



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

Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo

**Agnieszka Judzińska
Wiesław Łopaciuk**

nr 9

Warszawa 2011



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Wpływ
Wspólnej Polityki
Rolnej na rolnictwo**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo

*Praca pod redakcją
mgr. inż. Wiesława Łopaciuka*

*Autorzy:
mgr Agnieszka Judzińska
mgr inż. Wiesław Łopaciuk*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2011

Autorzy publikacji są pracownikami
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu
**Analiza efektów wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju
obszarów wiejskich**
w zadaniu *Analiza i ocena instrumentów WPR mających wpływ na decyzje produkcyjne
rolników*

Celem pracy jest przedstawienie zarysu teorii z zakresu WPR i jej konfrontacja ze stanem
rzeczywistym w polskim rolnictwie, jak również ocena wpływu wybranych instrumentów
WPR na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

Recenzent
dr hab. Krzysztof Firlej, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Opracowanie komputerowe
Agnieszka Judzińska

Korekta
Krystyna Mirkowska

Redakcja techniczna
Leszek Ślipki

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-146-0

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (22) 50 54 444
faks: (22) 50 54 636
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>mgr Wiesław Łopaciuk</i>	
1. Instrumenty wsparcia rolnictwa w ramach WPR	8
<i>mgr Agnieszka Judzińska</i>	
1.1. Wstęp	8
1.2. Płatności bezpośrednie	9
1.3. Limitowanie produkcji rolnej	20
1.4. Interwencja rynkowa	26
1.5. Dopłaty do produkcji, przetwórstwa i konsumpcji	35
1.6. Ochrona rynku wewnętrznego	38
1.7. Zapewnianie konkurencyjności na rynku globalnym	42
1.8. WPR a zasady światowego handlu (GATT/WTO)	46
2. Zmiany w polskim rolnictwie po wejściu do UE	50
<i>mgr Wiesław Łopaciuk</i>	
2.1. Otoczenie makroekonomiczne	50
2.2. Zmiany w rolnictwie po wejściu do UE	51
2.3. WPR a rozwój polskiego rolnictwa	60
3. Podsumowanie i wnioski	63
<i>mgr Wiesław Łopaciuk</i>	
Literatura	67

Wprowadzenie

Wspólna Polityka Rolna (WPR) przez pół wieku swego istnienia charakteryzowała się dużą elastycznością i zdolnością adaptacji do zmiennych warunków na rynkach rolnych oraz w innych sektorach gospodarki, zarówno w sensie globalnym, jak i w poszczególnych krajach członkowskich. Zmiany te odzwierciedlały również pojawiające się na jej drodze kolejne wyzwania w postaci postępujących procesów globalizacji i liberalizacji, czy kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej (UE). Wiązało się to niejednokrotnie z wprowadzaniem znaczących zmian kształtu i instrumentarium WPR. Pomimo tego, podstawowe jej cele, określone w Traktacie Rzymskim, nie zostały zmienione do dziś, przynajmniej w sensie formalnym.

Obecnie trwa jedna z najbardziej złożonych i trudnych w historii dyskusja nad przyszłą WPR. Potwierdzają to zarówno szerokie spektrum proponowanych zmian, jak też możliwość daleko większej redukcji środków, niż to było brane pod uwagę kilka lat wcześniej. W związku z tym, przy zmianach WPR należałoby wybrać potencjalnie najbardziej efektywne rozwiązania, które przy okrojonym budżecie potrafiłyby sprostać nowym wyzwaniom balansującym pomiędzy produkcją żywności, a zrównoważoną gospodarką zasobami naturalnymi, a także rozwojem obszarów wiejskich, włączając w to problem dostarczania dóbr publicznych.

Głównym celem niniejszego opracowania jest pokazanie zarysu teorii z zakresu WPR i jej konfrontacja ze stanem rzeczywistym w polskim rolnictwie oraz na podstawie:

- identyfikacji zmian w produkcji rolnej wynikających z regulacji/instrumentów WPR,
- identyfikacji instrumentów WPR, które mają istotny wpływ na rolnictwo oraz analiza siły i kierunków oddziaływania ww. instrumentów,
- oceny skutków ww. zmian i ich wpływu na rolnictwo pod względem ich efektywności i trwałości.

W celu realizacji założonych celów przeprowadzono studia literatury przedmiotu, analizę ustawodawstwa UE i Polski, analizę dokumentów programowych programów operacyjnych obejmujących działania związane ze wspieraniem rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz analizę danych statystycznych GUS oraz danych monitoringowych z wdrażania działań związanych ze wspieraniem rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich pochodzących z krajowych agencji płatniczych.

1. Instrumenty wsparcia rolnictwa w ramach WPR

1.1. Wstęp

Akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku towarzyszyły istotne zmiany ekonomiczno-społeczne uwarunkowań produkcji i handlu rolno-spożywczego, a także nowe wzorce funkcjonowania instytucji związanych z rolnictwem oraz obszarami wiejskimi. Zmiany dotyczyły przede wszystkim form wspierania rolnictwa poprzez uruchomienie instrumentów finansowych Wspólnej Polityki Rolnej. Mechanizmy te doprowadziły do wyznaczenia nowych ram oraz zasad funkcjonowania krajowego rynku rolnego. Zniesiono ograniczenia w handlu zagranicznym, określono nowe zasady interwencji i skupu, wprowadzono limity oraz kwoty produkcyjne wybranych produktów, a także uruchomiono dopłaty bezpośrednie, jako wsparcie finansowe producentów rolnych. Powstała nowa instytucja płatnicza, związane z funkcjonowaniem i realizacją WPR, w postaci Agencji Rynku Rolnego. Natomiast Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uległa reorganizacji oraz otrzymała szereg nowych uprawnień.

W ramach WPR funkcjonuje szereg złożonych, wzajemnie powiązanych mechanizmów służących realizacji celów objętych tą polityką. Większość z instrumentów zawarta jest w dokumentach prawnych w postaci dyrektyw i rozporządzeń mających zastosowanie jedynie do rolnictwa i obszarów wiejskich. Niektóre z nich wchodzi w skład innych polityk i regulacji prawnych, m.in. z zakresu środowiska, czy też prawa cywilnego. Do głównych zadań poszczególnych instrumentów WPR należą m.in.: zapewnianie wystarczającego poziomu produkcji artykułów rolno-spożywczych, ich konkurencyjność na rynku globalnym, a także odpowiedniego standardu życia producentów rolnych; dbanie o zrównoważenie środowiskowe oraz o wysoką jakość produktów zarówno pod względem zdrowotnym, jak i sanitarno-weterynaryjnym¹.

Ze względu na cel oddziaływania instrumenty WPR wspierające rolnictwo możemy podzielić na:

- bezpośrednio podtrzymujące dochody rolników w postaci płatności bezpośrednich;
- regulujące podaż produktów rolno-spożywczych poprzez wprowadzenie limitów produkcyjnych (kwoty produkcyjne) na wybrane produkty rolne oraz system odłogowania gruntów;

¹ S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 88.

- wspierające rynek wewnętrzny oraz podtrzymujące ceny, interwencję rynkową, prywatne przechowalnictwo, system cen rynkowych, a także dopłaty do produkcji, przetwórstwa i konsumpcji;
- chroniące rynek wewnętrzny dzięki odpowiedniej polityce importowej, w której skład wchodzi m.in.: cła importowe, ceny wejścia, kontyngenty ilościowe, klauzule zabezpieczające, opłaty wyrównawcze itp.;
- zapewniające konkurencyjność na rynku globalnych poprzez subsydia oraz opłaty eksportowe.

Dobór instrumentów WPR uzależniony jest od wewnętrznych uwarunkowań dotyczących rolnictwa oraz obszarów wiejskich w poszczególnych państwach członkowskich. Kształt oraz wzajemne oddziaływanie tych instrumentów ulega ciągłym zmianom, najczęściej w ramach kolejnych reform WPR.

1.2. Płatności bezpośrednie

Wspólną Politykę Rolną tworzy szeroki i bardzo złożony zespół wzajemnie powiązanych instrumentów prawnych służących realizacji poszczególnych jej celów. Jednym z podstawowych mechanizmów wsparcia rolnictwa o charakterze strukturalnym są **płatności bezpośrednie**, wchodzące w zakres I filaru WPR. Zostały one wprowadzone do WPR w 1992 r. w ramach reformy MacSharry'ego w postaci tzw. dopłat wyrównawczych. W początkowych latach funkcjonowania mechanizm ten miał za zadanie rekompensować rolnikom utratę dochodu, wywołaną znaczną redukcją cen gwarantowanych produktów rolnych. W tym okresie wysokość płatności, zróżnicowana w zależności od rodzaju produkcji, ustalana była w oparciu o plon, areal upraw i pogłowie zwierząt w okresie referencyjnym. Płatności bezpośrednie postrzegane były jako instrument bardziej jednoznaczny od wsparcia rynkowego i systemu interwencji. Początkowo stanowiły one jedynie uzupełnienie dla już istniejących mechanizmów wsparcia, a z czasem, w wyniku wdrażania kolejnych reform, stopniowo je zastępowały². Na mocy postanowień Agendy 2000 wysokość płatności bezpośrednich uległa zwiększeniu, przy jednocześniej dalszej redukcji cen gwarantowanych.

Niewątpliwie jednym z głównych impulsów do wprowadzenia oraz późniejszych modyfikacji form płatności bezpośrednich były uzgodnienia dotyczące międzynarodowego handlu artykułami rolnymi w ramach WTO. Komisja Europejska dążyła do takiego przekształcenia płatności bezpośrednich, aby można je było zaliczyć do subwencji, które nie zakłócają funkcjonowania

² J.T. Krzyżanowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wybrane Zagadnienia, Wyd. SGGW, Warszawa 2009, s. 57.

rynku (*green box*), przez co stałyby się one wolne od wszelkich restrykcji ilościowych wynikających z porozumień WTO.

Kolejne zmiany WPR ukierunkowane były na systematyczne przechodzenie od instrumentów wsparcia wpływających bezpośrednio na ceny produktów rolnych oraz rodzaj produkcji do instrumentów wpierających poziom dochodów producentów rolnych poprzez wsparcie finansowe działań pozaprodukcyjnych. Na mocy reformy luksemburskiej z 2003 roku płatności bezpośrednie zostały oddzielone od struktury i wielkości produkcji rolnej (**tzw. *decoupling***). Miało to sprzyjać poprawie alokacji zasobów produkcyjnych oraz wzrostowi orientacji rynkowej producentów. Dopłacanie rolnikom do konkretnego rodzaju produkcji sprawiało, że rolnik wytwarzał nie to, na co był największy popyt na rynku, ale to, do czego mógł otrzymać największe wsparcie. Takie działania skutkowały nie tylko nadwyżkami produkcji na niektórych rynkach, ale także powodowały odbieranie przez rolników niewłaściwych sygnałów dotyczących pożądanych kierunków produkcji. Obecny kształt płatności bezpośrednich umożliwia rolnikom lepsze dostosowanie swojej produkcji do faktycznego zapotrzebowania rynku oraz posiadanych przewag konkurencyjnych, jednocześnie zapewnia im niezbędny poziom dochodów. W konsekwencji, oddzielenie dopłat od produkcji wpływa korzystnie na wzrost konkurencyjności unijnego sektora rolnego, jak również wzmacnia pozycję Unii Europejskiej na forum WTO.

Reforma luksemburska wprowadziła także, obligatoryjną dla wszystkich krajów członkowskich, tzw. **zasadę modulacji**, która redukuje wielkości płatności przyznawanych rolnikom i przekazuje uzyskane w ten sposób środki na rozwój obszarów wiejskich. Zgodnie z rozporządzeniami RE w 2005 roku poziom dopłat zmniejszył się o 3%, a w 2006 roku o 4%. W latach 2007-2013 stawka modulacji miała wynosić 5% rocznie, jednakże z uwagi na niewystarczającą ilość środków finansowych na realizowanie zadań związanych z nowymi wyzwaniami stającymi przed WPR (takimi jak: zmiany klimatyczne, bioenergia, gospodarka wodna itp.), KE podczas przeglądu *heath check* zaproponowała dalsze stopniowe zmniejszanie dopłat, aż do 2012 roku. Zgodnie z rozporządzeniem RE z 2009 roku płatności bezpośrednie zostają zmniejszone o: 7% w 2009 r., 8% w 2010 r., 9% w 2011 r. oraz 10% w 2012 r. Modulacja obejmuje płatności bezpośrednie przyznane gospodarstwom, które rocznie uzyskują ponad 5 tys. euro dopłat. W przypadku gospodarstw otrzymujących płatności przewyższające 300 tys. euro rocznie stawka modulacji przewidziana na dany rok zwiększa się o 4 pkt proc. Kwota odpowiadająca jednemu pkt proc. środków na modulację pozostaje do dyspozycji kraju członkowskiego; pozostałe środki dzielone są między kraje UE w oparciu o ustalony algorytm.

System modulacji w Polsce, jak i w pozostałych nowych państwach członkowskich stosowany będzie dopiero od momentu uzyskania przez każde z nich poziomu wsparcia jakie otrzymywały w krajach UE-15 w 2004 roku. Wówczas stawka modulacji będzie ograniczać się do różnic pomiędzy poziomem stosowanym w oparciu o mechanizm stopniowego wprowadzania, a poziomem stosowanym w państwach „piętnastki”.

Komisja Europejska ustanowiła także nowe metody zarządzania płatnościami bezpośrednimi. Określone zostały całkowite kwoty netto płatności bezpośrednich, które państwa członkowskie mogą przyznać na dany rok kalendarzowy. W przypadku ryzyka przekroczenia ustalonych pułapów, państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzenia liniowego zmniejszenia płatności bezpośrednich w odniesieniu do jakiegokolwiek roku kalendarzowego przed 2013 rokiem. Oszczędności uzyskane poprzez zwiększenia stawek modulacji, państwa członkowskie mogą zatrzymać dla siebie i z przeznaczeniem na realizację działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich.

Na mocy reformy luksemburskiej otrzymanie płatności bezpośrednich uzależnione zostało od spełniania przez beneficjentów określonych standardów zgodnych z **zasadą wzajemnej zgodności (tzw. *cross-compliance*)**. Standardy te zostały podzielone na trzy obszary:

- **A** – obejmujący zagadnienia z zakresu ochrony środowiska naturalnego oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt;
- **B** – dotyczący zdrowia publicznego, zdrowotności roślin i zwierząt oraz zgłaszania niektórych chorób;
- **C** – obejmujący dobrostan zwierząt.

W państwach UE-15 mechanizmy *cross-compliance* były wdrażane stopniowo w latach 2005-2007. Polska, i inne nowe kraje członkowskie, bezpośrednio po akcesji do UE zobowiązane były jedynie do przestrzegania norm Dobrej Kultury Rolnej zgodnych z ochroną środowiska (GAEC). Dopiero od 2009 roku w UE-12 zaczęły obowiązywać wymogi *cross-compliance* z obszaru A, natomiast standardy z obszaru B i C są wdrażane od 2011 roku (z możliwością przesunięcia wdrożenia dobrostanu zwierząt do 2013 roku).

W celu umożliwienia państwom członkowskim szybszego reagowania na zmieniające się potrzeby wynikające z ogólnej orientacji WPR, wprowadzony został instrument **dodatkowych płatności** ukierunkowanych na wsparcie działań produkcyjnych istotnych z punktu widzenia poprawy jakości produkcji i marketingu oraz ochrony środowiska. Począwszy od 2010 roku państwa członkowskie stosujące system SPS mogą wykorzystywać do 10% krajowych pułapów wsparcia bezpośredniego na specjalne dopłaty (**wsparcie specjalne**) dla rolników z tytułu:

- prowadzenia określonych rodzajów gospodarki rolnej, które mają istotne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska naturalnego, poprawy jakości produktów rolnych lub poprawy wprowadzania do obrotu produktów rolnych;
- stosowania zaostrzonych norm w zakresie dobrostanu zwierząt;
- szczególnych niedogodności, których doświadczają rolnicy w sektorze mleczarskim, wołowiny i cielęciny, mięsa baraniego i koziego oraz w sektorze ryżu na obszarach najsłabszych pod względem gospodarczym lub wrażliwych pod względem środowiskowym;
- restrukturyzacji na obszarach podlegających lub objętych programami rozwoju w celu uniknięcia porzucania gruntów lub ukierunkowania na szczególne niedogodności, których doświadczają rolnicy na tych obszarach;
- dopłat do składek z tytułu ubezpieczeń upraw rolnych od klęsk żywiołowych oraz funduszy wzajemnego inwestowania w zakresie chorób zwierząt.

Państwa członkowskie mogą ustanowić limity dla poszczególnych środków.

Przyznawanie dopłat bezpośrednich w całej UE oparte jest na systemie ewidencji **IACS – Integrated Administration and Control System (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli)**. Stanowi on główne narzędzie kontroli wydatków Europejskiego Funduszu Rolniczych Gwarancji finansującego wsparcie polityki rynkowej w ramach I filaru WPR. Przystąpienie do systemu jest dobrowolne, przy czym niezbędne do otrzymania dopłat do produkcji.

W Unii Europejskiej funkcjonują dwa systemy wsparcia w obszarze dopłat bezpośrednich:

- System płatności jednolitej (**SPS – Single Payment Scheme**);
- System jednolitej płatności obszarowej (**SAPS – Single Area Payment Scheme**).

Płatność jednolita została wprowadzona na mocy reformy WPR z 2003 roku. Zastąpiła większość wcześniejszych płatności bezpośrednich powiązanych z poszczególnymi rodzajami produkcji rolnej. Zasadniczym elementem prawidłowego funkcjonowania tego mechanizmu wsparcia było uznanie powierzchni gruntów rolnych za główny miernik obliczania płatności. Państwa UE-15 miały swobodę wyboru modelu płatności jednolitej, dodatkowo pozwalano im na zachowanie powiązania wysokości płatności z produkcją rolniczą. W ramach systemu SPS można wyróżnić trzy modele płatności:

- **historyczny** (tzw. jednolita płatność na gospodarstwo) – uprawniający do płatności w oparciu o indywidualne dla każdego rolnika kwoty referencyjne i liczbę uprawianych przez niego hektarów;

- **regionalny** (tzw. jednolita płatność regionalna) – w którym podstawie uprawnień do zryczałtowanych płatności stanowią kwoty wypłacane rolnikom w okresie referencyjnym w danym regionie, jednakowe dla wszystkich gruntów lub zróżnicowane na użytki zielone i pozostałe grunty;
- **hybrydowy** (mieszany) – stanowiący połączenie modelu hybrydowego i regionalnego.

Płatności SPS kraje UE-15 wprowadzały stopniowo w latach 2005-2007. Większość z nich, w tym Francja, wybrała model historyczny, natomiast pozostałe wdrożyły różne warianty modelu hybrydowego (zmienny lub stały³). Model regionalny nie był dotychczas wprowadzony w żadnym z krajów członkowskich.

Pośród nowych państw członkowskich jedynie Malta i Słowenia zdecydowały się wdrożyć w 2007 roku system SPS. Polska oraz pozostałe kraje UE-12 wdrożyły system jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Zgodnie z postanowieniami Traktatu akcesyjnego z 2003 roku, główne regulacje oraz elementy SAPS zostały wprowadzone podczas procesu negocjacyjnego. Przyjęcie uproszczonego systemu płatności miało ułatwić prace przygotowawcze, jak również zredukować koszty, związane z przystąpieniem do UE. W skład koperty finansowej przeznaczonej na płatności bezpośrednie wchodzi dwa elementy: środki z budżetu unijnego, wypłacane jako stawka podstawowa w przeliczeniu na ha użytków rolnych i środki z budżetu krajowego, dzielone między określone sektory, składające się na płatności uzupełniające.

Kwota dopłat ustalana jest w oparciu o użytki rolne utrzymywane w dobrej kulturze rolnej i wysokość tzw. plonu referencyjnego. Krajowa stawka jednolitej płatności obszarowej na hektar ustalana jest corocznie poprzez podzielenie rocznej koperty finansowej przez obszar użytków rolnych (tzw. **powierzchnię referencyjną**⁴). Podstawą rocznej koperty finansowej jest suma płatności bezpośrednich przysługujących państwu członkowskiemu na podstawie limitów produkcji oraz wysokości stawek płatności bezpośrednich obowiązujących w danym roku.

Wysokość płatności uzupełniających dla poszczególnych upraw rolnych ustalana jest raz w roku, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, przy uwzględnieniu ustaleń z Komisją Europejską (dotyczących m.in. preferowanych kierunków produkcji rolniczej), założeń ustawy budżetowej na dany rok oraz

³ Wyróżnia się dwa modele hybrydowe: statyczny (niezmienny) oraz dynamiczny, zmierzający do stawki jednolitej.

⁴ Powierzchnia referencyjna, obliczona dla naszego kraju, wyniosła 14 137 tys. ha, co wobec 15 960 tys. ha użytków rolnych stanowiło 88,6%. Nasz plon referencyjny przyjęty dla lat o niekorzystnych wynikach, był powodem, między innymi, niższych dopłat w stosunku do rolników UE-15.

zobowiązań Polski zawartych w umowach międzynarodowych. Wysokość płatności bezpośrednich w danym roku kalendarzowym ustala się jako iloczyn deklarowanych przez producenta rolnego i pozytywnie zweryfikowanych przez ARiMR, powierzchni gruntów rolnych i poszczególnych upraw oraz stawek płatności na 1 ha gruntu⁵.

W systemie jednolitej płatności obszarowej (SAPS) wyróżniamy dwa rodzaje kwot płatności:

- **jednolita płatność obszarowa (JPO),**
- **uzupełniająca płatność obszarowa (UPO).**

Jednolita płatność obszarowa jest płatnością bezpośrednią, przyznawaną rolnikom w ramach przejściowego uproszczonego systemu wsparcia dochodów. Jest ona w całości finansowana z budżetu Unii Europejskiej. Polska w traktacie akcesyjnym wynegocjowała środki na dopłaty dla rolników w wysokości 25% wartości płatności stosowanych w krajach UE-15 (na dzień 30 kwietnia 2004 roku). W kolejnych latach poziom krajowych płatności był zwiększany kolejno do 30% w 2005 roku, 35% w 2006 oraz o 40% w 2007 roku. Od 2008 roku stawki płatności bezpośrednich rosną o 10 p.p. rocznie, aby w 2013 roku osiągnąć 100% wsparcia UE-15.

