



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**



Strategia „rozwoju” rolnictwa Unii Europejskiej

**Janusz Rowiński
Katarzyna Chmurzyńska**

Warszawa, 7 grudnia 2012 roku

Plan prezentacji /zakres opracowania/



- 1. Wstęp – definicja strategii, hipoteza badawcza i metodologia**
- 2. Strategia rozwoju rolnictwa EWG w latach 1962-1992**
- 3. Charakterystyka strategii rozwoju rolnictwa zapoczątkowanej programem McSharry’ego**
- 4. Ewolucja funkcji spełnianych przez płatności bezpośrednie – podstawowy instrument WPR w latach 1992-2020**
- 5. Wnioski – porównanie strategii założonej na lata 2014-2020 ze strategią, która będzie najprawdopodobniej realizowana**

Strategia rozwoju rolnictwa /1/



- Strategia rozwoju rolnictwa jest długookresowym lub co najmniej średniookresowym, kompleksowym programem (**strategia założona**), składającym się z trzech podstawowych części (1) celów, które zamierza się osiągnąć, oraz (2) instrumentów, za pomocą których założone cele mają zostać osiągnięte oraz (3) środków finansowych przeznaczonych na ich realizację. Obecnie często strategia rozwoju rolnictwa stanowi część strategii rozwoju gospodarki żywnościowej lub rozwoju obszarów wiejskich.

Strategia rozwoju rolnictwa /2/



- Nie zawsze realizacja strategii przynosi założone przez programujących wyniki. Jednym z ważnych problemów badawczych jest zatem porównanie ex-post celów strategii założonej z przebiegiem jej realizacji i celami osiągniętymi (**strategia zrealizowana**).
- Możliwa jest również ocena, czy instrumenty za pomocą których strategia ma być realizowana, doprowadzą do osiągnięcia założonych celów (**ocena ex-ante możliwości realizacji strategii**).

Hipoteza badawcza



- **Nie jest możliwe osiągnięcie celów, sformułowanych w dokumentach programujących WPR na lata 2014-2020 za pomocą instrumentów, które proponuje KE w dokumentach przekazanych do zatwierdzenia Radzie i Parlamentowi Europejskiemu 12 października 2011 roku, a także za pomocą niektórych innych działań władz Wspólnoty i państw członkowskich.**

Metodologia badania



- 1. Analiza celów strategicznych WPR, które powinny być osiągnięte w latach 2014-2020 na podstawie dokumentów unijnych (Komisja, Rada, Parlament Europejski);**
- 2. Analiza instrumentów (przepisy prawne, budżet wieloletni), za pomocą których zamierza się osiągnąć założone cele strategiczne.**

Badanie oparte jest przede wszystkim na licznych opracowaniach cząstkowych, wykonanych w ostatnim roku w IERiGŹ-PIB oraz w innych ośrodkach naukowych. Zakres badań własnych był ograniczony.

Cele WPR (Traktat Rzymski; Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej)



- 1. Zwiększanie produktywności rolnictwa poprzez wprowadzanie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej i optymalizację czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;**
- 2. Zapewnienie ludności rolniczej właściwego poziomu życia, przede wszystkim przez zwiększanie dochodów pracujących w rolnictwie;**
- 3. Stabilizacja rynków;**
- 4. Gwarancja bezpiecznego poziomu zaopatrzenia;**
- 5. Zapewnienie konsumentom żywności po rozsądnych cenach.**

Cele WPR (Program McSharry'ego – 1992)



- 1. Zrównoważenie rynków rolnych UE,**
- 2. Poprawa konkurencyjności rolnictwa UE,**
- 3. Ekstensyfikacja gospodarowania, mająca na celu ochronę środowiska i zmniejszenie nadwyżek rolnych,**
- 4. Redystrybucja środków dla rolnictwa między większą liczbę gospodarstw rolnych,**
- 5. Zachowanie niezbędnej liczby gospodarstw rolnych.**

