cyklem koniunkturalnym i wyłącznie w odniesieniu do tych naturalnych zjawisk powinna być prowadzona polityka interwencji, a zwłaszcza dotyczyć powinno rynku zbóż i rynku mleka. W systemie zabezpieczenia ceny powinny zostać zachowane tylko takie instrumenty, które będą wspierać rolnictwo w sytuacjach kryzysowych (spowodowanych np. suszami czy powodzią). Naukowcy popierają zamiar Komisji, aby ograniczyć regulacje in-

terwencyjną dla zboża do obniżonego progu interwencyjnego dla pszenicy miękkiej. Należy spodziewać się, że wysokie ceny rynkowe utrzymają się nadal, co w konsekwencji negatywnie wpłynie na bezpieczeństwo żywności w skali globalnej. Nieostrzeżenie problemów związanych z bezpieczeństwem powoduje, że środki finansowe są lokowane w zbędne subsydia (np. wspierana jest produkcja biopaliw), a ten kierunek wykorzystywania publicznych środków będzie mieć swoje negatywne konsekwencje. Zagrożenia związane z bezpieczeństwem żywnościowym będą w przyszłości najważniejszym zagadnieniem, a tego niestety nie dostrzega Komisja Europejska. Przedstawiciele środowisk naukowych stoją na stanowisku, że transfer funduszy na *safety-net* nie ma uzasadnienia i niezbędna jest redukcja dotychczas stosowanego wsparcia rynków rolnych. Już obecnie w odniesieniu do *safety-net* funkcjonują instrumenty, które w obliczu wzrostu cen światowych mogą zostać wykorzystane [33, 34].

Zagadnienie zarządzania ryzykiem stanowi nowy kierunek, który staje się coraz bardziej interesujący w ujęciu nowych wyzwań i zmian klimatycznych, jednak niewłaściwe jest stosowanie takich rozwiązań, które będą przyczyniać się do powstawania kolejnych systemów subsydiowania rolnictwa. W odniesieniu do fluktuacji cen na rynku funkcjonują już odpowiednie zabezpieczenia i nie ma potrzeby wprowadzania kolejnych. Zabezpieczenie ryzyk powinno nastąpić w pierwszej kolejności poprzez działania firm na zasadach rynkowych. W przypadku specjalnych ryzyk produkcyjnych instrumenty gospodarczo-rynkowe mogą nie być wystarczające i konieczne może okazać się działanie ze strony państwa. Na podstawie obecnego rozwoju rynków nie można przewidzieć, czy po zniesieniu podtrzymywania cen i liberalizacji rynków rolnych rosnący poziom wahań cen na rynkach rolnych wymagać będzie nowych instrumentów stabilizacji.

W opinii przedstawicieli środowisk naukowych, ograniczenie interwencji na rynku kukurydzy jest korzystne i należałoby je kontynuować, mimo to z uwagi na sytuację polityczną prawdopodobnie interwencja na rynku kukurydzy i pszenicy będzie zachowana.

Zdaniem naukowców, stosowanie przymusowego odłogowania nie ma racjonalnych podstaw i optują za jego zniesieniem. Odłogowanie, wprowadzone pod koniec lat 80. w celu ograniczenia produkcji, dziś uległo dezaktualizacji i z tej perspektywy nie powinno się go dalej stosować. W tym kontekście niezrozumiałe jest, że rolnik sam określa powierzchnię odłogowaną, czyli zazwyczaj najmniej produktywną i za to otrzymuje środki finansowe. Takie działanie nie służy bezpośrednio kwestiom środowiskowym, a wspiera je jedynie pośrednio. Dobrym rozwiązaniem byłoby uszczegółowienie w specjalnych regulacjach, jakie ziemie i gdzie położone mogą być ewentualnie objęte tym mechanizmem. Dopłaty powinny przysługiwać za dobra społeczne albo za efekty środowiskowe. Możliwe negatywne ekologiczne konsekwencje powinny zostać, jak proponuje Komisja, zidentyfikowane przez celowe działania w ramach II filara. Za niemożliwą do zaakceptowania uznano propozycję zniesienia obowiązku odłogowania gruntów poprzez zaostrenie regulacji cross-compliance, aby zapobiegać możliwym negatywnym ekologicznym konsekwencjom. Zgodnie jednak z Rozporządzeniem Rady

(WE) nr 73/2009 przyjęto, że zniesienie obowiązkowego odłogowania w ramach systemu płatności jednolitej mogłoby mieć w wielu przypadkach niekorzystne skutki dla środowiska, zwłaszcza w odniesieniu do niektórych cech krajobrazu. W związku z tym uznano, że właściwe jest wzmocnienie przepisów wspólnotowych, mających na celu ochronę określonych cech krajobrazu. W szczególnych sytuacjach państwo członkowskie powinno również mieć możliwość utworzenia lub utrzymania siedlisk.

