

**NOWY MODEL FUNKCJONOWANIA
WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UE PO ROKU 2020 –
WYZWANIA DLA POLSKI**

ADAM WĄS
AGATA MALAK-RAWLIKOWSKA
EDWARD MAJEWSKI

Abstrakt

Wspólna polityka rolna (WPR) Unii Europejskiej będzie przedmiotem kolejnej reformy, której założenia przedstawiono w propozycji Komisji Europejskiej z 1 czerwca 2018 roku. Określono w niej proponowane formy i zakres wsparcia unijnego rolnictwa po 2020 roku. Nowatorskie rozwiązania, jakie sugeruje Komisja Europejska, nakładają wiele nowych obowiązków na państwa członkowskie. Niosą jednak ze sobą istotne wyzwania wynikające zarówno z konieczności zdefiniowania krajowych strategii, jak i potrzeby wdrożenia rozwiązań instrumentów politycznych i mierzenia efektów realizacji polityki.

Głównym celem niniejszego opracowania jest rozważenie kluczowych zdaniem autorów implikacji dla Polski wynikających z proponowanego po 2020 roku nowego modelu funkcjonowania WPR oraz wskazanie najważniejszych wyzwań dla decydentów politycznych i całego sektora rolnictwa.

W nowej WPR nie nastąpiły, jak się wydaje, radykalne zmiany co do samej istoty wspólnej polityki rolnej UE. Do zasadniczych celów WPR ciągle należy wspomaganie dochodów rolniczych, poprawa konkurencyjności unijnego rolnictwa, czy też wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Za podstawowy wyróżnik nowego modelu WPR, w porównaniu z dotychczas obowiązującymi regułami, można uznać duży zakres swobody poszczególnych państw członkowskich

Dr hab. Adam Wąs, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw; ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa (adam_was@sggw.pl). ORCID iD: 0000-0001-8643-5985.

Dr inż. Agata Malak-Rawlikowska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw; ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa (agata_malak_rawlikowska@sggw.pl). ORCID iD: 0000-0002-1484-0989.

Prof. dr hab. Edward Majewski, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw; ul. Nowoursynowska 166, bud. 7, pok. 106, 02-787 Warszawa (edward_majewski@sggw.pl). ORCID iD: 0000-0003-0886-6645.

w kształtowaniu krajowej polityki w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich z zachowaniem wspólnotowego charakteru WPR, ale również obowiązek określenia mierzalnych efektów i doboru instrumentów.

Dla Polski, podobnie zresztą jak dla wszystkich państw członkowskich, kluczowym wyzwaniem staje się niełatwe zadanie obiektywnej identyfikacji potrzeb sektora rolnictwa i obszarów wiejskich, a następnie dobór wskaźników i instrumentów umożliwiających skuteczne osiągnięcie celów WPR. Jednym z podstawowych wyzwań dla Polski jest też uwzględnienie w planach strategicznych celów związanych z polityką środowiskową i klimatyczną oraz poprawą pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym. Kolejną kwestią, która budzi dyskusję, jest określenie polityki wsparcia rolnictwa w formie płatności bezpośrednich oraz zasady rozwiązywania problemu nierówności w ich dystrybucji.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, rolnictwo, wspieranie rolnictwa, polityka rolna UE, reformy WPR.

Kody JEL: Q18, Q15, Q01, Q14.

Wstęp

Wspólna polityka rolna (WPR) Unii Europejskiej jest przedmiotem kolejnej debaty na temat jej kształtu po 2020 roku, co wpisuje się w proces sukcesywnej ewolucji i okresowych, radykalnych przemian WPR od jej ustanowienia w 1957 roku. Efektem obecnej debaty na temat kształtu nowej WPR jest propozycja Komisji Europejskiej przedstawiona 1 czerwca 2018 roku (COM, 2018a), która określa formy i zakres wsparcia unijnego rolnictwa po 2020 roku.

W ogólnym wymiarze wspólna polityka rolna proponowana po 2020 roku w znacznej mierze stanowi kontynuację polityki rolnej UE z poprzedniego okresu programowania. To stwierdzenie odnosi się szczególnie do faktu, że niezmiennie podstawowym celem WPR jest wsparcie dochodów rolniczych i objęcie polityką rolną sektora rolnictwa, jak i obszarów wiejskich. Tak jak dotąd, przynajmniej w deklaratorywnym sensie, WPR ma opierać się na trzech podstawowych zasadach ustanowionych w 1957 w traktacie rzymskim: **jednolitego rynku** (stanowiącą o równym traktowaniu producentów ze wszystkich państw członkowskich Wspólnoty), **preferencji** (według której produkty pochodzące z państw członkowskich Wspólnoty mają pierwszeństwo nad produktami importowanymi) oraz **solidarności** (przede wszystkim w rozumieniu solidarnego udziału każdego kraju członkowskiego w finansowaniu wspólnej polityki rolnej).

W opracowaniach Komisji Europejskiej dotyczących polityki rolnej UE pojawiają się jednoznaczne nawiązania do postanowień traktatu rzymskiego, a w odniesieniu do fundamentu istnienia gospodarki żywnościowej UE podkreśla się potrzebę utrzymania dobrze funkcjonującego „wewnętrznego rynku” produktów rolniczych i żywności (COM, 2017).

W miarę reformowania WPR, a zarazem wobec rosnących wewnętrznych napięć w gronie państw członkowskich, wynikających z rozbieżności interesów i odmiennych poglądów na politykę wobec rolnictwa, jak i ze względu na zewnętrzne

presje mogą nasuwać się pewne wątpliwości, w jakim stopniu te zasady będą nadal obowiązywać (Majewski i Malak-Rawlikowska, 2018).

Wydaje się zatem, że co do istoty i podstawowych instrumentów wspólna polityka rolna po 2020 roku nie będzie radykalnie zmieniona, jakkolwiek przedstawione w propozycji Komisji Europejskiej modyfikacje wykraczają poza wymiar zwykłych korekt dokonywanych wraz z upływem czasu i zmianami gospodarczych (ekonomicznych) uwarunkowań funkcjonowania sektora rolnictwa.

W projekcie rozporządzenia Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (COM, 2018a) pojawiły się dwojakiego rodzaju nowatorskie propozycje.

- Uwzględnienie nowych wyzwań wobec rolnictwa i polityki rolnej, między innymi w związku ze zmianami klimatu, a także uwzględnienie istniejącego zróżnicowania warunków przyrodniczych i społeczno-gospodarczych w krajach członkowskich. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ uniwersalny charakter dotychczasowej WPR nie mógł być jednakowo dopasowany do rozwiązywania specyficznych problemów rolnictwa i obszarów wiejskich w poszczególnych krajach UE. Malejąca skuteczność uniwersalnych instrumentów wynikała zarówno z powiększania Unii Europejskiej o kraje ze znacząco odmiennymi, w stosunku do wyjściowej „piętnastki”, uwarunkowaniami przyrodniczymi i społeczno-gospodarczymi, jak ze zróżnicowanych potrzeb i oczekiwań wobec WPR w poszczególnych regionach Unii.
- Zasadnicza zmiana w relacjach między Komisją Europejską a państwami członkowskimi w procesie tworzenia szczegółowych rozwiązań polityki rolnej, jak również egzekwowania realizacji celów, raportowania i finansowania WPR.

Nowatorskie rozwiązania, jakie sugeruje Komisja Europejska, nakładają wiele nowych obowiązków na państwa członkowskie. Niosą one ze sobą istotne wyzwania wynikające zarówno z konieczności zdefiniowania krajowych strategii, jak i potrzeby wdrożenia rozwiązań technicznych oraz ich kontroli.

Głównym celem niniejszego opracowania jest rozważenie kluczowych implikacji dla Polski wynikających z proponowanego po 2020 roku nowego modelu funkcjonowania WPR oraz wskazanie najważniejszych zdaniem autorów „wyzwań” dla decydentów politycznych i całego sektora rolnictwa. Tak jak zaznaczono w tytule, artykuł ma w części charakter dyskusyjny, a jego głównym zamierzeniem jest zainspirowanie do podjęcia ogólnokrajowej debaty.

Ewolucja celów WPR

Wraz z ewolucją wspólnej polityki rolnej UE w całym okresie jej istnienia w kolejnych reformach modyfikacji ulegały również jej główne cele. Wynikało to przede wszystkim ze zmian zachodzących w otoczeniu makroekonomicznym sektora rolnictwa i to w odniesieniu do wszystkich podstawowych czynników tego otoczenia – społecznych, technologicznych, ekonomicznych i politycznych. Relacje między zmianami w otoczeniu ekonomicznym a modyfikacją celów i instrumentów WPR zasługują na odrębną analizę. Wykracza to poza ramy niniejszego artykułu, a zatem rozwiniemy jedynie w skrócie wyrażoną powyżej myśl.

Czynniki ekonomiczne

Między innymi systematyczny, silny wzrost produktywności czynników produkcji spowodował, że w polityce rolnej zaprzestano stymulowania wzrostu produkcji rolniczej, tak jak było to w początkowym okresie, a w pewnych okresach ograniczano produkcję w warunkach nadmiernej podaży żywności. Do najbardziej znaczących aspektów polityki rolnej należy też zaliczyć utrzymanie na godziwym poziomie dochodów rolniczych i dążenie do zmniejszenia ich zróżnicowania, co jest niezmiennie podstawowym celem WPR. Czynniki związane z ryzykiem w produkcji rolniczej mają współcześnie coraz silniejszy wpływ na formułowanie celów WPR.

Czynniki technologiczne

Dokonujący się postęp techniczny przyczyniał się do sukcesywnego wzrostu produktywności w rolnictwie, ale generował również skutki takie jak radykalne zmniejszenie się zapotrzebowania na siłę roboczą w rolnictwie i niekorzystne oddziaływania na środowisko naturalne. Miało to istotne znaczenie dla formułowania celów WPR w obszarach społecznym i środowiskowym.

Czynniki polityczne

Na cele i kształt WPR nieprzerwanie wywierały wpływ uwarunkowania polityczne wewnątrz Unii Europejskiej, jak chociażby konieczność osiągnięcia konsensusu w kluczowych sprawach wobec zróżnicowanych interesów państw członkowskich, jak i presje zewnętrzne. Trzeba tu podkreślić przede wszystkim znaczenie politycznych oddziaływań związanych z negocjacjami w ramach GATT, a następnie WTO, czy też relacji o charakterze bilateralnym, między innymi między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi.

