

Marta Bład

Reformy wspólnej polityki rolnej w Unii Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 6, 40-55

2000

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARTA BŁĄD

REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH DZIEWIĘCDZIESIĄTYCH¹

WPROWADZENIE

Pomimo prób redukowania negatywnych skutków prowadzenia wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej (UE) w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, okazało się, że niezbędna jest bardziej radykalna reforma. Zarówno czynniki wewnętrzne (nadprodukcja artykułów rolnych, wysokie koszty budżetowe, niezadowalające efekty dochodowe, degradacja środowiska naturalnego) oraz zewnętrzne (protesty partnerów handlowych dotyczące zbyt wysokiego poziomu protekcji rynku UE oraz konieczność dostosowania się do postanowień Rundy Urugwajskiej GATT), doprowadziły do podjęcia w 1992 r. fundamentalnej reformy wspólnej polityki rolnej.

REFORMA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W LATACH 1992 - 1996

Projekt reformy, opracowany pod przewodnictwem komisarza rolnego Unii Europejskiej – R. Mc Sharry’ego został zatwierdzony decyzją Rady Unii 21 maja 1992 roku. Wdrażanie reformy, zwanej Planem Mc Sharry’ego rozpoczęto w roku gospodarczym 1992/1993, czyli od 1 lipca 1992 roku. Reforma była podzielona na trzy etapy. Ostatnie jej stadium zakończyło się w połowie 1996 roku.

Do najważniejszych celów reformy wspólnej polityki rolnej zaliczono:

- poprawę równowagi na rynkach produktów rolnych;
- wzmocnienie wewnętrznej i zewnętrznej konkurencyjności cenowej rolnictwa Unii Europejskiej;
- wprowadzenie ekstensywnych sposobów gospodarowania w celu ochrony środowiska i redukcji nadwyżek produktów rolnych;
- redystrybucję dochodu z większą korzyścią dla mniejszych gospodarstw;
- zachowanie, z uwagi na właściwą strukturę agrarną, wystarczającej liczby gospodarstw.

¹ Pracę wykonano w ramach grantu KBN nr 5P06J00117.

Realizacji powyższych celów służyły:

- obniżenie poziomu cen niektórych produktów rolnych;
- wprowadzenie rekompensat z tytułu obniżki cen;
- wprowadzenie mechanizmu kompensacji, rozdzielającego zależność między wielkością produkcji a poziomem wsparcia dochodów;
- utrzymywanie dotychczasowego poziomu protekcji zewnętrznej;
- wyłączanie gruntów z uprawy i przyznawanie premii z tego tytułu;
- obniżenie intensywności chowu bydła;
- zachęcanie rolników do stosowania działań korzystnych dla środowiska;
- zwiększenie tempa wymiany pokoleń rolników.

Istotę reformy Mc Sharry'ego stanowiły obniżki cen instytucjonalnych oraz wprowadzenie z tego tytułu wypłat rekompensujących straty w dochodach, tzw. subwencji wyrównawczych – w przypadku produkcji roślinnej oraz premii – w produkcji zwierzęcej. Warunkiem uzyskania rekompensat było wyłączenie gruntów z uprawy oraz ekstensyfikacja produkcji zwierzęcej. Reforma dotyczyła przede wszystkim sektora zbóż oraz rynku wołowiny.

Postanowienia reformy odnośnie produkcji roślinnej obejmowały uprawy zbóż, roślin oleistych i białkowych oraz lnu oleistego.

Na rynku zbóż (pszenica miękka, pszenica twarda, żyto, jęczmień, owies, kukurydza, sorgo, proso, gryka) wprowadzono obniżki cen instytucjonalnych w kolejnych latach gospodarczych do następującego poziomu:

- 1993/1994 – cena kierunkowa 130 ECU/t, cena interwencyjna – 117 ECU/t;
- 1994/1995 – cena kierunkowa 120 ECU/t, cena interwencyjna 108 ECU/t;
- 1995/1996 – cena kierunkowa 110 ECU/t, cena interwencyjna 100 ECU/t.

Cena interwencyjna zbóż została obniżona o 35%, tj. ze 155 ECU/t w roku gospodarczym 1992/1993 do 100 ECU/t w roku gospodarczym 1995/1996. W celu zapewnienia preferencji własnych produktów cena progu została ustalona na poziomie 45 ECU powyżej ceny kierunkowej.

W celu zrekomensowania producentom zbóż obniżek cen interwencyjnych, wprowadzono regionalnie zróżnicowane (uzależnione od średniego plonu zbóż) subwencje wyrównawcze, płacone za powierzchnię uprawy zbóż (tzw. „premie hektarowe”).

Wysokość subwencji wyrównawczych została określona na jednakowym poziomie w skali całej Unii Europejskiej. Wynosiła ona w kolejnych latach:

- 1993/94: 25 ECU/t;
- 1994/95: 35 ECU/t;
- 1995/96 i lata następne: 45 ECU/t.