Rynek mleka i system kwotowania mleka

Sytuacja na rynku mleka uległa w ostatnich 20 latach znacznym zmianom, których efektem jest coraz większy brak uzasadnienia do stosowania kwot mlecznych, ograniczających nadprodukcję. Bardzo dobra koniunktura oraz sytuacja na rynkach mleka obecnie jest doskonałą okazją do odejścia od przyjętego systemu. Wiadomo już, że kwoty mleczne zostaną zniesione w 2015 r. Należy zatem złągodzić ewentualne skutki planowanych zmian w sektorze mleczarskim, co oznacza stopniowe zwiększanie produkcji w okresie poprzedzającym zniesienie kwot. Należy również przewidzieć środki, które byłyby skierowane do producentów mleka w takich regionach UE, jak obszary górskie, których gospodarka uzależniona jest od przemysłu mleczarskiego.

Można zakładać, że sytuacja na rynkach mleka nie zmieni się w perspektywie do 2013 r., a nawet do 2015 r., zatem możliwa jest likwidacja kwot mlecznych wraz z zakończeniem kolejnego budżetu finansowego UE. Perspektywę dobrej koniunktury na tym rynku potwierdzają analizy OECD-FAO [2]. Taka sytuacja wpływa na konieczność jak najszybszego usunięcia kwotowania mleka, jednocześnie zmiany te zwiększą konkurencyjność niemieckich gospodarstw rolnych. Przedstawiciele środowisk naukowych są za zniesieniem kwotowania, aczkolwiek popierają ideę Komisji Europejskiej *soft-landing*, mającą na celu strukturalne dostosowanie na rynku mleka poprzez stopniowe podwyższanie kwot mlecznych. Ma to uzasadnienie w warunkach dużego spadku cen skupu mleka w ostatnich latach, co wpłynęło na obniżenie opłacalności tej produkcji, stawiając wiele gospodarstw na krawędzi bankructwa. W tym przypadku możliwe do zaakceptowania byłoby zmniejszenie podatku specjalnego oraz saldowanie kwot w UE bądź rozszerzenie handlu kwotami mlecznymi, nawet poza obszar jednego regionu czy państwa. W założeniach reformy nie zdecydowano o możliwości wprowadzenia takich rozwiązań i przyjęto kierunek zwiększania kwoty, choć efekt jest podobny [11]. Istotnym elementem dostosowań instrumentów na rynku mlecznym jest sformułowanie konkretnego harmonogramu realizacji reformy. Jeśli zaprzestanie produkcji mleka spowodowałoby w niektórych rejonach niepożądane skutki, np. dla ziem uprawnych, to należałoby sięgnąć po działania z II filara. Reprezentanci środowiska naukowego odrzucają propozycję, aby w przypadku obszarów górskich i innych obszarów marginalnych utrzymać produkcję minimalną poprzez dopłaty powiązane z I filarem. W ich opinii należy prowadzić bardziej zintegrowaną i konsekwentną politykę w obu filarach, w kierunku całkowitego zniesienia powiązań w I filarze z działaniami w ramach II filaru, z równoczesnym sfor-

mułowaniem odpowiednich działań w II filarze. Propozycje Komisji dotyczące utrzymania częściowo powiązanych dopłat bezpośrednich są ewentualnie możliwe do zaakceptowania jako rozwiązanie przejściowe, w sytuacji pozytywnych efektów zewnętrznych produkcji, oraz dopóki nie nastąpi odpowiednie przyswojenie tych efektów zewnętrznych poprzez odpowiednie instrumenty II filara. Naukowcy wskazują na problemy dopłat powiązanych ze względu na wewnętrz-wspólnotowe zniekształcenia konkurencji i przepływ transferowy oraz na uzgodnienia WTO (Światowej Organizacji Handlu).