Cele (priorytety) WPR założone na lata 2014-2020



- 1. Wspieranie doradztwa rolniczego i doradzanie ludności mieszkającej na obszarach wiejskich,**
- 2. Poprawa konkurencyjności rolnictwa,**
- 3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i zarządzania ryzykiem w rolnictwie,**
- 4. Ochrona ekosystemów rolniczych i leśnych,**
- 5. Wspieranie gospodarki niskoemisyjnej i odpornej na zmiany klimatyczne gospodarki rolniczej, żywnościowej i leśnej,**
- 6. Ograniczenie ubóstwa na wsi i wspieranie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.**

Potencjalne sprzeczności celów WPR /1/



- Nie jest możliwa optymalizacja wielu celów. Możliwe jest natomiast, jeśli nie występują między nimi sprzeczności, osiągnięcie poziomu suboptymalnego.
- Traktat Rzymski. **Potencjalny konflikt między zapewnieniem właściwego poziomu życia ludności rolniczej (cel 5) a rozsądnymi cenami żywności dla konsumentów (cel 2).**

Potencjalne sprzeczności celów WPR /2/



- Program na lata 2014-2020. **Potencjalny konflikt między poprawą konkurencyjności rolnictwa (cel 2) a celami 4 (ochrona ekosystemów rolniczych i leśnych) i 5 (wspieranie gospodarki niskoemisyjnej i odpornej na zmiany klimatyczne).** Z celami 4 i 5 może wejść również w konflikt cel 6 (**ograniczanie ubóstwa na wsi i wspieranie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich**).

Scenariusz realizowany w latach 2014-2020



▪ „The integration scenario” (Scenariusz „integracyjny”)

Stworzenie nowych warunków dzięki lepszemu przeznaczeniu i „zazielenieniu” płatności bezpośrednich.

Możliwy jest również nowy impuls rozwoju obszarów wiejskich, jeśli państwa członkowskie i regiony wykorzystają nowe możliwości, a system wspólnych strategicznych ram odniesienia (*common strategic framework*) nie zlikwiduje efektu synergii innych funduszy UE z I filarem WPR (płatności bezpośrednie) lub nie osłabi wysiłków, których celem jest rozwój regionów wiejskich.

Etapy ewolucji instrumentów WPR /1/



- W ewolucji instrumentów można wyróżnić dwa okresy, różniące się między sobą dominującym typem instrumentów, za pomocą których realizowano przyjętą strategię:
- Okres I. Od początku WPR do rozpoczęcia wprowadzania w życie Programu MacSharry'ego: **dominacja mechanizmów rynkowych**. Finansowana przede wszystkim przez konsumentów polityka interwencyjno-protekcyjna, której efektem są znacznie wyższe ceny na rynku wewnętrznym niż na rynkach międzynarodowych;



Etapy ewolucji instrumentów WPR /2/

- Okres II. Od Programu Mac Sharry'ego do chwili obecnej.

Dominacja mechanizmów interwencji bezpośredniej. Zbliżenie cen rynku wewnętrznego do cen rynków międzynarodowych. Uzupełnianie dochodów rolników środkami budżetowymi. Polityka finansowana przede wszystkim przez podatników;

Ewolucja funkcji płatności bezpośrednich w latach 1992-2020:
**od środka wspierającego dochody do środka wymuszającego
pożądane zachowania rolników.**

Propozycje budżetu UE na lata 2014-2020 (28 państw, wersja zobowiązania, mld euro, ceny 2011 roku)



Wyszczególnienie	Komisja	HvR I	HvR II
Ogółem	1 092	1 011	1 011
„Wieloletnie Ramy Finansowe”	1 033	973	972
Poza Wieloletnimi Ramami Finansowymi	58	38	39
1. Wsparcie wzrostu	495	462	460
W tym: wsparcie konkurencyjności	156	153	140
wsparcie spójności	339	309	320
Wzrost zrównoważony: zasoby naturalne	386	364	372
W tym filar I	283	270	278
filar II	92	84	84