Czynniki społeczne

Społeczny komponent otoczenia makroekonomicznego znacząco ewoluował w czasie, wywierając coraz większe piętno na kształcie WPR. Dotyczy to zarówno statusu społecznego i ekonomicznego ludności rolniczej w kontekście przemian w samym rolnictwie oraz na obszarach wiejskich, jak i zmieniających się oczekiwań konsumentów żywności i podatników.

Na proces formułowania celów wspólnej polityki rolnej oddziaływały więc różne siły, a ich wypadkowa stanowiła o kształcie modyfikacji celów i instrumentów WPR.

W tabeli 1 przedstawiono cele unijnej polityki rolnej obowiązujące w trzech kluczowych okresach – w początkach WPR (traktat rzymski), w okresie Agendy 2000 stanowiącej rozwinięcie i poszerzenie zasadniczej reformy WPR objętej pakietem McSharry'ego z 1992 roku (Agenda 2000, 1997) oraz obecnie proponowane przez Komisję Europejską dla reformowanej WPR po 2020 roku.

Tabela 1

Porównanie celów wspólnej polityki rolnej UE w wybranych okresach

Traktat rzymski	Agenda 2000	Propozycja KE 2020 ^a
• zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej; • zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnych zarobków osób pracujących w rolnictwie; • stabilizacja rynków; • zapewnienie dostaw żywności; • zapewnienie rozsądnych cen dla konsumentów	• podniesienie konkurencyjności rolnictwa Unii Europejskiej zarówno na wewnętrznym, jak i zewnętrznym rynkach; • zapewnienie konsumentom w Unii Europejskiej i poza nią bezpieczeństwa i jakości żywności; • zapewnienie godziwego standardu życia rolników i stabilizacja dochodów rolniczych; • włączenie celów środowiskowych do wspólnej polityki rolnej UE i większe zaangażowanie rolników w zarządzanie zasobami naturalnymi; • tworzenie dodatkowych źródeł dochodu w gospodarstwie rolniczym oraz możliwości osiągania alternatywnych dochodów i zatrudnienia poza rolnictwem dla rolników i ich rodzin; • wkład polityki rolnej i wiejskiej we wzmocnienie spójności gospodarczej na obszarze Unii Europejskiej	• wspieranie dochodów dla zapewnienia żywotności i odporności gospodarstw rolnych w całej Unii celem zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego; • wzmocnienie orientacji rynkowej i poprawa konkurencyjności, uwzględniając większy nacisk na badania naukowe, technologię i cyfryzację; • poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości; • przyczynianie się do łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do nich, a także do wykorzystania zrównoważonej energii; • działanie na rzecz trwałego rozwoju i efektywnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze; • przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, świadczenia usług ekosystemowych oraz ochrony siedlisk i krajobrazu; • przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich; • promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa; • bardziej skuteczna reakcja rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i produkowanej w zrównoważony sposób żywności, zapobieganie marnotrawieniu żywności, jak również zapewnienia dobrostanu zwierząt.

^a W zestawieniu nowych celów WPR przedstawiono własne tłumaczenie z języka angielskiego. Tłumaczenie dostępne w polskiej wersji propozycji rozporządzenia KE zdaniem autorów nie jest wystarczająco precyzyjne.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: art. 33 (1) traktatu amsterdamskiego (wcześniej art. 39 traktatu rzymskiego); Agenda 2000 (1997); COM (2017).

Z analizy powyższego zestawienia wynika, że niezmiennie w całym okresie jej istnienia do zasadniczych celów wspólnej polityki rolnej UE należy zaliczyć kształtowanie odpowiedniego poziomu dochodów i standardu życia ludności rolniczej (wiejskiej) oraz zapewnienie podaży żywności. W odniesieniu do tych dwóch kategorii celów zmienia się jedynie sposób ich sformułowania, zakres i sposoby osiągania. W kolejnych sformułowaniach celów WPR mówi się o „stabilizowaniu dochodów” (Agenda 2000, 1997) oraz „żywotności i odporności gospodarstw rolniczych” na szoki, podkreśla się także znaczenie dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (COM, 2017).

Podobnie celem podtrzymywanym przez cały okres istnienia WPR jest zapewnienie potrzeb żywnościowych społeczeństw państw członkowskich UE, chociaż wyraźnie ewoluje sposób artykułowania tych potrzeb. O ile w traktacie rzymskim mowa o zapewnieniu konsumentom dostaw żywności i to po rozsądnych cenach (zrozumiałe w warunkach powojennych niedoborów żywności i zubożenia europejskiego społeczeństwa), to już w założeniach Agendy 2000 formułowany jest cel dotyczący jakości żywności, w tym bezpieczeństwa dla zdrowia konsumentów, wynikający z rosnących oczekiwań społecznych.

Znacząca ewolucja dokonana się w odniesieniu do podstawowego zadania rolnictwa, jakim jest wytwarzanie surowców rolniczych i żywności. Wraz ze wzrostem produktywności czynników produkcji w europejskim rolnictwie, co doprowadziło do stanu nadwyżek produktów rolniczych, wyzwaniem dla unijnego rolnictwa stało się zagospodarowanie tych nadwyżek i ograniczanie negatywnego oddziaływania intensyfikowanej produkcji rolniczej na środowisko naturalne. W celach WPR z tego okresu znalazły się w związku z tym dążenia do podniesienia konkurencyjności unijnego rolnictwa i wymagania dotyczące ochrony środowiska naturalnego.

W propozycji Komisji Europejskiej z 2018 r. (COM, 2018a) pojawiają się nowe cele (wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu dostaw) albo nieco inaczej sformułowane, na przykład w odniesieniu do wzmocnienia konkurencyjności europejskiego rolnictwa. Znamienne jest także znaczące wzmocnienie i rozwinięcie celów środowiskowych, z zaznaczeniem wpływu na zmiany klimatu. Potrzeba zaangażowania rolnictwa w działania na rzecz środowiska naturalnego i wytwarzanie dóbr publicznych została silnie zaakcentowana już w celach Agendy 2000. Zestaw wdrożonych instrumentów WPR służących realizacji tych celów (np. *cross compliance*) został następnie poszerzony o zazielenienie (ang. *greening*) w WPR dla ostatniej perspektywy budżetowej 2014-2020. Przykład wprowadzania celów środowiskowych do WPR jest znamieny i wskazuje na pewien wzorzec w procesie modyfikacji wspólnej polityki rolnej – uwzględnienie gospodarczego i politycznego kontekstu, pojawiających się wyzwań i rosnących oczekiwań społecznych. W przypadku celów środowiskowych zagrożenia wynikające z niepoddanej ograniczeniom intensyfikacji produkcji rolniczej stały u podstaw wdrożenia wymogów dotyczących ochrony środowiska zarówno w reformie McSharry'ego, jak i w Agendzie 2000. Niezadowolenie z osiągniętych efektów i „aspiracje kształtowania rolnictwa bardziej przyjaznego dla środowiska” (Agenda 2000, 1997) skłoniły do kolejnych modyfikacji WPR. Ponownie, brak oczekiwanych korzyści środowiskowych z tytułu zazielenienia¹ (Agenda 2000, 1997; Pe'er i in., 2017; Hart i in., 2017) i pojawiające się wyzwania (zmiany klimatu, rosnące oczekiwania społeczne)

¹ Jednym z problemów „zazielenienia” było to, że zunifikowane instrumenty odnoszące się do realizacji celów środowiskowych nie mogły być jednakowo skutecznie wdrażane w różnicowanych warunkach przyrodniczych i realiach społeczno-gospodarczych państw członkowskich. Był to kompromis wynikły z tych różnic, a zarazem ze sposobu tworzenia regulacji unijnych, zakładającego konieczność osiągania konsensusu. W efekcie wstępna propozycja Komisji w sprawie zazielenienia została w tym procesie znacząco osłabiona (Agenda 2000, 1997).

spowodowały nadanie większego znaczenia celom środowiskowym w propozycji WPR po 2020 roku.

Podobnie ewoluowały cele WPR odnoszące się do aspektów społecznych – od orientacji na zaspokojenie podstawowych potrzeb żywnościowych po bezpieczną żywność i spełnienie wymogów trwałego rozwoju w odniesieniu do obszarów wiejskich. Jak to ujmuje Król (2013, s. 402), „pierwotne cele Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) pozostają niezmiennie od lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Jednakże w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz artykułujących ją założeń prawnych zauważalne jest zintegrowanie z koncepcją zrównoważonego rozwoju”.

Z nowych celów wspólnej polityki rolnej wyłania się oczywisty kontekst – reakcja na wyzwania zmieniającego się otoczenia makroekonomicznego i klimatu, ale przede wszystkim działanie zgodne z paradygmatem trwałego rozwoju (*sustainable development*). Warto przytoczyć tu istotny, naszym zdaniem, fragment z propozycji Komisji Europejskiej:

W przeciwieństwie do większości innych sektorów gospodarki rolnictwo znajduje się pod silnym wpływem pogody; również często musi mierzyć się z niestabilnością cen, występowaniem klęsk żywiołowych, szkodników i chorób – w rezultacie co roku co najmniej 20% rolników traci ponad 30% swoich dochodów w porównaniu ze średnią z ostatnich trzech lat. Jednocześnie wyraźnie odczuwa się presję rolnictwa na zasoby naturalne częściowo w wyniku niektórych działań rolniczych. Zmiany klimatyczne mogą sprawić, że wyżej wymienione problemy będą miały jeszcze silniejsze oddziaływanie. Wspólna polityka rolna powinna zatem prowadzić do bardziej zrównoważonego rolnictwa. WPR umożliwiła rozwój najbardziej zintegrowanego jednolitego rynku. To właśnie dzięki WPR sektor rolnictwa w UE jest w stanie odpowiedzieć na oczekiwania obywateli dotyczące bezpieczeństwa żywności, bezpieczeństwa, jakości i trwałego rozwoju. Jednocześnie sektor ten staje w obliczu wyzwań niskiej rentowności – między innymi dzięki wysokim standardom produkcji w UE, wysokim kosztom czynników produkcji i rozdrobnionej strukturze sektora produkcji rolnej” (COM, 2017, s. 4).