W dokumencie przygotowanym przez *Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft* (FAL) i *Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel* zatytułowanym *Analyse politischer Handlungsoptionen für den Milchmarkt* [8] określono efekty zmian w systemie kwotowania produkcji mleka. Wymienia się tam opcję redukcji kwot mlecznych, która przyniesie ze sobą dalsze wspieranie rynku mleka w UE, bowiem w wyniku wdrożenia tego instrumentu osiągnie się wyższą, niż rynkowa, cenę równowagi. W tym wariantcie, dla większości gospodarstw rolnych o kierunku mlecznym może to mieć pozytywne rezultaty, z uwagi na szybki wzrost cen w stosunkowo krótkim czasie, których poziom byłby wyższy niż straty spowodowane spadkiem produkcji. Dla gospodarstw rozwojowych działania tego typu mogą być jednocześnie niekorzystne w skutkach. Posiadają one zazwyczaj deficyt kwoty mlecznej, a wzrost ich ceny przy jednoczesnej redukcji może doprowadzić do tego, że nie będą osiągalne dla tego typu gospodarstw, co z kolei przełoży się na zaniechanie dalszego rozszerzania produkcji. Zredukowanie kwot może mieć także negatywne skutki dla mleczarni nastawionych na eksport, z uwagi na podniesienie cen surowców. Spowoduje to podwyżki cen produktów i zahamowanie eksportu, a tym samym zwiększy się ilość produkcji pozostająca na Wspólnym Rynku. Taki scenariusz może mieć także daleko idące konsekwencje społeczno-gospodarcze. Po redukcji kwot nastąpi wzrost cen i spadek ilości przerabianego surowca, zmniejszy się więc popyt na siłę roboczą, nastąpią zwolnienia. Z drugiej strony, przyjęto założenie rezygnacji z systemu kwotowego, co miałyby nastąpić poprzez sterowanie wielkością kwot. W efekcie ceny skupu będą spadać i ostatecznie osiągną cenę równowagi. Będzie to mieć wpływ na cenę wolnorynkową, w rezultacie czego nastąpi pozbawienie kwot wartości. Takie zmiany są korzystne dla gospodarstw rozwojowych, które planują zwiększenie produkcji. Również z punktu widzenia zakładów przetwórczych w branży mleczarskiej, rezygnacja z kwotowania mleka może spowodować rozszerzenie produkcji, co w konsekwencji wiązać się będzie ze wzrostem zapotrzebowania na pracowników.

Wśród ekonomistów istnieją różnice zdań co do konieczności zachowania przyjętego systemu systematycznego wycofywania kwot, bowiem niezmiernie trudno oszacować sytuację rynkową po ich wycofaniu. Powinny zostać opracowane instrumenty przejściowe, jednak rodzi się obawa, że swobodny handel kwotami spowoduje wykup kwot przez bardziej konkurencyjne regiony, a mniej konkurencyjne stracą na tym. Należy więc określić limity, które byłyby warunkiem funkcjonowania systemu w układzie regionalnym – np. w układzie Niemcy Wschodnie

i Zachodnie. Zachowanie kwot, limitów z podziałem regionalnym pozwala na kumulację dopłat, subsydiów w regionie, co umożliwi zwiększenie jego konkurencyjności. W efekcie *health check*, zgodnie z ustaleniami przeglądu WPR, wynikającymi z rozporządzenia Rady (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r., zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW, państwa członkowskie określiły nowe priorytety polityki rozwoju obszarów wiejskich, do których zaliczone zostały m.in. środki towarzyszące restrukturyzacji sektora mleczarskiego. Sytuacja, jaka wytworzy się po zakończeniu kwotowania mleka w 2015 r., wymagać będzie wsparcia podmiotów działających w sektorze mleczarskim, należy zatem umożliwić im dostosowanie się do nowych warunków. Z uwagi na fakt, że produkcja mleka jest jednym z bardziej wymagających kierunków produkcji rolnej, a gospodarstwa mleczarskie poniosły duże nakłady związane z dostosowaniem do obowiązujących standardów oraz z unowocześnieniem produkcji, należy priorytetowo traktować operacje realizowane w gospodarstwach mlecznych. Przyczyni się to do poprawy ich wyników ekonomicznych poprzez modernizację produkcji mleka, bądź jej zaprzestanie i realizację inwestycji związanej z innym kierunkiem produkcji rolnej. W związku z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 363/2009 z dnia 4 maja 2009 r., ustanawiającym szczegółowe zasady wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW, zniesiono ograniczenie, zgodnie z którym pomoc może zostać udzielona, jeżeli beneficjent jest w posiadaniu limitu na produkcję mleka, odpowiadającego produkcji mleka w tym gospodarstwie.