Jednolita Płatność Obszarowa przysługuje rolnikowi, jeżeli na dzień 31 maja danego roku, posiada on grunty orne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego oraz spełnia następujące wymogi:

- posiada działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, przy czym minimalna powierzchnia pojedynczej działki rolnej w ramach złożonego wniosku stanowi przynajmniej 0,1 ha powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo;
- utrzymuje grunty orne w Dobrej Kulturze Rolnej (Good Agricultural and Enviromental Conditions – GAEC) zgodnej z ochroną środowiska oraz spełnia pozostałe wymogi wzajemnej zgodności;
- posiada numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Do **jednolitej płatności obszarowej** kwalifikują się:

- grunty orne, w tym rośliny uprawiane w szklarniach i tunelach foliowych;
- trwałe użytki zielone, w tym:
 - sady,
 - drzewa orzechowe,

⁵ R. Kisiel, K. Babuchowska, R. Marks-Bielska, *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*, Wyd. UWM, Olsztyn 2008, s. 45.

- winnice,
- plantacje roślin jagodowych,
- chmiel,
- szkółki drzew i krzewów,
- rośliny przeznaczone do wyplatania,
- ogródki przydomowe;
- zagajniki o krótkiej rotacji, tj. jednolite gatunkowo uprawy drzew, takich jak: brzoza, topola oraz wierzba (poza wierzbą do wyplatania) o powierzchni co najmniej 0,1 ha, w których zbiór dokonywany jest w cyklu nie dłuższym niż: 8 lat w przypadku upraw brzozy i 6 lat w przypadku pozostałych upraw;
- elementy krajobrazu zachowane w obrębie działki rolnej obejmujące: drzewa będące pomnikami przyrody, oczka wodne (o łącznej powierzchni mniejszej niż 100 m²) oraz rowy (do 2 m szerokości);
- obiekty położone w obrębie działki rolnej, takie jak: żywopłoty, pasy drzew, ściany tarasów, nieutwardzone drogi dojazdowe wydzielone w obrębie działek rolnych oraz mury stanowiące element dobrej kultury rolnej (jeżeli ich całkowita szerokość nie przekracza 2 m, i które nie stanowią odrębnej działki ewidencyjnej).

O uzupełniającą płatność obszarową może ubiegać się rolnik, którego produkcja jest wspierana w ramach WPR. Dodatkowo spełnia on wymogi do otrzymania jednolitej płatności obszarowej i złożył odpowiedni wniosek. Płatności UPO są w całości finansowane z budżetu krajowego. Począwszy od 2007 roku Polska uzupełnia poziom płatności o 30% pełnej kwoty dopłat ponad poziom właściwy dla danego roku, co oznacza skrócenie czasu zrównywania się krajowego poziomu dopłat bezpośrednich z poziomem wsparcia w państwach UE-15 o trzy lata, tj. do 2010 roku⁶.

Do **uzupełniających płatności obszarowych** kwalifikują się:

- powierzchnie upraw w plonie głównym obejmujące:
 - zboża i mieszanki zbóż (w tym kukurydza),
 - rośliny oleiste (rzepak, rzepik, słonecznik, soja),
 - len włóknisty i oleisty, konopie na włókno,
 - orzechy (orzech włoski, leszczyna),
 - rośliny wysokobiałkowe (bób, bobik, łubin słodki, groch siewny),
 - rośliny strączkowe (wyka, soczewica, ciecierzycza),
 - rośliny strączkowe pastewne,
 - rośliny przeznaczone na materiał siewny,

⁶ W tym 70% wsparcia pochodzącego z budżetu UE oraz 30% z krajowych płatności uzupełniających.

- rośliny motylkowe drobnonasienne,
 - rośliny okopowe pastewne (z wyłączeniem ziemniaków),
 - trawy na trwałych użytkach zielonych przeznaczonych na susz paszowy,
 - powierzchnie upraw traw itp.
- powierzchnie gruntów ornych, na których nie jest prowadzona uprawa roślin, jeżeli na gruntach tych:
- rolnik dokonał zasiewu w celu podniesienia żyzności gleby poprzez wprowadzenie do niej świeżej masy roślinnej,
 - roślinność została przyorana lub wprowadzona do gleby na skutek zastosowania innego zabiegu mechanicznego w terminie do dnia 31 sierpnia roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności uzupełniającej,
 - uprawa jest prowadzona dłużej niż rok.

Krajowe płatności uzupełniające w latach 2004-2010 realizowane były w następujących sektorach: upraw podstawowych (m.in. zboża, rośliny oleiste, wysokobiałkowe), chmielu, skrobi ziemniaczanej, tytoniu, roślin przeznaczonych na paszę uprawianych na trwałych użytkach zielonych (tzw. płatność zwierzęca wypłacana od 2007 roku). Płatności uzupełniające do skrobi ziemniaczanej i tytoniu wypłacane są do tony produkcji, podczas gdy pozostałe płatności uzupełniające wypłacane są do ha użytków rolnych. Ponadto w wyniku reformy na rynku cukru oraz owoców i warzyw z budżetu unijnego wypłacane są: oddzielna płatność cukrowa (od 2006 roku) oraz oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów) i uprawy owoców miękkich przeznaczonych do przetwórstwa (od 2008 roku). Natomiast w 2010 roku zlikwidowane zostały płatności uzupełniające do uprawy roślin energetycznych, a w 2011 roku do upraw orzecha włoskiego i leszczyny.

Od 2010 roku, na mocy postanowień przeglądu **Health Check**, realizowane są także nowe formy wsparcia tzw. wsparcie specjalne, w postaci:

- specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych;
- płatności do krów utrzymywanych w gospodarstwach położonych na obszarach wrażliwych, pod względem gospodarczym lub środowiskowym, które doświadczają szczególnych niedogodności z tego tytułu;
- płatności do owiec utrzymywanych w gospodarstwach położonych na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym, które doświadczają szczególnych niedogodności z tego tytułu.

Wnioski o przyznanie płatności rolnicy mogą składać w biurach powiatowych ARiMR, właściwych ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy, a także za pośrednictwem poczty. W 2010 roku rolnicy mogli składać wnioski w terminie od 15 marca do 17 maja. Istnieje możliwość złoże-

nia wniosku także w terminie 25 dni po wyznaczonym terminie (w 2010 roku do 11 czerwca), jednakże w takim wypadku przysługująca rolnikowi płatność jest pomniejszana o 1% za każdy dzień roboczy opóźnienia. Wzór wniosku opracowuje każdorazowo ARiMR, w oparciu o regulacje prawne KE oraz wytyczne MRiRW. Początkowo formularz wniosku był stosunkowo prosty, jednak w miarę pojawiania się nowych krajowych płatności uzupełniających był rozszerzony. Zgodnie z prawodawstwem unijnym i krajowym państwo członkowskie zobowiązane jest do rozprowadzenia wydrukowanych, spersonalizowanych formularzy wniosku o płatności w oparciu o powierzchnie określone w roku poprzednim oraz dokumentację graficzną dotyczącą deklarowanej powierzchni. W 2010 r. ARiMR dostarczyła rolnikom ponad 1,4 mln spersonalizowanych wniosków o przyznanie płatności do gruntów rolnych.

W 2010 roku rolnicy mogli ubiegać się o następujące rodzaje płatności:

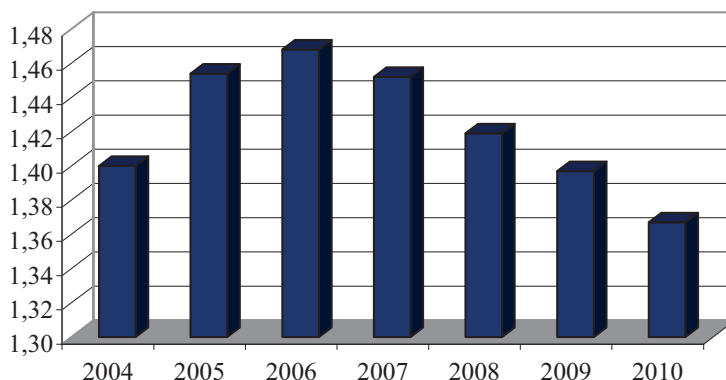
- **jednolitą płatność obszarową (JPO)** w wysokości: 562,09 zł/ha,
- **krajowe uzupełniające płatności obszarowe (UPO)**, stanowiące uzupełnienie płatności bezpośrednich, z wynikającego z przyjętej w negocjacjach akcesyjnych stawki JPO, w tym:
 - **płatność do upraw podstawowych** w wysokości 327,28 zł/ha (m.in. do zbóż, roślin oleistych, roślin strączkowych itd.);
 - **płatność do powierzchni upraw chmielu** w wysokości 1420,07 zł/ha. Uzupełniająca płatność do uprawy chmielu od 2010 r. realizowana jest w całości w formie niezwiązanej z produkcją. O wsparcie to mogą się starać rolnicy, którzy w danym roku spełniają warunki do przyznania JPO oraz złożyli wniosek o jej przyznanie, a także uprawiali chmiel w 2006 roku, do uprawy którego przysługiwały im wówczas płatności uzupełniające z tego tytułu. Wielkość tej płatności uzależniona jest od powierzchni uprawy chmielu, do której przyznano płatność uzupełniającą w 2006 r.;
 - **płatność zwierzęca**, której stawka w 2010 roku wyniosła 439,03 zł/ha. Płatność zwierzęca przysługuje rolnikowi, który jest właścicielem zwierząt gospodarskich (bydła, owiec, kóz, koni), wpisanych do rejestru zwierząt gospodarskich. Przyznaje się mu płatność uzupełniającą do powierzchni trwałych użytków zielonych lub upraw traw na gruntach ornych, przeznaczonych na paszę. Wsparcie z tytułu utrzymywania zwierząt gospodarskich ma na celu polepszanie jakości użytków zielonych, bioróżnorodność środowiska, jak również wpływa pozytywnie na ekosystem i krajobraz obszarów wiejskich. Ponadto płatność zwierzęca sprzyja poprawie konkurencyjności produkcji i ogranicza wycofywanie się rolników z mniej dochodowych kierunków produkcji;

- **specjalna płatność obszarowa do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowych**, której stawka wyniosła 207,28 zł/ha. O specjalną płatność obszarową do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych może ubiegać się rolnik, który w danym roku złożył wniosek o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz uprawia w plonie głównym rośliny motylkowate drobnonasienne lub strączkowe, do których została przyznana płatność JPO. Wsparcie to przyznawane jest do upraw takich gatunków roślin, jak m.in.: bób, fasola, groch, soja, łubin, koniczyna, lucerna. Ma ono na celu zwiększenie udziału tych roślin w strukturze upraw w Polsce, co wpłynie korzystnie na stan środowiska naturalnego, przede wszystkim poprzez poprawę jakości gleb, ale również redukcji emisji gazów cieplarnianych w wyniku ograniczenia produkcji i stosowania mineralnych nawozów azotowych;
- **płatność cukrowa** w wysokości 50,42 zł/tonę. Płatność ta wprowadzona została w lipcu 2006 roku. Ma ona rekompensować plantatorom buraków spadek dochodów wywołany reformą unijnego rynku cukru. Płatność cukrowa jest płatnością oddzieloną od produkcji (tzw. płatnością historyczną) i jest przyznawana w oparciu o dane z okresu referencyjnego. Od 2009 r. roczna koperta finansowa na oddzielną płatność cukrową wynosi dla Polski 159 392 tys. euro. Płatność przysługuje rolnikom, którzy spełniają warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej w danym roku i którzy zawarli z cukrownią umowę kontraktacyjną na dostawy buraków cukrowych. Wsparcie to będzie przyznawane w obecnej formie jedynie do końca 2013 roku;
- **wsparcie specjalne – płatność do krów oraz płatność do owiec**. Stawki tych płatności wyniosły odpowiednio 346,43 zł/szt. i 105,91 zł/szt. O wsparcie specjalne mogą ubiegać się rolnicy, którzy spełniają warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej i posiadają wpisane do rejestru zwierzęta gospodarskie: krowy lub owce (w określonej liczbie, wieku itd.). Płatność do krów ma na celu zachowanie produkcji mleczarskiej oraz produkcji wołowiny i cielęciny w małych gospodarstwach położonych na obszarach wrażliwych gospodarczo oraz środowiskowo (np. w rejonach górskich). Natomiast wsparcie dla rolników posiadających owce ma ułatwić utrzymanie ich pogłównia w rejonie, gdzie chów owiec od wieków miał szczególne znaczenie gospodarcze i środowiskowe. Ponadto ma wspomagać pielęgnację krajobrazu na obszarach górskich i podgórskich oraz podtrzymywać tradycyjną produkcję serów górskich. Płatności do krów i owiec mają charakter regionalny i są przyznawane w rejonach o dużej wrażliwości pod względem gospodarczym i środowiskowym, przez co przysparzają rolnikom znacznych niedogodności. Wsparcie to jest skierowane do rolników posiadających stada

w województwach: owce – małopolskie, podkarpackie, śląskie, opolskie i dolnośląskie, krowy – lubelskie, małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie;

- **oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów)**, której stawka wyniosła 157,16 zł/tonę. Płatność do pomidorów finansowana jest w całości z budżetu UE. Ma ona za zadanie poprawiać dochodowość gospodarstw rolnych oraz wspierać tradycyjne formy uprawy. Przysługuje rolnikom, którzy dostarczają pomidory do przetworzenia i spełniają warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej;
- **przejęciowa płatność z tytułu owoców miękkich**. W 2010 roku łączna stawka płatności wyniosła 1593,87 zł/ha, z czego 916,48 zł/ha finansowane było z budżetu unijnego, a 677,39 zł/ha z budżetu krajowego. Wsparcie to jest przyznawane do powierzchni uprawy malin, truskawek, przeznaczonych do przetwórstwa. Zostało ono wprowadzone w celu poprawy dochodowości gospodarstw rolnych, niwelowania wahań cenowych na rynku, jak również promowania spożycia produktów objętych płatnościami.

Rysunek 1.1. Liczba wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich złożonych w latach 2004-2010 (w mln)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdania ARiRM z 2010 roku.

W 2005 roku liczba przyjętych przez ARiMR wniosków o przyznanie dopłat obszarowych zwiększyła się o ponad 83 tys., tj o blisko 6%. W kolejnych latach liczba składanych wniosków systematycznie się zmniejszała w tempie średnio 1,4% rocznie. Najwyższą dynamikę spadku odnotowano w latach 2009-2010, kiedy wynosiła ona odpowiednio 2,3% i 1,5% rocznie. W 2010 roku liczba składanych wniosków była o blisko 2% niższa niż bezpośrednio po akcesji do UE (rys. 1.1).

Tendencja spadkowa związana jest przede wszystkim z przekazywaniem przez rolników gospodarstw rolnych w zamian za uzyskanie renty strukturalnej, jak również z podejmowanymi decyzjami o zalesianiu posiadanych gruntów ornych. Jedną z przyczyn spadku liczby wniosków złożonych o przyznanie płatności, może być także obowiązek stosowania się do zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). W 2010 roku najwięcej wniosków o płatności bezpośrednie złożono w województwie mazowieckim i lubelskim (stanowiły one łącznie ponad 1/4 wszystkich wniosków), natomiast najmniejsze zainteresowanie płatnościami odnotowano w województwie lubuskim, opolskim i zachodniopomorskim.

W 2010 roku łączne powierzchnie i ilości objęte wnioskami o przyznanie płatności wyniosły dla:

- jednolitej płatności obszarowej – 14 018,7 tys. ha;
- płatności uzupełniającej do grupy upraw podstawowych – 9 532,5 tys. ha;
- płatności zwierzęcej – 2 068,4 tys. ha;
- płatności do powierzchni uprawy chmielu („historycznego”) – 2,2 tys. ha;
- przejściowej płatności z tytułu owoców miękkich – 47,5 tys. ha;
- oddzielnej płatności z tytułu owoców i warzyw – 170,2 tys. ton;
- oddzielnej płatności z tytułu cukru – 12 428,4 tys. ton buraka cukrowego;
- specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych – 207,5 tys. ha;
- płatności do krów – 330,0 tys. szt.;
- płatności do owiec – 56,9 tys. szt.

W latach 2004-2010 z tytułu wsparcia bezpośredniego rolnicy otrzymali łącznie 54,5 mld zł, z czego 10,2 mld zł (19%) w 2010 roku. Ponad połowę (52%) łącznej kwoty dopłat stanowiły jednolite płatności obszarowe, na które przeznaczono blisko 29 mld zł. Drugie miejsce (38% udziału) w strukturze wsparcia bezpośredniego zajmują uzupełniające płatności do upraw podstawowych, na które ARiMR wydała 20,7 mld zł. Znacznie słabsza jest pozycja płatności zwierzęcej i cukrowej. Łączna kwota przeznaczona na obie te płatności wyniosła 4,9 mld zł, co stanowiło 9% ogólnego wsparcia bezpośredniego. Udział pozostałych płatności w łącznej kwocie dopłat nie przekracza 0,5% (282 mln zł).

1.3. Limitowanie produkcji rolnej

Instrument kwotowania produkcji w ramach WPR powstał w latach 80. XX wieku. Był on odpowiedzią na postępującą nadprodukcję żywności, będącą rezultatem stosowania instrumentów wsparcia rynkowego w latach wcześniejszych. Wprowadzenie ograniczeń produkcyjnych związane było również z koniecznością uwzględnienia w unijnej polityce rolnej pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa oraz z wpływem uzgodnień w ramach WTO odnośnie międzynarodowego handlu pro-

duktami rolno-spożywczymi. Kwoty produkcyjne należą do obligatoryjnych instrumentów limitowania produkcji. Nakładają one na rolników obowiązek corocznego ograniczenia wolumenu produkcji wybranych produktów rolnych.

Mechanizm kwotowania polega na wyznaczeniu w trybie administracyjnym dla określonych producentów górnego limitu produkcji rolnej (na wybranych rynkach), która stanowi granicę gwarantującą skup po pełnej cenie interwencyjnej. W przypadku, gdy ustalony limit zostanie przekroczony, producent rolny zmuszony jest uiścić obowiązkową opłatę z tego tytułu. Skutkuje to także obniżeniem ceny interwencyjnej w kolejnym roku kontyngentowym. Kwoty produkcyjne stosowane są na rynku mleka, cukru, izoglukozy oraz skrobi ziemniaczanej. Do 2005 roku funkcjonowały one także w odniesieniu do surowca tytoniowego.

Zasadniczym celem limitowania produkcji jest ograniczenie podaży do poziomu zapewniającego równowagę na danym rynku bądź redukcja wsparcia finansowego do takiego poziomu produkcji, który odzwierciedla zapotrzebowanie rynkowe. Wprowadzenie limitowania może również wynikać z innych przesłanek społeczno-ekonomicznych występujących w danym regionie UE. Mechanizmem kwot obowiązkowo objęci są producenci mleka i cukru. Producenci skrobi ziemniaczanej, których udział w systemie jest dobrowolny, otrzymują wsparcie w postaci dopłat do produkcji.

1.3.1. Rynek mleka

Głównym instrumentem wspólnej organizacji rynku mleka i jego przetworów są bez wątpienia **kwoty mleczne**. Limitowanie produkcji mleka ustanowione zostało w 1984 roku. Pojawianie się tego instrumentu w ramach WPR było reakcją na rosnącą, trwałą nadprodukcję mleka, będącą wynikiem zbyt intensywnego wsparcia w latach wcześniejszych. Kwotowanie produkcji mleka ma na celu utrzymanie produkcji oraz spożycia mleka na określonym poziomie i zahamowanie wzrostu wydatków z budżetu rolnego Unii na interwencję rynkową w sektorze. Pośrednio mechanizm ten pozwala utrzymać wysokie ceny producenta, a także regulować popyt krajowy i zagraniczny.

System limitowania produkcji mleka rozpoczyna się od określenia jej wielkości bazowej na poziomie całej UE. Następnie ustala się coroczne limity produkcji dla krajów członkowskich w postaci kwot narodowych, które są rozdzielane wśród producentów w oparciu o określone zasady. Przekroczenie ustalonego limitu podlega rygorowi uiszczenia opłaty specjalnej (*superlevy*), wyznaczanej na dany rok gospodarczy.

Polska systemem kwotowania produkcji mleka została objęta z chwilą akcesji do Unii Europejskiej. Wcześniej na tym rynku nie istniały bezpośrednie formy ograniczania podaży, a rozwój produkcji uzależniony był od uwarunko-

wań rynkowych. Można wyróżnić dwa rodzaje kwot mlecznych: **kwotę indywidualną dostaw** (tzw. kwotę hurtową) przeznaczoną dla producentów sprzedających mleko do podmiotów skupujących oraz **kwotę indywidualną sprzedaży bezpośredniej** ustaloną dla producentów, którzy dostarczają mleko bezpośrednio do konsumentów. W traktacie akcesyjnym limit produkcji dla Polski został określony na poziomie 8964 tys. ton, z czego 8500 tys. ton stanowiło kwotę hurtową, a 464 tys. ton kwotę dla producentów bezpośrednich.

Przyznane Polsce kwoty mleczne oraz zakres ich wykorzystania w poszczególnych latach gospodarczych przedstawiają się następująco:

- 2004/2005 – 8964 tys. ton (94,9%),
- 2005/2006 – 8964 tys. ton (101,8%),
- 2006/2007 – 9380 tys. ton (97,3%),
- 2007/2008 – 9380 tys. ton (96,0%),
- 2008/2009 – 9568 tys. ton (99,8%),
- 2009/2010 – 9663 tys. ton (95,0%),
- 2010/2011 – 9760 tys. ton (94,2%).

