

**Greta, Maria / Lewandowski,
Krzysztof**

**Ewolucja wspólnej polityki rolnej w
Unii Europejskiej**

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 15, 95-120

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Ewolucja wspólnej polityki rolnej w Unii Europejskiej

1. Przesłanki reform

W latach dziewięćdziesiątych pojawiła się konieczność zmian w polityce rolnej Unii Europejskiej związana z niezadowoleniem państw członkowskich z dotychczasowej polityki, zmieniającym się otoczeniem międzynarodowym oraz nowymi priorytetami co do udziału rolnictwa w rozwoju obszarów wiejskich. Zmieniony zostanie punkt ciężkości polityki rolnej - nastąpi przejście od wspierania rolników na rynkach produktów do działań zintegrowanych z innymi elementami polityki, które przyczynią się do rozwoju terenów wiejskich.

Definiując główne reguły i elementy polityki dla regionów wiejskich, a nie tylko dla rolnictwa i rolników, uznano, iż wymaga ona koordynacji z innymi elementami polityki UE - tj. polityką regionalną, transportową, mieszkaniową, ekologiczną i społeczną. Obecnie Wspólna Polityka Rolna WPR (CAP - Common Agriculture Policy) pochłania największą część finansów publicznych Unii Europejskiej przeznaczonych dla obszarów wiejskich. Dlatego też, reforma polityki rolnej wymaga przejścia od subwencjonowania artykułów rolnych do finansowania określonych zadań regionalnych, ekologicznych lub kulturalnych. W tym celu konieczne jest dokładne określenie celów nowej polityki, jej reguł oraz problemów, którymi będzie się ona zajmować.

Celem Wspólnej Polityki Rolnej i Wiejskiej dla Europy (CARPE - Common Agricultural and Rural Policy for Europe) jest zapewnienie ekonomicznie wydajnego i przyjaznego dla środowiska rolnictwa i stymulowanie zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich Unii.

Każdy z elementów nowej polityki oparty jest na traktatach europejskich - artykule 39 Traktatu Rzymskiego i artykule 130a Traktatu z Maastricht.¹

Nowa polityka ma być bardziej zintegrowana pod kilkoma względami:

Po pierwsze, trzy elementy: wydajne rolnictwo, bezpieczeństwo ekologiczne i rozwój wsi mają być lepiej zrównoważone, niż w przeszłości. Przy-

czyni się to do złagodzenia konfliktu między rolnictwem a środowiskiem wiejskim. Taka polityka będzie bardziej elastyczna we wspieraniu społeczności lokalnych - farmerów i nie - farmerów, jak również organizacji spółdzielczych; tworzyła zrównoważone inicjatywy gospodarcze w regionach wiejskich, a nie takie, które kładły nadmierny nacisk na aspekt sektorowy.

Po drugie, intencją CARPE jest usunięcie dysproporcji w rolnictwie, będących wynikiem nadmiernych preferencji dla niektórych sektorów kosztem innych. Dysproporcje te nierzadko zniechęcały rolników do produkcji towarów zróżnicowanych o wysokiej jakości.

Po trzecie, CARPE powinna umożliwić europejskiemu rolnictwu lepszą integrację ze światowym rynkiem żywności, od którego izolowało się w przeszłości. Oznacza to unikanie szkodliwych efektów destabilizacji rynków światowych poprzez subsydiowanie lub opodatkowanie eksportu artykułów rolnych. Innymi słowy, europejscy rolnicy i przemysł spożywczy będą mieć okazję wykazania, iż są konkurencyjni na rynku światowym i w ten sposób będą mieć wkład w rozwój gospodarki europejskiej eksportując artykuły spożywcze wysokiej jakości.

Nowa polityka powinna charakteryzować się cechami, które byłyby użyteczne przy jej wdrażaniu:

Spójność: polityka rolna i wiejska nie powinny stać w sprzeczności z ogólnymi celami społecznymi Unii Europejskiej, np. z regułami wspólnego rynku, wolnej konkurencji, spójności społecznej oraz ochrony środowiska. Nie powinna być również sprzeczna z celem Unii, który polega na byciu częścią otwartego międzynarodowego systemu handlu.

Subsydiarność: wspólna polityka Unii implikuje wspólne cele, standardy i regulacje we wszystkich dziedzinach obejmujących handel dobrami i usługami oraz obszary, do których stosują się transgraniczne względy ekologiczne i etyczne (jest to odgórna część polityki). W ramach Unii i zgodnie ze sprawiedliwą konkurencją, państwa członkowskie mogą wspierać podejście oddolne przy wyborze i wdrażaniu wyższych lub odmiennych standardów lokalnych. Decentralizacja i zróżnicowanie szczegółów i wdrożenie polityki są ważne dla tych części proponowanej polityki, które mają charakter terytorialny.

Sformułowanie celów polityki: instrumenty polityki powinny być nakierowane na określone zadania i posiadać mierzalne kryteria sukcesu. W ten sposób część instrumentów polityki i ich wdrożenie powinny zapewnić mechanizm dla ich monitorowania i oceny. Przy bardziej zintegrowanej polityce nie da się uniknąć tego, by środki przeznaczane na jeden cel nie miały wpływu na inne cele, takie zaś interakcje powinny być antycypowane.

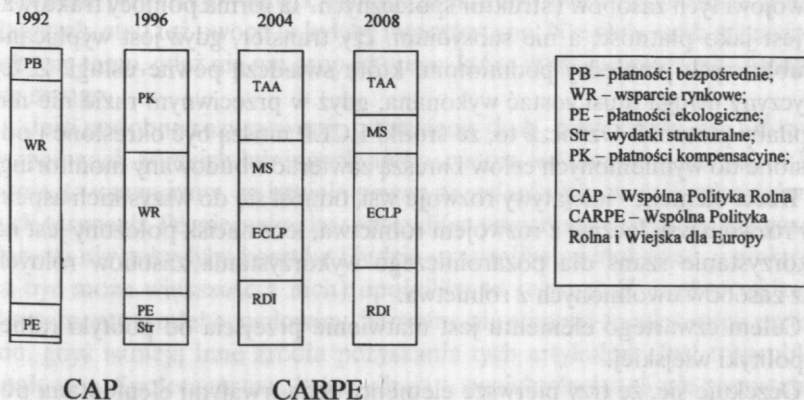
Prostota: reforma polityki rolnej powinna umożliwić znaczne uproszczenie polityki. Może się do tego znacznie przyczynić m.in. redukcja złożoności planów zarządzania cenami i podażą artykułów rolnych. Z drugiej strony, wymóg formułowania celów polityki i monitorowania, konieczność ich zdefiniowania i różnicowania na poziomie regionalnym rodzą niebezpieczeństwo większej złożoności, lecz jest to nieunikniona cecha polityki europejskiej, która kieruje się regułą subsydiarności².

2. Główne elementy Wspólnej Polityki Rolnej i Wiejskiej dla Europy (CARPE)

Wspólna polityka dla rolnictwa i obszarów wiejskich zawiera cztery główne elementy:

1. Stabilizacja rynkowa (Market stabilisation) - MR;
2. Płatności na rzecz krajobrazu naturalnego i kulturalnego (Environmental and cultural landscape payments) - ECLP;
3. Inicjatywy dla rozwoju wsi (Rural development incentives) - RDI;
4. Przejściowa pomoc dostosowawcza (Transitional adjustment assistance) - TAA;

Struktura Wspólnej Polityki Rolnej oraz zależności między elementami Wspólnej Polityki Rolnej i Wiejskiej dla Europy są przedstawione na poniższym rysunku:



Źródło: European Commission: Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, op. cit., str 58.

Gwałtowna zmiany struktury wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej została spowodowana reformą polityki rolnej Unii w roku 1992. Wydatki na subwencje (wsparcie rynkowe), które stanowiły w 1990 roku aż 93% całego budżetu EAGGF³ spadły do poziomu 44 % w roku 1996. Udział nowej kategorii wydatków - płatności kompensacyjnych wzrósł z 1% budżetu do niemal 42% wydatków. Znaczny wzrost nastąpił również w wydatkach strukturalnych - z 6.5 do 8.8% oraz w wydatkach agroekologicznych - z niewielkiego poziomu do 5%.

W ramach nowej polityki rolnej oczekuje się zmniejszenia skali subwencjonowania i stopniowego obniżania cen produktów rolnych do poziomu cen światowych. Pozostałością tej polityki będzie program stabilizacji rynkowej. Zwiększać się będzie natomiast rola środków polityki agroekologicznej i strukturalnej (czyli środków ECLP i RDI).

Zwiększenie wydatków będzie zależało od zdolności regionów do zdefiniowania i obrony celów takiej pomocy. Inną istotną zmianą jest to, iż płatności kompensacyjne wprowadzone na mocy reformy z 1992 roku, zostaną przekształcone w przejściową pomoc dostosowawczą, która stopniowo będzie zmniejszana na rzecz płatności ekologicznych i promocję rozwoju wsi.

Pierwszy element programu - stabilizacja rynkowa - odwołuje się do organizacji wspólnego rynku z początkowej fazy istnienia wspólnej polityki rolnej i ma na celu stworzenie zabezpieczenia cen artykułów rolnych przed niekontrolowanymi fluktuacjami ich poziomu na rynkach światowych.

Drugi element zawiera środki przeznaczone na ochronę zasobów wiejskich i dziedzictwa kulturowego na terenach wiejskich, a także sprzyjające rozwojowi tych zasobów i struktur społecznych. Ta forma pomocy traktowana jest jako płatność, a nie subsydium, czy transfer, gdyż jest wypłacana z publicznych pieniędzy podmiotom, które świadczą pewne usługi. Z tej przyczyny usługa musi zostać wykonana, gdyż w przeciwnym razie nie nastąpiłaby płatność. Oznacza to, że środki ECLP muszą być określone i odniesione do wymienionych celów i muszą zawierać wbudowany monitoring.

Trzeci element - inicjatywy rozwoju wsi, odnosi się do wszystkich aspektów rozwoju wsi, łącznie z rozwojem rolnictwa, lecz nacisk położony jest na wykorzystanie szans dla pozarolniczego wykorzystania zasobów rolnych oraz zasobów uwolnionych z rolnictwa.

Celem czwartego elementu jest ułatwienie przejścia od polityki rolnej do polityki wiejskiej.

Oczekuje się, że trzy pierwsze elementy będą trwałymi elementami polityki. Ostatni element - jak wskazuje nazwa - będzie miał z czasem coraz mniejsze znaczenie.

Zakres przewidzianych zmian jest duży. Ich celem jest eliminacja konieczności subsydiowania produkcji i eksportu artykułów rolnych. Jeśli cel ten zostanie osiągnięty, rozwiąże to również inne problemy - np. zarządzanie nagromadzonymi zapasami. Ze względu na delikatny charakter niektórych aspektów polityki rolnej Unii Europejskiej zniesienie subsydiów będzie musiało zostać złagodzone programami płatności ekologicznych i kulturowych, które umożliwią rozwój obszarom wiejskim nie powodując zakłóceń na rynkach towarowych, czy też migracji z terenów wiejskich.

Należy zauważyć, że nowa polityka nie przewiduje bezpośredniego subsydiowania dochodów dla rolników. Polityka rolna nie była i nie powinna stać się polityką, w której jedna grupa zawodowa - rolnicy, otrzymują dochody w postaci transferów. Wspólna Polityka Rolna była zabezpieczeniem dochodów rolników poprzez pomoc w zwiększeniu opłacalności produkcji ich gospodarstw oraz dostarczała niezbędnej ilości artykułów rolnych obywatelom Unii Europejskiej. Jednak nigdy nie przewidywała, że rolnicy będą otrzymywać pieniądze od reszty społeczeństwa tylko dlatego, że są rolnikami i osiągają niskie dochody.

Koncepcja umożliwiająca rolnikom osiągnięcie sprawiedliwych dochodów (zapisana w artykule 39 Traktatu Rzymskiego) nie może być jednak całkowicie zanegowana. Jej odzwierciedleniem są płatności dla rolników gospodarujących na terenach niekorzystnie położonych oraz płatności kompensacyjne. Wyjaśnienie logiki stosowania tej koncepcji jest następujące: jeżeli uprawa mango jest nieopłacalna w Europie ze względu na brak tropikalnego klimatu, wówczas nie ma sensu, aby europejscy podatnicy subsydiowali produkcję mango. Byłoby to marnotrawstwem zasobów gospodarczych, stąd też owoce te byłyby importowane. Niewiele osób sprzeciwiłoby się temu, gdyż nie ma grup interesu, które otrzymują subsydia na uprawę mango.

Jeśli podobne rozumowanie odniesiemy do hodowli owiec, czy też bydła w regionach górskich lub innych niekorzystnie położonych terenach w Europie, to zauważymy, że istnieją pewne przesłanki stosowania subsydiów na tych terenach. Po pierwsze, bez subsydiów przychody z działalności gospodarczej nie pokryłyby kosztów i ludzie przestaliby produkować, a niektórzy (a być może większość z nich) opuściliby te regiony. Z punktu widzenia konsumentów mleka, wołowiny, baraniny nie stanowi to większego problemu, gdyż istnieją inne źródła pozyskania tych artykułów. Jest to problem społeczny. Społeczeństwa, które dbają o swoich obywateli nie pozostawiają na pastwę losu ludzi, którzy nie mogliby się utrzymać bez pomocy państwa. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że nastąpiłaby wówczas depopu-

lacja terenów wiejskich i napływ ludności do miast, co wywołałoby z kolei problemy społeczne w miastach. Jest to przesłanka stosowania przejściowej pomocy w przeszkalaniu, przesiedlaniu ludności i dywersyfikacji bazy gospodarczej takich terytoriów.

Po drugie, jeśli społeczeństwo zdecyduje o nie przyznaniu subwencji na produkcję mięsa i mleka, aby wspomóc ludzi odchodzących z gospodarstw górskich, wówczas zmieni się również charakter tych terenów. Krajobraz gór i pogórzy kształtował się przez stulecia w drodze m.in. wypasu bydła i owiec, wpływał na skład fauny i flory, na architekturę w okolicy, strukturę i naturę wsi; charakter, zwyczaje, a nawet mowę ludzi. W ten sposób powstają pewne unikatowe usługi związane z krajobrazem przyrodniczym i kulturowym. Usługi te są cenione przez społeczeństwo i dlatego kraje Unii są gotowe płacić za usługi, których nie jest w stanie wycenić rynek⁴. Jest on natomiast w stanie wycenić towary rolne - mleko i ser. Jeśli tylko producenci mogą przekonać klientów, że mleko i ser z ich regionu są lepsze i zdrowsze niż z innych, wówczas rynek może im zaoferować wyższe ceny.

Według Unii Europejskiej subsydia dla farmerów górskich w postaci bezpośrednich transferów lub wyższych cen artykułów rolnych są nieefektywne i niesprawiedliwe. Transfery bezpośrednie dla tej grupy gospodarstw budziłyby zarzut, dlaczego świadczenia społeczne stosowane dla reszty społeczeństwa nie są odpowiednie dla tej grupy ludności. Subsydiowanie cen mleka, serów, mięsa dałoby wysokie zyski przede wszystkim wydajnym producentom nizinnym, co prowadziło do nadprodukcji tych artykułów. Najrozsądniejszym rozwiązaniem według ekonomistów unijnych wydają się środki stymulujące rozwój wsi i usług związanych z krajobrazem przyrodniczym i kulturowym.

Decydując się na odejście od subwencjonowania cen artykułów rolnych, niektórzy ekonomiści proponowali wprowadzenie jako alternatywy bezpośredniego wsparcia dochodów. Zalecenia te nie stwierdzały, że pomoc taka miałaby charakter przejściowy lub jest płatnością za dobra publiczne. Pojęcie "wsparcie dochodów" oznacza, że upoważnieni będą je otrzymywać tak długo, jak ich dochody będą utrzymywać się poniżej pewnego minimum. Jednak dla społeczeństwa nie ma usprawiedliwienia, aby w nieskończoność wspierać finansowo grupę, która nie może konkurować w danej dziedzinie produkcji. Zażalenia, że koszty są wysokie, ponieważ warunki produkcji są niekorzystne, słusznie narzucają odpowiedź, że w takich miejscach produkcja nie powinna być podejmowana.