Realizacja nowych wyzwań stojących przed WPR

Zmiany klimatyczne, zarządzanie zasobami wodnymi, optymalne wykorzystanie możliwości związanych z bioenergią oraz bioróżnorodność są najważniejszymi wyzwaniami dla przyszłości WPR. *Health check* w 2008 r. miał dać odpowiedź, jak kształtować system polityki rolnej, aby skutecznie realizować nowe wyzwania. Sprostanie im pociągnie za sobą dodatkowe koszty. Komisja wskazuje na ważne problemy współczesnego świata, w obliczu których stoi gospodarka rolna UE. Z jednej strony, rolnictwo (w porównaniu z pozostałymi sektorami) jest liczącym się emitentem zanieczyszczeń, ale równocześnie ma duże znaczenie w obniżaniu emisji gazów cieplarnianych. Z drugiej strony, gospodarka rolna ponosi w największym stopniu skutki związane ze zmianami klimatycznymi. Dużym problemem są zasoby wodne, zarówno w odniesieniu do jakości, jak i jej niedostatku, przy czym problem ten dotyka różne obszary w różnym zakresie. Przedstawiciele sfery naukowej uważają, że rolnictwo powinno zostać uwzględnione w światowej polityce emisji zanieczyszczeń, konieczne też jest zwiększenie zakresu badań na temat konsekwencji dla rolnictwa zmian klimatycznych i sposobów ich łagodzenia. Ważne jest też określenie, w jakim stopniu rolnicy mogą i będą musieli zaadaptować się do nowych warunków produkcji. Obecnie prowadzone badania dotyczące wpływu klimatu na produkcję pszenicy wskazują na jej zahamowanie. Do 1990 r. odnotowywano stabilny wzrost upraw pszenicy, następnie nastąpiła stabilizacja, co można łączyć ze zmianami klimatu. Należy za-

tem poszukiwać odmian lepiej dostosowanych do zmian klimatycznych, co dotyczyć będzie obszarów w Niemczech, ale także w Polsce, ponieważ te rejony odczują najbardziej zmiany klimatyczne.

Zaproponowane przez KE kierunki dostosowania polityki do nowych wyzwań, w oparciu o rozszerzenie systemu *cross-compliance*, nie mają uzasadnienia. Działania związane z nowymi wyzwaniami powinny być rozstrzygane w ramach obecnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. W II filarze można wprowadzać szereg instrumentów, ułatwiających rozwiązanie problemów, przed którymi stoi WPR. Kwestie zmian klimatycznych, wykorzystania odnawialnych źródeł energii (biopaliwa), racjonalnego zarządzania wodą oraz zachowania bioróżnorodności powinny przede wszystkim dotyczyć II filara. Nie jest więc uzasadnione włączanie instrumentów przeciwdziałających tym problemom w ramach *cross-compliance*.

Naukowcy skrytykowali w swojej opinii [19] obecną politykę bioenergetyczną w Niemczech i w Europie, zalecając zasadnicze przemyślenie jej kierunków. Dalsze specjalne wsparcie dla rynku bioenergetycznego, w sytuacji wysokiego popytu na jego produkty oraz wprowadzenia wiążącego poziomu udziału bioenergii w całkowitej ilości paliw do roku 2020, sprawia, że nie jest konieczne udzielanie dodatkowej pomocy z tytułu upraw roślin energetycznych.

Trzeba podkreślić, że różne linie biogazowe i wytwarzanie biopaliwa są bardzo drogie, przy małych efektach środowiskowych, poza tym polityka bioenergetyczna, określona m.in. w Rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003, prowadzi do konfliktu pomiędzy produkcją artykułów żywnościowych i pasz a produkcją bioenergii. W tym aspekcie przyczynia się do powstania „nowego niedostatku” na rynkach rolnych. KE proponuje zatem cięcia dopłat energetycznych przekazanych na promocję pierwszej generacji biopaliw oraz wzrost funduszy, poprzez modulację w ramach rozwoju obszarów wiejskich, wspierających rozwój technologii drugiej generacji biopaliw, ale bez zachęt dla ich szerokiego wprowadzania.

Pozyskiwanie energii z biopaliw, w sytuacji kiedy są bardziej efektywne sposoby uzyskiwania energii, z ekonomicznego punktu widzenia jest nieuzasadnione (np. produkcja jednej tony bioetanolu przewyższa koszty wydobycia ropy naftowej, a energia z węgla jest 10-15 razy tańsza). Funkcjonuje już światowa polityka energii (WTO), nie ma zatem potrzeby dodawać unormowań prawnych w odniesieniu do rolnictwa, nie ma też potrzeby uwzględniać płatności w I i II filarze na tę działalność.