Warunkiem uzyskania subwencji wyrównawczej było uczestniczenie w wyłączeniu gruntów z uprawy. Jeśli w danym roku gospodarczym suma powierzchni danej uprawy i gruntów wyłączonych, zgłoszonych jako podlegające wypłacie subwencji wyrównawczych oraz wyrównaniu z tytułu wyłączenia gruntów z uprawy, przekroczyła ustaloną dla danego regionu powierzchnię podstawową (średnią powierzchnię uprawy zbóż, roślin oleistych, białkowych oraz gruntów wyłączonych z uprawy), wówczas:

- w tym samym roku gospodarczym powierzchnia, podlegająca wypłacie subwencji wyrównawczych i wyrównaniu z tytułu wyłączenia gruntów z uprawy, była w przypadku każdego rolnika zmniejszana w zależności od rozmiarów jej przekroczenia, oraz
- w następnym roku gospodarczym była zwiększana powierzchnia gruntów przeznaczonych do wyłączenia z uprawy, bez możliwości uzyskania z tego tytułu wyrównania (tzw. karna stopa wyłączenia gruntów z uprawy), zgodnie z regułą, że odsetek dodatkowego wyłączenia gruntów z uprawy odpowiada odsetkowi przekroczenia powierzchni podstawowej (w roku bieżącym).

W przypadku roślin oleistych, począwszy od roku gospodarczego 1993/94, ustalono jednolitą dla całej Unii Europejskiej, ogólną subwencję wyrównawczą w wysokości 359 ECU/t. W oparciu o nią zostały ustalone regionalne referencyjne subwencje wyrównawcze. Wysokość subwencji wyrównawczej mogła ulegać zmianom pod wpływem ruchu cen na rynku światowym oraz w przypadku przekroczenia gwarantowanej powierzchni uprawy roślin oleistych.

Czynnikiem wpływającym na wysokość subwencji wyrównawczych dla roślin oleistych było przyjęcie koncepcji gwarantowanej powierzchni uprawy roślin oleistych, wynikającej z porozumienia między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w ramach tzw. Blair House-Agreement. Ustalono, że dla UE podstawową gwarantowaną powierzchnią uprawy roślin oleistych było 5,128 mln ha. Określona dla Unii gwarantowana powierzchnia uprawy roślin oleistych została podzielona na podstawowe narodowe powierzchnie gwarantowane.

Porozumienie z Blair-House zakładało, że za każdy punkt procentowy przekroczenia gwarantowanej powierzchni uprawy roślin oleistych w danym kraju, obniżone były (również o jeden punkt procentowy) subwencje wyrównawcze dla producentów roślin oleistych (w tym samym roku oraz w następnym roku gospodarczym). Mechanizm ten nie dotyczył tzw.

„drobnych producentów” oraz uprawy roślin oleistych jako produktów nieżywnościowych, na gruntach wyłączonych z uprawy.

Subwencja wyrównawcza dla roślin białkowych wynosiła 65 ECU/t, natomiast dla lnu oleistego – 87 ECU/t. Przekroczenie ustalonej w regionie powierzchni podstawowej, oznaczało wcześniej przedstawione konsekwencje w postaci zmniejszenia w gospodarstwie powierzchni podlegającej wypłacie subwencji wyrównawczych i premii wyłączenia, w roku bieżącym oraz obowiązkowego wyłączenia dodatkowej powierzchni gruntów bez wypłaty przysługującej z tego tytułu premii w roku następnym. Subwencja wyrównawcza dla producentów roślin białkowych oraz lnu oleistego była wypłacana pod warunkiem uczestniczenia w koniunkturalnym wyłączeniu gruntów z uprawy.

Z tytułu wyłączenia gruntów z uprawy przysługiwało wyrównanie, tzw. premia wyłączenia. Wysokość premii za hektar wyłączonych z uprawy gruntów była uzależniona od średniego plonu zbóż, określonego dla regionu uprawy. Począwszy od roku gospodarczego 1994, premia wyłączenia została ustalona w wysokości 57 ECU/t zbóż. Wyłączeniu z uprawy podlegały grunty stanowiące określony odsetek powierzchni uprawy zgłoszonej przez rolnika do wypłacenia subwencji wyrównawczych. Po przekroczeniu ustalonej dla regionu powierzchni podstawowej, zmniejszeniu ulegała powierzchnia zgłoszona do wypłaty premii wyłączenia, według takiej samej zasady, jak powierzchnia upraw zgłoszonych do wypłaty subwencji wyrównawczych. Za minimalną powierzchnię wyłączenia gruntów z uprawy uznano 0,3 ha.

Reforma Mc Sharry’ ego przewidywała następujące formy wyłączenia gruntów z uprawy:

- sześcioletni odłóg rotacyjny – przy stopie wyłączenia gruntów od 12% do 16,9%;
- zwykłe wyłączenie – przy stopie wyłączenia gruntów od 17% do 33%.

W przypadku przekroczenia w danym roku regionalnej powierzchni podstawowej, w następnym roku następowało obciążenie karną stopą wyłączenia gruntów z uprawy.

Wielkość obowiązkowego wyłączenia z uprawy określona była dolną granicą stóp wyłączenia (12% oraz 17%). Rozmiary dobrowolnego wyłączenia określały górne granice stóp wyłączenia (16,9% oraz 33%).

Specjalną formę zwykłego wyłączenia stanowiło zwykłe wyłączenie z trwałym odłogiem gwarantowanym, przy stopie wyłączenia trwałego odłogu gwarantowanego do 17%.

Stopa wyłączenia dla wyżej wymienionych form wyłączenia w latach reformy Mc Sharry’ ego miała różną wielkość. Decyzją Rady Ministrów w roku 1996 ustalono jednolitą stopę wyłączenia gruntów dla odłogu rota-

cyjnego oraz zwykłego wyłączenia. w wysokości 10%. Natomiast trwały odłóg ograniczono do 10%.

