

Rok 14 Numer 603 (57)  
31 marca 2010 r.

W tym numerze:

⇒ **SARKOZY OPOWIADA SIĘ ZA STARYMI ROZWIĄZANAMI DLA NOWEJ WPR**

### SARKOZY OPOWIADA SIĘ ZA STARYMI ROZWIĄZANAMI DLA NOWEJ WPR

Czy możliwe jest, że Europa mogłaby odwrócić się od jednego z niewielu obszarów szerokiego europejskiego porozumienia w sprawie rolnictwa na przestrzeni ostatnich 15 lat – mówiącego o tym, że WPR powinna raczej wspierać dochody niż rynki – i reaktywować styl polityki aktywnego zarządzania rynkiem z lat 80. minionego wieku?

Wydaje się nieprawdopodobne, aby taka idea była w stanie w ogóle zyskać wiarygodność wśród czołowych unijnych decydentów. Jeśli chodzi o rozwój polityki, stanowiłoby to gospodarczy krok wstecz, polityczny punkt zapalny i (według wszelkiego prawdopodobieństwa) byłoby sprzeczne z przepisami WTO.

A mimo wszystko jest to symptomatyczny znak czasu, że zaproponowano zmianę WPR w tym kierunku, albo przynajmniej zrobiono do niej aluzję – a dokonał tego nie kto inny, jak tak prominentna osobistość jak francuski prezydent Nicolas Sarkozy.

Może to nie być nic innego jak tylko sygnał wskazujący, że dzisiejsza WPR, zdominowana przez System Jednolitej Płatności Rolnej (JPR) oraz jej wielomiliardowy budżet, w obecnych warunkach ekonomicznych nie realizują zadań, do których zostały w pierwszym rzędzie powołane – czyli nie wspierają dochodów rolników.

W całej UE-27 dochody rolników spadły w 2009 roku realnie o 12,2%, m.in. wskutek poważnej niżki cen skupu większości głównych produktów rolnych – w tym np. mleka.

W zeszłym roku dochody spadły w 22 spośród 27 państw członkowskich, a Włochy, Niemcy, Irlandia, Austria i Francja odnotowały niżki rzędu 20% lub jeszcze większe. Jedynym krajem, w którym dochody gospodarstw rolnych w ubiegłym roku wydatnie wzrosły – o 14,3% - była Wielka Brytania, a powodem tak znacznego (ale czasowego) przyływu gotówki dla farmerów na Wyspach był spadek wartości funta szterlinga do euro.

Wcale więc nie dziwi, że taki rozwój wydarzeń, następujący w czasie, gdy Komisja planuje przeobrażenia, które będą mogły stanowić dalekosiężne projekty reform WPR na następne 20 lat, wywołał chóralne nawoływanie do działania.

### **Więcej wsparcia rynkowego**

O ile większość krajów jak dotąd zadowalała się żądaniami ustanowienia bardziej rygorystycznych siatek bezpieczeństwa dla rynku i cen, aby przykryć obecną strukturę polityki rolnej, o tyle rząd francuski - który jak zwykle jest kilka kroków przed swymi rywalami, jeśli chodzi o podejście taktyczne - zaproponował wizję faktycznego stopniowego zmniejszania roli Jednolitych Płatności Rolnych, aby uwolnić więcej środków na wsparcie cenowe.

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

W przemówieniu wygłoszonym podczas okrągłego stołu francuskiej branży mleczarskiej w dniu 6 marca Sarkozy nie czynił tajemnicy z tego, że wspieranie dochodów oddzielonych od produkcji, która to opcja stanowi obecnie 77% wszystkich wydatków na mechanizmy z I Filaru, budzi jego wyraźną niechęć.

"Od dawna zamiarę godziwych cen na subsydia uważam za ogromny błąd", powiedział zgromadzonym przywódcom związków rolniczych i innym ważnym reprezentantom sektora rolnego.

"To było kłamstwo, to był błąd", powtarzał, odnosząc się do czynionych rolnikom obietnic, że płatności bezpośrednie pokryją deficyt, gdy ceny [na rynku wewnętrznym] zrównają się z cenami światowymi, "ponieważ pewnego dnia w budżecie zabraknie pieniędzy, czyli nie będzie też ich na dalsze subsydia".

Oświadczył też: "Zwracam się do naszych europejskich partnerów: 'Chcecie obciążyć budżet na WPR – możemy o tym podyskutować. Ale gdybyśmy tak zrobili, Francja zażąda (wsparcia do) cen i preferencji wspólnotowej'".

Stopień, w jakim słowa Sarkozy'ego należy brać za dobrą monetę, jest oczywiście kwestią dyskusyjną. Jego publiczność składała się w głównej mierze z rolników i ich przedstawicieli, którzy we Francji uważają zwykle nadejście niesprzyjających warunków gospodarczych za bezpośredni akt zdrady dokonanej przez rząd ich kosztem.