Efektom *health check* w zakresie nowych wyzwań są zapisy Rozporządzenia Rady (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r., które wprowadzają możliwość udzielania podwyższonego o 10 punktów procentowych poziomu pomocy na rzecz rodzajów operacji wpisujących się w nowe wyzwania Wspólnoty. Z kolei w artykule 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 473/2009 z dnia 25 maja 2009 r. zaplanowano zmiany w zakresie programów rozwoju obszarów wiejskich. Ustalono, że do 31 grudnia 2009 r. państwa członkowskie włączają do swoich programów rozwoju obszarów wiejskich, w zależności od własnych specyficznych potrzeb, rodzaje działań, które są ukierunkowane na priorytety opisane w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty i wyszczególnione w krajowych planach strategicznych. Do prioryte-

tów zaliczono zmiany klimatu, odnawialne źródła energii, gospodarkę wodną, różnorodność biologiczną, środki towarzyszące restrukturyzacji sektora mleczarskiego, innowacje, infrastrukturę szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich. Zmienione programy rozwoju obszarów wiejskich uwzględniające działania miały zostać przedłożone Komisji najpóźniej do dnia 15 lipca 2009 r. [24].

Perspektywy rozwoju II filara

Przyjmując założenie, że efektem WPR było uzyskanie produkcji rolnej na poziomie zapewniającym samowystarczalność żywnościową, a skutkiem negatywnym produkcja nadwyżek żywności i degradacja środowiska przyrodniczego, w UE podjęto działania dotyczące zmian w założeniach WPR. Jednym z głównych kierunków jest wzmacnianie II filara WPR i większe zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Przyjęto, że rolą obszarów wiejskich jest nie tylko wytwarzanie surowców do produkcji żywności, ale tereny te powinny spełniać także strategiczne funkcje w zakresie zachowania i ochrony środowiska przyrodniczego oraz stanowić rezerwuar dziedzictwa kulturowego, w tym obrzędów, tradycji, zwyczajów. Tereny wiejskie to ważny obszar życia społecznego i ekonomicznego w UE. Stosując kryterium wskaźnika gęstości zaludnienia do 100 osób/km², obszary wiejskie we Wspólnocie stanowią 91% powierzchni, gdzie zamieszkuje 56% ludności Unii Europejskiej [12], tereny te są więc ważnym podmiotem polityki spójności. Podczas kolejnych reform WPR podejmowano debaty na temat możliwości rozwoju obszarów wiejskich i z tej perspektywy wypracowano nowe kierunki polityki rolnej w odniesieniu do tych terenów, a ich wdrażanie realizowane jest w ramach specjalnych programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW), stanowiących II filar WPR.

Uznano, że II filar powinien być wzmocniony i wykorzystany do wprowadzenia dodatkowych instrumentów w celu rozwoju nowych lub rozszerzenia już istniejących kierunków rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (źródła alternatywnej energii, racjonalne zarządzanie wodą oraz zachowanie bioróżnorodności). Powinno się też usprawnić system informacji w celu osiągnięcia efektywniejszych instrumentów. Wzmocnienie II filara może być nową strategią zarządzania ziemią (w tym łąkami, pastwiskami, bagnami, zalesieniami, czy ziemią marginalnymi). Niemieccy ekonomiści rolni uważają, że w ramach II filaru WPR należy stworzyć spójny i usystematyzowany mechanizm, obejmujący także efektywniejsze zarządzanie Naturą 2000 i ziemią.

Finansowe zwiększenie II filara poprzez modulacje jest problematyczne, ponieważ rozwój tej nowej i ważnej dziedziny polityki nie powinien być uzależniony od wysokości i rozwoju dopłat bezpośrednich. Dlatego też zaleca się, aby w przyszłości zostało szczegółowo określone finansowanie II filara. Do tego czasu można przyjąć, że propozycja KE podwyższenia obowiązkowej modulacji w latach budżetowych 2010 do 2013 rocznie o 2 punkty procentowe jest najlepszym z możliwych do zaakceptowania rozwiązań. Ustalenia pomiędzy państwami, będące efektem *health check*, pozwoliły wprowadzić wzrost stopy transferu środków do 10% między filarami do 2013 r., jednak nie przyjęto ambit-