Na gruntach koniunkturalnie wyłączonych z uprawy możliwa była uprawa roślin jako kultur jednorocznych bądź wieloletnich nie przeznaczonych do produkcji żywności lub do produkcji paszy.

Reforma Mc Sharry' ego wprowadziła regulację o tzw. „drobnych producentach”. Rolnicy objęci tą regulacją mogli otrzymywać subwencje wyrównawcze za uprawę zbóż, roślin oleistych i białkowych oraz lnu oleistego do łącznej powierzchni uprawy umożliwiającej w danym regionie produkcję 92 ton zbóż. Maksymalna powierzchnia objęta wypłatą subwencji wyrównawczych w gospodarstwie zależała od ustalonego w regionie uprawy średniego plonu zbóż. „Drobni producenci” byli zwolnieni z obowiązku wyłączania gruntów z uprawy. Otrzymywali oni za każdą z upraw objętą reformą jednolitą subwencje wyrównawczą w wysokości subwencji wyrównawczej dla producentów zbóż (od roku gospodarczego 1995/96 – 45 ECU/t). Objęcie regulacją o „drobnych producentach” dokonywało się na wniosek rolnika.

Podstawowym sektorem produkcji zwierzęcej, objętym reformą Mc Sharry'ego był rynek wołowiny. Zmiany dotyczyły wysokości cen instytucjonalnych, wprowadzenia premii oraz regulacji o skupie interwencyjnym. Cena interwencyjna wołowiny została obniżona w ciągu trzech kolejnych lat 1993-1995 o 15% (po 5% rocznie) w stosunku do poziomu wyjściowego w roku 1992 (343 ECU/100 kg wagi ubojowej) i wynosiła odpowiednio:

- 1 lipca 1993 r. – 325,85 ECU/100 kg wagi ubojowej;
- 1 lipca 1994 r. – 308,7 ECU/100 kg wagi ubojowej;
- 1 lipca 1995 r. – 291,55 ECU/100 kg wagi ubojowej.

W sektorze wołowiny przewidziano pięć rodzajów premii rekompensujących producentom straty w dochodach, spowodowane obniżką cen interwencyjnych żywca wołowego. Były to:

- premia ubojowa za młode bydło męskie (premia specjalna, premia ubojowa);
- dodatkowa premia ubojowa za młode bydło męskie (inaczej: dodatkowa premia ubojowa);
- premia za krowy mamki;
- cielęca premia ubojowa;
- premia ekstensyfikacyjna.

Premia ubojowa została ustalona na poziomie:

- 1993 r. – 60 ECU/szt.;
- 1994 r. – 75 ECU/szt.;

– 1995 r. i lata następne – 90 ECU/szt.

Każde państwo członkowskie określiło regionalne pogłowie referencyjne, oznaczające liczbę zwierząt, za którą wypłacana była tego rodzaju premia. W przypadku przekroczenia w danym roku ustalonego regionalnego pogłowia referencyjnego, liczba zwierząt, za które wypłacona została premia, była zmniejszona w każdym gospodarstwie proporcjonalnie do rozmiarów przekroczenia pogłowia referencyjnego.

Reforma Mc Sharry' ego wprowadziła w niektórych krajach dodatkową premię ubojową w celu uniknięcia sezonowych spiężeń podaży bydła rzeźnego. Premią za krowy mamki objęte były krowy ras mięsnych lub stanowiące krzyżówki z rasami mięsnymi, wykorzystywane w gospodarstwie do wychowu cieląt z przeznaczeniem do produkcji żywca wołowego. Premia była ustalona w wysokości:

- 1993 r. – 70 ECU/szt.;
- 1994 r. – 95 ECU/szt.;
- 1995 r. i lata następne – 120 ECU/szt.

Premia za krowy mamki była wypłacana pod warunkiem, że rolnik nie sprzedawał mleka ani jego przetworów. Odstępstwem od tej zasady byli tzw. „drobni producenci mleka”, którzy dysponowali indywidualnymi wielkościami referencyjnymi w wysokości 120 tys. kg na gospodarstwo oraz bezpośrednio sprzedają mleka i jego przetworów konsumentom z gospodarstwa.

Premia ubojowa oraz premia za krowy mamki mogła być wypłacana tylko wtedy, kiedy gęstość obsady bydła w gospodarstwie nie przekraczała dopuszczalnej granicy. Największa gęstość obsady, wyrażona w sztukach dużych (SD) na hektar powierzchni paszowej, była ustalona w następujących wysokościach:

- 1993 r. – 3,5 SD/ha powierzchni paszowej;
- 1994 r. – 3,0 SD/ha powierzchni paszowej;
- 1995 r. – 2,5 SD/ha powierzchni paszowej;
- 1996 r. i lata następne – 2,0 SD/ha powierzchni paszowej.

Kolejną premią przewidzianą dla producentów wołowiny była cielęca premia ubojowa, tzw. „premia Heroda”. Jej zadaniem było ograniczenie produkcji wołowiny w drodze wycofywania z produkcji sztuk młodych. Premia przewidziana była za sztuki męskie ras mlecznych, ubijane do dziesiątego dnia życia i ustalona była w wysokości 100 ECU/sztukę.

Natomiast premia ekstensyfikacyjna mogła być przyznawana w przypadku gęstości obsady poniżej 1,4 SD/ha powierzchni paszowej. Występowała jako uzupełnienie premii ubojowej i premii za krowy mamki

(premier objętych warunkiem największej gęstości obsady). Ustalona była w wysokości 30 ECU/sztukę.

Regulacje dotyczące skupu interwencyjnego stanowiły, że skup rozpoczął się w kraju członkowskim, wtedy, gdy w ciągu dwóch następujących po sobie tygodniach przeciętna cena w Unii utrzymywała się na poziomie poniżej 84% ceny interwencyjnej oraz przeciętna cena w kraju członkowskim pozostawała na poziomie poniżej 80% ceny interwencyjnej. Cena skupu w ramach interwencji ustalana była w drodze przetargu. Określone w skali UE maksymalne kwoty skupu interwencyjnego w kolejnych latach były następujące:

- 1993 – 750 tys. ton;
- 1994 – 650 tys. ton;
- 1995 – 550 tys. ton;
- 1996 – 400 tys. ton;
- 1997 – 350 tys. ton.

W ramach reformy Mc Sharry' ego Rada Unii Europejskiej przyjęła 30 czerwca 1992 r. pakiet regulacji o środkach towarzyszących, uzupełniających podstawowe przedsięwzięcia reformy. Miały one na celu wspieranie ochrony środowiska i zalesianie gruntów rolnych oraz wcześniejszą rezygnację z rolniczej działalności zarobkowej.

W celu ochrony środowiska i ograniczenia produkcji, Rada uchwaliła Rozporządzenie w sprawie rolniczych metod produkcji chroniących środowisko i naturalną przestrzeń życiową. Rolnik mógł uzyskać subwencje współfinansowane w 50-75% przez FEOGA w następujących przypadkach:

- ograniczenia stosowania nawozów sztucznych i środków chemicznych lub wprowadzania biologicznych metod uprawy;
- ekstensyfikacji produkcji roślinnej lub przekształcenia gruntów ornych w użytki zielone;
- zmniejszenia obsady bydła i owiec na jednostkę powierzchni pastwisk;
- wprowadzania nowych metod produkcji zgodnych z wymogami ochrony środowiska;
- zapobiegania wyginięciu zagrożonych lokalnych ras zwierząt lub gatunków roślin;
- zapobiegania degradacji opuszczonych gruntów rolnych i leśnych;
- wyłączenia z uprawy gruntów ornych na co najmniej dwadzieścia lat w celu ochrony środowiska, w tym tworzenie parków naturalnych oraz ochrona wód;
- zapewnienia powszechnego dostępu do gruntów utrzymywanych w celach rekreacyjnych.

Subwencje były udzielane w ramach wieloletnich programów realizowanych przez państwa członkowskie przez co najmniej pięć lat. Programy mogły mieć narodowy lub regionalny charakter. Subwencja wypłacana była corocznie w wysokości zależnej od rodzaju przedsięwzięcia, np. 100 ECU na sztukę dużą (SD) zagrożoną wyginięciem rasy zwierząt; 250 ECU/ha pozostawionych bez uprawy gruntów, znajdujących się pod opieką zapobiegającą ich degradacji.

Zasadniczym celem zalesiania gruntów rolnych wprowadzonego w ramach reformy było zmniejszenie produkcji rolnej oraz ochrona środowiska i alternatywny sposób użytkowania gruntów. Subwencje przewidziane w ramach wsparcia zalesiania były współfinansowane w 50-75% przez FEOGA, natomiast ich wykorzystywanie następowało w ramach realizowanych przez państwa członkowskie wieloletnich, narodowych lub regionalnych programów. Były przyznawane m.in. z tytułu zalesiania i utrzymania zalesiania, zmniejszenia dochodu rolnika w wyniku zalesiania oraz poprawy stanu powierzchni leśnych.

Regulacja dotycząca wcześniejszej rezygnacji z rolniczej działalności zarobkowej przewidywała następujące rodzaje subwencji w zamian za zaprzestanie rolniczego użytkowania ziemi:

- jednorazowa premia odejścia;
- wyrównanie roczne, niezależne od wielkości zwolnionej powierzchni;
- premia roczna za każdy hektar zwolnionej powierzchni;
- renta dodatkowa.

Łączna wysokość współfinansowanych przez FEOGA subwencji dla oddających gospodarstwa w ramach wcześniejszej rezygnacji z rolniczej działalności zarobkowej, wynosiła:

- do osiągnięcia normalnego wieku emerytalnego wyrównanie roczne w wysokości 4 000 ECU na gospodarstwo plus premia roczna w wysokości 250 ECU/ha (roczna suma obu wypłat nie mogła przekroczyć 10 000 ECU na gospodarstwo);
- coroczna renta dodatkowa, która wraz z normalną rentą wypłacaną przez państwo członkowskie nie mogła przekroczyć 10 000 ECU na gospodarstwo;
- premia odejścia do wysokości 12 000 ECU na gospodarstwo oraz dodatkowo 750 ECU/ha, jednak nie więcej niż 30 000 ECU na gospodarstwo.

Maksymalny okres wypłaty subwencji ustalono na 10 lat, jednak nie dłużej niż do ukończenia przez rolnika 70 lat. Oddający gospodarstwo musiał w chwili zaprzestania rolniczej działalności zarobkowej mieć ukończony 55 rok życia.