To, co francuski polityk mówi w takich okolicznościach, odzwierciedla rzeczywisty wynik trwających dyskusji w unijnej Radzie Rolnej w stopniu tak samo prawdopodobnym jak słowa brytyjskiego premiera kierowane do grupy liberalnych ekonomistów.

Należy ponadto zauważyć, że możliwość zwiększonego wsparcia cen i uciekanie się do zasady "preferencji wspólnotowej" – która tak naprawdę nie była nigdy niczym więcej niż tylko zasadą przewodnią, a od zakończenia 15 lat temu Rundy Urugwajskiej stała się też niewykonalna pod względem prawnym – podnoszona jest jako alternatywa dla dobrze zaopatrzonego budżetu WPR. To ostatnie niemal na pewno byłoby dla Sarkozy'ego ulubionym rozwiązaniem.

### **Wrzucanie wstecznego biegu reformie WPR**

Niemniej pouczające jest, że w tym punkcie rozmów nad przyszłością WPR do debaty trafia w ogóle taki projekt – stanowiący krok wstecz od wsparcia dochodów w stronę wspierania cen, co stanowi odwrócenie nieodłącznego trendu zmian WPR od czasów reformy MacSharry'ego, uzgodnionej w 1992 r.

W ciągu minionych 12 miesięcy "stare" środki działania WPR w ramach interwencji rynkowej były wykorzystywane w znacznie większym wymiarze, niż ktokolwiek mógłby wcześniej pomyśleć – w okresie koniunktury gospodarczej i reformistycznego podejścia do polityki rolnej w zasobnych latach połowy bieżącej dekady.

Interwencja na rynkach masła i odtłuszczonego mleka w proszku przebiegała najpierw w ramach limitów wyznaczonych przepisami UE, a następnie je przekroczyła; pieniądze wyciągnięto z najciemniejszych głębin unijnych rezerw budżetowych, aby finansować wart 320 mln euro pakiet pomocowy dla producentów mleka, a poziom unijnych zapasów jęczmienia lada chwila przekroczy 4 mln ton.

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

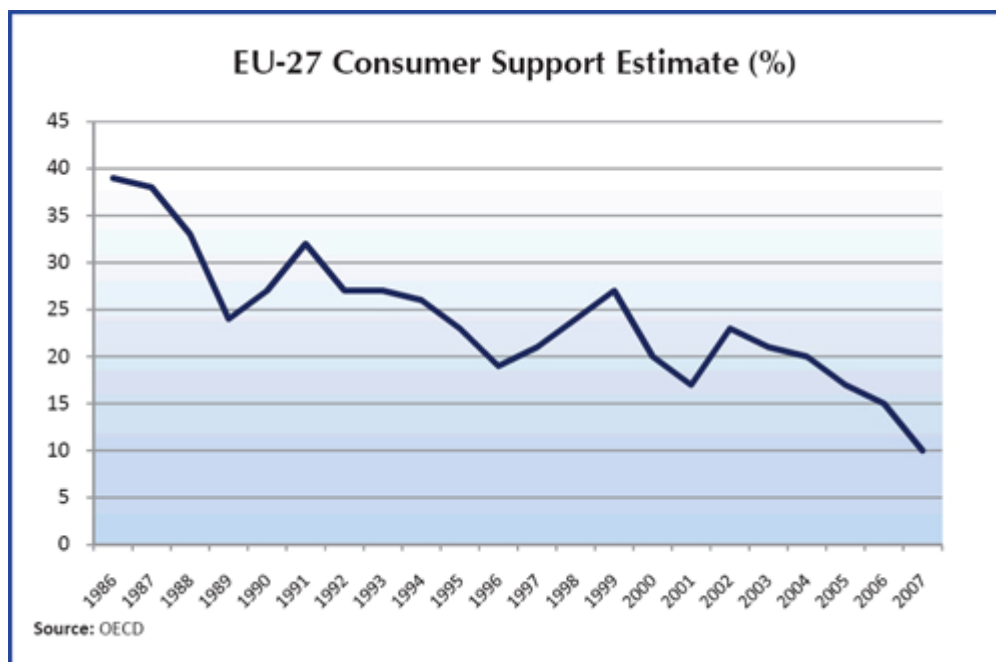
Prawa autorskie do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

Naturalnie działania te wdrażano właśnie dlatego, że ceny sięgnęły dna; z pewnością nie odegrały one swej roli przy ochronie dochodów rolniczych, do czego były według niektórych powołane. Gdyby interwencja miała służyć raczej temu celowi, a nie funkcjonować jako instrument nadzwyczajnej siatki bezpieczeństwa, wówczas ceny musiałyby być znacznie wyższe od obecnych poziomów - a ceny surowców rolnych w Europie odnotowałyby podobny wzrost.