W 2006 roku uruchomiona została dodatkowo rezerwa restrukturyzacyjna w wysokości 416 tys. ton. W 2008 roku krajowy limit produkcji mleka dla wyrównania spadku dochodów rolniczych z tytułu obniżki cen został zwiększony o 2%, natomiast od 2009 do 2013 zgodnie z ustaleniami KE wzrasta on o 1% rocznie. W 2014 roku krajowy limit produkcji zostanie utrzymany na poziomie z roku poprzedniego i wyniesie ponad 10 mln ton.

W ramach przeglądu reformy WPR (tzw. *heath check*) z 2003 roku Komisja Europejska zaproponowała szereg zmian polityki rolnej Wspólnoty, które mają na celu dostosowanie instrumentów interwencyjnych do nowych wyzwań i możliwości, w tym do postępującej globalizacji, wzmocnienie orientacji prorynkowej oraz liberalizację handlu międzynarodowego produktami rolno-spożywczymi. W zakresie organizacji rynku mleka jedną z ważniejszych propozycji jest likwidacja, począwszy od 1 kwietnia 2015 roku, krajowych limitów produkcyjnych.

1.3.2. Rynek cukru

Rynek cukru jest najstarszym rynkiem rolnym objętym regulacjami limitowania produkcji. Pierwsze regulacje w obrębie tego rynku zostały wprowadzone już w 1967 roku, natomiast **kwoty cukrowe** w 1984 roku. Mechanizm ograniczania produkcji cukru służy zapewnianiu równowagi podaży i popytu na tym rynku, jak również pełni funkcję stabilizatora cen. System ten został oparty na kontyngentowaniu produkcji na podstawie kwot krajowych. Poziomy ochrony cen oraz limitów produkcji zostały ustalone odmiennie dla poszczególnych kwot. W Polsce do 2006 roku obowiązywały, podobnie jak w całej Unii, trzy kwoty cukrowe:

- **kwota A** (analogiczna jak w UE) – na zaopatrzenie rynku krajowego, odpowiadająca wielkości wewnętrznego spożycia (zużycie krajowe, gwarancje dla sprzedaży całej produkcji po cenach gwarantowanych, dopłaty eksportowe);
- **kwota B** (analogiczna jak w UE) – na eksport po cenach subsydiowanych ze składek płaconych przez producentów i na zaopatrzenie rynku krajowego (jako rezerwa, uzupełnienie kwoty A – około 20% kwoty A);
- **kwota C** – nadwyżka ponad kwoty A i B, przeznaczona do sprzedaży na rynku światowym, bez prawa do dotacji eksportowych i gwarancji cenowych. W Polsce cukier C musiał być wyeksportowany w formie nieprzetworzonej lub w wyrobach zawierających minimum 10% cukru, w ściśle określonym terminie.

W 2006 roku Komisja Europejska, uwzględniając konieczność poprawy konkurencyjności sektora, stanowisko WTO oraz interesy uczestników rynku żywnościowego, przeprowadziła reformę, która wywołała istotne zmiany w mechanizmach regulujących rynek. W jej wyniku system kwot produkcyjnych został uproszczony. Kwoty A i B połączono w jedną kwotę, która w pierwszej wersji miała być niezmienna i wynosić 17,4 mln ton. Reforma przewidywała także możliwość produkcji w ramach dodatkowej kwoty 1 mln ton. Produkcja tego cukru uzależniona była od uiszczenia jednorazowej opłaty wynoszącej 730 euro/t.

W późniejszym okresie KE uwzględniając bieżące zapotrzebowanie rynku, uznała, że konieczne jest zmniejszanie produkcji cukru o 5-6 mln ton do 2015 roku. W tym celu stworzono system, który miał zachęcać zarówno producentów cukru, jak i plantatorów buraków cukrowych do dobrowolnego ograniczenia produkcji cukru, w zamian za finansową pomoc restrukturyzacyjną. Opłaty restrukturyzacyjne wnoszone przez producentów tworzą **tzw. fundusz restrukturyzacyjny**, z którego udzielane jest wsparcie dla producentów wycofujących się z produkcji cukru. Ponadto od 2007 roku plantatorom przyznano dodatkową płatność w wysokości 237,5 euro/t oddanej kwoty cukru.

Tabela 1.1. Produkcja cukru i jej limity w Polsce (w tys. ton)

Sezon	Produkcja	Limity produkcji		Nadwyżka cukru (kwota C)
		Kwota A	Kwota B	
2004/05	2002	1580,0	92,0	330,0
2005/06	2068	1495,0	87,0	486,0
2006/07	1723	1597,5		125,5
2007/08	1934	1533,2		400,8
2008/09	1350	1405,6		-
2009/10	1646	1405,6		240,4
2010/11	1433	1405,6		27,4

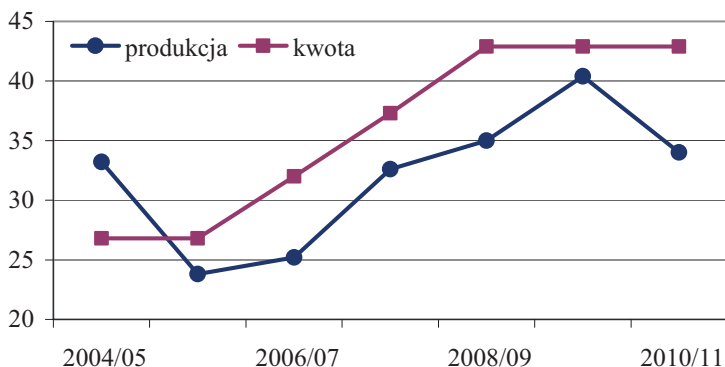
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 30-38 oraz materiały R. Mroczka.

Kwota cukrowa podlega systematycznemu zmniejszeniu (tzw. wycofywanie zapobiegawcze). Wycofywana ilość cukru może być wykorzystywana w przemyśle lub przechowywana i zaliczana na poczet produkcji kolejnego roku. W konsekwencji unijna kwota produkcyjna została zmniejszona do 13,3 mln ton, tj. o 24%. Wynegocjowana przez Polskę kwota produkcji cukru 1672 tys. ton (A – 1580 tys. ton i B – 91,9 tys. ton) oraz dokupiona kwota dodatkowa (100,6 tys. ton) zostały zmniejszone w sezonie 2008/09 do 1405 tys. ton. Kwota ta obowiązywała również w kolejnych sezonach. Zgodnie z zapowiedziami KE kwoty limitujące produkcję cukru mają być zniesione na jesieni 2015 roku (tab. 1.2).

Izoglukoza

W Unii Europejskiej oprócz cukru, systemem kwotowania objęta jest także izoglukoza. W traktacie akcesyjnym Polska uzyskała kwoty produkcyjne izoglukozy w wysokości: kwota A – 24,9 tys. ton i kwota B – 1,9 tys. ton. W wyniku reformy rynku cukru połączono obie powyższe kwoty w jedną kwotę oraz wprowadzono kwotę dodatkową. W sezonie 2006/07 kwota izoglukozy wynosiła 32 tys. ton suchej substancji, a od sezonu 2008/09 utrzymuje stabilny poziom 42,9 tys. ton (rys. 1.2).

Rysunek 1.2. Kwoty produkcyjne izoglukozy i jej wykorzystanie (w tys. ton)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Mroczek, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne*, [w:] *Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (Synteza), seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 177, IERiGŻ, Warszawa 2010, s.51.*

1.3.3. Rynek skrobi ziemniaczanej

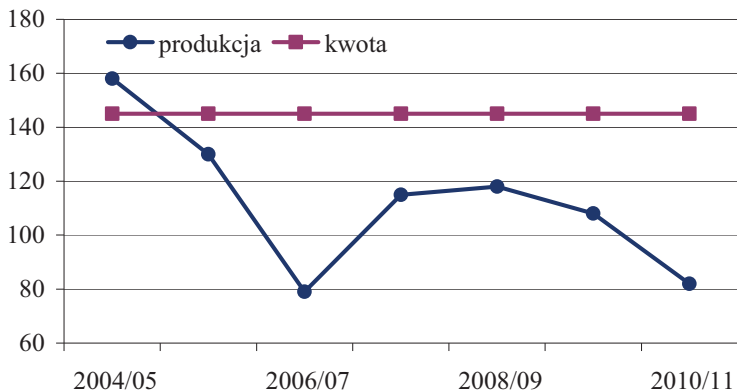
Mechanizmowi limitowania produkcji podlega także rynek skrobi ziemniaczanej. Podobnie jak w przypadku rynku mleka, państwa członkowskie otrzymują limity krajowe, które następnie są rozdzielane poszczególnym producentom poprzez

przedsiębiorstwa produkujące skrobię. Od momentu akcesji do UE krajowy limit produkcji skrobi ziemniaczanej nie uległ zmianie i wynosi 145 tys. ton (rys. 1.3).

Każdy autoryzowany przez agencję płatniczą producent skrobi ziemniaczanej może ubiegać się o przyznanie dopłaty, **premię produkcyjnej** jeśli w trakcie danego roku gospodarczego wyprodukował skrobię ziemniaczaną w ilości nieprzekraczającej przyznanej mu kwoty produkcyjnej. Począwszy od sezonu 2004/05 premia produkcyjna wynosi 22,25 euro/t skrobi. W latach 2004-2010 ARR wypłaciła producentom skrobi 60,8 mln zł premii do 693,4 tys. ton skrobi ziemniaczanej.

Celem dopłat w systemie kwotowania produkcji skrobi ziemniaczanej jest stabilizacja rynku skrobi w ramach wspólnej organizacji rynku zbóż w UE, poprzez wprowadzenie limitów produkcji skrobi ziemniaczanej do poziomu ustalonych dla państw członkowskich krajowych kwot produkcyjnych (kontyngentów). Dopłaty te mają zapewniać producentom opłacalność produkcji skrobi ziemniaczanej.

Rysunek 1.3. Kwoty produkcyjne skrobi ziemniaczanej i jej wykorzystanie (w tys. ton)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Mroczek, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek rolne*, [w:] *Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (Synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 177, IERiGŻ, Warszawa 2010, s.51.

Analizując zmiany w systemie kwotowania, należy wskazać, że od chwili akcesji Polski do UE zwiększała się istotnie kwota sprzedaży mleka (o 0,8 mln ton, tj. o blisko 9%). Po silnym spadku w sezonie 2005/06, kwota produkcji izoglukozy systematycznie rosła. Obecnie jest ona o blisko 2/3 wyższa, niż w pierwszym roku akcesji. Na rynku skrobi ziemniaczanej poziom kwot nie uległ zmianie, a wielkości produkcji (z wyjątkiem sezonu 2004/05) była średnio o 1/4 niższa od ustanowione-

go limitu. Od chwili akcesji poziom produkcji cukru był najczęściej istotnie wyższy od przyznanych kwot (średnio o 14,2%). Jedynie w sezonie 2008/09 był on nieznacznie niższy od obowiązującego limitu, a w ostatnim roku był do niego bardzo zbliżony. Stosunkowo wysokie było również wykorzystanie kwot sprzedaży mleka. Do 2008 roku rzeczywista sprzedaż była niższa od przyznanej kwoty średnio o 2%, natomiast w ostatnich dwóch latach różnica ta zwiększyła się do 4-5%.

1.4. Interwencja rynkowa

Stopień interwencjonizmu na poszczególnych rynkach unijnych jest zróżnicowany. Do najmniej regulowanych rynków należą: rynek pasz, tłuszczów roślinnych, chmielu oraz nasion. Nie podlegają one regulacjom cenowym ani ochronie przed nadmiernym importem. Producenci korzystają jedynie ze wsparcia w postaci dopłat bezpośrednich. Najbardziej regulowane są natomiast rynki wrażliwe, narażone na silną konkurencję ze strony rynku globalnego, takie jak: rynek zbóż, mleka i przetworów mlecznych, cukru, wołowiny oraz oliwy z oliwek.

Ważnym instrumentem interwencyjnym, mającym na celu stabilizację rynków, utrzymywanie wyższych cen produktów w porównaniu do cen światowych, tym samym zapewnienie wyższych dochodów producentom, jest ustalanie cen rolnych. Zgodnie z zapisami Traktatu Rzymskiego wspólna organizacja rynków powinna obejmować wszystkie środki konieczne do osiągnięcia celów WPR, w tym regulację cen⁷. Powinna ona się opierać na jednolitych kryteriach i jednakowych metodach kalkulacji. Polityka wspólnych cen odgrywała istotną rolę we wspieraniu producentów, szczególnie w pierwszym okresie wdrażania WPR. Wraz z przekształceniami zapoczątkowanymi przez reformę MacSharry'ego, znaczenie wsparcia o charakterze cenowym systematycznie maleje.

Podstawową kategorią cen produktów rolnych funkcjonującą w ramach WPR jest **cena interwencyjna**. Stosowana jest ona na większości rynków rolnych i ma kluczowe znaczenie dla producentów rolnych. Jej zadaniem jest zapobieganie spadkowi dochodów rolników w okresie zwiększonej podaży wybranych produktów. Wyznacza ona dolny pułap cen produktów rolnych, po przekroczeniu którego akredytowana agencja krajowa (w Polsce ARR) prowadzi interwencyjny skup produktów rolnych, spełniających określone wymagania ilościowe oraz jakościowe. Cena interwencyjna obowiązuje przez ściśle określony okres w roku, a jej poziom ustalany jest w oparciu o aktualne koszty produkcji rolnej oraz trendy w kształtowaniu się cen na danym rynku. Ceny interwencyjne funkcjonują na rynku zbóż, mleka, cukru. Na pozostałych rynkach stosowany jest system **cen referencyjnych**, których głównym zadaniem jest zapewnianie czytelności oraz porównywalności cen notowanych we wszystkich

⁷ Art. 39 oraz art. 40 Traktatu Rzymskiego.

krajach UE. Obliczane są one na podstawie stałego monitorowania poziomu cen na rynkach reprezentatywnych.

Kolejną kategorią cenową odgrywającą istotną rolę w regulacjach rynkowych Wspólnoty jest **cena docelowa (orientacyjna)**. Odzwierciedla ona optymalny z punktu widzenia producenta rolnego poziom cen rolnych. Określana jest w oparciu o bieżącą koniunkturę, przewidywane tendencje w zakresie produkcji rolnej na danym rynku i szacowany poziom spożycia. Cena docelowa jest podawana z odpowiednim wyprzedzeniem tak, aby producenci mogli zaplanować strukturę produkcji i przewidzieć dochody, jakie są możliwe do osiągnięcia.

Jest to cena wyrażająca życzenia rolników co do wysokości kwot, jakie chcieliby oni uzyskiwać za swoje produkty. Specyfika ceny docelowej sprawia, że powinna być ona wyższa od ceny minimalnej i interwencyjnej. Ma ona jedynie orientacyjny charakter, gdyż rzeczywiste ceny na danym rynku mogą być inne.

Inne instrumenty polityki wspólnych cen rolnych:

- **cena podstawowa** – po której zdaniem UE powinno zawierać się transakcje. Ustalana jest ona na podstawie oszacowania przewidywanego zysku producentów rolnych, ale bez doprowadzania do strukturalnych nadwyżek żywności. W oparciu o cenę podstawową, organy unijne podejmują decyzję o uruchomieniu wsparcia finansowego dla prywatnych podmiotów przechowujących określone produkty rolne. Ceny te są ustalane m.in. dla wołowiny i cielęciny, a także warzyw i owoców;
- **cena minimalna** – bazuje na mechanizmie rynkowym; wyznacza ona dolny pułap zmienności ceny rynkowej, co oznacza, że cena rynkowa jest wyższa od ceny minimalnej. Górną granicą ceny minimalnej jest cena importu. Wzrost ceny minimalnej jest uzasadniony tylko wówczas, gdy cena importu jest na tyle niska, że doprowadziłaby do spadku cen rynkowych poniżej poziomu cen minimalnych. Ceny minimalne nie zakłócają działania mechanizmu rynkowego, gdyż ich poziom jest ustalany po uwzględnieniu weryfikacji przez rynek, oszacowaniu kosztów alternatywnych oraz uwzględnieniu kosztów końcowych⁸;
- **cena progowa** (cena słuzy) – cena minimalna, po której produkt sprowadzony z kraju trzeciego może zostać sprzedany na rynku UE. Jest ona zbliżona do ceny docelowej. Stosowana w imporcie mleka, wieprzowiny, drobiu oraz jaj w celu ograniczenia przywozu towarów tańszych niż wytwarzane w UE. Ustalana jest na podstawie poziomu cen na rynku globalnym. Różnice między ceną progową, a ceną na rynku światowym pobierane są na granicach zewnętrznych i odprowadzane do budżetu UE;

⁸ M. Smoleń, E. Górniak, *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 25-28.

- **cena wejścia** – określa poziom cen produktów importowanych, które mogą być dopuszczone do obrotu handlowego w obszarze UE, jej zadaniem jest ochrona rynku wewnętrznego przed importem tańszych produktów z państw spoza Unii Europejskiej. Cena wejścia nie jest stosowana w rzeczywistym obrocie, stanowi jedynie podstawę do ustanawiania dodatkowych opłat celnych w określonych przypadkach;
- **cena wycofania** – stosowana w sektorze owoców i warzyw, jest formą rekompensaty, jaką producenci otrzymują z tytułu wycofania owoców i warzyw z rynku na skutek poważnego spadku cen instytucjonalnych (podstawowej i skupu).

Istotnym elementem Wspólnej Polityki Rolnej UE obok wspólnej polityki cenowej jest **wspólna organizacja rynków rolnych**. Została ona ustanowiona na mocy Traktatu Rzymskiego i swoim zakresem objęła większość podstawowych produktów rolnych wytwarzanych w UE⁹.

W myśl Traktatu Rzymskiego wspólna organizacja rynków rolnych zawiera wszystkie działania niezbędne do realizacji celów WPR, a w szczególności ustalanie cen, przyznawanie subwencji, rekompensat, określanie zasady składowania i dystrybucji oraz mechanizmów stabilizacji eksportu i importu. Wspólna organizacja rynków ma za zadanie wykluczyć wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami UE. Wspólna polityka cen na rynku rolnym powinna opierać się na wspólnych kryteriach i jednolitych metodach kalkulacji.

W odniesieniu do poszczególnych produktów, wspólna organizacja rynków może oprzeć się na jednym z trzech głównych kryteriów:

- **wspólnej regule konkurencji** – polegającej na likwidacji elementów narodowych w organizacji poszczególnych rynków zakłócających działanie konkurencji. Jest to zdecydowanie najsłabsza forma ujednoczenia wspólnych rynków. Ma ona zastosowanie m.in. w sektorze żywych roślin i kwiatów, tj. w sektorach o małym znaczeniu dla unijnego rolnictwa i nie wymagających szczególnej ochrony zewnętrznej;
- **obowiązkowej koordynacji narodowych organizacji rynkowych** – która wykracza poza wspólne reguły konkurencji, dopuszcza generalną koordynację mechanizmów, na których bazują narodowe organizacje rynku. Forma ta w czystej postaci w praktyce nie występuje;
- **europejskiej organizacji rynku** – najbardziej rozwiniętej i najszerzej występującej formie wspólnej organizacji rynków, która funkcjonuje w sektorach o szczególnym znaczeniu gospodarczym i znacznej wrażli-

⁹ Wspólna organizacja rynków rolnych objęła wszystkie produkty rolne wymienione w załączniku II do Traktatu Rzymskiego, z dwoma głównymi wyjątkami w postaci alkoholu i ziemniaków.

wości, takich jak: rynek mleka, zbóż, mięsa. Charakteryzuje się ona licznymi instrumentami stabilizującymi rynek wewnętrzny i silną ochroną zewnętrzną.

Zasady funkcjonowania poszczególnych rynków rolnych były wprowadzane sukcesywnie w późniejszych latach. Podejście we wdrażaniu poszczególnych instrumentów było różne w zależności od ważności danego produktu rolnego dla unijnego rolnictwa. Niewątpliwie główny wyznacznik stanowiła skala ochrony prawnej, wynikająca ze stopnia interwencjonizmu w danym sektorze. Całość regulacji WPR obejmuje ponad 20 podstawowych produktów oraz grup produktów rolnych. Do wyodrębnionych w ramach wspólnej polityki rynkowej branż należą: rynek wołowiny i cielęciny, wieprzowiny, baraniny i mięsa koziego, jaj i mięsa drobiowego, mleka i przetworów mlecznych, zbóż i przetworów zbożowych, suchych pasz, ryżu, lnu i konopi, olejów i tłuszczów, cukru, warzyw i owoców, chmielu, nasion, żywych roślin, cebulek, korzeni, ciętych kwiatów i ozdobnego listowia, tytoniu oraz innych produktów rolnych nie poddanych ścisłej regulacji rynkowej. Ze względu na stopień interwencji wewnętrznej oraz ochrony zewnętrznej rynków można wyodrębnić ich cztery podstawowe typy:

- **ochronę zewnętrzną z automatyczną interwencją** – która oznacza ochronę przed konkurencją z krajów trzecich z równoczesną pełną gwarancją cen i zbytu w drodze obowiązkowego skupu interwencyjnego. Obejmuje ona zboża (bez ryżu, pszenicy durum i żyta), cukier oraz mleko (tj. sektory z krajowymi kwotami produkcyjnymi);
- **ochronę zewnętrzną z warunkową interwencją** – gwarantującą ceny i zbyt z uwzględnieniem ograniczeń czasowych i ilościowych, do określonej wielkości skupu. W tym wypadku interwencja ma charakter warunkowy. Dotyczy rynku wołowiny, wieprzowiny oraz świeżych owoców i warzyw – wycofywanie z rynku;
- **ochronę zewnętrzną bez interwencji** – zakładającą stosowanie stawek celnych w imporcie, przy jednoczesnym braku bezpośredniego wsparcia oraz gwarancji cen płaconych producentom. Obejmuje m.in.: rynek mięsa drobiowego, produktów przetworzonych, ziemniaków, kwiatów, oraz wybranych warzyw i owoców;
- **brak ochrony zewnętrznej i interwencji** – przy utrzymaniu bezpośrednich dopłat dla producentów. Dotyczy m.in.: rynku roślin oleistych oraz białkowych, chmielu, owoców miękkich.