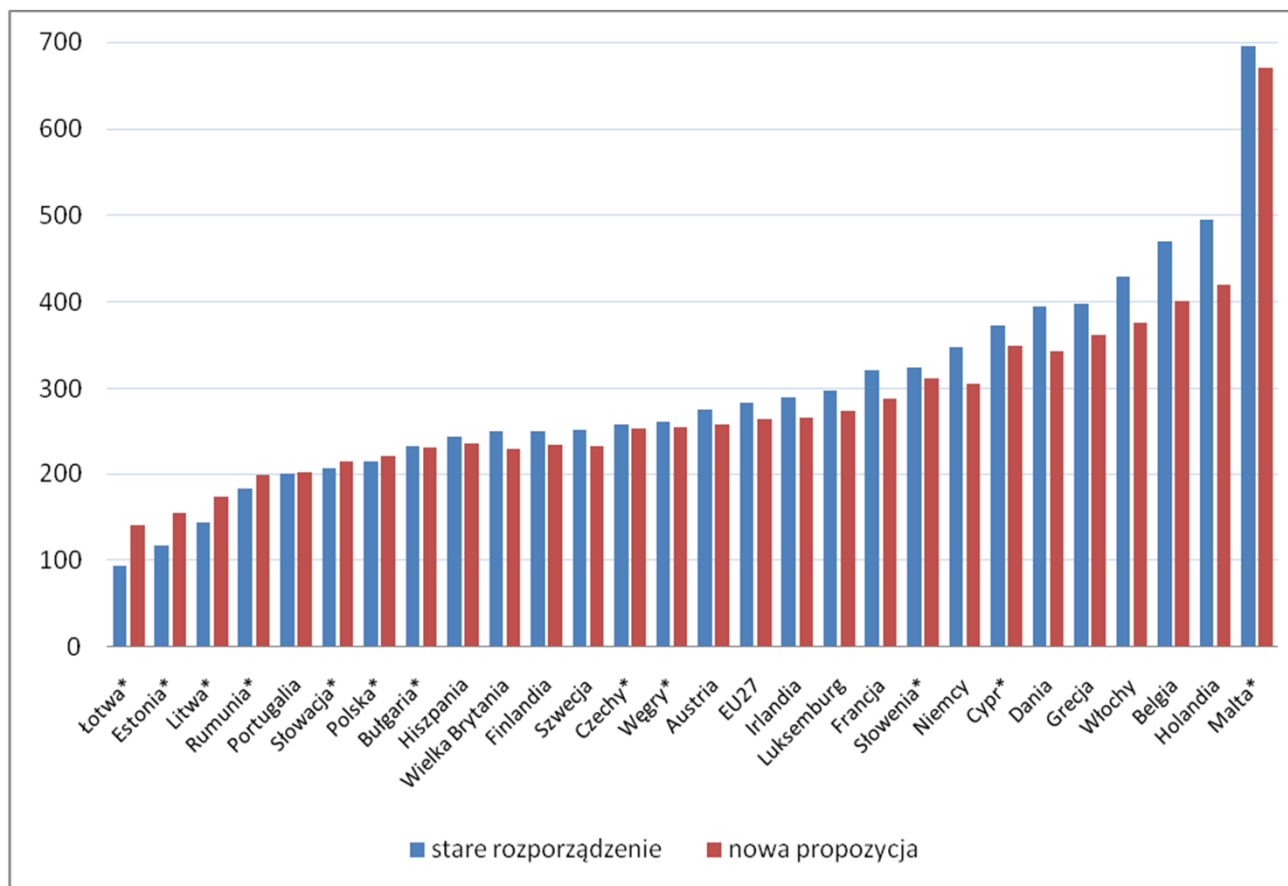
Informacja pochodzi z blogu Alana Matthews
No decision on MFF budget at first attempt, z dn. 23.11.2012

Roczne krajowe pułapy płatności bezpośrednich po roku 2018 (mln euro)



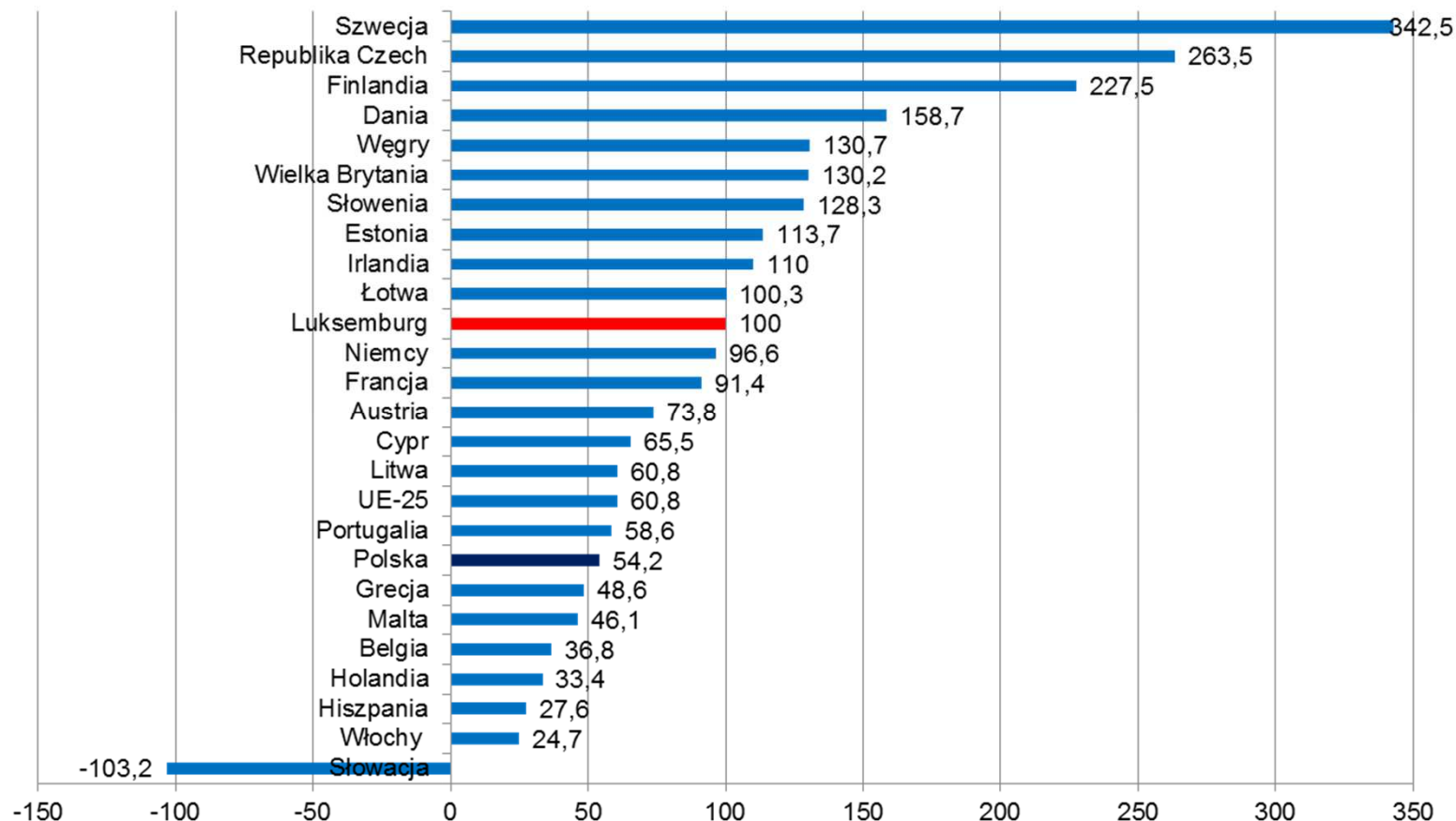
▪ Francja	7 620	Szwecja	714
▪ Niemcy	5 157	Austria	706
▪ Hiszpania	5 157	Portugalia	611
▪ Włochy	3 841	Finlandia	535
▪ Wielka Brytania	3 571	Belgia	525
▪ Polska	3 121	Litwa	458
▪ Grecja	2 173	Słowacja	399
▪ Rumunia	1 924	Łotwa	218
▪ Węgry	1 286	Słowenia	138
▪ Irlandia	1 236	Estonia	135
▪ Dania	909	Cypr	50
▪ Czechy	890	Luksemburg	34
▪ Bułgaria	801	Malta	5
▪ Holandia	763	Ogółem	42 851