nej propozycji KE dotyczącej 13% modulacji. Niemniej modulacja staje się elementem WPR o coraz większym znaczeniu dla rozwoju obszarów wiejskich. Wysokość obowiązkowej modulacji będzie rosła (z aktualnych 5%), począwszy od następnego roku o 2% w skali roku. Dodatkowy 1% wzrost został przewidziany w latach 2010-2012, co spowoduje, że pod koniec omawianego okresu całkowita wysokość obowiązkowego transferu środków osiągnie właśnie poziom 10%. Ustalono także próg 5 tys. euro dopłat, po przekroczeniu którego rolnicy będą wyłączeni z zakresu tego mechanizmu (obejmie on blisko 3/4 rolników z unijnej dawnej Piętnastki). Ponadto przyjęto również element progresywnej modulacji, zakładającej dodatkowe przesunięcia w przypadku dużych gospodarstw, w wysokości 4% dla sum płatności bezpośrednich przekraczających poziom 300 tys. euro [15].

Zasady finansowania WPR

Poglądy przedstawicieli środowisk naukowych na temat współfinansowania płatności w ramach I filara WPR z budżetu krajowego różnią się, ale większość z nich proponuje całkowitą likwidację I filara. Przemawia za tym, między innymi, korzystny obecnie układ cen na rynkach światowych, jednak uwarunkowania polityczno-historyczne oraz silne lobby organizacji rolniczych powodują, że filar I będzie z pewnością zachowany. Niemieccy ekonomiści rolni na ogół akceptują dofinansowanie płatności dla rolników z budżetu krajowego (landowego), w przekonaniu, że wielkość dofinansowania będzie wówczas bardziej zróżnicowana i uzależniona od możliwości budżetowych krajów. Już obecnie elementy takiego systemu funkcjonują, bowiem największe dopłaty, jakie otrzymują rolnicy m.in. na ochronę środowiska, nie pochodzą z budżetu UE, lecz z krajowych ministerstw środowiska (dotyczy to przede wszystkim dopłat do energii odnawialnej). Niemcy są zgodni co do tego, aby decyzje dotyczące wielu instrumentów w ramach II filaru nie zapadały na poziomie UE, lecz były podejmowane na poziomie regionu bądź kraju.

Trudno przyjąć konkretne rozwiązania w kwestii wykorzystania środków finansowych, które powstaną na skutek redukcji instrumentarium rynkowego WPR z uwagi na brak badań. Działania takie niełatwo jest ocenić z ekonomicznego punktu widzenia. Można przyjąć, że jeżeli pojawią się środki finansowe, to znajdą się możliwości ich wydatkowania, powinny zatem zostać do dyspozycji w ramach WPR [11]. Nie należy również zakładać, że zrealizowane zostaną istotne transfery środków finansowych z I do II filara, a tym bardziej nie będzie możliwe przetransferowanie części budżetu na inne dziedziny funkcjonowania Unii Europejskiej. Kształt WPR, jej cele i kierunki po 2013 r. są przedmiotem poważnych dyskusji w państwach członkowskich Wspólnoty. Wraz z zakończeniem przeglądu WPR pojawiają się kolejne pytania co do przyszłości tej polityki w dłuższym horyzoncie czasowym. Problemy, na jakie musi odpowiedzieć WPR, są istotne nie tylko z punktu widzenia UE. Wewnątrz tej polityki ujawniają się dylematy związane z funkcjonowaniem całego systemu. W okresie do 2013 r. presja na zmiany w unijnym budżecie na rolnictwo, szczególnie w zakresie ograniczenia

płatności z pierwszego filara, będzie prawdopodobnie coraz większa. Dyskusja nad WPR w latach 2013-2020 jest otwarta i będzie kontynuowana na forum unijnym przez najbliższe lata.

Podsumowanie

Obecnie funkcjonujące dopłaty nie są związane ze społecznymi, ani ze środowiskowymi potrzebami. Dokładanie kolejnych kategorii wsparcia w ostatecznym rozrachunku da niewiele, a obciąży już istniejące dopłaty i skomplikuje cały system. Należy nawet przyjąć, że nie powinno wspierać się złego systemu, lecz należy go szybko ulepszyć lub zlikwidować. Obecnie trwa dyskusja, w jaki sposób kształtować politykę rolną w ramach I i II filara. Pojawiają się pomysły wprowadzenia limitów lub zmniejszenia płatności na powierzchnię, jednak przede wszystkim należy stwierdzić, że cały system dopłat bezpośrednich nie ma jasno określonych celów, a tym samym staje się nieuzasadniony. Konieczne są więc zmiany polegające na wsparciu takich działań, które będą zarówno uzasadnione społecznie, jak i przyniosą pozytywne efekty środowiskowe.