Dotychczas mechanizmami wspólnego rynku nie zostały objęte takie produkty, jak: mięso końskie, ziemniaki, miód, zioła, kawa oraz alkohol pochodzenia rolniczego. Instrumenty wspólnej organizacji rynków rolnych podlegają, podobnie jak cała WPR, systematycznej ewolucji. W wyniku zmieniających się

uwarunkowań rynkowych oraz ustaleń w ramach WTO, mechanizmy bezpośredniego wsparcia straciły na znaczeniu, głównie na rzecz systemu płatności bezpośrednich. Na mocy reformy luksemburskiej z 2003 roku wprowadzono instrumenty pośredniego wsparcia dochodów producenta rolnego (nie związanego z produkcją). Równocześnie wsparcie to zostało uzależnione od spełniania określonych wymogów o charakterze jakościowym i środowiskowym. W konsekwencji tych zmian wspólna organizacja rynków rolnych przestała spełniać kluczową rolę wśród instrumentarium WPR.

W celu harmonizacji i uproszczenia prawa wspólnej organizacji rynków rolnych, KE w 2007 roku zdecydowała zastąpić 21 bieżących dokumentów organizujących poszczególne rynki jednym rozporządzeniem ustanawiającym **jednolitą wspólną organizację rynków rolnych**. Utworzenie ujednoczonego rozporządzenia było działaniem o charakterze technicznym. Miało ono ułatwić interpretację skomplikowanych jak dotychczas przepisów prawnych oraz sprawić, iż WPR będzie bardziej przejrzysta i dostępna dla wszystkich zainteresowanych: rolników, administracji oraz jednostek gospodarczych. Równocześnie inicjatywa ta miała służyć ograniczeniu biurokracji w sektorze rolnym oraz zapewnić członków o właściwym wykorzystaniu pieniędzy publicznych.

Powołanie jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych umożliwiło stworzenie jednego zestawu przepisów dotyczących podstawowych obszarów polityki rynkowej, takich jak: system interwencji, prywatne przechowywanie, importowe kontyngenty taryfowe, subsydia eksportowe, środki ochronne, promocja produktów rolnych, jak również upublicznianie danych oraz sprawozdawczość.

Pomimo iż wspólne rynki rolne mają zbliżoną strukturę, różnią się między sobą sposobem organizacji. Udzielają one gwarancji wynikających ze szczególnych uwarunkowań gospodarczych i rolniczych na danym rynku i są podzielone na dwie główne kategorie:

- **wewnętrzna** (rynek wewnętrzny) – obejmująca system wspólnych cen, środki kontroli podaży i zbytu, wsparcie produkcji oraz mechanizmy regulacji rynku;
- **zewnętrzna** – na którą składa się system ochrony zewnętrznej wobec krajów trzecich, instrumenty zarządzania kontyngentami taryfowymi, klauzulami ochrony oraz refundacjami wywozowymi (dla zbóż, ryżu, cukru i produktów zwierzęcych).

W odniesieniu do produktów o istotnym znaczeniu dla unijnego rolnictwa wspólna organizacja rynków stanowi połączenie wspólnych mechanizmów cenowych, handlowych oraz pomocy bezpośredniej (związanej lub niezwiązanej z produkcją). W niektórych wypadkach mechanizmy te uzupełniane są dodatkowo o instrumenty regulujące m.in.: organizację produkcji, obrót towarami przez

grupy producenckie, a także o różnorodne środki dotyczące norm jakościowych, ilościowych itp. W wypadku pozostałych produktów rolnych wspólne organizacje rynków dotyczą jedynie systemu bezpośredniej pomocy lub ochrony na granicy.

Jednym z głównych instrumentów regulujących funkcjonowanie poszczególnych wspólnych rynków rolnych jest **skup interwencyjny**. Ma on za zadanie stabilizować ceny wybranych produktów rolnych poprzez czasowy skup nadwyżek tych produktów w okresach wysokiej podaży, jak również podtrzymywać opłacalność produkcji rolnej. W Polsce skup interwencyjny dokonywany jest przez ARR. Odbywa się on po cenie interwencyjnej lub w ramach procedury przetargowej. Oferty lub oferty przetargowe sprzedaży produktów rolnych do interwencji składane są każdorazowo do ARR. Złożona oferta nie może zostać zmieniona ani wycofana, a wynikające z niej prawa i obowiązki oferenta nie mogą zostać przeniesione na inne podmioty. W celu zagwarantowania, że oferent wywiąże się z obowiązku dostarczenia zadeklarowanego produktu, KE wprowadziła wymóg uiszczenia zabezpieczenia finansowego.

Po dokonaniu zakupu ARR zobowiązana jest zapewnić magazynowanie nadwyżkowych produktów (zapasów interwencyjnych) oraz ich ponowną dystrybucję na rynek w drodze sprzedaży interwencyjnej lub pomocy żywnościowej. Ceny zakupu produktów rolnych z zapasów interwencyjnych ustalane są w oparciu o obowiązujące ceny referencyjne. Skup interwencyjny jest uruchamiany w momencie, gdy cena rynkowa określonych produktów rolnych jest niższa od ceny interwencyjnej. Mechanizmem tym objęte są następujące produkty: zboża, odtłuszczone mleko w proszku, masło oraz mięso wołowe. Wszystkie działania interwencyjne przeprowadzane są w oparciu o unijne akty prawne. Dla każdego produktu stosowane są inne terminy skupu. Agencja skupuje jedynie te produkty, które spełniają określone wymogi jakościowe i ilościowe. Ceny skupu interwencyjnego ustalane są w dłuższym przedziale czasowym, co ma przyczynić się do stabilnego rozwoju produkcji rolnej. Sprzedaż zapasów interwencyjnych odbywa się w formie przetargu i jest uruchomiana na mocy decyzji KE. W latach, w których ceny rynkowe poszczególnych produktów przewyższają ceny interwencyjne, skup nie jest prowadzony z uwagi na brak zainteresowania tym mechanizmem ze strony producentów. Od momentu akcesji Polski do UE do 2010 roku na działania interwencyjne na poszczególnych rynkach wydatkowano łącznie blisko 1942 mln zł.

1.4.1. Interwencja na poszczególnych rynkach rolnych

Rynek zbóż

Skupem interwencyjnym objęte są pszenica (zwyczajna i durum), jęczmień, kukurydza oraz sorgo. Działania interwencyjne prowadzone są przez ARR, w oparciu o ujednolicone dla całej UE zasady od 1 listopada do 31 maja roku następnego. W skupie interwencyjnym obowiązuje jednakowa cena dla wszystkich zbóż wynosząca 101,31 euro/t. Ilość oferowanego zboża jednego rodzaju nie może być mniejsza niż: 80 ton – w przypadku zakupu zbóż na zapasy interwencyjne z dostawą do magazynu interwencyjnego, 500 ton – w przypadku przejmowania zbóż na zapasy interwencyjne w miejscu przechowywania. Każdy producent zbóż, który chce zbyć ziarno po cenie interwencyjnej, musi sprostać określonym wymaganiom jakościowym. Jeżeli oferowane zboże spełnia jedynie bezwzględnie wymagane standardy minimalne, wówczas cena oferowana przez ARR może być niższa od obowiązującej. W ostatnich latach notowany jest spadek zainteresowania skupem interwencyjnym zbóż, z uwagi na wyższe ceny rynkowe od cen interwencyjnych. Ogółem w latach 2004-2010 skupem interwencyjnym objęto 2117 tys. ton zbóż, a koszt działań interwencyjnych, wraz z przechowaniem i transportem wyniósł 1108 mln zł (tab. 1.3).

Rynek cukru

Interwencja obejmuje cukier biały lub surowy pochodzący wyłącznie od zatwierdzonych przez ARR producentów. Każda oferta jest przedkładana w partiach. Zaoferowany cukier musi znajdować się w autoryzowanym przez ARR magazynie. Reforma cukru z 2006 roku utrzymała skup interwencyjny w maksymalnej wysokości 600 tys. ton rocznie, z tego dla Polski 57 519 ton. Cena zakupu (interwencyjna) stanowi 80% ceny referencyjnej z następnego roku. Ceny referencyjne dla cukru białego wynosiły odpowiednio 631,9 euro/t w latach 2006/07 i 2007/08, 541,5 euro/t w roku gospodarczym 2008/09 oraz 404,4 euro/t od roku gospodarczego 2009/10. Cukier zakupiony w ramach interwencji publicznej przez ARR może być sprzedany jedynie po cenie wyższej od ceny referencyjnej ustalonej dla roku gospodarczego, w którym sprzedaż ma miejsce. KE może zdecydować, aby agencja płatnicza sprzedała cukier po cenie równej cenie referencyjnej lub niższej, jeżeli zostanie on przeznaczony na paszę dla zwierząt lub wywieziony bez przetwarzania, lub po przetworzeniu na produkty wymienione w stosownych przepisach. Od roku gospodarczego 2007/2008 skup interwencyjny, ani jego sprzedaż nie były prowadzone. Działania interwencyjne związane

z zakupem cukru, zrealizowane w latach 2005-2006, objęły łącznie 213 tys. ton cukru. Wydatkowano na nie (zakup i przechowywanie) blisko 552 mln zł.

Rynek mleka

Na rynku mleka skupem interwencyjnym objęte jest masło i odtłuszczone mleko w proszku (OMP). Skup obydwu produktów odbywa się od 1 marca do 31 sierpnia każdego roku w ramach określonych limitów, które wynoszą odpowiednio: 30 tys. ton dla masła i 109 tys. ton dla OMP. W przypadku wyczerpania ustalonego limitu, KE może podjąć decyzje o kontynuowaniu skupu w drodze przetargu. Skup interwencyjny uruchomiany jest, gdy cena rynkowa masła spada poniżej 90% ceny referencyjnej. Obecnie interwencyjna cena skupu wynosi: dla masła 221,75 euro/100 kg, a dla OMP 169,80 euro/100 kg. Od chwili przystąpienia Polski do UE działaniami interwencyjnymi na rynku mleka objęto 6,6 tys. ton masła oraz 20,5 tys. ton OMP, na które ARR wydatkowała łącznie 232 mln zł (tab. 1.2.).

Tabela 1.2. Zakup interwencyjny produktów rolnych (2004-2010)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skup interwencyjny (tys. ton)							
zboża		1185	458			162	2848
cukier		100	113				
OMP						20,5	
masło		1,1	3,6			1,9	
Koszt interwencji (w mln zł)							
zboża		473,5	385,0	27,8	1,8	48,7	170,7
cukier		258,2	292,8	0,9			
OMP						157,6	3,9
masło	0,03	12,3	36,8	0,5		20,1	0,8
mięso				15,8	9,2	25,0	
RAZEM	0,03	744,0	714,6	45,0	11,0	251,4	175,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ARR.

Rynek wołowiny i cielęciny

Interwencyjny zakup wołowiny i cielęciny jest prowadzony wyłącznie w drodze przetargu, który może otworzyć KE. Mechanizm ten jest uruchomiany, jeżeli w danym państwie członkowskim w okresie dwóch tygodni średnia rynkowa

cena wołowiny i cielęciny notowana na podstawie unijnej klasyfikacji tusz jest niższa niż 1560 euro/t. Cena interwencyjna na tym rynku wynosi obecnie 2224 euro/t.

W latach 2007-2010 na działania interwencyjne na rynku mięsa wydatkowano łącznie 50 mln zł, z czego 9,2 mln zł przeznaczone było na dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny. Mechanizm ten uruchomiony został w 2007 roku i objęto nim 12 tys. ton mięsa wieprzowego.

Instrumentem bezpośrednio powiązany ze skupem interwencyjnym są **dopłaty do prywatnego przechowywania** produktów rolnych. Ich głównym celem jest utrzymywanie równowagi rynkowej poprzez czasowe nie wprowadzanie na rynek nadwyżek produkcyjnych. Dopłaty wspierają okresowe przechowywanie w prywatnych magazynach określonych produktów rolnych, skupionych podczas interwencji rynkowej, do chwili ich sprzedaży. Tym samym stanowią one rekompensatę kosztów ponoszonych z tego tytułu. Rezultatem funkcjonowania tego mechanizmu jest znaczne obniżenie kosztów działań interwencyjnych wskutek wyeliminowania lub ograniczenia skupu prowadzonego przez agencje interwencyjne. Wysokość dopłat ustala raz w roku KE w oparciu o ceny docelowe z uwzględnieniem m.in. kosztów magazynowania, cen produktów objętych przechowywaniem oraz realnego zysku przedsiębiorcy. Stawka dopłat jest zróżnicowana w zależności od czasu magazynowania i jest jednaka dla wszystkich członków UE. Mechanizm ten jest w całości finansowany z budżetu UE, a szczegółowe warunki jego prowadzenia określone zostały w prawodawstwie unijnym.

W ramach prywatnego przechowywania ARR realizuje dopłaty do: wieprzowiny, wołowiny i cielęciny, baraniny, koziny, masła oraz wina stołowego. Do 2009 roku realizowane były także dopłaty do prywatnego przechowywania serów oraz OMP. ARR odpowiada za nadzór nad procesem autoryzacji jednostek biorących udział w tym mechanizmie, przygotowanie wymaganych umów i dokumentów oraz opracowanie sprawozdania dla KE. Do jej zadań należy także przeprowadzanie lub zlecanie wszystkich niezbędnych kontroli.

Skupione produkty rolne mogą być przechowywane na terenie danego państwa członkowskiego. Kraje członkowskie zobowiązane są wnioskować do KE o wyrażenie zgody na wprowadzenie zmagazynowanych produktów do obrotu. W celu uniknięcia niepotrzebnej konkurencji na rynku wewnętrznym, sprzedaż nadwyżkowych produktów na obszarze UE podlega przepisom regulującym poziom cen. Natomiast eksport tych produktów poza granice UE odbywa się na warunkach komercyjnych. Część produktów rolnych przekazywana jest nieodpłatnie w formie pomocy żywnościowej (m.in.: zboża, odtłuszczone mleko w proszku). W latach 2004-2010 dopłatami do prywatnego przechowania objęto: 425 ton serów (na które wydatkowano 139 tys. zł), 270 ton masła (92 tys. zł) oraz 12 tys. ton wieprzowiny (9218 tys. zł).

1.5. Dopłaty do produkcji, przetwórstwa i konsumpcji

Do instrumentów WPR funkcjonujących na wybranych rynkach rolnych należą także działania służące wspieraniu produkcji, przetwórstwa oraz spożycia określonych artykułów żywnościowych.

Na rynku mleka od momentu akcesji funkcjonuje program dopłat unijnych do **spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych**. Mechanizm ten służy przede wszystkim popularyzacji spożycia produkcji mleczarskich wśród dzieci i młodzieży, jak również kształtowaniu prawidłowych nawyków żywieniowych. Skierowany jest do przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół średnich, z wyłączeniem szkół wyższych. Każde dziecko może otrzymać codziennie 0,25 litra mleka lub przetworu mlecznego w cenie niższej niż rynkowa. Dopłatami objęte jest mleko, mleko smakowe, jogurt naturalny oraz sery (w tym topione i twarogowe). Polska, wzorując się na innych krajach UE, uruchomiła także dodatkowe środki z krajowego budżetu służące obniżeniu cen przetworów mlecznych płaconych przez uczniów, tym samym zwiększeniu liczby dzieci korzystających z programu.

Obecnie program „Szkłanka mleka” finansowany jest z trzech źródeł: środków unijnych, środków krajowych oraz środków Funduszu Promocji Mleka. Polska, na tle pozostałych krajów UE, jest zdecydowanym liderem pod względem ilości mleka i przetworów mlecznych dostarczanych do placówek oświatowych. Kwota środków finansowych pozyskiwana z UE jest większa niż w takich krajach jak Francja, Wlk. Brytania, Niemcy, czy Finlandia, gdzie dopłaty są realizowane od ponad 20 lat. W latach 2004-2010 w ramach programu „Szkłanka Mleka” ARR wypłaciła 162,4 mln zł do 231,9 tys. ton mleka oraz jego przetworów.

Na wniosek producentów rolnych ARR udziela wsparcia do produkcji w postaci dopłat do:

- **produkcji suszu paszowego** – dopłaty te są realizowane w ramach przyznanej Polsce maksymalnej gwarantowanej ilości wyprodukowanego suszu paszowego, wynoszącej 13 538 ton (w odniesieniu do której może zostać przyznana pomoc). Obejmuje ona produkcję trwającą od 1 kwietnia danego roku gospodarczego do 31 marca następnego roku kalendarzowego. O dopłaty mogą ubiegać się przetwórcy, których przedsiębiorstwa zostały zatwierdzone przez ARR, także spełniające obowiązujące kryteria dotyczące urządzeń stosowanych w produkcji oraz wymogi jakościowe wytwarzanego produktu. W latach 2004-2010 mechanizmem tym objęto 37,9 tys. ton suszu paszowego, do których ARR wypłaciła 4,9 mln zł.
- **przetwórstwa słomy lnianej i konopnej na włókno** – wsparcie to jest wypłacane w ramach krajowej ilości gwarantowanej, która zgodnie z traktatem akcesyjnym wynosi 924 ton długiego włókna lnianego oraz 462 ton krótkie-

go włókna lnianego i włókna konopnego. Ilość gwarantowana może zostać wykorzystana przez przetwórców w każdym roku gospodarczym. Mechanizm ten trwa od 1 lipca danego roku do 30 czerwca następnego roku kalendarzowego. W latach 2006-2010 ARR udzieliła wsparcia finansowego w wysokości 2369 tys. zł do 5,9 tys. ton słomy lnianej i konopnej.

W ramach unijnych programów wsparcia realizowane są dopłaty do **materiału siewnego**. Mechanizm ten uruchomiony został w 2007 roku. Ma on służyć zwiększaniu ilości wykorzystywanego przez rolników wysokiej jakości materiału siewnego, a tym samym ma on przyczyniać się do podnoszenia jakości wytworzonej produkcji roślinnej. Dopłaty są wypłacane do powierzchni gruntów ornych obsianych elitarnym lub kwalifikowanym materiałem siewnym. Ubiegać się o nie mogą producenci zbóż, roślin strączkowych oraz plantatorzy ziemniaków. Wsparcie do materiału siewnego udzielane jest w ramach pomocy *de minimis* w rolnictwie, a także w szczególnych wypadkach dla rolników, których uprawy zostały zniszczone w wyniku suszy, powodzi, huraganu itp. W latach 2007-2010 ARR na dopłaty do materiału siewnego wypłaciła 223,5 mln zł do 2103 tys. ha, z czego 12,3 mln zł (do 188,4 tys. ha) przeznaczone było na wsparcie rolników z tytułu klęski suszy, jaka miała miejsce w 2006 i 2008 roku.

W momencie zaistnienia trudnej sytuacji na rynku mleka uruchamiane są fakultatywnie dopłaty do:

- **mleka odtłuszczonego i OMP wykorzystywanego do produkcji pasz** – wsparcie to ma na celu poprawę konkurencyjności białka mlecznego w stosunku do białka roślinnego (w szczególności sojowego). Dopłaty udzielane są do mleka odtłuszczonego, OMP, jak również maślanki i maślanki w proszku;
 - **mleka odtłuszczonego przeznaczonego do produkcji kazeiny i kazeinianów** – dopłaty te mają przede wszystkim przyczyniać się do zwiększania popytu na odtłuszczone mleko oraz zapewnianie równowagi na rynku mleka.
- Oba powyższe mechanizmy, wspólne dla wszystkich państw członkowskich, uruchomiane są fakultatywnie na mocy decyzji KE. Dotychczas nie były one wykorzystywane przez polskich beneficjentów.

W przeszłości w ramach instrumentów WPR realizowanych na poszczególnych rynkach rolnych udzielane były także dopłaty do:

- **cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym** – celem tego mechanizmu było powiększenie rynku zbytu dla cukru poprzez zachęcenie przedsiębiorstw przetwarzających cukier w przemyśle chemicznym do wykorzystania go na terenie UE oraz stworzenie warunków dla zwiększenia konkurencyjności unijnych produktów zawierających cukier na rynku światowym. Mechanizm ten funkcjonował do 2007 roku. W latach 2005-2007 dopłatami objęto 3,6 tys. ton cukru białego, na które wydatkowano 4,5 mln zł;

- **zakupu masła przez instytucje i organizacje niedochodowe** – dopłaty te służyły do podtrzymania poziomu spożycia masła przez określone grupy konsumentów. Promowały spożycie tego produktu poprzez dostarczenie go po niższych cenach do instytucji i organizacji niedochodowych. Masło sprzedawane beneficjentom pochodziło z zatwierdzonych zakładów produkcyjnych spełniających określone normy unijne pod względem jakości oraz bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego. Mechanizm ten funkcjonował do 2009 roku. W latach 2004-2009 ARR wypłaciła łącznie 1099 tys. zł do 528 ton masła;
- **przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki** – mechanizm ten pomagał zmniejszać nadwyżki produkcji na rynku mleka poprzez generowanie dodatkowego popytu na tłuszcz mleczny. Wpływał także na obniżenie cen artykułów spożywczych zawierających masło, masło skoncentrowane lub śmietanę (lody, ciasta itp.). Dopłaty były skierowane do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie UE, w tym przede wszystkim cukierników, przedsiębiorców prowadzących zakłady mleczarskie oraz handlowców. W latach 2005-2007 mechanizmem objęto 646 ton masła, masła skoncentrowanego i śmietanki, na które ARR wydała 404 tys. zł;
- **skrobi wykorzystywanej na cele niespożywcze** – celem tego mechanizmu było utrzymanie na obszarze UE konkurencyjnych cen produktów skrobiowych w stosunku do produktów skrobiowych przywiezionych z krajów trzecich w postaci przetworzonej, dla których system przywozowy nie zapewniał dostatecznej ochrony. Dopłatami objęte były m.in. skrobia pszenna, kukurydziana i ziemniaczana oraz ich pochodne. Stawki dopłat do skrobi ustalała raz w miesiącu KE w drodze rozporządzenia. Do 2007 roku ARR wypłaciła 83 tys. zł do 1722 ton skrobi;
- **oliwy z oliwek wykorzystywanej w przetwórstwie** – wsparcie to miało za zadanie zapewnić opłacalność przedsiębiorcom wykorzystującym oliwę z oliwek do konserwowania ryb i warzyw. Małe zainteresowanie tymi dopłatami ze strony polskich przedsiębiorców spowodowane było zbyt wysoką ceną oliwy z oliwek oraz znikomym znaczeniem oliwy jako tłuszczu (w porównaniu z określonymi rejonami UE, gdzie stanowi ona często najważniejsze źródło dochodów rolników). Mechanizm ten uruchomiony był jedynie w 2005 roku, w którym ARR wypłaciła jednemu przetwórcy 3 tys. zł do 1,9 ton oliwy z oliwek.