Porównanie średnich stawek płatności (w EUR) bezpośrednich wyliczonych na podstawie obecnie obowiązujących przepisów oraz projektu KE



Źródło: WPR po 2013 roku Propozycja modyfikacji wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej, Marek Zagórski, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej

Udział dopłat do działalności operacyjnej w tworzeniu dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w 2006 roku według krajów członkowskich



Źródło: Dane FADN, 2006 r.

Środki PROW 2007-2014, którymi dysponują poszczególne państwa (mld euro; ceny bieżące)



▪ Polska	13 230	Słowacja	1 969
▪ Włochy	8 292	Wielka Brytania	1 910
▪ Niemcy	8 113	Szwecja	1 826
▪ Rumunia	8 033	Litwa	1 743
▪ Hiszpania	7 214	Łotwa	1 041
▪ Francja	6 422	Słowenia	900
▪ Portugalia	3 929	Estonia	715
▪ Austria	3 912	Holandia	487
▪ Węgry	3 806	Dania	445
▪ Grecja	3 707	Belgia	419
▪ Czechy	2 816	Cypr	163
▪ Bułgaria	2 609	Luksemburg	90
▪ Irlandia	2 340	Malta	77
▪ Finlandia	2 080	Ogółem	88 294

Ewolucja płatności bezpośrednich /1/



- Płatności bezpośrednie (*direct payments*), wprowadzone w 1992 r. w ramach reformy WPR MacSharry'ego;
- „Płatności kompensacyjne” (*compensatory payments*);
- W roku 2000 dokonano kolejnej obniżki cen gwarantowanych i/lub interwencyjnych zwiększając równocześnie wysokość płatności bezpośrednich.

Ewolucja płatności bezpośrednich /2/



- Reforma z 2003 roku (Luksemburg) doprowadziła do wprowadzenia systemu płatności oddzielnego od produkcji (*decoupled*) oraz zasadę wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), uzależniając wypłacone rolnikom płatności w pełnej wysokości od utrzymywania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz przestrzegania wymogów z zakresu ochrony środowiska, identyfikacji i rejestracji zwierząt, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt.

Założone funkcje płatności bezpośrednich w latach 2014-2020



- Wsparcie i stabilizacja dochodów rolniczych;
- Utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z wymogami ochrony środowiska (*cross-compliance*);
- Rekompensowanie kosztów związanych z „produkcją” przez rolników dóbr i usług publicznych (*public goods*);
- Zapewnienie równych warunków konkurencji na Jednolitym Rynku Europejskim;



Płatność podstawowa – proponowane przepisy

- **System płatności podstawowej** (*basic payment scheme*). Ogólna wysokość płatności podstawowych wynika z pułapu krajowego płatności (*national ceiling - NC*), pomniejszonego o ogólne kwoty płatności za prowadzenie gospodarstwa:
 - (1) w sposób wpływający korzystnie na klimat i środowisko; „zazielenienie” (*agricultural practices beneficial for the climate and the environment - 30% NC*),
 - (2) na obszarach o utrudnieniach naturalnych (*for areas with natural constraints – do 5% NC;*),
 - (3) przez młodego rolnika (*payment for young farmers – do 2% NC*).
- Płatność podstawowa na 1 ha będzie w przybliżeniu niższa o co najmniej 30%, lecz nie więcej niż o 37% od wyliczonej z podzielenia NC przez objętą płatnościami powierzchnię użytków rolnych.

Płatność dodatkowa – „zazielenienie” proponowane przepisy



- Gospodarstwo rolnika decydującego się na płatność dodatkową „zazielenienie” musi mieć powierzchnię co najmniej 3 ha gruntów ornych:
 - /a/. nie przeznaczonych na produkcję traw;
 - /b/. nie pozostających w wieloletnim ugorowaniu;
 - /c/. na których nie uprawia się roślin „pod wodą”;
- Na obszarze tym muszą być uprawiane co najmniej trzy różne (*different*) rośliny;
- Ponadto musi (1) utrzymać co najmniej dotychczasową powierzchnię trwałych użytków zielonych oraz (2) 7% gruntów ornych przekształcić w użytki ekologiczne (*ecological focus area*; odłogi, tarasy, tereny krajobrazowe, strefy buforowe i niektóre zalesienia).
- Rolnicy mający gospodarstwa ekologiczne oraz na obszarach objętych dyrektywami siedliskową i ptasią są uznani za rolników „zazieleniających”.

Ocena systemu płatności podstawowej i dodatkowych /1/



- Pogorszenie sytuacji dochodowej większości rolników i pośrednio pozycji konkurencyjnej rolnictwa UE na rynkach międzynarodowych;
- Wyłączanie z uprawy rolniczej kilka procent gruntów ornych, co powoduje zmniejszenie produkcji niektórych roślin (zboża, oleiste);
- „Zazielenienie” jest ingerencją w organizację gospodarstwa, w dodatku w państwach o rozdrobnionej strukturze agrarnej nie mającą większego wpływu na poziom ochrony środowiska.

Ocena systemu płatności podstawowej i dodatkowych /2/



- **Niezrozumiałe są dodatkowe płatności dla młodych rolników i rolników mających gospodarstwa na obszarach o utrudnieniach naturalnych. W filarze II przewidziane są programy wspierające młodych rolników i rolników, gospodarujących na obszarach górskich i o innych utrudnieniach naturalnych.**

System płatności dla drobnych rolników i jego ocena



System jest dobrowolny. Państwa członkowskie mogą wybrać jeden z dwóch wariantów systemu:

1. Rolnicy, którzy otrzymywaliby w systemie płatności podstawowej płatność nie wyższą niż 15% przeciętnej podstawowej płatności krajowej;

2. Rolnicy, którzy otrzymywaliby w systemie płatności podstawowej płatność nie wyższą niż przeciętna płatność na 1 ha pomnożona przez nie więcej niż 3.

Drobnych rolników nie będzie obowiązywało „zazielenienie”, a gospodarstwo nie może być mniejsze niż 1 ha. Zryczałtowana płatność nie może być niższa niż 500 euro i wyższa niż 1000 euro.

Ograniczenie wysokości płatności wypłacanych dużym gospodarstwom



Gospodarstwa, które zgodnie z ogólnymi zasadami, powinny otrzymywać płatności w wysokości nie wyższej niż 150 tys. euro, otrzymują je w pełnej wysokości. Jeśli z rachunku wynika, że płatność powinna być wyższa, następuje jej zmniejszenie o:

- 20% w przedziale powyżej 150 tys. euro nie wyżej niż 200 tys. euro,
- 40% w przedziale powyżej 200 tys. euro nie wyżej niż 250 tys. euro,
- 70% w przedziale powyżej 250 tys. euro nie wyżej niż 300 tys. euro,
- 100% powyżej 300 tys. euro.

Ograniczenie wysokości płatności wyplacanych dużym gospodarstwom /ocena/



- Demonstracja, iż Europejski Model Rolnictwa opiera się na gospodarstwach rodzinnych;
- Dopiero szczegółowe rachunki umożliwią ocenę, jaki będzie rzeczywisty wpływ ograniczeń (*capping*) na sytuację finansową dużych gospodarstw;
- Mogą wystąpić trudności przede wszystkim w państwach, w których dominują duże gospodarstwa.

Wnioski /1/



1. Priorytety na lata 2014-2020 świadczą, że strategia rozwoju rolnictwa realizowana od roku 1992, ulegnie w tym okresie dalszym zmianom. WPR, pozostając przede wszystkim polityką wspierania dochodów rolniczych, będzie również polityką ochrony środowiska,

2. O tym, że WPR w kolejnym okresie będzie polityką wspierania dochodów rolniczych i ochrony wiejskiego środowiska naturalnego świadczy struktura części rolnej proponowanego budżetu na lata 2014-2020, w którym 2/3 środków przeznaczają się na płatności i politykę rynkową a tylko 1/3 na rozwój obszarów wiejskich.

W scenariuszu na lata 2014-2020 formułuje się słuszną, lecz trudną do zrealizowania opinię, że rozwój obszarów wiejskich powinien być finansowany w większym stopniu finansowany z funduszy znajdujących się w nierolniczej części budżetu (fundusze wspierające konkurencyjność i spójność terytorialną).

Wnioski /2/



3. Instrument płatności bezpośrednich poza wsparciem dochodów rolniczych staje się coraz wyraźniej również instrumentem ochrony wiejskiej przestrzeni produkcyjnej. Obecnie uzyskanie płatności bezpośrednich w pełnej wysokości jest uzależnione od przestrzegania licznych, lecz nie budzących większych wątpliwości norm i wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). W przyszłym okresie budżetowym ma zostać wprowadzony instrument „zazielenienia”. Jest on krytykowany za ingerencję w organizację i programy produkcyjne gospodarstw. Ze wszystkich znanych mi rachunków ex-ante wynika, że jego efektem będzie obniżenie poziomu produkcji roślinnej i pogorszenie wyników ekonomicznych niemal wszystkich typów gospodarstw rolnych.