ZAŁOŻENIA REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA LATA 2000 - 2006

Zmiany wspólnej polityki rolnej w Unii Europejskiej znane pod nazwą Programu Mc Sharry' ego, wprowadzone serią rozporządzeń Rady z czerwca 1992 r., zrealizowane zostały w latach 1993-1996. W trakcie realizacji programu zapoczątkowano prace, których celem było przygotowanie kolejnych zmian. Kwestia przyszłych zmian została poruszona w raporcie Komisji Europejskiej, przedłożonym Radzie na szczycie w Madrycie, w grudniu 1995 r. Komisja zaproponowała trzy możliwe scenariusze wspólnej polityki rolnej w przyszłości (radykalne zmiany, kontynuacja Programu Mc Sharry' ego oraz utrzymanie status quo) i ostatecznie opowiedziała się za zmianami, będącymi kontynuacją Programu Mc Sharry' ego.

Zgodnie z zaleceniami Komisarza Rolnego UE – Franza Fischlera, przedstawiono analizę efektów Programu Mc Sharry' ego i przedstawiono nowe propozycje. Zostały one sformułowane w raporcie *For a stronger and Wider Union* (DOC/97/6). Raport ten jest jednym z dokumentów, wchodzących w skład tzw. Pakietu Santera (oficjalna nazwa pakietu – *Agenda 2000*), który przedłożył Parlamentowi Europejskiemu 15 lipca 1997 r. Przewodniczący Komisji Europejskiej – Jacques Santer. Przedstawione w Agendzie propozycje Komisji Europejskiej dotyczyły zmian we wspólnej polityce rolnej w Unii Europejskiej, w latach 2000-2006.

Komisja Europejska 18 marca 1998 r. opublikowała projekty aktów prawnych, wprowadzających w życie rolniczą część „Agendy 2000” oraz szacunek wpływu tych zmian na budżet Unii Europejskiej. Przedstawione projekty legislacyjne nazywa się „Pakiem Fischlera”, od nazwiska Komisarza Rolnego UE.

Pierwsze posiedzenie Rady, na którym Ministrowie Rolnictwa państw członkowskich dyskutowali nad „Pakiem Fischlera” odbyło się 31 marca 1998 r. Jednak kompromisowe uzgodnienia, dotyczące reformy wspólnej polityki rolnej UE, zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów Unii Europejskiej w Brukseli 11 marca 1999 r. Przyjęte rozwiązania, mniej radykalne od zaproponowanych przez Komisję Europejską, zostały skorygowane w trakcie obrad Rady Europejskiej w Berlinie 24-25 marca 1999 r.

Jedną z przesłanek reform była dokonana przez Komisję Europejską prognoza ogólnego rozwoju sytuacji na rynkach rolnych UE w najbliższych latach. Wynikało z niej, że przy kontynuacji dotychczasowej polityki, ceny artykułów rolnych na rynku Unii po 2000 r. byłyby nadal wyższe od cen światowych i Unia najprawdopodobniej dysponowałaby nadwyż-

kami, których nie mogłaby wyeksportować, ze względu na zobowiązania, podjęte w ramach Rundy Urugwajskiej GATT (zwłaszcza zobowiązanie zmniejszenia subwencji eksportowych). Ze względu na kryzys spożycia wołowiny, wywołanego BSE – chorobą gąbczastego zwyrodnienia mózgu, szczególnie wysokie byłyby nadwyżki wołowiny. Za kolejną reformą wspólnej polityki rolnej przemawiało zatem ryzyko ponownego niezrównoważenia rynku Unii Europejskiej.

Przesłanką reform wspólnej polityki rolnej była, zdaniem Komisji Europejskiej, konieczność poprawy konkurencyjności rolnictwa UE na rynku wewnętrznym oraz na rynku światowym, możliwej do osiągnięcia poprzez obniżkę podtrzymywanych cen. Ponadto w wyniku zmniejszania wsparcia cenowego i dotacji eksportowych na artykuły rolne, Unia Europejska miała możliwość uzyskania silnej pozycji negocjacyjnej w rokowaniach WTO – Światowej Organizacji Handlu, będących kontynuacją Rundy Urugwajskiej GATT. Znaczącą przyczyną reformy była również perspektywa przystąpienia państw Europy Środkowo – Wschodniej do Unii Europejskiej. Rozszerzenie Unii o te państwa przysporzyłoby ponad 100 mln nowych konsumentów, jednak ich siła nabywcza stanowi około 1/3 siły nabywczej konsumentów w obecnych krajach członkowskich. Równocześnie powierzchnia użytków rolnych wzrosłaby o 50%, a liczba pracujących w rolnictwie co najmniej dwukrotnie.

Współczesne kierunki reform są kontynuacją Planu Mc Sharry' ego i zmiierzają do dalszej redukcji wsparcia cenowego, mającej na celu zbliżenie cen wewnętrznych UE do cen światowych, połączonej z bezpośrednim wsparciem dochodów rolniczych. Reformą objęto te same gałęzie produkcji i zachowano podobne instrumentarium, jak w przypadku Planu Mc Sharry' ego.

Reforma wspólnej polityki rolnej przewidziana na lata 2000-2006, zgodnie z ostatecznymi postanowieniami przedstawia się następująco. W przypadku produkcji roślinnej zmiany dotyczą trzech grup produktów – zbóż, roślin oleistych i roślin białkowych, których uprawy łącznie zajmują 42% użytków rolnych UE, stanowią 11% produkcji rolnej i 21% dochodów rolniczych oraz pochłaniają 40% wydatków Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnej (FEOGA).

Podstawowe elementy reformy wspólnej polityki rolnej w zakresie produkcji roślinnej w Unii Europejskiej dotyczą:

- obniżenia ceny interwencyjnej w dwóch etapach, począwszy od roku obrotowego 2000/2001, czyli 31 lipca 2000 r. Według Rady Ministrów obniżka powinna wynieść 20% (ze 119,19 do 95,35 EUR/tonę), a według Rady Europejskiej – 15%, z możliwością dalszych obniżek (odpowiednio obniżki w skali jednego etapu wynosiłyby 10% lub 7,5%);

- podniesienia bezpośrednich dopłat wyrównawczych do dochodów z obecnego poziomu 54,34 EUR/tonę – w przypadku zbóż do 63 EUR/tonę (Rada Ministrów proponowała 66 EUR). W przypadku produkcji lnu i roślin oleistych (przeznaczonej do innych celów niż produkcja włókna) dopłata zostanie obniżona w trzech rocznych ratach do poziomu stosowanego w odniesieniu do zbóż (aktualna dopłata do produkcji lnu wynosi 105,1 EUR/tonę, a do roślin oleistych w roku 1997/98 - 450 EUR/tonę - dopłata zmienna zależna od przeciętnej ceny światowej). Zatem dopłata wyrównawcza ustalona będzie na tym samym poziomie, niezależnie od rodzaju uprawy;
- wprowadzenia indywidualnego programu dla pszenicy durum (będącego wyjątkiem od powyższej zasady), polegającego na utrzymaniu obecnych stawek bezpośrednich dopłat wyrównawczych dla rolników, uprawiających pszenicę twardą (344,5 EUR/tonę w regionach tradycyjnej uprawy, a w innych – 138,9 EUR/tonę);
- wprowadzenia dodatkowej dopłaty bezpośredniej w wysokości 6,5 EUR/t (łącznie dopłata z tytułu uprawy roślin białkowych wyniesie 69,5 EUR/t) w celu zapewnienia opłacalności produkcji roślin białkowych i utrzymania ich konkurencyjności względem zbóż;
- utrzymania obowiązkowego odłogowania, ale przy obniżonej stopie, która ma wynosić 10% obszaru zasiewów (Rada Ministrów ds. Rolnictwa proponowała utrzymanie takiej stopy w latach 2000-2002 i wprowadzenie stawki 0% począwszy od roku obrotowego 2002/2003); na gruntach „wyłączonych” dozwolona będzie uprawa roślin nie przeznaczonych do bezpośredniej konsumpcji lub spasanania;
- utrzymania dobrowolnego odłogowania przy stawkach kompensacji za odłogowanie jednakowych dla wszystkich produktów omawianej grupy (66 EUR/t);
- wprowadzenia dopłat bezpośrednich w wysokości 118,41 EUR/t dla producentów ziemniaków przemysłowych (dla potrzeb krochmalnictwa);
- możliwości stosowania dopłat bezpośrednich w krajach członkowskich, gdzie nie ma tradycji uprawy kukurydzy na kiszonkę, do odpowiedniej powierzchni innych upraw (np. traw), przeznaczanych na kiszonki.

Natomiast reforma wspólnej polityki rolnej w zakresie produkcji zwierzęcej skierowana jest na sektor wołowiny. Reforma ma na celu przywrócenie równowagi między podażą a popytem na rynku Unii Europejskiej oraz zwiększenie konkurencyjności mięsa wołowego na rynku wewnętrznym i światowym.

Reforma w sektorze wołowiny dotyczy przede wszystkim obniżenia poziomu podtrzymywania cen. Cena interwencyjna ma być obniżona o 20% w jednakowych ratach w latach 2000-2002 (z obecnego poziomu 2780 EUR/t do 2224 EUR/t w 2002 r.).

Oprócz obniżki cen wołowiny zaplanowano wprowadzenie mechanizmu składowania na rynku wołowiny (od lipca 2002 r.). Mechanizm ten będzie polegał na uruchamianiu skupu interwencyjnego młodego bydła rzeźnego, w przypadku spadku jego ceny rynkowej w danym kraju członkowskim (lub regionie) poniżej 1560 EUR/t. Skup będzie uruchamiany w drodze organizowania przetargów przez dane państwo członkowskie w porozumieniu z Komisją Europejską i zgodnie z procedurą wyznaczoną przez działający na tym rynku Komitet Zarządzający. Planuje się również pomoc w postaci dotacji dla prywatnego magazynowania, która ma być uruchamiana w przypadku spadku średniej ceny rynkowej wołowiny w UE poniżej 103% ceny podstawowej. Taki system pomocy od lipca 2002 r. ma zastąpić obecny system interwencyjnego skupu wołowiny przez agencje interwencyjne.