Wsparcie finansowe w formie dopłaty ma na celu zapewnienie stabilizacji na danych rynkach m.in. poprzez zagospodarowywanie nadwyżek produkcyjnych, wzmacnianie powiązań między dostawcami surowca a przetwórcami, a także

zwiększanie poziomu spożycia określonych produktów spożywczych oraz kształtowanie wśród społeczeństwa prawidłowych nawyków żywieniowych.

W przypadku wystąpienia chorób zwierząt gospodarskich lub zaistnienia szczególnie niekorzystnych uwarunkowań na rynkach produktów rolnych ARR za zgodą KE może udzielić uczestnikom rynku specjalnej pomocy finansowej. Od momentu akcesji do UE z tej formy wsparcia skorzystali hodowcy drobiu, którzy otrzymali dopłaty jako rekompensatę za poniesione straty spowodowane zagrożeniem wirusem ptasiej grypy, która wystąpiła na obszarze UE w 2006 roku. Z tytułu nadzwyczajnego wsparcia rynku w tym sektorze ARR wypłaciła w 2007 roku 15,8 mln zł do 752 złożonych wniosków. Pomoc finansowa w ramach nadzwyczajnych środków wsparcia rynku w sektorze jaj i drobiu była współfinansowana w 50% ze środków UE i w 50% z budżetu krajowego. W 2010 roku wypłacone zostało także specjalne wsparcie na rynku mleka. Dopłaty na łączną kwotę 82 mln zł trafiły do 92 tys. producentów mleka, którzy na skutek kryzysu na tym rynku, ponieśli straty oraz utracili płynność finansową.

Szczególnymi środkami wsparcia objęty został także rynek mleka. KE przyznała je producentom mleka we wszystkich państwach członkowskich, którzy w wyniku kryzysu ponieśli straty i utracili płynność finansową. Łączna kwota wsparcia wyniosła 300 mln euro. Środki te zostały rozdzielone między poszczególne państwa proporcjonalnie do produkcji mleka w roku gospodarczym 2008/2009 w oparciu o przyznane kwoty krajowe. Polska otrzymała na ten cel 20,2 mln euro. W 2010 roku ARR w ramach wsparcia specjalnego na rynku mleczarskim wypłaciła 83 mln zł blisko 92 tys. krajowym producentom mleka.

1.6. Ochrona rynku wewnętrznego

Unia Europejska w celu ochrony wspólnotowego rolnictwa stworzyła system mechanizmów (głównie o charakterze protekcyjnym) regulujących obroty handlowe z zagranicą. Instrumenty te, w postaci różnorodnych barier oraz opłat, mają zapobiegać konkurencji ze strony tańszych produktów rolnych dostępnych na rynku globalnym oraz zapewniać opłacalność wywozu unijnych produktów rolnych poprzez wsparcie eksportu (dopłaty eksportowe). W wyniku nacisków oraz uzgodnień w ramach GATT/WTO Unia Europejska systematycznie korygowała istniejące mechanizmy handlowe w kierunku zmniejszania protekcyjności względem sektora rolnego. Typowe instrumenty o charakterze cenowym uzupełnione zostały o mechanizmy powiązane z jakością oraz zdrowotnością produktów rolnych.

Jednolite stosowanie wszystkich instrumentów handlowych było możliwe dzięki utworzeniu wspólnego obszaru celnego, opartego na unii celnej. Obecnie

obowiązujące prawo celne bazuje na wspólnotowym kodeksie celnym z 1994 roku. Poziom ochrony celnej na produkty rolne ulegał systematycznym zmianom, w zależności od uwarunkowań na rynku wewnętrznym, jak i rynkach zewnętrznych, a także pod wpływem uzgodnień z GATT/WTO.

Produkty spożywcze zarówno rolne jak i przetworzone, wchodzi w skład **Wspólnej Taryfy Celnej** (TARIC – Incorporated Tariff of the European Communities). Po raz pierwszy została ona przyjęta w 1968 roku. W chwili obecnej obowiązuje taryfa ustanowiona Rozporządzeniem Rady nr 1789/03. Obejmuje ona wszystkie opłaty przez państwa członkowskie od przywozu towarów z krajów trzecich. Produkty spożywcze do celów handlowych zostały zdefiniowane w tzw. **Nomenklaturze Scalonej** (CN), która wiąże WTC z wymogami odnoszącymi się do statystyk handlowych. Działy od 1 do 24 Nomenklatury Scalonej dotyczą produktów rolnych i spożywczych. Do końca października każdego roku Komisja Europejska publikuje aktualizację kodów CN, wchodzących w życie z dniem 1 stycznia kolejnego roku.

Wysokość stawek celnych na importowane produkty żywnościowe jest określana jako cło:

- **ad valorem** – podstawowy rodzaj cła nakładany na produkty żywnościowe; określony jest on w procentach w stosunku do wartości towaru;
- **specyficzne (kwotowe)** – określone w stosunku do ilości towarów (podawane w wartości bezwzględnej np. euro/t), chroni ono rynek przed заниżaniem wartości celnej importowanych towarów;
- **kombinowane** – ustalone w zależności od wartości i ilości towarów.

Przychody z ceł są przeznaczone do zasilenia środków własnych UE, tym samym stanowią jeden z głównych źródeł przychodów unijnego budżetu. Większość taryf przywozowych od artykułów rolno-spożywczych jest określona w Systemie Opłat Celnych UE w ramach GATT/WTO, gdzie podane są maksymalne dopuszczone prawnie wysokości taryf w odniesieniu do określonych produktów. Unia Europejska ma także możliwość ustalania tzw. taryf autonomicznych, które są niższe niż stawki maksymalne WTO. Dotyczą one najczęściej ściśle określonych produktów oraz konkretnych eksporterów. W momencie, gdy na rynku unijnym następuje istotny wzrost cen któregoś z produktów i istnieje duże prawdopodobieństwo, że stan ten utrzyma się przez dłuższy czas, KE ma możliwość wydania decyzji o całkowitym lub częściowym zawieszaniu cła na ten produkt.

Instrumentem o szczególnym znaczeniu w imporcie rolno-spożywczym są **kontyngenty taryfowe**. Określają one ilość towarów danego rodzaju, które w danym okresie (najczęściej 3-6 miesięcy) mogą być wwieziona na obszar Unii z krajów trzecich. Wielkość przewidywanych transakcji eksportowo-importowych w danym okresie określa się za pomocą certyfikatów. Kontyngenty i certyfikaty

wydawane są przez krajowe agencje interwencyjne w państwach członkowskich, jednakże obowiązują na całym terenie Unii. Mechanizm kontyngentów taryfowych pozwala stosować niższą stawkę taryfową w odniesieniu do określonej ilości importowanego danego produktu rocznie, zaś wyższą w relacji do przywozu przekraczającego tę ilość. Zgodnie z postanowieniami w ramach GATT/WTO stawka wyższa nie może przekroczyć maksymalnej stawki WTO, jednocześnie nie można ustalać bezwzględnych kontyngentów taryfowych. Stawki kontyngentów taryfowych na import określonych produktów rolno-spożywczych ustala corocznie KE. Podmioty, które chcą dokonywać przywozu towarów w ramach kontyngentów taryfowych, zobowiązane są posiadać odpowiednie pozwolenie. Z uwagi na duże zainteresowanie uzyskaniem pozwoleń, KE stosuje różnorodne systemy ich przydzielania. Niekiedy są one wydawane w oparciu o zasadę „*кто pierwszy ten lepszy*”, czasem pierwszeństwo do otrzymania zezwolenia mają podmioty, które już wcześniej dokonywały przywozów.

Istnieją dwa rodzaje kontyngentów taryfowych:

- **minimalny dostęp** – mają one zapewnić poprawę dostępu do rynków. Ustala się je w momencie, gdy kontyngenty bieżącego dostępu do rynku są mniejsze niż 5% konsumpcji wewnętrznej;
- **bieżący dostęp** – mają one zapewnić dotychczasowe warunki dostępu do rynków zbytu. Import w ramach tych kontyngentów jest obciążony cłem znacznie niższym niż stawki celne wynikające z taryfikacji.

Dodatkowym instrumentem zabezpieczenia rynku wewnętrznego, dopuszczonym w ramach WTO, jest **klauzula zabezpieczająca** (SSG – Special Safeguards). Służy ona zapewnieniu minimalnego poziomu ochrony rynku unijnego w sytuacji znacznych spadków cen na rynkach światowych lub dużego wzrostu importu. Mechanizm ten umożliwia nałożenie cła dodatkowego w sytuacji, gdy import danego produktu przekroczy wartość progową (*trigger quantities*) lub gdy cena importowa cifa danego towaru jest niższa od ceny progowej (*trigger price*). Cło dodatkowe naliczane jest wówczas od różnicy pomiędzy obowiązującą ceną rynkową (określoną przez KE) a ceną progową (cena odniesienia z lat 1986-1988). Cło dodatkowe obowiązuje do końca roku kalendarzowego w którym było uruchomione. Klauzula ochronna nie jest uruchamiana w stosunku do przywozu w ramach kontyngentów.

Zarówno na przywóz, jak i wywóz większości produktów żywnościowych z/do krajów trzecich wymagane jest uzyskanie **pozwolenia** (licencji). System ten ma zapewniać zgodne z przepisami zarządzanie jednolitą wspólną organizacją rynkową określonych produktów. Pozwolenia mają na celu:

- monitoring rynku, aby w razie konieczności można było podjąć stosowne działania ochronne;

- kontrolę przestrzegania obowiązujących kontyngentów;
- możliwość wcześniejszego określenia wysokości refundacji wywozowych.

Pozwolenia wywozowe/przywozowe (AGREX / AGRIM) zobowiązują i uprawniają do dokonania wywozu/przywozu określonej ilości produktów w okresie ważności pozwolenia. W ramach mechanizmów handlowych wystawiane są także **świadczenia refundacji**, które dotyczą określonej wartości produktów przetworzonych (tzw. „towarów Non-Annex I”), gdzie dopłata wywozowa jest przyznawana jedynie do produktów podstawowych (np. cukru, mleka) wykorzystanych do ich wytworzenia.

Przedsiębiorcy zainteresowani otrzymaniem refundacji do eksportu zobowiązani są posiadać **pozwolenia o wcześniejszym wyznaczeniu refundacji**, które z góry ustalają stawkę refundacji mającą zastosowanie w okresie ważności tego dokumentu. W tym czasie posiadacz pozwolenia może także zgłosić towar do procedury celnej wraz z wnioskiem o refundację.

Pozwolenia wydawane są przez krajową agencję interwencyjną (ARR) i obowiązują przez określony czas (zwykle 60 dni). Otrzymanie pozwolenia przywozowego/wywozowego uzależnione jest od uiszczenia zabezpieczenia, które przepada w całości lub w części, jeżeli naruszone zostaną warunki zawarte w pozwoleniu. Pozwolenia wydawane są na konkretną ilość towarów. W stosunku do wybranych produktów stosowany jest margines tolerancji, który zazwyczaj wynosi 5%. Niektóre z pozwoleń obowiązują jedynie w przypadku wywozu do konkretnych krajów. Pozwolenia wydane w innych krajach UE mogą być używane na całym jej obszarze.

Pozwolenia nie są wymagane w przydatku gdy:

- obrót nie ma charakteru handlowego;
- produkty będące przedmiotem obrotu są zwolnione z cła;
- ilość przywożonych towarów nie przekracza ustalonych ilości minimalnych (określonych rozporządzeniem KE (WE) nr 376/2008);
- wywóz odbywa się w ramach pomocy humanitarnej;
- produkty wprowadzane są do tzw. specjalnych miejsc przeznaczenia, w postaci dostaw:
 - wewnątrz unijnych zaopatrujących statki żeglugi morskiej i samoloty obsługujące linie międzynarodowe,
 - dla organizacji międzynarodowych ustanowionych w UE,
 - dla sił zbrojnych stacjonujących na terenie danego państwa członkowskiego, ale nie służących pod jego komendą,
 - zaopatrzenia dla platform wiertniczych,
 - zaopatrzenia na otwartym morzu dla okrętów pod banderą państwa członkowskiego,
 - do magazynów żywnościowych.

W ramach mechanizmów dotyczących wywozu produktów żywnościowych wydawane są:

- obligatoryjne pozwolenia na przywóz w celu zapewnienia nadzoru ilością produktów, które mają być wprowadzone do swobodnego obrotu na obszarze UE;
- pozwolenia na przywóz w ramach kontyngentów taryfowych uprawniających przedsiębiorców do przywozu do UE określonej ilości towarów na korzystnych warunkach.

1.7. Zapewnianie konkurencyjności na rynku globalnym

Podstawowym instrumentem służącym poprawie opłacalności wywozu produktów rolnych do państw trzecich są **dopłaty eksportowe** (subsydia). Stanowią one zachętę dla unijnych producentów do eksportowania swoich produktów na rynki światowe, na których ceny są niższe niż na rynku wewnętrznym. Na podstawie rozporządzenia Rady (WE) Komisja Europejska może stosować refundacje wywozowe do produktów z sektorów: zbóż, cukru, ryżu, wołowiny i cielęciny, wieprzowiny, jaj, drobiu, mleka i jego przetworów, a także produktów rolnych wykorzystywanych do produkcji towarów przetworzonych Non-aneks I¹⁰ wywożonych do krajów trzecich. Zakres oraz wysokość stawek dopłat ustala KE; są one publikowane w Dzienniku Ustaw i jednakowe dla wszystkich członków UE. Ich poziom może ulegać zmianie w zależności od sytuacji na rynku wewnętrznym, bądź światowym. Dla wybranych produktów stawki subsydiów mogą być określone w drodze przetargu KE (m.in. dla cukru, mleka i jego przetworów).

Istnieją dwa **rodzaje stawek refundacji eksportowych**:

- **niezróżnicowane** – stała stawka refundacji bez względu na kraj przeznaczenia;
- **zróżnicowane** – stawka uzależniona od miejsca przeznaczenia (w ramach podziału na określone strefy).

Subsydia eksportowe wyrażone są w formie różnicy między wyższą ceną unijną towaru, a jego niższą ceną na rynku globalnym. Okres ich obowiązywania jest zróżnicowany w zależności od produktu. Ustalane są one przez KE albo w drodze przetargu, albo przy użyciu procedur Komitetu Zarządzającego na

¹⁰ Towary przetworzone Non-aneks I – są to produkty nieobjęte załącznikiem I do Traktatu Amsterdamskiego (np. ciastka, czekolada, lody, pieczywo cukiernicze, napoje, płatki kukurydźdane). Zostały one wymienione w załączniku II rozporządzenia Komisji (UE) nr 578/2010. Do wytworzenia tych towarów wykorzystuje się podstawowe produkty rolne (np. zboże, ryż, cukier, jaja, mleko i produkty mleczne) określone w załączniku I RK nr 578/20101.

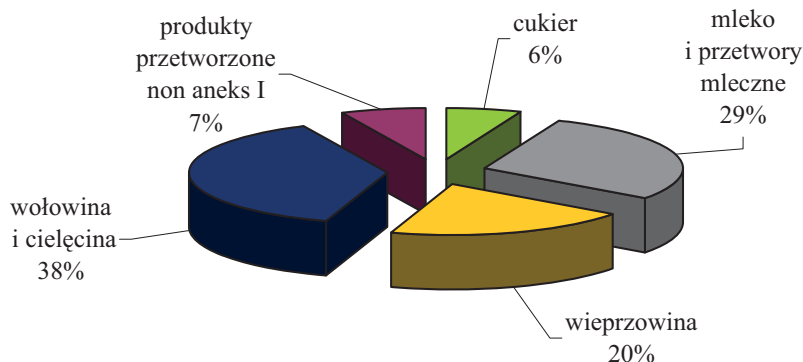
podstawie okresowych analiz danego rynku rolnego. Poziom dopłat może być jednolity lub różny w zależności od miejsca przeznaczenia.

Główne cele subsydiów to:

- możliwość wywozu nadwyżek produkcyjnych w okresie nadprodukcji na rynku wewnętrznym;
- podtrzymywanie równowagi popytowo-podażowej;
- poprawa konkurencyjności cenowej polskich producentów żywności,
- podtrzymywanie dochodów rolników;
- przeciwdziałanie deficytowi bilansu handlowego (w wyniku rozwoju eksportu);
- pełniejsze wykorzystanie możliwości produkcyjnych i wzrostu zatrudnienia;

Subsydia eksportowe stosowane w obrocie produktami żywnościowymi są subsydiami o charakterze bezpośrednim. Mają one postać bezpośredniego wsparcia finansowego dla producentów, które polega na wypłaceniu eksporterom określonej premii zależnie od wielkości zrealizowanego eksportu. Ich głównym celem jest rekompensowanie różnic między cenami produktów na rynku wewnętrznym, a niższymi cenami na rynku globalnym.

Rysunek 1.4. Struktura wypłat refundacji eksportowych w 2010 roku



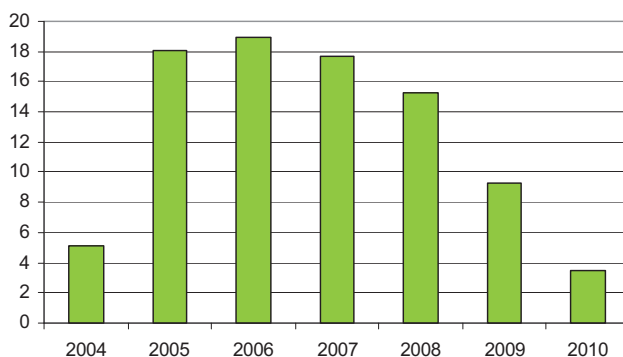
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARR

O refundację mogą ubiegać się producenci prowadzący zarejestrowaną działalność na obszarze jednego z krajów członkowskich, którzy wywożą produkty rolno-spożywcze wytworzone w UE poza jej terytorium. Produkty te muszą spełniać określone stosownymi przepisami wymagania jakościowe oraz ilościowe. Przedsiębiorca, który chce uzyskać dopłatę eksportową, zobowiązany jest zwrócić się z wnioskiem do ARR o pozwolenie na wywóz z refundacją. Subsydia eksportowe wypłacane są w kwocie obowiązującej w dniu złożenia wniosku o pozwolenie na wywóz oraz wypełnieniu wymaganych prawem warunków.

Od początku akcesji ARR wypłaciła eksporterom łącznie blisko 2 mld zł (1960 mln zł), obejmując nim 2 mln ton produktów rolno-spożywczych. Największe wsparcie finansowe otrzymali eksporterzy cukru (1175 mln zł) oraz mleka i przetworów mlecznych (334 mln zł). Łączny udział tych dwóch sektorów w ogóle wypłaconych refundacji wyniósł 77%. Na dalszych pozycjach pod względem wypłaconego wsparcia znalazły się rynki: wołowiny i cielęciny (133 mln zł), produktów przetworzonych Non-aneks I (129 mln zł) oraz wieprzowiny (128 mln zł), dysponujące 6-7% udziałem w wartości przyznanych refundacji. Zdecydowanie najmniej dopłat eksportowych zostało wypłaconych eksporterom drobiu oraz jaj (jedynie 11,5 mln zł) (tab. 1.4).

W pierwszych latach integracji widoczny był stały wzrost zainteresowań korzystaniem ze wsparcia do wywozu produktów rolno-spożywczych. W 2004 roku liczba przyznanych wniosków o refundację, jakie wpłynęły do ARR wyniosła niewiele ponad 5 tys., w kolejnych trzech latach wzrosła ona ponad trzykrotnie (do 17-19 tys.). Począwszy od 2008 roku liczba wniosków o refundację systematycznie się zmniejszała. W 2010 roku wyniosła ona jedynie 3,5 tys. Spadek liczby składanych wniosków związany był przede wszystkim z ograniczeniem przez KE zasięgu przyznawania wsparcia do wybranych produktów rolno-spożywczych, obniżeniem stawek refundacji, a także likwidacji wsparcia na niektórych rynkach (rys. 1.5).

Rysunek 1.5. Ilość wniosków o wypłatę refundacji eksportowych w latach 2004-2010 (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane ARR

Tabela 1.3. Refundacje eksportowe produktów rolno-spożywczych
w latach 2004-2010

Produkty rolno-spożywcze	Kwota refundacji (mln zł)	Ilości produktów objętych refundacją (tys. ton)	Główne kierunki wywozu
Cukier i glukoza	1175,1	850,0	Rosja, Uzbekistan, Tadżykistan
Mleko i produkty mleczarskie	334,2	184,1	Rosja, Algieria, Maroko, Egipt, Arabia Saudyjska
Wołowina i cielęcina	132,7	66,3	Rosja, Kosowo, Macedonia, Kazachstan
Wieprzowina	127,8	121,6	USA, Ukraina, Azerbejdżan, Białoruś
Drób i jaja	11,5	14,6	Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Kuwejt, Azerbejdżan
Zboża i skrobia	28,2	232,0	Białoruś, Rosja, Ukraina
Świeże owoce i warzywa	21,5	186,0	Białoruś, Rosja, Ukraina, Rumunia
Produkty przetworzone Non aneks I	129,0	355,9	Rosja, Turcja, Izrael, Arabia Saudyjska
Razem	1959,9	2010,5	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARR

Analizując zasięg i poziom subsydiowania eksportu produktów rolno-spożywczych można stwierdzić, że refundacje spełniały istotną rolę głównie na rynku cukru, wołowiny oraz mleka i jego przetworów. W latach 2004-2010 średni udział dopłat eksportowych w wartości wywozu produktów żywnościowych do krajów trzecich tych trzech sektorów kształtował się od 8% (rynek mleka) do ponad 80% (rynek cukru).

Na rynku cukru subsydia eksportowe stanowiły ok. 4,5% obrotów sektora, natomiast na rynku mleka oraz wołowiny ich udział w wartości obrotów był zdecydowanie niższy i wyniósł odpowiednio 0,3% i 0,15%. Na pozostałych rynkach udział dopłat eksportowych w wartości eksportu do krajów trzecich wyniósł średnio od ok. 1% w sektorze drobiarskim do niespełna 6% na rynku wieprzowiny. Nie wielki był także udział wsparcia w wartości obrotów, gdyż nie przekroczył 0,1%.

Innym narzędziem równoważenia konkurencyjności obrotów w handlu rolno-spożywczym są **opłaty wyrównawcze**. Wynikają one z różnic pomiędzy poziomem ceny produktu na rynku globalnym (produktu importowanego), a poziomem ceny na rynku wewnętrznym. Opłaty służą podniesieniu poziomu ceny towarów importowanych do poziomu cen analogicznych wyrobów unijnych. Pozwala to na konkurowanie na identycznych warunkach na rynku wewnętrznym. Wielkość opłat zmienia się w zależności od wahań cen towarów importowanych na

rynku międzynarodowym. Z chwilą wzrostu cen wyrobów importowanych opłaty wyrównawcze maleją, zaś w sytuacji obniżenia cen tych produktów – opłaty wzrastają. W większości przypadków opłaty wyrównawcze funkcjonują w połączeniu z cłami. Jest to konieczne w momencie, gdy cena importowanych produktów (nawet zawierająca cło) jest ciągle niższa od ceny analogicznych towarów na rynku unijnym. Stosowanie tego mechanizmu przyczynia się do ograniczenia konkurencyjności zagranicznych wyrobów. Dzięki temu unijna produkcja danych produktów ma lepsze warunki rozwoju.

Sporadycznie, kiedy ceny danych produktów rolnych na rynku globalnym przewyższają poziom cen unijnych lub popyt na nie na rynku wewnętrznym przekracza ich podaż, stosowane są **opłaty eksportowe**. Celem tego instrumentu jest zapobieganie nadmiernemu eksportowi, który przyczyniłby się do istotnego zmniejszenia zapasów UE. Dotyczą one głównie deficytowych produktów rolnych, takich jak np. oliwa z oliwek.

1.8. WPR a zasady światowego handlu (GATT/WTO)

Unia Europejska, w tym jej Wspólna Polityka Rolna, mają określone zobowiązania wobec Światowej Organizacji Handlu (WTO¹¹). Uzgodnienia dotyczące liberalizacji światowego handlu produktami rolno-spożywczymi, podejmowane w ramach GATT¹² i WTO (począwszy od Rundy Urugwajskiej) w dużym stopniu wpływają na kształt WPR. Prowadzą one do systematycznej redukcji interwencjonizmu wewnętrznego oraz zmian w mechanizmach wsparcia rolnictwa. Wynik negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej GATT stanowił przełom m.in. w podejściu do sektora rolnego, jednakże nie doprowadził do ujednoczenia zasad traktowania produktów rolno-spożywczych. Najważniejszą wprowadzoną zmianą było związanie ceł, zakaz stosowania zmiennych opłat importowych, ograniczenie i redukcja subsydiów eksportowych oraz dopłat do produkcji. Jednocześnie pozwolono na dużą dowolność, co do skali ograniczeń dla poszczególnych linii taryfowych oraz wprowadzono mechanizmy ochronne.

Obecnie toczy się kolejna runda rokowań, zapoczątkowana konferencją w 2001 roku w Doha w Katarze. Przyjęta w trakcie obrad Deklaracja Ministerialna rozpoczęła nową fazę negocjacji. Jest ona odzwierciedleniem nowego

¹¹ Światowa Organizacja Handlu (WTO – World Trade Organization) – międzynarodowa organizacja działająca od 1 stycznia 1995 r., z siedzibą w Genewie. Stanowi kontynuację GATT. Została powołana w 1994 w Marrakeszu (Maroko), w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Obecnie liczy 153 członków.

¹² GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) – Układ Ogólny do spraw Taryf i Handlu, funkcjonował w latach 1948-1994. Podstawowym zadaniem GATT była liberalizacja handlu międzynarodowego. Swoje funkcje GATT spełniał przede wszystkim poprzez organizowanie tzw. rund negocjacyjnych.

układu sił na świecie oraz wzrostu znaczenia tzw. *emerging economies*¹³ w handlu międzynarodowym.

Wytyczne dotyczące rolnictwa (*The Agricultural Agreement*) ujęte zostały w paragrafach 13. i 14. Deklaracji.

Zawierają one bardzo ogólne zapisy dotyczące stopniowej liberalizacji zasad handlowych poprzez:

- znaczącą poprawę w dostępie do rynku (ograniczenie restrykcji importowych);
- redukcję, z perspektywą eliminacji wszystkich form wsparcia eksportu;
- znaczną redukcję zakłócającego handel wsparcia wewnętrznego.

Jedynym mechanizmem regulującym dostęp do rynku miały być uzgodnione taryfy (kwoty taryfowe). W odniesieniu do instrumentów wsparcia wewnętrznego (krajowego) ustalono rozróżnienie na instrumenty bezpośredniego wsparcia produkcji oraz instrumenty wsparcia niemające bezpośredniego wpływu na wzrost produkcji.

W 2006 roku ówczesny przewodniczący Sesji Specjalnej Komitetu Rolnego, amb. Nowej Zelandii Crawford Falconer przedstawił pierwszy projekt regulacji (*modalities*), który stanowił podstawę do dalszych negocjacji rolnych.

Główne założenia tego projektu to¹⁴:

- harmonizacja limitów wsparcia – zasada oznaczająca największą redukcję dla krajów posiadających najwyższe limity wsparcia (UE);
- indywidualne dla poszczególnych kategorii i ogólne parametry redukcji wsparcia wewnętrznego;
- przegląd zasad stosowania wsparcia z kategorii „green box” (wsparcie nie objęte limitem);
- decyzja o eliminacji wszystkich form subsydiowania eksportu;
- harmonizacja taryf celnych – podobnie jak w przypadku redukcji wsparcia, im wyższa stawka celna, tym większa skala redukcji;
- zgoda dla mniejszej redukcji ceł dla ograniczonej liczby produktów wrażliwych z jednoczesnym wymogiem zawieszenia dostępu do rynku w ramach kontyngentów taryfowych.

W 2008 roku przewodniczący WTO C. Falconer opracował kolejną wersję projektu *modalities* wraz z dokumentami uzupełniającymi¹⁵. Podstawowy

¹³ Gospodarki (rynki) wchodzące, do których należą przede wszystkim Brazylia, Chiny, Rosja oraz Indie.

¹⁴ W. Zapędowski, *Liberalizacja handlu towarami rolnymi – negocjacje w ramach Światowej Organizacji Handlu*, [w:] *Biuletyn informacyjny. ARR*, Warszawa 2010, nr 6, str. 41.

¹⁵ Dokument TN/AG/W/4/Rev.4 z 6 grudnia 2008 r. oraz TN/AG/W/5, TN/AG/W/6, TN/AG/W/7 z 6 grudnia 2008 r.

tekst składa się z trzech głównych części dotyczących: wsparcia dla krajowych producentów, dostępu do rynku oraz konkurencji w eksporcie.

Zgodnie z zasadą WTO, nakazującą specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się, najważniejsze reguły opisane są w wariantach dla krajów rozwiniętych i dla poszczególnych grup krajów rozwijających się.

Dla Unii Europejskiej najważniejszymi regułami są:

1) **reguły dotyczące wsparcia krajowego** – w WTO wsparcie udzielane krajowym producentom dzielone jest w oparciu o następujące kryteria:

- wsparcie zakłócające handel **Amber Box** – środki przeznaczone na ten rodzaj pomocy w skali roku (tzw. AMS – Aggregate measurement of support) poddane są limitowi, wyznaczanemu oddzielnie dla każdego członka WTO. W ich skład wchodzi wsparcie cen i dopłaty do produkcji;
- wsparcie **de minimis** – wsparcie również z kategorii AMS, ale ograniczone limitem 10% wartości produkcji;
- wsparcie **Blue Box** – formy wsparcia uzależnione od spełniania określonych warunków np. stosowania limitów produkcji rolnej. W trakcie Rundy Urugwajskiej uznano, że dopłaty te w niewielkim stopniu wpływają na handel światowy i nie zostały poddane ograniczeniom;
- wsparcie **Green Box** – wsparcie nie zakłócające handlu światowego, tym samym nie podlegające żadnym ograniczeniom. Zalicza się do niego m.in.: płatności obszarowe SPS, SAPS, finansowanie badań, szkoleń, środki finansowe na pomoc w sytuacjach klęsk żywiołowych itp.

2) **projekt nowych zobowiązań**¹⁶ – obowiązkowe zmniejszenie wsparcia zakłócającego handel (OTDS – Overall Trade-Distorting Domestic Support) obliczonego jako suma:

- obecnie dozwolonego limitu wsparcia AMS;
- wsparcia *de minimis*, czyli 10% średniej wartości produkcji rolnej z lat 1995-2000;
- wsparcia *Blue Box* (lub 5% wartości produkcji).

Wsparcie wchodzące w skład *Green Box* w dalszym ciągu nie jest limitowane, ale konieczny jest przegląd kryteriów jego stosowania. Zaostrzone będą rygory dotyczące m.in. płatności SPS. Ich wielkość powinna być obliczana na podstawie określonej i niezmienniej bazy, a samo wsparcie nie powinno mieć wpływu na decyzje producentów. Obecne zapisy dopuszczają możliwość wprowadzania nowych mechanizmów wsparcia z tej kategorii.

3) **reguły dotyczące dostępu do rynku** – proponowane jest przyjęcie zasady grupowania produktów w zależności od poziomu cła *ad valorem*, w ramach

¹⁶ W. Zapędowski, *Liberalizacja handlu towarami rolnymi...*, op. cit., s. 43.

czterech grup towarowych. Ponowne przejście na cła specyficzne byłoby możliwe dla 10% linii taryfowych. Cła zostały ograniczone limitem. Średnia redukcja ceł dla wszystkich linii taryfowych powinna wynosić 54%, a maksymalna stawka celna nie może być wyższa niż 100%.

Dla UE bardzo duże znaczenie mają zapisy dotyczące możliwości odejścia od reguły redukcji ceł dla wybranej grupy produktów wrażliwych, która może stanowić 4% wszystkich linii taryfowych. Mniejsza redukcja taryf rekompensowana ma być utworzeniem kontyngentów taryfowych, według zasady im większe odejście od reguły redukcji taryf, tym większe otwarcie kontyngentów taryfowych. Zastosowanie 1/3 redukcji przewidzianej przez formułę skutkować będzie otwarciem kontyngentów nie mniejszym niż 4% konsumpcji danego produktu. Zastosowanie połowy wymaganej redukcji oznacza otwarcie kontyngentu o wielkości 3,5% konsumpcji, zaś zastosowanie 2/3 redukcji – o 3% konsumpcji¹⁷.

4) **reguły konkurencyjności eksportu rolno-spożywczego** – w ramach działań liberalizacyjnych przewidywana jest likwidacja subwencji eksportowych do końca 2013 roku, a zmniejszenie ich o połowę miało nastąpić już w 2010 roku. Ze względu na impas w negocjacjach w ramach Rundy Doha dotyczących dopłat do eksportu nie zostały dotąd dopracowane.

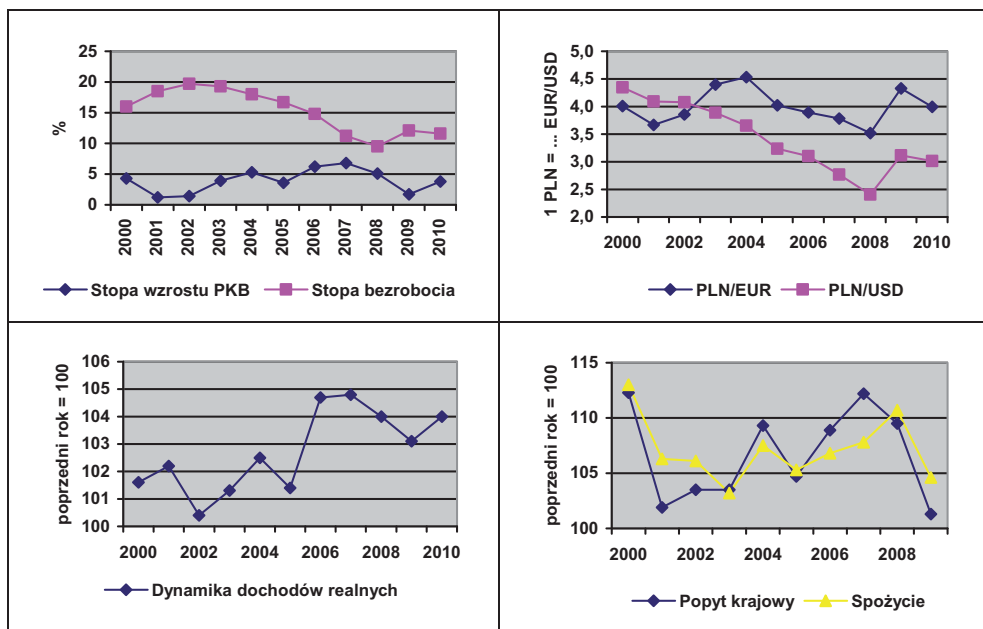
¹⁷ W. Zapędowski, *Liberalizacja handlu towarami rolnymi...*, op. cit., s. 45.

2. Zmiany w polskim rolnictwie po wejściu do UE

2.1. Otoczenie makroekonomiczne

Po wejściu do UE polska gospodarka dynamicznie się rozwijała. Szczególnie w latach 2006-2008, kiedy tempo wzrostu PKB wyniosło średnio 6% rocznie. W kolejnych latach, na skutek światowej recesji, tempo wzrostu gospodarczego zmalało, ale było znacznie wyższe niż w pozostałych krajach UE. Dobra sytuacja gospodarcza kraju podtrzymywała umacnianie się krajowej waluty wobec euro i dolara USA. Stopa inflacji, szczególnie w pierwszych latach polskiego członkostwa, znacznie się zmniejszyła. Dynamiczny rozwój gospodarczy przełożył się też na ograniczenie bezrobocia oraz poprawę sytuacji dochodowej mieszkańców Polski (rys. 2.1).

Rysunek 2.1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Polski



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

To z kolei znalazło odzwierciedlenie w rosnącym popycie, w tym również na produkty żywnościowe. Jednak udział tych ostatnich w budżetach gospodarstw domowych nadal jest bardzo duży (ok. 25% wydatków ogółem). To sprawia, że polscy konsumenci w dużym stopniu odczuwają podwyżki cen artykułów spożywczych, co ogranicza skalę wzrostu popytu na żywność. Należy tu

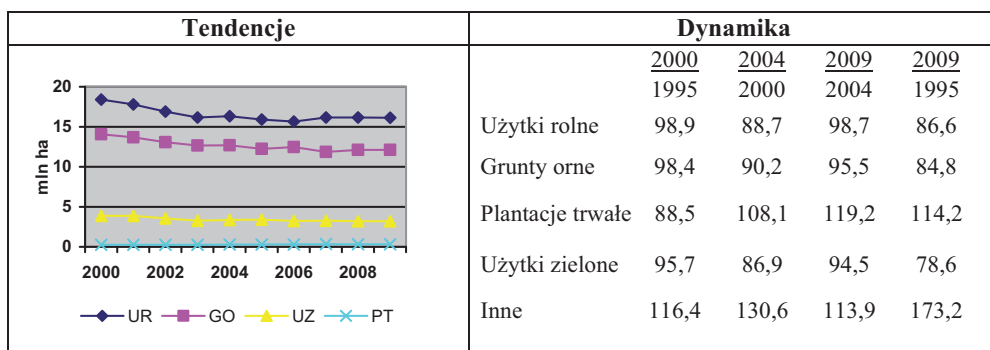
zaznaczyć, że po wejściu do UE relatywne ceny żywności znacznie wzrosły. Duży wzrost nieżywnościowych kosztów utrzymania również wpłynął na spowolnienie dynamiki popytu na żywność (rys. 2.1).

W warunkach ograniczonego wzrostu popytu krajowego na żywność, dużą rolę w zagospodarowaniu nadwyżek odgrywał handel zagraniczny. Gros przyrostu produkcji przemysłu rolno-spożywczego było przeznaczone na eksport. Udział polskiego rolnictwa w tworzeniu wartości dodanej po wejściu do UE wykazuje tendencję spadkową. Obecnie jest to około 3-4%. Jednocześnie rolnictwo zatrudnia około 15% ogółu zatrudnionych, co świadczy o niskiej wydajności pracy.

2.2. Zmiany w rolnictwie po wejściu do UE

Po wejściu do UE, w porównaniu z okresem przedakcesyjnym, wyraźnie zmalała dynamika spadku powierzchni użytków rolnych, w tym szczególnie gruntów ornych. Natomiast odwróciła się tendencja spadkowa powierzchni plantacji wieloletnich, których powierzchnia w 2009 r. była o 19% większa niż w 2004 r. Można domniemywać, że zmiany te wynikają z objęcia Polski WPR, a w szczególności z wprowadzenia dopłat bezpośrednich oraz ze wsparcia do plantacji wieloletnich (rys. 2.2).

Rysunek 2.2. Zmiany użytkowania gruntów w polskim rolnictwie (2000-2009)



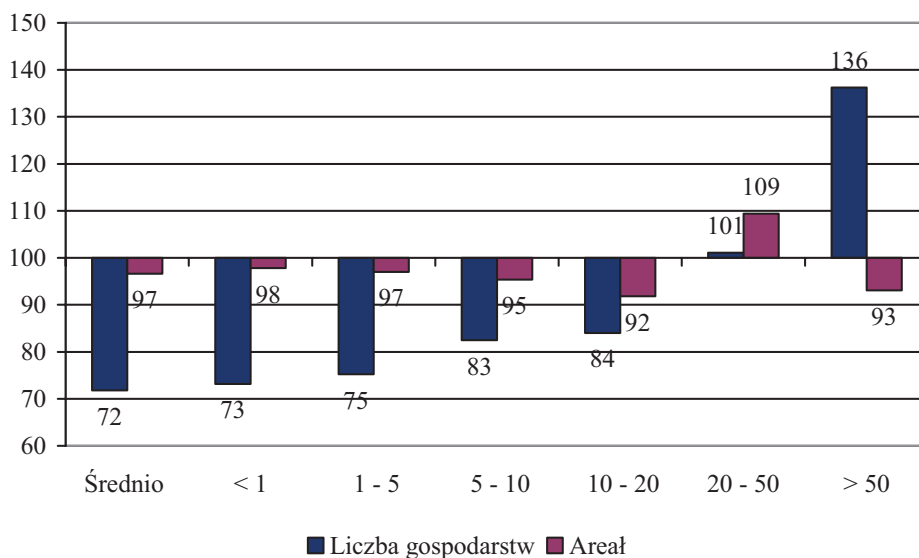
UR – użytki rolne, GO – grunty orne, UZ – użytki zielone, PT – plantacje trwałe.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W strukturze agrarnej nastąpiły duże zmiany, które były kontynuacją wieloletnich trendów. W okresie poprzedzającym akcesję do UE (lata 1996-2002) dynamicznie rozwijały się duże gospodarstwa (od 20 do 50 ha UR), które przejmowały ziemię uprawną od małych i średnich gospodarstw, ale również od gospodarstw powyżej 50 ha, gdzie przy wzroście liczebności zanoto-

wano zmniejszenie areálu. Zwiększył się areál gospodarstw poniżej 1 ha, ale ich liczba zmalała. Po wejściu do UE liczba gospodarstw zmniejszyła się o 28%, a ich areál o 3%. Rozwój dużych gospodarstw stracił na dynamice, ale nadal następowało przejmowanie ziemi uprawnej przez gospodarstwa od 20 do 50 ha, zarówno od gospodarstw mniejszych, których liczba i areál malały, jak i od większych, których liczba pomimo zmniejszenia areálu zwiększyła się. Ograniczenie ilości gospodarstw największych jest związane z wprowadzeniem regulacji ustanawiających górny limit powierzchni gospodarstw rodzinnych oraz kończeniem okresu dzierżaw w drugiej połowie poprzedniej dekady. Natomiast liczba gospodarstw przejmujących ziemię nieznacznie wzrosła. Liczba gospodarstw poniżej 1 ha zmniejszyła się o 27%. W nieco mniejszym stopniu zmalała ilość gospodarstw małych i średnich (od 25 do 16%). Zmniejszył się też ich areál, w tym w największym stopniu w grupie od 10 do 20 ha (o 8%). Zmiany te pokazują, że polskie rolnictwo jest, pomimo dużych zmian, nadal bardzo rozdrobnione (rys. 2.3).