Niezbędne jest też zrównanie systemu we wszystkich krajach. Efektem przejścia na system dopłat ujednoczonych będzie redystrybucja dochodów rolników pomiędzy różnymi sektorami i różnymi obszarami, co ostatecznie zwiększy konkurencyjność sektora rolnego. Nadrzędnym efektem będzie przesunięcie wsparcia z gospodarki intensywnej do gospodarstw bardziej ekstensywnych i spodziewać się można zmniejszenia areалу gruntów ornych na rzecz trwałych użytków zielonych.

System płatności zmierza w kierunku ujednoczenia płatności i wprowadzenia jednolitej płatności obszarowej dla gruntów ornych oraz trwałych użytków rolnych (pastwisk stałych). Wywoła to w Niemczech szereg konsekwencji rynkowych, które bez wątpienia nie pozostaną bez wpływu na rynek rolny w UE. Zmiany te przejawiać się będą głównie spadkiem cen na najważniejsze produkty rolne (przede wszystkim żyto, mleko, wołowinę, młode bydło), przy jednoczesnym zmniejszeniu areалу upraw zbóż, oleistych i strączkowych. Największe skutki reformy przewidziane są w sektorze wołowiny, w którym oddzielenie płatności od produkcji doprowadzi do likwidacji premii zwierzęcej, będącej istotnym czynnikiem stymulującym produkcję wołowiny. Z jednej strony nastąpi zmniejszenie produkcji wołowiny, z drugiej zaś strony wzrośnie liczba gospodarstw mlecznych. Duże specjalistyczne gospodarstwa ograniczą swoją produkcję w tempie wolniejszym, niż przeciętnie w kraju.

W warunkach wzrostu cenowych tendencji na rynkach światowych coraz głośniejsze stają się postulaty likwidacji obecnego systemu dopłat bezpośrednich, a także redukcji instrumentów wsparcia rynków rolnych, przy czym kierunek zmian powinien zmierzać do zachowania instrumentów wspierających ochronę środowiska naturalnego, co jest zgodne z porozumieniami na szczeblu międzynarodowym. Popierane są jedynie dopłaty dla rolników za dostarczanie określonych usług i dóbr społecznych związanych z zachowaniem i ochroną przyrody, sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich.

W przeprowadzonej analizie pojawiają się postulaty przeprowadzenia diame-
tralnej reformy WPR i istotnego wzrostu znaczenia II filara, z jednoczesną reduk-
cją instrumentów, a co za tym idzie – wsparcia I filara. Podobnie w odniesieniu
do *cross-compliance*: w przyszłości należy dążyć do usunięcia tego działania
w ramach I filara i ewentualnego rozszerzenia w ramach II filara. Przyjmuje się,
że II filar powinien przede wszystkim dotyczyć kwestii zmian klimatycznych, wy-
korzystania odnawialnych źródeł energii (biopaliwa), racjonalnej gospodarki wod-
nej oraz zachowania bioróżnorodności. Nie jest więc uzasadnione włączanie in-
strumentów przeciwdziałających tym problemom w ramy obecnego systemu *cross-
-compliance*.

Przedstawione w artykule wyniki badań w zakresie zmian w systemie płatno-
ści bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w Niemczech oraz ich kon-
sekwencje mogą okazać się przydatne dla określenia niezbędnych zmian w pol-
skiej polityce rolnej prowadzonej w ramach WPR. Dostosowanie do spodziewa-
nych zmian w Niemczech i ich rynkowych perspektyw jest o tyle istotne, że Niemcy
posiadają duży potencjał społeczno-ekonomiczny oraz są w grupie krajów silnie
oddziaływujących na kształt Wspólnej Polityki Rolnej w UE.

