

# Nowi członkowie – nowa Unia Europejska – nowa WPR

W jednym z poprzednich numerów „Zielonego Szandar” przedstawiliśmy historię Wspólnej Polityki Rolnej do początków XXI w. W kolejnym tekście prezentujemy historię zmian w perspektywie rozszerzenia UE.



Przypomnijmy, że w latach dziewięćdziesiątych i na początku XXI w. przeprowadzono gruntowne reformy WPR. Kroki te w końcu XX w. wymuszały przede wszystkim problem nadprodukcji. Skuteczne mechanizmy ograniczenia nadprodukcji wprowadziła tzw. reforma MacSharry'ego z 1992 r. zastępująca stopniowo dopłaty do produkcji rolnej płatnościami kompensacyjnymi. Kolejny etap zmian zapoczątkowała Agenda 2000, jednak pierwotny zakres reform przedstawiany przez Komisję Europejską, ze względu na sprzeciw niektórych krajów członkowskich (przede wszystkim Francji i Hiszpanii) oraz największej organizacji rolniczej – COPA/COGECA, uległ znacznemu ograniczeniu. Niemniej jednak dzięki kompromisowej postawie Niemiec na szczycie w Berlinie w 1999 r. wprowadzono m.in. nowe uregulowania prawne na wybranych rynkach rolnych oraz zaczęto mocno eksponować i propagować potrzebę zachowania wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa unijnego (multifunctionality). Głównymi założeniami kolejnej reformy miało być dalsze rozdzielanie płatności od produkcji (decoupling), co wynikało przede wszystkim z sytuacji międzynarodowej. Unia Eu-

ropejska musiała się wycofać z bezpośredniego wsparcia produkcji rolnej jako członek WTO, organizacji dbającej o korzystne warunki dla wolnego handlu na świecie. Nadmierne dotowanie produkcji, również rolnej, jest niedopuszczalne przez tę organizację i Europa stanęła wobec konieczności zmiany charakteru wsparcia rolników. Innym elementem reformy była tzw. modulacja, czyli przeniesienie części środków z I filaru WPR (płatności bezpośrednie) do II filaru (środki na rozwój obszarów wiejskich). Zwłaszcza ten drugi element planowanych reform wynikał ze zbliżającego się poszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Na tę ewentualność przygotowywano się z góry. Agenda 2000 przewidywała szerokie wsparcie przyszłych członków UE specjalnymi funduszami przedakcesyjnymi. To właśnie perspektywa rozszerzenia się UE kształtowała dyskusję na temat reformy WPR na początku XXI w.

## Perspektywa rozszerzenia przyspiesza reformy

Zbliżające się rozszerzenie UE o 10 nowych krajów w roku 2004 oraz w dalszych latach o Rumunię i Bułgarię budziło wśród rolników krajów starej unii spore obawy. Producenti rolni z Europy Zachodniej

głośno mówili o zalewie taniej żywności z Europy Środkowej, co znacząco osłabi ich pozycję, jeśli nastąpi odejście od dotowania produkcji. Uważano też, że producenci z nowych krajów członkowskich nie spełniają rygorystycznych wymogów jakościowych narzuconych przez UE. Warto też pamiętać, że w efekcie rozszerzenia miała wzrosnąć dwukrotnie liczba rolników w UE (do 6 milionów rolników z unijnej piętnastki dołączyło 7 milionów z nowej dwunastki), przy tym większość gospodarstw posiadanych przez rolników w krajach UE-12 wykazywała znikomą towarowość (wzrost całej produkcji unijnej w wyniku rozszerzenia wyniósł około 10-20 proc.). W tych realiach unijni urzędnicy postanowili przeprowadzić zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu WPR, zanim nastąpi poszerzenie. W lipcu 2002 r. KE ogłosiła pierwszą wersję Przeglądu Średniookresowego WPR (ogłoszenia, do którego obowiązywały KE ustalenia Agendy 2000). Ostatecznie w 2003 r. osiągnięto kompromis w kwestii przyjęcia pakietu reform WPR, który był sukcesem ówczesnego komisarza UE ds. rolnictwa Austriaka Franza Fischlera. Kompromis przewidywał przede wszystkim stopniowe odejście od dotowania produkcji. W praktyce oznaczało to, że rolnicy we Wspólnocie będą otrzymywali określoną kwotę płatności w przeliczeniu na gospodarstwo lub hektar użytków rolnych, niezależnie od tego, co uprawiają lub produkują w roku bieżącym. Wysokość tej dopłaty została określona na podstawie danych historycznych z okresu referencyjnego. W państwach UE-15 jako okres historyczny przyjęto lata 2000-2002. Często powtarzany przez polski resort rolnictwa postulat odejścia od historycznych tytułów do płatności dotyczy właśnie tego ustalenia. Reforma z 2003 r. nadała kształt WPR do 2013 r. Do tego czasu przewidywano jedynie niewielkie zmiany i kontynuację reform z 2003 r., ewentualnie dopuszczano niewielkie przesunięcia w ramach ogólnie przyjętego programu działania. Poważne zmiany przewidywano dopiero po 2013 r.

„Problemy w produkcji świń na Lubelszczyźnie” to tytuł konferencji, która odbyła się 24 października w Państwowym Instytucie Weterynaryjnym w Puławach. Konferencję zorganizował Sekretariat Regionalny KSOW Województwa Lubelskiego wraz z Lubelskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Końskowoli. Patronat honorowy nad wydarzeniem objął Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi Stanisław Kalemba.