Rysunek 2.3. Zmiany struktury agrarnej w Polsce po wejściu do UE

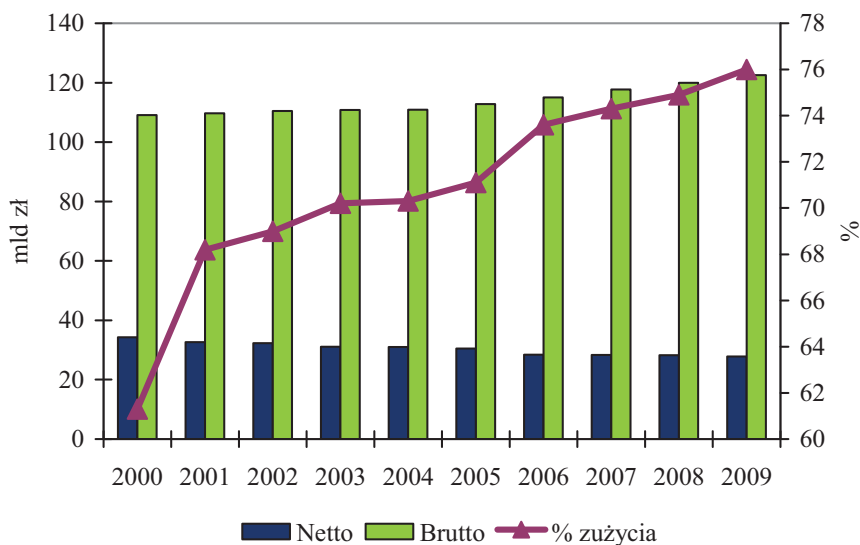


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W 2002 r. 26% gospodarstw nie prowadziło działalności rolniczej, a w 2010 r. odsetek ten zmalał do 17%, co potwierdza tezę o wzroście produkcyjnej i prorynkowej orientacji gospodarstw. Po urynkowaniu polskiej gospodarki w rolnictwie z jednej strony następuje powolny proces wzrostu udziału

majątku trwałego w strukturze środków produkcji, a z drugiej postępuje jego dekapitalizacja. Średni obraz polskiego rolnictwa jest w tym względzie bardzo niekorzystny. W 2009 r. stopień zużycia majątku trwałego gospodarstw rolnych przekroczył 75% (rys. 2.4). Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim budynków i budowli. Stopień zużycia parku maszynowego jest znacznie mniejszy. Co prawda, po wejściu do UE znacznie zwiększyły się nakłady inwestycyjne, a ich udział w wartości majątku trwałego niemal się podwoił, jednak nie zmienia to zasadniczego obrazu sytuacji polskiego rolnictwa. Po pierwsze, inwestycje dokonują gospodarstwa duże, silne ekonomicznie, a po drugie inwestycje w większości dotyczą parku maszynowego, a nie budynków i budowli wykorzystywanych w produkcji rolnej. Liczbę takich gospodarstw można szacować na 150 do 250 tysięcy. Działalność rolnicza prowadzona w pozostałej części gospodarstw nie pozwala na odtworzenie majątku trwałego, w związku z czym zwiększa się stopień jego zużycia.

Rysunek 2.4. Środki trwałe, wartość, stopień zużycia w polskim rolnictwie (mld zł, %)

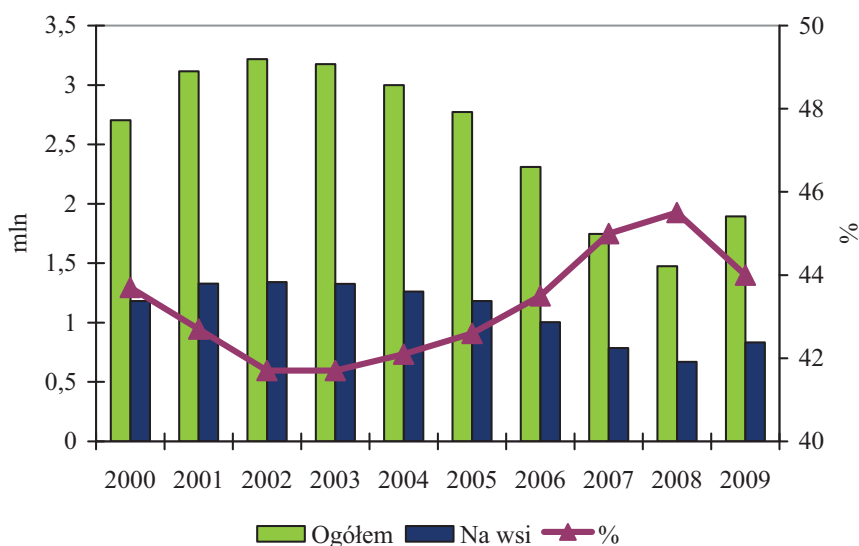


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Niezmiernie trudno jest oszacować bezrobocie na obszarach wiejskich. Według danych GUS liczba pracujących w rolnictwie w ostatnich latach jest względnie stała i kształtuje się nieco powyżej 2 mln. Tym niemniej, w liczb-

bach tych jest zawarte tzw. bezrobocie ukryte, ponieważ stosunkowo duża część członków gospodarstw rodzinnych poświęca na prace w rolnictwie znikomą ilość czasu. Nie ulega wątpliwości, że zatrudnienie w rolnictwie się zmniejsza. Obecnie około 22-24% mieszkańców wsi w wieku produkcyjnym pracuje w rolnictwie. Na uwagę zasługuje fakt, że 40-45% ogółu bezrobotnych w kraju, to bezrobotni na terenach wiejskich. Po wejściu do UE proporcja ta nieznacznie wzrosła, ale przyczyniła się do tego redukcja bezrobocia w innych działach krajowej gospodarki (rys. 2.5).

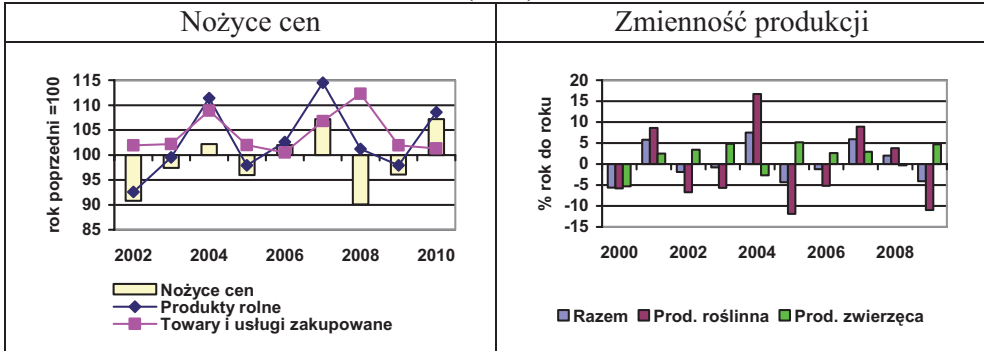
Rysunek 2.5. Liczba bezrobotnych ogółem w Polsce oraz na obszarach wiejski



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Produkcję rolniczą, w szczególności produkcję roślinną, w Polsce cechuje duża zmienność. Wynika to z niższego poziomu technologicznego i stosunkowo ubogich ziem, co w znacznym stopniu zwiększa wrażliwość plantacji na warunki meteorologiczne. Po wejściu do UE nastąpiła pewna poprawa w zakresie technologii produkcji, ale nie na tyle, aby w wyraźny sposób zmniejszyć wahania produkcji, tym bardziej że kilkakrotnie w tym okresie wystąpiły poważne anomalie pogodowe. Wahania produkcji powodują zmiany cen produktów roślinnych, co w konsekwencji powoduje wahania koniunktury w produkcji zwierzęcej i zmiany poziomu produkcji (rys. 2.6).

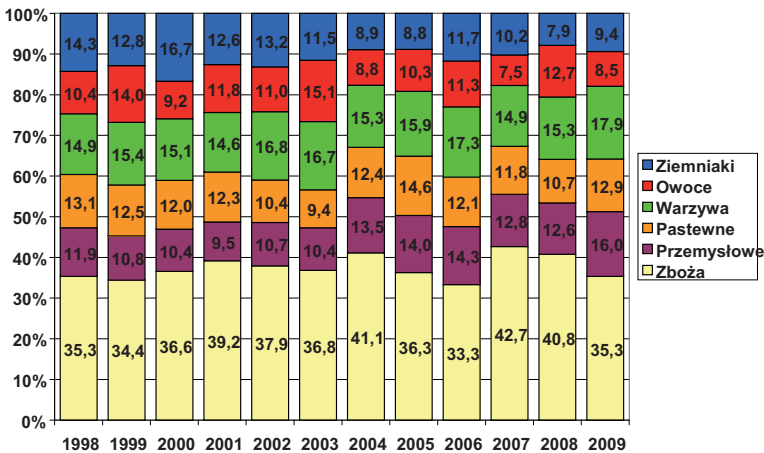
Rysunek 2.6. Wskaźnik nożyc cen i zmienność produkcji w polskim rolnictwie (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

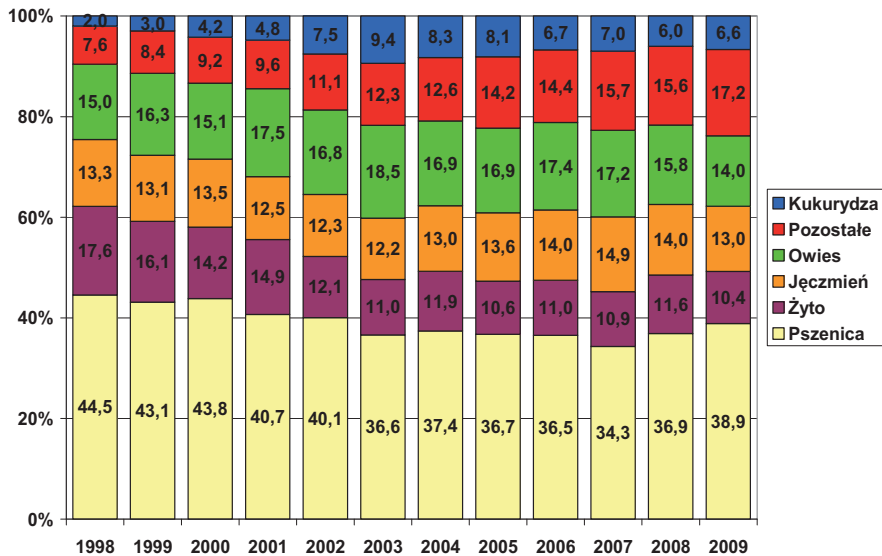
Po wejściu do UE nie nastąpiły większe zmiany udziału produktów roślinnych i produktów zwierzęcych. Pewne przesunięcia dokonały się wewnątrz tych działów. Zwiększył się udział roślin przemysłowych oraz produktów ogrodnictwa, a zmniejszył udział ziemniaków (rys 2.7). Spośród roślin przemysłowych zwiększył się udział rzepaku kosztem buraków cukrowych, co odzwierciedla wpływ reformy rynku cukru w UE (rys 2.9). W strukturze produkcji roślinnych zbożowych zwiększył się udział kukurydzy i pozostałych zbóż, wśród, których dominuje pszenżyto i mieszanki zbożowe. Zmalał natomiast udział żyta (rys. 2.8).

Rysunek 2.7. Struktura produkcji roślinnej w polskim rolnictwie (wg wartości, %)



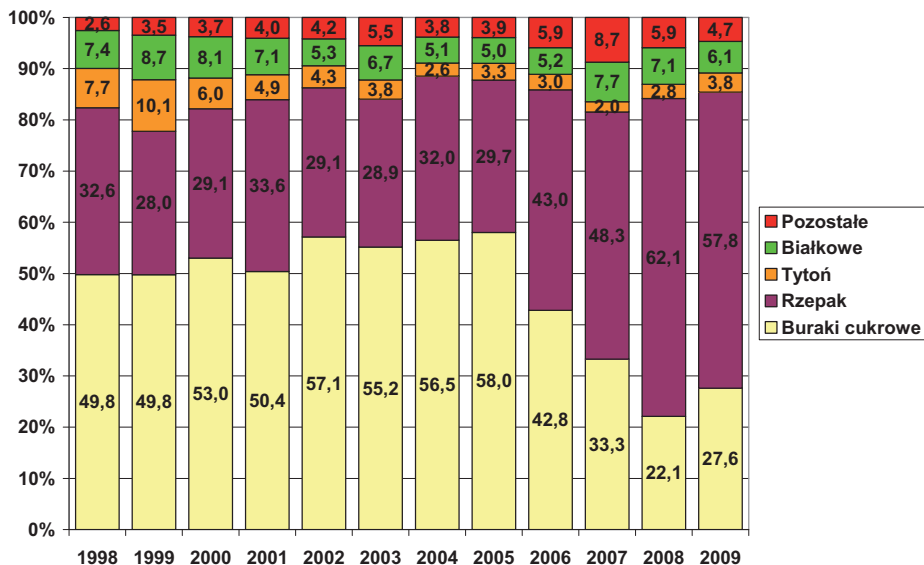
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 2.8. Struktura produkcji zbóż w Polsce (wg wartości, w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

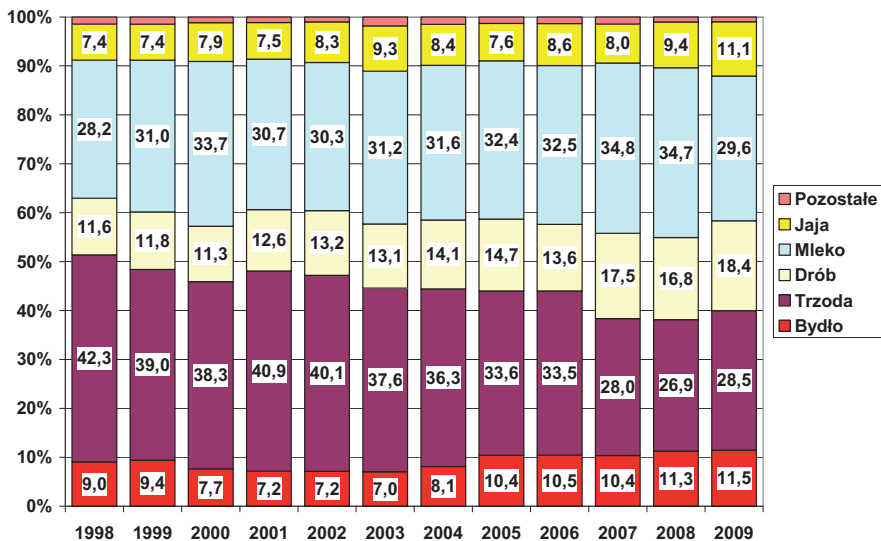
Rysunek 2.9. Struktura produkcji roślin przemysłowych w Polsce (wg wartości, w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W produkcji zwierzęcej największe zmiany dotyczyły zmniejszenia udziału trzody chlewnej. Zwiększyło się znaczenie drobiu, jaj oraz wołowiny. Nie zmienił się natomiast udział produkcji mleka (rys. 2.10).

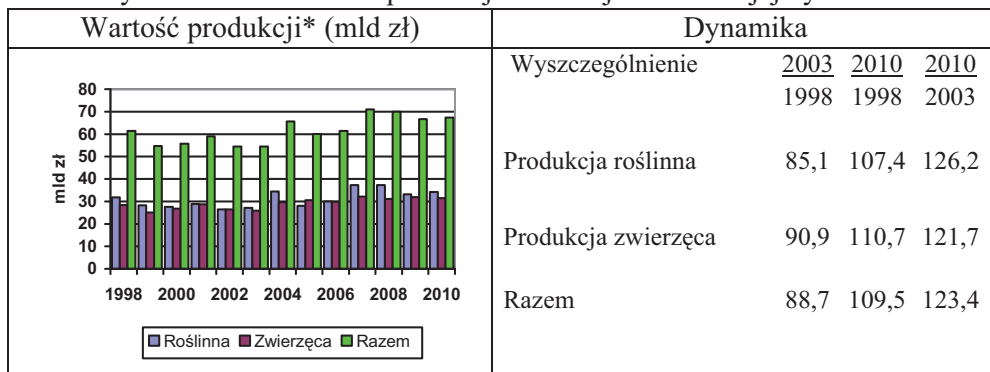
Rysunek 2.10. Struktura produkcji zwierzęcej w Polsce (wg wartości, w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W 2010 r. w porównaniu z 2003 r. wartość produkcji w cenach stałych z 2005 r. wzrosła o ponad 23%, w tym produkcji roślinnej o 26%, a zwierzęcej o 22%. W porównaniu z poprzednimi okresami dynamika wzrostu produkcji rolniczej po akcesji była kilkukrotnie większa (rys. 2.11).

Rysunek 2.11. Wartość produkcji rolniczej w Polsce i jej dynamika

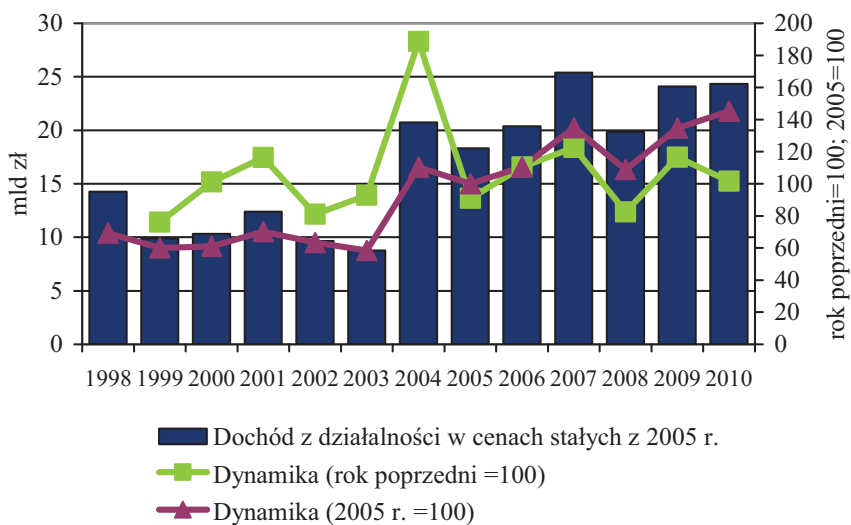


*) wartość w cenach stałych z 2005 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

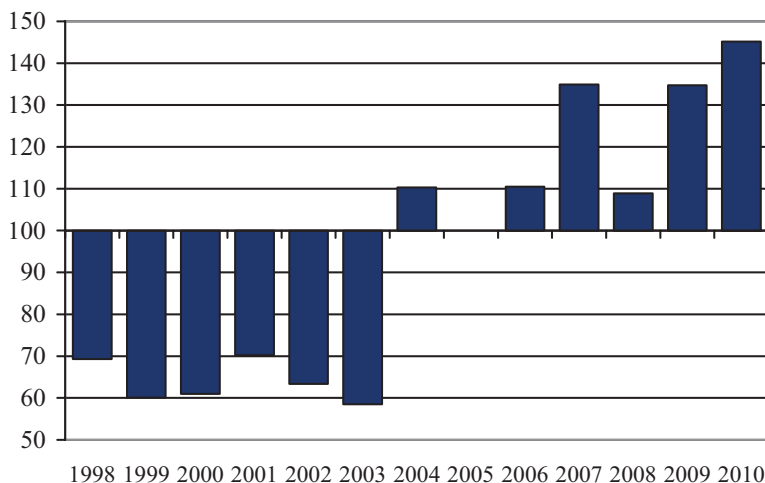
Po wejściu do UE dochody sektora rolnego znacznie wzrosły. Skokowy wzrost dochodów nastąpił w 2004 r., (ponad 20 mld zł wobec niespełna 10 mld w 2003 r.), a więc w pierwszym roku akcesji Polski do UE i objęcia krajowego rolnictwa systemem wsparcia dochodów w ramach WPR. W kolejnych latach nie było już takiej dynamiki wzrostu dochodów, niemniej jednak dała się zauważyć wyraźna tendencja wzrostowa. W cenach stałych z 2005 r. ich wartość w 2010 r. wyniosła blisko 25 mld zł, wobec niespełna 10 mld zł w okresie bezpośrednio poprzedzającym wejście do UE (rys. 2.12). Rosnące dochody sektora w połączeniu z redukcją zatrudnienia skutkowały znaczącym zwiększeniem dochodów w przeliczeniu na pełnozatrudnionego. W 2010 r. ich wysokość była prawie o połowę wyższa niż w 2005 r. i blisko dwukrotnie wyższa w porównaniu z okresem przedakcesyjnym (rys. 2.13).

Rysunek 2.12. Dochody w polskim rolnictwie ich dynamika w latach 1998-2010



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Rys. 2.13. Wskaźnik dochodów w polskim rolnictwie na pełnozatrudnionego (2005 =100)



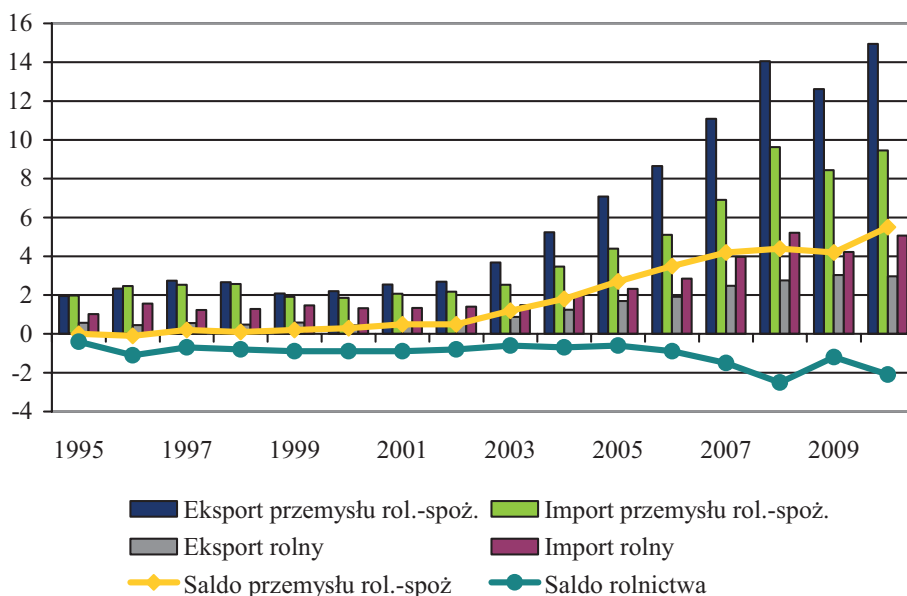
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Z chwilą wejścia do UE Polska stała się integralną częścią jednolitego obszaru celnego UE, wewnątrz którego w handlu dobrami, w tym produktami rolnymi, nie obowiązują żadne bariery administracyjno-celne. Wbrew wcześniejszym obawom, polski rynek nie został „zalany” żywnością z importu. Wręcz odwrotnie, UE stała się głównym rynkiem zbytu dla polskich produktów rolno-spożywczych. Kluczową rolę odegrała tu częściowa liberalizacja obrotów jeszcze w okresie przedakcesyjnym i całkowita po wejściu do UE. Znaczenie pozostałych regulacji (reżim importowy z wysokimi cłami i eksportowy z subsydiami eksportowymi) było znacznie mniejsze. Rosła również dynamika importu, ale w znacznie mniejszym stopniu. W wyniku tego Polska stała się eksporterem netto żywności, a nadwyżka wymiany handlowej w ostatnich latach przewyższała 4 mld USD (rys. 2.14).