W celu rekompensaty utraconych dochodów rolniczych, spowodowanych obniżką ceny interwencyjnej wołowiny, przewidziano różnego rodzaju premie. Są to:

- premia specjalna (kompensacyjna), która ma być powiększona w równych ratach w ciągu trzech lat z poziomu 150 EUR/sztukę do 210 EUR w 2002 r.;
- premia ubojowa, wypłacana bezpośrednio producentom, pod warunkiem pozostawiania zwierząt w gospodarstwie co najmniej przez wyznaczony okres (dla byczków, bukatów, jałówek, krów mamek i krów mlecznych premia ta wynosić będzie 80 EUR/sztukę przetrzymywaną w gospodarstwie przez 8 miesięcy; dla cieląt – 50 EUR/sztukę pozostającą w gospodarstwie od 1 do 7 miesięcy i o wadze poubojowej poniżej 160 kg). Liczba zwierząt korzystających z premii jest ograniczona pułapami regionalnymi, wyznaczonymi dla poszczególnych państw członkowskich UE na podstawie rozmiarów produkcji w 1996 r., skorygowanej wynikami trzech kolejnych lat, a w przypadku Austrii, Szwecji i Finlandii - zapisami traktatów akcesyjnych;
- premia dla krów mamek, która ma osiągnąć poziom 200 EUR/sztukę w 2002 r. (obecnie: 145 EUR). Liczba krów, które mogą korzystać z premii jest ograniczona wyznaczonymi z góry pułapami dla każdego państwa członkowskiego pod rygorem zmniejszenia wysokości premii;

– premia ekstensyfikacyjna, przyznawana za zmniejszanie obsady bydła; jej wysokość ma być odwrotnie proporcjonalna do obsady zwierząt. Proponowana jej wysokość przykładowo wynosi:

- ◆ przy obsadzie inwentarza od 1,6 do 2,0 sztuk dużych na hektar powierzchni paszowej – 33 EUR/sztukę;
- ◆ przy obsadzie inwentarza poniżej 1,4 sztuk – 80 EUR/sztukę.

Państwa członkowskie upoważnione zostały do przyznawania dodatkowych dotacji, stosownie do indywidualnych priorytetów. Uwzględniając tradycje i lokalne warunki chowu, państwa członkowskie mogą z własnych środków powiększać wszystkie rodzaje premii. Na przykład mogą z własnych środków przyznać dodatkową premię dla krów mamek w wysokości 50 EUR/sztukę. W regionach o produkcji szczególnie ekstensywnej (poniżej 1,4 szt./ha), państwa członkowskie mogą powiększyć premie ekstensyfikacyjną o 20 EUR/t. Jednak suma dodatkowych płatności nie może przekroczyć określonego dla każdego państwa pułapu finansowania - tzw. koperty narodowej (np. dla Grecji – 3,8 mln EUR, dla Wielkiej Brytanii – 63,8 mln EUR).

W ramach reformy wspólnej polityki rolnej przewidziano obniżkę ceny interwencyjnej mleka w proszku i masła o 15% (przewidywany spadek cen wynosi: dla mleka – 1746 EUR/t z obecnego poziomu - 2055,2 EUR/t; dla masła z 3282 EUR/t do 2789,7 EUR/t). Pod naciskiem Francji przesunięto datę wdrażania tej reformy z 2003 r. na 2005 r. Straty w dochodach, spowodowane obniżką cen, mają być kompensowane przez dopłaty bezpośrednie. Od chwili wprowadzenia obniżki cen, dopłaty te mają wzrastać w trzech równych ratach rocznych, docelowo osiągając poziom 17,24 EUR/t. Państwa członkowskie mogą wprowadzać dodatkowe dopłaty z własnych środków budżetowych w ramach określonych dla każdego z nich pułapów środków budżetowych (np. pułap dla Grecji wynosi 4,9 mln EUR, dla Wielkiej Brytanii – 113,1 mln EUR).

W ramach reformy wspólnej polityki rolnej w sektorze mleka zaproponowano utrzymanie kontyngentów mleka do 31 marca 2006 r. oraz podwyższenie kwot mlecznych o 1,5%.

W reformie przewidzianej na lata 2000-2006 utrzymano założenie o konieczności wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich ma obejmować trzy główne kierunki oddziaływania:

- umocnienie sektorów: rolnego oraz leśnego (wsparcie dla modernizacji gospodarstw rolniczych, zbytu i przetwórstwa produktów rolnych; utrzymanie pomocy dla młodych rolników oraz wcześniejsze emerytury rolnicze);

- zwiększenie konkurencyjności obszarów wiejskich (wzrost jakości życia społeczności wiejskiej oraz promowanie rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej);
- ochrona środowiska naturalnego oraz unikalnego dziedzictwa społecznego europejskiej wsi (w tym: przyznanie dotacji dla regionów, w których gospodarkę rolną utrudniają specyficzne wymogi z zakresu ochrony środowiska).

Jako zasadę nowej polityki rozwoju wsi przyjęto decentralizację odpowiedzialności oraz elastyczność. Oznacza to, że do państw członkowskich należeć będzie proponowanie programów rozwoju, uwzględniających specyficzne potrzeby poszczególnych regionów.

ZAKOŃCZENIE

Współczesne tendencje reform wspólnej polityki rolnej stanowią kontynuację programu Mc Sharry' ego, ponieważ reformą przewidzianą na lata 2000-2006 objęto te same rynki rolne oraz zastosowano analogiczne instrumentarium. Z analizy reform lat dziewięćdziesiątych wynika, że Unia Europejska stopniowo rezygnuje z polityki wpływania na produkcję rolną oraz dochody rolnicze za pośrednictwem bodźców rynkowych, na rzecz polityki bezpośredniego wspierania dochodów subwencjami wyrównawczymi oraz premiami.

Unia Europejska, wprowadzając subwencje wyrównawcze, „wykorzystała” klauzulę „blue box” postanowień Rundy Urugwajskiej, zaliczającą subwencje wyrównawcze do subwencji dozwolonych. Unia Europejska może zatem udzielać subwencji wyrównawczych w dowolnej wysokości. Jednak otrzymanie bezpośrednich dotacji, rekompensujących spadek dochodów spowodowany obniżką cen, jest obwarowane rygorami, obejmującymi wymóg określonych zachowań produkcyjnych (np. odłogowanie części gruntów, ekstensyfikacja produkcji zwierzęcej) lub stosowaniem określonych zabiegów (np. metody produkcji przyjazne środowisku naturalnemu). Uzależnienie otrzymania bezpośrednich dotacji z odłogowaniem oraz ekstensyfikacją produkcji zwierzęcej, sprawia, że dopłaty te nie tylko podtrzymują dochody, ale mogą przyczyniać się do ograniczania produkcji.

Z drugiej strony jednak, Unii Europejskiej nie udało się całkowicie uniezależnić subsydiów od wielkości produkcji. W dalszym ciągu produkujący najwięcej, otrzymują największe dotacje (notabene: subwencje wyrównawcze przyznawane są na jednostkę powierzchni uprawy). Wskazane byłoby zatem, aby pomoc unijna była całkowicie oderwana od rozmiarów produkcji.

Jednym z celów reform wspólnej polityki rolnej w latach dziewięćdziesiątych była poprawa konkurencyjności artykułów rolnych wyprodukowanych w UE, poprzez zbliżanie ich cen do poziomu cen światowych. Jednak obniżka cen, wprowadzona reformami, dokonywana jest w sposób sztuczny. Nie wynika ona bowiem z poprawy efektywności produkcji rolnej, lecz z zastosowania dopłat bezpośrednich. Na rynkach międzynarodowych produkty rolne Unii Europejskiej objęte subwencjami, nadal mają uprzywilejowaną pozycję konkurencyjną. Zatem nie można mówić o zachowaniu zasad wolnej konkurencji ze strony Unii Europejskiej.

Ponadto system dopłat bezpośrednich, wprowadzony reformą Mc Sharry' ego, nie doprowadził do zmniejszenia wydatków budżetowych na cele rolne. Wysokość dopłat ustalano bowiem na podstawie cen prognozowanych i nie zmieniano ich, pomimo tego, że ceny rynkowe kształtowały się na poziomie wyższym od przewidywanego. W rezultacie obniżka przychodów, spowodowana spadkiem cen w trakcie reformy Mc Sharry' ego, została z nadwyżką wyrównana dopłatami wyrównawczymi. Wysokie ceny podstawowych produktów zastąpiono równie wysokimi subwencjami kompensacyjnymi. Dopłaty bezpośrednie powinny zatem tylko częściowo rekompensować utracone dochody. Ponadto, ich wysokość powinna być zmienna i uzależniona od poziomu cen rynkowych.

Przykładów wewnętrznej niespójności we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej jest wiele. Jednak uzyskanie zadawalającego poziomu polityki o tak skomplikowanym przedmiocie i dużym zasięgu było i jest zadaniem trudnym. Tym bardziej, że wdrożenie reform nowych, wspólnych działań, jak wskazuje doświadczenie UE, zwykle następuje w zmodyfikowanej- w wyniku dyskusji merytorycznej i przetargów politycznych – postaci. Wystarczy wspomnieć pierwszy, radykalny projekt reformy Plan Mansholta (notabene: zaproponowany w 1968 roku), który, ze względów polityczno-społecznych, nie został wprowadzony w życie.

LITERATURA

Ciepielewska M.: *Nowe regulacje Wspólnoty Europejskiej dotyczące wspierania rozwoju obszarów wiejskich: „Wspólnoty Europejskie” nr 12/1999.*

Ciepielewska M.: *Nowy kształt polityki rolnej i wiejskiej WE: od CAP do CAPRE?: „Wspólnoty Europejskie” nr 9/1998.*

Ciepielewska M.: *Zapadły decyzje w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej: „Wspólnoty Europejskie” nr 3/1999.*

Jędrzejewski I.: *Trzy lata reformy agrarnej we Wspólnocie Europejskiej (I): „Wspólnoty Europejskie” nr 10/1995*

Jędrzejewski I.: *Trzy lata reformy agrarnej we Wspólnocie Europejskiej (II): „Wspólnoty Europejskie” nr 11/1995*

Jędrzejewski I.: *Trzy lata reformy agrarnej we Wspólnocie Europejskiej (II): „Wspólnoty Europejskie” nr 11/1995*

Jędrzejewski I.: *Trzy lata reformy agrarnej we Wspólnocie Europejskiej (III): „Wspólnoty Europejskie” nr 12/1995*

Jędrzejewski I.: *Trzy lata reformy agrarnej we Wspólnocie Europejskiej (IV): „Wspólnoty Europejskie” nr 1/1996*

Rowiński J.: *Ewolucja wspólnej polityki rolnej – doświadczenia i projekcje na najbliższe lata: Procesy dostosowawcze wybranych rynków rolnych w Polsce do regulacji w Unii Europejskiej, 1998.*

Rowiński J.: *Propozycje zmian we wspólnej polityce rolnej: „Wspólnoty Europejskie” nr 11/1997.*

Rowiński J.: *Reforma wspólnej polityki rolnej w latach 2000-2006. Wnioski dla Polski. Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, 1998.*