W tym cytacie zawierają się trzy ogólne cele przyszłej WPR, rozpisane na przedstawione wcześniej (tab. 1) cele szczegółowe:

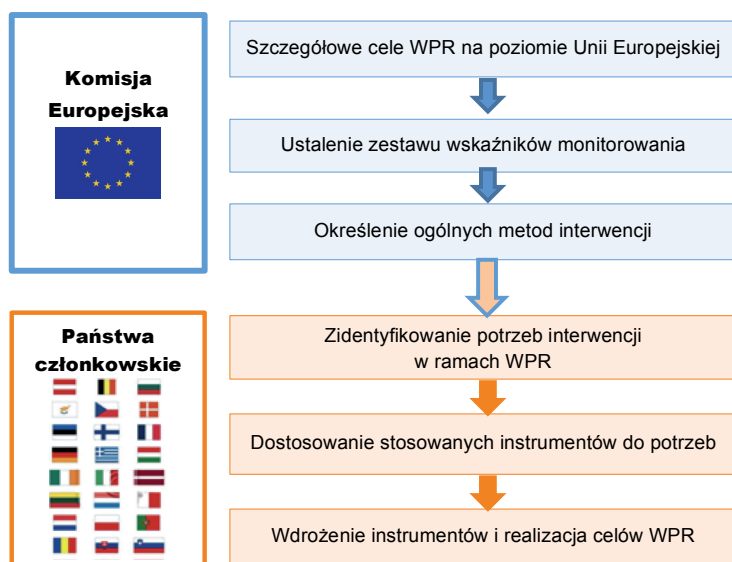
- wspieranie inteligentnego, odpornego i zdywersyfikowanego sektora rolnictwa zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe;
- zwiększenie troski o środowisko oraz działania na rzecz klimatu, aby przyczynić się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i klimatem;
- umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich (COM, 2017).

Nowy model wspólnej polityki rolnej UE po 2020 roku (New Delivery Model)

Wraz z modyfikacją celów WPR Komisja Europejska zaproponowała nowy schemat wdrażania polityki rolnej, określony jako *New Delivery Model* (Hogan, 2018).

Istotą tego modelu jest to, że każde państwo członkowskie UE kształtuje zindywidualizowaną politykę rolną uwzględniającą specyfikę sektora rolnictwa oraz ekonomiczne i przyrodnicze uwarunkowania jego funkcjonowania w danym kraju, ale z zachowaniem pryncypialnych zasad WPR i odpowiedzialności za realizację unijnych celów polityki rolnej. Oznacza to, że nadal obowiązują zasady z traktatu rzymskiego i ogólne cele WPR sformułowane na poziomie UE, ale istnieje także centralny budżet WPR. Państwa członkowskie jednak będą miały większą swobodę w ustanowieniu krajowych celów oraz w doborze instrumentów polityki rolnej powołanych do ich realizacji. Cele te i narzędzia mają zostać przedstawione i zatwierdzone przez Komisję Europejską. Państwa członkowskie ponoszą jednak pełną odpowiedzialność za osiągnięcie założonych rezultatów, a od tego uzależniona jest skala finansowania zrealizowanych działań ze środków centralnego budżetu WPR.

Kluczowym *novum* w modelu WPR, według propozycji KE, jest to, że istotą jej realizacji jest osiąganie zakładanych celów polityki rolnej, a nie zgodność z przyjętymi ograniczeniami (np. *cross compliance*). Zmienia się przy tym zakres odpowiedzialności Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich za poszczególne etapy programowania oraz wdrażania poszczególnych zindywidualizowanych, krajowych polityk, co przedstawiono w schematycznym ujęciu na rysunku 1.



Rys. 1. Ogólny schemat kreowania i wdrażania WPR po roku 2020 według propozycji Komisji Europejskiej.

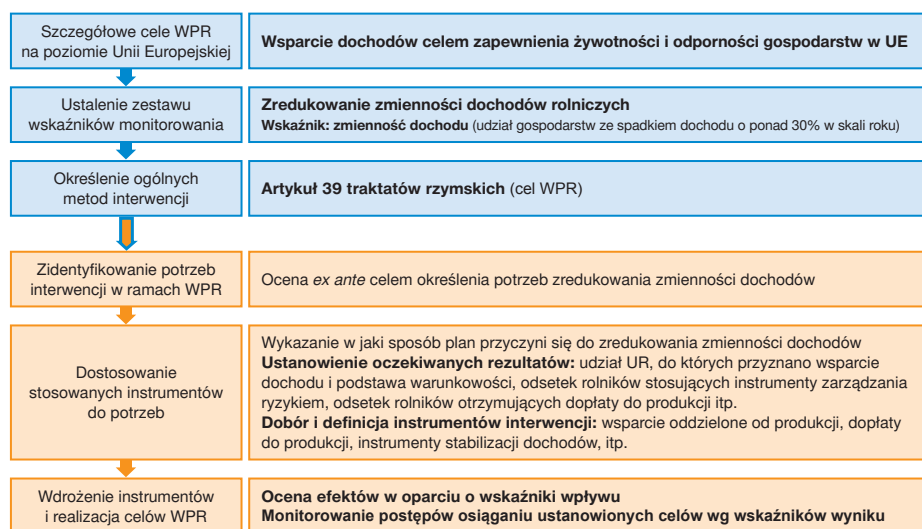
Źródło: opracowanie własne na podstawie Haniotis (2018).

Wyjściowym założeniem przyświecającym tej zmianie o charakterze instytucjonalnym jest zachowanie europejskiej wartości dodanej i zapewnienie warunków do funkcjonowania wewnętrznego rynku produktów rolnych, poprzez podejmowanie decyzji o sposobach interwencji przez państwa członkowskie, a nie jak dotychczas w izolacji, ale w ramach ustrukturyzowanego procesu, którego końcowym efektem jest wspólnotowy program działań złożony z 27 krajowych planów strategicznych WPR.

W nowym modelu do Komisji Europejskiej sformułowano ogólne i szczegółowe cele WPR obowiązujące w skali całej Unii Europejskiej, ustalono zestaw wskaźników, za pomocą których dokonywany będzie pomiar stopnia realizacji tych celów oraz zestawu instrumentów polityki rolnej do stosowania w państwach członkowskich.

Państwa członkowskie tworzą natomiast własne **plany strategiczne**, których realizacja musi być powiązana z realizacją szczegółowych celów WPR (tab. 1). Opracowanie tych planów warunkuje otrzymanie unijnego wsparcia finansowego zarówno z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (I filar), jak i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (II filar).

Ilustrację schematu kreowania i wdrażania WPR po roku 2020 stanowi przykład programowania działań i realizacji celów w nowym modelu WPR (rys. 2), który dotyczy szczegółowego celu wspierania żywności ekonomicznej gospodarstw i poprawy ich odporności (*resilience*).



Rys. 2. Przykładowy proces kreowania i wdrażania instrumentów w ramach planu strategicznego. Cel – stabilizacja dochodów rolniczych w ramach nowej WPR po 2020 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Europejskiej (COM, 2018b).

Plan strategiczny jest to dokument sporządzany przez każde państwo członkowskie, który przedstawia strategię interwencji w rolnictwie i na obszarach wiejskich w danym kraju. Jego istotą jest przyjęcie mierzalnych celów, których realizacja jest oceniana na podstawie wskaźników dotyczących produktu (*output*), rezultatu (*result*) i oddziaływania (*impact*) wybranych ze wspólnotowego zestawu wskaźników (przykładowe wskaźniki przedstawiono w załączniku 1). Wskaźniki produktu odnoszą się do wyników poszczególnych interwencji nazywanych w rozporządzeniu produktami. Jako przykładowe wskaźniki produktu można wymienić: liczbę beneficjentów lub powierzchnię UR objętą wsparciem w ramach poszczególnych instrumentów. Wskaźniki rezultatu odnoszą się do celów szczegółowych zawartych w planie strategicznym oraz służą do monitorowania realizacji efektów pośrednich i końcowych realizacji planu. Mogą to być wskaźniki takie jak: udział gospodarstw stosujących narzędzia zarządzania ryzykiem czy udział powierzchni UR objętej wsparciem dochodów i podlegającej warunkowości. Wskaźniki oddziaływania stosuje się w kontekście celów ogólnych i szczegółowych całej WPR (COM, 2018a, art. 5 i 6), np.: zmiany parytetu dochodowego rolników, poziom emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa, zawartość substancji organicznej w glebie. Ze względu na wprowadzone wskaźniki, sposoby monitorowania i uzależnienie wypłat środków finansowych od osiągnięcia poszczególnych celów, nowy model WPR określa się jako skoncentrowany na efektach (*performance-based*).

Stosownie do przyjętych celów państwa członkowskie mogą wybierać rodzaje i narzędzia interwencji określone w rozporządzeniu Komisji i Parlamentu Europejskiego (COM, 2018a), które zasadniczo odpowiadają dotychczas obowiązującym rozwiązaniom w ramach I i II filara WPR, tj.:

- płatności bezpośrednie, w tym: niezwiązane² i związane z produkcją (np. dopłaty do roślin strączkowych, wysokobiałkowych, chmielu czy też krów mlecznych i bydła mięsnego), zgodnie z art. 14 (COM, 2018a);
- płatności związane z rozwojem obszarów wiejskich³ zgodnie z art. 64 (COM, 2018a).

Określenie potrzeb danego państwa członkowskiego powinno wynikać z przeprowadzonych badań i analiz, które stanowią obligatoryjną część (podstawę) każdego planu (COM, 2018a, art. 95).

Plan strategiczny WPR ma być sporządzany na okres od dnia 1 stycznia 2021 roku do dnia 31 grudnia 2027 roku dla każdego państwa członkowskiego „w odniesieniu do całego swojego terytorium” (COM 2018a, art. 93). Możliwe jest zróżnicowanie elementów planu strategicznego na poziomie regionalnym, ale muszą one być zintegrowane w planie strategicznym kraju, który następnie jest przedstawiany i uzgadniany z Komisją Europejską. Plany strategiczne będą poddawane negocjacjom z Komisją Europejską, tak jak w przeszłości negocjowane i zatwierdzane

² Podstawowe wsparcie dochodu do celów stabilności, uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu do celów stabilności, uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników, systemy na rzecz klimatu i środowiska.

³ Między innymi programy rolnośrodowiskowo-klimatyczne, dopłaty z tytułu ograniczeń naturalnych i specyficznych (dawniej ONW), inwestycje, narzędzia zarządzania ryzykiem.

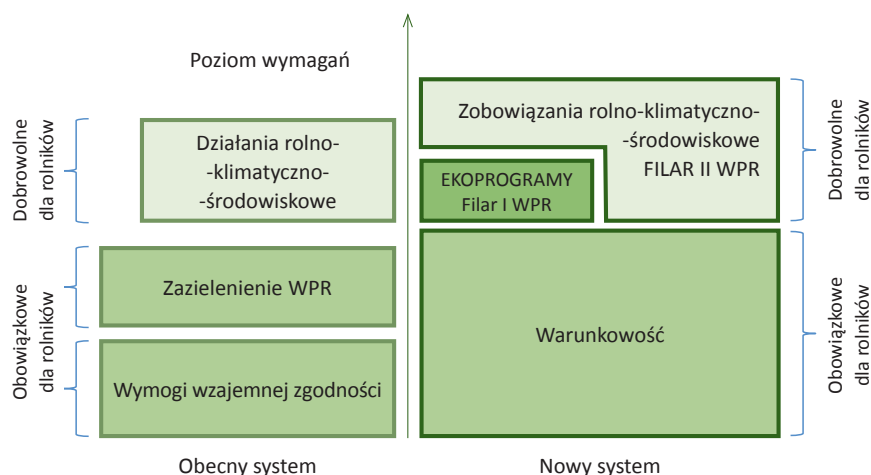
były regionalne i krajowe programy rozwoju obszarów wiejskich. W nowym modelu WPR Komisja Europejska zatwierdzać będzie 27 krajowych planów strategicznych, a nie jak w przeszłości dziesiątki różnych dokumentów. Przykładowo, w perspektywie budżetowej 2007-2013 KE notyfikowała 26 systemów wsparcia bezpośredniego, uzgadniała z państwami członkowskimi 118 planów rozwoju obszarów wiejskich i 65 strategii sektorowych.

Zadanie opracowania planów strategicznych i ich realizacji spoczywa zatem na państwach członkowskich, a Komisja Europejska stawia się w roli strażnika pryncypiów WPR takich jak wspólnotowy charakter polityki, kreowanie europejskiej wartości dodanej, przestrzeganie zasad równego traktowania wszystkich rolników w UE czy realizacji celów klimatycznych i energetycznych UE.

Państwa członkowskie otrzymują znaczącą swobodę w kształtowaniu zindywidualizowanego, uwzględniającego specyficzne uwarunkowania i potrzeby planu strategicznego. Znaczącym ułatwieniem w kreowaniu wsparcia dopasowanego do potrzeb jest wprowadzenie możliwości transferu środków budżetowych pomiędzy I i II filarem w granicach $\pm 15\%$ przysługujących środków finansowych (COM, 2018a, art. 90). Transfer ten może odbywać się w dowolnym kierunku. Dodatkowo, przesunięcie środków z I do II filara może być zwiększone o 15 punktów procentowych (pkt. proc.) pod warunkiem wykorzystania ich na interwencje dotyczące środowiska i klimatu oraz o 2 pkt. proc. pod warunkiem przeznaczenia ich na wsparcie rozpoczęcia działalności przez młodych rolników.

Komisja Europejska określa zestaw warunków udzielania wsparcia z budżetu WPR, które muszą być bezwzględnie przestrzegane. Są one szczegółowo przedstawione w propozycji rozporządzenia. Poniżej przedstawiamy przykładowe, najbardziej istotne ograniczenia.

- Z założenia przynajmniej 30% środków w każdym z planów strategicznych powinno być alokowanych na interwencje służące osiągnięciu celów dotyczących środowiska i klimatu (COM, 2018a dla EFRG i dla EFRROW). Uwzględniając naciski ze strony organizacji pozarządowych (EEB, 2018), wyrażane jest oczekiwanie, że wykonanie w pojedynczych krajach będzie wyższe od wyznaczonego limitu, co pozwoli na osiągnięcie wydatków na te cele na poziomie 40% budżetu (COM, 2018c).
- Kolejnym ograniczeniem nałożonym na państwa członkowskie jest obowiązek zmniejszenia płatności bezpośrednich wypłacanych dla największych beneficjentów. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej zmniejszeniu podlegałaby kwota płatności bezpośrednich, jeżeli po pomniejszeniu o koszty pracy najemnej i oszacowane koszty pracy własnej przekraczałaby 60 tysięcy euro dla gospodarstwa. Proponowana jest zróżnicowana skala zmniejszenia płatności: od zmniejszenia o 25% w przypadku kwot nieprzekraczających 75 tysięcy Euro, nawet do 100% po przekroczeniu kwoty 100 tysięcy euro (COM, 2018a, art. 15). Środki uzyskane z tytułu zmniejszenia płatności mogą być przekazywane na działania finansowane z II filara z pominięciem w/w limitów.
- Rozwinięciem dotychczas obowiązujących wymagań w zakresie płatności bezpośrednich, które ma sprzyjać realizacji celów środowiskowych jest wprowadzenie „warunkowości” w płatnościach bezpośrednich (rys. 3).



Rys. 3. Zmiany w systemie wsparcia działań na rzecz środowiska i klimatu w ramach obecnego i nowego (po 2020 r.) systemu WPR.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Haniotis (2018).

W odróżnieniu od obecnie obowiązujących przepisów, według których niespełnienie części wymogów mogło skutkować utratą około 30% płatności bezpośrednich przypadających na pojedyncze gospodarstwo (płatność za zazielenienie), nowe rozwiązanie warunkuje otrzymanie wsparcia od zgodności z „podstawowymi normami dotyczącymi środowiska, zmiany klimatu, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin i dobrostanu zwierząt” (COM, 2018a, s. 22). W przypadku niespełnienia norm przewidziane są sankcje w wysokości od kilku procent do nawet całości należnych płatności bezpośrednich. Oprócz warunkowości Komisja Europejska zaproponowała zachęty do działań na rzecz środowiska i klimatu wykraczających poza podstawowe normy, które będą finansowane z I filara WPR. Są one zawarte w nowym instrumencie WPR nazwanym „Ekoprogramy” (COM, 2018a, art. 28). Zakres interwencji w ramach tego instrumentu jest podobny do stosowanych od lat programów rolnośrodowiskowych. Pewną nowość stanowi jednak finansowanie tych działań z I filara WPR i związany z tym reżim rozliczania płatności środowiskowych w rocznych kampaniach. Nowy mechanizm stwarza więcej możliwości dla państw członkowskich. A mianowicie, przy zachowaniu dotychczas funkcjonującego mechanizmu wsparcia działań prośrodowiskowych (programy rolnośrodowiskowo-klimatyczne) stwarza to możliwość dualnego podejścia, w którym prostsze, w nieznacznym stopniu wykraczające poza obowiązujące powszechnie regulacje działania na rzecz środowiska mogłyby być finansowane z I filara (kosztem zmniejszenia koperty płatności bezpośrednich), podczas gdy w ramach II filara realizowano by bardziej ambitne działania, finansowane ze środków PROW.

Wyzwania nowej WPR

Przystępując do dyskusji na temat kształtu przyszłej WPR po 2020 roku, należy zarysować kontekst rozumiany jako kluczowe uwarunkowania determinujące zarówno cele zreformowanej WPR, jak i możliwe do zastosowania instrumenty, które na poziomie planu strategicznego będą określane w każdym państwie członkowskim. Ten kontekst tworzą przede wszystkim:

1) *Wnioski z analizy skuteczności dotychczasowego systemu wsparcia rolnictwa w ramach WPR i oceny potrzeb rolnictwa i obszarów wiejskich w UE*

Wydaje się, że dotychczasowa polityka rolna dość skutecznie służyła realizacji podstawowych celów WPR, szczególnie w zakresie wspierania i stabilizacji dochodów rolniczych. Jedną z bardziej istotnych, priorytetowych zmian w stosunku do dotychczasowej WPR dotyczy większego zaangażowania sektora rolnictwa państw członkowskich w realizację celów środowiskowych i klimatycznych, co wynika między innymi z krytycznych ocen efektów zazielenienia. Utrzymane będzie również finansowanie działań służących realizacji tych celów z dotychczasowych dwóch filarów WPR.

Zgodnie z propozycją rozporządzenia obligatoryjny udział środków przeznaczonych na dobrowolne i obowiązkowe działania na rzecz środowiska i klimatu (np. ekoprogramy, bilansowanie pierwiastków biogenych (N, P) w gospodarstwach rolniczych, programy rolno-klimatyczno-środowiskowe) powinien wynosić przynajmniej 30% budżetu środków przeznaczanych na realizację planu strategicznego zarówno z I, jak i II filara WPR.

Ostatecznie filar I, jak dotychczas, zawiera bezpośrednie wsparcie dla rolnictwa, z głównym celem corocznych płatności jako **pomocy w stabilizowaniu rolniczych przychodów** (*annual payments to farmers to help stabilise farm revenues*) i uzupełniających płatności związanych z produkcją, które mają związek ze specyficznymi warunkami na rynku i wspomagają promocję (*to tackle specific market situations and to support trade promotion*) (COM, 2017).

II filar WPR zapewnia środki na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, umożliwiając finansowanie różnorodnych działań w zakresie poprawy konkurencyjności, poprawy stanu środowiska przyrodniczego czy realizacji celów społecznych. Natomiast istotnym *novum* w proponowanym systemie jest dopuszczenie możliwości przesuwania środków pomiędzy filarami, o czym decydować będą państwa członkowskie w swoich planach strategicznych.

Narastające wątpliwości związane z nierównomierną dystrybucją płatności bezpośrednich skłoniły Komisję Europejską do wprowadzenia dalej idących ograniczeń w stosunku do dotychczasowych systemów wsparcia dochodów rolniczych. Wobec postępującej koncentracji ziemi płatności rozkładają się między rolników niemal według reguły Pareto. Wsparcie grupy największych gospodarstw można uzasadniać ich znaczącym udziałem w realizacji podstawowej funkcji rolnictwa, jaką jest zaspokojenie potrzeb żywnościowych. Jednak nowa polityka rolna w coraz większym stopniu akcentuje problemy społeczne i środowiskowe, które mogą

uzasadniać bardziej równomierne wsparcie wszystkich rolników. Jednakże, przynajmniej w Polsce, w istotnej części staje się ono sposobem na pomoc socjalną dla pewnej grupy ludności wiejskiej.

2) Presje zewnętrzne z rynku i otoczenia makroekonomicznego

Szczególnie w krajach Unii Europejskiej presja na ograniczenie szkodliwego oddziaływania gospodarki, w tym rolnictwa na środowisko naturalne, jest coraz silniejsza. W ramach polityki rolnej UE już od dziesięcioleci wprowadzane są kolejne wymagania zmierzające do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko przyrodnicze, które służą m.in. zmniejszeniu wymywania pierwiastków biogennych do wód gruntowych i powierzchniowych, ograniczeniu erozji, czy też zachowaniu bioróżnorodności. Rolnictwo należy do znaczących emitentów gazów cieplarnianych (GHG). Emisję GHG z rolnictwa szacuje się na 15% w skali świata, 10,3% w skali UE i 7,5% w Polsce (KOBiZE, 2018; Sulewski, Majewski i Wąs, 2018). Dotychczas sektor rolnictwa nie był poddawany restrykcjom w tym kontekście, ale oczekiwać można, że w ślad za postanowieniami polityki klimatycznej również od rolnictwa wymagane będzie zredukowanie emisji gazów cieplarnianych. Warto zwrócić uwagę na pewien paradoks związany z relacjami pomiędzy nadmierną emisją gazów cieplarnianych a działalnością rolniczą. Emisji GHG przypisuje się wpływ na zmiany klimatyczne, które szczególnie silnie i negatywnie oddziałują na warunki prowadzenia produkcji rolniczej. Rośnie z tego tytułu ryzyko produkcyjne i dochodowe w rolnictwie, skłaniając do kontynuowania wsparcia finansowego rolnictwa, co zarazem ze względu na intensyfikację produkcji rolniczej może generować wzrost emisji gazów cieplarnianych.

Inny rodzaj presji na rolnictwo pochodzi z rynków produktów rolnych i żywności, i wynika z nasilającej się konkurencji. Rosnąca zmienność cen na rynkach produktów żywnościowych oraz przejawiające się tendencje nacjonalizacji produkcji żywności stwarzają zagrożenie dla utrzymania stabilnych dochodów rolników pozwalających na zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarstw rolniczych, a tym samym zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego.

Jednocześnie zachodzą zmiany struktury popytu związane z rosnącą zamożnością ludności oraz coraz większymi wymaganiami coraz bardziej świadomych konsumentów w zakresie jakości dostarczanej żywności, jej pochodzenia i sposobów jej wytwarzania. W połączeniu z bardziej restrykcyjnymi wymogami obowiązującymi w Unii Europejskiej względem środowiska przyrodniczego może to oznaczać konieczność ponoszenia dodatkowych nakładów i wzrost kosztów, osłabiających konkurencyjność unijnego rolnictwa na rynkach światowych. Wymaga to niezbędnych dostosowań sektora rolnictwa i przetwórstwa żywności z oczekiwanym wsparciem działań służących materializacji idei *smart agriculture* i poprawie jakości żywności.

Ważnym czynnikiem otoczenia makroekonomicznego jest dostępność zasobów pracy. Utrzymujące się od wielu lat przeludnienie polskiej wsi, którego wyrazem było zjawisko tzw. ukrytego bezrobocia w ostatnich latach traci na znaczeniu. Dynamiczny rozwój pozostałych gałęzi gospodarki oraz rosnąca mobilność ludności obszarów wiejskich przyczyniły się do poprawy efektywności alokacji zasob-

bów pracy, a tym samym do ograniczenia ich dostępności w rolnictwie. Wywołuje to widoczne, zwłaszcza w dużych gospodarstwach, szybkie procesy inwestycyjne zmierzające do ograniczenia pracochłonności produkcji oraz znaczący wzrost zatrudnienia obcokrajowców w sektorze rolnictwa, głównie w gospodarstwach ogrodniczych, w których nie można zmechanizować najbardziej pracochłonnych procesów zbioru owoców i warzyw. W tych sektorach, staje się już problemem brak wystarczających zasobów siły roboczej.

3) *Polskie stanowisko negocjacyjne*

W negocjacjach z Komisją Europejską Polska prezentuje stanowisko, które w ogólnym wymiarze można przedstawić jako oczekiwania dotyczące (Projekt stanowiska RP, 2018):

- szybszego wyrównywania stawek płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi UE dla zapewnienia równych szans konkurowania (*providing a level playing field to compete*);
- silniejszego wsparcia ekonomicznej i społecznej spójności obszarów wiejskich (*economic and social cohesion*);
- wzmocnienia wsparcia działań klimatycznych;
- wzmocnienia pozycji rolników w łańcuchu podaży i ograniczenia zmienności dochodów rolniczych.

O ile trzy ostatnie oczekiwania nie stoją w sprzeczności z założeniami propozycji nowej WPR, to kontrowersyjny jest głoszony od wielu lat postulat wyrównywania stawek płatności bezpośrednich. Płatności bezpośrednie bez wątpienia służą przede wszystkim stabilizacji dochodów i poprawie jakości życia, natomiast ich wpływ na podniesienie konkurencyjności jest wątpliwy, chociażby z tego tytułu, że zwalnia wielu producentów z działania na rzecz zwiększenia efektywności gospodarowania.

Nagłaśnianie postulatu wyrównywania stawek płatności bezpośrednich w Polsce wydaje się zrozumiałe ze względu na oczekiwania rolników i konieczność wykazania, że rząd walczy o lepsze warunki dla polskich rolników. Można jednak przyjąć, że zaprogramowany proces stopniowego wyrównywania stawek płatności nie zostanie przyspieszony ze względu na opory w tych krajach, w których stawki te ulegają pomniejszeniu.

Wyzwania dla Polski

Jednym poważnym wyzwaniem dla wspólnej polityki rolnej jest próba realizacji kompleksowego zestawu zróżnicowanych celów wyrażonych przez Komisję Europejską w następującym stwierdzeniu:

„Europa potrzebuje kreatywnego, stabilnego, zrównoważonego i konkurencyjnego sektora rolnictwa, aby zapewnić swym obywatelom produkcję bezpiecznej, wysokiej jakości, przystępnej cenowo, bogatej w składniki odżywcze i zróżnicowanej żywności oraz solidną strukturę społeczno-gospodarczą na obszarach wiejskich. Zmodernizowana wspólna polityka rolna powinna zwiększać europejską wartość dodaną, uwzględniając wysokie ambicje

związane z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu oraz spełniając oczekiwania obywateli dotyczące ich zdrowia, środowiska i klimatu” (COM, 2018a, s. 1).

Tak definiowane efekty nowej WPR nie powinny wywoływać kontrowersji, jakkolwiek można powiedzieć, że sugerują one konfliktujące ze sobą cele, jak chociażby wynikające z prób godzenia warunku konkurencyjności rolnictwa z ograniczeniami środowiskowymi. Kontrowersje mogą się natomiast ujawnić w toku dalszych prac nad szczegółowymi rozwiązaniami propozycji KE ze względu na odmienne stanowiska państw członkowskich. Wymagać to będzie kompromisów, a nawet ustępstw, o czym pisze m.in. Józwiak (2017), również na etapie negocjacji przyszłych krajowych planów strategicznych.

Sporządzenie planu strategicznego z określeniem szczegółowych, zindywidualizowanych dla krajów potrzeb uzasadniających wsparcie z budżetu WPR, wskaźników realizacji celów i doboru odpowiednich instrumentów, będzie ogólnym wyzwaniem dla każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Nie jest możliwe omówienie w jednym artykule wszystkich aspektów tworzenia planów strategicznych ani zidentyfikowania wszystkich wyzwań. Pod dyskusję poddajemy zatem tylko wybrane problemy.

Jednym z podstawowych wyzwań dla Polski jest **uwzględnienie w wymaganym stopniu celów związanych z polityką środowiskową i klimatyczną**. Na realizację tych celów przeznaczana ma być znacząca część środków z I i II filara WPR. Wraz ze wzrostem wsparcia ma wzrosnąć natężenie obligatoryjnych działań na rzecz środowiska, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w zmodyfikowanych wymaganiach dla beneficjentów dopłat bezpośrednich zawartych obecnie w ramach warunkowości. Zwiększenie finansowania działań prośrodowiskowych może jednak napotykać w Polsce na bariery:

- świadomości rolników co do rzeczywistych potrzeb działań na rzecz środowiska i klimatu, w skali uzasadniającej wydatkowanie na ten cel znaczącej części budżetu WPR;
- woli decydentów politycznych do wdrożenia bardziej kontrowersyjnych, a zatem trudniejszych do wdrożenia, rozliczenia i kontroli, celów i działań;
- trudności w doborze instrumentów i określeniu wielkości wsparcia;
- pomiaru efektów i egzekwowania działań umożliwiających osiągnięcie założonych wskaźników.

W kategoriach kluczowych wyzwań dla kształtowania polityki rolnej w Polsce należy też, naszym zadaniem, traktować kwestię przemian strukturalnych w rolnictwie i szerzej – funkcji i miejsca rolnictwa na obszarach wiejskich. Zagadnienia te systematycznie pojawiają się w publikacjach naukowych. Szeroki nurt dyskursu naukowego dotyczy wielofunkcyjności rolnictwa (Wilkin, 2008), a opisując polskie rolnictwo wielu autorów podkreśla jego dualny charakter. Wigier (2013, s. 28) wskazuje na istnienie dominującej grupy gospodarstw o „niewielkim potencjale ekonomicznym i ograniczonych możliwościach rozwoju” oraz gospodarstwa „towarowe i silne ekonomicznie”, z których pochodzi około 80% żywności.

Ten sam autor wyróżnia gospodarstwa „małorolne” i „schodzące”, które można przyjąć kwalifikują się do kategorii gospodarstw o niewielkim potencjale ekonomicznym, jak również „towarowych i rozwojowe” oraz „potencjalnie rozwojowe”, które należałoby zaliczyć do kategorii „towarowych i silnych ekonomicznie” Wigier (2013, s. 27-28).

Z perspektywy socjologa wsi Halamska (2015) mówi o gospodarstwach silnie związanych z rynkiem, większych i modernizujących się (profesjonalnych – 1/3 ogółu) oraz drobnych, ekstensywnych i produkujących głównie na samozaopatrzenie (quasi-chłopskich – 2/3). Podobnie Ziętara (2009) wskazuje na to, że w polskim rolnictwie występować będą dwie grupy gospodarstw – socjalne i towarowe. Podkreśla on przy tym potrzebę wyróżnienia gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych, występujących jako dwie formy podmiotów gospodarczych w rolnictwie.

Można jednak uznać, że te podziały nie oddają złożoności struktury gospodarstw rolniczych w Polsce. Majewski i Runowski (2015) opisują współczesne rolnictwo polskie jako „wielowymiarowe”, wyróżniając przy zastosowaniu kryterium skali i związków z rynkiem gospodarstwa hobbistyczne, samozaopatrzeniowe, drobnotowarowe, rodzinne – wysokotowarowe i wielkoobszarowe (komercyjne). Sugerują oni zarazem model rolnictwa przyszłości określony jako „współistnienie” trzech zasadniczych kategorii gospodarstw:

- wysoko produktywne – funkcjonujące zgodnie z paradygmatem trwałego rozwoju, w określonych granicach intensywności;
- „niszowe” – z dominacją systemów produkcji zapewniających specyficzną jakość w rozumieniu konsumenta (ekologiczne, podwyższonego dobrostanu zwierząt, certyfikowanej jakości żywności itp.) oraz zorientowane na rynki lokalne;
- samozaopatrzeniowe i hobbistyczne.

Ten podział kształtuje się samoistnie w ramach funkcjonujących mechanizmów rynkowych i w warunkach kreowanych przez istniejącą politykę rolną. Jest niewątpliwie, że o zaopatrzeniu w żywność i o konkurencyjności polskiego rolnictwa będą decydować nowoczesne gospodarstwa towarowe z relatywnie dużą skalą produkcji. Jednak każda grupa gospodarstw może spełniać pożyteczne funkcje w wielofunkcyjnym rolnictwie, odgrywając również istotne role w rozwoju obszarów wiejskich.

Plan strategiczny powinien odnieść się do zagadnienia kształtowania struktury gospodarstw i tempa przemian strukturalnych. W związku z tym należy pilnie określić długoterminowe kierunki rozwoju rolnictwa i dostosować odpowiednio instrumentarium WPR w planie strategicznym, uwzględniając zarówno długoterminowe przeobrażenia rolnictwa, jak i wspomaganie realizacji szczegółowych celów polityki rolnej na najbliższą perspektywę budżetową.

W propozycji Komisji znalazły się też pewne szczegółowe propozycje, które w Polsce mogą być uznane za dyskusyjne:

- a. **Nowy instrument „Ekoprogramy”** (COM, 2018a, art. 28) umożliwiałby aktywną realizację działań na rzecz klimatu i środowiska finansowaną z I filara WPR. W ramach realizacji „ekoprogramów” państwa członkowskie mogą dodatkowo wspierać, na powierzchni kwalifikującej się do płatności bezpośrednich, praktyki

korzystne dla klimatu i środowiska, które wykraczają poza wymagania obowiązkowe w ramach warunkowości. Wsparcie w ramach „ekoprogramów” ma formę rocznej płatności do każdego kwalifikującego się hektara, która stanowi rekompensatę poniesionych kosztów bądź utraconych korzyści w wyniku realizowanych działań. Mimo zbliżonego charakteru wsparcie udzielane w ramach „ekoprogramów” powinno dotyczyć działań różnych od wspieranych w ramach programów rolno-klimatyczno-środowiskowych. Istnieje jednak obawa, że w przypadku braku chętnych rolników do zakontraktowania działań, niewykorzystane środki wyodrębnione na finansowanie ekoprogramów mogą zostać utracone. Wskazuje to na ryzyko związane z programowaniem tego instrumentu. Za wdrożeniem instrumentu w opinii autorów przemawia natomiast możliwość realizacji relatywnie prostych, jakkolwiek nieobowiązkowych działań na rzecz środowiska i klimatu. Wyzwaniem jest odpowiednie zaprogramowanie tego instrumentu, w sposób umożliwiający osiągnięcie zakładanych celów, a jednocześnie nie zagrażający uzyskaniu zakładanego poziomu absorpcji środków.

- b. Inna propozycja KE w ramach „warunkowości” – **obligatoryjne bilansowanie składników biogenych** (N, P), w Polsce również może być przyjmowana z rezerwą, czego przykładem jest stanowisko rządu z sierpnia 2018 roku: „Krytycznie należy ocenić np. zobowiązywanie państw członkowskich do wdrażania złożonego rozwiązania, jakim jest narzędzie dotyczące zrównoważonego gospodarowania składnikami odżywczymi, tym bardziej, że norma ta miałaby dotyczyć wszystkich rolników ubiegających się o płatności” (Projekt Stanowiska RP, 2018, s. 13). Jest to po części zrozumiałe, biorąc pod uwagę dużą liczbę gospodarstw rolniczych w Polsce, ograniczoną prawdopodobnie zdolność do przeprowadzania na masową skalę badań chemicznych, czy też możliwe niechętnie nastawienie części rolników, niedostrzegających takiej potrzeby. Jednak działanie należące do kanonów dobrej praktyki rolniczej, w dodatku relatywnie proste, **powinno być bezwzględnie wdrożone!** Badania zasobności i odczynu gleb, pod oczywistym warunkiem, że są wykorzystywane do sporządzania planów nawozowych, należy uznać za jeden z najłatwiejszych zabiegów służących podnoszeniu ekonomicznej efektywności w produkcji roślinnej z korzyścią dla rolników i mitygujących negatywne oddziaływania produkcji rolniczej na środowisko przyrodnicze przede wszystkim zasoby wodne. Wdrożenie tego instrumentu można zapewne rozłożyć w czasie, zaczynając od gospodarstw większych obszarowo i włączając następne grupy gospodarstw w kolejnych latach.
- c. W kategoriach wyzwań można też w Polsce traktować **krajowe ustalenia odnośnie polityki wsparcia rolnictwa w formie płatności bezpośrednich**. W nowej WPR nie zmieni się zasadniczo system płatności niezwiązanych z produkcją⁴, natomiast trudnych decyzji może wymagać wsparcie dochodów związane

⁴ Zdaniem autorów sukcesem jest wprowadzenie i przede wszystkim utrzymanie w Polsce jednolitej płatności obszarowej (system SAPS). Jest to rozwiązanie proste, a zarazem wolne od problemów wynikających z wdrożenia systemu płatności historycznych oderwanych od produkcji. Obecnie rozważany jest powszechny odwrót od systemu SAPS.

z produkcją. Po 2020 roku będzie ono możliwe dla wybranych sektorów i konkretnych typów rolniczym w ich ramach, pod warunkiem, że są one istotne ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych (COM, 2018a, art. 30)⁵. Zgodnie z propozycją KE decyzje w tym względzie muszą być uzasadnione wynikami stosownych analiz. Dostępne wsparcie do produkcji zostało przy tym zmniejszone z 15 do 12% I filara (w tym 2% na dopłaty do roślin wysokobiałkowych, a nie 5% jak dotychczas).

W obecnej perspektywie finansowej wsparcie związane z produkcją jest przyznawane do szerokiego wachlarza działalności, a dostęp do tych instrumentów nie jest uwarunkowany spełnieniem dodatkowych wymagań. Przed decydentami stoją więc trudne wyzwania, szczególnie biorąc pod uwagę siłę różnych lobbów rolniczych (Poczta-Wajda, 2017), w jaki sposób rozdysponować dostępne środki na płatności niezwiązane z produkcją tak, żeby w możliwie najszerszym zakresie zrealizować cele WPR i efektywnie alokować środki. Przykładowo, można mieć wątpliwości, czy wspierać produkcję bydła mlecznego w rejonach o wysokiej dynamice wzrostu produkcji mleka, w których wzrost intensywności produkcji może stanowić zagrożenie dla środowiska naturalnego. Z tego samego względu można rozważać ograniczenie wsparcia do produkcji zwierząt w gospodarstwach o wysokiej obsadzie. Podobne dylematy mogą dotyczyć każdej ze wspieranych działalności produkcyjnych, a także zaangażowania, jak dotąd, znaczących środków w dofinansowanie za pomocą tych płatności małych gospodarstw, o znikomym udziale w rynku produktów rolnych i żywności.

Patrząc z tej perspektywy, można się zastanawiać nad zasadnością wsparcia rozwoju tzw. małego przetwórstwa w gospodarstwach rolnych, rozwoju mikroprzedsiębiorstw na terenach wiejskich, a także refundacji kosztów uczestnictwa rolników w systemach jakości. Niestety te instrumenty nie zostały zawarte w proponowanym rozporządzeniu. Jeżeli tego rodzaju wsparcie nie byłoby uwzględnione w nowej WPR, to ciągle zasługuje na utrzymanie finansowania ze środków krajowych, jeżeli będzie możliwe uzgodnienie tego z Komisją Europejską.

- d. Jako jedno z wyzwań można traktować przyjęcie zasady rozwiązania problemu nierówności w dystrybucji płatności bezpośrednich, jakkolwiek wydaje się, że w Polsce nie jest to priorytetowe zagadnienie. Zgodnie z propozycją KE zmniejszenie najwyższych kwot płatności bezpośrednich dotyczy względnie niewielkiej liczby gospodarstw otrzymujących więcej niż wyznaczony w rozporządzeniu próg 60 tysięcy euro. W Polsce takie gospodarstwa otrzymują około 6% z koperty płatności bezpośrednich, podczas gdy w Unii Europejskiej dotyczy to 16% środków, w szczególności w krajach takich jak Czechy, Słowacja, Niemcy, Dania itp. (Projekt stanowiska RP, 2018).

⁵ Zboża, nasiona oleiste, rośliny wysokobiałkowe, rośliny strączkowe, len, konopie, ryż, orzechy, ziemniak skrobiowy, mleko i przetwory mleczne, nasiona, mięso baranie i mięso kozie, wołowina i cielęcina, oliwa z oliwek, jedwabniki, susz paszowy, chmiel, burak cukrowy, trzcina cukrowa i cykoria, owoce i warzywa, zagajniki o krótkiej rotacji oraz inne uprawy niespożywcze, z wyłączeniem drzew, stosowane do wytwarzania produktów, które mogą zastępować materiały kopalne (COM, 2018a, art. 30).

W propozycji KE założono minimalne stopy redukcji wypłacanych kwot. Zgodnie z propozycją kwoty dopłat pomniejszone o oszacowane koszty pracy własnej i najemnej zostaną obniżone przynajmniej o 25% w zakresie 60-75 tys. euro, 50% w zakresie 75-90 tys. euro i 75% w zakresie 90-100 tys. euro. Nie będą wypłacane nadwyżki płatności, przekraczające, po odliczeniu kosztów pracy, 100 tys. euro.

Zastosowanie mechanizmu w zaproponowanej w rozporządzeniu formie nie wpłynie istotnie na przeciętny poziom dopłat bezpośrednich w kraju. Obniżenie płatności dotyczy niewielkiej liczby polskich gospodarstw, ale w niektórych województwach, np. zachodniopomorskim czy opolskim, udział dopłat wypłacanych gospodarstwom w kwocie powyżej 60 tysięcy euro (bez pomniejszenia o koszty pracy) przekracza 20% kwoty płatności bezpośrednich w tych województwach. Instrument ten jest szczególnie dotkliwy dla największych gospodarstw. Wbudowana w mechanizm obniżenia płatności możliwość uniknięcia redukcji poprzez zwiększenie kosztów pracy może sprzyjać zwiększeniu poziomu zatrudnienia w największych gospodarstwach, przyjmując, że są dostępne zasoby pracy i istnieją chociażby częściowo uzasadnione potrzeby dodatkowego zatrudnienia.

Analizując ten instrument, należy zaznaczyć, że środki „zaoszczędzone” na obniżeniu dopłat mogą zostać przesunięte na relację działań finansowanych z II filara WPR. Ze względu na zróżnicowanie struktury gospodarstw oznaczałoby to również przesunięcie środków między regionami (największy odsetek redukcji wystąpiłby w województwach opolskim i zachodniopomorskim, w których jest najwyższy odsetek gospodarstw podlegających ewentualnemu obniżeniu dopłat).

Skala przesunięć środków finansowych wynikających z mechanizmu obniżenia dopłat pozostaje w znacznym stopniu w gestii państw członkowskich. Przesunięcie kwot z I do II filara może odbywać się w szerszym zakresie poprzez zastosowanie wyższych od proponowanych stóp obniżenia płatności, jak również w minimalnym zakresie poprzez przyjęcie relatywnie wysokich stawek przy szacowaniu kosztów pracy własnej i najemnej na potrzeby ustalenia kwot podlegających redukcji. Wstępne szacunki wskazują, że w przypadku zastosowania najniższych stóp redukcji płatności i rezygnacji z możliwego odjęcia od dopłat kosztów pracy kwota uzyskana z tytułu obniżenia płatności bezpośrednich wynosiłaby nawet 500 mln zł rocznie. Natomiast po uwzględnienia kosztów pracy własnej i najemnej oszacowanych na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce publikowanego przez GUS (2017) redukcja płatności dla dużych gospodarstw jest na tyle znikoma, że instrument ten niemal zupełnie traci na znaczeniu. Sposób oszacowania kosztów pracy oraz decyzja o ewentualnym podniesieniu stóp redukcji płatności również pozostaje w gestii państw członkowskich. Przed rozstrzygnięciem tej kwestii konieczne jest określenie, czy ewentualne „oszczędności” poczynione kosztem największych gospodarstw mogłyby być wydatkowane w bardziej efektywny sposób.

Jakkolwiek wydaje się, że ekonomiczne skutki tego instrumentu nie będą znaczące, to ze względów wizerunkowych zasadne byłoby rozważenie jego zastosowania. Ograniczenie płatności, zgodnie z zasadami zapisanymi w propozycji

KE, oprócz bardziej równomiernej dystrybucji środków pomocowych, mogłoby skłaniać pracodawców do zwiększania zatrudnienia, bowiem koszty pracy odejmowane są od kwoty płatności objętej redukcją. Może to sprzyjać redukcji bezrobocia na terenach wiejskich, o ile rzeczywiście występuje nadwyżka zasobów siły roboczej. W przeciwnym razie tego rodzaju zachęta nie będzie skuteczna.

- e. **Poprawa konkurencyjności rolnictwa i wzmacnianie pozycji rolników w łańcuchu** podaży to dwa szczegółowe cele nowej WPR, które są ważne dla polskiego rolnictwa szczególnie w kontekście istniejącego w Polsce rozdrobnienia struktury obszarowej gospodarstw. Wiążą się z tym kolejne wyzwania dla kształtowania polityki rolnej wobec polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich.

Dynamika zachodzących w rolnictwie procesów koncentracji jest znacząco niższa od tempa konsolidacji podmiotów przetwórczych i handlowych. Powoduje to systematyczny spadek siły przetargowej rolników, a tym samym ułatwia drenaż nadwyżki ekonomicznej z sektora gospodarstw rolniczych do kolejnych ogniw w łańcuchu podaży. Nasuwa się zatem pytanie o skuteczne sposoby interwencji w tym obszarze. Można przypuszczać, że przyspieszenie procesów koncentracji w sektorze rolnictwa, w tym integracji poziomej poprzez tworzenie nowych i wzmacnianie istniejących grup producenckich, służyłoby temu celowi, jakkolwiek nie byłoby wystarczające. Przy jednoczesnym wspieraniu dochodów rolników scenariusz ten może w skrajnym przypadku doprowadzić do sytuacji, w której część środków przeznaczonych na wsparcie dochodów rolników trafi pośrednio do przedsiębiorstw przetwórczych i handlu, które wykorzystując swoją przewagę, będą w stanie wymóc na rolnikach niższe ceny skupu surowców lub dostarczać środki produkcji po zawyżonych cenach.

Znalezienie rozwiązań nieingerujących w mechanizmy rynkowe wydaje się być w tym przypadku szczególnie trudne. Oprócz pogłębienia koncentracji czynników produkcji i wzrostu skali produkcji w sektorze rolnictwa ważną rolę mogłoby odgrywać lepsze współdziałanie, przejawiające się: różnymi formami samoorganizacji producentów (integracji poziomej) i zwiększonym stopniem kooperacji – partnerskiej współpracy między ogniwami w zintegrowanych łańcuchach podaży.

Podsumowanie

Nowy model WPR po 2020 roku nie został jeszcze zatwierdzony przez Parlament Europejski. Z dużym prawdopodobieństwem można jednak przyjąć, że propozycja Komisji Europejskiej nie ulegnie radykalnym zmianom. Za podstawowy wyróżnik nowego modelu WPR, w porównaniu z dotychczas obowiązującymi regułami, można uznać to, że poszczególne państwa członkowskie mają duży zakres swobody w kształtowaniu krajowej polityki w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich, ale spoczywa na nich obowiązek określenia mierzalnych efektów i doboru instrumentów, zachowując przy tym wspólnotowy charakter WPR. Indywidualizacja kształtu WPR w państwach członkowskich może być traktowana jako jedno z najbardziej znaczących osiągnięć w propozycji KE. Dotychczasowe, uniwersalne mechanizmy WPR, mimo iż dość skutecznie godzące w konfliktujące cele

polityki rolnej i sprzeczne niekiedy interesy krajów UE, stawały się coraz bardziej kłopotliwe do utrzymania.

Co do istoty wspólnej polityki rolnej UE nie nastąpiły, jak się wydaje, radykalne zmiany. Do zasadniczych celów WPR ciągle należy wspomaganie dochodów rolniczych, poprawa konkurencyjności unijnego rolnictwa czy też wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Natomiast do najważniejszych zmian, jakie wyłaniają się z propozycji KE, należy przede wszystkim zaliczyć:

- nowy model kształtowania i egzekwowania realizacji celów WPR poprzez indywidualizację (dostosowanie do specyficznych uwarunkowań) krajowych polityk i przeniesienie odpowiedzialności za opracowanie planów strategicznych oraz ich realizację na państwa członkowskie;
- silniejsze zaakcentowanie celów środowiskowych i powiązanie WPR z polityką klimatyczną;
- modyfikację istniejących i dodanie nowych szczegółowych celów WPR;
- możliwość przesuwania środków między filarami WPR.

Efekty wdrożenia nowego modelu WPR zależne będą w przeważającym stopniu od decyzji państw członkowskich co do kształtu planów strategicznych, w tym doborze celów i instrumentów, a także od zaangażowania rolników i innych interesariuszy w realizację przyjętych planów. Jednocześnie oczekiwany jest wkład nowej WPR w wypełnienie międzynarodowych zobowiązań dotyczących oddziaływania rolnictwa na środowisko takich jak Agenda na Rzecz Trwałego (zrównoważonego) Rozwoju 2030, Paryskie Porozumienie Klimatyczne czy Konwencja o różnorodności biologicznej (*2030 Agenda for UN Sustainable Development Agenda, the Paris Agreement on climate change and the Convention on Biological Diversity*), jak i zobowiązań wynikających z zawartych traktatów i umów handlowych. Sektor żywnościowy UE odnosi korzyści z międzynarodowej wymiany handlowej, ale z tego tytułu będzie również poddany większej presji konkurencyjnej, potencjalnie dotkliwej szczególnie dla wrażliwych gałęzi produkcji rolniczej (IEEP, 2018).

Na skuteczność nowej WPR w nadchodzącej perspektywie budżetowej mogą prawdopodobnie wpływać gwałtowne zjawiska o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Przesądzone już jest wyjście Wielkiej Brytanii ze Wspólnoty, z bezpośrednim skutkiem uszczuplenia budżetu WPR. W dłuższym okresie istnieje zagrożenie wystąpienia spowolnienia w światowej gospodarce, spadku globalnego popytu na żywność, pomimo rosnącej liczby ludności, a także coraz większe jest ryzyko produkcyjne w rolnictwie ze względu na nasilające się występowanie niekorzystnych zjawisk pogodowych.

Wdrożenie nowego modelu WPR wiąże się wreszcie ze zmianami relacji między Komisją Europejską a państwami członkowskimi. W propozycji KE podkreśla się uproszczenie WPR, ale wydaje się, że jest to wniosek formułowany przeważnie z perspektywy Komisji Europejskiej. Główny ciężar prac nad kształtem zindywidualizowanych krajowych polityk członkowskich spoczywa bowiem, co zrozumiałe, na państwach członkowskich, podczas gdy Komisja Europejska będzie zatwierdzać krajowe rozwiązania i monitorować stopień osiągnięcia ustalonych wskaźników.

Dla Polski, podobnie zresztą jak dla wszystkich państw członkowskich, kluczowym wyzwaniem staje się niełatwe zadanie obiektywnej identyfikacji potrzeb sektora rolnictwa i obszarów wiejskich, a następnie dobór wskaźników i instrumentów umożliwiających skuteczne osiągnięcie celów WPR.

Jednym z podstawowych wyzwań dla Polski wydaje się uwzględnienie w planach strategicznych celów związanych z polityką środowiskową i klimatyczną. Narzędziami mogącymi budzić dyskusję co do zasadności i formy realizacji są m.in. „Ekoprogramy” czy też obligatoryjne bilansowanie składników biogenych. Za ich wdrożeniem przemawia możliwość realizacji relatywnie prostych działań na rzecz środowiska i klimatu, finansowanych z I filara WPR. Badania zasobności i odczynu gleb, pod oczywistym warunkiem, że są wykorzystywane do sporządzania planów nawozowych, należy uznać za jeden z najłatwiejszych zabiegów służących podnoszeniu ekonomicznej efektywności w produkcji roślinnej i mitygujących negatywne oddziaływania produkcji rolniczej na środowisko przyrodnicze.