Więcej informacji na stronie [www.ksow.pl](http://www.ksow.pl)

wysokie stawki mają również Czechy). Tradycyjnym dążeniem polskiego rządu jest wyrównanie poziomu dopłat dla wszystkich państw, co stworzyłoby równe warunki konkurencji. Nie zapominajmy jednak, że z drugiej strony nowe państwa członkowskie uzyskują duże kwoty środków z II filaru WPR, które wspierają modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich w tych krajach, a polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest obecnie największym takim europejskim programem. W Brukseli obawiano się, że wiele środków unijnych zostanie niewykorzystanych. Dlatego też jeszcze przed akcesją rząd polski podjął tytaniczną pracę, aby wprowadzić wymagane przez UE standardy i mechanizmy działania oraz nauczyć rolników korzystania z nowych form wsparcia. W efekcie tych prac poprzez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w miarę sprawnie wypłacono beneficjentom od 2004 r. do końca maja 2012 r. ponad 139 miliardów złotych (z czego 76,8 miliarda zł to dopłaty bezpośrednie). Podobnie poradzili sobie pozostali nowi członkowie UE,

## Sytuacja po rozszerzeniu

W 2004 r. UE poszerzyła się o 10 nowych krajów (Polskę, Czechy, Węgry, Słowację, Słowenię, Malte, Cypr, Litwę, Łotwę, Estonię), a w 2007 r. o kolejne dwa kraje (Bułgarię i Rumunię). Wbrew niektórym obawom zarówno starej Unii, jak i wśród nowych członków, rolnictwo nowych państw człon-

kowskich dobrze odnalazło się we Wspólnej Polityce Rolnej. Nie zapominajmy jednak, że system płatności bezpośrednich jest obecnie zróżnicowany, a w związku z tym rolnicy UE-15 przeciętnie otrzymują wyższe dopłaty bezpośrednie niż rolnicy w krajach nowej Unii (choć nie wszyscy i przykładowo Portugalia uzyskuje niższe płatności niż Polska, a Malta ma jedną z najwyższych stawek w całej UE, choć trzeba też pamiętać, że na tym tle negatywnie wyróżniają się Rumunia i Bułgaria. Brukselscy urzędnicy wielokrotnie wstrzymywali wypłatę tym krajom określonych środków, w związku z nieumiejętnością ich wykorzystania, korpucją bądź słabym działaniem instytucji płatniczych przy rozdzielaniu funduszy unijnych. Dzięki środkom unijnym wiele gospodarstw zmodernizowało się, zakupiło nowy

sprzęt i maszyny, powstały też na wsiach nowe miejsca pracy poza rolnictwem. W przypadku naszego kraju możliwością działania na wspólnym europejskim rynku zaowocowała zaskakująco dużym wzrostem eksportu produktów rolnospożywczych. Od czasu wstąpienia do UE z roku na rok wywozimy coraz więcej produktów rolnospożywczych. O ile przed wejściem do UE polski eksport tych produktów wyniósł około 3 mld euro, to w roku 2011 wyniósł 15,2 mld euro. Sytuacja eksportowa w innych krajach nowej Unii tak dobrze nie wygląda. O ile w przypadku Polski możemy mówić o stałym wzroście eksportu produktów rolnospożywczych, to w innych krajach występują spore wahania (np. eksport węgierski), a rolnictwo Rumunii i Bułgarii mimo wstąpienia do UE jest nadal w trudnej sytuacji. Tym bardziej należy docenić sukces Polski.

## Zmiany w latach 2007-2013

Nowe kraje członkowskie aktywnie wzięły udział w pracach na temat perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013, ale trzeba pamiętać, że kształt polityki rolnej w latach 2007-2013 determinowały reformy WPR z lat 2003-2004, a więc zanim te kraje znalazły się w Wspólnocie. Z ówczesnych zmian warto odnotować rozszerzenie możliwości dobrowolnego podwyższenia stopy modulacji do 20 proc. wydatków na I filar WPR. Tak naprawdę zasadnicza reforma WPR ma zostać przeprowadzona w nowej perspektywie unijnej 2014-2020. Warto dołożyć starań, by zmiany te zmierzały w kierunku pełniejszego uwzględnienia postulatów wysuwanych przez kraje tzw. nowej UE. Na pewno środki przedakcesyjne i unijne wsparcie w ramach wcześniejszej perspektywy budżetowej pokazały, jak wiele można zmienić, ale jest to dopiero połowa drogi. Wyzwań, którym musi sprostać polska wieś jest jeszcze wiele, ale dziś stojemy przed historyczną szansą, bym im sprostać. Wiele zależy od kształtu unijnego budżetu na lata 2014-2020.

Seweryn Piątek



choć trzeba też pamiętać, że na tym tle negatywnie wyróżniają się Rumunia i Bułgaria. Brukselscy urzędnicy wielokrotnie wstrzymywali wypłatę tym krajom określonych środków, w związku z nieumiejętnością ich wykorzystania, korpucją bądź słabym działaniem instytucji płatniczych przy rozdzielaniu funduszy unijnych. Dzięki środkom unijnym wiele gospodarstw zmodernizowało się, zakupiło nowy



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.”

Projekt opracowany przez Wydawnictwo Ludowe Sp. z o.o.

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.