Proponowana nowa polityka nie oferuje bezpośredniego wsparcia dochodów dla farmerów. Próbuje raczej zachęcić i umożliwić ludziom zaangażo-

zowanym w działalność rolniczą osiągnięcie przyzwoitych dochodów dzięki dostarczaniu dóbr prywatnych i publicznych oraz podejmowaniu innej działalności gospodarczej na terenach wiejskich. Dochody rolników będą wspierane w ramach tej polityki na wiele sposobów. Farmerzy będą uwolnieni z ograniczeń produkcyjnych, które uniemożliwiały im produkcję na rynki światowe. Niektórzy z nich zaadaptują swoje gospodarstwa do dostarczania usług związanych z krajobrazem przyrodniczym i kulturowym (w zamian za płatności ECL). Inni będą sprzedawać swoje regionalnie zróżnicowane, wysokiej jakości produkty po korzystnych cenach. Jeśli się na to zdecydować mogą uzyskać pomoc RDI, aby poprawić wydajność i marketing.

Ponadto, niektóre zasoby - siła robocza i ziemia, mogą zostać użyte, aby przynosić dochody z pozarolniczej działalności wiejskiej (RDI). W końcu, aby wpłynąć na zmianę nastawienia i działalności, rolnicy mogą skorzystać z przejściowej pomocy dostosowawczej (TAA). Ważną częścią praktycznych działań dla proponowanego podejścia jest to, że kontrakty, które mają być podpisywane przez rolników, będą przejrzyste i proste, fundusze zaś mają być skonsolidowane w wieloletnie i pojedyncze płatności.

3. Stabilizacja rynkowa

Nowa polityka rolna i wiejska zakłada, że proces znacznej redukcji cen artykułów rolnych, rozpoczęty w 1992 roku będzie kontynuowany. Obniżka cen głównych upraw zbożowych o 30% w latach 1993 - 95 w poważnym stopniu zlikwidowała różnicę w cenach pszenicy i jęczmienia między Unią Europejską a światem⁵. Po znielowaniu różnicy, Unia ma podjąć działania, aby nie powiększała się ona w najbliższych latach. Oznacza to powiązanie cen interwencyjnych z cenami światowymi oraz redukcją ceł importowych.

Prawdziwym testem dla nowej strategii będzie kwestia, czy to samo podejście można by zastosować na rynku mleka, wołowiny i cukru. W przypadku mleka potrzebna będzie podobna wielkość zmian cen, jak w przypadku cen zbóż (ok. 30%); nieco mniejsza redukcja cen będzie wymagana dla wołowiny, nieco większa zaś dla cukru. Aby zrównoważyć całość polityki przyjęto, że reforma zostanie wdrożona w segmencie owoców i warzyw, a także wina, oliwy z oliwek, tytoniu i bawełny.

Uchwalenie i wdrożenie reformy MacSharry`ego pokazuje, że wielkie zmiany mogą być dokonane w danym przedziale czasu. Następną rundą reform, obejmującą głównie hodowlę bydła i owiec będzie nie mniej trudna

od redukcji cen zboża. Jeśli ceny wewnętrzne zbliżą się do poziomu światowego, kontyngenty produkcji mogą być rozszerzone, ograniczenia zaś w subsydiowaniu znoszone, umożliwiając farmerom produkującym po niskich kosztach ekspansję swojej produkcji, jeśli tylko znajdą rynki dla swoich towarów.

Unia nie widzi konieczności znoszenia wszystkich instrumentów wspierania rolnictwa - np. regulacji interwencji, zarządzania podażą, ochrony granic (mają pozostać, ale będą funkcjonować na niższym szczeblu wsparcia rynkowego). Posunięcia te otworzą rynki Wspólnoty i być może wystawią je na wyższe wahania cen niż w przeszłości. Ważnym i wyraźnym celem Rundy Urugwajskiej GATT było oddzielenie wsparcia dla rolników i terenów rolniczych od decyzji o produkcji rolnej oraz połączenie wyizolowanych rynków (takich jak rynek Unii Europejskiej) z rynkiem światowym. Pełne urzeczywistnienie tych posunięć jest osiągnięte w drodze znoszenia barier handlowych.

Uzasadnienie stabilizacji rynkowej w rolnictwie

Rolnictwo jest gałęzią gospodarki, w której występuje wysoki stopień ryzyka i trudności w jego ograniczaniu. Charakteryzuje się następującymi cechami:

- wysoki poziom ryzyka związany z uzależnieniem wielkości produkcji od warunków pogodowych i narażeniem roślin i zwierząt na choroby;
- wrażliwość na ryzyko zmian stóp procentowych i kursu walutowego;
- przestrzennie rozproszona struktura wielu gospodarstw oraz wysoki udział aktywów trwałych, co ogranicza elastyczność działania;
- stosunkowo długi cykl produkcyjny (w porównaniu z handlem i usługami);
- producenci posiadają niewystarczające zasoby i informacje, aby poradzić sobie z ryzykiem;
- odpowiedzialność za dostarczanie produktów konsumowanych codziennie przez wszystkich obywateli.

Rolnicy posiadają pewne możliwości w ograniczaniu ryzyka związanego z produkcją i marketingiem. Obejmują one: dywersyfikację upraw, akcje techniczne zmierzające do minimalizacji efektów związanych z ryzykiem wystąpienia nieurodzaju i chorób, magazynowanie, działania spółdzielcze, pionowa integracja w procedurach oraz forward contracting. Inną możliwością jest wykorzystanie rynków futures. Nie są one dobrze rozwinięte w Eu-

ropie, ponieważ nie ma zbyt wiele miejsca dla takich rynków, w sytuacji gdy władze publiczne aktywnie ingerują w rynek.

Wykorzystanie technik zarządzania ryzykiem wymaga wiedzy, doświadczenia i oczywiście informacji. Powinna temu sprzyjać pomoc w ramach programu promocji rozwoju wsi (RDI), w szczególności poprzez szkolenia, usługi informacyjne i zachęcanie do spółdzielczego marketingu. Skala problemu zarządzania ryzykiem w relacji do wielkości gospodarstw i prowadzonej działalności wymaga pomocy publicznej. Ze względu na duże znaczenie artykułów rolnych i wrażliwość obszarów wiejskich, występują potencjalnie wysokie koszty związane z wahaniami rynku. Europejskie społeczeństwo nie zaakceptowałoby drastycznych niedoborów artykułów spożywczych i związanych z nimi wysokich cen oraz masowych bankructw gospodarstw rolnych.

Wydarzenia takie wydają się mało prawdopodobne w Europie. Ostatni prawdziwy kryzys miał miejsce w 1974 roku, gdy gwałtownie wzrosły ceny cukru. Brak takich kryzysów można wytłumaczyć przeciwdziałaniem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Debata, która ma obecnie miejsce, dotyczy kwestii, czy świat zliberalizowanych rynków rolnych będzie mniej stabilny, czy - jak przewiduje większość ekonomistów - bardziej stabilny. Plany stabilizacji wewnętrznej opierają się na założeniu, że im bardziej otwarty jest rynek, tym uczestniczy w nim większa liczba podmiotów i tym lepiej mogą one absorbować efekty niestabilności. To sugeruje, że w zderegulowanym świecie pożądane byłoby znalezienie nowych instrumentów stabilizacji. Możliwe jest również, że podmioty na takim rynku będą nadmiernie reagować, co może spowodować większą niestabilność. Takie zachowanie można było zaobserwować po deregulacji rynków finansowych i walutowych pod koniec lat osiemdziesiątych.

Rządy uznają zwykle trzy cele stabilizacyjne w rolnictwie: wewnętrzne bezpieczeństwo żywnościowe, stabilizacja cen na rynku wewnętrznym i udział w międzynarodowym bezpieczeństwie żywnościowym. Pierwszy cel był źródłem protekcyjnizmu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, w okresie, gdy była ona formułowana tj. pod koniec lat 50. i w latach 60., a miała ona zwiększyć produkcję żywności w Europie, tak aby nie doświadczać niedoborów, jakie miały miejsce w latach czterdziestych⁶. Niewątpliwie cel ten został osiągnięty.

W obecnej międzynarodowej sytuacji politycznej, aktualnych systemach produkcyjnych i wzorach konsumpcji, nie jest wymagane racjonalne prowadzenie polityki stuprocentowej samowystarczalności w dziedzinie produkcji rolnej, aby zapewnić dostawy żywności. Pozostaje jednak nadal kwestia

strategicznych zapasów żywności na wypadek kryzysu rynkowego lub politycznego. Zapasy unijne mogłyby odegrać pewną rolę w takich wypadkach, ale należy zauważyć, że państwa członkowskie również przygotowały zapasy na takie wypadki.

Z niestabilności rynkowej wynikają dwa typy długookresowych szkód: Po pierwsze, rolnicy są bardziej ostrożni przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, co powoduje zmniejszenie produkcji. Po drugie, w interesie społeczeństwa nie leży, aby gałąź gospodarki dostarczająca podstawowych artykułów, doznawała gwałtownych spadków, powodując, że wielu producentów wychodziłoby z branży. Mogłoby to powodować straty społeczne i ekologiczne, które byłyby większe niż straty producentów.

Innym wymiarem stabilizacji cen artykułów rolnych są makroekonomiczne efekty wzrostu cen żywności. Są one największe, gdy wydatki na żywność mają duży udział w budżecie gospodarstw domowych, wybór zaś artykułów żywnościowych jest ograniczony. W takich warunkach, nagły i znaczny wzrost cen żywności może prowadzić do nacisków na podwyżki płac i świadczeń społecznych. Wyższa inflacja i deficyt budżetowy (spowodowany większymi wypłatami emerytur i wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej) mogą stanowić realny koszt dla gospodarki. W wielu krajach Unii, o niskich wydatkach na żywność (przeciętna dla krajów Unii w 1992 roku - 19.7%, najwyższy udział - Grecja - 36% i Portugalia - 32%), dobrej infrastrukturze i szerokim wyborze, argumenty te nie wydają się być istotne. Jednak dla niektórych z obecnych i przyszłych państw członkowskich mogą odegrać pewną rolę⁷.

Metody stabilizacji

Istnieją trzy główne metody wspieranej publicznie stabilizacji:

- 1) krótkookresowe zarządzanie rynkiem, przy wykorzystaniu zakupów interwencyjnych i narzędzi polityki handlowej;
- 2) średniookresowe zarządzanie rynkiem przy wykorzystaniu planów kontroli podaży (kontyngenty, magazynowanie);
- 3) plany ubezpieczeń przychodów lub dochodów.

Z perspektywy Unii Europejskiej najbardziej korzystne wydają się dwa pierwsze podejścia. Unia ma bowiem instrumenty i doświadczenie w ich stosowaniu. Jeśli Unia zdecyduje się na kontynuowanie stosowania tych wy-

próbowanych instrumentów, ważne jest, aby narzędzia stabilizacji nie przekształciły się w systematyczną ochronę rynku rolnego. Jedną z możliwości jest poprawa regulacji w taki sposób, aby cele stabilizacji cenowej były przejrzyste, a ceny interwencyjne odnosiły się do cen światowych. Interwencja powinna być działaniem wyjątkowym, występującym rzadko w celu przeciwdziałania drastycznym spadkom cen.

Wariantem tego podejścia mogłoby być przekazanie odpowiedzialności za stabilizację cen agencji, która byłaby specjalnie do tego celu powołana. Jej jedynym zadaniem byłoby zarządzanie zasobami interwencyjnymi w celu redukcji fluktuacji cen. Taka agencja mogłaby w znacznym stopniu współpracować z sektorem prywatnym, upoważniając rolników do magazynowania zasobów interwencyjnych. Wpłynęłoby to na ograniczenie kosztów magazynowania.

Narzędzia polityki handlowej mogą odegrać rolę w stabilizacji wewnętrznej. Przez wiele lat UE wykorzystywała różne obciążenia importowe i subsydia eksportowe jako podstawowe narzędzia stabilizacji rynkowej⁸. Działania te przyczyniły się w pewnym stopniu do destabilizacji rynku światowego, dlatego w trakcie Rundy Urugwajskiej GATT ustalono, że obciążenia powinny być zamienione na cła, zaś wykorzystanie subsydiów eksportowych ograniczone. W uznaniu prawa krajów do obrony rynków krajowych wskutek spadku cen artykułów importowanych, GATT dopuścił możliwość zastosowania wyższych cen.

Istnieją obawy, że na niektórych rynkach konieczne będzie zastosowanie instrumentów stabilizacji długoterminowej. Jeśli światowe ceny zbóż spadną w stopniu, który zagroziłby znacznej części produkcji zboża w Europie, to aby uniknąć tworzenia zapasów interwencyjnych, usprawiedliwione będzie wdrożenie narzędzi zarządzania podażą i ugorowania pól. Oczywiście, ugorowanie ma miejsce w zarządzaniu w dłuższym okresie, gdyż wyjęcie pola spod uprawy działa zbyt wolno, aby podnieść cenę zboża. Istnieje również obawa, że wolno działające ugorowanie może przyczynić się do destabilizacji rynku. W 1995 roku, USA przeznaczyły na ugór 7.5% powierzchni przeznaczonej pod uprawę kukurydzy, Unia Europejska zaś - 12%. Decyzje te zbiegły się w czasie ze słabymi warunkami pogodowymi na niektórych terenach, co w 1996 roku przyczyniło się do słabych zbiorów i wzrostu cen. Główny ciężar tych decyzji poniosły oczywiście kraje importujące kukurydzę, w tym wiele ubogich krajów.

Całkowicie inną metodą jest stabilizacja poprzez plany ubezpieczeń dochodów lub przychodów rolników. Załamanie się rynku rolnego powoduje, że wielu producentów zaprzestaje działalności gospodarczej. To z kolei po-

woduje wysokie koszty społeczne oraz straty ekonomiczne dla przedsiębiorstw kooperujących z upadłymi gospodarstwami.

Reformy MacSharry`ego wprowadziły pewien element ubezpieczenia dochodów w postaci płatności kompensacyjnych. Płatności te przyczyniły się w znacznym stopniu do stabilizacji dochodów rolników - np. dzięki nim w latach 1994 i 1995 wielu hiszpańskich producentów zboża uchroniło się przed bankructwem z powodu suszy występującej w tych latach. Jednak w tych płatnościach nie ma żadnych elementów ubezpieczenia ryzyka - nie ma definicji ryzyka objętego ubezpieczeniem, ani mechanizmów, które zapewnią, że tylko poszkodowani będą otrzymywać fundusze. W przypadku płatności kompensacyjnych dla gruntów rolnych wszyscy producenci roślin zbożowych i oleistych otrzymują płatności, bez względu na to, czy ich przychody spadły, czy wzrosły; nie ma również mechanizmów, aby zapewnić, że producenci innych płodów rolnych, poszkodowani np. przez suszę, otrzymają pomoc.

Istnieją potencjalne korzyści przejścia od stabilizacji cenowej do stabilizacji dochodowej. Większość gospodarstw to farmy niewyspecjalizowane, nastawione na produkcję wielu artykułów, zaś kryzys rzadko występuje na wszystkich rynkach. Dlatego pomoc udzielana byłaby w przypadku braku stabilności i otrzymywaliby ją potrzebujący. Ponadto przejście do ubezpieczeń dochodów umożliwiłoby wycofanie się instytucji publicznych z zarządzania rynkami rolnymi. Pomimo tych zalet, podejście to nie jest stosowane w polityce rolnej żadnego z państw członkowskich. Istnieją bowiem pewne szczególne problemy⁹:

1. Asymetria informacji - ubezpieczony jest zazwyczaj lepiej poinformowany o warunkach, działalności i ryzyku, niż ubezpieczający;
2. Tendencja do selekcji odwrotnej - plany ubezpieczeń będą przyciągać rolników prowadzących wysoce ryzykowną działalność;
3. Jeśli rolnicy będą ubezpieczeni, istnieje obawa, iż nie będą zważać na ryzyko, a przez to może nastąpić wzrost kosztów ubezpieczenia.

Z wyżej wymienionych powodów prywatny sektor ubezpieczeniowy nie będzie się angażował w taką działalność. Oznacza to, że konieczna będzie pomoc państwa. Jednak agencje rządowe są niechętnie do angażowania się w działalność ubezpieczeniową. Kwestia ubezpieczeń wymaga dalszych badań. Warta rozważenia jest w szczególności sugestia pochodząca z czasów prezydencji Hiszpanii w 1995 roku, dotycząca harmonizacji narodowych planów ubezpieczeniowych państw członkowskich i pomocy w przypadku

kłęsk żywiołowych, i rozważyć, jaka mogłaby być rola Unii Europejskiej. Sprawami tymi, jak dotychczas, zajmują się poszczególne państwa członkowskie, chociaż od czasu do czasu Unia udziela pomocy w przypadku kłęsk żywiołowych.

4. Płatności na rzecz krajobrazu naturalnego i kulturowego

Ten element nowej polityki rolnej i wiejskiej zwraca uwagę na to, że działalność rolników jest źródłem pewnych pozytywnych efektów zewnętrznych. Płatności są oferowane rolnikom, aby zachęcić ich do świadczenia usług związanych z krajobrazem naturalnym i kulturowym. Rolnicy nie otrzymają bowiem płatności, jeśli nie będą ponosić dodatkowych kosztów. W celu osiągnięcia założonych celów, propozycja obejmuje podejście wielostopniowe¹⁰.

Na poziomie bazowym (Tier 0) przewidziano warunki, które rolnicy muszą spełnić bez otrzymania żadnych płatności. Są to przede wszystkim ustawowo sformułowane standardy ekologiczne. Każdemu społeczeństwu zależy na czystym powietrzu i wodzie, dobrze uprawionej ziemi, zdrowej żywności i humanitarnej hodowli zwierząt. Dlatego, jeśli społeczeństwo życzy sobie dostarczania takich dóbr, to dostawca powinien być za nie odpowiednio wynagradzany.

Dla wszystkich ekosystemów i krajobrazów wymagających większej troski, niż w przypadku poziomu bazowego, i innych dóbr publicznych, dostarczanych przez rolników mają być stworzone wieloletnie plany, zgodnie z którymi nabywcy będą płacić za zachowanie i poprawę sytuacji określonych ekosystemów, krajobrazów i dostarczanie innych wiejskich dóbr i usług. Warstwa pierwsza (Tier 1) odnosić się będzie do tych sposobów gospodarowania, które dostarczają wartościowych dóbr naturalnych. Płatności z nimi związane mogą dotyczyć dużej części terytoriów europejskich. Warstwa druga (Tier 2) dotyczy specyficznych praktyk związanych z zarządzaniem środowiskiem i obejmie ona tereny o mniejszym zasięgu, które będą wymagać bardziej intensywnych działań ze strony rolników w celu ochrony i kreowania efektów środowiskowych o dużym znaczeniu.

W celu odzwierciedlenia różnicowania warunków i problemów środowiskowych w Europie i spektrum zainteresowania tymi problemami, program ECLP będzie oparty na zasadach regionalnych. Wszystkie zainteresowane regiony będą musiały stworzyć rozwiązania instytucjonalne, aby zgromadzić właścicieli ziemi, zarządców i grupy interesów wraz z przedstawicie-

lami władz regionalnych, aby stworzyć regionalne programy wykorzystania terenów.

Ramy unijne będą określać reguły i wymagania dla otrzymania pomocy finansowej Unii Europejskiej. W ramach tych reguł, na poziomie lokalnym będą ustalane szczegółowe cele, wskaźniki i płatności. Działania w ramach warstw 1 i 2 będą oparte na wieloletnich kontraktach między władzami regionalnymi (nabywca) a rolnikami (dostawca) w celu dostarczania pewnych produktów, bądź usług i otrzymania ustalonej płatności. Rolnicy będą otrzymywać płatności w proporcji do ilości dóbr i usług, do dostarczenia których zobowiązali się w kontrakcie. Płatności nie powinny być oddzielone od decyzji produkcyjnych. Niewypełnienie warunków kontraktu lub nie wyświadczenie usług ekologicznych powinno być karane sankcjami.

Procedury operacyjne dla programu i reguły określania poziomu płatności mają być oparte na bazie wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Zdecydowały o tym dwa powody:

- 1) zagwarantowanie, że nie nastąpi naruszenie polityki konkurencji;
- 2) dążenie do spójności - dlatego w niektórych państwach członkowskich lub regionach konieczny będzie wysoki udział finansowania tych działań ze środków unijnych.

Otrzymywanie funduszy z Unii Europejskiej oznacza pewien poziom kontroli ze strony Unii. Współfinansowanie ze strony państwa i regionów będzie wymagane od wszystkich państw członkowskich, aby zapewnić zainteresowanie w tworzeniu efektywnych planów. Zakładając, że istnieją bezpieczne mechanizmy zapewnienia konkurencji, można również stworzyć finansowanie ze środków krajowych dla projektów, dla których istnieją silniejsze preferencje w państwach członkowskich i chęć przeznaczenia większych środków na cele ekologiczne.

Idea ta nie jest nowa dla Unii Europejskiej. Wiele doświadczeń zebrano od czasu reformy polityki rolnej w 1992 roku, kiedy wdrożono środki związane z agrosrodowiskiem¹¹, wcześniejszym przechodzeniem rolników na emeryturę¹² oraz leśnictwem¹³. Projekt agroekologiczny jest programem mającym zachęcić rolników do wykorzystywania ekologicznych metod produkcji. Rolnicy podpisują kontrakty na co najmniej 5 lat i otrzymują płatności oparte na zasadzie ponoszenia dodatkowych kosztów i utraty dochodów. Finansowanie projektów następuje w dużej części z budżetu Wspólnoty (75% dla obszarów Celu 1 i 50% dla pozostałych) i jest pomyślane jako uzupełnienie, a nie zastąpienie finansowania przez państwa członkowskie¹⁴.

Zakres działalności objętej regulacjami agroekologicznymi jest szeroki: od ogólnych projektów promujących mniejsze wykorzystanie szkodliwych pestycydów i nawozów; pozostawienie naturalnych brzegów rzek, żywoptótów i miedz; ochrona zagrożonych ras zwierząt, odmian roślin; tworzenie biotopów i parków przyrodniczych.

Pierwsze projekty zostały wprowadzone w 1993 roku¹⁵. Wywołały one duże zainteresowanie wśród rolników. Jednak ich udział w programie był niższy niż oczekiwano tego państwa członkowskie, co może sugerować, że środki zostały ustalone na zbyt niskim poziomie. Trudno jest również ocenić oddziaływanie projektów na środowisko.

Różnica między usługami, za które rolnicy są wynagradzani przez społeczeństwo, a tymi, które muszą dostarczyć na własny koszt odzwierciedla wyobrażenia społeczeństwa w zakresie równości i sprawiedliwości oraz istniejące regulacje praw własności. Dla potrzeb praktyki należy uwzględnić dwa komplementarne podejścia:

- rolnicy mogą być zobligowani do unikania szkód ekologicznych (efektów negatywnych) i stosowania się do standardów ekologicznych bez otrzymywania płatności lub odszkodowań za utracone dochody - jest to przykład ustawowo określonego truciciela, który musi ponosić koszty;
- rolnicy są zachęceni do działań na rzecz osiągnięcia celów ekologicznych i są wynagradzani za swoje usługi, chociaż cele te pozostają w konflikcie z ich prawami do korzystania z ziemi i wychodzą poza to, co może być narzucone rolnikom na ich koszt - są to płatności za dostarczanie dóbr publicznych¹⁶.

5. Inicjatywy rozwoju wsi (RDI)

Pojęcie "rozwoju wsi" jest znacznie szersze od pojęcia "rozwój rolnictwa". Dlatego wspólna polityka rozwoju wsi zajmuje się nie tylko rolnikami i rolnictwem. I rolnicy, i rolnictwo stanowią naturalnie bardzo ważną część tej polityki, która jednak sięga znacznie dalej.

Wspólna polityka rozwoju wsi powinna być postrzegana jako polityka obejmująca i koordynująca ogólny kontekst polityki wiejskiej lub regionalnej. Ten drugi kontekst odnosi się do wiejskiego wymiaru innej działalności publicznej - ochrony zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, transportu, ubezpieczeń społecznych i infrastruktury. Wszystkie typy polityki dla wsi oparte są na przesłance, że sama natura terenów wiejskich, związana z niską gęstością zaludnienia, oddaleniem od centrów gospodarczych, istnieniem pew-

nych wartości, tworzy problemy zasługujące na specjalne interwencje publiczne.

Bardzo ważną częścią nowej polityki rolnej i wiejskiej jest stymulowanie rozwoju instytucjonalnego w najuboższych regionach. Nie jest przypadkiem, że większość najlepiej rozwiniętych regionów pozyskuje dużą część funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Posiadają one lepszą organizację i dlatego są lepiej poinformowane o procedurach i wymogach korzystania z pomocy rozwojowej - krajowej i unijnej. Dlatego celem CARPE będzie przekazywanie informacji i ekspertyzy z najlepiej zorganizowanych regionów w celu przeszkolenia personelu w regionach słabszych.

Najważniejszym zadaniem początkowym jest opracowanie planu rozwoju regionalnego obejmującego wszystkie aspekty rozwoju regionalnego. Na jego podstawie dokonywany będzie wybór programów finansowanych w ramach CARPE. Będzie on obejmował wszystkie aspekty programu ochrony krajobrazu naturalnego i kulturowego, elementy inicjatyw rozwoju wsi i związane z nimi plany finansowania z funduszy krajowych. W ten sposób programowanie odbywa się na poziomie regionalnym z odpowiednim zaangażowaniem władz centralnych. Wdrożenie większości elementów programu dokonywać się będzie na szczeblu lokalnym.

Sam proces powstawania planów rozwoju regionalnego ma charakter integracyjny, gdyż po pierwsze, chodzi tu o kwestie rozwoju gospodarczego i ekologicznego w regionie i po drugie, dokonuje się on przy zaangażowaniu różnych szczebli administracji (lokalnej, regionalnej, krajowej i unijnej). Daje on konkretny wyraz idei partnerstwa pomiędzy zaangażowanymi instytucjami i grupami oraz wspólnej odpowiedzialności. Zadanie stworzenia ram instytucjonalnych i opracowanie planu regionalnego stanowi poważną inwestycję polityczną i administracyjną, chociaż w wielu regionach Unii takie instytucje i plany już istnieją. W tym przypadku konieczny jest proces ciągłego monitorowania i oceny efektywności elementów programu CARPE.

Ocena działań na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym będzie miała miejsce co 4 lata (ewentualnie 5 lat). Nieefektywne lub zbędne środki będą poprawiane, bądź wycofywane, będą również wdrażane nowe. Wiele elementów programu CARPE będzie wymagało kontraktów długoterminowych, tak że ocena działań i środków będzie stanowiła okazję do renegowacji warunków przed odnowieniem tych kontraktów.

W ramach istniejących instrumentów polityki strukturalnej Unii Europejskiej, program rozwoju wsi będzie włączał i integrował działania realizowane obecnie w ramach celów 1, 5a, 5b oraz programu Leader. To umożli-

wi szerzej zakrojone, zintegrowane i uproszczone podejście. RDI będzie obejmował swoim zasięgiem terytorium całej Unii. Środki dostępne dla każdego regionu są określone w ogólnych ramach Unii Europejskiej. Dla zapewnienia równości szans dla regionów konieczne będą elementy zarządzania odgórnego. Poza tym, polityka będzie w zasadzie oddolna.

Obecnie, większość negocjacji odbywa się między państwami członkowskimi a Komisją Europejską, ich rezultaty zaś są przekazywane na szczebel regionalny i lokalny. W ramach CARPE większość działań dokonywać się będzie na poziomie regionalnym, oczywiście przy udziale i uzgodnieniach z partnerami krajowymi i instytucjami unijnymi. Polityka rozwoju wsi musi być bardziej zdecentralizowana. Rządy państw, które są odpowiedzialne za finansowanie polityki będą stale negocjować ze sobą i Komisją w sprawie rozmiarów i kształtu polityki; będą one również rywalizować o przydział jak największych środków dla swoich regionów.

W ramach RDI, środki będą dostępne zarówno dla rozwoju rolnego, jak i szerzej zakrojonego rozwoju wiejskiego. Z reguły nie ma większych różnic między tymi dwoma elementami, z tym że beneficjentami pierwszego z elementów są rolnicy. Powinien to być dla nich sygnał, że uczestniczą oni w tym samym programie, co ich koledzy nie prowadzący działalności rolniczej, a pochodzący z terenów wiejskich.

Oczekuje się, że inicjatywy rozwoju wsi staną się trwałą częścią CARPE, gdyż problemy, które poruszają są istotne i stale powracające. Jednak, po stworzeniu aparatu instytucjonalnego i opracowaniu początkowych planów rozwoju wsi, poszczególni farmerzy, grupy rolników i inne podmioty objęte pomocą będą wspomagani jednorazowo, bądź sporadycznie, ale na pewno nie stale. Oferowana pomoc przeznaczona jest dla gospodarstw, aby pomóc im osiągnąć pewien punkt krytyczny, po osiągnięciu którego oczekuje się, że staną się niezależnymi i prosperującymi przedsiębiorstwami.

5.1. Pomoc w rozwoju rolnym

W ramach nowej polityki rolnej rozwój rolnictwa może nastąpić pod warunkiem, że zapewniona zostanie wolna konkurencja na rynku rolnym. Ponadto, rolnicy będą mogli być wynagradzani za pewne usługi publiczne, których dostarczają w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Zatrudnieni w rolnictwie będą musieli wybierać, czy ich zdolności i zasoby predysponują ich do roli pełnoetatowych rolników, czy powinni zdywersyfikować swoją działalność i stać się rolnikami niepełnoetatowymi, czy też w ogóle zaprzestać działalności rolniczej.

Kluczową przesłanką dla pomyślnego rozwoju są i będą zdolności przedsiębiorcy. Rolnicy sami będą musieli znaleźć rozwiązania, aby zagwarantować trwanie i rozwój swoich gospodarstw. Przekazywanie im bezpośrednich płatności nie jest sposobem stymulowania kreatywnych rozwiązań. Celem RDI jest pomoc w nabyciu pewnych zdolności i stymulowanie poprawy produktywności i jakości w sposób, który jest zgodny z regionalnym planem rozwoju terenów wiejskich.

Inicjatywy podejmowane w ramach wspierania rozwoju rolnego (Agricultural development assistance) dotyczą: dostosowania struktur rolnych, poprawy produktywności pracowników rolnych, zachęt dla farmerów do poprawy jakości produkcji i marketingu i jako nowy element - wspierania rolników we wprowadzaniu bardziej ekologicznych metod gospodarowania. Inicjatywy te mogą być realizowane przez pojedyncze gospodarstwa, grupy rolników zainteresowane poprawą marketingu swoich produktów oraz przedsiębiorstwa przetwórstwa rolnego.

Przykładami inicjatyw w ramach ADA są¹⁷:

- pomoc w konsolidacji gospodarstw;
- stworzenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę starszym rolnikom, którzy nie mogą się dostosować;
- poprawa informacji rynkowej;
- rozwój infrastruktury rolnej tam, gdzie jest to konieczne;
- podniesienie przychodów poprzez reorientację produkcji w kierunku wyższej jakości i wartości dodanej;
- zachęty do tworzenia instytucji rynkowych i stworzenie rolniczych grup i spółdzielni marketingowych;
- pomoc w szkoleniu i wyposażeniu personelu w tych organizacjach marketingowych;
- wspieranie modernizacji przetwórstwa żywności i jej dystrybucji na terenach wiejskich;
- popieranie dostarczania usług związanych z ochroną środowiska naturalnego (poprzez dostarczanie informacji, szkolenia, ułatwienia kontaktów z władzami lokalnymi);
- pomoc przy niezbędnych inwestycjach dla poprawy stanu środowiska naturalnego.

Zgodnie z celem CARPE, rozwój rolny odnosi się do wydajnego ekonomicznie i ekologicznego rolnictwa. Obydwa elementy muszą być realizowa-

ne jednocześnie. Oznacza to, że inicjatywy mające na celu poprawę efektywności (nowe techniki, nowe uprawy) muszą uwzględniać również skutki ekologiczne. Podobnie, działania proekologiczne powinny uwzględniać skutki ekonomiczne. Program ADA jest skierowany głównie dla rolników i gospodarstw indywidualnych - jego zadaniem jest stworzenie konkurencyjnych gospodarstw, które przetrwają w warunkach rynkowych bez stałego wsparcia.

Dominacja polityki strukturalnej opartej na programach subwencjonowania artykułów rolnych prowadziła do sytuacji, w której największe korzyści odnosili bardziej przedsiębiorczy rolnicy, którzy posiadali odpowiednie zasoby. Doprowadziło to do spolaryzowanej socjoekonomicznej struktury rolniczej. Podczas gdy część rolników otrzymywała znaczne korzyści i konsolidowała swój status ekonomiczny, wiele więcej gospodarstw zostało wykluczonych z korzyści. Zaproponowane nowe podejście oferuje jeszcze jedną szansę dla tej drugiej grupy rolników.

Wyzwanie to - mające pomóc mniejszym producentom rolnym rozwinąć produkcję rolną, uczynić ją bardziej ekologiczną lub rozwinąć działalność pozarolniczą, będzie stawać się coraz większe w perspektywie zbliżającego się poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Wielki wysiłek będzie konieczny, aby kraje z tego regionu sprostały obydwu wyzwaniom - międzynarodowej konkurencji i wymaganiom ekologicznym.

5.2. Inicjatywy rozwoju wsi

Chociaż rolnictwo posiada obecnie niewielki i malejący udział w zatrudnieniu i produkcji nawet w regionach typowo wiejskich, jednym z najlepszych sposobów pomocy pracującym obecnie w rolnictwie i nie mogącym osiągnąć satysfakcjonującego standardu życiowego jest stymulowanie działalności pozarolniczej na terenach wiejskich. Istnieje całe spektrum takiej działalności:

- przetwórstwo produktów rolnych;
- wykorzystanie zasobów gospodarstwa rolnego dla działalności pozarolniczej np. agroturystyka, wynajem budynków, wyposażenia lub ziemi pod działalność pozarolniczą;
- wykorzystanie zasobów gospodarstwa w innej działalności (siła robocza, maszyny);
- działalność poza gospodarstwem.

Inicjatywy rozwoju wsi będą szczególnie istotne dla nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej. Opcja ochrony rolników z tych krajów za pomocą subsydiów nie wchodzi w rachubę. Należy wspierać tych ludzi poprzez szeroki zakres działalności pozagospodarczej na terenach wiejskich, obejmując nią m.in., ale nie wyłącznie, przedsiębiorstwa związane z przetwórstwem artykułów rolnych i rolnictwem.

W ramach inicjatyw rozwoju wsi przewidziano następujące formy pomocy¹⁸:

- stymulowanie rozwoju instytucjonalnego w celu zapewnienia agencjom zbliżenia interesów lokalnych i regionalnych w celu propagowania rozwoju wsi;
- pomoc techniczna dla projektów rozwoju wsi - ocena projektów, usługi doradcze, fachowe zarządzanie;
- rozwój kapitału ludzkiego - szkolenia tj. dostarczanie pozarolniczej wiedzy i doświadczeń;
- rozwój infrastruktury, telekomunikacji, mieszkalnictwa, usług socjalnych i gospodarczych;
- pomoc inwestycyjna dla małych przedsiębiorstw działających na terenach wiejskich;
- stymulowanie nowych technologii informacyjnych na terenach wiejskich;
- rozwój lokalnych systemów marketingowych, promocja "terytorialnych produktów";
- renowacja wsi w związku z realizacją programu krajobrazu kulturowego.

6. Przejściowa pomoc dostosowawcza (TAA)

Zachodzące zmiany powodują zwykle niepewność i obawy wśród ludzi, a te z kolei pociągają za sobą koszty. Dotyczy to również rolnictwa. Odpływ siły roboczej z terenów wiejskich jest problemem nie tylko gospodarczym, ale również społecznym, niesie również implikacje dla środowiska naturalnego. Uzasadnia to stosowanie pomocy przejściowej. Już artykuł 39 Traktatu Rzymskiego uznał, że "należy uwzględnić potrzebę stopniowego wdrożenia właściwych dostosowań". Te dostosowania nie są ograniczone tylko do rolnictwa. Społeczeństwa uznają potrzebę pomocy ludziom, terenom dotkniętym przez upadające gałęzie przemysłu, takie jak: górnictwo, hutnictwo, czy też przemysł stoczniowy.

Nowa polityka rolna i wiejska proponuje, aby płatności kompensacyjne, wprowadzone na mocy reformy z 1992 roku zostały przekształcone w przej-

ściową pomoc dostosowawczą (TAA). Zmiana ta ma dwie poważne konsekwencje:

Po pierwsze, TAA patrzy w przyszłość, a nie w przeszłość. Krytyka obecnego systemu subwencjonowania polega na tym, że był on oparty na starych zasadach. Jest to wyraźne w regulacji, że jest to rekompensata za spadek oczekiwanych przychodów na skutek dużego spadku cen międzynarodowych. Z drugiej strony, nowe regulacje odnoszą się do przyszłości - są próbą reorganizacji zasobów (ziemi, siły roboczej, kapitału), tak aby gospodarstwa (i przedsiębiorstwa wiejskie) były zdolne funkcjonować bez stałej pomocy.

Perspektywiczna natura TAA oznacza, że jeśli ludziom lub gospodarstwom udziela się pomocy, to po pewnym czasie powinni oni funkcjonować samodzielnie. Oznacza to, że TAA ma charakter degresywny i jest ograniczony w czasie. Może przyjąć formę stałych płatności przez pewien okres, ale wypłacana kwota będzie stopniowo zmniejszana.

Większa część pomocy przejściowej ma pomóc rolnikom w dostosowaniu się do rzeczywistości, stanowić dla nich przejściowe zabezpieczenie i zrozumieć przesłanie, że społeczeństwo będzie płacić ceny rynkowe za ich produkty i rozsądne ceny za nierynkowe usługi, ale nic ponadto. Przesłanie musi kłaść nacisk na to, że pomoc dostosowawcza jest naprawdę przejściowa - tylko na okres zmian w gospodarstwach, a jeżeli to konieczne w ich życiu. Dla wielu ludzi, zwłaszcza starszych, prawdą jest, że ich szanse na znalezienie zatrudnienia poza rolnictwem nie są zbyt duże, stąd też pomoc dostosowawcza jest de facto przejściem na wczesną emeryturę.

Reguły, na których opiera się TAA są następujące¹⁹:

- płatności nie są związane z wielkością produkcji;
- płatności nie mogą ograniczać konkurencji;
- wykorzystanie środków nie powinno pogarszać stanu środowiska naturalnego.

Podstawa obliczenia początkowej wartości TAA z konieczności odnosić się będzie do przeszłych cen, dochodów i produkcji. Po określeniu wysokości środków, TAA nie powinno odnosić się do bieżących decyzji dotyczących produkcji, wykorzystania zasobów lub cen bieżących. Płatności nie powinny nawet zależeć od tego, czy beneficjent nadal prowadzi gospodarstwo. Jak wcześniej wspomniano, w niektórych przypadkach beneficjent może zdecydować, że dostosowanie nastąpi poprzez przejście na wcześniejszą emeryturę w okresie otrzymywania pomocy²⁰.

Druga reguła jest łatwiejsza do przestrzegania, gdyż TAA będzie wypłacana różnego typu gospodarstwom i nie będzie ograniczana do jednego szczególnego typu gospodarstw.

Trzecia zasada dotyczy wykorzystania przez beneficjentów otrzymanych środków. Społeczeństwu nie jest obojętne, co stanie się z ziemią, krajobrazem w rezultacie wypłaty tych środków. W ramach dobrze zintegrowanej polityki nie powinna zaistnieć sytuacja, że następuje wypłata jednej sumy na poprawę sytuacji środowiska naturalnego oraz innej, która prowadzi do skutków negatywnych dla środowiska.

Wielu rolników otrzymujących TAA będzie otrzymywać również płatności ekologiczne (ECLP). W tej sytuacji rolnicy muszą przestrzegać warunków i celów płatności ekologicznych - zgodnie z przepisami dotyczącymi systemu gospodarowania lub dostarczania szczególnych usług ekologicznych. Nie wolno im również podejmować żadnych działań, które byłyby sprzeczne z planami ekologicznymi. W tym kontekście trudniej jest ustalić warunki dla tych, którzy nie uczestniczą w projektach ECLP. Regułą jest, że tacy farmerzy nie powinni angażować się w działalność, która jest szkodliwa dla środowiska naturalnego, określoną w warunkach lokalnego systemu gospodarowania. Oznacza to przekazanie odpowiedzialności za określenie warunków ekologicznych na szczebel regionalny, gdzie w rzeczywistości można najlepiej tego dokonać.

Początkowo, zakres i dystrybucja TAA będą przypominać poprzednie inicjatywy - czyli płatności kompensacyjne dla uprawiających rolę i hodujących zwierzęta gospodarskie, wprowadzone na mocy reformy z 1992 roku. Zakres tej pomocy rozszerzał się w miarę procesu redukcji subsydiów i cen do poziomu rynku światowego. Celem nowej polityki jest objęcie tym procesem wszystkich producentów rolnych. Nie ma żadnych powodów, dla których jeden sektor miałby być wyłączony z tego procesu. Logiką podejścia regionalnego i terytorialnego jest to, że nie ma potrzeby, aby dla poszczególnych sektorów tworzyć odrębną politykę. W ten sposób można uchronić się przed zarzutami, że polityka faworyzuje pewne grupy krajów.

W związku z realizacją programu TAA pojawiają się dwie istotne kwestie:

- jaka będzie całkowita wielkość wydatków na TAA ?
- co określa stawkę płatności dla każdego beneficjenta ?