Literatura:

1. Agra Europe 2008, nr 2294.
2. Agricultural Outlook 2007-2016, Organisation for Economic Co-Operation and Development. Food and Agriculture Organization of the United Nations. OECD-FAO.
3. Analyse politischer Handlungsoptionen für den Milchmarkt, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) i Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel. Landbauforschung Völknerode Sonderheft 300 / Special Issue 300, Folkhard I. i in., 2006.
4. Bericht der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" – Rahmenpläne 2006 bis 2009 und 2007 bis 2010. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/310, 16.12.2005.
5. COM(2007) 722. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Preparing for the "Health check" of the CAP Reform, Commission of the European Communities Brussels, 20 November 2007.
6. Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung 2009 (Langtitel: Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand) in der Fassung vom 4.11.2004, zuletzt geändert durch Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29.7.2009.
7. Evaluation of the Application 2007: Evaluation of the Application of Cross Compliance as foreseen under Regulation 1782/2003. Part 1: Descriptive Report and Part 2: Replies to Evaluation Questions. Alliance Environment 2007.
8. Falkhard I.: Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland: eine erste Einschätzung. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig 2003.
9. Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007). Summary of the Rural Development Programme Hessen 2007-2013.

10. Isermeyer F.: Landbauforschung Völkenrode Sonderheft 300/Special Issue 300. Autoren: F. Isermeyer, M. Brockmeier, H. Gömann, R. Hargens, R. Klepper, P. Kreins, F. Offermann, B. Osterburg, J. Pelikan, P. Salomon, H. Thiele. 2006.
11. Kirschke D.: Wywiad na temat health check 2008 w Niemczech. Der Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin 2008.
12. Komisja Europejska 2009: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_pl.htm 2009.
13. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 20.11.2007, KOM(2007)722 Wersja ostateczna, Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR.
14. Landwirtschaft in der ökologischen Marktwirtschaft: Sicherung der Welternährung vs. Klimaschutz und Bioenergie. Von Witzke H., Working paper, Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Landwirtschaftlich – Gärtnerischen Fakultät, nr 80/2007.
15. Leoniak M.: Polityka rozwoju obszarów wiejskich. (FAPA). Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych (FAMMU). Warszawa, grudzień 2008 r.
16. Lichorowicz A.: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej. Wyd. Temida, Białystok 2000.
17. Methan und Lachgas – Die vergessenen Klimagase. WWW Deutschland, Frankfurt am Main, Von Witzke H., Noleppa S., November 2007, 1. Auflage.
18. Neuorientierung der EU-Agrarpolitik. Für einen entwicklungs- und umweltpolitisch verträglichen Umbau der Agrarpolitik, der einer bäuerlichen Landwirtschaft eine Zukunft ermöglicht. Positionspapier deutscher Organisationen aus Entwicklungspolitik und Tier-, Umwelt- sowie Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2006.
19. Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik Kurzfassung des Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung. Landwirtschaft und Verbraucherschutz (verabschiedet im November 2007).
20. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 363/2009 z dnia 4 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1974/2006, 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).
21. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (uchylone przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r.).
22. 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.
23. Rozporządzenie Rady (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
24. Rozporządzenie Rady (WE) nr 473/2009 z dnia 25 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski

- Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej dotyczące zmian w zakresie programów rozwoju obszarów wiejskich.
25. Rural development environmental programming guidelines: a manual based on the findings of the Europe's Living Countryside Project. WWF, LUPG and SNM, 2005.
 26. SAEPR/FAPA. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej. Regionalizacja Systemu Płatności Jednolitej w Polsce (wersja wstępna), Warszawa 2005.
 27. SAEPR/FAPA. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej. Wprowadzenie Systemu Płatności Bezpośrednich w Państwach UE-15 w efekcie reformy WPR z Luksemburga z 2003 r. Warszawa 2005.
 28. Situationsbericht 2007. Berlin, DBV Deutsche Bauerverband, 2006.
 29. Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“, Verabschiedet am 28.03.2008.
 30. The implementation of the CAP and visions of its future role across 27 EU Member States. Council for the Rural Area Raad voor het Landelijk Gebied, www.rlg.nl, Netherlands.
 31. Witzke H.: Distributive effects of direct payments in German agricultural policy of the European Union. H. von Witzke, S. Noleppa, P.L. Kennedy, GMF, Washington 2006.
 32. Witzke H.: Effects of the EU Common Agricultural Policy and U.S. Farm Policy on Agricultural Land Markets. H. von Witzke, S. Noleppa, P.L. Kennedy, GMF, Washington 2007.
 33. Witzke H.: Wywiad na temat health check 2008 w Niemczech. Der Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin 2008.
 34. Zeddies J.: Biokraftstoffquoten – Gibt es überhaupt genug Rohstoffe. German Journal of Agricultural Economics – Agrarwirtschafts 55, 2006.