O ile wejście do UE skutkowało wyraźną poprawą wyników handlu zagranicznego produktami przemysłu rolno-spożywczego, to w handlu produktami rolnymi nastąpiło pogorszenie wyników. Saldo wymiany handlowej rolnictwa jest nadal ujemne, a ponadto w ostatnich latach znacznie się pogłębiło. Jednakże ocena tego nie musi być jednoznacznie negatywna. Polska od lat importuje znaczne ilości produktów rolnych nieprodukowanych w kraju. Oprócz tego sprowadzane są duże ilości surowców, które po przetworzeniu są eksportowane. To właśnie import wyżej wymienionych towarów w znacznym stopniu decyduje o rozmiarach deficytu w handlu produktami rolnictwa. Należy jednak pokreślić,

że wpływ regulacji WPR na konkurencyjność produktów polskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych jest znikomy. W pierwszych latach po akcesji podnosiły ją refundacje eksportowe, ale w miarę wyrównywania się cen pomiędzy rynkiem UE a rynkami światowymi, straciły one na znaczeniu. Dodatkowo refundacje kopertowe były (i są) kwestionowane w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) przez kraje trzecie. Pozytywny wpływ sytuacji w handlu produktami przemysłu spożywczego przejawia się w stabilizacji rynków poprzez zagospodarowanie nadwyżek krajowych, bowiem większa część przyrostu produkcji jest kierowana na eksport.

Rysunek 2.14. Polski handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi (w mld USD)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

2.3. WPR a zmiany w polskim rolnictwie

Jak widać na podstawie powyżej opisanych zmian, wpływ WPR na polskie rolnictwo nie budzi wątpliwości, co w pierwszej kolejności ilustruje wzrost dochodów rolnictwa. Wynika to przede wszystkim z wprowadzenia dopłat bezpośrednich. Wsparcie bezpośrednio jest szeroko dostępnym instrumentem. Korzysta z niego 70-90% gospodarstw powyżej 1 ha. Jednakże w stosunku do wszystkich gospodarstw ta proporcja sięga tylko 60%. Do tego dochodzi jeszcze wsparcie wypłacane w ramach ONW (około 730 tys. wniosków rocznie).

Wpływ wsparcia bezpośredniego jest różnorodny i w pewnym sensie sprzeczny. Dopłaty bezpośrednie z jednej strony powodują wzrost dochodów rolników, ich stabilizację i zachęcają do powiększania gospodarstw. Z drugiej strony zaś, ich wpływ w tym względzie (na obszar gospodarstw) jest jednak ograniczony, ponieważ:

- zasób ziemi (szczególnie relatywnie dobrej jakościowo) jest ograniczony,
- przyczyniają się do wzrostu cen ziemi,
- stanowią pewne źródło dochodów, częściowo podtrzymują istniejącą strukturę agrarną.

To wyjaśniałoby, dlaczego pomimo dużych zmian, struktura agrarna nadal jest bardzo rozdrobiona i silnie spolaryzowana. Z kolei wpływ na produkcję (z założenia o *decouplingu*) jest nieznaczny, aczkolwiek dobór roślin do produkcji w pewnym stopniu odzwierciedla listę roślin, do których przysługują określone płatności. Wsparcie bezpośrednio, pośrednio wpływa też na inwestycje w rolnictwie.

Stosunkowo duży jest także wpływ instrumentów wspierających modernizację rolnictwa, które pośrednio wpływają na zmiany struktury agrarnej i koncentrację produkcji, aczkolwiek grono beneficjentów tych programów pozostaje raczej ograniczone. Pomimo to, po wejściu do UE nastąpił wyraźny postęp technologiczny w polskim rolnictwie. Poprawiło się techniczne uzbrojenie pracy, wyrażone przykładowo liczbą ciągników i innych maszyn (np. kombajnów) na 1 ha. Jednakże zasięg tych programów jest stosunkowo niewielki. W 2011 roku liczba wniosków (nabór) osiągnęła 34,7 tys., a w poprzednich latach była znacznie mniejsza (około 20 tys.), co w stosunku do ogromnej liczby gospodarstw w Polsce jest liczbą znikomą. Niemniej jednak, dzięki wsparciu w ramach WPR wyraźnie widać wzrost aktywności inwestycyjnej rolników (wzrost wartości inwestycji i ich udziału w wartości środków trwałych). Inwestuje w nie jednak bardzo wąskie grono gospodarstw. Są to w większości raczej duże gospodarstwa towarowe. W pozostałych następuje dekapitalizacja majątku trwałego. Jeżeli chodzi o park maszynowy to sytuacja się przedstawia w miarę dobrze, ale szybko postępuje dekapitalizacja budynków i budowli. Skutkuje to wzrostem stopnia zużycia majątku trwałego (do około 3/4). Podkreślić należy, że podstawowym mankamentem jest tu jednak ograniczona liczba beneficjentów. Programy modernizacji wspierają koncentrację produkcji i jej specjalizację, a także korzystnie wpływają na strukturę agrarną.

Wpływ pozostałych regulacji WPR na rolnictwo jest znacznie mniejszy, lub mniej widoczny, przynajmniej w obecnej perspektywie czasowej. Kwoty produkcyjne oraz wymóg przestrzegania zasady wzajemnej zgodności wywierają również korzystny wpływ na strukturę agrarną oraz procesy koncentracji pro-

dukcji. Jednak ich zasięg jest bardzo ograniczony. Ponadto wymagania wzajemnej zgodności, zdaniem rolników, są bardzo problematyczne – utrudniają produkcję i skutkują wzrostem kosztów. Z kolei kwoty produkcyjne to już bezpośrednia ingerencja w rynek. Są one bowiem niczym innym, jak administracyjnym ograniczeniem podaży. Wśród ważniejszych konsekwencji wprowadzenia kwotowania produkcji (rynek mleka, czy cukru) należy wymienić pogorszenie stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych, deficyt w bilansie krajowym, wzrost importu oraz zakłócenie procesu decyzyjnego rolników.

Ograniczony zasięg mają też regulacje środowiskowe. Pomimo relatywnie dużej wartości wsparcia przypadającej na jednego beneficjenta (średnio 8-10 tys. zł), ciągle mała jest liczba gospodarstw korzystających z tych programów, aczkolwiek liczba ta z roku na rok dynamicznie rośnie, co niewątpliwie przyczynia się do wzrostu świadomości ekologicznej rolników. Pomimo tego, dotychczasowy wpływ tych regulacji na cały sektor jest znikomy. Podobne wnioski płyną z ekspertyzy wykonanej przez L. Wickiego¹⁸.

Produkty rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego nadal mają duże znaczenie w polskim bilansie handlowym i płatniczym. Dodatkowo saldo w handlu tymi produktami wpływa na zmniejszenie deficytu handlu zagranicznego. Eksport produktów rolno-spożywczych stał się ważnym kanałem zbytu dla krajowego przemysłu spożywczego. Duża część przyrostu produkcji krajowej jest sprzedawana za granicą, co stymuluje koniunkturę w wielu branżach rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego. Eksport podtrzymuje ceny produktów rolnych w warunkach względnie stałego (lub powoli rosnącego) popytu krajowego, co ma znaczenie w zagospodarowywaniu nadwyżek produktów rolnych poprzez ich przetworzenie i sprzedaż na rynkach zagranicznych.

Brak barier pozwala na łatwiejsze uzupełnianie niedoborów (zarówno strukturalnych jak i koniunkturalnych) produktów rolnych. Jednak pogłębiający się deficyt w obrotach produktami rolnictwa nie do końca świadczy o pogarszającej się pozycji naszych rolników względem importowanych produktów. Dużą część importu stanowią produkty nieuprawiane w kraju, a importowane na zaopatrzenie krajowego rynku oraz do przerobu w przemyśle spożywczym i ponownego eksportu jako produkty przetworzone. Nie dotyczy to produktów zwierzęcych, szczególnie trzody chlewnej i mięsa wieprzowego. Na pogorszenie sytuacji w tym względzie wpłynęły czynniki rynkowe.

¹⁸ L. Wicki, *Teoretyczne aspekty WPR*, maszynopis, Warszawa 2011.

3. Podsumowanie i wnioski

Podsumowując, należy jeszcze raz przypomnieć slogan, często powtarzany przed wejściem Polski w struktury UE – WPR to ruchomy cel. Wtedy nie było do końca wiadomo, jaki będzie jej kształt w momencie wejścia Polski do UE. Dlatego należy traktować WPR jako ciągle zmieniający się zestaw regulacji, któremu należy zapewnić możliwość odpowiednio szybkiego dostosowania do coraz szybciej zmieniających się warunków nie tylko na rynkach rolnych, ale również w otoczeniu sektora rolnego.

Po kilku latach członkostwa i po pierwszych doświadczeniach pozwalających na wstępną ocenę działania WPR, można stwierdzić, że jesteśmy w fazie formowania rozwiązań na kolejny okres programowania. Ocena dotychczasowych rozwiązań była bowiem zakłócona bądź nieoczekiwanym rozwojem sytuacji rynkowej, bądź utrudniona poprzez zbyt krótki okres funkcjonowania tych rozwiązań. Niemniej jednak, może to stanowić wstęp do oceny wpływu WPR na polskie rolnictwo, co daje pewne podstawy do formułowania założeń na kolejny okres programowania.

Nie ulega wątpliwości, że członkostwo w UE wywarło pozytywny wpływ zarówno na otoczenie makroekonomiczne rolnictwa, jak i na samo rolnictwo. Jednakże wzrost dochodów konsumentów nie w pełni przełożył się na wzrost popytu na żywność, którego dynamika jest nadal stosunkowo niska. W warunkach względnie stabilnego popytu krajowego handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi pełni rolę czynnika bilansującego rynki. Po wejściu w ogromny rynek unijny, eksport tych produktów wzrósł w znacznie większym stopniu niż import. W wyniku tego Polska stała się eksporterem netto żywności. Znaczna część przyrostu produkcji przemysłu spożywczego przeznaczana jest na eksport, co ma korzystny wpływ na koniunkturę na wielu rynkach rolnych, poprzez efektywne zagospodarowanie nadwyżek.

Polskie rolnictwo nadal ma niski udział w tworzeniu PKB i wartości dodanej, ale jednocześnie jego udział w zatrudnieniu jest nieproporcjonalnie większy, co świadczy o niskiej wydajności pracy. Pomimo pewnej poprawy, po wejściu do UE sytuacja w tym zakresie poprawiła się tylko nieznacznie. Świadczą o tym oficjalne statystyki dotyczące zatrudnienia w rolnictwie, które w dalszym ciągu jest rezerwuarem ukrytego bezrobocia.

Tempo zmian struktury agrarnej po 2004 r. przyspieszyło, ale jest mniejsze niż się wcześniej spodziewano. Polskie rolnictwo po ponad 20 latach transformacji, w tym kilku latach w UE, charakteryzuje się silną polaryzacją struktury agrarnej. Wykształciła się w nim grupa gospodarstw rynkowych, silnych eko-

onomicznie, zdolnych do konkutowania na obszarze UE i wzrosła rynkowa orientacja producentów rolnych.

Poważnym problemem jest postępująca dekapitalizacja majątku trwałego gospodarstw rolnych. Wielkość nakładów inwestycyjnych po wejściu do UE zauważalnie wzrosła, ale ich wartość ciągle nie przekracza wartości deprecjacji majątku trwałego. Inwestycje dotyczyły głównie parku maszynowego i w znacznie mniejszym stopniu budynków i budowli. Istnieje jednak grupa gospodarstw rolnych, która diametralnie różni się od średniego obrazu w tym względzie. Około 150-250 tys. gospodarstw jest zdolna do powiększania swego majątku trwałego.

Wejście do UE nie miało większego wpływu na ogólną strukturę produkcji rolniczej. Nie było większych zmian proporcji pomiędzy produkcją zwierzęcą a produkcją roślinną. Większe przesunięcia nastąpiły wewnątrz tych kategorii. Oczywiście jest, że zmiany w rolnictwie nie wynikają tylko z objęcia Polski Wspólną Polityką Rolną po wejściu do UE, ale w dużej mierze również ze zmiany warunków rynkowych.

Wpływ poszczególnych instrumentów Wspólnej Polityki rolnej jest zróżnicowany, co znajduje potwierdzenie w ekspertyzie¹⁹ L. Wickiego zleconej na potrzeby realizacji zadania. Począwszy od największego – dopłat bezpośrednich – a kończąc na znikomym znaczeniu programów wspierania gospodarstw niskotowarowych, czy rentach strukturalnych, których zasięg jest minimalny. Wprowadzone w latach 90. ubiegłego wieku płatności bezpośrednie są obecnie głównym instrumentem wsparcia sektora rolnego w UE. Od 2003 r. były one stopniowo oddzielane od produkcji. Odkąd decyzje produkcyjne rolników nie są zależne od otrzymywanego wsparcia, lub jego duża część nie zależy od decyzji produkcyjnych, poprawia się orientacja rynkowa rolnictwa i jego konkurencyjność. Nie podlega także wątpliwości funkcja wspierania dochodów rolniczych, która zabezpiecza (w perspektywie długoterminowej) sprawność ekonomiczną i zmiany strukturalne rolnictwa. W latach 2007-2009 średnio około 30% dochodów rolniczych pochodziło z dopłat bezpośrednich.

Ponadto połączenie płatności bezpośrednich i wymagań *cross compliance* powoduje, że ta forma wsparcia pełni kluczową rolę w dostarczaniu podstawowych dóbr publicznych poprzez zrównoważone zarządzanie ziemią rolniczą (zachowanie walorów krajobrazowych, bioróżnorodności, dostępność wody, stabilizację klimatu i jakość powietrza), czy też dóbr publicznych nie związanych ze środowiskiem (aktywność na obszarach wiejskich). Obecnie poziom płatności bezpośrednich odzwierciedla nie tylko historyczny poziom produkcji wspiera-

¹⁹ L. Wicki, *Teoretyczne...*, op. cit.

nych działalności, ale także w pewnym stopniu różnice w sytuacji ekonomicznej poszczególnych krajów członkowskich.

Poważną kwestią do przemyślenia jest dystrybucja płatności pomiędzy dużymi i małymi gospodarstwami. Obecnie mamy do czynienia z nieliczną grupą dużych gospodarstw, która otrzymuje bardzo duże wsparcie. W 2009 roku 0,5% beneficjentów otrzymywało ponad 100 000 EUR, a wypłaty dla nich stanowiły 16% wypłaconych wszystkich płatności bezpośrednich. Jednocześnie 80% beneficjentów otrzymywało poniżej 5000 EUR (20% całości wsparcia bezpośredniego).

Pieniądze ze wsparcia powiększają dochody rolników, a tych nie sposób „oderwać” od decyzji podejmowanych w gospodarstwach rolnych. Poziom wsparcia dla dużych gospodarstw (pomimo mechanizmu modulacji) wydaje się być zbyt wysoki, aby był traktowany wyłącznie jako wsparcie dochodów. Znajduje to nawet uzasadnienie w teorii ekonomii. Mianowicie, duzi producenci czerpią dużo większe korzyści z ekonomii skali, niż mali producenci i wobec tego poziom wsparcia nie musi być proporcjonalny do wielkości gospodarstwa. Tymczasem mali producenci, którzy mogą mieć duży wpływ na aktywność obszarów wiejskich, co szczególnie dotyczy Polski z jej rozdrobnioną strukturą agrarną, i na inne dobra publiczne, mogą potrzebować większego wsparcia. Dodatkowo pojawia się tu poważna dysproporcja pomiędzy dużym ciężarem administracyjnym dostępności do wsparcia w relacji do otrzymywanych pieniędzy.

Struktura wieku beneficjentów płatności bezpośrednich, zarówno w UE, jak i w Polsce nie jest korzystna. Właściciele gospodarstw w wieku poniżej 40 lat stanowią tylko niewielką proporcję ludności rolniczej w użytkowaniu gruntów rolnych, do których przysługują płatności. Jak dotychczas nie ma skutecznego podejścia do rozwiązania tego problemu.

Kolejną nierozwiązaną sprawą jest fakt, że wielu beneficjentów wydaje się nie prowadzić żadnej działalności rolniczej lub prowadzi ją w bardzo ograniczonym zakresie. To z kolei nie powinno dawać im tytułu do korzystania ze wsparcia jako „aktywni rolnicy”.

Utrzymanie wsparcia związanego z produkcją w pewnych sektorach czy rejonach UE znajduje racjonalne uzasadnienie z przyczyn ekonomicznych, społecznych bądź środowiskowych. Na przykład utrzymanie tej formy wsparcia w produkcji zwierzęcej, która w niektórych rejonach była zagrożona w przypadku oddzielenia płatności.

Regulacje handlu zagranicznego i regulacje rynkowe dążą do zwiększenia konkurencyjności unijnego rolnictwa. W przypadku polskiego sektora rolnego największy wpływ na sektor miało zniesienie barier administracyjno-celnych w handlu po wejściu do UE. Znaczenie refundacji eksportowych w ostatnich

latach jest znikome, ale wcześniej, chociażby na rynku cukru nie podlegało wątpliwości – było głównym narzędziem aktywizującym eksport do krajów trzecich.

Regulacje rynkowe UE pomimo wielu korzystnych zmian, zostały poddane surowym testom w miarę postępującej w ostatnich latach destabilizacji światowych rynków rolnych. Ponadto w miarę kolejnych rozszerzeń UE, zmieniła się geografia poszczególnych rynków rolnych. Większość z tych regulacji została zaprojektowana i wdrożona w celu ochrony rynków przed skutkami nadwyżek produkcyjnych i nadmiernym spadkiem cen. W takich warunkach okazały się one skutecznym rozwiązaniem. Jednak w odwrotnej sytuacji ich działanie zupełnie się nie sprawdza. Co więcej, niektóre rozwiązania, jak np. kwoty produkcyjne, w obecnych realiach dodatkowo pogarszają niekorzystną sytuację.

Literatura

- 1) Baran E., Gajdek G., *Fundusze unijne stymulatorem przemian rozwojowych podkarpackiego rolnictwa*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2009, t. XI, z. 5, s. 13-19.
- 2) Chmurzyńska K., *Wpływ SPO Rolnictwo na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2008, t. X, z. 3, s. 67-72.
- 3) Czernasty W., Buczkowska N., *Rozdysponowanie funduszy unijnych w aspekcie działań proefektywnościowych i prorównościowych. Przykład sektora rolnego województwa kujawsko-pomorskiego*, Journal of Agribusiness and Rural Development, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2011, zeszyt 1.
- 4) Drygas M., *Wpływ dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 2004-2006 i 2007-2013 na przekształcenia obszarów wiejskich w województwie pomorskim*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2010.
- 5) Grontkowska A., *Znaczenie dopłat w gospodarstwach o dużej i bardzo dużej sile ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej w latach 2004-2006*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2009, t. XI, z. 1, s. 123-129.
- 6) Kisiel R., K. Babuchowska, R. Marks-Bielska, *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*, Wyd. UWM, Olsztyn 2008.
- 7) Kokoszka K., *Rezultaty reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej w świetle zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2010, tom XII, s. 123-129.
- 8) Kowalski A., *Kierunki reformy*, [w:] *Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009*, Nowe Życie Gospodarcze 2006, nr 4.
- 9) Krzyżanowski J.T., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wybrane Zagadnienia*, Wyd. SGGW, Warszawa 2009.
- 10) Marks-Bielska R., Babuchowska K., *Funkcjonowanie systemu dopłat bezpośrednich w Polsce i w innych krajach UE*, Journal of Agribusiness

and Rural Development, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2010, zeszyt 3.

- 11) Mickiewicz B., Mickiewicz A., *Problematyka dopłat bezpośrednich w rolnictwie polskim w latach 2004-2010*, Journal of Agribusiness and Rural Development, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2011, zeszyt 2.
- 12) Mroczek R., *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne*, [w:] Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (Synteza), seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 177, IERiGŻ, Warszawa 2010.
- 13) Pawlak K., Poczta W., *Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji Polski do UE jako przesłanka jego konkurencyjności*, „Wies i Rolnictwo”, Warszawa 2010, nr 1.
- 14) Poczta W., Czubak W., Pawlak K., *Zmiany w wolumenie produkcji i dochodach rolniczych w warunkach akcesji Polski do UE*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 2010, nr 4.
- 15) Smoleń M., Górniak E., *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.
- 16) Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- 17) Tangermann S., *Direct Payments in the CAP post 2013 EP Workshop "CAP towards 2020"*, Brussels, 2011.
- 18) Wicki L., *Teoretyczne aspekty WPR*, maszynopis, Warszawa, 2011.
- 19) Zapędowski W., *Liberalizacja handlu towarami rolnymi – negocjacje w ramach Światowej Organizacji Handlu*, Biuletyn informacyjny ARR, Warszawa 2010, nr 6.
- 20) Bajek P., Chmielewska-Gill W., *WPR: nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2007.
- 21) *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013. (z elementami prognozy do roku 2020)*, MRiRW, Warszawa 2005.

Strony internetowe

Agencja Rynku Rolnego, www.arr.gov.pl.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, www.arimr.gov.pl.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, www.fapa.com.pl.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 585 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek