

## **Wypowiedź**

**Prof. dr hab. Mieczysława Adamowicza**

**ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
na przesłuchanie w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej  
w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego  
the „Health Check” of the CAP Reform**

**Bruksela 27 November 2007 from 15h00 to 18h30**

**Hemicycle**

**Kontynuacja i zmiany WPR – perspektywa nowych państw członkowskich**

## **Presentation**

**by Prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz**

**Warsaw University of Life Sciences – SGGW**

**“Continuation and change of the CAP – the New Member States perspective”**

**at**

**the Public Hearing on “Health Check of the CAP”**

**European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development**

**Brussels 27 November 2007 from 15h00 to 18h30**

**Hemicycle**

**Part I Direct payment / Markets / Market stabilization**

**from 15h15 to 16h00**

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo,

W moim wystąpieniu chciałbym Państwu przedstawić pogląd na dotychczasowe zmiany WPR i wskazać na oczekiwania nowych krajów członkowskich odnośnie przyszłego modelu tej polityki.

Moje wystąpienie będzie dotyczyło głównie:

- ◆ zachowania podstawowych zasad WPR i kontynuacji głównych trendów wsparcia dla rolnictwa;
- ◆ ujednoczenia i uproszczenia mechanizmów i instrumentów WPR;
- ◆ modyfikacji i wzbogacenia form oddziaływania na rolnictwo wobec nowych wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych.

Moja wypowiedź będzie dotyczyła raczej wartości i zasad, a w mniejszym stopniu konkretnych narzędzi i sposobów działań.

### **Kontynuacja zasad i trendów**

W ciągu 45 lat od rozpoczęcia wdrażania WPR, zwłaszcza w ostatnim 15-leciu, wniosła istotny wkład w rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, stała się też jednym z najważniejszych sposobów pogłębiania ogólnej integracji europejskiej. Z jej efektów korzystają nie tylko rolnicy ale także całe społeczeństwa. To nieuzasadnia obserwowanych tendencji do ograniczania wydatków ze wspólnotowego budżetu ani też przesuwania tych wydatków na budżety krajowe. Wspólna polityka rolna stała się „wspólną wartością” w sensie aksjologicznym, „dobrem publicznym”, które powinno być zachowane i udostępnione innym krajom, które przystępują do wspólnoty Europejskiej.

Reforma z 2003r., była krokiem w dobrym kierunku, przyczyniając się do istotnego zwiększenia orientacji rynkowej rolnictwa poprzez oddzielenie wsparcia bezpośredniego od produkcji, jednocześnie spowodowała znaczące zróżnicowanie systemów płatności bezpośrednich między krajami. Mając na uwadze stopniowe dochodzenie nowych państw członkowskich do pełnych płatności bezpośrednich (mechanizm phasing-in), zróżnicowanie to dodatkowo negatywnie wpłynęło na warunki konkurencji na jednolitym rynku.

Podejmując dyskusje nad przyszłością WPR słuszne się przyjmuje, aby nie zmieniać założeń ani wprowadzać radykalnej reformy jej instrumentów. WPR musi być jednak polityką uzasadnioną ekonomicznie i społecznie, a także polityką skuteczną, ukierunkowaną na konkretne cele, dostosowującą się do uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. To uzasadnia kontynuowanie na dotychczasowym poziomie wsparcia budżetowego lecz jednocześnie skłania do poszukiwania zmian w jej mechanizmach.

Potrzeba kontynuacji dotychczasowego kierunku reform powinna dotyczyć przede wszystkim:

- ◆ podstawowych zasad jednolitego rynku, preferencji Wspólnoty, jednolitości instrumentów, solidarności finansowej;
- ◆ priorytetu bezpośredniego wsparcia producentów w stosunku do wsparcia cenowego produktów rolnych;
- ◆ umacniania drugiego filaru WPR – polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Uzasadniając potrzebę kontynuacji należy wyraźnie stwierdzić, iż beneficjentami wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich są nie tylko rolnicy ani też sami mieszkańcy wsi lecz także mieszkańcy miast, konsumenci żywności i użytkownicy środowiska wiejskiego.

WPR powinna wzmocnić działania ukierunkowane na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zakładające racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych i zasobów pracy oraz podnoszenie dochodów w rolnictwie a także na kreowanie pozarolniczych funkcji na obszarach wiejskich.

Mówiąc o kontynuacji zasad i trendów chcę wyraźnie wskazać na potrzebę zahamowania trendu ograniczania wsparcia dla samego rolnictwa. Dotychczasowa łatwość pozyskania tanich surowców rolnych na rynku światowym się skończy i nie powinna przesłaniać ciągle ważnej strategicznej roli jaką spełnia rolnictwo w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, zagospodarowania przestrzeni, stabilizacji rynku pracy, zachowania tradycji dziedzictwa kulturowego. Zauważalny wyraźnie wzrost cen żywności w krajach europejskich w nowym świetle stawia problem nadmiernego ograniczania wzrostu produkcji w Europie i większe otwarcie na rynek światowy.

Potrzebne zmiany WPR nie powinny ograniczać się do reformy budżetu, lecz prowadzić do ulepszenia mechanizmów, które powinny być bardziej precyzyjne i skutecznego prowadzenia tej polityki tej polityki. W przypadku nowych krajów zachowanie dotychczasowego modelu finansowania WPR jest kluczowe dla powodzenia procesu doganiania (catching up) bardziej rozwiniętych krajów i niwelowania różnic regionalnych. Wyzwania wynikające z procesu globalizacji, wymagają budowania spójności europejskiej w sensie ekonomicznym, społecznym i politycznym, którą można osiągnąć poprzez stosowanie zasady solidarności w obszarze objętym oddziaływaniem WPR. Nowe państwa członkowskie, wymagają wsparcia rolnictwa przez dopłaty bezpośrednie i inne instrumenty. Rolnictwo nowych krajów członkowskich ma wyraźną specyfikę wynikającą z jego roli w gospodarce narodowej, dużej skali, wielkiego zróżnicowania organizacyjnego i opóźnień w stosunku do starej UE. Z jednej strony mamy do czynienia z dużymi przedsiębiorstwami (Czechy, Węgry, Słowacja) podlegającymi procesom przekształceń systemowych z drugiej zaś z dużym sektorem „rodzinnych gospodarstw socjalnych” słabo powiązanych z rynkiem, Oprócz zróżnicowania struktur między poszczególnymi krajami istnieją duże różnice strukturalne wewnątrz krajów. We wszystkich nowych krajach wciąż ważny jest problem restrukturyzacji rolnictwa. Nie można tego dokonać przez racjonalizację WPR

### **Ujednolicenie i uproszczenie instrumentów WPR**

Proces rozszerzania UE na kraje Europy Środkowej i Wschodniej prowadził do zróżnicowania mechanizmów i instrumentów stosowanych w tzw. starych i nowych krajach. Podstawowa różnica dotyczy wysokości dopłat bezpośrednich, które mają być zrównane dopiero w 2013 roku, ale także mechanizmów ustalania wysokości tych dopłat.

Kształt systemu płatności bezpośrednich jest bardzo istotnym elementem WPR, pokazującym w jakim stopniu jest ona „wspólna” i jednakowa dla wszystkich. Propozycja Komisji Europejskiej zmierzająca do pełnego oddzielenia płatności od produkcji i ujednoczenia systemu płatności we wszystkich państwach członkowskich wydaje się jak najbardziej słuszna. Nowe państwa członkowskie mają bardzo pozytywne doświadczenia w implementacji Systemu Płatności Obszarowych *Single Area Payment Scheme*, dlatego proponujemy szukanie rozwiązań dla całej UE idących właśnie w tym kierunku. W dalszej perspektywie wprowadzenie jednolitej płatności na hektar w całej UE umożliwiłoby wprowadzenie płatności całkowicie niezależnych od historycznego poziomu produkcji i zapewniłoby równe warunki konkurencji.

Zakładane cele dla systemu płatności bezpośrednich SPS będą mogły być osiągnięte przez stosowanie zasady współzależności wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Ta zasada, obejmująca ochronę środowiska, jakość żywności i dobrostan zwierząt wprowadzona wraz z reformą WPR w 2003r. wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Polska należy jednak do tych nielicznych krajów, które ze względu na dużą liczbę gospodarstw ponoszą największe koszty kontroli *cross-compliance*. Dlatego, zgodnie z postulatem ewolucyjnych zmian oraz zasadą równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami, pełny zakres wymagań *cross-compliance* powinien obejmować nowe państwa członkowskie dopiero po dojściu do poziomu 100% płatności bezpośrednich w tych krajach. Tempo wdrażania standardów w ramach zasady współzależności (*cross-compliance*) w Polsce i innych nowych państwach członkowskich powinno zostać rozłożone w czasie, tak aby umożliwić krajom członkowskim właściwe przygotowanie zarówno rolników jak i administracji. Należy przy tym podkreślić bardzo duży wysiłek zarówno pod względem inwestycyjnym, jak również edukacyjnym jaki muszą ponieść te kraje przy wdrażaniu zasady *cross-compliance*.

Istnieje potrzeba zdefiniowania nowych kryteriów dla płatności bezpośrednich m.in. wymóg utrzymania ziemi w dobrej kulturze oraz realizacji produkcji rolniczej w sposób niezagrażający środowisku naturalnemu i bezpieczeństwu żywności. Wydaje się też, że ze względu na korzyści skali produkcji zasadne jest nałożenie limitu na płatności bezpośrednie dla dużych gospodarstw a co najmniej obniżanie wysokości płatności na hektar w miarę zwiększania powierzchni dużych gospodarstw. Stosowana od wielu lat złożona, zróżnicowana Wspólna Organizacja Rynków Rolnych wymaga zmiany. Zainicjowany w 2007 roku proces upraszczania technicznego WPR powinien zmierzać w kierunku jednolitego, uniwersalnego systemu organizacyjnego rynku stosowanego elastycznie w zależności od sytuacji rynkowej. Te działania zmierzające do uproszczenia mechanizmów nie mogą jednak powodować wyeliminowania takich instrumentów, które chociaż sporadycznie mogą mieć zastosowanie i tworzyć swoistą siatkę

bezpieczeństwa, która może być wykorzystywana w przypadkach nagłych niespodziewanych zakłóceń na rynku.

Ze względu na kształtowanie się tendencji na międzynarodowych i wewnętrznych rynkach rolnych korzystne byłoby szybkie dostosowanie potencjału produkcyjnego UE do rosnącego na rynku światowym popytu na mleko. Unia Europejska powinna wykorzystać tę sytuację i w najbliższym czasie zwiększyć podaż mleka i produktów mlecznych. Jednocześnie powinniśmy zwracać uwagę na mniej konkurencyjne obszary zarówno nizinne czy górskie, które mogą stanąć w obliczu problemów z utrzymaniem produkcji i zapewnić im odpowiednie formy wsparcia.

### **Modyfikacja i wzbogacanie CAP wobec nowych wyzwań**

Sektor produkcji nowych odnawialnych źródeł energii w rolnictwie wymaga specjalnej troski i nowych rozwiązań. Wydaje się niezbędne: zwiększenie wspólnotowej powierzchni gwarantowanej objętej dopłatami do produkcji roślin energetycznych, zniesienie mechanizmu stopniowego dochodzenia do pełnej płatności obszarowej phasing-in w nowych krajach członkowskich (stopniowego dochodzenia do pełnej płatności obszarowej) w odniesieniu do działek rolnych, na których uprawiane są rośliny na cele energetyczne i biopaliwa, uzależnienie zgody na liberalizację importu biomasy z krajów trzecich od pełnego wykorzystania wspólnotowych możliwości wytwórczych surowców energetycznych.

Ograniczenie wsparcia i większe powiązanie z rynkiem światowym oraz zmiany klimatyczne zwiększają zagrożenie ryzykiem co prowadzi do potrzeby rozpatrzenia rozbudowy instrumentów i mechanizmów zarządzania ryzykiem. Jeżeli instrumenty interwencji rynkowej nie wystarczają lub ulegną silnej redukcji powinny powstać nowe instrumenty zarządzania kryzysami takie jak mechanizm prywatnego przechowalnictwa, specjalne, nadzwyczajne środki wsparcia, podnoszenie grupowej konkurencyjności (grupy producentów) czy wpieranej z budżetu wspólnotowego budowy systemu ubezpieczeń rolniczych.

Ważnym obszarem zainteresowania WPR w przyszłości powinien być rozwój II filaru WPR oraz silniejsze zintegrowanie WPR z innymi politykami wspólnotowymi a zwłaszcza z polityką spójności, polityką regionalną, polityką ochrony środowiska oraz polityką innowacyjną. Integracja ta jest niezbędna ze względu na kurczenie się rolnictwa w strukturze gospodarki narodowej i w samej gospodarce wiejskiej. Nie powinno to prowadzić do ograniczania funkcji rolnictwa na obszarach wiejskich. Zarówno rolnictwo jak i nierolnicza gospodarka wiejska w coraz szerszym zakresie powinna wykorzystywać wiedzę i innowacje, kapitał ludzki i kapitał społeczny jako czynniki rozwoju gospodarczego i poprawy dobrobytu ludności.

Dziękuję za uwagę.