Innym ważnym wyzwaniem dla Polski w nowej WPR są krajowe ustalenia odnośnie do polityki wsparcia rolnictwa w formie płatności bezpośrednich oraz zasady rozwiązywania problemu nierówności w ich dystrybucji. Przed decydentami stoją trudne wyzwania, w jaki sposób rozdysponować dostępne środki na płatności niezwiązane z produkcją tak, żeby w możliwie najszerszym zakresie zrealizować cele WPR i efektywnie alokować środki, oraz w jakim stopniu przesuwac środki między I i II filarem WPR.

Głównym celem niniejszego opracowania było wskazanie najważniejszych implikacji i wyzwań wynikających z proponowanego po 2020 roku nowego modelu funkcjonowania WPR w Unii. Z uwagi na złożoność artykuł nie wyczerpuje w pełni przedstawionego tematu, zarysowując jedynie pewne najważniejsze kwestie. Mamy jednak nadzieję, że będzie stanowił inspirację dla podjęcia ogólnokrajowej dyskusji na temat kształtu i szczegółowych rozwiązań dla nowej WPR w Polsce.

Literatura

- Agenda 2000 (1997). For a Stronger and Wider Union. Vol. I – Communication, DOC/97/6, Strasbourg, 15 July 1997.
- COM (2017). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Future of Food and Farming. COM(2017) 713. Brussels: Publications Office of the European Union.
- COM (2018a). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE, COM(2018) 392 – wniosek – ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 – dokument COM(2018) 392 final z dnia 1.6.2018.
- COM (2018b). Towards a Performance. Monitoring and Evaluation. Framework for the CAP post-2020. DG Agriculture and Rural Development. European Commission.
- COM (2018c). EU Budget: the Common Agricultural Policy after 2020 (2018). Pobrane z: https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-common-agricultural-policy-after-2020-2018-jun-01_en.
- EEB (2018). Open Letter to EU Ministers of Agriculture; European Environmental Bureau. Pobrane z: http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/letter_-19_february_agriculture_council.pdf.
- GUS (2017). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2017 r. Warszawa: GUS.
- Halamska, M. (2015). Specyfika rolnictwa rodzinnego w Polsce: ciężar przeszłości i obecne uwarunkowania. *Wieś i Rolnictwo*, nr 1(166), s. 107-129.
- Haniotis, T. (2018). The proposed shift of the CAP from compliance to performance: challenges, impacts and opportunities for a knowledge-based EU agriculture (DG-AGRI). Prezentacja z seminarium “CAP post 2020 Debate”, Madryt 10.05.2018.
- Hart, K., Mottershead, D., Tucker, G., Underwood, E., Maréchal, A., Menet, L., Martin, I., Dayde, C., Bresson, C., Deniel, E., Sanders, J., Röder, N., Osterburg, B., Klages, S., Schwaiger, E., Schwarzl, B., Färber, B., Pražan, J., Daydé, C., Zemeckis, R., Kuneman, G., van Dijk, W., de Lijster, E., Łopaciuk, W., Redman, M., Barbu, R., Oñate, J., Radley, G., Turpie, S. (2017). *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*. Final Report, Alliance Environnement and the Thünen Institute; Brussels.
- Hogan, P. (2018). *Common Agricultural Policy post-2020 simplification and modernization*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/presentations/simplification_modernisation_cap.pdf.
- IEEP (2018). Mottershead, D., Hart, K., Maréchal, A., Meredith, S., Lorient, A., Bas-Defosse, F., Baldock, D., IEEP, J.-C. Bureau, Matthews, A. (2018). Research for AGRI Committee – Towards the CAP post 2020 – Appraisal of the EC Communication on ‘The Future of Food and Farming’ of 29 November 2017. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Józwiak, W. (2017). Wspólna Polityka Rolna po 2020 roku – kontynuacja obecnej praktyki czy zerwanie z nią. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 3(352) 2017, s. 3-18.
- KOBIZE (2018). Greenhouse Gas Inventory for 1988-2016. Poland’s National Inventory Report 2018. Warszawa.

- Król, M.A. (2013). Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne. *Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, nr 10(59), s. 402-421.
- Majewski, E., Malak-Rawlikowska, A. (2018). Scenariusze wspólnej polityki rolnej po roku 2020. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 1(354), s. 9-38.
- Majewski, E., Runowski, H. (2015). Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Polsce. W: E. Chyłek (red.), *Badania naukowe w procesie kształtowania polskiej wizji wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej. III Kongres Nauk Rolniczych „Nauka – Praktyce”* (s. 207-221). Warszawa: MRiRW.
- Matthwes, A. (2017). Decoding the CAP Communication. Pobrane z: <http://capreform.eu/decoding-the-cap-communication/>, CAP Reform.eu.
- Pe'er, G., Lakner, S., Müller, R., Passoni, G., Bontzorlos, V., Clough, D., Moreira, F., Azam, C., Berger, J., Bezák, P., Hansjürgens, B., Hartmann, L., Kleemann, J., Lomba, A., Sahrbacher, A., Schindler, S., Schleyer, C., Schmidt, J., Schüler, S., Sirami, C., von Meyer-Höfer, M., Zinngrebe, Y., Bonn, A. (2017). *Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment*. Report, iDiv Leipzig, Birdlife Brussels and NABU Berlin.
- Poczta-Wajda, A. (2017). Polityka wspierania rolnictwa a problem deprywacji dochodowej rolników w krajach o różnym poziomie rozwoju, PWN Warszawa 2017.
- Projekt stanowiska RP (2018). Projekt stanowiska 29.08.2018 roku w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395) w odniesieniu do dokumentów KE COM (2018)392, COM (2018)393, COM (2018)394. Pobrane z: https://www.gov.pl/documents/912055/913531/Za%C5%826_Stawowisko_RP_dot_pakiotu_WPR_po_2020_roku_-_COM%282018%29_392_393_394.pdf/cd795bba-aabf-6b2a-2c9e-f6d8dc51826c
- Sulewski, P., Majewski, E., Wąs, A. (2018). Supporting Sustainable Agriculture: the Potential to Reduce GHG Emissions – the Case of Agricultural Biogas Production in Poland. *Rocznik Ochrona Środowiska*, vol. 20.
- Wigier, M. (2013). Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 1(334), s. 22-41.
- Wilkin, J. (2008). Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich. W: M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020* (s. 9-20). IRWiR, Warszawa.
- Ziętara, W. (2009). Model polskiego rolnictwa – wobec aktualnych wyzwań. *Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 73, s. 5-21.

Przykładowe wskaźniki oddziaływania, rezultatu i produktu (COM 2018a, art. 7)

Ocena wskaźników wdrażania polityki (wieloletnia) – ODDZIAŁYWANIE (<i>Impact</i>)		Roczny przegląd realizacji celów – REZULTAT (<i>Result</i>)	Roczne rozliczenie z realizacji celów – PRODUKT (<i>Output</i>)
Cele i odpowiadające im wskaźniki oddziaływania		Szeroko rozumiane rodzaje interwencji i związane z nimi wskaźniki produktu	
Cele szczegółowe UE	Wskaźniki oddziaływania	Wskaźniki rezultatu (jedynie w oparciu o interwencje finansowane z WPR)	Szeroko rozumiany rodzaj interwencji Wskaźniki produktu (dla poszczególnych interwencji)
I.2 Zmniejszenie różnic w dochodach: Zmiany w dochodach z działalności rolniczej w porównaniu z gospodarką ogółem I.3 Zmniejszenie wahań dochodów gospodarstw: zmiany w dochodach z działalności rolniczej I.4 Wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego		R.4 Uzależnienie wsparcia dochodu od stosowania norm i dobrych praktyk: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem dochodów i podlegającej warunkowości	Wsparcie w ramach WPR O.3 Liczba beneficjentów wsparcia w ramach WPR
		R.5 Zarządzanie ryzykiem: odsetek gospodarstw rolnych stosujących narzędzia zarządzania ryzykiem WPR	Wsparcie bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji O.4 Liczba hektarów do płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji
		R.6 Redystrybucja na rzecz mniejszych gospodarstw: procent dodatkowego wsparcia na hektar dla kwalifikujących się gospodarstw mniejszych od gospodarstw średniej wielkości (w porównaniu do średniej)	O.5 Liczba beneficjentów płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji
		R.7 Zwiększenie wsparcia dla gospodarstw na obszarach o szczególnych potrzebach: odsetek dodatkowego wsparcia na hektar na obszarach o większych potrzebach (w porównaniu ze średnią)	O.6 Liczba hektarów objętych zwiększonym wsparciem dochodu dla młodych rolników O.7 Liczba beneficjentów objętych zwiększonym wsparciem dochodu dla młodych rolników
I.5 Przyczynianie się do równowagi terytorialnej: zmiany w dochodach z działalności rolniczej na obszarach z ograniczeniami naturalnymi (w porównaniu ze średnią)			

Źródło: załączniki do wniosku w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (COM, 2018a).

THE NEW DELIVERY MODEL OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2020 – CHALLENGES FOR POLAND

Abstract

The Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union is the subject of the consecutive reform. The proposal of the CAP after 2020 has been presented in the European Commission's proposal on 1 June 2018, which defines the proposed forms and scope of EU agriculture support after 2020. The innovative solutions suggested by the European Commission impose many new obligations on member states. However, they are associated with significant challenges resulting both from the need to define national strategies as well as obligations to implement policy instruments and measure policy implementation effects.

The main objective of this study is to discuss the key implications for Poland resulting from the new delivery model of CAP after 2020 proposed by EU Commission and to identify the most important "challenges" for policy makers and the entire agricultural sector.

In the new perspective of the CAP, no radical changes in the very essence of the common agricultural policy of the EU are foreseen. The basic objectives of the CAP still include supporting agricultural incomes, improving the competitiveness of EU agriculture or supporting rural development. The main distinguishing feature of the new CAP model, as compared to existing one, is the fact that individual member states have a large degree of freedom in shaping national policy in relation to agriculture and rural areas, but they have the obligation to determine measurable effects and selection of instruments, while maintaining and the Community nature of the CAP.

For Poland, as well as for all member states, the key challenge is the objective identification of needs of the agriculture and rural areas, and then to select indicators and instruments to effectively achieve the objectives of the CAP. One of the main challenges for Poland is also to include in the strategic plans objectives related to environmental and climate policy, and to improvement of the position of farmers in the food supply chain. Another issue that raises the discussion is the policy of supporting agriculture in the form of direct payments and the issue of inequalities in their distribution.

Keywords: Common Agricultural Policy, agriculture, agriculture support, EU agricultural policy, CAP reforms.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 17.12.2018.