

**Greta, Maria / Lewandowski,  
Krzysztof**

---

**Wspólnotowa polityka rolna i jej  
reformacja a Strategia Lizbońska**

---

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 19, 103-119

---

2005

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.

*Maria Greta<sup>1)</sup>*

*Krzysztof Lewandowski<sup>2)</sup>*

## WSPÓLNOTOWA POLITYKA ROLNA I JEJ REFORMA A STRATEGIA LIZBOŃSKA

Opracowanie dotyczy ewolucji wspólnej polityki rolnej w aspekcie rozwoju procesów integracyjnych. Od początku 2000 roku integracja europejska uwzględnia przyjęty program społeczno-gospodarczego rozwoju, zwany Strategią Lizbońską. Ów program wymaga reform i udoskonaleń w ramach prowadzonych wspólnych polityk, aby został osiągnięty jego cel zasadniczy. Jedną z takich polityk, która wpływa na efekty realizacji jest niewątpliwie polityka rolna.

### 1. Istota Strategii Lizbońskiej

Strategia Lizbońska jest programem społeczno-gospodarczym przyjętym na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2000 roku w Lizbonie, a mającym na celu utworzenie na obszarze zjednoczonej Europy, najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Realizacja powyższego nadrzędnego celu podporządkowane zostały cele i działania cząstkowe:

<sup>1)</sup> dr hab., Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej.

<sup>2)</sup> adiunkt, Uniwersytet Łódzki, w Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej.

- szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, w tym rozwój społeczeństwa informacyjnego, badań i innowacji,
- liberalizacja i integracja tych rynków i sektorów, których de facto nie objął wspólny rynek (telekomunikacja, transport, energetyka, poczta, usługi finansowe),
- rozwój przedsiębiorczości, w tym łatwiejszy dostęp do kapitału i technologii, także ograniczanie barier prawno-administracyjnych,
- wzrost zatrudnienia i aktywności zawodowej, uelastycznienie rynku pracy, poprawa edukacji, unowocześnienie systemu zabezpieczeń społecznych, ograniczenie biedy i wykluczenia społecznego,
- ochrona środowiska naturalnego, w tym ograniczanie zmian klimatycznych i ochrona zasobów naturalnych.

Główne uwarunkowania realizacji w/w celów tkwią w gospodarce opartej na wiedzy, której nośnikami są: przemysł wysokiej technologii, zaplecze B+R, edukacja, rozwój usług biznesowych oraz usług społeczeństwa informacyjnego. To one przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. OECD w projekcie badań przyczyn wzrostu gospodarczego także określa podobne, istotne uwarunkowania rozwojowe XXI wieku:

- umiejętne wykorzystanie techniki i infrastruktury organizacyjnej,
- wzmacnianie potencjału innowacyjności, kreowania wiedzy i transferu technologii,
- wzmacnianie edukacji i poprawa jakości potencjału ludzkiego,
- wspomaganie tworzenia nowych firm i przedsiębiorczości.<sup>1</sup>

Realizacja założeń Strategii Lizbońskiej zakłada przede wszystkim stworzenie dogodnych warunków dla tworzenia nowych firm i miejsc pracy, zarówno w zakresie jakości, jak też mobilności siły roboczej. Wymaga to niewątpliwie zmian w zakresie prowadzonych polityk wspólnotowych, a zwłaszcza polityki rolnej i regionalnej, które w obliczu tej strategii winny przybrać bardziej aktywny charakter, kładąc akcent na rozwój obszarów wiejskich i wzrost konkurencyjności regionów.

## **2. Geneza, cele i zasady Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)**

Wspólna Polityka Rolna (WPR, Common Agricultural Policy — CAP) jako jedna z najstarszych wspólnotowych polityk (obok polityki handlowej) wprowadzona została do realizacji w latach sześćdziesiątych w obliczu braku żywności w Europie zniszczonej wojną. W tym czasie deficyt żywności dał

się też zauważyć również na rynku światowym. Autorzy koncepcji wspólnego rynku rolnego ówcześni ministrowie rolnictwa Holandii — Sico L. Mansholt oraz Francji — Pierre Pflimlin, dążyli do stworzenia sektora rolnego, który byłby nowoczesny, wydajny, zapewniał zaopatrzenie w żywność mieszkańców Europy oraz gwarantował odpowiedni poziom ludności rolniczej.<sup>2</sup>

Zgodnie z ich koncepcjami integracja miała polegać nie tylko na prostym dodawaniu potencjałów rolniczych państw członkowskich, lecz na utworzeniu nowego jakościowo organizmu w tym sektorze, rządzącego się odmiennymi prawami. Decyzja o utworzeniu Wspólnej Polityki Rolnej została sformułowana jeszcze w Traktacie Rzymskim (25 stycznia 1957 roku). Spośród jego 235 artykułów aż 133 (czyli ponad połowa) dotyczyły rolnictwa i rynku rolnego. Obecnie prawodawstwo rolne Wspólnot Europejskich stanowi około 40 proc. całego prawodawstwa wspólnotowego. Żadna inna dziedzina nie została tak szczegółowo uregulowana wspólnymi przepisami jako rolnictwo. Świadczy to o randze, jaką przywiązuje się we Wspólnotach do problematyki rolnej.

W artykule 39 Traktatu Rzymskiego określono pięć celów Wspólnej Polityki Rolnej:<sup>3</sup>

1. zwiększenie wydajności rolnictwa przez postęp techniczny, racjonalizację produkcji rolnej oraz optymalne zatrudnienie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej,
2. zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej, głównie przez wzrost dochodów indywidualnych uzyskiwanych dzięki pracy w rolnictwie,
3. stabilizacja rynków rolnych,
4. zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego,
5. zagwarantowanie umiarkowanych cen dla konsumentów.

Sformułowanie celów Wspólnej Polityki Rolnej w Traktacie Rzymskim nie oznaczało jednoczesnego określenia metod i instrumentów realizacji tych celów. Trzy podstawowe zasady, na których opiera się WPR do dziś wypracowywano przez wiele lat, aż zostały w pełni przyjęte w roku 1968:

- zasada wspólnego rynku produktów rolnych,
  - zasada preferencji Wspólnoty,
  - zasada finansowej solidarności.
- Pierwsza zasada oznacza swobodny obrót produktami rolnymi i jednolite reguły interwencji na obszarze Wspólnoty. Zasada preferencji europejskiej

szych oznacza pierwszeństwo zbytu na rynku Wspólnoty artykułów rolnych wyprodukowanych na jej obszarze i polega na ograniczeniu dostępu do wspólnego rynku tańszych produktów, pochodzących z krajów trzecich. Zasada solidarności finansowej polega na tym, że koszty finansowania rolnictwa są ponoszone przez wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od tego, jakiego produktu i kraju dotyczą. Finansowaniu rolnictwa służy Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR — European Agriculture Guidance and Guarantee Fund EAGGF). Składa się on z dwóch sekcji:

- Sekcji Gwarancji, której środki są przeznaczane na dopłat bezpośrednie, tzw. środki towarzyszące oraz interwencje rynkowe, np. zakup nadwyżek produkcji rolnej, subsydiowanie eksportu rolnego,
- Sekcja Orientacji, której środki służą do finansowania zmian strukturalnych w rolnictwie.

### 3. Instrumenty WPR

Przyjęte zasady WPR stanowiły jedynie ogólne normy funkcjonowania wspólnego rynku rolnego. Ich realizacja (także celów) wymagała przyjęcia bardziej szczegółowych programów i rozwiązań. Pierwszymi tego typu rozwiązaniami były propozycje zawarte w tzw. Planie Mansholta (1962 rok).<sup>4</sup> Następnie w 1968 roku zaczęto wprowadzać wspólne ceny na produkty rolne i tak rozpoczęła się WPR w zjednoczonej Europie „szóstki”. W kolejnych latach system regulacji uszczegóławiano, rozszerzano i wzbogacano. Tak więc obecnie instrumenty służące realizacji WPR dają się sprowadzić do dwóch obszarów:

- Polityki interwencji rynkowej,
- Polityki strukturalnej.

#### 3.1. Instrumenty interwencji rynkowej

Instrumenty interwencji rynkowej dotyczą realizacji drugiej zasady WPR, czyli preferencji europejskiej, która oznacza pierwszeństwo zbytu dla artykułów wytworzonych przez rolników Wspólnot Europejskich (WE) przed produktami importowanymi. Można je podzielić na dwie grupy interwencyjne:

A. Interwencje dotyczące produktów zewnętrznych, czyli produkowanych przez kraje trzecie.

B. Interwencje na rynku wewnętrznym dotyczące produktów wytworzonych na terenie Wspólnoty.

Ad. A. Wśród interwencji zewnętrznych stosowane są następujące:

- wysokie cła,
- ceny progów — jest to najniższa cena, po której można importować zboża, cukier, produkty mleczne i oliwę z oliwek. Różnica między ceną światową a ceną progów jest obciążona opłatą wyrównawczą, której wysokość wynika z obowiązującej na obszarze Wspólnoty ceny wskaźnikowej. Importowany produkt wchodzi na obszar Wspólnoty z ceną równą cenie wskaźnikowej,

- ceny służy — jest to odpowiednik cen progów dla wieprzowiny, drobiu i jaj,

- ceny informacyjne — odpowiednik ceny progów dla owoców, jarzyn, produktów rybnych i wina,

- ceny odniesienia lub zmienne ceny importowe wywodzące się z ceny wskaźnikowej,

- opłaty wyrównawcze — jest to różnica między wewnętrzną ceną danego produktu a ceną po jakiej sprzedaje się importowany produkt. Jeżeli cena światowa jest niższa od ceny progów, odzwierciedlającej poziom ceny wspólnotowej, importer jest zobowiązany pokryć tę różnicę. W przypadku, gdy cena światowa jest wyższa niż ustalona cena progów, można nałożyć opłatę wyrównawczą na własny eksport, aby zapobiec nadmiernej sprzedaży na rynki pozawspólnotowe i na tym samym nie dopuścić do nadmiernego wzrostu cen. Jest to więc element stabilizujący poziom cen wewnątrz Wspólnoty.

Ad. B. Wśród interwencji wewnętrznych stosowane są następujące:

- cena wskaźnikowa — zwana także docelową, kierunkową, orientacyjną lub bazową — jest to cena, do której zmierzać powinny ceny otrzymywane przez producentów na rynku Wspólnoty. Nie jest to jednak cena gwarantowana, a jedynie sugerowana, ustalana na poziomie zapewniającym odpowiednio wysokie dochody rolnikom. Obowiązuje na terenie Wspólnoty w stosunku do towarów wytworzonych na jej obszarze, takich jak: zboża, cukier, mleko, oliwa z oliwek, rzepak, nasiona słonecznika. Cena ta jest określana na podstawie przewidywanych trendów w produkcji w określonym sektorze oraz przewidywanej konsumpcji, z jednoczesnym uwzględnieniem tendencji występujących na innych rynkach branżowych. Na jej podstawie ustalane są ceny progów oraz ceny interwencyjne,

- cena interwencyjna — jest to cena, po której agencje interwencyjne skupują nadwyżki produkcyjne, w sytuacji gdy podaź tak wzrasta, iż cena rynkowa spada poniżej ceny minimalnej. Stosuje się ją m.in. do zbóż, cukru, wołowiny, wieprzowiny, mleka w proszku, masła, tytoniu,
- subsydia — mają one za zadanie rekompensowanie utraconych dochodów rolniczych oraz ograniczenie rozmiarów produkcji rolnej. Najczęściej stosowanymi rodzajami subsydiów są:
  - bezpośrednie subwencje dochodowe dla producentów określonych produktów,
  - subwencje ryczałtowe (rośliny włókniste, chmiel itd.),
  - subwencje jakościowe w odniesieniu do owoców i warzyw,
  - subwencje za zmianę przeznaczenia niektórych produktów (np. wykorzystanie zbóż i cukru w przemyśle chemicznym),
  - subwencje kompensacyjne dla producentów, którzy zobowiążą się do zmniejszenia łącznej powierzchni zasiewów,
  - subsydia do eksportu artykułów rolnych występujących w nadmiarze (eksporterzy uzyskują rekompensatę równą różnicy między ceną obowiązującą na terenie Wspólnoty, a niższą ceną na rynku światowym).<sup>5</sup>

### 3.2. Instrumenty polityki strukturalnej

Interwencyjna polityka strukturalna w zakresie rolnictwa obejmuje zarówno cechy strukturalne samego rolnictwa (w tym strukturę agrarną, właściwe gospodarstwom rolnym proporcje i cechy czynników produkcji oraz system gospodarowania), jak również jego otoczenia ekonomicznego (handel artykułami rolnymi i przemysł rolno-spożywczy) oraz przestrzennego (przestrzennego ujęciu regionalnym). Głównym celem polityki strukturalnej jest poprawa średnio- i długookresowej sytuacji w rolnictwie poprzez dostosowanie struktury produkcji do struktury popytu. Oczekiwanie efektów w dłuższym przedziale czasowym jest podstawowym kryterium odróżniającym tę politykę od polityki cenowo-rynkowej, obliczonej głównie na uzyskanie efektów krótkookresowych.<sup>6</sup> Polityka strukturalna i polityka rynkowa są względem siebie komplementarne — obie mają prowadzić do wzrostu dochodów rolników i rozsądnych cen dla konsumentów.

W przeciwieństwie do działań rynkowych, które wymagają centralnego i jednolitego zarządzania, polityka strukturalna jest realizowana w przewa-

zającej części przez same państwa członkowskie. W praktyce oznacza to, że poszczególne kraje zgłaszają ogólne programy oraz projekty operacyjne, natomiast Wspólnota zatwierdza je i pokrywa znaczną część wydatków, do wysokości 55—75 proc. Na szczeblu wspólnotowym finansowaniem zmian strukturalnych zajmuje się Sekcja Orientacji w EFOiGR.

Polityka strukturalna znajduje się raczej w cieniu polityki rynkowej, jednak jej znaczenie systematycznie rośnie, a zwłaszcza dziś w aspekcie programu społeczno-gospodarczego z Lizbony. I tak np. pod koniec lat osiemdziesiątych proporcje wydatków na Sekcję Gwarancji i Orientacji wyniosły 96 proc. do 4 proc., na początku lat dziewięćdziesiątych — 94 proc. do 6 proc., w poprzedniej strategii finansowej, tj. w latach 1993—1999 Sekcja Orientacji miała pułę równą 150 mld ECU.

Ze środków strukturalnych funduszu najczęściej finansowano następujące przedsięwzięcia:

1. Modernizację gospodarstw rolnych; rolnik, aby otrzymać dotacje musi spełnić następujące wymagania:

- przedstawić plan rozwoju gospodarstwa,
- wykazać, że praca w gospodarstwie jest jego głównym zajęciem,
- posiadać kwalifikacje rolnicze,
- prowadzić uproszczoną rachunkowość w gospodarstwie,
- inwestycje nie mogą zwiększyć podaży produktów nadwyżkowych.

2. Wspieranie młodych rolników (do 40. roku życia) — mogą ubiegać się o dotacje osiedleńcze i na modernizację gospodarstw.

3. Przyspieszenie tzw. odnowy generacyjnej (wymiany pokoleń); rolnik po ukończeniu 55 lat może otrzymywać wcześniejszą emeryturę, jeżeli przekaze ziemię na rzecz gospodarstw rozwojowych.

4. Kształcenie rolników i podnoszenie kwalifikacji w celu upowszechniania postępu technicznego i ekonomicznego; dotowane są kursy specjalistyczne, pokazy i demonstracje nowych technologii, badania naukowe wspomagające politykę strukturalną.

5. Pomoc dla młodych farmerów, którzy chcą się przekwalifikować i znaleźć zatrudnienie poza rolnictwem.

6. Prowadzenie gospodarstw w rejonach górskich, niekorzystnych i trudnych w gospodarowaniu.

7. Zalesianie — dotuje się 80 proc. kosztów nowych zalesień i budowy leśnych dróg.



8. Prowadzenie księgowości, grupowe użytkowanie sprzętu, dotacje do instytucji obsługujących rolników oraz instytucji doradczych.<sup>7</sup>

Poza oddziaływaniem na strukturę gospodarstw rolnych, polityka strukturalna obejmuje swym zasięgiem także przetwórstwo oraz dystrybucję artykułów rolnych.

Realizowana przy pomocy powyższych instrumentów polityka rolna spowodowała, iż już pod koniec lat siedemdziesiątych WE osiągnęły samowystarczalność w zakresie zaopatrzenia w większość artykułów żywnościowych (a to był główny cel WPR — punkt 1 niniejszego opracowania). Ponadto dzięki WPR osiągnięto:

- przyspieszenie dynamiki przekształceń struktury agrarnej,
- wzrost produkcji,
- ustabilizowanie cen produktów rolnych,
- wzrost wydajności pracy,
- zainicjowanie rozwoju zacofanych regionów wiejskich.

Mimo tych pozytywnych efektów, WPR nie rozwiązała wielu problemów rolnictwa w zjednoczonej Europie. Zarówno literatura jak też prowadzone badania wskazują na następujące jej negatywne skutki:

- nadprodukcja żywności. Produkcja żywności rośnie w krajach Wspólnoty średnio w tempie 2 proc. rocznie, natomiast spożycie w tempie 0,5 proc. rocznie. Powoduje to wzrost kosztów skupu nadwyżek, magazynowania, subsydiowania eksporterów i producentów,
- wzrost wydatków na rolnictwo. W kolejnych dekadach średni roczny poziom wydatków na WPR osiągał w latach 70, 5 mld euro, w latach osiemdziesiątych — 18 mld euro, w latach dziewięćdziesiątych — 35 mld euro. W 2003 roku na WPR przeznaczono kwotę 47 mld euro, tj. 43 proc. całego budżetu Unii Europejskiej,
- oddzielenie rynku rolnego Wspólnoty od rynku światowego, które nie pozwala na zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego UE,
- nadmierna biurokratyzacja powodująca marginalizację funkcjonowania mechanizmu rynkowego,
- niezadowalający poziom dochodów rolniczych,
- nierówny podział korzyści płynących ze wzrostu produkcji pomiędzy poszczególne kraje, rolników i przedsiębiorstwa. Na wspólnej polityce rolnej skorzystali przede wszystkim rolnicy, którzy posiadali duże gospodarstwa i produkowali najwięcej,

- pogłębianie różnic wewnątrzsektorowych między farmami dużymi i małymi oraz różnic pomiędzy poszczególnymi regionami,
- zanikanie niektórych funkcji społecznych i kulturowych wsi w wyniku migracji ze wsi rolników niezdolnych do konkurencji na rynku.

#### 4. Reforma WPR

Zaproponowana w końcu lat sześćdziesiątych przez Mansholta WPR obejmowała następujące problemy:

- dokonanie zmian strukturalnych,
- ograniczenie liczby osób pracujących w rolnictwie,
- powiększenie i modernizację gospodarstw,
- ograniczenie powierzchni upraw,
- zmniejszenie pogłowia bydła mlecznego.

Napotykała już wówczas opory ze strony środowisk rolniczych wprowadzona została w ograniczonym zakresie, ale otworzyła szeroką dyskusję, która w perspektywie wielu lat zaowocowała kolejnymi reformami. Najważniejsze reformy to:

- Zielony Raport,
- Plan Mc Sharry'ego,
- AGENDA 2000,
- reforma WPR z czerwca 2003 roku,
- Wspólna Polityka Rozwoju Rolnictwa i Regionów Wiejskich (WPR-RiRW, Common Agricultural and Rural Policy for Europe — CARPE).

##### 4.1. Zielony Raport

Zielony Raport opublikowano w 1985 roku, zakwestionowano w nim skuteczność dążenia do wzrostu dochodów ludności rolniczej poprzez zwiększanie produkcji, natomiast sugerowano potrzebę ograniczenia interwencji cenowo-rynkowych na rzecz wzrostu znaczenia polityki strukturalnej. Zwrócono również uwagę na potrzebę zahamowania odpływu ludności z terenów wiejskich, ochrony środowiska naturalnego, poprawy jakości żywności, łagodzenia obciążeń podatkowych oraz wspierania pozarolniczych funkcji wsi. Na zaleceniach „Zielonego Raportu” oparty został program reformy (której wdrażanie rozpoczęto w 1986 roku) obejmującej następujące założenia:

- szersze wspieranie polityki rynkowej mechanizmami strukturalnymi,
- wprowadzenie tzw. dyscypliny budżetowej w stosunku do wydatków na podtrzymanie rynku rolnego,
- wprowadzenie systemu kontroli rozmiarów produkcji, tzw. stabilizatorów rolniczych lub kwot,
- stopniowe obniżanie cen przyjmowanych corocznie decyzjami Wspólnoty,
- podniesienie wymogów jakościowych,
- wprowadzenie systemu ugorowania ziemi (za wycofanie ziemi z użytkowania rolnicy otrzymywali premie),
- specjalna pomoc dla gospodarstw, które ekstensyfikują produkcję,
- rozszerzenie systemu bezpośredniej pomocy dla gospodarstw, które dostosowują produkcję do realnego popytu.

Realizacja założeń reformy z „Zielonego Raportu” miała zmniejszyć nadwyżki produkcyjne i wydatki na CAP. Jednakże zmiany okazały się mało skuteczne, a wydatki budżetowe na realizację WPR wciąż wzrastały,<sup>8</sup> co wpływało na konieczność dalszych reform.

#### 4.2. Plan Mc Sharry’ego

Nowe propozycje zmian przedstawił w 1992 roku ówczesny komisarz ds. rolnictwa Ray Mc Sharry. Jego program nazwany „planem Mc Sharry’ego” przewidywał m.in.:

- szersze stosowanie instrumentów polityki strukturalnej,
- promowanie dywersyfikacji działalności gospodarczej na wsi (tzw. wielofunkcyjny rozwój wsi),
- wprowadzenie programu „akcja rolnictwo — środowisko” przewidującego specjalne premie dla rolników, którzy podejmują działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego,
- wprowadzenie programu zalesiania gruntów rolniczych,
- system przymusowego ugorowania ziemi,
- wcześniejsze odchodzenie rolników na emeryturę,
- obniżenie regulowanych cen podstawowych produktów rolnych (w ciągu trzech lat o 15—30 proc.),
- wprowadzenie bezpośrednich subwencji kompensujących rolnikom straty w dochodach spowodowane niższymi cenami (tzw. dopłaty bezpośrednie),

• zaostrzenie warunków uzyskania pomocy dla gospodarstw, które są w stanie samodzielnie sprostać konkurencji i skierowanie jej do najbardziej potrzebujących (dotychczas 20 proc. najsilniejszych gospodarstw otrzymało 80 proc. środków).

Wydatki na wspólną politykę rolną wzrosły w 1991 roku o 36 proc. w porównaniu z 1987 rokiem. Zbiory zbóż, których wielkość wносиła średnio 156 mln ton w latach 1985—1987, wzrosły do 164 mln ton w latach 1989—1991, a w roku 1991 osiągnęły rekordowy poziom 181 mln ton. Było oczywiste, że wspólna polityka rolna wymaga gruntownej reformy.

Powyższa reforma była najbardziej radykalną, a pierwszy jej etap zrealizowano w latach 1993—1996. Już wówczas dały się odczuć jej pierwsze efekty w postaci zmniejszenia powierzchni zasiewów oraz wzrostu produkcji podstawowych płodów rolnych.<sup>9</sup> Dotychczas rolnik sam decydował ile ziemi pozostawi odłogiem. Nowy system zobowiązywał farmerów do wyłączenia z uprawy 15 proc. swoich ziem, za co przysługiwały dość wysokie dopłaty „hektarowe”. Rolnicy, których powierzchnia gospodarstw nie przekraczała 17—20 ha, otrzymywali dopłaty bez konieczności odłogowania ziemi.

Zmniejszenie rozmiarów produkcji pociągnęło za sobą kolejne pozytywne skutki w postaci zmniejszenia zapasów płodów rolnych.<sup>10</sup>

Reforma wpłynęła także na realny wzrost dochodów rolników<sup>11</sup> oraz pozytywny stan środowiska naturalnego.

Reforma nie rozwiązała wszystkich problemów rolnictwa europejskiego, europejskiego przede wszystkim problemu jego konkurencyjności na rynku światowym. Nie udało się osiągnąć obniżenia cen artykułów rolnych oraz kosztów Wspólnej Polityki Rolnej.<sup>12</sup>

#### 4.3. AGENDA 2000

Dla zwiększenia orientacji rynkowej w rolnictwie jako warunku rozwoju europejskiego sektora rolno-żywnościowego, wzrostu jego efektywności i konkurencyjności oraz wzmocnienia strukturalnego i ekologicznego rozwoju obszarów wiejskich podjęto kolejne reformy, które znalazły się w dokumencie opublikowanym w 1997 roku pod nazwą „AGENDA 2000” lub „Pakiet Pantera”, a będące kontynuacją Mc Sharry’ego.

Podstawowe założenia reformy zawartej w AGENDZIE 2000, które skierowano do realizacji w latach 2000—2006 przedstawiają się następująco:

- obniżenie cen interwencyjnych podstawowych produktów rolnych o 20 proc., które ma prowadzić do wzrostu ich konkurencyjności na rynku zewnętrznym, jak i wewnętrznym,
- rekompensowanie obniżki cen wzrostem bezpośrednich dopłat dla rolników,
- utrzymanie systemu zachęt do składowania produktów w gospodarstwie, polegającego na comiesięcznym zwiększaniu cen interwencyjnych w okresie od października do maja następnego roku,
- obniżenie stopy obowiązkowego odłogowania do 10 proc. powierzchni zasiewów,
- uznanie celów związanych z ochroną środowiska za jedno z nadrzędnych zadań CAP, państwa członkowskie zostały upoważnione do uzależnienia dopłat wyrównawczych od przestrzegania przepisów o ochronie środowiska,
- stworzenie jednolitego, wewnętrznie spójnego programu wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich (obok funkcji produkcyjnej, rozwój obszarów wiejskich ma się stać drugą podstawową funkcją unowocześnionej CAP),
- wzmocnienie polityki strukturalnej,
- kreowanie alternatywnych miejsc pracy i źródeł dochodów rolników i ich rodzin,
- ochrona unikalnego dziedzictwa kulturowego wsi,
- specjalne wsparcie dla tych form działalności, które wymagają od rolników dodatkowych wysiłków, np.:
  - stosowanie ekologicznych metod uprawy i hodowli,
  - utrzymanie w stanie półdzikim obszarów stanowiących naturalne środowisko rzadkich gatunków roślin i zwierząt,
  - prowadzenie sadów i zakładanie żywopłotów żywopłotów sposób tradycyjny,
  - hodowla bydła na terenach górskich,
  - utrzymanie mokradeł.<sup>13</sup>

Założenia polityki rolnej zawarte w AGENDZIE zostały ukierunkowane dla podporządkowania Strategii Lizbońskiej. Miało temu służyć zwrócenie szczególnej uwagi na wzmocnienie polityki strukturalnej, wspomaganie obszarów wiejskich, w tym kreowanie alternatywnych miejsc pracy. Uwzględnienie Strategii Lizbońskiej w obszarze polityki rolnej znalazło też wyraz w dodatkowych rozwiązaniach wprowadzanych do AGENDY 2000.

#### 4.4. Reforma WPR z czerwca 2003 roku

Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia WPR, a także postępy w jej reformowaniu, Komisja Europejska przedstawiła w styczniu 2003 roku pakiet propozycji pt. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej — długoterminowa perspektyw dla zrównoważonego rolnictwa. Został on pozytywnie zapiniowany i przyjęty przez ministrów rolnictwa krajów członkowskich WE na posiedzeniu w Luksemburgu w czerwcu 2003 roku. A oto główne założenia tej reformy:

- wprowadzenie nowego systemu płatności bezpośrednich — jednolitej płatności na gospodarstwo (JPG) lub jednolitej płatności regionalnej) JPR), niezależnych od wielkości produkcji,
- uzależnienie otrzymywania w/w płatności od spełnienia wymagań w zakresie prawidłowego zarządzania ziemią, ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowotności i dobrostanu zwierząt, jak również bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie — zasada współzależności (cross-compliance),
- stopniowa redukcja dopłat w latach 2005—2013,
- wprowadzenie mechanizmu dyscypliny finansowej polegającego na redukcji płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR,
- zmniejszenie poziomu dopłat bezpośrednich dla największych farm, w celu wygenerowania dodatkowych środków na rozwój wsi,
- wprowadzenie limitu maksymalnej pomocy na gospodarstwo w wysokości 300 tys. euro rocznie,
- obniżka cen interwencyjnych w odniesieniu do zbóż (finalnie o 5 proc.) oraz wyższe dopłaty bezpośrednie dla producentów zbóż,
- reformy w odniesieniu do produkcji mleka, ryżu, pszenicy, roślin wysokobiałkowych i oleistych, skrobi ziemniaczanej i suszy paszowych,
- przyspieszenie reform sektora mlecznego poprzez zróżnicowanie obniżki cen interwencyjnych masła i odtłuszczonego mleka w proszku,
- utrzymanie systemu kwotowania mleka do roku kwotowego 2015.<sup>14</sup>

Z przytoczonych założeń wynika, iż propozycje powyższe, których realizację już rozpoczęto, idą w kierunku pewnego uproszczenia CAP, wzmocnienia rozwoju wsi, promocji małych gospodarstw oraz ekologicznych i ekstenywnych metod upraw i hodowli.<sup>15</sup>

#### 4.5. Wspólna Polityka Rozwoju Rolnictwa i Regionów Wiejskich (CARPE)

Pierwsze zmiany CAP w CARPE zapoczątkowane zostały w latach dziewięćdziesiątych, dziewięćdziesiątych zasadnicze kierunki tych zmian nakreśliła AGENDA 2000, które uzupełnione zostały postanowieniami Komisji Europejskiej z czerwca 2000 (punkt 4.4 opracowania). Nowa polityka idzie w kierunku przesunięcia punktu ciężkości — od wspierania rolników na rynkach produktów do działań zintegrowanych z innymi elementami polityki, które przyczyniają się do rozwoju terenów wiejskich, tj. polityką regionalną, transportową, ekologiczną i społeczną.

Celem zmodyfikowanej Wspólnej Polityki Rozwoju Rolnictwa i Regionów Wiejskich (CARPE) jest stworzenie rolnictwa ekonomicznie wydajnego i przyjaznego dla środowiska i stymulowanie zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty.<sup>16</sup>

Nowa CARPE odpowiadająca programowi Strategii Lizbońskiej jest sama w sobie bardziej spójna oraz bardziej zintegrowana z innymi politykami sektorowymi. Daje się to zaobserwować w tym, iż:

1) Trzy podstawowe elementy CARPE, tj. wydane rolnictwo, bezpieczeństwo ekologiczne i rozwój wsi (w tym dezagraryzacja wsi, tj. rozwój agroturystyki i turystyki wiejskiej są bardziej ze sobą sprzężone, przyczyniając się do łagodzenia konfliktów między rolnictwem a środowiskiem wiejskim. Taka polityka jest bardziej elastyczna we wspieraniu społeczności lokalnych — farmerów i nie farmerów, jak również organizacji spółdzielczych; tworzy zrównoważone inicjatywy gospodarcze w regionach wiejskich, a nie takie, które kładłyby nadmierny nacisk na aspekt sektorowy oraz przyczynia się do aktywizacji zatrudnienia na obszarach wiejskich, a o to również chodzi w Strategii Lizbońskiej.

2) Intencją CARPE jest usunięcia dysproporcji w rolnictwie, będących wynikiem nadmiernych preferencji dla niektórych sektorów kosztem innych. Dysproporcje te nierzadko zniechęcały rolników do produkcji towarów zróżnicowanych o wysokiej jakości.

3) CARPE umożliwia europejskiemu rolnictwu lepszą integrację ze światowym rynkiem żywności, od którego izolowało się ono w przeszłości. Oznacza to unikanie szkodliwych efektów destabilizacji rynków światowych poprzez subsydiowanie lub opodatkowanie eksportu artykułów rolnych. Innymi słowy, europejscy rolnicy i przemysł spożywczy mają okazję wykazania, iż są

konkurencyjni na rynku światowym i w ten sposób mają mieć wkład w rozwój gospodarki europejskiej eksportując artykuły spożywcze wysokiej jakości.

4) Zwiększa się rola funduszy strukturalnych w zakresie modernizacji rolnictwa oraz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Wieś ma być nie tylko producentem, ale także miejscem świadczenia usług. Następuje także powiązanie polityki rolnej z regionalną, społeczną, transportową, ochrony środowiska w kontekście gospodarki opartej na wiedzy.

Nowa CARPE opiera się na czterech elementach:

1. stabilizacja rynku (market stabilisation — MS),
2. dopłaty za dbałość o środowisko i krajobraz (environmental and cultural landscape payment — ECLP),
3. inicjatywy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (rural development incentives — RDI),
4. przejściowa pomoc dostosowawcza (transitional adjustment assistance — TAA).

W pierwszym elemencie podkreśla się konieczność zredukowania do minimum roli interwencji rynkowej na rzecz polityki strukturalnej. Poziom cen ma być obniżony i powiązany z systemem cen światowych.

Drugi element ma służyć ochronie naturalnych i kulturalnych zasobów obszarów wiejskich poprzez korzystne dla natury sposoby gospodarowania oraz zachowanie szczególnie cennych ekosystemów i mikroregionów o specjalnych właściwościach krajobrazowych, tradycyjnej architektury i produkcji.

Trzeci element koncentrowałby się na pobudzaniu możliwości pozarolniczego zastosowania czynników produkcji. Obejmowałby wszystkie aspekty rozwoju obszarów wiejskich, traktując rolnictwo, jako ważny, ale już nie najważniejszy przedmiot oddziaływania.

Czwarty element mający charakter przejściowy, miałby przyjąć postać subwencji kompensacyjnych w zmienionej formule. Środki finansowe w ramach TAA miałyby zostać przeznaczone na ułatwienia w reorganizacji gospodarstw, w związku z postulowaną zmianą ich modelu w niedalekiej przyszłości.<sup>17</sup>

## Podsumowanie

Wspólna Polityka Rolna należy do tych polityk, które mają wpływ na realizację założeń lizbońskich, dotyczy to zwłaszcza działań strukturalnych.



WPR w początkowej fazie funkcjonowania skupiała się głównie na pasywnych elementach polegających na dopłatach do cen produktów rolnych. Natomiast jej ewolucja poszła w kierunku położenia nacisku na aktywne elementy, co znalazło wyraz w nakierowaniu WPR na rozwój obszarów wiejskich, walkę z bezrobociem i zapaścią edukacyjną na wsi, a także pomoc regionom wyspecjalizowanym w rybołówstwie. Odzwierciedleniem powyższych poczynań jest również większe powiązanie i kompatybilność WPR z innymi politykami, w tym m. in. z regionalną i społeczną. Ta ewolucja, przyjęte i proponowane kierunki reform uwzględniają podstawowe założenia Strategii Lizbońskiej. Od powodzenia reform WPR (CAP) w ramach CARPE zależą sukcesy realizacji Strategii Lizbońskiej w obszarze jej trzech filarów, tj. gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska, a tym samym realizacja celu nadrzędnego.

#### Przypisy

<sup>1</sup> Opracowano na podstawie materiałów Komisji Europejskiej (reprezentacja w Polsce) [www.europa.del.pol.pl](http://www.europa.del.pol.pl)

<sup>2</sup> M. Brzóska: *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 16.

<sup>3</sup> Artykuł 39 Traktatu Rzymskiego.

<sup>4</sup> Nazwa pochodzi od nazwiska jego twórcy, holenderskiego ministra finansów L. Mansholta.

<sup>5</sup> Instrumenty zewnętrzne i wewnętrzne opracowano na podstawie: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs: *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, European Economy No 5, 1997, s. 55–56.

<sup>6</sup> M. Ciepielewska: *Wspólna polityka rolna EWG*, Warszawa 1981, s. 12.

<sup>7</sup> Źródło jak w przypisie 5.

<sup>8</sup> Wydatki na wspólną politykę rolną wzrosły w 1991 roku o 36 proc. w porównaniu z rokiem 1987. Zbiory zbóż, których wielkość wynosiła średnio 156 mln ton w latach 1985–1987, wzrosły do 164 mln ton w latach 1989–1991, a w roku 1991 osiągnęły rekordowy poziom 181 mln ton. Było oczywiste, że wspólna polityka rolna wymaga gruntownej reformy.

<sup>9</sup> Była to najbardziej radykalna reforma od chwili powołania wspólnej polityki rolnej. Pierwszy jej etap był zrealizowany w latach 1993–1996. Wprowadzone zmiany przyniosły efekty lepsze niż początkowo zakładano. Dzięki zmniejszeniu powierzchni zasiewów udało się zahamować wzrost produkcji podstawowych płodów rolnych. Produkcja zbóż wyniosła w 1994 roku 1632 mln ton, a więc spadła o 2,2 proc. w stosunku do roku poprzedniego oraz o 38 proc. w stosunku do roku 1992. Obszar gruntów wyłączonych z użytkowania wzrósł z 1,3 mln ha sprzed reformy do 5,9 mln ha w roku 1994. W przypadku zbóż, areal zasiewów zmniejszył się z 36 mln ha do 32 mln ha.

<sup>10</sup> Zapasy zbóż spadły z 30 mln ton w roku 1993 do 11,5 mln ton na koniec roku 1994. Zapasy wołowiny spadły do poziomu 100 tys. ton, podczas gdy w roku 1992 wynosiły ponad 1 mln ton.

<sup>11</sup> W 1994 roku realne dochody rolników wzrosły o 5,7 proc. w stosunku do roku poprzedniego.

<sup>12</sup> W roku 1994 roku dodatkowe koszty CAP wyniosły 81 mln ECU, natomiast w 1995 roku 93 mln ECU. Było to spowodowane wzrostem opłat wyrównawczych wyrównawczych 40 proc. oraz premii za ugorowanie ziemi o 26,7 proc.

<sup>13</sup> AGENDA 2000, także na podstawie materiałów Komisji Europejskiej (reprezentacja w Polsce) [www.europa.delpol.pl](http://www.europa.delpol.pl)

<sup>14</sup> Na podstawie materiałów Komisji Europejskiej pt. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej — długoterminowa perspektywa dla zrównoważonego rolnictwa, KE — reprezentacja w Polsce, www.europa.delpol.pl

<sup>15</sup> Poszczególne elementy reformy zaczęto wprowadzać w życie od 2004 roku, a od 2005 roku znacznie funkcjonować nowy system płatności. Jeśli państwo członkowskie będzie potrzebować okresu przejściowego na wdrożenie tego systemu, będzie mogło go wprowadzić najpóźniej w 2007 roku.

<sup>16</sup> Romanowska K.: *Wspólna Polityka Rolna — cele, zasady, ewolucja*, w: *Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne*, FAPA, Warszawa 1998, s. 31—48.

<sup>17</sup> Szerzej na temat CARPE — M. Greta, K. Lewandowski: *Inicjatywy rozwoju wsi jako element wspólnej polityki rozwoju wsi i rolnictwa dla Europy*, w: red. nauk. B. Mickiewicz: *Wykorzystanie lokalnych i regionalnych czynników w społeczno-gospodarczej aktywizacji obszarów wiejskich*, tom II, Szczecin 2002.