Wnioski /3/



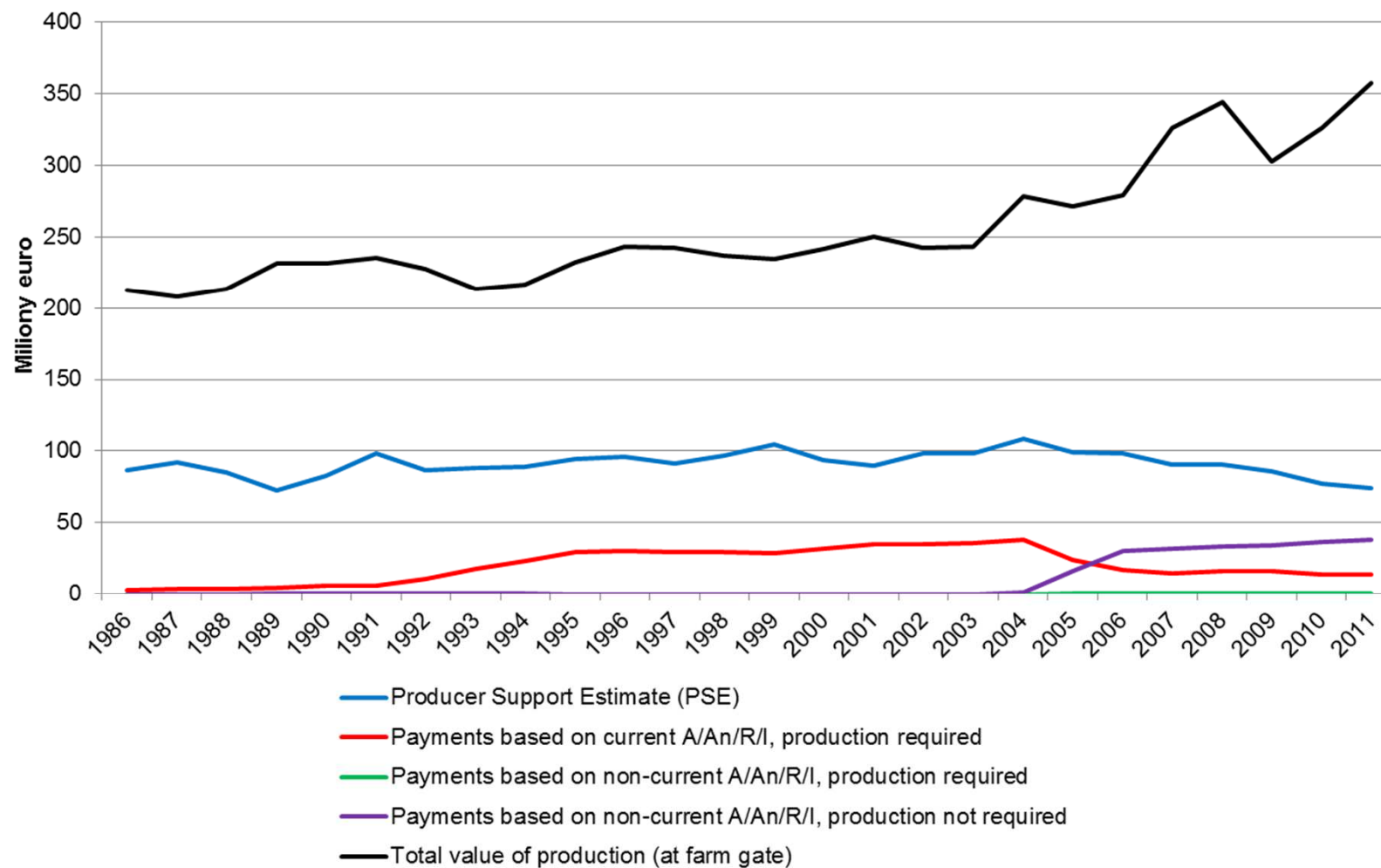
4. Wyniki rachunków ex-ante pozwalają na sformułowanie wniosku, że została udowodniona hipoteza badawcza, iż nie zostanie zrealizowana założona na lata 2014-2020 strategia rozwoju rolnictwa. Podstawową przyczyną jest „zazielenienie”, powodujące, że nie jest możliwa równoczesna realizacja na zadowalającym poziomie celu „Poprawa konkurencyjności rolnictwa” i celów 4 „Ochrona ekosystemów rolniczych i leśnych” i 5 „Wspieranie gospodarki niskoemisyjnej i odpornej na zmiany klimatyczne”. Przy obecnym instrumentarium realizacja celów 4 i 5 powoduje pogorszenie konkurencyjności rolnictwa unijnego na rynkach międzynarodowych, a jeśli postanowienia Rundy Doha wejdą w życie również na rynku wewnętrznym UE.

Wnioski /4/



- 5. Trudno będzie również osiągnąć poprawę konkurencyjności rolnictwa unijnego, jeśli nadal UE będzie ograniczała możliwości uprawy roślin genetycznie modyfikowanych. Szybki wzrost powierzchni pod roślinami GMO w innych regionach świata (obie Ameryki, Azja) zdecydowanie może pogorszyć pozycję konkurencyjną państw UE na rynkach międzynarodowych w średnim okresie.**

Wsparcie rolnictwa wg danych OECD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD

Poziom produkcji vs. wsparcie