Odpowiedź na te pytania zależy od trzech czynników:

- jak szybko płatności kompensacyjne MacSharry`ego mogą być zamienione na TAA;

- jak szybko ceny w subsydiowanych sektorach mogą być zredukowane (wymaga to decyzji: w jakich sektorach, w jakiej kolejności i jak szybko);
- jak szybko i w jakim zakresie można rozszerzyć programy płatności na rzecz krajobrazu naturalnego i kulturowego (ECLP) oraz inicjatywy rozwoju wiejskiego (RDI).

Rozważając pierwszy czynnik, należy zwrócić uwagę na środki już wypłacone. W przypadku drugiego czynnika ważna jest dyskusja o konieczności stosowania płatności kompensacyjnych przy każdej zmianie polityki. W przeszłości niewielkie zmiany cen lub małe dostosowania kwot mogły być dokonywane bez sięgania po płatności kompensacyjne. W niektórych przypadkach - np. znacznej redukcji subsydiów w krótkim okresie, konieczne jest również dostosowanie w sferze psychicznej.

Trzeci czynnik ma być rozpatrywany w odniesieniu do poszczególnych gospodarstw. Jeśli rolnicy potrafią efektywnie wykorzystać środki z programów ECLP i RDI, wówczas będą potrzebować mniejszej ilości środków z programu TAA. Załóżmy, że ceny mleka i wołowiny zostały dostosowane do poziomu światowego, poszczególni zaś rolnicy musieli opracować system bardziej ekologicznej hodowli, za który otrzymają środki ECLP. Załóżmy, że otrzymają również RDI za program marketingu mleka i wołowiny. Jaką wysokość TAA powinni otrzymać ci farmerzy? W tym przypadku zasadna wydaje się odpowiedź - niezbyt dużą. Jednak można również przytoczyć przykłady, które ilustrują, że istnieją poważne trudności wywołane zmianą polityki cenowej. Istnieją społeczności, gdzie nie ma dużego potencjału dla dostarczania usług ekologicznych, czy dostarczania produktów wysokiej jakości. Wynika z tego, że nie każdy rolnik może skorzystać z proponowanych programów. W tych trudnych przypadkach główną alternatywą w długim okresie są środki RDI, ale również można stosować środki TAA, jeśli społeczności odkryją rozsądną alternatywę działania w trudnych regionach.

Należy oczekiwać, że problemy te zostaną uwzględnione przy ustalaniu sprawiedliwego i wrażliwego systemu TAA. Jednak znając proces przetargowy w Unii Europejskiej i potrzebę przejrzystości, oczekuje się, że początkowo zostanie zastosowane mniej elastyczne podejście. Oznacza to, że płatności będą odnosić się do wielkości gospodarstwa, co ma zaletę prostoty, przejrzystości i powszechności. Jednakże taka konstrukcja nie bierze pod uwagę przypadków, gdzie istnieją poważne problemy w dostosowywaniu się, dlatego rozważa się możliwość zróżnicowania TAA, tworząc fundusze dla rolników, którzy potrafią wykazać, że mają problemy z dostosowaniem

się. Takie rozwiązanie sprawdziło się w przypadku reform szwedzkich, wprowadzonych we wczesnych latach dziewięćdziesiątych przed przystąpieniem do Unii.

Przebieg nowej reformy musi zostać uchwalony przez Radę Ministrów Rolnictwa, dla której jedną z głównych zasad jest zrównoważenie środków budżetowych. Dlatego uzasadnione jest przypuszczenie, że całkowita kwota ustalona dla programu CARPE i początkowe udziały państw członkowskich muszą być zrównoważone. Dlatego całkowite wydatki na TAA i ich podział, będą ustalane wspólnie z decyzjami dotyczącymi pozostałych elementów programu CARPE.

Istnieją również inne ważne kwestie związane z tymi płatnościami. Czy będą one wypłacane w formie bonów, które beneficjent będzie mógł później skapitalizować w celu dostosowania gospodarstwa za pomocą nowych inwestycji? Czy płatności odnosić się będą tylko do obecnego pokolenia rolników? Czy ich następcy będą mogli je przejąć? Czy nowo powstające gospodarstwa będą mogły skorzystać z tych funduszy? Są to sprawy drugorzędne, ale którymi również trzeba będzie się zająć po rozwiązaniu kwestii przejścia od rekompensat do przejściowej pomocy dostosowawczej.

Reasumując, przejściową pomoc dostosowawczą można uznać za psychiczny i polityczny smar dla złagodzenia napięć przy wdrażaniu nowej polityki. Płatności towarzyszące temu programowi będą zindywidualizowane, nie powinny naruszać konkurencji i nie wywoływać negatywnych skutków dla środowiska. Ze względów politycznych, początkowy poziom związany będzie z wielkością gospodarstw, następnie konieczna będzie modyfikacja uwzględniająca trudności z dostosowaniem się niektórych grup (np. młodych zadłużonych rolników), aby mogli poradzić sobie ze zmianą polityki. Ponadto, polityka ta będzie miała charakter degresywny i będzie ograniczona w czasie.

Przypisy:

¹ Zob. K. Romanowska: Wspólna polityka rolna - cele, zasady, ewolucja, w: Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne, FAPA, Warszawa 1998, str. 31 - 48

² European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs: Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, European Economy Nr 5 / 1997, str. 55 - 56.

³ EAGGF - European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej). Jest to sekcja utworzona w 1964 roku, odpowiedzialna za wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych, zob. K. Romanowska: Polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej w Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne, op. cit, str. 87.

⁴ Zob. U. Braun: Rozszerzenie Unii Europejskiej: negocjacje z Austrią w sprawie rolnictwa w: M. Brzóska (red.) Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, Instytut Europejski, Łódź 1998, str 63 - 75.

⁵ Zob. K. Romanowska: Wspólna polityka rolna - cele, zasady, ewolucja, op. cit, str. 43.

⁶ J.F. Faure: Wspólna polityka rolna: cele, zasady, kierunki reform, w: M. Brzóska (red.) Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Instytut Europejski, Łódź 1998, str. 15.

⁷ European Commission, op. cit, str. 65.

⁸ Zob. J. Dąbrowski: Regulacje na poszczególnych rynkach w Unii Europejskiej w: Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne, FAPA, Warszawa 1998, str. 48 - 84.

⁹ European Commission, op. cit, str. 67.

¹⁰ European Commission: Towards a common agricultural and rural policy for Europe, European Economy Nr 5 /1997, str. 68

¹¹ Regulacja EEC NR 2078/92, Agrośrodowisko - pojęcie określające, że rolnictwo może mieć pozytywny lub negatywny wpływ na jakość gleby, wody, atmosfery i krajobrazu.

¹² Regulacja EEC nr 2079 / 92

¹³ Regulacja EEC nr 2080 / 92

¹⁴ Zob. K. Romanowska: Wspólna polityka rolna - cele, zasady, ewolucja w: Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne, FAPA, Warszawa 1998, str. 42 - 43.

¹⁵ J.F.Faure: Wspólna polityka rolna: cele, zasady, kierunki reform, w: M.Brzówska (red.) Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, Instytut Europejski, Łódź 1998, str. 24 - 26.

¹⁶ European Commission: Towards a common agricultural and rural policy for Europe, European Economy Nr 5 / 1997, str. 69.

¹⁷ Zob. EC: Towards a common... op.cit, str 78.

¹⁸ EC: Towards a commonop.cit, str. 79.

¹⁹ EC: Towards a common... op.cit, str. 80

²⁰ W celu przyspieszenia przemian strukturalnych obejmuje się systemem emerytalnym rolników, którzy ukończyli 55 lat. Warunkiem otrzymania emerytury jest zaprzestanie gospodarowania i przekazanie ziemi w użytkowanie innym rolnikom, zob. K. Romanowska: Wspólna polityka rolna, op. cit. str. 45.

⁹ European Commission: Towards a common agricultural and rural policy for Europe, European Economy Nr 5 1997, str. 69.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2020/92 z dnia 20 lutego 1992 r. w sprawie wspólnego systemu obszarów chronionych (ZSC) w ramach wspólnej polityki rolnej.

¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 2020/92

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2020/92

¹⁴ Zob. K. Romanowska: Wspólna polityka rolna - cele, zasady, zmiany w: Instytut Europejski, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, Łódź 1998, str. 42 - 43.