Cała główna idea reform unijnej polityki rolnej w ciągu ostatnich 20 lat została ukierunkowana na zdjęcie z konsumentów ciężaru udzielania wsparcia dla rolnictwa i przeniesienie go w znacznym stopniu na podatników.

Obrazują to dwa wykresy przedstawiające z jednej strony wyliczony przez OECD udział procentowy Wskaźnika Wsparcia Konsumentów (CSE) dla UE-27 w okresie 1986-2008, a z drugiej – łączny budżet WPR. Nawet mimo że ten drugi odzwierciedla przystąpienie w omawianym okresie do Unii 15 nowych członków, trend – podkreślony wprowadzeniem w 1993 r. nowych płatności bezpośrednich i ich skonsolidowaniem od 2005 roku w Jednolitą Płatność Rolną – jest dostatecznie wyraźny.

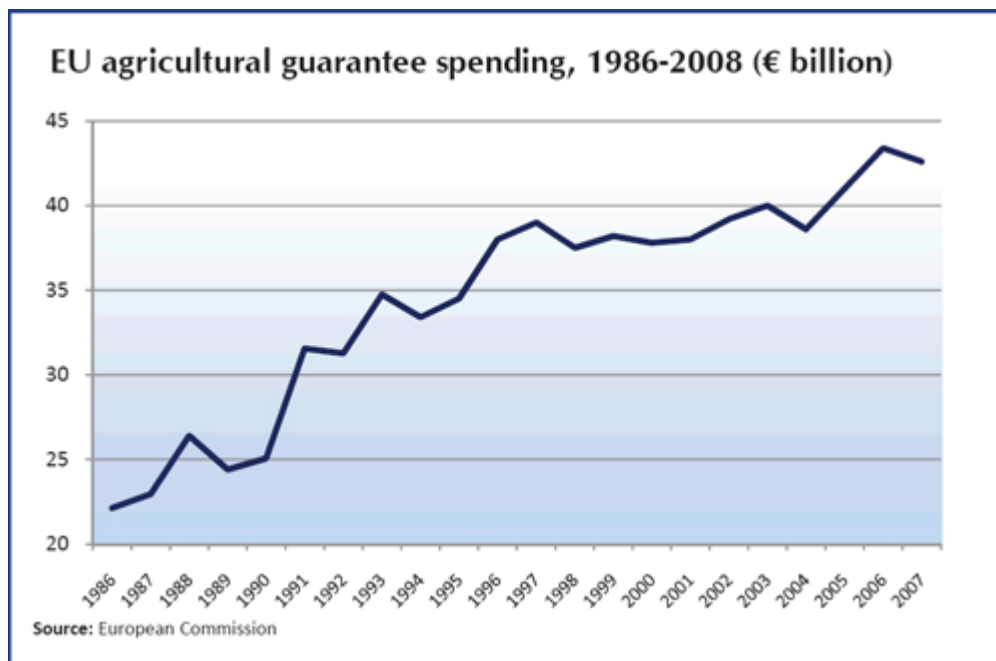
### Wskaźnik Wsparcia Konsumentów w UE-27 (w %), źródło: OECD



Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

Wydatki UE na z tytułu gwarancji rolnej, 1986-2008 (mld euro), źródło: Komisja Europejska



Być może rosnący budżet stanowi piętę Achillesową prowadzonej przez Komisję polityki płatności rolnych oddzielonych od produkcji, szczególnie gdy, nie zważając na recesję, rządy państw członkowskich mają zamiar rozpocząć negocjacje nad ustaleniem budżetu UE na okres 2014-2020.

### I Filar pod presją budżetową

Panuje powszechna opinia, że subsydia na WPR dostaną się pod silną presję podczas nadchodzącego przeglądu budżetu. Równie powszechnie oczekuje się, że szczególnym celem cięć budżetowych stanie się I Filar WPR (aczkolwiek, co było bardzo oczywiste przy ustalaniu budżetu na okres 2007-13, to II Filar stanowi łatwiejszy cel). Jednak Francji udało się przy tej okazji uprzedzić główne dyskusje nad budżetem poprzez szybkie zawarcie w październiku 2002 r. stosownego porozumienia z Niemcami, co zaskoczyło unijnych przywódców i zapewniło w zasadzie niezmienny budżet na I Filar aż do 2013 roku.

Tym razem takiego porozumienia nie ma na stole – faktycznie zaś Komisji udzielono specjalnego mandatu na dokonanie przeglądu wszystkich aspektów budżetu WPR, jako części jej kompetencji dotyczących Przeglądu Budżetu UE, którego pierwsze propozycje mają być opublikowane w dalszej części tego roku.

To na tym tle Sarkozy sprytnie wprowadził do dyskusji nowy czynnik - przedstawiając utrzymanie budżetowego status quo lub czegoś zbliżonego, co dla tych, którzy dążą do reformy WPR, ma być wyborem mniejszego zła.

Oczywiście JPR jest obecnie krytykowana pod wieloma względami, nie tylko wobec faktu, że nie udało jej się dotrzymać kroku ekonomicznym potrzebom znajdujących się pod wielką presją rolników.

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

Zwolennicy większej roli środowiska naturalnego potępiają przypuszczalne fiasko mechanizmu wzajemnej zgodności, który miał zapewniać rzeczywiste korzyści ekologiczne; ekonomiści oskarżają ją o wstrzymywanie tak potrzebnych zmian strukturalnych w europejskim rolnictwie, a kraje Europy Środkowej i Wschodniej atakują właściwą dla systemu nierównowagę dotyczącą przeciętnych poziomów płatności hektarowych w różnych krajach.

Podsumowując jednak, zbliżająca się debata nad reformą toczyć się będzie przede wszystkim wokół pieniędzy, jak to zwykle bywa w przypadku takich dyskusji. Pół tuzina znaczących płatników netto do unijnego budżetu – jednym z nich jest teraz Francja – będzie mocno naciskać na redukcję swych zobowiązań finansowych, a JPR, która sama stanowi około ¼ całego budżetu UE, jest celem pierwszoplanowym.

Dziesięć lat temu, podczas negocjacji nad Agendą 2000, unijni przywódcy w ostatniej chwili "rozwodnili" porozumienie w sprawie reformy WPR, powołując się na obawy, że propozycja wyraźniejszego przejścia od wsparcia rynku w stronę wsparcia dochodów będzie stanowić nadmierne brzemie dla budżetu UE. Podobne obawy mogą się pojawić ponownie w trakcie rozmów nad reformą budżetu w latach 2010-11.

Jeśli nie przejdzie rozwiązanie Sarkozy'ego o powrocie do zarządzania rynkiem w stylu z lat 80., wówczas jakie są inne dostępne opcje dla tych, którzy zmierzają do utrzymania budżetu WPR w ścisłych ryzach?

Idea współfinansowania płatności z Filaru I – czyli dzielenie obciążeń budżetowych między UE a rządy państw członkowskich – stanowczo sprzeciwia się odesłaniu jej do lamusa, mimo nacisków Komisji, że takie posunięcie byłoby początkiem końca unijnej wspólnej polityki rolnej.

### **Czy nastąpi powrót degresywności?**

Pozostawia to możliwość powrotu niemal zapomnianej już koncepcji "degresywności".

Według bezpłatnego internetowego archiwum Agra Europe pod adresem [www.agraeurope.com](http://www.agraeurope.com), pojęcie to zostało w latach 1999-2006 wymienione w tym czasopiśmie 80 razy – ale od tamtego czasu już się nie pojawiało.

Niemniej jednak jeśli JPR ma zostać utrzymana ze zmniejszonym zakresem finansowania budżetowego, to koncepcja progresywnego zmniejszania w czasie uprawnień do JPR – włączając w to zaplanowane redukcje, ustalone procentowo co roku – miałyby szansę na pewne zainteresowanie szefów rządów.

Pod względem politycznym można byłoby to sobie wyobrazić tylko wtedy, jeśli gdzieś indziej w budżecie pojawiłby się dodatkowy zastrzyk środków finansowych na wsparcie sektora rolnego. Zwolennicy ograniczonych reform mogliby się w takim przypadku opowiadać raczej za większymi pieniędzmi na II Filar niż za ustanawianiem wyższych cen interwencyjnych.

W propozycjach, które zostały złożone przed ostatnią wielką reformą WPR w 2003 r., były komisarz Franz Fischler optował za znacznymi degresywnymi redukcjami uprawnień do JPR, z których część miałyby być skierowana na rozwój obszarów wiejskich jako składnik pakietu "modulacji", a inne stanowiłyby czyste oszczędności budżetowe. W tym przypadku przetrwał, w zredukowanej formie, tylko element modulacji; element degresywności został odłożony na później.

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

Ale wygłoszone na początku miesiąca przez francuskiego prezydenta uwagi zademonstrowały przynajmniej, że jeśli reformy WPR dokonuje się w trakcie recesji, wówczas naprawdę można grać o wszystko.

**Źródło:** Agra Europe Weekly z 26 marca 2010 r. *“Sarkozy advocates old solutions for a new CAP”*

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione