



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Zmiany Wspólnej
Polityki Rolnej –
konsekwencje dla
polskiego rolnictwa
i źródeł finansowania
polityk narodowych***

nr 162

Warszawa 2009

Synteza

Franciszek Tomczak

EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ



***Zmiany Wspólnej
Polityki Rolnej –
konsekwencje dla
polskiego rolnictwa
i źródeł finansowania
polityk narodowych
Synteza***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Zmiany Wspólnej
Polityki Rolnej –
konsekwencje dla
polskiego rolnictwa
i źródeł finansowania
polityk narodowych***

Synteza

Autor

prof. dr hab. Franciszek Tomczak



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2009

Autor publikacji jest pracownikiem naukowym
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu **Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym** w zadaniu *Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*.

Opracowanie ma charakter sumującej syntezy, uzasadnień, interpretacji i refleksji stanowiących treść, lub nawiązań do publikacji Programu Wieloletniego, dotyczących ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej oraz strategii rozwoju rolnictwa polskiego (publikacja nr 125), a także zmian i reform WPR oraz ich konsekwencji dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej (nr 126).

Korekta
Barbara Walkiewicz

Redakcja techniczna
Leszek Ślipki

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-026-5

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0 22) 50 54 444
faks: (0 22) 50 54 636
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Wstęp | 7 |
| 1. STRATEGICZNE CELE ROZWOJOWE POLSKIEGO ROLNICTWA | 10 |
| 1.A. Strategiczne cele rolnictwa i ich uzasadnienia | 10 |
| 1.B. Ocena zgodności celów strategicznych rolnictwa polskiego z celami reformowanej WPR | 25 |
| 1.C. Mechanizmy pierwszego i drugiego filaru WPR a realizacja strategicznych celów rozwojowych rolnictwa polskiego | 35 |
| 2. EWOLUCJA WPR, JEJ UZASADNIENIA, ZAKRES ORAZ MECHANIZMY . | 45 |
| 2.A. Potrzeba reform WPR, ich cele i zasady | 45 |
| 2.B. Zakres i mechanizmy zmian (ewolucji) WPR | 59 |
| 2.C. Ograniczenia i trudności reform WPR | 73 |
| 3. KONSEKWENCJE ZMIAN WPR DLA POLSKIEGO ROLNICTWA Z PUNKTU WIDZENIA JEGO CELÓW STRATEGICZNYCH | 82 |
| 3.A. Konsekwencje zmian źródeł finansowania polityk narodowych wobec wsi i rolnictwa | 82 |
| 3.B. <i>Health Check</i> i ocena możliwych zmian WPR po 2013 r. | 98 |
| 3.C. Przewidywane zmiany WPR a rolnictwo i finansowanie krajowej polityki rolnej | 120 |
| Zakończenie | 128 |

Wstęp

Uzyskanie przez Polskę członkostwa UE skutkowało przyjęciem rozwiązań i regulacji składających się na ponadnarodową, finansowaną przez budżet UE, Wspólną Politykę Rolną (WPR). Zgodnie z traktatowymi zasadami UE oznacza to przekazanie części autonomii państwowej i uprawnień w zakresie polityki rolnej, na rzecz rozwiązań unijnych. Jest to jednocześnie zasada pierwszeństwa decyzji i rozwiązań unijnych wobec rozwiązań krajowych oraz potrzeb, zakresu i możliwości prowadzenia krajowej narodowej polityki rolnej. W ramach WPR zajmującej się rolnictwem i polityką rolną 27 państw UE, realizowana jest zasada umocowania w systemie WPR polityk narodowych, w tym polskiej narodowej (krajowej) polityki rolnej. Oficjalne potwierdzenie takiego charakteru WPR wynika z Traktatu o Konstytucji Unii Europejskiej, gdzie rolnictwo znalazło się wśród tzw. kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi.

Przekazanie znacznej części uprawnień państwowych (narodowych) w zakresie polityki rolnej, na rzecz wspólnych rozwiązań unijnych, wpływa zarówno na zasady tej polityki jak też wzajemne relacje, współzależność oraz konsekwencje unijnej i krajowej (narodowej) polityki rolnej. Traktat Akcesyjny podkreśla wyłączność UE w kształtowaniu WPR w części obowiązującej całą Wspólnotę Europejską. Jest to ważne rozwiązanie w kontekście zasad funkcjonowania krajowego rolnictwa i rynku rolnego po uzyskaniu członkostwa w UE i ustaleń dotyczących funkcjonowania rolnictwa i rynku rolnego w warunkach UE, a także postępowań w przyszłości wobec zachodzących zmian zasad i nowych problemów praktycznych zmian (ewolucji) WPR.

Decyzje i działania składające się na realizację unijnej polityki rolnej niosą za sobą koszty (wydatki budżetowe), a wnioski wynikające z tej analizy dotyczą również źródeł finansowania: z budżetu unijnego, czy też wykorzystania środków z budżetów krajowych. Występuje tu odniesienie do możliwych kierunków zmian Wspólnej Polityki Rolnej i konsekwencji tych zmian dla polityki rolnej każdego państwa UE. Wyniki i ich uzasadnienia, mogą być podstawą rekomendacji dotyczących zakresu decyzji, jakie składają się np. na narodową politykę rolną oraz jej reakcje i powiązania z unijną polityką rolną. W tych warunkach ważne jest określenie możliwych kierunków zmian WPR oraz ich konsekwencji dla krajowej polityki rolnej i rozwoju rolnictwa polskiego.

Procesy transformacyjne i integracyjne gospodarki polskiej, niezależnie od okresów kryzysowych, oznaczają przejście od ekonomiki niedoborów do ekonomiki nadwyżek zmieniających wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania strategii rozwoju rolnictwa polskiego. Z ekonomicznego punktu widzenia rolnictwo znalazło się w warunkach odmiennych w stosunku do uprzednich relacji

popyt–podaż. Nowe uwarunkowania systemowe zastąpiły plany i nakazy mechanizmem rynkowym i konsekwencjami rozwiązań rynkowych, co radykalnie zmieniło uprzednie zasady i uregulowania gospodarcze. Proces transformacji do gospodarki rynkowej oznaczał występowanie zróżnicowanego zestawu problemów, doświadczeń, dyskusji i decyzji odnoszących się do rozwiązań obecnych jak i rekomendacji na przyszłość. Unia Europejska jako projekt rozwojowy stworzył nowe, korzystne możliwości definiowania i wyboru dróg postępowania, przewidywalności programów oraz czasu na przygotowanie i realizację takich programów.

Występują tu dwa problemy realizacji zasad wspólnej, jak też krajowej polityki rolnej: a) przystosowania rolnictwa do nowej sytuacji rozwoju wynikające z członkostwa w UE, jego istoty, zakresu prawnego i gospodarczego, i b) zrozumienia tempa przystosowania i reakcji wobec nowych problemów wynikających z ekonomii agrarnej i polityki rolnej. Wraz z rozwojem gospodarczym i zmianami strukturalnymi polskiej gospodarki, szczególnie w relacjach: przemysł–usługi–rolnictwo, występuje tendencja malejącej roli rolnictwa w gospodarce narodowej i malejąca rola polityki rolnej wobec ogólnej polityki gospodarczej oraz procesów integracyjnych i globalizacyjnych w gospodarce światowej. Harmonizacja żądań i instrumentaryzacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz polskiej (krajowej) polityki rolnej stwarza przesłanki rozwoju rolnictwa na podstawie doświadczeń i środków zapewnianych przez Unię Europejską. Jednocześnie doświadczenia gospodarcze wskazują, że głównym czynnikiem rozwojowym każdego kraju jest umiejętność mobilizacji i wykorzystania wewnętrznych sił inwestycyjnych i rozwojowych: gospodarstw, rolnictwa, agrobiznesu, potencjału produkcyjnego poszczególnych obszarów (regionów) kraju itp.

Jednocześnie pojawiają się nowe siły (uwarunkowania) przyspieszające zarówno ewolucję światowej gospodarki rolniczo-żywnościowej, jak też związanej z tym ekonomiki produkcji rolnej, krajowej, europejskiej i światowej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. W okresie narastających procesów globalizacyjnych, kształtowanych głównie przez czynniki ekonomiczne i ich zmiany, pojawiają się nowe uwarunkowania i mechanizmy przemian produkcyjnych i społecznych, przyspieszenie procesów rozwoju i rekonstrukcji gospodarki w wielu krajach, zaś konsekwencje tych procesów mają charakter globalny i integrujący różne obszary świata oraz światowe procesy produkcyjne, społeczne i globalizacyjne.

Nawiązujemy także do prac oceniających WPR (*Health Check*) i uzyskanych efektów przedstawiających propozycje zmian WPR przewidywanych do ewentualnej realizacji w latach 2007-2013 lub w latach 2014-2020. Merytoryczna dyskusja obejmuje zestaw propozycji i ich analizę z punktu widzenia pożą-

danych zmian dla polskiej narodowej (krajowej) polityki rolnej. Jest to nawiązanie do strategicznych ról WPR i NPR w ich formułowania do 2013 r. i po 2013 r., oraz przyjęcia wynikających stąd ustaleń programowych, w tym ważnych dla Polski, rozwiązań zasad strategii i doświadczeń ewolucji WPR oraz potrzeb krajowej polityki rolnej (Narodowej Polityki Rolnej) zarówno do 2013 r., jak i w okresie budżetowym 2014-2020. Opracowanie niniejsze ma charakter sumującej syntezy i prezentacji uzasadnień, interpretacji i refleksji wynikających lub nawiązujących treści dwu prac autora opublikowanych przez IERiGŻ w ramach Programu Wieloletniego 2005-2009¹.

W opracowaniu prezentowane jest pozytywne podejście do zasad, systemów funkcjonowania oraz przyszłości WPR i NPR. Z przedstawionej charakterystyki WPR i jej funkcjonowania wnika, że niezależnie od bieżących trudności i zasad postępowania, które często się zmieniają zarówno w unijnej, jak i krajowej polityce rolnej, główną uwagę poświęcono prawidłowościom kreowania WPR w ramach programu integracyjnego UE, a także jej roli i przemianom oraz trudnościom w bieżącej realizacji i ocenach. 5-letni okres członkostwa Polski w UE i wynikające z tego doświadczenia jakie uzyskały w tym okresie kraj, rolnictwo i wieś, mogą być obecnie na podstawie tych doświadczeń, formułowane, uzgadniane w ramach UE i realizowane zgodnie z interesami i strategią rozwojową całej UE-27.

Szczególne znaczenie w UE-27 odgrywa potrzeba harmonizacji celów, zasad i narzędzi WPR oraz równowaga WPR i krajowych polityk rolnych. Wspólna Polityka Rolna uważna jest za najbardziej „wspólnotową” politykę Unii, a określenie celów, zasad i narzędzi oraz kierunków rozdysponowania funduszy w ramach tej polityki, przeniesione zostały w dużym zakresie na szczebel wspólnotowy, co oznacza znaczne ograniczenie kompetencji władz krajowych w dziedzinie polityki rolnej. Jednocześnie warunki rozwoju rolnictwa są w UE niezwykle zróżnicowane, nie tylko w ujęciu międzypaństwowym, ale także regionalnym i lokalnym. W założeniach Europejskiego Modelu Rolnictwa, przyjętego przez UE, zachowanie różnorodności środowiska i rolnictwa na obszarze Unii traktowane jest jako jeden z najważniejszych celów WPR.

Szeroki zakres i wszechstronny charakter współczesnej dyskusji dotyczącej WPR, uzasadniony jest potrzebą rozumienia istoty tej polityki, zachodzących zmian i ich uwarunkowań, interpretacji i zróżnicowań na różnych etapach roz-

¹ F. Tomczak, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego oraz: Zmiany i reformy WPR: konsekwencje dla rolnictwa i finansowana polityki rolnej* (Warszawa 2009, Raporty Programu Wieloletniego nr 125 i 126). W obu pracach przedstawiono bliżej zarówno ogólne zasady, ewolucję i charakterystykę WPR jak też interpretację, oceny, źródła i powołania (literatura) stanowiące podstawę i treść niniejszego opracowania stanowiącego rozwinięte podsumowanie (syntezę) obu wymienionych prac. Publikowane przez IERiGŻ prace, materiały i dokumenty z serii Zeszytów Programu Wieloletniego 2005-2009 przynoszą bogaty materiał faktyczny, teoretyczny i informacyjny, wykorzystany także w niniejszej syntezie.

woju Unii i poszczególnych krajów i realizacji przyjętej polityki. Z tych względów synteza niniejsza nawiązuje do problematyki i dyskusji, które są kontynuacją poszukiwań tendencji rozwojowych i rozwiązań jakie można stwierdzić obecnie i w przyszłości oraz uwarunkowań jakie wystąpią w realizacji przyjętych zasad, zadań i ustaleń w obecnym i następnym okresie rozwojowym (budżetowym) UE.

1. STRATEGICZNE CELE ROZWOJOWE POLSKIEGO ROLNICTWA

1.A. Strategiczne cele rolnictwa i ich uzasadnienia

Uzyskanie przez Polskę członkostwa Unii Europejskiej zmieniło wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania kształtujące stan obecny i perspektywy rolnictwa. W polityce rolnej było przyjęcie zasad Wspólnej Polityki Rolnej, tj. drogi rozwoju rolnictwa poprzez realizację tej polityki, postęp naukowo-techniczny i możliwie efektywne wykorzystanie zasobów produkcyjnych, zwiększenia dochodów rolniczych, zapewnienia „sprawiedliwego” poziomu życia rodzin rolniczych, stabilizację rynków rolnych, cen i dochodów oraz zapewnienie dobrego zaopatrzenia ludności w żywność (bezpieczeństwo żywnościowe), a także godziwych cen żywności dla konsumentów oraz zwiększenie konkurencyjności rolnictwa Unii i Polski na rynkach światowych.

Dla Polski szczególne znaczenie ma zgodność tej polityki z systemem gospodarstw rodzinnych – podstawą krajowego ustroju rolnego. Zasady te znajdują swój wyraz w Europejskim Modelu Rolnictwa (EMR) kreującym rolnictwo konkurencyjne, zdolne zwiększać produkcję i eksport na rynki światowe, bez nadmiernego subsydiowania, zapewniając zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, metody produkcji sprzyjające środowisku i produkcję o wysokiej jakości zdrowotnej. Jest to budowanie modelu rolnictwa zrównoważonego, wydajnego i zorientowanego na ochronę środowiska wsi oraz krajobrazu, zapewniającego żywność i dochody społeczności wiejskiej i rolniczej. Możliwie pragmatyczna polityka rolna ma rozgraniczać decyzje wspólne (Unii) od decyzji, jakie należą do kompetencji krajów członkowskich. Polityka rolna i jej reformy dążą do zapewnienia, że wydatki na jej realizację są uzasadnione rezultatami oczekiwanymi i uzyskiwanymi przez społeczeństwo i rolników.

Od czasu członkostwa UE uwaga środowisk politycznych, gospodarczych i rolniczych kierowana jest na zasady, praktykę i doświadczenia integracji europejskiej i to określa zakres związków i uwarunkowań mających wpływ na dzia-

łałność rolniczą w Polsce. Jednocześnie rolnictwo polskie stanęło wobec wyzwań związanych z działaniami dostosowującymi gospodarkę do wymagań wynikających z unijnych procesów integracyjnych. Wspólna Polityka Rolna jest szansą rozwoju produkcyjnego polskiej gospodarki rolnej. W skali Europy jest to polityka, która od pięciu dekad kształtuje rozwój, modernizację i restrukturyzację rolnictwa zachodnio-europejskiego, poprzez wzrost produkcji i dochodów w rolnictwie, zmniejszenie liczby zatrudnionych i poprawę struktury agrarnej. Polityka ta zapewniła Unii rozwiązanie problemów żywnościowych, zaopatrzenia w żywność i możliwości eksportowo-importowe w tym zakresie. Tym niemniej ceny na rynku żywnościowym były lub są niekorzystne, eksport rolniczo-żywnościowy subsydiowany, a dalsze korzystne zmiany w rolnictwie i na rynkach rolniczo-żywnościowych wiązane są z reformami i zmianami WPR wprowadzającymi nowe rozwiązania produkcyjne i rynkowe. Rozwój rolnictwa i wzrost jego dochodowości były podstawą rozwoju i urbanizacji wsi, poprawy warunków bytowych ludności rolniczej i wiejskiej, kształcenia i oraz awansu zawodowego i życiowego młodzieży wiejskiej. Polityka ta tworzy trwałe warunki ekonomiczne rozwoju i modernizacji rolnictwa poprzez wolny lub regulowany system cen i dopłat bezpośrednich, wspieranie ze środków publicznych inwestycji rolniczych i finansowanie rozwoju obszarów wiejskich, a także bieżące, pragmatyczne rozwiązania ogólnej polityki agrarnej, polityki cenowo-dochodowej i rozwoju obszarów wiejskich.

Na tej samej drodze polskie rolnictwo, wieś i gospodarka żywnościowa odpowiadają na podstawowe współczesne wyzwania: jak rozwijać i rozwiązywać złożone problemy pojawiające się w tym zakresie. Równie ważne jest określenie uwarunkowań decydujących o tym rozwoju zarówno w Polsce, jak i na świecie. Podjęcie tego wyzwania oznacza spojrzenie w przyszłość – określenie dróg rozwoju rolnictwa w przyszłości. Przeszłość i doświadczenia są interesujące jako źródło inspiracji i ustaleń zasad dla przewidywania zachodzących zmian i ewolucji rolnictwa, gospodarki rolniczo-żywnościowej i wsi polskiej.

Próby i dążenia do sformułowania, a następnie realizacji narodowej strategii Polski w zakresie polityki rolnej (nazywanych także programami, planami lub celami i zadaniami polityki rolnej), a w praktyce formułowanie celów, narzędzi i sposobów realizacji polityki rolnej mają w Polsce długą historię. Współczesny jej etap zapoczątkowany został przez wymogi transformacji systemowej, a następnie rokowania ze Wspólnotami Europejskimi (Unią Europejską) dotyczące członkostwa Polski w UE. Rokowania te, następnie akcesja Polski do UE, przypadały na dramatyczny okres rozwojowy polskiego rolnictwa i jego przystosowania do warunków i zasad funkcjonowania w gospodarce rynkowej oraz wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowaniach gospodarki rynkowej, ale tak-

że niezbędnych przystosowań do trudnych warunków okresu przed i po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE. Przyjęte i akceptowane zasady WPR, ich ewolucja, uzasadnienie i doświadczenie oraz mechanizmy zmian i ich zakres stanowią podstawowe uwarunkowania krajowe i europejskie dla kształtu oraz realizacji obecnej Narodowej Polityki Rolnej.

Określenie strategii przez politykę rolną wynika z doświadczeń dotyczących uprzednio krajowej polityki rolnej (agrarnej), obejmującej podstawowe zasady i relacje decydujące o tej polityce, jej cechach, narzędziach realizacji itp. Wraz z intensyfikacją europejskich procesów integracyjnych, polityka rolna państw UE nabiera charakteru dualnego: a) obejmuje narodową politykę rolną (NPR), realizowaną uprzednio w całości, a po akcesji do Wspólnot Europejskich w określonym zakresie, przez rządy narodowe (krajowe), według krajowej strategii, celów i środków oraz b) Europejską Wspólną Politykę Rolną (WPR) konstruowaną i ustalaną przez ośrodki decyzyjne UE oraz poszczególne kraje członkowskie, w tym Polskę, wraz z zapewnieniem finansowania oraz regulacji prawnych i ekonomicznych decydowanych przez system zarządzania i administracji Wspólnoty Europejskiej. Realizowana w systemie UE Wspólna Polityka Rolna i związane z nią budżetowe oraz prawne regulacje stanowią jednocześnie element wzmocnienia i ograniczenia dla narodowych polityk rolnych. Ograniczenia te, ich zasady, skutki i sposoby postępowania decyzyjnego, a także realizacyjnego w relacjach WPR – Narodowa (krajowa) Polityka Rolna są ważnym zakresem zainteresowania teoretycznego i praktycznego w systemie gospodarczym i politycznym UE.

Długofalowe strategie i programy rozwoju rolnictwa polskiego, które zapoczątkowały w dekadzie lat 90. ub. wieku obecne rozumienie narodowej strategii polityki rolnej, musiały uwzględniać w szczególności:

- nienowoczesność ówczesnej struktury gospodarczej kraju, charakteryzującej się dużym udziałem rolnictwa w zasobach produkcyjnych, niskim poziomem efektywności gospodarki rolnej, wysokim udziałem wydatków na żywność w budżetach ludności nierolniczej;
- niekorzystne relacje czynników produkcji skutkujących rozdrobnioną strukturą agrarną i jej konsekwencjami (niska wydajność pracy i niskie dochody, niewielki potencjał inwestycyjny itp.);
- występowaniem w rodzinnych gospodarstwach rolnych, dominujących w rolnictwie Polski, zróżnicowanych zjawisk opóźniających i ograniczających ich rozwój (niewielka skala produkcji, ograniczenia dochodowe i inwestycyjne, niski stopień wykształcenia, trudności adaptacyjne do rynku),

- trudną sytuacją w infrastrukturze i organizacji rynku rolnego ukształtowanych w okresie transformacji rynkowej oraz ograniczonego zakresu tworzenia nowej infrastruktury wiejskiej (np. spółdzielczość wiejska);
- nie ukształtowanego systemu nowoczesnego agrobiznesu integrującego rolnictwo i rynek rolny i pozarolniczych ogniw gospodarki żywnościowej, niskiej konkurencyjności krajowej i międzynarodowej rolnictwa;
- brak jednoznacznego określenia strategii i dróg rozwojowych rolnictwa w tym przyszłości gospodarstw rodzinnych w warunkach gospodarki rynkowej i integracji;
- ograniczenia możliwości wewnętrznych sił rozwojowych rozdrobnionego rolnictwa rodzinnego, nie wspieranego odpowiednim systemem własnych organizacji gospodarczych, społecznych i politycznych.

Narodowa strategia polityki rolnej podejmując oceny przeszłości i określając przyszłe podstawowe procesy zmian w rolnictwie uwzględnia, jako punkt wyjścia, ocenę stanu i potrzebę przemian struktur agrarnych, tj. struktur rodzinnego rolnictwa chłopskiego dominującego w gospodarce rolnej Polski. Z charakteru tych struktur i ich modelu ekonomicznego, wyrażanego przez wielkość i relacje czynników produkcji oraz ich wydajność, efektywność i dochodowość gospodarki wynika, że dominujące w tych strukturach małe gospodarstwa rolne spełniają głównie funkcje socjalne. Funkcjonują one we własnym obrębie, zaspokajają potrzeby żywnościowe rodziny rolnika i nie wchodzą w rynkowe związki zewnętrzne wynikające z towarowego charakteru gospodarstwa rolnego (większość małych gospodarstw nie ma charakteru towarowego). Na rynki i w związki z otoczeniem zewnętrznym wchodzą one w niewielkim zakresie, a jeśli są takie możliwości ze strony podaży i popytu na siłę roboczą, wchodzą w te związki poprzez rynek pracy, a nie rynek towarów. W takim okresie stanu gospodarczego, w jakim znajduje się Polska, rynek pracy poza gospodarstwem jest główną szansą, drogą i możliwością, szczególnie w okresach szybkiego rozwoju gospodarczego, zmian statusu ekonomicznego rodzin rolniczych. Zrozumienie tej strony strategii rozwojowej wsi i rolnictwa w Polsce jest coraz bardziej powszechne.

Zmiany rynkowe w okresie transformacji systemowej zapoczątkowały nową, rynkową strategię rozwoju rolnictwa. Środowisko ekonomiczno-rolnicze wskazywało, że realna sytuacja gospodarcza Polski tego okresu wymagała skonstruowania zrównoważonego systemu działania narzędzi rynkowych i środków interwencyjnych. Dyskusja o rynku i interwencji w gospodarce rolnej dotyczyła koncepcji polityki gospodarczej i polityki rolnej kraju, tj. zagadnień strategii rozwojowej rolnictwa polskiego. Ekonomści zajmujący się ogólną strategią rozwoju gospodarczego kraju podjęli zagadnienia strategii rozwojowej rolnic-

twa, zapewniając, że polityka rolna będzie integralną częścią ogólnych reform społecznych i gospodarczych.

Cele strategiczne dotyczące rolnictwa i sektora żywnościowego sformułowano w logice zasady, że nie można gospodarki rolnej podporządkować wyłącznie realizacji celów produkcyjno-ekonomicznych. Społeczeństwo ma do zrealizowania kilka celów, a substytucja między nimi jest ograniczona. Ekonomia operuje w tym zakresie dwoma teorematami: a) teorematem hierarchicznej struktury celów (cele niższego i wyższego rzędu oraz wyodrębniony cel nadrzędny, najczęściej maksymalizacji PKB per capita) oraz b) teorematem liniowej struktury celów współzależnych, tj. jednoczesnej realizacji kilku celów (model celów współzależnych, np. dotyczących segmentów sektora żywnościowego: wieś – środowisko naturalne – rolnictwo – gospodarka i społeczeństwo – wyżywienie). Cele te dotyczą zagadnień: produkcyjno-ekonomicznych, wyżywieniowych, generacyjnych (ciągłość gospodarstwa i chłopskiej rodziny), ekologicznych, komunalnych (funkcje układów osadniczych), socjalnych i społecznych oraz kulturalnych, oświatowych i politycznych. Możliwie pełna realizacja tych celów może być określana jako sformułowanie podstaw strategii uzyskania poziomu wysoko rozwiniętego rolnictwa.

Strategia rozwoju Polski na okres 2001-2020 sformułowana przez Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN za kluczowy warunek jej realizacji uznała nadanie rozwojowi całej gospodarki wiodącej roli, tj. zapewnienie wysokiego tempa rozwoju przy jednoczesnej zmianie (głębokiej przebudowie) struktury gałęziowej i produktowej gospodarki, a także powiązań z modernizacją technologiczną gospodarki, przygotowaniem do warunków cywilizacji informacyjnej, modernizacją stanu kwalifikacji i wiedzy społeczeństwa (ofensywa edukacyjna), zapewnienie aprobaty i poparcia społecznego oraz aktywnej roli państwa w dziedzinie dochodowej i ochrony warstw najsłabszych ekonomicznie. Zrealizowany miał być cel nadrzędny, tj. zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od UE. Wszystkie te ustalenia, mają odpowiednie dla strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Teza ta znalazła swój wyraz w przyjęciu zasad strategicznych na poszczególne pięciolecia: 2001-2005 – dokonanie przełomu w dziedzinach dynamizujących gospodarkę, tj. edukacji, budownictwie mieszkaniowym i nauce; 2006-2010 – proeksportowe przedstawienie gospodarki; 2011-2015 – przyspieszenie głębokiej restrukturyzacji gospodarki oraz główna fala inwestycji infrastrukturalnych; 2016-2020 – początek aktywnej przebudowy struktury agrarnej i przyspieszenia przepływu ludności ze wsi do miast. Pierwsze pięciolecie miało być zatem okresem dynamizacji gospodarki, drugie – jej proeksportowego przedstawienia, trzecie – rozbudowy infrastruktury, czwarte – przemieszczenia

ludności ze wsi do miast. Obecnie ocenić można, iż nie ma realnych szans na tak precyzyjne ustalenie głównych zadań strategicznych rozwoju Polski i okresów ich realizacji.

Klasyczne modele wyboru strategii składają się z czterech elementów: zestawu strategicznych opcji skonstruowanych dla istniejących i przewidywanych warunków, opracowania oczekiwanych przyszłych, prawdopodobnych scenariuszy rozwoju, określenia potencjalnych rezultatów założonych strategii dla alternatywnych scenariuszy oraz dokonania wyborów strategicznych zależnie od stopnia, w jakim strategia umożliwia spełnianie określonych oczekiwań (możliwości uzyskania zakładanych efektów), opracowana koncepcja (SGGW 2000) określała następujące opcje strategiczne dla rolnictwa polskiego: a) wzrostu produktywności tej gospodarki, b) pewności socjalnej, c) ochrony środowiska, d) sterowania rynkowego, e) trwałości przyjętych rozwiązań i f) rozwoju wsi. Charakteryzują one cechy i rozwiązania stwarzające możliwości wyboru oraz zróżnicowanego postępowania. W Polsce pozytywnie traktuje się integralne (łączone) traktowanie problemów oraz strategii rozwoju rolnictwa i wsi (obszarów wiejskich). Jest to uzasadnione postępowanie wynikające z roli drobnego rolnictwa rodzinnego i jego miejsca w gospodarce kraju oraz wsi. Zasady integralnej współzależności rolnictwa i wsi są analizowane, opisywane i prezentowane w dyskusjach ekonomiczno-rolniczych. Analizy obejmują koncepcję, zasady oraz atrybuty zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a za punkt wyjścia najczęściej przyjmują zasadę zrównoważonego rozwoju łącznie z potrzebami obecnych i przyszłych pokoleń. Zrównoważenie i trwałość, które składają się na treść *sustainability*, zakładają zarówno możliwe wykorzystanie dostępnych zasobów, jak i swoistą harmonię między potrzebami różnych uczestników procesu gospodarowania, a także odpowiednie godzenie celów krótko i długookresowych.

W IERiGŻ określając cele strategiczne dotyczące konkurencyjności, korzyści ekonomicznych (dochodów) oraz środowiska przyrodniczego i społeczno-kulturalnego sformułowano konkluzję, iż w strategii rozwoju rolnictwa, tj. wyborze drogi jego rozwoju, chodzi o wybór pomiędzy modelem industrialnym a modelem zrównoważonym rozwoju rolnictwa. W tych modelach (strategiach) ogniskują się główne cechy zróżnicowanych sposobów działalności rolniczej, jakie występują w krajach rozwiniętych. Zasadniczą cechą pierwszego modelu jest przetwarzanie wyczerpywalnych zasobów naturalnych na produkty rolnicze z korzyścią dla konsumentów (obfita podaż) i korzyścią społeczną (przesunięcie rolniczej siły roboczej do bardziej wydajnych sektorów). Cechą drugiego modelu jest równoważenie korzyści i niekorzyści produkcyjnych, ekonomicznych,

społecznych i środowiskowych. W obecnym okresie najistotniejsze jest właściwe rozumienie obu tych strategii rozwojowych rolnictwa.

Koncepcja strategiczna rolnictwa społecznie zrównoważonego, za jego cechę uważa działania, które nie zagrażają długookresowym interesom społeczności. Może być ona skuteczna wówczas, kiedy dobra i usługi środowiskowe otrzymają wysokie ceny rynkowe. Rolnictwo społecznie zrównoważone staje się nową filozofią gospodarowania i życia w środowisku wiejskim.

Problemy i hierarchię celów strategicznych rozwoju obszarów wiejskich określamy następująco:

- Podstawowym celem jest rozwój i wykorzystanie zasobów ludzkich istniejących na obszarach wiejskich, a możliwości pracy oraz posiadanie odpowiednich dochodów jest fundamentem ładu gospodarczego i społecznego odpowiadającego zasadom zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju.
- Kapitał ludzki ulega wzbogaceniu dzięki kształceniu i nabywaniu nowych umiejętności i zdolności produkcyjnych, zaś kluczowym czynnikiem rozwojowym jest edukacja w różnych formach i wszystkich etapach życia człowieka.
- Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa spełniają funkcje o podstawowym znaczeniu dla całego społeczeństwa.
- Warunkiem powodzenia implementacji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich jest stworzenie ram instytucjonalnych zarówno w skali krajowej, jak też implementacji i realizacji WPR w ramach UE.
- W strategii i polityce zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich podstawowe miejsce zajmuje rolnictwo. Jednym z najtrudniejszych elementów konstruowania nowej polityki rolnej UE, powiązanej z rozwojem obszarów wiejskich jest oddzielenie działalności gospodarczej rolnika, która jest regulowana przez mechanizm rynkowy, od działalności regulowanej i wynagradzanej przez mechanizm zarządzania publicznego.
- Ważnym celem strategicznym krajowej oraz wspólnotowej polityki rolnej jest zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej w ramach UE i kraju (zasada subsydiarności).

W definiowaniu i określeniach strategii w zakresie polityki rolnej oraz jej praktycznych rozwiązań uczestniczy IERiGŻ. Dyskusje i publikowane prace dotyczące modelu rozwoju polskiego rolnictwa wskazują na wartości merytoryczne i intelektualne strategii, koncepcji i programów rozwojowych oraz ich powiązania z uwarunkowaniami ogólnego rozwoju gospodarczego i zasadami integracji UE:

A. Rolnictwo naturalne. Forma rolnictwa reliktowa, żywotna, charakteryzuje się wysokim udziałem naturalnej produkcji rolniczej (na potrzeby żywnościowe rodziny), samozaopatrzenie, niskie powiązania z rynkiem, o niskim poziomie technicznym.

- B. **Rolnictwo industrialne.** Zwiększenie skali produkcji, przekraczanie ograniczeń biologicznych i technicznych. Komerccjalizacja rolnictwa, ciągły proces obniżania cen (mechanizm konkurencyjny). W konfrontacji z modelem rolnictwa industrialnego, model rozwoju rolnictwa polskiego polega na umiarkowanym wyposażeniu i kapitałochłonności produkcji oraz relatywnie wysokiej pracochłonności.
- C. **Rolnictwo społecznie zrównoważone.** Koncepcja nawiązująca do tradycji utrwalenia i rozwoju rodzinnych gospodarstw chłopskich jako przykładu zrównoważenia i racjonalności postępowania w danych warunkach.
- D. **Wzrost zrównoważony ekologicznie.** Koncepcja rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym rolnictwa, podkreślająca potrzebę maksymalizacji korzyści rozwoju gospodarczego i ochrony zasobów naturalnych w okresie długim.
- E. **Wzrost zrównoważony ekonomicznie.** Koncepcja wskazująca na potrzebę zrównoważonego rozwoju różnych gałęzi produkcji, zatrudnienia, dochodów, interesów środowiska itp. Priorytet celów jednostek musi być skorelowany z potrzebami całego społeczeństwa.
- F. **Strategia polaryzacji dwubiegunowej.** Koncepcja powiązana z liberalizmem rynkowym i procesami strukturalnymi w gospodarce. W rolnictwie dotyczy zmian struktury agrarnej i określana jest jako strategia kontrolowanych przekształceń strukturalnych rolnictwa rodzinnego.
- G. **Strategia ewolucji naturalnej.** W rolnictwie rodzinnym istnieje wewnętrzny mechanizm zmian strukturalnych, którego podstawą są zmiany pokoleniowe oraz naturalne dochodzenie poszczególnych gospodarstw do stadium dojrzałości, następnie schyłku lub degradacji. Szczególne znaczenie mają tu siły zmieniające otoczenie gospodarstw.
- H. **Mechanizm zmian kontrolowanych.** Aktywne państwo i aktywna polityka może programować i realizować politykę restrukturyzacji modernizacji rolnictwa (zwykle na wyższych szczeblach rozwoju gospodarczego).
- I. **Rozwój indukowany.** Wymuszony rozwój rolnictwa ze szczególnym uwzględnieniem środków produkcji wnoszonych do rolnictwa z zewnątrz. Model ten jest szczególnie popularny w krajach znajdujących się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego.
- J. **Od rolnictwa do agrobiznesu.** Rozwój gospodarczy oznaczający ściśle powiązanie wszystkich elementów gospodarki żywnościowej w zintegrowany system produkcji, dystrybucji i konsumpcji żywności (agrobiznes). System ten jest w Polsce na relatywnie niskim poziomie rozwoju i charakteryzuje się dominacją rolnictwa zarówno w zasobach produkcyjnych, jak i wytwarzania żywności w całym łańcuchu: od pola rolnika, produkcji rolniczej i związanych z tym nakładów do przemysłów przetwórczych, handlu i przechowywania oraz konsumpcji żywności i zużycia produktów rolniczych (agrobiznes).

K. Równowaga środowiskowa i społeczna. Koncepcja nawiązująca do rozwoju rolnictwa i jego funkcji w wytwarzaniu, a także zachowaniu dóbr publicznych oraz wykorzystania użyteczności zasobów naturalnych, w tym przypadku ziemi.

Określenie polskiej narodowej strategii w zakresie polityki rolnej w warunkach rzeczywistego i aktywnego członkostwa Polski w UE może być dokonane różnymi sposobami. Głównym elementem konstrukcyjnym rozumienia tej kwestii jest zdefiniowanie przebiegu i uwarunkowań kształtujących współczesną światową drogę rozwoju rolnictwa i aktualne oraz przyszłe miejsce na tej drodze rolnictwa polskiego. Współczesne doświadczenia światowe wskazują, że rozwój gospodarczy i społeczny każdego kraju w coraz szerszym zakresie zależy zarówno od uwarunkowań charakterystycznych dla kraju, jak też od międzynarodowej współpracy gospodarczej, integracji regionalnej (np. Unia Europejska) oraz procesów globalnych zachodzących w skali światowej. W przypadku Polski dotyczy to światowych procesów i tendencji rozwoju wsi oraz rolnictwa, a także konsekwencji, doświadczeń i nauk, jakie wynikają z tego dla kraju. Porównania, konfrontacja i zwiększająca się presja na przyspieszenie procesów wyrównawczych (konwergencyjnych) w skali poszczególnych regionów świata i w skali światowej jest coraz mocniej akcentowaną siłą mobilizacji rozwojowej gospodarki światowej. Polska weszła w ten proces w ostatnich latach, tj. do 2009 r. w sposób dynamiczny (np. zmiany relacji zatrudnienia i migracji kraj – zagranica).

Analiza światowych tendencji rozwoju gospodarczego i rolnictwa wskazuje, że są one powiązane z poziomem rozwoju gospodarczego danego kraju (obszaru). Polska znajduje się na średnim miejscu w światowej hierarchii (drodze) rozwojowej: wg Banku Światowego jest to wartość PKB w granicach 14-16 tys. USD na 1 mieszkańca kraju rocznie licząc według parytetu siły nabywczej dolara USA. Z tego wynika najistotniejszy wniosek: Polska wyszła z dużej grupy krajów najbiedniejszych, zaś w pełni nie weszła do grupy krajów bogatych (należy do najbiedniejszych państw wyżej rozwiniętych).

Taki poziom rozwoju gospodarczego Polski, rodzi praktyczne konsekwencje, zarówno w zakresie możliwości finansowania i przyspieszenia rozwoju gospodarczego, tj. potrzeby akumulacji lub uzyskania np. poprzez kredyty lub pomoc inwestycyjną, środków na cele rozwojowe. Jednocześnie nisko rozwinięte gospodarczo kraje świata uzyskują pomoc finansową lub odpowiednie przywileje dla realizacji celów rozwojowych, tj. przejścia od niskiego do wyższego poziomu rozwoju gospodarczego (wyższej wartości PKB). Polska plasuje się powyżej dużej grupy krajów biednych, a poniżej grupy krajów bogatych i znajduje się w niekorzystnym miejscu w ekonomicznej hierarchii rozwojowej świata. Zasady integracji europejskiej, w tym zasada solidarności i pomocy rozwojowej, a także dynamika rozwoju kraju, lub odporność na zjawiska kryzysowe,

stwarzają Polsce korzystne warunki przyspieszenia rozwoju gospodarczego (w tym także przez system finansowania WPR i rozwoju obszarów wiejskich).

Krajowa polityka rolna dotyczy szczególnie zasad i tendencji rozwoju rolnictwa rodzinnego. Jednocześnie określenie polskiej narodowej strategii w zakresie rolnictwa i polityki rolnej wymaga uwzględnienia sił rozwojowych o charakterze globalnym (światowym), mających znaczenie dla obecnego oraz przyszłego rozwoju rolnictwa polskiego, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich.

a) Systematycznie zwiększa się popyt na żywność. Przy stabilizacji lub wzroście liczby ludności i zwiększającym się dochodzie, procesom tym towarzyszą zmiany poziomu i struktury popytu oraz nowe wymagania konsumentów, np. wzrost popytu na produkty o wyższym stopniu przetworzenia, bezpieczeństwa zdrowotnego, jakości itp., oraz zmiana priorytetu produkcji żywności na rzecz potrzeb konsumentów i popytu na żywność.

b) Światowy proces polaryzacji gospodarstw i farm, a w związku z postępowaniem technicznym i organizacyjnym coraz mniej gospodarstw wytwarza coraz większą część światowej produkcji żywnościowej. To powoduje, iż bez tworzenia możliwie pełnego lub częściowego zatrudnienia poza rolnictwem, zmniejszają się szanse rozwiązania problemu dochodowego rolnictwa.

c) Obserwuje się odchodzenie od interwencjonizmu państwowego, postępuje liberalizacja handlu oraz globalizacja rynków światowych i lokalnych.

d) Występuje tendencja zachowania wysokiej jakości środowiska, co skutkuje wprowadzeniem różnych regulacji prawnych i ekonomicznych ograniczających niekorzystne praktyki produkcyjne w rolnictwie.

e) Pojawiają się nowe możliwości wzrostu produkcji rolniczej i żywnościowej w wyniku stosowania nowoczesnych technologii i zwiększenia wykorzystania istniejącego potencjału produkcyjnego, nowej infrastruktury przetwórczej, transportowej i marketingowej na rynkach krajowych oraz międzynarodowych.

f) Rządy zwracają uwagę na warunki produkcji, system cenowy oraz walkę z ubóstwem ludności rolniczej.

Na tym tle obecne i przyszłe problemy rolnictwa polskiego, traktowane jako integralny element gospodarki narodowej wskazują, że Polska przechodzi do stanu gospodarki, kiedy priorytety rozwoju o największej dynamice i możliwościach kreacji dóbr i usług w coraz mniejszym zakresie dotyczą rolnictwa, zaś w coraz większym wskazują na dominację nowych sił rozwojowych: telekomunikacji, informatyki, transportu, usług, kształcenia, ochrony środowiska itp. Dla kraju tej wielkości i na tym stopniu rozwoju co Polska, o dużym znaczeniu gospodarki rolniczo-żywnościowej, jest to istotny element ogólnej strategii dotyczącej przyszłości. Ogólne problemy strategii rozwojowej kraju wpływają i będą coraz mocniej wpływały oraz zmniejszały dotychczasową rolę i funkcje gospodarki rolniczej zarówno na obszarach wiejskich, jak też w systemie

gospodarki żywnościowej i współpracy międzynarodowej. Stanowi to nowe przesłanki dyskusji i kreacji strategii rozwojowej rolnictwa polskiego w okresie dynamizacji procesów integracyjnych i globalizacyjnych oraz zachodzących przemian demograficznych i wyżywieniowych Polski, Europy i świata.

Istotę narodowej strategii rozwojowej tworzą potrzeby, szanse i możliwości, tempo i struktura rozwoju gospodarczego. Ogólny rozwój gospodarczy, jego stabilna dynamika i zrównoważona struktura są najistotniejszym elementem strategii rozwojowej wsi, rolnictwa, obszarów wiejskich i gospodarki żywnościowej. Jednocześnie z charakteru, struktury i dynamiki gospodarczej powstają także ograniczenia w rolnictwie o charakterze strategicznym. Wiążą się one z rezultatami mechanizmów rozwojowych rolnictwa wymuszających przemiany strukturalne i ich pozytywne oraz negatywne konsekwencje. Najtrudniejsze związane z tym problemy dotyczą np. przemian w strukturze agrarnej, zatrudnieniu rolniczym i bezrobociu oraz ograniczeniach dochodowych i inwestycyjnych w procesie restrukturyzacji rolnictwa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006 r.) określiło strategię rozwoju kraju w latach 2007-2015 przedstawiając jej uwarunkowania i przesłanki (sytuacja społeczno-gospodarcza, specyfika sytuacji Polski – atuty i słabe strony, Polska w świecie i UE, szanse i zagrożenia oraz podstawowe dylematy rozwojowe, wizję rozwojową do 2015 r., a także cel główny i priorytety strategii narodowej (wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i jego jakości, budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej), uwarunkowania jej finansowania oraz system realizacji strategii.

W nawiązaniu do podejścia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego można określić też narodową strategię Polski w zakresie polityki rolnej jako zestawu narzędzi i sposobów realizacji sformułowanego oraz przyjętego postępowania i możliwości prowadzenia polityki rolnej przez Polskę w ramach WPR. Występuje tu potrzeba wizji i strategii rozwoju kraju, gdyż gospodarka podlega transformacji, restrukturyzacji, umocnieniu rynkowemu i współpracy międzynarodowej, zaś przyspieszenie dynamiki rozwojowej oznacza zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów i możliwości produkcyjnych oraz usługowych kraju, co usprawnia system instytucjonalny i regulacyjny gospodarki, zaś wsparcie UE kreuje aktywną szansę przyspieszonego rozwoju gospodarczego i społecznego Polski.

Strategia rozwoju obszarów wiejskich podkreśla potrzebę ożywienia gospodarczego tych obszarów przede wszystkim poprzez rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości i aktywności gospodarczej oraz wspieranie modernizacji

przetwórstwa rolno-spożywczego. Innym elementem jest wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych i ich dostosowanie do wymogów i warunków gospodarowania charakterystycznych dla krajów UE (europejski model rolnictwa, integracja produkcyjna, wsparcie młodych rolników, poprawa dochodowości gospodarstw, unowocześnienie produkcji rolniczej oraz organizacji i ekonomiki jednostek produkcyjnych) itp. Podkreśla się rozwój i poprawę infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich, wzrost wartości kapitału ludzkiego oraz aktywizacji zawodowej mieszkańców wsi. Szczegółowe ustalenia podsumowują i rekomendują wskazania, propozycje formułowane oraz dokumentowane przez nauki rolnicze i ekonomiczno-rolnicze oraz doświadczenia polskie i zagraniczne.

W związku z szansą szybkiego rozwoju kraju oraz dużych opóźnień rozwojowych w stosunku do krajów np. UE-15, potrzebna jest strategia rozwoju, która wyznacza i porządkuje cele oraz priorytety w perspektywie średniookresowej. W tej perspektywie strategia rozwoju kraju i rolnictwa, a także uwarunkowania tego rozwoju dają się w dużym zakresie definiować, interpretować i wykorzystywać do formułowania i realizacji Narodowej Strategii Polski w zakresie polityki rolnej zajmującej się przede wszystkim ustaleniem celów i narzędzi realizacji tej polityki. Jednocześnie ujęcie w takiej perspektywie pozwala na bieżące precyzowanie zarówno ogólnych zasad rozwoju gospodarczego kraju (wzrost gospodarczy, modernizacja gospodarki, jej konkurencyjność i innowacyjność), jak też określenie dalszego rozwoju kraju i warunków jego realizacji, dzięki umocnieniu polskiej gospodarki w UE i na świecie. Z tego wynika postulat takiego postępowania, zgodnie z wymogami Strategii Lizbońskiej, by Polska dysponowała jasno zdefiniowaną polityką gospodarczą umożliwiającą zmniejszenie dystansu rozwojowego w stosunku do innych krajów UE.

To warunkuje strategiczną zasadę i potrzebę przyspieszenia procesów modernizacyjnych kraju i jego awansu cywilizacyjnego. W szczególności nowoczesna polityka rozwoju jest konieczna dla wykorzystania członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Strategia Rozwoju Kraju ma być, zgodnie ze wstępnymi przewidywaniami rozwoju Polski w latach 2013-2025, nadrzędnym wieloletnim impulsem postępu społeczno-gospodarczego, stanowiącym odniesienie do innych strategii i programów rządowych. Strategia rozwoju kraju 2007-2015 (SRK) określa cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które mają to zapewnić. Na tej podstawie formułowane są inne strategie i programy, np. Narodowa Strategia Spójności (Narodowa Strategia Ramy Odniesienia) i Krajowy Plan Strategiczny Obszarów Wiejskich (w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 z zastosowaniem reguły wydatkowania środków

n+2 lata). SRK umożliwia integrację i koordynację polityki spójności, m.in. ze Wspólną Polityką Rolną.

Strategia Rozwoju Kraju definiuje wizję Polski do 2015 r., a jej istotą jest określenie Polski w 2015 r., jako kraju o wysokim poziomie i jakości życia oraz silnej i konkurencyjnej gospodarce. Nastąpi wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia, rozwinie się gospodarka oparta na wiedzy, rozbudowana zostanie infrastruktura techniczna i społeczna. Kraj powinien być uporządkowany przestrzennie, chroniący zasoby środowiska naturalnego i prowadzący politykę zrównoważonego rozwoju. Głównym celem strategii rozwojowej jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin. Państwo będzie dążyło do zachowania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Tak optymistycznie sformułowane cele i nadzieje ich realizacji w tych kierunkach i terminach, są wskaźnikiem nadmiernego optymizmu przy formułowaniu tych programów i są przedwczesne w stosunku do realnych szans ich wykonania (szczególnie w warunkach i zasadach obecnego funkcjonowania gospodarki polskiej).

Z założeń wynikają priorytety grupujące kierunki i główne działania umożliwiające realizację i osiągnięcie wymienionego głównego celu SRK: wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki; poprawy stanu infrastruktury technicznej i społecznej; wzrostu zatrudnienia, budowy zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa; rozwoju obszarów wiejskich; rozwoju regionalnego i podniesienia spójności terytorialnej. Analiza priorytetów strategii rozwoju obszarów wiejskich wskazuje, że dotychczasowa polityka nie doprowadziła do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju miast i wsi, różnice te zostały pogłębione. Tymczasem obszary wiejskie mają stać się konkurencyjną alternatywą zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, zaś praca i zamieszkanie na wsi oraz w małych miasteczkach może stać się prawdziwą alternatywą dla dużych miast. Postępowanie wobec obszarów wiejskich uwzględnia zarówno rolniczy, jak i pozarolniczy rozwój wsi, tym niemniej światowe tendencje rozwojowe w zakresie przestrzennym świata wskazują na stałą i ciągłą dynamikę rozwojową aglomeracji wielkomiejskich. Nic nie wskazuje, aby w najbliższych dekadach uległo to zmianie.

Strategia Rozwoju Kraju formułuje główny jej cel, tj. podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Jej istotą jest przyjęcie wizji Polski w 2015 r. jako kraju dążącego do perspektywy i warunków osiągnięcia możliwie wysokiego poziomu PKB na jednego mieszkańca kraju UE. Szanse takie związane są z szybko zmieniającymi się uwarunkowaniami zewnętrznymi rozwoju Polski wynikającymi z procesu globalizacji rynku produktów, usług i wiedzy oraz możliwości globalnej sprzedaży towarów i usług. Jednocześnie Polska dysponuje dużymi możliwościami realizacji takiego celu: dobra z tego punktu wi-

dzenia lokalizacja kraju, dobrze wykształceni pracownicy, niskie koszty pracy, stabilność gospodarcza i polityczna wynikająca z członkostwa UE, znaczenie oczekiwania szybkiego wzrostu gospodarczego itp. Tym niemniej, jakkolwiek większy zakres procesów wyrównawczych (konwergencyjnych) jest niemożliwy do pełnej realizacji w perspektywie do 2015 r. To wpływa na potrzebę i możliwości realnego określenia narodowej strategii Polski w zakresie polityki rolnej i warunków jej realizacji.

Skuteczna realizacja rolniczo-wiejskiej części Strategii Rozwoju Kraju wymaga zrozumienia potrzeby weryfikacji tradycyjnego XX-wiecznego podejścia do ogólnej polityki gospodarczej, w tym do polityki rolnej. Obecny okres rozwoju gospodarczego coraz szybciej nabiera integracyjnego i globalnego charakteru, a sukces zależy od skuteczności realizowanej strategii gospodarczej (w tym rolniczo-żywnościowej) na europejskim i globalnym rynku produktów, usług, pracy i wiedzy. Rolnictwo, gospodarka żywnościowa, agrobiznes tradycyjnie częściej odwołują się do doświadczeń przeszłości aniżeli przyszłości, tj. potrzeby analizowania, przewidywania i realizowania nowych uwarunkowań rozwojowych gospodarki rolniczo-żywnościowej, jakie dotyczą i będą dotyczyły XXI wieku.

W Polsce w latach 2003-2004 podjęte zostały prace nad planem rozwoju kraju na lata 2004-2006, następnie zaś na lata 2007-2013. W 2005 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowało dokument pt. „*Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy roku 2020)*”. Wskazuje się tam, że integracja europejska stworzyła nowe warunki dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a Strategia odnosi się do najważniejszych zagadnień związanych z programowaniem kierunków rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w średniej perspektywie czasowej. Dokument podkreślał zgodność polskiej polityki rolnej z kierunkiem realizowanej wówczas reformy WPR i kładł nacisk na zrównoważony rozwój rolnictwa oraz zwiększenie znaczenia obszarów wiejskich, przez wprowadzenie nowych instrumentów i rozwiązań. Uwzględniono kierunki reformy wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Polityka ta kładzie obecnie większy nacisk na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 definiuje główne problemy i zagrożenia oraz szanse rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, a także wskazuje ich źródła. Ich charakterystyka odnosi się zarówno do zagadnień bieżących, jak i tych, które mogą pojawić się w przyszłości – do roku 2020. Jako cel nadrzędny strategii uznano poprawę warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy. W zakresie rolnictwa cele przyjętej wówczas strategii objęły: wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów

wiejskich, poprawę konkurencyjności rolnictwa, wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości żywienia.

Jeśli chodzi o przyszłość to w latach 2007-2013 w Polsce przewiduje się realizację modelu wielofunkcyjnego rozwoju wsi i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa. Wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich nastąpić ma przez zróżnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów, kształtowanie produkcji rolnej w zgodzie z wymogami środowiska i zachowaniu walorów krajobrazowych. Ważną rolę odgrywać ma poprawa infrastruktury społecznej i technicznej na obszarach wiejskich. Wszystkie te działania służyć mają zmniejszeniu bezrobocia, w tym strukturalnego, na obszarach wiejskich.

Za element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich *Strategia* uznała poprawę konkurencyjności rolnictwa, a w efekcie wzrost jego dochodowości. Charakter priorytetowy mają mieć działania służące poprawie efektywności i dochodowości gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację i zmianę struktur rolnych. Kolejny cel *Strategii*, odnosi się do wzmocnienia wybranych gałęzi przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności. Wsparcie ma być udzielane na inwestycje związane z modernizacją zakładów przetwórczych. Wspierany będzie marketing oraz promocja polskich artykułów rolnych podobnie jak wspieranie produktów tradycyjnych i regionalnych.

Rolniczo-ekonomiczna interpretacja integracyjnego (a także globalizacyjnego) punktu (czasu zwrotnego) jest szansą dla sformułowania ogólnych zasad strategii gospodarki rolniczej w Polsce. **Strategię taką i jej uwarunkowania możemy obecnie zdefiniować jako konwergencyjno-rozwojową, tj. doganiania i modernizacji doganiającej, wyrównującej oraz równoważającej polską gospodarkę rolniczo-żywnościową i obszarów wiejskich. Oznacza to, że jest szansa sformułowania zintegrowanej syntezy współczesnych uwarunkowań, koncepcji i dróg rozwoju rolnictwa w warunkach UE oraz procesu globalizacji. Określa to nowe uwarunkowania strategii (filozofii) rozwoju polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej znajdującej się w procesie integracyjnym jako gospodarka żywnościowa (agrobiznes) i rolnicza gospodarka nieżywnościowa (włókna, biopaliwa, produkcja niszowa, agroturystyka itp.** Rezultatem takiego postępowania jest możliwie wyraźne zwiększenie szans racjonalizacji wykorzystania czynników produkcji w całej gospodarce, wzrostu wydajności pracy, dochodów itp., tj. przyspieszenie współczesnych procesów restrukturyzacyjnych i rozwojowych rolnictwa polskiego.

Może to być jednocześnie **strategia realizacji modelu rolnictwa wspierającego rozwój gospodarczy kraju dla możliwie szybkiego wzrostu PPP GNP, tj. strategii wykorzystania wszelkich możliwości wzrostu gospo-**

darczego i zwiększenia wydajności pracy w całej gospodarce narodowej i wszystkich formach aktywności gospodarczej, w rolnictwie i w całym agrobiznesie. Zaś praktyczne uplasowanie (miejsce) rolnictwa polskiego w UE-27 i oznacza intensywną produkcję roślinną (zboża, rośliny okopowe, pasze), chów bydła mlecznego i mięsnego, chów trzody chlewnej, produkcję ogrodniczą i specjalną (intensywną). Przykład Holandii, Danii, Szwecji, Finlandii wskazuje, że jest to możliwe.

1.B. Ocena zgodności celów strategicznych rolnictwa polskiego z celami reformowanej WPR

Cele i sposoby określania narodowej strategii Polski w zakresie rolnictwa i polityki rolnej wynikają z roli i miejsca w rolnictwie i w całej gospodarce narodowej (a także rozwoju społecznym i politycznym) systemu rolnictwa rodzinnego (chłopskiego). Polska ekonomia agrarna prezentuje oceny drogi rozwojowej rolnictwa rodzinnego, sił decydujących o zmianach tej gospodarki, uwarunkowań oraz zewnętrznych i wewnętrznych mechanizmów tych zmian, roli nowych procesów integracyjnych i globalizacyjnych, relacji pomiędzy rozwojem gospodarki rodzinnej a strategią i programami gospodarczymi rolnictwa, przyszłością tej gospodarki itp. Z punktu widzenia kształtowania, interpretacji i realizacji narodowej strategii w zakresie polityki rolnej w procesie integracji europejskiej, w odróżnieniu od państw UE-15, Polska nie zakończyła dotąd rozwoju od społeczeństwa chłopskiego (rolniczego) do społeczeństwa przemysłowego i usługowego. Państwa UE-15 przeszły tą klasyczną drogę rozwojową (etapy rozwoju ekonomicznego) od społeczeństw rolniczych do społeczeństw przemysłowych, co znajduje swój wyraz zarówno w poziomie i strukturze zatrudnienia, jak też poziomie i strukturze PKB. Rolnictwo polskie charakteryzuje się jednocześnie opóźnieniem rozwoju produkcyjnego i strukturalnego w stosunku do państw Unii.

Przypomnieć należy, że w gospodarce światowej do najbardziej charakterystycznych zjawisk należą tendencje do regionalnej współpracy i integracji gospodarczej. Ma to związek z rosnącym umiędzynarodowieniem życia gospodarczego i zwiększającym się społecznym podziałem pracy. Obecnie Polska nie może rozwijać się bez powiązań gospodarczych z innymi krajami. Proces ten stwarza szanse rozwojowe, które wynikają z korzyści osiąganych między innymi w wyniku rozszerzenia zbyt małych rynków wewnętrznych lub uzyskiwania innych źródeł finansowych. Zakres tych współzależności wymusza zwiększenie stopnia otwarcia względem gospodarki światowej, co staje się

także warunkiem szybszego rozwoju gospodarczego. Rozwój gospodarczy kraju jest możliwy w warunkach zwiększenia związków handlowych, kooperacyjnych, technologicznych, inwestycyjnych i naukowych z innymi obszarami świata. W Polsce nie jest powszechne zrozumienie tych współzależności. Znajduje to swój wyraz w trudnościach współpracy krajów sąsiedzkich w zakresie handlu rolniczo-żywnościowego, jak też niedocenianiu praktycznych i rozwojowych szans wynikających z członkostwa Polski w UE, realnym i rzeczywistym klubie bogatych państw.

Obecnie kształtowane są trwałe zasady i uwarunkowania narodowej strategii (polityki rolnej) w powiązaniu z celami WPR. Dotyczy to następujących zasad: wspólnego rynku (swobodny przepływ produktów rolnych między krajami członkowskimi), preferencji Wspólnoty (pierwszeństwo zbytu produktów rolnych na rynku krajów Wspólnoty, tj. ochrona rynku wewnętrznego przed importem); solidarności finansowej (zobowiązanie wszystkich krajów członkowskich do partycypowania w kosztach wspólnej polityki rolnej).

Istnieją też obszary, które wykraczają poza priorytety unijne i należą do krajowej polityki rolnej, np. polityka edukacyjna, ochrona środowiska naturalnego, polityka rozwoju regionalnego, program zalesień, wcześniejsze emerytury. W ten sposób występują praktycznie polityki: a) zastrzeżone dla UE (wspólny rynek, monopol przetworów rolnych, solidarność finansowa), b) zastrzeżone dla rządów narodowych (edukacja rolnicza, polityka socjalna) oraz c) dla rządów krajowych i regionów (ochrona środowiska, jakość terenów wiejskich, wspieranie rolnictwa wielofunkcyjnego i zrównoważonego). Prostota i jasność nie jest przy tym charakterystyczną cechą WPR.

Procesy rozwojowe rolnictwa oznaczają zmiany, restrukturyzację, ich ewolucję i uwarunkowania oznaczające, że występują szanse i wyzwania, jakich dotąd rolnictwo polskie nie doświadczało. Występują jednocześnie znaczne opóźnienia procesu unowocześnienia tego działu gospodarki w stosunku np. do krajów Europy Zachodniej. Jest to ważny praktyczny punkt wyjścia do formułowania i realizacji narodowej strategii w zakresie polityki rolnej obecnie i w przyszłości. Do wymienionych zestawów uwarunkowań kreacji strategii rozwojowej rolnictwa w obecnym okresie dodać można potrzebę wykorzystania podstawowych oraz trwałych doświadczeń wynikających dla rolnictwa i jego strategii z doświadczeń uzyskanych w początkach XXI wieku. Odnoszą się one do:

- współzależności rozwoju rolnictwa z rozwojem gospodarczym i wszystkimi czynnikami i ograniczeniami tego rozwoju;
- trwałych zmian techniczno-organizacyjnych i strukturalnych w rolnictwie, w tym szczególnego procesu coraz szybszych zmian koncentracyjnych w rolnictwie na wyższych poziomach rozwoju gospodarczego;

- trudności i kontrowersji dotyczących rynku żywnościowego, ekonomii produkcji, procesów transformacyjnych, integracyjnych i globalizacyjnych w rolnictwie;
- kształtowania się nowych uwarunkowań rozwoju rolnictwa związanych z nową industrializacją, gospodarką usługową, informatyczną i gospodarką opartą na wiedzy;
- kształtowania się uwarunkowań rozwoju gospodarki rolnej i żywnościowej wynikających z handlu i współpracy międzynarodowej oraz integracji regionalnej;
- braku jednolitego modelu i jednolitej strategii postępowania i rozwiązań, które mogłyby być uznane za pewne, trwałe, przy ciągłym przekonaniu o kryzysie rolnym, kryzysie żywnościowym, kryzysie chłopskim itp.

Analiza doświadczeń światowych, tj. praktycznie przeszłości gospodarczej, jest niezbędna w procesie kumulacji wiedzy i doświadczeń dla poszukiwania nowych sposobów efektywnego działania z punktu widzenia przyszłości. Jest to jedna z zasad określania każdej strategii rozwojowej. Cele i droga realizacji strategii agrarnej w obecnych uwarunkowaniach pozwala na określenie przyszłości, która nas czeka lub do której dążymy. Wynika to także z tego, że europejskie i światowe uwarunkowania rozwojowe w coraz szerszym zakresie określają drogę i możliwości rozwojowe polskiego rolnictwa w dziedzinie:

- efektów rozwoju gospodarczego, postępu technicznego, nauki i ekonomiki produkcji,
- efektów skali i ekonomii produkcji, nakładów i gospodarowania zasobami,
- efektów ekonomicznych: wydajności, dochodów, racjonalizacji zasad gospodarowania,
- sił konwergencyjnych ujednociających proces rozwojowy rolnictwa światowego i jego konsekwencje, w tym procesy wyrównawcze i koncentracyjne (skala produkcji).

Współczesne uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego określają wybór i realizację strategii rozwoju drogą wyznaczaną przez stan rolniczej gospodarki rodzinnej: chłopskiej i farmerskiej. Zestaw argumentów i uzasadnień dokumentujących realność i właściwości procesów koncentracyjnych wskazuje, że obecne tendencje i uwarunkowania rozwoju gospodarki polskiej wymagają akceptacji nowego paradygmatu funkcjonowania każdej działalności gospodarczej, tj. efektywności, konkurencyjności, nowoczesnych technologii, produktów, organizacji itp. Proces transformacji i procesy integracyjne, szczególnie kolejne doświadczenia realizacji WPR, wykazują dużą lukę rozwojową pomiędzy stanem chłopskiej gospodarki rodzinnej, z jaką w większości mamy do czynienia w Polsce a dotychczasową rekonstrukcją i unowocześnieniem tej gospodarki.

Gospodarka rodzinna w Polsce, podstawowa część systemu agrarnego kraju, przeżywa trudności przystosowawcze, których przewyciężenie jest niemożliwie przy zachowaniu zasady jej obrony i zachowaniu oraz wspieraniu w dotychczasowym kształcie strukturalnym, produkcyjnym i organizacyjnym.

Wskazuje to na słuszność zasad i form nowego modelu, strategii i ewolucji rolnictwa rodzinnego sformułowanych i realizowanych zarówno w okresie transformacji systemowej, jak też obecnego okresu integracji gospodarczej. Model taki, na podstawie doświadczeń światowych, widzieć można, jako system farmerskich gospodarstw rodzinnych (przejście od charakteru chłopskiego do charakteru farmerskiego), zróżnicowanych, dobrze wyposażonych i zorganizowanych, znajdujących się w ciągłej zmianie i ewolucji oraz zintegrowanych w jednostkach systemu agrobiznesu.

W Polsce przejście do gospodarki rynkowej i następnie członkostwo w Unii Europejskiej ukształtowało nową sytuację w rozumieniu zasad rozwojowych, strategii i przyszłości rolnictwa. W szczególności ukształtowały się dwa podejścia (rozumienia) drogi rozwojowej gospodarki rolniczo-żywnościowej w obecnym czasie: a) droga industrialna (charakterystyczna dla okresu industrializacji i postindustrializacji), jaką przebyły kraje wyżej i najwyżej rozwinięte, w tym wszystkie państwa UE i b) droga określana, jako ekologiczna. Zasadą drogi pierwszej, najogólniej biorąc, jest założenie, iż rolnictwo rozwija się według pewnych prawidłowości zależnych od poziomu rozwoju gospodarczego i w tym sensie jest to droga jednolita i powtarzalna. Koncepcja drogi ekologicznej akcentuje ocenę o wyczerpaniu się możliwości rozwojowych drogą industrialną (praktycznie dościgania krajów rozwiniętych) i wzrost znaczenia drogi określanej jako rozwój ekologiczny, zrównoważony, akcentujący problemy ochrony środowiska przyrodniczego i społecznego, a nie potrzeby intensyfikacji nakładów, uprzemysłowienia i modernizacji o charakterze przemysłowym. Z drugiej strony, pojawiły się nowe możliwości kształtowania rolnictwa uprzemysłowionego.

Uznać można argumentację wskazującą na słuszność obu stanowisk dotyczących charakteru (strategii) rozwoju rolnictwa polskiego, ponieważ bezpośrednia argumentacja na rzecz każdej z tych dróg jest tu poprawna. Zasada, jaką można obecnie sformułować, dotyczy wykorzystania wszelkich szans i możliwości wynikających z walorów rolnictwa funkcjonującego zarówno w formach tradycyjnych, formach przyrodniczo i społecznie zrównoważonych oraz rolnictwa typu industrialnego i naukowo-technicznego, z jednoczesną realizacją szans, jakie tkwią w koncepcji rolnictwa społecznie zrównoważonego. Koncepcja rolnictwa społecznie zrównoważonego wprowadza do relacji przyrodniczo-

-technicznych relacje społeczne, które komplikują rozumienie i szanse tworzenia zrozumiałej i realnej strategii rozwoju gospodarczego oraz gospodarki rolniczo-żywnościowej. Przejście do drogi industrialno-ekologicznej jest jednocześnie postępowaniem umożliwiającym rozszerzenie narzędzi ekologicznych zarówno w rolnictwie i gospodarce żywnościowej, jak i w otoczeniu gospodarki rolnej. Postęp produkcyjny, uwalniający od potrzeby użytkowania części zasobów ziemi, jest jednym z najefektywniejszych narzędzi zrównoważonego i ekologicznego rozwoju rolnictwa.

Koncepcja ogólnej drogi rozwojowej światowego rolnictwa rodzinnego (w tym także chłopskiego) na podstawie poziomu rozwoju gospodarczego kraju lokuje tę gospodarkę na drodze światowej rozumianej ekonomicznie, na której ustalić można jej miejsce, uwarunkowania rozwoju (w tym także ewolucję rolnictwa) kreujących gospodarkę rodzinną oraz pojawienie się i działanie uwarunkowań ograniczających i kończących ten rozwój w formie ewolucji do nowych rozwiązań modelowych (obecnie agrobiznesu). Świadomość tej drogi pozwala na jednoczesne pozytywne traktowanie obu strategii: konieczności modernizacji rolnictwa, tj. praktycznie modernizacji intensyfikacyjno-przemysłowej rolnictwa chłopskiego na niższych szczeblach rozwoju gospodarczego danego kraju i konieczność utrwalania cech modelu rolnictwa społecznie zrównoważonego w warunkach przyspieszonej utraty charakteru chłopsko-farmerskiego i farmerskiego w krajach najwyżej rozwiniętych o decydującej roli rolnictwa industrialnego.

Jeśli określamy światowe doświadczenia i tendencje rozwoju rolnictwa, to podstawowe działania prowadzą się do traktowania tego działu jako integralnej części gospodarki narodowej: stan i rozwój tej gospodarki określa uzyskiwany poziom dochodu narodowego (społeczna wydajność pracy), zaś rozwój gospodarki, w tym także rolnictwa, odbywa się według pewnych etapów (szczebli) w skali światowej. Głównym czynnikiem takiego przejścia jest obecnie zarówno proces uprzemysłowienia, jak też wzrost sfery usług oraz integracja i globalizacja światowego postępu technicznego i gospodarki światowej. W tym nurcie plasuje się również gospodarka żywnościowa (rolnictwo i agrobiznes), podlegając odpowiednim przekształceniom, zmianom strukturalnym i zmianom roli, jaką odgrywają one w gospodarce. Umożliwia to także określenie miejsca Polski na światowej drodze rozwoju gospodarczego, także wsi i rolnictwa oraz zdefiniowanie etapów tej ewolucji i podstawowych kierunków rozwojowych w bliższej i dalszej przyszłości.

W zależności od poziomu rozwoju gospodarczego wszystkie kraje świata przechodzą procesy transformacyjne, tj. przejście od danego etapu rozwojowego do etapu następnego, czyli wyższego na skali PKB, wydajności pracy i do-

chodów w rolnictwie. Pierwszy – ewolucję (transformację) od chłopa do rolnika i przejście od tradycyjnego, charakterystycznego dla niższych etapów rozwoju ekonomicznego, rodzinno-chłopskiego rolnictwa do rolnictwa w części powiązanego z rynkiem i zwiększającą się produkcją towarową. Drugi oznacza ewolucję od rolnika do farmera, tj. dalszy etap transformacji od chłopa do farmera i rolnictwa farmerskiego, o nowoczesnym wyposażeniu technicznym, stosującym nowe technologie produkcyjne i dużym powiązaniem z rynkiem (radikalne zmniejszenie produkcji rolniczej na potrzeby wyżywienia rodziny). Trzeci – przejście od wymienionych typowych farm rodzinnych do farm handlowych (towarowych). Główną ich cechą jest praktycznie pełne powiązanie z rynkiem, tj. zanik funkcji produkcji żywności na potrzeby własne. Czwarty – ewolucję od farm towarowych do farm i przedsiębiorstw agrobiznesu, tj. praktycznie przemysłowego systemu organizacji produkcji (agrobiznesu).

Wszystkie te procesy zachodzą w Polsce w jednym czasie historycznym (obecne dekady) i ekonomicznym (średni poziom rozwoju gospodarczego). Kształtuje to w Polsce dodatkowe trudności przystosowania wsi i rolnictwa do poziomu i kierunków procesów rozwojowych krajów znajdujących się na wyższym poziomie gospodarczym. Wyznacznikiem tych procesów jest powiązanie z rynkiem i zdolność gospodarstw rolnych do adaptacji związanych z tym wymogów produkcyjno-ekonomicznych. Proces ten uznaje się za podstawowy wyznacznik określający formułowanie strategii rozwojowej rolnictwa i polskiej gospodarki żywnościowej w najbliższych dekadach zwiększenia poziomu rozwoju gospodarczego oraz procesów integracyjnych i wyrównawczych w ramach Unii Europejskiej.

Występujące tu procesy i trudności w Polsce wynikają zarówno z dotychczasowych historycznych uwarunkowań rozwoju gospodarczego, przy czym nie ukształtował się, w odróżnieniu od krajów najwyżej rozwiniętych, wysoki poziom rozwoju gospodarczego, tj. poziom i struktura ekonomiczna kraju, z drugiej zaś ukształtowała się znaczna wiedza i efekt demonstracyjny poziomu wytwarzania i konsumpcji krajów wysoko rozwiniętych. W połączeniu z losami historycznymi ziem polskich i znacznym udziałem cech gospodarczych, socjalnych i kulturalnych charakterystycznych dla etapów niższego rozwoju gospodarczego, stanowi to ograniczenia strategii szybkiego tempa rozwoju nowoczesnej struktury gospodarki, produkcji, usług i funkcjonowania kraju. Ten charakter przejściowy pomiędzy niskimi a wysokimi etapami rozwoju gospodarczego jest w tej chwili szczególną cechą Polski i źródłem trudności o charakterze ekonomicznym i społecznym.

Światowa droga rozwoju rolnictwa jest drogą wzrostu gospodarczego i związanych z tym konsekwencji, zaś cała strategia (filozofia) rozwoju tego

sektora tkwi w warunkach i możliwościach przejścia kraju na kolejny, wyższy szczebel stanu gospodarczego. Uzasadnia to także konkluzję, iż narodowa strategia Polski w zakresie polityki rolnej nie może nie uwzględniać tych doświadczeń, które z takich ustaleń wynikają. Zarówno makroekonomia, jak i mikroekonomia agrarna ustalają i analizują występowanie zasad, prawidłowości i tendencji, które mają charakter prawidłowości dotyczących każdego kraju, w tym szczególnie takich krajów jak Polska, znajdujących się na średnim w skali światowej poziomie rozwoju. Wynikają z tego konkluzje teoretyczne i praktyczne dla polskich prac nad formułowaniem i realizacją narodowej strategii rozwoju rolnictwa.

Członkostwo Polski w UE stało się realną strategiczną szansą rozwojową, tj. przyspieszenia procesu koniecznej modernizacji krajowego rolnictwa. Struktura i stan tej gospodarki (z coraz większymi wyjątkami) są przestarzałe i nie odpowiadają wymogom współczesnego etapu rozwoju gospodarki i społeczeństw rozszerzonej UE. Wymogi zintegrowanej gospodarki UE stały się czynnikiem przyspieszenia zmian w polskim rolnictwie, dzięki zwiększeniu napływu kapitału inwestycyjnego z UE oraz niższych kosztów siły roboczej i inwestycji. Nowe możliwości tworzy także zmniejszenie presji rynku pracy w wyniku migracji siły roboczej do innych obszarów UE.

Podstawową zmianę wpływającą na nowe ukształtowanie celu i narzędzi realizacji strategii rozwoju rolnictwa polskiego stworzyła akcesja do UE i dostęp do jednolitego rynku europejskiego. Opracowania i prognozy związane z członkostwem UE, podkreślają możliwości wzrostu produkcji i eksportu rolniczo-żywnościowego, dzięki zwiększeniu poziomu wsparcia rolnictwa. Dzięki lepszej sytuacji eksportowej w ramach UE i rynku światowego, a także transferom budżetowym uzyskano szanse praktycznej realizacji WPR oraz korzyści gospodarczych związanych z integracją w ramach UE. Zapewnienie równych warunków gospodarowania (np. z pewnym opóźnieniem w zakresie dopłat bezpośrednich) i priorytetów na realizację projektów inwestycyjnych (np. drogi, infrastruktura wiejska) gwarantuje, że osiągnięcie takich korzyści zarówno dla Polski, jak i całej UE jest możliwe.

Rolnictwo polskie w 2004 r. wraz z członkostwem Unii weszło w system cen i kosztów UE, co oznacza także dążenie do unijnego systemu dochodów. Z tego wynika konsekwencja dla rozwiązań strategicznych polegająca na podążaniu drogą, jaką przeszły kraje Unii Europejskiej w odmiennych uwarunkowaniach i możliwościach rozwoju. Oznacza to potrzebę określenia uwarunkowań i zasad, które decydują o strategii rozwoju i modelu rolnictwa. Europejski proces integracyjny podpowiada tu rozwiązanie: Polska przyjęła i akceptuje euro-

pejski model rolnictwa, tj. gospodarstwa rodzinne i ich ewolucję, w tym procesów koncentracji, zaś Unia Europejska w imię tej integracji, bierze aktywny udział w realizacji tego modelu w Polsce i innych zainteresowanych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Wraz z gospodarką rynkową rolnictwo polskie znalazło się w nowych warunkach, z którymi uprzednio nie miało do czynienia i do których nie było przygotowane. Dotyczyło to powstawania rolniczych nadwyżek produkcyjnych, spadku cen, zaostrzenia warunków konkurencji przyspieszających eliminację z rynku i produkcji wytwórców najsłabszych i najgorzej zorganizowanych. Z tego wynikały zasadnicze stwierdzenia dotyczące przyszłości rolnictwa: niezbędne było określenie zasad i reguł kontroli i regulowania produkcji rolniczej i stabilizacji rynku rolnego. Doświadczenia światowe wskazywały, że reguły gospodarki rynkowej łatwiej zapewniają dostosowanie się producentów do potrzeb rynku deficytowego aniżeli nadwyżkowego. Wielkość rolniczego potencjału produkcyjnego i produkcji oraz sposoby efektywnego wykorzystania rolniczego potencjału stały się głównym wyzwaniem wobec realnej sytuacji rolnictwa polskiego.

To kształtowało i kształtuje strategiczną potrzebę zwiększenia siły polskiego rolnictwa, w tym siły konkurencyjnej, co oznacza ewolucję, w której występują:

- procesy koncentracji i modernizacji gospodarstw (przedsiębiorstw) rolnych,
- szybki rozwój pozarolniczych segmentów gospodarki żywnościowej (agrobiznesu),
- ograniczone tempo wzrostu popytu na żywość i związane z tym konsekwencje cenowo-dochodowe (presja na ceny żywności i niski poziom dochodów rolniczych).

IERiGŻ określając strategię rozwoju jako cele, które należy osiągnąć, program działań (ścieżki) rozwoju rolnictwa w danym czasie i biorąc pod uwagę stan polskiego rolnictwa, jego powiązania z gospodarką narodową, cele oraz układ preferencji dominujących grup rolników, członkostwo w Unii Europejskiej, a nade wszystko logikę procesów rozwojowych ustalił, że największe szanse akceptacji społecznej i spełnienia się w nadchodzących dwóch dekadach ma scenariusz rynku regulowanego, wzbogacony przez rozwiązania, jakie wynikają z zasad rozwoju zrównoważonego oraz głębokiej integracji ze światem. Kształtuje się system mechanizmu rynkowego z umiarkowaną protekcją, przy respektowaniu zasad rozwoju ekologicznie zrównoważonego oraz takiego stopnia otwarcia polskiego rolnictwa na zagranicę, jaki wynika z międzynarodowych porozumień handlowych (GATT-WTO) oraz konsekwencji członkostwa Polski w UE. Uznać

należy, że było to i jest właściwe i uzasadnione określenie strategii rozwoju rolnictwa polskiego w mocnym związku ze światem i wynikających z tego wskazań dla kształtowania stanu i dynamiki rozwojowej rolnictwa i agrobiznesu.

O rozwoju rolnictwa polskiego, decyduje indywidualna (chłopska i farmer-ska) gospodarka rodzinna, jako jednostka produkcyjna i miejsce życia rodziny rolniczej. Ogólna akceptacja teorii trwałości i żywotności rodzinnych gospodarstw rolnych w powiązaniu z ewolucją i koncentracją strukturalną, znajduje swój wyraz w ustawodawstwie (np. dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej), które przyjmują gospodarkę rodzinną jako podstawową formę organizacji życia rolniczego. Z cech gospodarstw rodzinnych wynika mechanizm produkcyjnego i społecznego rozwoju tego rolnictwa. Jednocześnie w wyniku ewolucji gospodarki rodzinnej wraz z rozwojem gospodarczym kraju, w warunkach postępu technicznego oraz zaopatrzenia i obsługi rolnictwa, ich zadania mogą być wypełniane przez coraz mniejszą liczbę zatrudnionych osób. Jest to jednocześnie symptom oraz warunek postępu i rozwoju zarówno w rolnictwie, jak i w całej gospodarce narodowej.

Odpowiada to na pytanie: co jest obecnie najważniejsze dla rozwoju rolnictwa. Odpowiedź sprowadza się do realizacji kilku zadań (potrzeb) związanych z gospodarką rolną, szczególnie chłopsko-rodziną i towarowo-rodziną. Gospodarstwo ma być samowystarczalne dochodowo, a dochody mają zapewnić utrzymanie rolnika i jego rodziny, podobnie jak w całej gospodarce narodowej (parytet dochodowy). Na szczeblu gospodarstwa rolnego realizuje się to poprzez identyfikowanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako małego (rodzinnego) przedsiębiorstwa. A to wyznacza minimalne wymagania w stosunku do rolnika jako przedsiębiorcy (*small business*) i jego warsztatu pracy, tj. gospodarstwa. Wymogi gospodarowania polegają na tym, aby możliwe było coroczne: a) od-twarzanie produkcji (reprodukcja), b) zwiększenie produkcji (dochodów), tj. akumulacja i c) zwiększenie konsumpcji, tj. utrzymanie lub polepszenie warunków życia rodzin rolniczych.

Z natury takiej jednostki jak rodzinne gospodarstwo rolne wynikają ograniczenia produkcyjne (wielkość produkcji) i rynkowe (wysokość dochodów), co wiąże się z ich charakterem i specyficznymi cechami gospodarstwa jako małego przedsiębiorstwa, tj. przyrodniczym charakterem produkcji wymagającej odpowiedniej powierzchni uprawy lub zwiększonych nakładów na uzyskanie danych wyników. Są to ograniczenia niemożliwe do przełamania (np. podwojenie liczby maszyn nie podwoi produkcji). Inne ograniczenia wynikają z charakteru popytu żywnościowego powiązanego zarówno z potrzebami człowieka, jak i jego do-

chodami. Stąd wynikają trudności w formułowaniu i realizacji różnych strategii rozwoju rolnictwa.

Tendencje zmian liczby, struktury i siły ekonomicznej gospodarstw rolnych (por. zadania badawcze w tematach Programu Wieloletniego) wskazują na potrzebę zrozumienia wsparcia i uwzględnienia w strategii rozwoju rolnictwa procesów podobnych do tych zachodzących w rolnictwie krajów wyżej rozwiniętych, tj. procesu koncentracji, zmniejszenia liczby zatrudnionych osób w rolnictwie, wzrostu powierzchni gospodarstw, zwiększenia skali produkcji, postępu technicznego i biologicznego, wzrostu wydajności produkcyjnej i dochodowej, pełnego powiązania rolnictwa w łańcuchu żywnościowym i przy zachowaniu priorytetów przysługujących autonomicznemu kreatorowi rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej, tj. konsumentom żywności i produktów rolniczych.

Na tej podstawie określić można, że ogólnym strategicznym celem rolnictwa i przemysłu spożywczego jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju i dążenie do osiągnięcia, w wyniku pracy i ponoszonych innych nakładów, możliwe wysokiego, np. parytetowego, dochodu rodzin rolniczych i związanych z gospodarką żywnościową. Istotnym środkiem realizacji tej strategii jest integracja z UE i wykorzystanie szans, jakie niesie Wspólna Polityka Rolna, tj. wykorzystanie funduszy unijnych, systemu krajowego i unijnego rynku wewnętrznego oraz dopłat i polityki eksportowej rolnictwa poza obszar UE. Wieś i rolnictwo korzysta dodatkowo z integracji poprzez wykorzystanie funduszy strukturalnych i spójności dzięki rozwojowi całej gospodarki narodowej, której ogólnym celem strategicznym jest możliwie szybkie i głębokie włączenie w system gospodarczy UE. W strategii tej zachowują także pełne znaczenie wszystkie działania i postępowania, jakie zapewnić ma dla potrzeb wsi i rolnictwa cała gospodarka narodowa niezależnie do działań wynikających z przystosowania i przynależności do Unii Europejskiej.

Zachodzący proces unowocześnienia rolnictwa przebiega na wszystkich szczeblach: od gospodarstw rolnych do najwyższych władz związanych z rolnictwem. Tylko sprawne i nowoczesne rolnictwo może konkurować na rynkach UE. Proces unowocześnienia rolnictwa jest połączony z jego zmianami strukturalnymi, jak też zmianami obszarów wiejskich. Warunkiem wykorzystania nowych szans rozwojowych jest aktywizacja ludności rolniczej i wiejskiej, jej aktywność i postawy przedsiębiorcze w połączeniu z doskonaleniem zawodowym. Rolnictwo polskie realizuje jednocześnie trzy wielkie procesy transformacyjne: restrukturyzację, modernizację oraz integrację z krajami UE. Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa obejmują procesy dostosowawcze gospodarki rynko-

wej, co jest powiązane z przekształceniami systemu ekonomicznego, układu motywacyjnego i polityki przemian strukturalnych. Integracja obejmuje procesy dostosowawcze do rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej oraz wymogów związanych z realizacją tego celu. Jest to więc koncepcja modernizacyjnej i rozwojowej filozofii oraz strategii rozwoju rolnictwa polskiego.

Nowoczesne procesy rozwojowe stworzyły nowe podstawy uplasowania oraz szanse wyboru miejsca i roli rolnictwa zarówno w rozwoju krajowym, jak i w całej UE-27. Decyzje wyboru odpowiedniej strategii rozwoju rolnictwa oraz możliwości ich realizacji zależą od sytuacji Polski i Europy. Przyszłość, relacje oraz strategia rozwoju rolnictwa polskiego i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jest istotą polskiej narodowej strategii rozwoju gospodarki rolnej. Członkostwo Polski w UE i pełny udział w realizacji Wspólnej Polityki Rolnej traktować możemy jako punkt zwrotny obecnych i przyszłych uwarunkowań uplasowania rolnictwa Polski w UE-27, i jest najważniejszą decyzją strategiczną o charakterze produkcyjno-rolniczym. Pojawiły się realne i trwałe szanse na określenie koncepcji takiego korzystnego uplasowania oraz rozwoju całej gospodarki rolniczo-żywnościowej kraju.

I.C. Mechanizmy pierwszego i drugiego filaru WPR a realizacja strategicznych celów rozwojowych rolnictwa polskiego

Przełom wieków i nowe uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Europie kształtowane przez przemiany systemowe zachodzące w dekadzie lat 90., oznaczały nowe, od Agendy 2000, podejście do dyskusji dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich. Zapoczątkowane zostały postępowania zdążające do zapewnienia członkostwa krajom Europy Środkowo-Wschodniej w UE. W krajach UE-15 zrealizowane zostały podstawowe cele produkcyjno-ekonomiczne WPR w uprzednich etapach, rozwiązania koncepcyjne i strategiczne koncentrowały się na analizach wpływu rolnictwa i rolniczych wymagań produkcyjnych na środowisko, a także pytaniach polityki agrarnej dotyczących warunków socjalnych i jakości życia ludności rolniczej.

Zdefiniowane zostało nowe ujęcie WPR (2002) jako polityki dwóch filarów, tj. wspólny system organizacji i działalności na rynku rolnym (filar I) oraz polityka rozwoju obszarów wiejskich (filar II). Zmiany dotyczyły istotnych zagadnień dla tego etapu rozwoju rolnictwa europejskiego: jakością i bezpieczeństwem żywnościowym, środowiskiem rolniczym i wiejskim oraz zdrowotnością i jakością (dobrostanem) zwierząt, a także produkcji zwierzęcej. Europejski Model Rolnictwa podkreśla wielofunkcyjny i zrównoważony charakter tego

działu gospodarki, niebezpieczeństwo produkcji oraz szczególne znaczenie działalności rolniczej, np. w zakresie ochrony środowiska i krajobrazu. Cele WPR związane są z tworzeniem mocnego i konkurencyjnego sektora rolnego określonego przez rosnące znaczenie kryteriów jakościowych oraz konkurencyjności cenowej. Oznaczało to także zmniejszenie akcentów wyjątkowości lub szczególnych uwarunkowań rolnictwa na rzecz szeroko rozumianego gospodarczego i technicznego bezpieczeństwa żywnościowego.

W relacjach pomiędzy założeniami filaru I oraz filaru II stwierdzić można, że istota filaru II (rozwój obszarów wiejskich) obejmuje szerszy zakres i możliwości jednolitej realizacji zadań obu filarów. Rozszerzenie filaru II oznacza przesunięcie akcentów na ogólne zadania obszarów wiejskich i ich rozwoju, inwestycji nierolniczych itp. Dla Polski nie jest to łatwe ze względu na opóźniony rozwój gospodarczy oraz rozdrobnienie rolnictwa chłopsko-rodzinnego i jego konsekwencje. Istotne jest jednak zrozumienie kompleksowego zbilansowania roli rolnictwa krajowego w przyszłości w zakresie produkcji żywnościowej, energii, zachowania środowiska, gospodarki wodnej, kształtowania krajobrazu i estetyki otoczenia ludzkiego.

Propozycje kolejnych zmian we Wspólnej Polityce Rolnej dotyczyły także ważnych zakresów jej funkcjonowania w ujęciu mechanizmów filarów I i II:

- rozszerzenia celów WPR i pogłębienie akcentów dotyczących bezpiecznej żywności, ochrony środowiska i funkcji publicznych rolnictwa, zasad dobrostanu zwierząt oraz formułowania nowych podstaw relacji (kontraktu) między społeczeństwem a rolnikami (farmerami);
- realokacji środków pomiędzy I a II filarem WPR, tj. przejścia do polityki post produkcyjnej i zmniejszenia (*degressivity*) w odniesieniu do płatności bezpośrednich oraz rozszerzenia grup beneficjentów WPR;
- modulacji oznaczającej „egalitaryzację” płatności bezpośrednich i zmniejszenie trudności we wprowadzaniu tego instrumentu;
- procesu „zazieleniania” filaru I WPR (*eco-conditionality*) oznaczającego, iż wspieranie rolnictwa ze środków publicznych nie może przyczyniać się do degradacji środowiska, określone powinny być minimalne i podwyższone standardy środowiskowe wobec rolnictwa oraz w możliwie w dużym zakresie ujednolicone;
- szczególnej roli przypisywanej bezpieczeństwu żywności i jej jakości, kontrowersji wokół GMO oraz relacji pomiędzy standardami – europejskim i światowym (poza europejskimi) oraz ich ujednolicenie;
- współfinansowaniu WPR i problemom renacjonalizacji tej polityki nawiązującym do dyskusji dotyczących relacji wydatków środków na WPR z puli budżetu europejskiego oraz budżetów poszczególnych państw członkow-

skich. Wiąże się to z ustaleniem kryteriów i zasad wspólnotowości WPR (zasad solidarności europejskiej), interesami poszczególnych państw członkowskich, ewentualnego unikania niebezpieczeństwa renacjonalizacji WPR. Ważnym elementem poczyniń tego okresu są dyskusje i podejmowane decyzje dotyczące ewolucji od WPR (CAP) do CARPE (Wspólna Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich), tj. polityki przejścia od wspierania producentów rolnych do polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Ta strategiczna dyskusja trwa w dalszym ciągu i będzie ważnym elementem propozycji dotyczących WPR w kolejnym okresie budżetowym, tj. w latach 2014-2020. Nawiązuje to także do opinii o inercyjnym charakterze polityki rolnej, aktywności różnych grup interesów w ramach obu polityk oraz nowych paradygmatów rozwoju obszarów wiejskich.

Przyjęte przez Komisję Europejską polskie *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia rozwoju na lata 2007-2013* (NSRO), dotyczą priorytetowych obszarów tematycznych otrzymujących wsparcie z funduszy europejskich: poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych, jakości kapitału ludzkiego i zwiększenia spójności społecznej, budowy i modernizacji infrastruktury technicznej oraz społecznej mającej znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski, konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, a także regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, wyrównanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Jest to program tworzenia warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski. Jest to program kreowania ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju na podstawie polityki spójności wspierającej wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Oznacza to zrozumienie potrzeby utrzymania możliwe wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w drodze kształtowania spójności zapewniającej poprawę jakości instytucji publicznych i kapitału ludzkiego, budowę i modernizację infrastruktury technicznej oraz społecznej, wzrost konkurencyjności, a także innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności regionów, przeciwdziałanie marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej oraz wyrównanie szans rozwojowych na obszarach wiejskich i wspomaganie zmian strukturalnych na tych obszarach w drodze koordynacji działań realizowanych w ramach WPR. Ogólnym celem strategicznym NSRO dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Odnosi się to także do wsi i rolnictwa.

Określa się jednocześnie, że do realizacji strategii rozwojowej i realizacji celów NSRO stosowane będą następujące zasady zapewniające komplementarność i spójność z innymi politykami wspólnotowymi:

- **Dodatkowość** – środki finansowe pochodzące z budżetu UE nie zastępują krajowych środków publicznych, stanowiąc ich uzupełnienie. Środki pochodzące z UE mają wywoływać „efekt dźwigni”, czyli sprzyjać zaangażowaniu sektora publicznego i prywatnego w realizowaniu działań współfinansowanych ze środków UE. Celem stosowania zasady dodatkowości jest jednocześnie zapobieganie wypieraniu środków krajowych przez środki wspólnotowe.
- **Komplementarność i spójność z innymi politykami wspólnotowymi** – działania podejmowane przez Polskę na szczeblu krajowym i regionalnym, współfinansowane przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności są powiązane z priorytetami wyznaczanymi przez UE, tj. celami Strategii Lizbońskiej oraz innymi politykami Wspólnoty.
- **Koncentracja** – środki finansowe i postępowania regulacyjne podlegają zasadzie koncentracji, tj. odnoszą się do ograniczonych dziedzin i miejsc przestrzennych, zaś podstawowe obszary ich działania mają gwarantować wysoki wzrost gospodarczy i zatrudnienia.
- **Koordinacja** – tj. postępowanie i pomoc z poszczególnych funduszy i innych instrumentów finansowych, a także działaniami przyjętymi w realizacji Strategii Lizbońskiej.
- **Ocena** – stosowana w celu poprawy jakości, skuteczności i spójności interwencji pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności oraz poprawy strategii i wdrażania programów operacyjnych.
- **Partnerstwo** – cele strategii są realizowane w ramach współpracy Komisji Europejskiej i Polski, z poszanowaniem uprawnień instytucjonalnych, prawnych i finansowych partnerów.
- **Poprawa rządzenia** – tworzenie i poprawa instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych oraz standardów i postaw etycznych.
- **Programowanie** – cele funduszy strukturalnych realizowane są w ramach systemu wieloletniego programowania, współpracy i koordynacji przy realizacji celów polityki spójności na szczeblu wspólnotowym oraz krajowym (centralnym i regionalnym).
- **Równość szans** – zasada zapobiegania wszelkim przejawom ograniczeń i dyskryminacji.
- **Spółczesność obywatelska** – tworzenie nowej przestrzeni aktywności obywatelskiej (poza sferą publiczną i biznesową).
- **Subsydiarność (pomocniczość)** – dążenie do zapewnienia efektywności polityki spójności UE w drodze decentralizacji i dekoncentracji wykonywania zadań objętych tymi programami.

- Trwały i zrównoważony rozwój – uznany jest za podstawową zasadę realizacji tych celów.

Osiągnięcie wymienionych ogólnych celów zależy od realizacji horyzontalnych celów szczegółowych, wśród których jako cel 6 występuje: Wyrównanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich. Poświęcenie w ramach polityki spójności szczególnej uwagi zagadnieniom restrukturyzacyjnym obszarów wiejskich i wyrównania ich szans rozwojowych jest uzasadnione skalą wyzwań wynikających z zapóźnienia cywilizacyjnego na wielu obszarach wiejskich i roli polityki regionalnej w tym systemie.

Dążenie do wyrównania szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich akceptuje koncepcję konwergencyjnej strategii rozwojowej wsi i rolnictwa. Dotyczy to dwóch poziomów postępowania. Pierwszy związany jest ze wspomaganie zmian w rolnictwie, będącym głównym źródłem utrzymania mieszkańców obszarów wiejskich oraz drugim – umożliwieniu wykorzystania potencjału obszarów wiejskich dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Pierwszy problem rozwiązywany jest przez wykorzystanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (Filar I). Drugi poziom, dotyczy wykorzystania pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich i wymaga środków i instrumentów polityki spójności. Jest to program (strategia) wyrównania szans rozwojowych na obszarach wiejskich i wspomaganie zachodzących zmian strukturalnych. Jednocześnie wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich dotyczy promocji przedsiębiorczości, rozszerzenia pozarolniczych funkcji wsi, rozwoju ośrodków miejskich, szczególnie gminnych (mikroregionalne centra usługowe), rozwoju różnych form szkolnictwa, turystyki, produkcyjnych firm pozarolniczych itp.

Komisja Europejska w ramach programu strategii wzrostu gospodarczego i zatrudnienia sformułowała zasady rozwoju obszarów wiejskich na okres 2007-2013. Polityka UE w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich opiera się na trzech głównych celach: poprawie konkurencyjności rolnictwa europejskiego przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji, poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich oraz poprawie życia na obszarach wiejskich przez popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

Rozdzielenie polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności (Fundusze Spójności) nie neguje zasady, że obie polityki mają współdziałać na rzecz wsparcia różnicowania działalności gospodarczej na terenach wiejskich. Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich ma być finansowana przez jednolity Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Strategiczne wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich określają takie obszary

z punktu widzenia realizacji Priorytetów Wspólnoty, szczególnie w odniesieniu do celów związanych ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem.

Decyzje Rady Unii Europejskiej w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) z 2006 r. Oznaczają pierwszy etap pełnego (z niektórymi wyjątkami np. dopłat bezpośrednich) włączenia Polski w system WPR. Oznacza to również przyjęcie ogólnych zasad i strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa według modelu UE. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Rozwoju Obszarów Wiejskich mają pomóc państwom Wspólnoty w:

- zdefiniowaniu obszarów, gdzie zastosowanie wsparcia unijnego tworzy najwyższą wartość dodaną na poziomie UE,
- realizacji priorytetów Strategii Lizbońskiej i celów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- zapewnieniu spójności polityki rolnej z innymi politykami UE.

Rada Unii Europejskiej zobowiązała też kraje członkowskie do przygotowania krajowego planu strategicznego stanowiącego ramy odniesienia dla opracowania programów rozwoju obszarów wiejskich, ustalając priorytety Wspólnoty dla rozwoju tych obszarów i ich programowania. Decydując o priorytecie Wspólnoty, Rada Unii Europejskiej ustaliła zarys strategii rozwoju sektora rolnego UE (każde ze wskazań Rady uznawane jest za strategiczną wytyczną strategii rolniczo-wiejskiej). Rada rozpatrując cele Wspólnoty i strategię rozwoju obszarów wiejskich formułuje tezy wyjściowe: potwierdzenie znaczenia dwóch filarów WPR; polityki rynkowej i rozwoju obszarów wiejskich zaś wraz z poszerzeniem Unii, wzrost wagi i znaczenia zarówno WPR, jak i rozwoju obszarów wiejskich (koncepcja europejskiego modelu rolnictwa odzwierciedlającego wielofunkcyjność WPR i rozwoju obszarów wiejskich). Reformy WPR z 2003 zapewniają i realizują zasady zrównoważonego rozwoju rolnictwa, zaś rozwój obszarów wiejskich obejmuje i dotyczy gospodarki rolno-spożywczej, ochrony środowiska i gospodarki oraz ludności wiejskiej. W końcu występuje potrzeba sprostania współczesnym wyzwaniom, np. zmianie sytuacji demograficznej wsi, w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym oraz leśnictwie, a także wiedzy, innowacji i konkurencyjności.

Oficjalnie sformułowana strategia rozwojowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie analizy sytuacji gospodarczej, społecznej i środowiskowej rolnictwa oraz obszarów wiejskich jest formą syntezy (i przeniesienia) priorytetów Wspólnotowych oraz ustanawiającą priorytety krajowe w jednolity system podzielony na osie, cele i zamierzenia, środki finansowe programu oraz wewnętrzną i zewnętrzną spójność Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 jest koncepcją wielofunkcyjności rolnic-

twa i obszarów wiejskich. Zakłada się wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz zróżnicowania działalności gospodarczej w kierunku tworzenia alternatywnych źródeł dochodów ludności wiejskiej (przesunięcie od dominacji zajęć związanych z produkcją żywności do zróżnicowanego modelu zajęć i źródeł dochodów). Równie ważnym celem, poza funkcjami ekonomicznymi i dobrymi warunkami rozwoju społecznego, jest zachowanie walorów krajobrazowych, przyrody i dobrego stanu ekologicznego wód i gleb.

Z koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich wynika możliwość wzmocnienia ekonomicznego gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i tworzenia alternatywnych źródeł zatrudnienia i dochodów mieszkańców wsi. Ma to prowadzić do polepszenia jakości życia na obszarach wiejskich, rozwinięcia sektora podstawowych usług wiejskich, tworzenia alternatywy dla obecnej dominującej roli na tych obszarach działalności związanej z produkcją żywności. Z uwagi na powolny charakter zmian strukturalnych, jakie zachodzą w rolnictwie oraz znaczną liczbę gospodarstw o niskiej skali potencjału produkcyjnego i dochodowego, konieczne jest, przy planowaniu instrumentów wsparcia rolnictwa i wsi, uwzględnianie potrzeb różnych grup gospodarstw. Ważnym składnikiem tak rozumianej strategii rozwoju obszarów wiejskich, poza funkcjami ekonomicznymi i dobrymi warunkami rozwoju społecznego, jest ich rola w zachowaniu i odtwarzaniu walorów krajobrazowych oraz zasobów przyrody, tj. zachowania dobrego stanu środowiska ekologicznego, a także dziedzictwa kulturalnego wsi.

W Krajowym Planie Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich ustalono cztery obszary (osie) o priorytetach wspólnotowych i priorytetach polskich.

Oś I: Konkurencyjność – poprawa konkurencyjności sektora rolnego. Priorytety Wspólnotowe: kapitał ludzki, transfer wiedzy, modernizacja, innowacja, jakość żywności i przetwórstwa, kapitał rzeczowy. Priorytety Polski: wzrost potencjału ludzkiego, poprawa przygotowania zawodowego, poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej, poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa, przygotowanie do wdrażania zasady *cross compliance*.

Oś II: Szansą w tym względzie jest nacisk na wzmocnienie drugiego filara WPR, tj. polityki rozwoju obszarów wiejskich. Unia, dla której Polska jest największym w latach 2007-2013 beneficjentem budżetowym, na filar obejmujący rozwój obszarów wiejskich przeznacza ok. 20% budżetu WPR. Jednocześnie działania te, jeśli nie wpływają bezpośrednio na warunki produkcji rolnej, są

wyłączone z ograniczeń, jakie nałoży na kraje UE liberalizacja handlu w ramach porozumień WTO. Będzie to nowe wyzwanie dla polskiego rolnictwa, gdyż liberalizacja handlu wpływać będzie na obniżenie cen i może być korzystna dla konsumentów, zaś dla producentów żywności i rolnictwa może oznaczać radykalne pogorszenie warunków handlu międzynarodowego.

Środowisko – Priorytety Wspólnotowe: ochrona różnorodności biologicznej, ochrona gleb i wód, przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu. Priorytety Polski: ochrona różnorodności biologicznej, ochrona środowiska, zwiększenie lesistości.

Oś III: Jakość życia – Priorytety Wspólnotowe: poprawa warunków życia, poprawa możliwości zatrudnienia. Priorytety Polski: poprawa poziomu życia, ułatwienia dostępności usług, poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich, wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, wdrażanie lokalnych strategii.

Oś IV: Lokalne społeczności – Priorytet Wspólnotowy: poprawa zarządzania. Priorytety Polski: tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności, wdrażanie lokalnych usług.

Szczegółowe rozwinięcie przyjętej na lata 2007-2013 strategii rozwoju polskiej wsi i rolnictwa wprowadza do realizacji Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW). Wyodrębnia się tu szczegółowe zasady postępowania i rozwinięcia, które mają zapewnić praktyczną realizację strategii rozwojowej wsi i rolnictwa Polski do 2013 r. Są to dodatkowe propozycje i koncepcje rozwijające Krajowy Plan Strategiczny. Do grupy takich zagadnień należą:

- A. Szczególna rola tendencji rozwojowej określanej jako konwergencja (wyrównanie) regionalne. Polska, obok opóźnienia rozwojowego w stosunku do innych krajów, szczególnie UE-15, charakteryzuje się nie tylko ogólnym niższym stopniem rozwoju, wyrażającym się w różnicy PKB/per capita w stosunku do innych krajów UE, ale także dużym zróżnicowaniem regionalnym, co może mieć znaczenie dla krajowej polityki wyrównania lub zróżnicowania poziomu rozwoju regionalnego. Strategiczne zadania tego typu powinny być szczególnie dobrze i ustalone, jeśli chodzi o rolnictwo i gospodarkę rolniczo-żywnościową. Opóźnienia regionalne oraz związane tym zasoby i możliwości mogą być czynnikiem przyspieszenia rozwoju regionów gospodarczo mniej rozwiniętych w skali kraju.
- B. Program PROW 2007-2013 – zarówno sam wybór zadań strategicznych, jak i ich uzasadnienie dokumentuje w miarę szczegółową analizą silnych oraz słabych stron różnych uwarunkowań wyboru strategii rozwoju obszarów wiejskich (i tym samym rolnictwa).

C. Analizy obejmują poszczególne działania wszystkich osi (I-IV), ich charakterystykę, propozycje rozwojowe, uzasadnienia i oceny.

D. Obok budżetu PROW ustalany jest system zarządzania i kontroli, finansowania tego programu oraz monitorowania i oceny jego wykonania.

Do ustaleń o charakterze strategicznym należą także decyzje dotyczące podstawowego celu osi:

I. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Nacisk został położony bardziej na działania związane z modernizacją gospodarstw rolnych i przemysłu, niż na działania o charakterze innowacyjnym i związanym z rozwojem kapitału ludzkiego, ze względu na potrzeby i braki podstawowych inwestycji oraz konieczność dostosowania struktury wiekowej i obszarowej gospodarstw. Relatywnie większy wymiar finansowy mają tu działania na rzecz podniesienia kapitału rzeczowego.

II. Poprawa środowiska i obszarów wiejskich. Działania o charakterze prośrodowiskowym, w tym programy rolno-środowiskowe oraz wsparcie na obszarach Natura 2000 będą promowane zarówno na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych, jak i obszarach zagrożonych presją środowiskową ze strony rolnictwa.

III. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Zarówno instrumenty sprzyjające tworzeniu miejsc pracy, jak i jakości życia są ze sobą związane przy zachowaniu komplementarności w innych funduszach.

IV. LEADER. Działania Lokalnych Grup (LGD). Kreowanie i realizacja lokalnych strategii rozwoju.

Problemy obszarów wiejskich dotyczą dwóch głównych działań: wspomaganie zmian w rolnictwie, będącym źródłem utrzymania dużej części ludności wiejskiej i zatrudnieniu umożliwiającym wykorzystanie potencjału gospodarczego tych obszarów dla wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia w tym zakresie funkcjonują główne instytucje Wspólnej Polityki Rolnej (np. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich). Inne działania dotyczą pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich przy wykorzystaniu środków i instytucji polityki spójności.

Występują także istotne różnice w rozwoju wewnątrz regionalnym, np. w relacjach miasto-wieś. Wyrównanie tych różnic i zwiększenie potencjału produkcyjnego i rozwojowego, realizacji celów polityki spójności, poprzez dążenie do przezwyciężenia marginalizacji społecznej, gospodarczej, edukacyjnej i kulturalnej znacznych obszarów wiejskich. Takim czynnikiem rozwojowym jest wspomaganie zmian strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej określa postępowanie i decyzje dotyczące:

- swobodnego przepływu dóbr i usług oraz ludzi i kapitału, tj. zasadniczego elementu rewolucji gospodarczej, jaka dokonuje się w pierwszych latach po wejściu Polski do Unii i co zmienia dotychczasowe uwarunkowania rozwoju gospodarki polskiej;
- zasad i zakresu możliwej protekcji w stosunku do rynku krajowego (w tym stosowania narzędzi polityki rolnej);
- interpretacji i jasnego określenia ewentualnej swobody i akceptacji prowadzenia przez Polskę narodowej polityki rolnej wyposażonej w niezbędne narzędzia, a także konsultowanej i uzgadnianej z UE, analizy tej polityki i poszukiwania sposobów jej efektywnej realizacji;
- liberalizacji obrotu ziemią i nieruchomościami jako warunku lokowania obcych kapitałów, co jest jednym z kontrowersyjnych i stale wymagających pozytywnego i korzystnego rozwiązania dla całej gospodarki.

Polskie rolnictwo stanęło wobec wyzwań związanych z działaniami dostosowującymi gospodarkę polską do wymagań unijnych procesów integracyjnych. Integracja rolnictwa polskiego z państwami Unii ujawnia i przyspiesza rozwiązanie wielu problemów występujących w rolnictwie polskim. Dotyczy to szczególnie nadwyżki potencjału produkcyjnego, w tym głównie ziemi, którego pełne wykorzystanie będzie ograniczone ze względu na obecną i przyszłą nadprodukcję żywności w ramach Unii. Podobne znaczenia ma zbyt duża liczba gospodarstw drobnych i nisko produkcyjnych oraz zbyt duża liczba ludności zatrudnionej w polskiej gospodarce rolnej (w znacznej części o niskim poziomie wykształcenia), a także słabe przygotowanie zawodowe rolników, dalekie od potrzeb nowoczesnego rolnictwa krajów Unii Europejskiej czy też racjonalnej ekonomiki gospodarowania (skala produkcji, specjalizacja, technologie itp.). Doświadczenia polskie i światowe wskazują także, że współczesny rozwój gospodarki żywnościowej w coraz większym zakresie zależy od całej grupy czynników infrastrukturalnych, oświatowych, samorządowych i innych, dotyczących rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich.

Strategie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich UE, znajdują wyraz w budżecie UE i przyjętych zasadach prawno-finansowych wspierania rozwoju Unii, z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i funduszy finansowania WPR. Zarówno strategia rozwoju kraju, jak i strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zostały przyjęte, akceptowane i weszły w stadium realizacji w ramach całej UE. Jednocześnie są one realizowane przez Polskę w specyficznych warunkach, w części odmiennych od przyjmowanych w okresie wstępnych ustaleń strategicznych, podejmowania decyzji rządowych i realizacyjnych w okresie szybko zmieniających się relacji zachodzących w otoczeniu makroekonomicznym i rolnictwa oraz gospodarce globalnej (światowej). Definiowanie, określe-

nie i możliwie szczegółowa analiza tych zmian (proponowanych, akceptowanych, realizowanych) i określenie ich wpływu na opinie dotyczące problemów Polski, w tym ogólnych i szczegółowych rozwiązań jakie pojawiały się w toku przeglądu WPR, konstruowanie budżetu WPR i ich wstępna ocena jest sposobem logicznego i wyważonego postępowania w tym zakresie.

2. EWOLUCJA WPR, JEJ UZASADNIENIA, ZAKRES ORAZ MECHANIZMY ZMIAN

2.A. Potrzeba reform WPR, ich cele i zasady

Wspólna Polityka Rolna sformułowana w 1957 r. (Traktaty Rzymskie, ustanawiające EWG i EUROATOM) określiła zadania gwarancji bezpieczeństwa żywnościowego, cen żywności akceptowanych przez konsumentów, zabezpieczenie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej (w stosunku do innych grup ludności), zwiększenie produktywności rolnictwa i ustabilizowanie rynków.

Podstawowe zasady Wspólnej Polityki Rolnej UE działały na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysokiego poziomu ochrony i poprawy środowiska naturalnego. Unia objęła wyłącznością kompetencję m.in. w zakresie cel, reguł konkurencji na rynku wewnętrznym oraz wspólnej polityce handlowej, zaś kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi sprawuje m.in. w zakresie rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i rybołówstwa, środowiska naturalnego i ochrony konsumentów. Koordynacja dotyczy zaś polityk gospodarczych oraz zatrudnienia. Państwa członkowskie koordynują swe polityki gospodarcze i zatrudnienia w ramach Unii. W dziedzinach ważnych także dla rolnictwa i obszarów wiejskich Unia ma kompetencje do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających np. w zakresie przemysłu, turystyki, edukacji i ochrony zdrowia.

Podstawowe cele wspólnej polityki rolnej dotyczą zwiększenia wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego i racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej; zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; stabilizacja rynków; gwarantowanie bezpieczeństwa dostaw żywnościowych i surowcowych, a także zapewnienie rozsądnych

cen w dostawach dla konsumentów. Przy ustalaniu WPR i środków służących jej realizacji uwzględniono: szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi, potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych oraz zrozumienie, że rolnictwo jest sektorem ściśle powiązany z całą gospodarką.

Dla realizacji tych celów ustanowiona została wspólna organizacja rynków rolnych, która w zależności od produktu przybiera różne formy: wspólnych reguł konkurencji, obowiązkowej koordynacji krajowych organizacji rynkowych, europejskiej organizacji rynkowej. Wspólna organizacja w jednej z wymienionych postaci może obejmować wszelkie środki konieczne dla osiągnięcia celów WPR, w szczególności regulację cen, subwencje, produkcję, systemy magazynowania i przewozu oraz wspólne mechanizmy stabilizacji przywozu i wywozu.

Wspólna polityka cenowa ustalana była według kryteriów i jednolitych metod kalkulacji. Aby umożliwić wspólnej organizacji osiąganie jej celów, tworzone są instrumenty finansowe WPR, tj. Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej, zaś osiąganie celów polityki rolnej polega na skutecznej koordynacji wysiłków podejmowanych w dziedzinach kształcenia zawodowego, badań naukowych i upowszechniania wiedzy rolniczej, a także wspólnym działaniu na rzecz zwiększenia poziomu popytu i konsumpcji żywności. Postanowienia dotyczące reguł konkurencji stosują się do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi w zakresie ustalonym przez rozporządzenia, które są najsilniejszą formą regulacji unijnych. Dotyczy to także takich form pomocy, jak: ochrona gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze oraz pomocy w ramach programów rozwoju gospodarczego. W tym samym systemie ustalane są postanowienia niezbędne dla osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej, np. rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji w sprawie ustalania cen, potrąceń, pomocy, ograniczeń ilościowych itp.

Zasady i cele narodowych polityk rolnych realizowanych przez państwa założycielskie i określały podstawowe problemy agrarne tych państw. Z uwagi na zróżnicowanie warunków i dążeń rozwojowych rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich poszczególnych krajów członkowskich, już w pierwszym okresie realizacji traktatu okazało się, że istnieją sprzeczności pomiędzy tymi celami uznanymi jako wspólne integrujących się państw w zakresie WPR, które dotyczą zagadnień i interesów poszczególnych krajów. W pierwszym okresie założeń i realizacji WPR często występowały zróżnicowania oraz trudności ustalenia i realizacji decyzji dotyczących WPR.

Sformułowany został wówczas mechanizm kształtujący podstawowe zasady rynku: jednolitości, preferencji wspólnotowej i solidarności finansowej.

Przedmiotami regulacji wspólnotowej były wówczas: organizacja rynku produktów rolnych, system zmiennych opłat celnych chroniących rynki oraz subsydia eksportowe (nazywane zwrotami), które pozwalały przeniknąć na rynek, charakteryzujący się niskim poziomem cen, a także utworzenie Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, który dawał wyraz wspólnej odpowiedzialności finansowej za wsparcie dla rynków rolnych i działań strukturalnych w rolnictwie.

W 1972 r. Rada Europejska zdecydowała o wprowadzeniu nowych narzędzi pomocy strukturalnej dla modernizacji rolnictwa, zachęty do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, szkolenia rolników, a później pomocy dla rolnictwa górskiego i obszarów upośledzonych. Pojawiająca się i trwająca skłonność do wytwarzania nadwyżek produkcji rolnej pogarszała pozytywny wizerunek polityki rolnej, zaś praktyka dopłat eksportowych, stosowanych nie tylko w EWG, stwarzała rodzaj dumpingu na rynku światowym.

W latach 80. ub. wieku coraz powszechniej gromadzone były nadwyżki żywności (szczególnie zbóż, produktów mleczarskich i wołowiny), jako rezultaty pozytywnego działania gwarancji cenowych ustalanych na wysokim poziomie oraz rezultatów przyspieszonego w okresie kilku dekad rozwoju gospodarczego krajów Wspólnoty skutkującego upowszechnieniem postępu technicznego i masowym odpływem ludności ze wsi. Zapewniało to rentowność mechanizacji (odpływ siły roboczej z rolnictwa zwiększał koszty nakładów pracy żywej) i stały wzrost wydajności nakładów pracy, kapitału i ziemi. W ten sposób dokonywała się rewolucja agrarna w bogatej części Europy, tj. przechodzenia od małych farm rodzinnych do farm dużych oraz wielkich przedsiębiorstw rolnych i agrobiznesowych. Zmieniała się struktura agrarna, a rozwój gospodarczy (w tym zatrudnienie pozarolnicze i napływ zagranicznej siły roboczej) zapewniały korzystne warunki do zwiększenia wydajności pracy, wzrostu dochodów i przemian struktury agrarnej w kierunku dużych, nowoczesnych, wysoko produkcyjnych farm (przedsiębiorstw) rolnych. Integracja rolnictwa i przeobrażenia strukturalne oraz wzrost wydajności i efektywności rolnictwa rodziły nadwyżki produkcyjne zwiększające interwencyjne wydatki budżetowe i naruszające równowagę rynku.

Reforma WPR w latach 90. dotyczyła form i instrumentów wspierania rolnictwa w celu równoważenia podaży produktów rolnych z istniejącym popytem, zmniejszenie kosztów finansowania zapasów oraz obniżenia cen i poprawy konkurencyjności rolnictwa Wspólnoty na rynkach międzynarodowych. Reformy WPR pod nazwą Agenda 2000 były rozwiniętą kontynuacją uprzednich planów przewidujących różnorodne rozwiązania reformujące w szczególności rynki produktów rolniczych. Dalsza reforma WPR polegała na uniezależnieniu do-

płat bezpośrednich od produkcji i przesuwanie zaoszczędzonych środków na rozwój obszarów wiejskich.

Kształtowanie zasad WPR, ich realizacja i dynamika oraz zakres zmian zależały od poziomu i tempa rozwoju krajów UE, jak też realnego znaczenia ogólnych procesów integracyjnych obecnie w ramach UE-27. Fundamentem tych procesów jest zasada współpracy i solidarności wbudowana od początku w mechanizm integracyjny UE. W zgodzie z tą zasadą fundusze strukturalne, systemy finansowania, wspólna polityka rolna i równowaga instytucjonalna stały się fundamentem idei integracji europejskiej. Głównym ogniwem europejskich procesów integracyjnych jest gospodarka, w tym gospodarka rolniczo-żywnościowa, stanowiąca przez całe dekady podstawowe pole spójności gospodarczej, a następnie społecznej i politycznej obszaru UE.

Kształtuje to nowe uwarunkowania prowadzonej przez rządy poszczególnych państw i Unię Europejską jako całość, narodowych polityk rolnych. Nowe uwarunkowania rozwojowe, potrzeby żywnościowe i surowcowe oraz doświadczenia związane z bieżącą i wieloletnią realizacją krajowej oraz unijnej polityki rolnej były podstawą dokonywanych ocen dotyczących NPR i WPR oraz podejmowanych decyzji bieżących i przyszłych (lub perspektywicznych) zmian tych polityk i zachodzących pomiędzy nimi zależności oraz relacji. Podejmowane dyskusje oraz decyzje dotyczą całości lub poszczególnych elementów NPR i WPR, stanowią istotę polityki rolnej, wiejskiej i żywnościowej UE jako całości, a także polityki poszczególnych krajów członkowskich. Formułowana w ten sposób polityka rolna Unii (WPR) stanowi oryginalną koncepcję agrarnej doktryny rozwojowej realizowanej współcześnie w zróżnicowanych warunkach przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych państw UE-27.

Zmiany, ewolucja i procesy przystosowawcze zachodzące w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oceniane są w sposób zróżnicowany: od uznania, że zachodzą one z dużą częstotliwością i dynamiką, do opinii o zbyt powolnym tempie tych zmian i przedłużających się okresach realizacji zasad przyjętych dla poszczególnych etapów polityki rolnej UE. Wskazuje to jak zróżnicowany oraz trudny koncepcyjnie i organizacyjnie jest cały system WPR, oraz jaką rolę spełniają w tej ewolucji rozwiązania ekonomiczne i organizacyjne, rozwój gospodarczy i możliwości pozarolniczego rynku pracy, a także doświadczenia i zmiany generacyjne w rolnictwie (związek gospodarstw jako jednostek produkcyjnych z rodziną rolnika i możliwościami zapewnienia jej zatrudnienia i stabilizacji dochodowej). Gospodarstwo (farma) funkcjonuje w pewnym cyklu rozwojowym (czas dynamiki rozwojowej i czas ograniczeń tej dynamiki) w zależności od cyklu przekształceń rodziny rolnika i działania otoczenia zewnętrznego, np. warunków ekonomicznych. Konsekwencją tego jest trwanie gospodarstwa (far-

my) jako jednostki produkcyjnej w zależności od struktury demograficznej rodziny rolnika, a zmiany strukturalne dokonują się nie tylko w zależności od cech rodziny, ale także szans stwarzanych przez otoczenie zewnętrzne i rozwój gospodarczy, np. możliwości migracyjne, pracy i pozyskiwania dochodów ze źródeł pozarolniczych oraz zmian na rynku podstawowego środka produkcji w gospodarce rolnej, tj. ziemi rolniczej (proces koncentracji gospodarstw oraz poziomu uzyskiwanych w zależności od tego rezultatów produkcyjnych i ekonomicznych). Rozwój rolnictwa światowego potwierdza podstawową rolę sił ogólnego wzrostu gospodarczego dla ewolucji zachodzącej w rolnictwie i konsekwencji wynikających z ograniczeń oraz opóźnień procesów rozwojowych i przystosowawczych występujących w gospodarce rolniczo-żywnościowej.

W rolnictwie w powiązaniu z rozwojem gospodarczym występuje i działa mechanizm ekonomiczny koncentracji rolniczych czynników produkcji oraz rezultatów działalności rolniczej w coraz mniejszej liczbie jednostek produkcyjnych, a jednocześnie coraz większych i lepiej zorganizowanych. Charakter produkcji rolniczej (rola przestrzeni produkcyjnej i jej wpływ na uzyskiwane wyniki) oraz jej żywnościowe znaczenie (przyrodniczy i organizacyjny charakter powierzchni ziemi uprawnej i ekonomiczny charakter popytu na żywność), ograniczają przyrodnicze i ekonomiczne możliwości koncentracji produkcji żywnościowej). Jednocześnie decydują one o specyficznych cechach kształtowania gospodarki rolniczo-żywnościowej: każda jednostka ziemi uprawnej (lub wykorzystywanej na cele żywnościowe) ma ograniczony potencjał produkcyjny (tj. także dochodowy) i ograniczone zapotrzebowanie na pracę żywą, co w konsekwencji stwarza bariery rolniczych możliwości produkcyjnych praktycznie nie występujących w innych działach gospodarki narodowej. Jest to szczególnie mechanizm kształtowania gospodarki rolniczo-żywnościowej decydujący o charakterze występujących tu relacji produkcyjnych i społecznych (np. ograniczeń i uwarunkowań przyrodniczych lub ograniczeń i uwarunkowań związanych z systemem gospodarstw rodzinnych, o specyficznym charakterze własności, poziomu i struktury nakładów, ograniczeniach demograficznych itp.). Z tych też względów rolnicza polityka rozwojowa i produkcyjna charakteryzuje się różnorodnymi ograniczeniami oraz uwarunkowaniami nie występującymi w innych działach gospodarki narodowej.

Ewolucja i zmiany WPR wzbudzają różnorodne kontrowersje nie tylko ze względu na decyzje dotyczące różnych koncepcji i rozwiązań praktycznych, ale także dalszej konsekwentnej realizacji WPR. Związane z tym doświadczenia i projekty na przyszłość oraz oceny ich realizacji stanowią ważną część fundamentalnych podstaw UE, jej dotychczasowych sukcesów i doświadczeń na przyszłość, odnoszących się do rolnictwa i innych gałęzi gospodarki narodowej.

Zmiany WPR wskazuje na nowe problemy pojawiające się u źródeł tych procesów, tj. przyczyn, mechanizmów, skutków i konsekwencji zmian WPR. Ich identyfikacja, określenie i ocena aktualnych i przyszłych możliwych zmian jest ważna i trudna, szczególnie w przypadku Polski, ponieważ w procesie przystosowawczym (konwergencyjnym) znajdujemy się na niższym etapie rozwoju gospodarczego w stosunku do wszystkich „starych” państw członkowskich Unii.

Upřednio narodowa, a obecnie Wspólna Polityka Rolna i narodowa polityka rolna krajów UE-15 wytworzyły szerokie i stawiane obecnie pod znakiem zapytania, bogactwo narzędzi polityki rolnej adresowanych do farmerów (rolników), podobnie jak do konsumentów, przetwórców żywnościowych i handlu żywnościowego oraz obszarów wiejskich. Wymienić tu można następujące narzędzia stosowane w polityce rolnej i polityce rozwojowej obszarów wiejskich:

- ukierunkowanie rolnictwa, np. pomoc w przypadku klęsk żywiołowych i zniszczeń środowiskowych;
- wspieranie pracochłonnych form produkcji, tj. farm rodzinnych i rozwoju społeczności wiejskich;
- wspieranie rozwiązań nierynkowych: infrastruktury wiejskiej, szczególnie dróg oraz tworzenie lokalnych rynków towarowych;
- działania dotyczące zaopatrzenia w produkty wrażliwe: przechowalnictwo produktów rolniczych;
- rodziny rolnicze – programy i działania zapobiegające nędzy, programy opieki społecznej, wspieranie dochodów i cen;
- rozwiązania agrarne: wspieranie i tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem (zatrudnienie pozarolnicze) oraz wspieranie mobilności siły roboczej, postęp w infrastrukturze społecznej (szkoły, drogi, służba zdrowia), programy rozwoju obszarów wiejskich;
- rozwiązania makroekonomiczne: wspieranie dochodów, cen, subsydia eksportowe, dopłaty bezpośrednie itp.;
- polityczne wpływy rolnictwa: polityczne uwarunkowania pomocy dla rolnictwa lub mieszkańców wsi, działalność rolniczych, agrobiznesowych i konsumenckich grup interesów itp.

Kształtowanie się przemian zachodzących w rolnictwie krajów Unii Europejskiej wskazują, że rolnictwo jako sektor gospodarki krajowej oznacza nie tylko wytwarzanie produktów rolniczych i rolę przemysłu surowcowego dla całej gospodarki żywnościowej, ale jest także systemem społecznym trwale ukształtowanym i funkcjonującym. Wspólna Polityka Rolna chroni ten system przed dezintegracją i zapewnia jego normalne, efektywne ekonomicznie i społecznie funkcjonowanie, wyrównanie oraz kształtowanie zjawisk ekonomicznej i społecznej spójności w systemie integracyjnym rolnictwa według modelu Unii

Europejskiej, a także jego trwałości oraz współuczestniczenia w procesach integracyjnych i globalnych zachodzących w światowej gospodarce rolniczo-żywnościowej. Z tego wynika potrzeba ostrożności odnoszącej się do zakresu i głębokości zachodzących przemian (szczególnie w nowych krajach członkowskich UE) oraz ostrożności w kreacji nowych warunków funkcjonowania tego systemu. WPR okazała się istotną (i najbardziej kosztowną) częścią całej koncepcji dotychczasowego projektu gospodarczej integracji europejskiej. Pozytywna ocena takiego rozwiązania nie koliduje przy tym z potrzebą przekształceń i ewolucji WPR w zależności od zmieniających się uwarunkowań rozwoju oraz funkcjonowania Wspólnot Europejskich (efektywne rozwiązywanie problemów żywnościowych i agrarnych, rozszerzenie Wspólnoty, nowe cele, potrzeby oraz możliwości rozwojowe występujące w rezultacie wzrostu gospodarczego oraz postępu naukowo-technicznego itp.). W tych właśnie procesach tkwią źródła zmian i ewolucji WPR. Dotyczy to zarówno przeszłości jak i obecnych oraz przyszłych zmian zachodzących w kreowaniu i realizacji tej polityki, jej uzasadnień oraz uwarunkowań rozwoju w poszczególnych krajach i w skali całej Wspólnoty.

WPR, mimo występujących trudności i ograniczeń, zapoczątkowała przyspieszenie rozwoju rolnictwa i jego modernizację, a także rozwój obszarów wiejskich oraz stworzyła warunki do stałej poprawy dochodów wsi. Zapewniło to wszechstronny rozwój wsi i rolnictwa oraz sprzyja rozwojowi gospodarki narodowej. Skutkuje także tworzeniem nowych miejsc pracy w otoczeniu rolnictwa i rozwija obszary wiejskie, co było ważnym argumentem np. dla zapewnienia akceptacji wejścia Polski do Unii Europejskiej. Wraz z tym powstały nowe uwarunkowania działalności i funkcjonowania rolnictwa oraz gospodarki żywnościowej związane z charakterem gospodarstwa rolnego (wewnętrzne siły i ograniczenia rozwojowe dominujących w Polsce gospodarstw rodzinnych związane z ewolucją, a także zmianami czynników produkcji, celów gospodarczych i społecznych rolnictwa oraz ludności rolniczej i wiejskiej). Podobnie radykalna jest zmiana w ostatnich dekadach otoczenia zewnętrznego jednostek produkcyjnych (gospodarstw) zajmujących się rolnictwem, tj. ekonomice i organizacji rynku rolnego, przetwórstwa, dystrybucji i konsumpcji, czyli całego systemu agrobiznesu i relacji pomiędzy rolniczymi ogniwami agrobiznesu, zaś nowe uwarunkowania wynikające z procesów integracyjnych i globalizacyjnych wychodzą poza uwarunkowania krajowe.

Integracja europejska oraz WPR określają zakres związków i uwarunkowań mających wpływ na działalność rolniczą w Polsce. Jako podstawowe, związane z tym problemy widzieć można: procesy dostosowawcze rolnictwa polskiego do wymagań UE i zasad WPR, czynniki określające strategię rozwojową i perspektywy rolnictwa polskiego wobec pogłębiającej się integracji w ramach

UE, praktyczne założenia i realizację skutecznie zapoczątkowanych procesów integracyjnych i występujących tu ograniczeń, trudności, obaw, nadziei i możliwości rozwojowych, rezultaty oraz konsekwencje tych procesów i ich kosztów ekonomicznych.

Z zasad, doświadczeń i ewolucji WPR wynika, iż realizacja koncepcji integracji europejskiej była i jest skomplikowanym procesem gospodarczym, społecznym i politycznym. Jeśli celem UE jest tworzenie i umocnienie efektywnego oraz konkurencyjnego wspólnotowego organizmu gospodarczego powiązanego z rosnącą spójnością (kohezją) społeczno-ekonomiczną Europy, to rozwiązania stosowane w każdym kraju członkowskim powinny zbliżać wszystkie kraje członkowskie w efektywnej realizacji przyjętych celów. Ponieważ problemy rolnictwa oraz działań ściśle powiązanych z rolnictwem należą do najbardziej skomplikowanych i najkosztowniejszych elementów procesu adaptacji gospodarki do warunków unijnych, w tej dziedzinie występują, jeśli chodzi o Polskę, zarówno potrzeby, jak i szanse uzyskania oraz dobrego wykorzystania środków przeznaczonych na rzecz rolnictwa i realizacji WPR.

Polska, podobnie jak każde państwo członkowskie, znajduje się w pewnej szczególnej dla siebie sytuacji, jeśli mówimy o zasadach, ewolucji i ocenie WPR w związku z członkostwem w UE. Szczegółność tej sytuacji wynika co najmniej z dwóch powodów:

- a) Polska w całym okresie historycznym, szczególnie w drugiej połowie XX wieku, gdy kształtowała się i realizowała idea integracji zachodnioeuropejskiej, znajdowała się w wyraźnym opóźnieniu rozwojowym (np. poziomie uprzemysłowienia, wydajności pracy, PKB, stanu infrastruktury, wykształcenia, zamożności, doświadczeń procesów rozwoju gospodarczego itp.). W wyniku rezultatów II wojny światowej i podziału świata, Polska znalazła się w izolacji od szans, warunków i rozwoju społeczno-gospodarczego charakterystycznego dla krajów np. EWG. Najprostsze porównania z końca XX wieku dotyczące całego społeczeństwa i gospodarki (np. obszary wiejskie i rolnictwo) wskazywały, że wpływało to na opóźnienia i ograniczenia zmian strukturalnych rolnictwa, kosztów i jakości produkcji, relacji czynników produkcji, poziomie rozwoju infrastruktury, sytuacji dochodowej, systemu obsługi rolnictwa, przetwórstwa, przechowalnictwa, handlu rolnego itp.
- b) Różnice, zmiany i kierunki ewolucji WPR, wskazują na różnorodne siły decydujące o ustalonych zasadach i ewolucji WPR w krajach UE w latach 1957-2004, tj. przed członkostwem Polski w Unii, a związanych przede wszystkim z innym stanem strukturalnym, produkcyjnym i ekonomicznym rolnictwa w największych i najbogatszych krajach UE przed dużym rozszerzeniem Unii (w tym przyjęcie Polski) w 2004 r.

Wraz z przystąpieniem do UE rolnictwo polskie uzyskało nowe szanse rozwojowe wewnątrz krajowe (np. nowy impuls finansowy wynikający ze zmian rynkowych i systemu dopłat rolnych), w ramach całej przestrzeni gospodarczej UE-27 (wspólny rynek dóbr, siły roboczej, kapitału, usług itp.) oraz szczególnie impuls rozwojowy wynikający z nowych wyzwań, jakie pojawiły się dla kraju w ramach UE i szans wynikających z możliwości wykorzystania członkostwa UE oraz związanego z tym całego systemu wsparcia unijnego dla jak najszybszego zmniejszenia dystansu rozwojowego dzielącego polskie rolnictwo od rolnictwa znacznie bardziej rozwiniętych „starych” krajów członkowskich. Wyrównanie występującego tu dystansu rozwojowego Polski w stosunku do innych państw Unii Europejskiej oznacza potrzebę rozszerzenia „przestrzeni wzrostowej” dla rolnictwa polskiego, wyrażającej się w takim kształtowaniu warunków ekonomicznych WPR (dopłaty bezpośrednie, kwoty produkcyjne i inne uwarunkowania wynikające z członkostwa w UE), aby możliwe było zwiększenie roli i konkurencyjności polskiego rolnictwa na światowych rynkach produktów rolniczo-żywnościowych i zwiększenia intensywności nakładów oraz stopnia wykorzystania zasobów produkcyjnych, jakimi dysponuje rolnictwo polskie.

Członkostwo Polski w UE powoduje zmiany rozumienia krajowych problemów rolnych ze względu na kontekst i integrację europejską. Potrzeba wyrównania poziomu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, przejścia z poziomu krajowego na poziom UE wielu decyzji i uregulowań prawnych, zapoczątkowuje odchodzenie od zjawiska ciągłej dominacji w rozważaniach o obecnej gospodarce rolnej, powrotów do mniej lub bardziej odległej przeszłości oraz tendencji walki, a także negacji uprzednich rozwiązań i prowadzonej ongiś polityki. Niezbędna jest bowiem współpraca, pozytywna refleksja, spojrzenie w przyszłość. Poszukiwanie, programowanie i realizacja przyjętych programów, podobnie jak odpowiedź na pytania, jak znaleźć się w rytmie świata rozwiniętego, który stał się naszym przykładem i celem, tj. świata i czasu europejskiego.

Reformy i zmiany WPR odzwierciedlają nie tylko zasady i procesy wynikające z istoty idei realizowanej przez projekt integracji europejskiej, ale także są częścią składową kształtowania się światowych i globalnych procesów gospodarczych (ekonomicznych) i ich wpływu na gospodarkę rolną oraz WPR. W praktyce np. globalizacja oznacza dynamizację mobilności czynników produkcji (kapitału i pracy). Z takiego rozumienia globalizacji wynika, że kraje mniej rozwinięte, podobnie jak dziedziny gospodarcze o słabszej kondycji, np. rolnictwo, są bardziej bierną aniżeli aktywną stroną tego procesu. Dotychczasowy okres doświadczeń realizacji WPR w Polsce, zapoczątkowany w okresie przedakcesyjnym, przyniósł zespół doświadczeń i pytań, które będą stałe zainteresowanie środowisk gospodarczych i politycznych.

A. Czy najogólniejsze polskie interesy rolnicze, zgodne są z interesami rolnictwa UE? Pozytywna odpowiedź na to pytanie i rozstrzygnięcie dokonane zostało przez decyzję o akcesji, zaś obecne odpowiedzi zwracają uwagę na elementy i rezultaty pozytywne oraz ograniczenia i trudności, co pozwala na sformułowanie tezy, charakterystycznej dla wszystkich narzędzi ekonomicznych i praktycznych, iż interesy te są zgodne tylko w części. Konkurencja bogatej UE ma lub może mieć duży wpływ na stan i rozwój rolnictwa w Polsce. W tym sensie ważną rolę odgrywa analiza, zasady funkcjonowania, zmian, synchronizacji i koordynacji krajowej oraz unijnej polityki rolnej.

B. Dla Polski ważny jest proces wyrównawczy w dziedzinie agrarnej i wiejskiej, w stosunku do innych, wyżej rozwiniętych państw UE. Wynika to z wagi i kontrowersji, jakie dotyczą tendencji ewolucyjnych i konwergencyjnych oraz ograniczenia zakresu proponowanych zmian. Sukces gospodarczy i rozwojowy pierwszych dekad funkcjonowania Wspólnot Europejskich wskazuje na szanse i możliwości przyspieszenia wszystkich społeczno-gospodarczych procesów rozwojowych i wyrównawczych, co jest najistotniejszą potrzebą dla nowych państw członkowskich UE, o niskim poziomie rozwoju w stosunku do państw najwyżej rozwiniętych.

C. W strukturach gospodarczych i politycznych UE formułowane są opinie wskazujące na ewentualność alternatywnego kierowania środków finansowych na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich, czy też inne formy działalności gospodarczej, np. kształcenia, badań, inwestycji ekologicznych, uprzemysłowienia itp. Niezależnie od zmniejszania udziału części rolniczej w budżecie UE i całego budżetu UE w systemie integracyjnym 27 państw członkowskich. Szansą w tym względzie jest nacisk na wzmocnienie drugiego filara WPR, tj. polityki rozwoju obszarów wiejskich. Unia, dla której Polska jest największym w latach 2007-2013 beneficjentem budżetowym, na filar obejmujący rozwój obszarów wiejskich przeznacza ok. 20% budżetu WPR. Jednocześnie działania te, jeśli nie wpływają bezpośrednio na warunki produkcji rolnej, są wyłączone z ograniczeń, jakie nałoży na kraje UE liberalizacja handlu w ramach porozumień WTO. Będzie to nowe wyzwanie dla polskiego rolnictwa, gdyż liberalizacja handlu wpływać będzie na obniżenie cen i może być korzystna dla konsumentów, zaś dla producentów żywności i rolnictwa może oznaczać pogorszenie warunków handlu międzynarodowego.

D. Duże znaczenie mają działania dotyczące mechanizmów, zasad i organizacji wykorzystania subwencji gwarantowanych z budżetu UE w realizacji celów produkcyjnych i konsumpcyjnych. Wszystko wskazuje, że bieżące interesy i trudności akcentują najczęściej znaczenie wzrostu środków (dochodów) przeznaczonych na cele konsumpcyjne i szybkość ich realizacji. Dla potrzeb

rozwojowych kraju najistotniejszy jest cel produkcyjny (inwestycyjny), ale też zwiększenie środków na rzecz konsumpcji ma także w znacznej części charakter rozwojowy.

E. W rolnictwie powstają pytania dotyczące szans takiego gospodarowania środkami napływającymi z budżetu UE, aby subwencje te, np. dopłaty, w możliwie szerokim zakresie kierowane były na cele produkcyjne i inwestycyjne, a nie konsumpcyjne, zaś w zakresie produkcyjnym priorytety stanowiły działania intensywnie wspierające postęp techniczny i postęp biologiczny. Stanowią one podstawę przemian zachodzących w gospodarce rolniczo-żywnościowej, tj. procesów koncentracji, postępu technicznego i biologicznego, wzrostu wydajności pracy, zdrowia i warunków mieszkaniowych, wykształcenia i pracy, kultury itp.

Zmiany WPR i ich oceny oraz źródła finansowania z punktu widzenia narodowej strategii rozwoju, czynników kształtujących WPR oraz ich konsekwencji dla polityki rolnej, stanowią o istocie powiązań pomiędzy zmianami WPR a wynikającymi stąd konsekwencjami dla polskiego rolnictwa i polityki rolnej, szczególnie finansowania narodowej (krajowej) polityki rolnej. Określenie przesłanek, zasad i mechanizmów zmian Wspólnej Polityki Rolnej oraz wynikających z tego konsekwencji dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania krajowej polityki rolnej, wymaga odwołania do dalszych uwarunkowań wynikających z ogólnej strategii rozwojowej kraju i wpływu na ten rozwój sił wewnętrznych oraz zewnętrznych decydujących o kierunku i zakresie zachodzących zmian.

Cechą szczególną tej polityki jest tworzenie trwałych warunków ekonomicznych rozwoju i modernizacji rolnictwa, poprzez rozwiązania rynkowe lub pozarynkowe, tj. dopłaty bezpośrednie zastępujące uprzednie wsparcie cen i gwarancje cenowe, wspieranie ze środków publicznych inwestycji rolniczych, inwestycji w przetwórstwie żywności i na rynku rolnym oraz finansowanie infrastruktury wsi. Korzystne ceny i dopłaty, kontrolowanie poziomu produkcji rolnej oraz sprawny system interwencji na rynkach krajowych wraz z regulacją importu rolno-spożywczego zapewniały i zapewniają stabilność produkcji oraz stabilność rynku rolnego, a także stały wzrost dochodów ludności rolniczej, zapewnienie opieki społecznej ludności rolniczej itp. Jednoczesna możliwość zmniejszenia zatrudnienia w produkcji rolnej i jej wzrostu w obsłudze rolnictwa oraz przetwórstwie żywności, zwiększa wydajność pracy w produkcji rolniczo-żywnościowej, umożliwia przepływ siły roboczej do gałęzi pozarolniczych i na tej podstawie wzrost ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego kraju. Pozwala to na zwiększenie dochodów ludności pozostającej w rolnictwie, pomoc rolnictwu i wsi ze strony budżetów krajowych, dysponujących rosnącymi w takiej sytuacji zasobami finansowymi i możliwościami interwencyjnymi na rynku. Jest to mechanizm pozytywnego funkcjonowania przemian każdej gospodarki i zmieniające się role poszczególnych

działów gospodarki, w tym rolnictwa, a w pewnych okresach np. obecnego czasu integracji, procesy te są przyspieszane.

Od wejścia do UE intensywnym zmianom podlega rozumienie krajowych problemów rolnych, ich kontekst ekonomiczny i integracyjny. Potrzeba wyrównania poziomu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, przejścia z poziomu krajowego na poziom Unii wielu decyzji i uregulowań prawnych, w znacznej części zależnych od ustaleń Unii, co zapoczątkowało ograniczanie ciągłej dominacji problemów związanych z bliższą lub dalszą przeszłością i jej interpretacją oraz tendencjami negacji uprzednich rozwiązań i prowadzonej ongiś polityki (łącznie z etapami transformacji systemowej w ostatnich dekadach). Obecny okres kształtowania polityki rolnej oraz integracji europejskiej podkreśla potrzebę i korzyści projektu unijnej współpracy, pozytywnej refleksji i koncentracji na problemach dotyczących przyszłości, jak też poszukiwaniu, programowaniu i realizacji obecnie decydowanych oraz przyjmowanych rozwiązań i postępowań w nowym otoczeniu ekonomicznym i politycznym, rodzącym nowe problemy oraz pytania dotyczące obecnego czasu kraju, Europy i świata.

Kolejnym czynnikiem kształtującym ogólne uwarunkowania oraz mechanizmy zmian WPR i NPR są zapoczątkowane procesy globalizacyjne. Globalizacja podobnie jak integracja i konwergencja są nowymi procesami gospodarczymi oraz społecznymi, z dużymi trudnościami przyjmowane i akceptowane jako nowe zjawiska postępu gospodarczego i społecznego, powiązane z problemami obecnego i przyszłego rozwoju świata wiejskiego oraz rolniczego. Jeśli globalizację rozumiemy jako swobodę i zdolność do zawierania dobrowolnych transakcji gospodarczych z podmiotami w innych krajach, oznacza to większą mobilność czynników produkcji (pracy i kapitału) oraz większą integrację światową przez wzrost handlu i inwestycji zagranicznych.

Rolnictwo, jako część zintegrowanego systemu gospodarki żywnościowej i związana z tym polityka rolna oraz rynek żywnościowy charakteryzuje przesuwanie się punktu ciężkości tej polityki od rolnika (farmera) w kierunku przetwórstwa rolniczego. Wraz z wejściem do Unii Europejskiej rozpoczęty został także proces integracji rolnictwa polskiego z grupą najwyższej rozwiniętych państw i światowych rynków rolniczych. Ewolucja ta włączona w system zmian globalizacyjnych przyspiesza lub stwarza szanse przyspieszenia procesów rozwoju w całej gospodarce i rolnictwie. Jednak wraz z tym zmienia się także ekonomiczna rola rolnictwa, co znajduje wyraz w stałej tendencji zmniejszania się jego udziału w produkcji i strukturze wytwarzania PKB. Powoduje to ogólną redukcję i zmniejszenie roli rolnictwa oraz roli gospodarstw rolnych jako producentów rolnych i grupy zawodowej, zaś zwiększenie roli zorganizowanego agro-

biznesu krajowego i międzynarodowego. W takich warunkach pojawiają się także kontrowersje globalne i różnorodne ruchy alternatywne.

Podstawowe znaczenie w analizie i rozumieniu globalizacyjnych procesów rozwojowych wsi oraz rolnictwa każdego kraju ma określenie wewnętrznych i zewnętrznych sił rozwojowych, a także integracyjnych gospodarstw rolnych, rolnictwa i regionów wiejskich. Dotyczy to wpływów otoczenia zewnętrznego, procesów rynkowych i procesów transformacyjnych w skali kraju oraz związków i porozumień międzynarodowych. Podobne znaczenie odgrywa ustalenie wewnętrznych sił rozwojowych i adaptacyjnych rolnictwa oraz wsi od występujących różnorodnych warunków wewnętrznych, np. relacji czynników produkcji, zmian strukturalnych rolnictwa, procesów koncentracji i rynkowych procesów dostosowawczych. Odnosi się to także do analizy mechanizmów zmian i rozwoju rolniczych jednostek produkcyjnych (gospodarstwa, farmy, przedsiębiorstwa). Ogólne uwarunkowania integracyjne i globalizacyjne współczesnego etapu rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (podobnie jak świata) kształtują zarówno tendencje rozwojowe polityki rolnej każdego państwa, jak też np. w przypadku Unii Europejskiej, relacje pomiędzy wspólnotową i krajową polityką rolną. Rozpatrując zmiany, jakie dotyczą Wspólnej Polityki Rolnej i Narodowych Polityk Rolnych napotykamy na problem komplementarności lub konfliktu pomiędzy tymi politykami.

Z punktu widzenia wsi, rolnictwa, gospodarki żywnościowej i agrobiznesu istota UE i WPR może być rozumiana:

- jako szansa daleko wychodząca poza rolnictwo, dopłaty i biznes; jest sposobem kształtowania nowej zintegrowanej gospodarki i zapewne społeczeństw Europy;
- jako przejście Polski do nowoczesnej gospodarki żywnościowej i jednocześnie przejście od sprzeczności interesów do harmonii rozwojowej;
- jako pojawienie się podstawowego pytania: jak maksymalnie wykorzystać szanse polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej na konkurencyjnym rynku europejskim?

Związane z tym nowe przyszłościowe reguły dotyczą:

- kontynuacji procesów reform światowej i krajowej polityki agrarnej oraz żywnościowej, szczególnie długookresowej stopniowej redukcji wsparcia i protekcjonizmu;
- poprawy dostępu do rynków, szczególnie dla krajów rozwijających się (biednych);
- redukcji subsydiów eksportowych i środków wsparcia zakłócających wolny handel;

- zachowania tych aspektów niehandlowych, które ważne są dla zasad wielofunkcyjności i zróżnicowania rolnictwa.

Relacje oraz zasady współzależności pomiędzy WPR i NPR nawiązują do najogólniejszych teoretycznych oraz praktycznych ustaleń współczesnego rozwoju rolnictwa światowego i występujących tu prawidłowości obecnego etapu (poziomu) rozwoju ekonomicznego świata, gospodarki żywnościowej i rolnictwa. Odnoszą się one do zasadniczych konkluzji charakterystycznych dla współczesnego etapu rozwoju rolnictwa w ujęciu światowym, związków regionalnych (np. UE) i poszczególnych państw, tj. narodowych polityk gospodarczych i rolnych:

- ogólnej współzależności rozwoju wsi i rolnictwa z poziomem rozwoju gospodarczego i wszystkimi czynnikami przyspieszającymi lub ograniczającymi ten rozwój;
- permanentnych i trwałych zmian techniczno-organizacyjnych i strukturalnych w rolnictwie;
- trudności i kontrowersji dotyczących wyżywienia i kształtowania rynku żywnościowego, ekonomiki produkcji oraz procesów transformacyjnych, w tym strukturalnych i integracyjnych w rolnictwie;
- kształtowania się nowych uwarunkowań rozwoju wsi i rolnictwa związanych zarówno z postępem industrializacyjnym, jak też kształtowaniem się nowej gospodarki usługowej przesuwałej tradycyjne kierunki wytwórczości materialnej, w tym rolnictwo, na dalsze miejsce w hierarchii struktury gospodarczej poszczególnych państw;
- kształtowania się nowych i dynamicznych zmian oraz uwarunkowań rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej i obszarów wiejskich wynikających z pogłębiających się procesów współpracy oraz współzależności międzynarodowych, handlu światowego i integracji gospodarczej;
- braku, jak dotąd, jednolitego modelu i rozwiązań, które powszechnie mogłyby być uznane za pewne i trwałe.

W światowej gospodarce rolniczo-żywnościowej i na światowych rynkach żywnościowych coraz wyraźniej występują nowe procesy unifikacji i harmonizacji handlu rolnego. Handel i handlowe powiązania gospodarki rolniczo-żywnościowej występujące w skali światowej kreują różnorodne konsekwencje dla rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej, szczególnie stwarzają szansę przezwyciężenia światowego problemu żywnościowego poprzez możliwości bilansowania zaopatrzenia w żywność obszarów głodu i niedożywienia z obszarami nadwyżek żywnościowych. Tym niemniej drastyczne występowanie obszarów głodu we współczesnym świecie i przy współczesnych możliwościach technicznych oraz ekonomicznych oznacza, iż w obecnych warunkach politycznych i gospodarczych świat nie ma szans na utworzenie oraz funkcjonowanie

zrównoważonego i korzystnego dla światowego rolnictwa, a także światowej gospodarki żywnościowej systemu rynków rolniczo-żywnościowych i rozwiązania problemu głodu oraz niedożywienia na świecie.

2.B. Zakres i mechanizmy zmian (ewolucji) WPR

Mechanizm działania WPR ulegał częstym i kontrowersyjnym zmianom w całym dotychczasowym systemie funkcjonowania Unii Europejskiej. Charakter tych zmian miał podobny mechanizm ewolucji: przewaga sił dośrodkowych lub odśrodkowych zależnie od etapów rozwoju gospodarczego i rezultatów oraz konkluzji wynikających z ocen rezultatów i konsekwencji WPR. Droga tych zmian obejmuje (w ujęciu Ł. Hardta 5 etapów, w ujęciu W. Ziętarek 7 etapów) różniących i charakteryzujących WPR. W ujęciu 5-etapowym są to następujące okresy:

- I. Wsparcie produkcji rolnej EWG i dochodów rolnych przez subwencje rolnicze, ceny gwarantowane, wspieranie przemian agrarnych, tworzenie elementów wspólnego rynku itp. Celem było możliwie dobre zaspokojenie potrzeb żywnościowych w powojennej Europie, tj. zwiększenie produkcji rolnej i dochodów przez stosowanie cen gwarantowanych, przyspieszenie przemian agrarnych (1957-1968).
- II. Stopniowe ograniczenie działań deformujących rynek na rzecz mechanizmów strukturalnych, maksymalizacji wsparcia produkcji i dochodów oraz przyspieszenia modernizacji rolnictwa i przemian agrarnych; dodanie do instrumentarium WPR szkoleń i wcześniejszych emerytur (1968-1993).
- III. Liberalizacja wsparcia rolnictwa i ograniczenie protekcjonizmu (1993-2000). Przejście od dotowania produkcji do wsparcia dochodów.
- IV. Stymulowanie wzrostu konkurencyjności sektora żywnościowego UE i obniżanie intensywności rolnictwa (2000-2007). Liberalizacja WPR i WTO. Ochrona środowiska, rozwój obszarów wiejskich.
- V. Oddzielenie wsparcia od produkcji, ograniczenie wysokości dopłat dla największych producentów; wzrost znaczenia działań na rzecz rozwoju wsi. Poszukiwanie nowego ładu agrarnego w warunkach postępującej integracji i globalizacji (2007-2013).

Zarys ewolucji i zmian zasad WPR (1957-2013) wskazuje podstawową cechę, tj. ewolucję od wsparcia rolnictwa do polityki rozwoju wsi (obszarów wiejskich). Upřednie, aktualne i przewidywane zmiany i ewolucja WPR mają ważne i interesujące znaczenie dla polskiego rolnictwa, polityki rolnej i środowiska ekonomiczno-rolniczego. Zdefiniowanie i ocena tych procesów są wyjątkowo trudne. Do czasu członkostwa Polski w UE, WPR mogła być obserwowana i interpretowana w ograniczonym bezpośrednim związku z Polską. Obecnie

polskie rolnictwo znalazło się w trudnym procesie adaptacyjnym i przystosowawczym charakterystycznym uprzednio dla pierwszych etapów funkcjonowania WPR, obecnie już bogatych doświadczeń okresu przygotowawczego i 5-letniego członkostwa Polski w UE.

Etap I (1957-1968). Pierwsze lata funkcjonowania EWG charakteryzowało wspieranie produkcji rolnej i dochodów rolniczych w drodze stosowania cen gwarantowanych, wspierania przemian agrarnych, tworzenie elementów wspólnego rynku itp. Celem było możliwie dobre zaspokojenie potrzeb żywnościowych w powojennej Europie. W dekadzie lat 60. obok utrwalenia mechanizmów WPR wynikających z jednolitego rynku, preferencji wspólnotowych i solidarności finansowej, dominowały rozwiązania rynkowe i strukturalne zapoczątkowane dyskusją w 1962 r., i zintensyfikowanie w związku z Planem S. Mansholta i następnie dyrektyw Unii o strukturze agrarnej przyjętych w 1972 r.

Traktat Rzymski definiował cele WPR odnoszące się do kształtowania równowagi interesów pomiędzy producentami rolnymi i konsumentami. Ekonomia agrarna i polityka gospodarcza występując wobec naturalnej ekonomicznej sprzeczności jej interesów i wymagań rynku oraz zasad gospodarowania np. efektywności oraz opłacalności produkcji i zachowania równowagi wydatków konsumentów żywności, traktowała te zasady oddzielnie, co było źródłem konfliktów ekonomicznych i społecznych, ze względu na rolę rolnictwa i wyżywienia w zaspokojeniu potrzeb konsumentów, szczególnie na niższych szczeblach rozwoju gospodarczego, gdzie żywność i wytwory rolnictwa są istotnym czynnikiem kształtowania i stopy życiowej ludności rolniczej i nierolniczej, a wspólny rynek był rozumiany szerzej aniżeli tylko jego organizacja.

W konsekwencji realizacji polityki tego etapu na rynku rolnym pojawiła się zwiększona podaż i nadprodukcja surowców rolnych rodzące potrzebę gromadzenia trudno zbywalnych zapasów tych produktów. Jednocześnie pogłębiło się zróżnicowanie strukturalne i regionalne producentów rolnych (dominacja uprzywilejowanych większych gospodarstw w północnej i środkowej części Europy), zaś sprzyjający tym tendencjom system cen ograniczał możliwości stosowania bezpośrednich instrumentów podtrzymywania dochodów rolnych (subwencje). Polityka ta zwiększała koszty ponoszone przez konsumentów krajowych i utrzymywała ceny krajowe żywności powyżej cen światowych.

Etap II (1968-1993). Wspólna Polityka Rolna, tj. zasady i instrumentarium jej realizacji, tworzone były w szczególnej sytuacji wyżywieniowej Europy, wojennego i powojennego doświadczenia polityki interwencjonizmu państwowego w rolnictwie oraz wniosków wynikających z wpływu zróżnicowań stanu rolnictwa i wyżywienia w grupie głównych państw Europy zachodniej znajdujących się w warunkach zagrożenia militarnego (podział Europy).

Interwencjonizm państwowy tego okresu w rolnictwie dotyczył podtrzymywania tych gałęzi produkcji, które były ważne zarówno w produkcji rolniczej i jej strukturze, jak też na rynku żywnościowym ówczesnej EWG. Jednocześnie ujawniały się trudności i dysproporcje w ekonomicznej racjonalności rozwiązań tego etapu wspólnej polityki rolnej o charakterze systemowym: priorytet polityk operujących narzędziami typu rynkowego w stosunku do środków właściwych politykom strukturalnym; nierównomierność podtrzymywania rynków branżowych mimo stosowania np. interwencji wewnętrznej i ochrony zewnętrznej w stosunku do produktów o niskim potencjale wzrostu produkcji; nierównomiernego wykorzystania płynących z Wspólnej Polityki Rolnej korzyści dla rozwiniętych krajów Północy Europy. Sukces polityki rolnej tego okresu dotyczył celów produkcyjnych i strategii zapewniającej samowystarczalność żywnościową Wspólnoty. Sukces ten sprowadził też niepożądany efekt, tj. upowszechnienie nadwyżkowego charakteru rynku rolnego EWG.

W latach 1968-1975 pojawiły się znamiona kryzysu i destabilizacji w realizacji WPR, co dotyczyło również gospodarki światowej. Załamanie międzynarodowego systemu walutowego oraz konsekwencje cenowego szoku naftowego skutkowały wzrostem inflacji, bezrobocia i spadkiem tempa wzrostu gospodarczego. Polityka rolna, oparta na instrumentach cenowo-dochodowych, prowadziła do zagrożeń: braku równowagi między podażą artykułów rolnych a popytem, wzrostem wydatków budżetowych, pogłębianiem się dysparytetu dochodów oraz utrzymanie niekorzystnej struktury agrarnej. W dekadzie lat 70. i 80. dominowało dążenie do modernizacji gospodarstw rolnych, co było ogniwem zapoczątkowanej wówczas i realizowanej Wspólnej Polityki Strukturalnej. Zdefiniowane zostało pojęcie gospodarstw zdolnych do rozwoju jako prowadzenie gospodarstwa stanowiącego miejsce pracy głowy rodziny, właściciel (kierownik) prowadzący gospodarstwo posiada odpowiednie przygotowanie zawodowe, gospodarstwo prowadzi rachunkowość, dysponuje planem rozwoju i uzyskuje określony poziom dochodów z pracy w gospodarstwie. Gospodarstwa zdolne do rozwoju uzyskiwały pomoc państwa w nabywaniu ziemi rolniczej, kredytach, gwarancji kredytowych, premii dla gospodarstw specjalistycznych, subwencjonowania kosztów księgowości, zespołów użytkujących maszyny i urządzenia, pomoc w programach melioracyjnych itp. Celom tym służyła także jednoznaczna polityka zmierzająca do przyspieszenia rezygnacji z działalności zawodowej w rolnictwie, likwidacji prowadzonego gospodarstwa i przekazywania ziemi do innych gospodarstw lub na cele nierolnicze. Specjalne programy rozwojowe i strukturalne dotyczyły obszarów o niekorzystnych cechach środowiskowych, które drastycznie ograniczały szanse rozwojowe takich obszarów, np. tereny objęte depopulacją, tereny górskie. Przemiany strukturalne zapoczą-

kowały i przyspieszyły restrukturyzację zachodnio-europejskiego rolnictwa, a także gospodarki wiejskiej oraz przestrzennej na obszarach wiejskich. Był to pierwszy okres realizacji tej strategii rozwojowej w całym rolnictwie zachodnio-europejskim.

Etap III (1993-2000). Nowe kierunki działania w polityce rolnej Wspólnoty Europejskiej związane były z przemianami strukturalnymi i konsekwencjami procesu rozszerzania Wspólnoty oraz konsekwencjami tego procesu: ograniczenie deficytu żywnościowego (lata 60.), samowystarczalność i przejście do eksportu żywnościowego (lata 70.), a w końcu powstanie strukturalnych nadwyżek produkcji i wzrost eksportu rolnego (lata 80.). W toku tych procesów akceptacja wspólnej polityki rolnej ulegała zmianie zarówno ze strony rolników jak i podatników. Zmiany tej polityki wynikały z doświadczeń i efektów polityki ochrony rolnictwa w stosunku do spadających cen rynku światowego oraz prób regulacji i harmonizacji światowego rynku rolniczo-żywnościowego. Szczególną rolę odegrały przemiany społeczno-polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie różne systemy agrarne i ogólny potencjał produkcyjny decydowały o roli tego obszaru w grze rolniczo-żywnościowej Europy.

Przeprowadzone wówczas reformy dotyczyły utrwalenia wielofunkcyjności rolnictwa, zachowania naturalnego środowiska, wiejskiego krajobrazu oraz umocnienia modelu rolnictwa opartego na dominacji silnych farm rodzinnych. W kontekście rozwoju obszarów wiejskich definiowane były funkcje rolnictwa: a) funkcja produkcyjna żywności i surowców żywnościowych i b) ochrona środowiska. Tradycyjne aspekty WPR pozostawały zachowane i utrwalone (pierwszeństwo produkcyjno-żywnościowej funkcji rolnictwa jako celu kluczowego, a tym samym zachowanie niezbędnego zakresu polityki rolnej dla kontroli produkcji w stopniu umożliwiającym utrzymanie równowagi rynkowej). Podkreślano społeczny charakter WPR zapewniającej ochronę możliwie dużej liczbie farm rolnych. Oznaczało to pewną zmianę w stosunku do zasady finansowej solidarności, z podejścia ogólnego do podejścia wybiórczego, tj. ochronę farm rolniczych, zwiększenie udziału poszczególnych państw w kosztach tej polityki oraz uelastycznienie możliwości gospodarowania środkami finansowymi.

W końcu lat 90. wobec nadchodzącego dużego rozszerzenia Unii o b. kraje Europy Środkowo-Wschodniej, zainicjowano nowy etap reform WPR. Czynniki uzasadniające ten etap reformy widziano w perspektywie rozszerzenia Unii oznaczającej nie tylko jej powiększenie, ale także zwiększenie potencjału produkcyjnego wsi i rolnictwa, związanych z tym potrzeb finansowych, doprowadzeniu po Rundzie Millenijnej WTO do redukcji protekcjonizmu rolnego, w tym likwidacji subsydiów eksportowych oraz ograniczenia płatności bezpośrednich, akceptację postępującej globalizacji i jej konsekwencji wynikających dla wsi i rolnictwa oraz

wzroście presji na uwzględnianie w polityce rolnej i wiejskiej, ochrony środowiska, jakości i bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt. Dotyczyło to także zmiany tytułów wsparcia farmerów ze źródeł unijnych nie za wzrost produkcji, lecz za produkcję innymi, nowymi metodami oraz spełnianie zadań ważnych dla społeczeństwa (rolnictwo wielofunkcyjne) i potrzebie realokacji środków unijnych z wspierania cen i dochodów rolniczych na rzecz wspierania rozwoju obszarów wiejskich i przeciwdziałaniu nierówności i niestałości rynków rolnych.

Podstawową zasadą tego etapu było przypisanie szczególnego znaczenia dopłatom bezpośrednim. Analitycy ewolucji WPR podkreślają przejście od polityki cenowego i rynkowego wsparcia farmerów do polityki dopłat bezpośrednich. Zmniejszone zostały ceny płacone rolnikom, zaś w zamian producenci rolni otrzymali dopłaty kompensacyjne nie powiązane z wielkością produkcji. W rejonach o gorszych warunkach produkcji rolniczej wsparcie było dodatkowo zwiększone oraz oddzielono dopłaty rolnicze od produkcji. W ten sposób rozwiązano problem dopłat bezpośrednich proporcjonalnych do produkcji, tj. powiązanych z poziomem produkcji rolniczej, co było ciągłym czynnikiem utrwalającym tendencję stałego zwiększania nakładów (intensyfikacja produkcji rolniczej), a w rezultacie zwiększanie nadwyżek produkcyjnych i negatywnych konsekwencji tego procesu w zakresie cen, dochodów rolniczych i kosztów produkcji.

Reformę WPR (1999), zdefiniowano poprzez podstawowe wyzwania zewnętrzne i wewnętrzne, jakie czekały rolnictwo w kolejnym okresie pierwszych lat nowego tysiąclecia. Główne zasady tej reformy miały przygotować rolnictwo zachodnio-europejskie do wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań, jakie stały przed rolnictwem na przełomie wieków. Idea tej reformy wypływała z przekonania, że niezbędne jest wzmocnienie konkurencyjności rolnictwa przyjaznego środowisku przyrodniczemu. Koncepcja ta podkreślała kontynuowanie wspierania raczej farmerów aniżeli wytwarzanych przez nich produktów oraz pozytywnej oceny obok rezultatów produkcyjnych rolników, także ich znaczenia i roli w społeczeństwie. Reforma ta zapewniała wzmocnienie Wspólnoty w negocjacjach handlowych w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). W perspektywie reforma miała tworzyć właściwe warunki dla integracji gospodarczej rolnictwa krajów kandydujących do UE.

Nowe związane z tym wyzwania nawiązywały do wpływu procesów globalizacyjnych na funkcjonowanie rynków rolniczych w Europie i kształtowania się nowych reguł efektywnego popytu żywnościowego, potrzeb konsumentów i wymogów jakościowych. Przewidywano obniżenie zakresu interwencji na rynkach zbóż oraz wołowiny i cielęciny, co miało obniżyć ceny tych produktów, zmniejszyć dysparytet cen wewnętrznych i zewnętrznych, co było sposobem przystosowania podaży do popytu rynkowego. Polityka rozwoju obszarów wiej-

skich (II filar WPR) przewidywała wzmocnienie ekonomicznej i społecznej integracji tych obszarów. Instrumenty rozwoju obszarów nieurbanizowanych były w mniejszym stopniu ukierunkowane na rozwój rolnictwa, a bardziej na wzmocnienie dywersyfikacji ekonomicznej obszarów wiejskich.

Komisja Europejska sformułowała (Agenda 2000) strategię rozwoju UE na przełomie wieków, dotyczącą pogłębienia i rozszerzenia Unii, reformy głównych polityk unijnych: polityki strukturalnej, wspólnej polityki rolnej, polityki społecznej oraz objęcie krajów kandydackich procesami integracyjnymi (w tym rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych m.in. z Polską). W ramach Agendy 2000 zatwierdzono perspektywy finansowe na lata 2000-2006, przy czym najwięcej kontrowersji budziły propozycje reformy polityki rolnej i polityki strukturalnej (obejmowały one ponad 70% całości budżetu UE). Na zasadzie kompromisu wydatki na rolnictwo utrzymano na dotychczasowym poziomie przy zmianie jej struktury środki finansowe w większym niż uprzednio zakresie zostały przesunięte na dopłaty bezpośrednie i rozwój obszarów wiejskich, zmniejszając zakres ingerencji cenowych na rynku rolnym.

Etap IV (2000-2007). Ciągła ewolucja oraz adaptacja polityki gospodarczej i rolnej znalazły swój wyraz w propozycjach Agendy 2000, a dotyczących podniesienia konkurencyjności na rynku wewnętrznym i zagranicznym, bezpieczeństwa i jakości żywności, stabilizacji dochodów rolnych, zintegrowania celów ochrony środowiska oraz tworzenia alternatywnych (pozarolniczych) źródeł dochodów i zatrudnienia. Zasady Agendy 2000 bezpośrednio wpływały na procesy przystosowawcze i kolejne negocjacje akcesyjne, gdyż znaczyły kierunek zmian bardzo trudny do akceptacji przez gospodarkę polską: obniżenie kosztów produkcji i konkurowanie ceną oraz konkurowanie jakością i skalą produkcji. Nowe zadania Wspólnej Polityki Rolnej definiowane były w połowie pierwszej dekady XXI wieku w związku z rozszerzeniem UE-15 do UE-25 a następnie UE-27.

Europejski Model Rolnictwa był główną propozycją reformy WPR określonej jako Agenda 2000. Koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa nawiązuje do ustaleń Traktatu Rzymskiego, ukształtowanych tam zasad Wspólnej Polityki Rolnej i pierwszego etapu reform tej polityki (reformy McSharry'ego). Następnie rozpatruje się reformy związane z Agendą 2000 (Szczyt Berliński) i ocenę zasad i realizacji Agendy 2000. Merytoryczna analiza reform Agendy 2000 dotyczy dwóch filarów Wspólnej Polityki Rolnej:

- filar I (rolnictwo): konkurencyjność cenowa i jakościowa, dopłaty bezpośrednie i limity produkcyjne, korzyści dopłat bezpośrednich, decentralizacja i uproszczenie WPR;

- filar II (wieś): problemy rozwoju wsi przed i po reformach McSharry’ego oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich UE (w tym rozwinięcie koncepcji wielofunkcyjności rozwoju tych obszarów).

Przełom wieków i nowe uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Europie kształtowane przez przemiany systemowe zachodzące w dekadzie lat 90., dyskusje dotyczące rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w tej nowej sytuacji europejskiej. Jednocześnie zapoczątkowane zostały postępowania zdążające do członkostwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej w UE. Ponieważ podstawowe cele produkcyjno-ekonomiczne WPR zostały zrealizowane w uprzednich etapach, dążenia koncepcyjne i strategiczne koncentrowały się na analizach wpływu rolnictwa, jak też rolniczych wymagań produkcyjnych na środowisko, a także pytaniach polityki agrarnej dotyczące warunków socjalnych i jakości życia ludności rolniczej. Koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa podkreśla nie tylko potrzebę i zasady zrównoważonego rozwoju oraz warunki ekonomiczne, środowiskowe, etyczne, ekonomiczne i społeczne, ale też znaczenie nowej polityki rolnej i jej konsekwencji dla rolnictwa i całego społeczeństwa. W modelu tym stale podkreśla się rolę i znaczenie gospodarstw rodzinnych w rolnictwie europejskim, ich przemiany strukturalne i powiązanie z rynkiem. Było to charakterystyczne i nowatorskie przejście do kształtowania WPR na etapie zaspokojenia potrzeb żywnościowych krajów UE-15 i produkcji coraz większej ilości nadwyżek rolnych. Model ten charakteryzuje także uwzględnienie kontekstu światowego i światowych powiązań handlowych oraz żywnościowych. Europejski Model Rolnictwa podkreśla wielofunkcyjny i zrównoważony charakter tego działu gospodarki, bezpieczeństwo produkcji oraz szczególnie znaczenie działalności rolniczej, np. w zakresie ochrony środowiska i krajobrazu. Tym niemniej cele CAP związane są przede wszystkim z tworzeniem mocnego i konkurencyjnego sektora rolnego określanego zarówno poprzez rosnące znaczenie kryteriów jakościowych oraz konkurencyjności cenowej. Oznaczało to także zmniejszenie akcentów określających wyjątkowość lub szczególne uwarunkowania rolnictwa na rzecz szeroko rozumianego gospodarczego i technicznego bezpieczeństwa żywnościowego.

Pojawiające się propozycje kolejnych zmian we Wspólnej Polityce Rolnej dotyczyły kilku ważnych zakresów jej funkcjonowania:

- rozszerzenia celów WPR, w tym koncepcji Europejskiego Modelu Rolnictwa, pogłębienie akcentów dotyczących bezpiecznej żywności, ochrony środowiska i funkcji publicznych rolnictwa, zasad dobrostanu zwierząt oraz formułowania nowych podstaw relacji (kontraktu) między społeczeństwem a farmerami;

- realokacji środków pomiędzy I a II filarem WPR, tj. przejścia do polityki post produkcyjnej i zmniejszenia w odniesieniu do płatności bezpośrednich, koncepcji filaru I i filaru II, rozszerzenie grup beneficjentów WPR;
- modulacji oznaczającej „egalitaryzację” płatności bezpośrednich;
- procesu „zazielenienia” filaru I WPR oznaczającego, iż wspieranie rolnictwa ze środków publicznych nie może przyczyniać się do degradacji środowiska, określone powinny być minimalne i podwyższone standardy środowiskowe wobec rolnictwa i w możliwie dużym zakresie ujednocione;
- szczególnej roli przypisywanej bezpieczeństwu żywności i jej jakości, kontrowersji wokół GMO oraz relacji pomiędzy standardami – europejskim i światowym (poza europejskimi) oraz ich ujednocnienie;
- współfinansowania WPR i problemom jej renacjonalizacji polityki nawiązującym do dyskusji dotyczących relacji wydatków środków na WPR z budżetu europejskiego i budżetów poszczególnych państw członkowskich. Wiąże się to z ustaleniem kryteriów i zasad wspólnotowości WPR (zasad solidarności europejskiej), interesami poszczególnych państw członkowskich, ewentualnego unikania niebezpieczeństwa renacjonalizacji WPR. Ważnym elementem poczynań tego okresu była dyskusja i podejmowane decyzje dotyczące ewolucji od WPR (CAP) do CARPE (Wspólna Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich), tj. polityki przejścia od wspierania producentów rolnych do polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Ta strategiczna dyskusja trwa w dalszym ciągu i będzie ważnym elementem realizowanej WPR w kolejnym okresie budżetowym, tj. w latach 2014-2020.

Ten etap reform WPR potwierdzał oczekiwania konsumentów i podatników pozostawiając jednocześnie znaczną swobodę wyboru kierunku produkcji rolniczej zgodnie z wymogami rynku. Warunkiem otrzymywania płatności było utrzymanie ziemi rolniczej w dobrej kulturze rolnej i zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Część płatności powiązana została z produkcją i założeniami modelu przyszłego wypłacania większości dotacji rolnikom niezależnie od wielkości i kierunków produkcji.

Nowa zreformowana WPR obejmowała następujące rozwiązania:

- jednolitą płatność na gospodarstwo lub jednolitą płatność regionalną niezależnie od produkcji;
- powiązanie wymienionych płatności przeznaczonych dla określonych kierunków produkcji z obowiązkiem spełniania przez gospodarstwo ustalonych standardów (zasada współzależności);
- obniżenie kwoty należnych płatności bezpośrednich (zasada modulacji) w większych gospodarstwach i realokację uzyskanych środków na rozwój obszarów wiejskich;

- wzmocnienie mechanizmu dyscypliny finansowej poprzez redukcję płatności bezpośrednich przy przekroczeniu ustalonego limitu wydatków na WPR;
- zapoczątkowanie zmian na niektórych rynkach towarowych (mleko, zboża, rośliny wysokobiałkowe, ziemniaki, cukier, susz paszowy, odnawialne źródła energii);
- zwiększenie roli, zakresu i poziomu finansowania rozwoju obszarów wiejskich.

Głównym elementem reformy WPR 2003 było wprowadzenie instrumentu płatności jednolitej SPS (*Single Payment Scheme*), jako płatności niezależnej od produkcji. Wprowadzenie SPS ograniczało związki między produkcją a dotacjami, pozostawiając rolnikom swobodę decyzji w zakresie wyboru produkcji w zależności od popytu rynkowego, zachęcenie do ekonomicznie i środowiskowo zrównoważonego rozwoju rolnictwa, uproszczenie obsługi WPR dla rolników i administracji.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zbiegło się z zapoczątkowaniem reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii, obejmującej politykę rozwoju obszarów wiejskich (wsi). UE zapoczątkowała w ten sposób zmiany WPR, których głównym elementem była ewolucja od strategii wspierania produkcji rolniczej do strategii zwiększania wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Oznaczało to wpisanie kolejnego strategicznego ogniwa zachodzącej ewolucji: a) wprowadzenie i realizację WPR, której główną zasadą było ustalenie i realizacja polityki regulacyjnej produkcji oraz przemian strukturalnych w rolnictwie, b) ewolucji ku zmianom związanych z procesem ograniczenia produkcji rolniczej lub tempa jej wzrostu i c) przejście do strategii zwiększenia nakładów na rozwój obszarów wiejskich. Reformę tę określono jako dążenie w kierunku wspierania ludzi, a nie produktów i przewidywano wypłaty kompensat rolnikom, nie tylko za produkcję, lecz również świadczenia ponoszone na rzecz zachowania dóbr o charakterze publicznym, np. krajobrazu i ochrony środowiska.

Zmiany WPR tego okresu stanowiły jednocześnie zagrożenie oraz szanse dla rozwoju rolnictwa i wsi polskiej. Aczkolwiek ocena skutków integracji z punktu widzenia rozwoju wsi była szczególnie trudna ze względu na niepewność zmian jakie mogłyby zachodzić przed przyznaniem Polsce członkostwa Unii umożliwiającego udział kraju w podejmowaniu związanych z tym decyzji. Tymczasem kontynuacja dotychczasowego systemu polityki rolnej w nowych krajach Unii, co było jednym z ważniejszych argumentów na rzecz akceptacji procesów integracyjnych przez rolników krajów kandydujących, co w opinii „starych” krajów członkowskich, a co okazało się nieprawdziwe, stałoby się zagrożeniem dla funkcjonowania UE.

Środowiska ekonomiczno-rolnicze i wiejskie UE oraz Polski podkreślały inne ważne cechy proponowanych zmian, dotyczące procedur produkcyjnych

w rolnictwie i przetwórstwie żywnościowym, realizacji współfinansowania polityki rozwoju wsi, przewartościowania roli rolnictwa i polityki rolnej w rozwoju wsi oraz powszechnej akceptacji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich oraz uzgodnień rokowań WTO. Konsekwencją realizacji zapowiadanych zmian stało się przejście od dotychczasowej Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) do Wspólnej Polityki Rolnej i Wiejskiej (CARPE) i ewentualnie w następnych latach do Wspólnej Polityki Wiejskiej (CRP).

Przyjęte w 2003 r. zasady reformy WPR miały ważne znaczenie dla Polski. Podstawowym celem tej reformy było określenie długoterminowych perspektyw dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Głównym ukierunkowaniem była zmiana w zakresie przyznania farmerom UE szerszego zakresu swobody w dziedzinie produkcji i zgodnie z potrzebami rynku (pełna swoboda produkcji, poza gałęziami objętymi kwotami produkcyjnymi), tj. rozwiązania, na jakie zdecydują się farmerzy, a tym samym akcent skierowany jest na potrzeby konsumentów i płatników podatkowych. Przewidywano, że wyraźna większość subsydiów rolnych będzie płacona niezależnie od wielkości produkcji. W ten sposób realizowano dążenie do zmniejszenia nadwyżek produkcyjnych. Dla uniknięcia zmniejszenia produkcji kraje członkowskie mogły wybierać zachowanie ograniczonego i zdefiniowanego zakresu związku pomiędzy subsydiami a produkcją. Ten nowy system SPS będzie jednocześnie powiązany z potrzebą ochrony środowiska, bezpiecznej żywności i standardów dobrostanu zwierząt. Zmniejszenie powiązań pomiędzy subsydiami a poziomem produkcji ma wzmocnić konkurencyjność (współzależność) farmerów UE i ich orientację rynkową przy jednoczesnej niezbędnej stabilizacji dochodów.

Etap V (2007-2013). W Polsce w okresie transformacji będącym jednocześnie okresem przedakcesyjnym, zapoczątkowana została szeroka dyskusja dotycząca integracji europejskiej i WPR UE. Był to okres intensywnego kształcenia w zakresie poznania i rozumienia zasad, mechanizmów oraz skutków polityki rolnej i wiejskiej państw UE. W naszym przypadku akcentujemy nie tyle elementy, które określają integrację europejską jako nowe uwarunkowanie mechanizmów rozwojowych rolnictwa polskiego ile uzasadnienia, elastyczność i doświadczenia ewolucji (przekształceń) WPR, uwarunkowania tych przekształceń i ich oceny oraz konsekwencje związane z krajową polityką rolną.

Doświadczenia dotyczące kształtowania i realizacji polityki rolnej UE wskazują, że zrealizowane zostały wszystkie podstawowe cele tej polityki sformułowane w Traktacie Rzymskim, tj. zapewnienie wzrostu produktywności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalizację produkcji rolnej oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji w rolnictwie, szczególnie czynnika pracy (proces zmniejszenia i racjonalizacji zatrudnienia w rolnictwie);

zapewnienie społeczności rolniczej odpowiedniego standardu życia, szczególnie zaś wzrostu dochodów indywidualnych ludności zatrudnionej w rolnictwie; uzyskanie stabilizacji rynków i w końcu zapewnienie odpowiedniej dostępności podaży produktów rolnych, a także zapewnienie zaopatrzenia w żywność po odpowiednich dla konsumentów cenach. Podstawową zaś drogą realizacji tych celów była zasada wolnego ruchu produktów rolnych i żywności w ramach UE oraz wpływanie na poziom cen rolnych w taki sposób, aby zapewniały one osobom zatrudnianym w rolnictwie dochód porównywalny z dochodem osób zatrudnionych w innych sektorach gospodarki narodowej, a także stabilizację rynku wewnętrznego poprzez ochronę rynku przed wpływem zmian i fluktuacji występujących na rolniczo-żywnościowych rynkach światowych.

Zakres pomocy finansowej dla przyspieszenia przemian strukturalnych, instytucjonalnych i produkcyjnych w gospodarce polskiej, w tym rolnictwa, nabiera obecnie przyspieszenia w związku z realizacją programów UE na lata 2007-2013. Dla Polski jest to ważne z tego względu, że proces integracji europejskiej staje się podstawową siłą mechanizmu rozwojowego i restrukturyzacyjnego rolnictwa rodzinnego (chłopskiego). Członkostwo Polski w UE potwierdza, że wejście Polski do Unii sprzyja rozwojowi rolnictwa i wsi. Rolnicze środowiska naukowe dokumentują, że włączenie polskiego rolnictwa do obszaru Wspólnej Polityki Rolnej, a także polityki strukturalnej i regionalnej oznacza początek lub przyspieszenie zasadniczych zmian oraz procesów dostosowawczych, jakie zachodzić będą w rolnictwie polskim w najbliższych dekadach z coraz większą dynamiką.

Zarówno kształtowanie koncepcji i zasad polityki gospodarczej Unii, jak też formułowanie i przyjmowanie do realizacji różnego rodzaju instrumentów takiego działania, odbywa się na zasadzie wyważonego postępowania, prezentowania propozycji, dyskusji i konfrontacji poglądów oraz przyjmowanie decyzji realizacyjnych z możliwą jednolitością wzajemnego zrozumienia, wyraźnej zgody w stosunku do przyjętych rozwiązań, jest szczególną cechą demokratycznego charakteru i zrozumienia procesów integracyjnych na każdym etapie podejmowania decyzji i ich realizacji. Jednocześnie polityka rolna jest jednym z najczęściej przytaczanych przykładów wpływu grup interesów ekonomicznych lub politycznych na ustalenia i decyzje w zakresie polityki gospodarczej. Dotyczy to zarówno uprzednich dyskusji i rozwiązań wprowadzających zasady interwencjonizmu agrarnego w polityce rolnej, szczególnie interwencjonizmu rynkowego i dochodowego, jak też bardziej skomplikowanych rozwiązań stosowanych przez różne systemy ekonomicznej współpracy i integracji, np. umowy handlowe, stowarzyszenia i organizacje regionalne, działalność Światowej Organizacji Handlu, rządowe rozwiązania interwencyjne na rynku itp. Obejmuje

analizę i propozycje teoretyczne, ale również rozwiązania pragmatyczne charakteryzujące zachowania w tworzeniu i realizacji krajowej polityki rolnej, jak i ogólnej polityki ekonomicznej ugrupowań różnych krajów np. UE.

Ten zarys drogi rozwojowej i ewolucji WPR w okresie 1957-2009 wskazuje, że cechą tej ewolucji był proces zwiększania zakresu metod interwencjonizmu agrarnego (głównie rynkowego), a następne zejście do tendencji ograniczenia wspierania rolnictwa także głównie na podstawie opinii i decyzji wynikających z analiz oraz rezultatów rynkowych. Cele strategiczne WPR i ich realizacja wskazywały, że droga rozwoju rolnictwa, szczególnie wzrost dochodów rolnych, jest kształtowany przez wzrost wydajności pracy w rolnictwie, zaś parametry ekonomiczne (łącznie ze wzrostem wydajności pracy i dochodów) kształtowane są przez mechanizmy przemian strukturalnych np. odpływ siły roboczej (zatrudnionych) z rolnictwa, przemiany struktury agrarnej oraz przemiany techniczne i organizacyjne produkcji rolniczej (proces koncentracji, wzrost skali produkcji, unowocześnienie techniczne, unowocześnienie biologiczne rolnictwa itp. Światowe tendencje rozwoju rolnictwa wskazują, że decydujące znaczenie odgrywa tu mechanizm ekonomiczny i techniczny zmian strukturalnych, szczególnie zaś wzrostu skali produkcji jednostek produkcyjnych i zmian relacji rolniczych czynników produkcji oraz technik wytwarzania.

Podział całego okresu 1957-2009 formułowania i realizacji WPR na poszczególne najbardziej ogólne, ale czytelnie zdefiniowane etapy, pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy cele poszczególnych okresów rozwojowych (etapów) WPR zostały osiągnięte. Niezależnie od występujących tu trudności, np. niemożliwości „ostrego” zdefiniowania treści poszczególnych celów, jak też kryteriów ich skutecznej realizacji lub oceny wskazuje, że odpowiedź jest pozytywna. Cały okres polityki rolnej UE, z punktu widzenia nauk ekonomiczno-rolniczych i polityki agrarnej, oceniany jest pozytywnie, niezależnie od różnicowania ich ocen. Ta najogólniejsza odpowiedź wynika z logiki interpretacji rozwoju gospodarczego, ekonomii i polityki gospodarczej Unii Europejskiej, jej wyników i akceptacji społecznej.

Analizy rozwoju i ewolucji WPR wskazują, że jest to realny przykład skuteczności działań integracyjnych, pociągających za sobą skutki polityczne, ekonomiczne i społeczne dla całej Europy. Źródłem sukcesu WPR jest umiejętność uregulowania i pogodzenia ze sobą interesów poszczególnych grup rolników, regionów i państwa. Jednocześnie cena WPR jest często krytyczna z uwagi na różnorodne ograniczenia produkcyjne i społeczne oraz ich konsekwencje wyrażające się w tendencji zmniejszenia produkcji (lub tempa jej wzrostu) oraz rosnącą presją cenową na rynku żywnościowym. W nawiązaniu do tego formułowany jest zestaw propozycji, często wzajemnie się wykluczających, dotyczą-

cych wszystkich problemów współczesnego etapu kształtowania się polskiej i europejskiej polityki rolnej, rozwoju wsi i rolnictwa, gospodarki żywnościowej (agrobiznesu), rozwoju obszarów wiejskich, roli rolnictwa w gospodarce europejskiej (proces integracji) i gospodarce światowej (proces globalizacji). Wobec ciągle aktualnej dyskusji i oceny obecnego etapu rozwoju WPR wymienić można takie propozycje, jak zaprzestanie odłogowania ziemi rolniczej, zaprzestanie kwotowania produkcji mleka, usprawnienie handlu światowego (np. obecnie nierówne warunki konkurencji rolnictwa UE i Polski z rolnictwem światowym), coraz częściej pojawiają się także żądania ograniczeń produkcyjnych, gdyż konsekwencją ograniczeń produkcji jest tendencja wzrostu cen i pogorszenia sytuacji na światowym rynku żywnościowym i pogłębienie światowego problemu żywnościowego.

Obecny etap dyskusji i ocen WPR pozwala na sformułowania dotyczące znaczenia doświadczeń i nauk, jakie wynikają z ewolucji WPR i konkluzji dla jej dalszych zmian w przyszłości. Dla uzasadnienia poszczególnych etapów zmian i ewolucji WPR, prezentowane są argumenty merytoryczne, które najpewniej będą także działały w przyszłości jako argumentacja uzasadniająca kolejne reformy WPR. Od najogólniejszych zasad rozwoju, rolnictwa i gospodarki żywnościowej w okresie powojennym, uzasadnienie zmian i ich oceny, a także konkluzje na przyszłość wynikały z analiz czynników, które skłaniały do kolejnych reform WPR. Ze względów praktyczno-organizacyjnych były one związane z kolejnymi etapami rozszerzenia Unii i związanymi z tym kosztami, zmianami na rynkach światowych i porozumieniami międzynarodowymi (np. Runda Mile-nijna WTO), ale także szerszymi procesami integracyjnymi i globalizacyjnymi rynków rolniczo-żywnościowych i gospodarki świata.

Analizy i doświadczenia dotyczące ewolucji WPR wskazują na kilka szczególnych uwarunkowań, które decydują o kształcie, zakresie, cechach i dynamice zmian.

Po pierwsze – są to uwarunkowania przystosowawcze i adaptacyjne wnikające z procesu rozszerzenia UE: pierwotne koncepcje opracowane były i przystosowane do warunków pierwszej grupy 6 państw tworzących EWG. W miarę procesu rozszerzenia od 6 do 27 państw członkowskich, z każdym nowym etapem rozszerzenia i zachodzącymi zmianami w stanie gospodarczym, społecznym i politycznym Wspólnoty w nowej, szerszej skali, występowała potrzeba zmian WPR zarówno punktu widzenia jej zasad i celów jak też narzędzi sposobów realizacji.

Po drugie – WPR jako ważna część realizacji projektu Unii Europejskiej, szczególnie w pierwszym okresie tworzenia Wspólnoty i w momentach jej rozszerzania, nie mogła być sformułowana w sposób ścisły, ujęty w ramy progra-

mowe i realizacyjne, nigdy bowiem nie ma szansy na takie sformułowanie jakiegokolwiek polityki, jej celów i dróg realizacji, by były one doskonale, nie dyskusyjne i niezależne od nieprzewidywalnych zdarzeń, jakie pojawiają się w okresach ich realizacji. Polityka rolna każdego kraju i grupy krajów jest szczególnie wrażliwa na takie zjawiska.

Po trzecie – w trakcie realizacji zadań etapów polityki rolnej (w tym WPR) osiągane są i realizowane w różnym zakresie przyjęte cele, co oznacza tworzenie podstaw do formułowania nowych żądań nawiązujących do istniejących lub pojawiających się bieżących sytuacji, np. niedobory lub nadwyżki produkcji rolniczej i żywnościowej, wymogi ochrony środowiska, zmiany klimatyczne, historyczne przemiany polityczne i ekonomiczne wynikające z transformacji systemowej, jaka zaszła w Europie Środkowo-Wschodniej po kilku dekadach funkcjonowania WPR w grupie jednoczącej najbogatsze kraje Europy Zachodniej.

Po czwarte – obok procesu rozszerzenia UE, występują ciągle procesy rozwojowe wynikające z dynamiki realizacji przyjętych uprzednio założeń i celów procesu integracyjnego. Najistotniejsze są tu procesy wzrostu i rozwoju gospodarczego. Poziom i zróżnicowanie tempa rozwoju gospodarczego powoduje, iż intensyfikowane są ogólne procesy konwergencyjne, w tym także dotyczące WPR grupy UE-15 oraz grupy UE-12, a także konsolidacji całego systemu ekonomicznego, w tym dotyczącego gospodarki rolniczo-żywnościowej. Będzie to oznaczało coraz szersze włączenie WPR w procesy globalizacyjne, w tym współpracy i konfrontacji np. z amerykańskim systemem rolniczo-żywnościowym, oraz polityki rolnej, czy też udziału UE w rozwiązywaniu problemów światowego niedożywienia lub głodu ponad 1-miliardowej populacji ludzkiej oraz pomocy w przezwyciężeniu niedorozwoju i biedy w wielu miejscach Europy oraz świata.

Po piąte – badania i analizy pozwalają na identyfikację barier oraz utrudnień występujących w procesach integracji rolnictwa i realizacji WPR, a także Narodowej Polityki Rolnej w obecnych warunkach rozwoju kraju, wsi i rolnictwa. Może to mieć znaczenie dla poszukiwania rozwiązań efektywnych w danych warunkach rozwojowych. Zarówno ogólny rozwój gospodarczy, jak i europejskie procesy integracyjne usytuowane są w pewnym czasie historycznym, który decyduje o aktualności hierarchii poszczególnych rozwiązań. Są i będą występowały tu różnice typu historycznego, pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. W takich sytuacjach powstają uwarunkowania dla formułowania i realizacji Narodowej Polityki Rolnej, jej zasad, narzędzi organizacyjnych i praktycznej realizacji.

Ewolucja WPR oznacza jej zdolność zarówno do realizacji założonych w poszczególnych etapach rozwojowych zróżnicowanych celów, jak też w miarę elastycznego przystosowania do pojawiających się ciągle nowych uwarunko-

wań kreacji unijnej polityki rolnej, jak też jej realizacji. Z polskiego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma tu potrzeba zrozumienia występującego opóźnienia rozwojowego i strukturalnego rolnictwa oraz cywilizacyjnego opóźnienia wsi w stosunku do średniego poziomu krajów UE. Dążenie do wyrównania dysparytetów poziomu gospodarczego tworzy potrzebę i oczekiwanie wsparcia procesów rozwojowych wsi oraz rolnictwa w Polsce ze strony UE. Bez wsparcia takiego, tj. odpowiednio wysokiego udziału Polski w wykorzystaniu środków unijnych na cele rozwojowe, zagrożone może być osiągnięcie ogólnych celów społeczno-ekonomicznych realizowanych w ramach rozszerzonej Unii.

2.C. Ograniczenia i trudności reform WPR

Trudności związane z reformą w 2003 r., tj. przed największym i najbardziej dynamicznym rozszerzeniem Unii o 12 państw, były przez część ekspertów zachodnich oceniane jako zagrożenie dla funkcjonowania UE. Tym samym stało się to zagrożeniem dla oczekiwań polskich, odnoszących się w szczególności do dopłat bezpośrednich oraz ich konsekwencji produkcyjnych i dochodowych. Jeśli chodzi o Polskę zagrożenia te dotyczyły ograniczeń wsparcia finansowego gospodarstw, co mogło skutkować brakiem jakiegokolwiek możliwości wyrównania warunków konkurencyjności rolnictwa polskiego z rolnictwem ówczesnych krajów UE-15 na poziomie gospodarstw rolnych.

Decyzje reformujące WPR z 2003 r. i nadające jej nowy kształt w związku z rozszerzeniem UE, dotyczyły także ustalenia potrzeby przeprowadzenia oceny funkcjonowania WPR (*Health Check*) w 2008 r., tj. po 4 latach funkcjonowania rozszerzonej UE. Ocena ta dotyczy lat 2007-2013. Jednocześnie przewidywano, iż ocena funkcjonowania WPR nie będzie naruszała zasad tej polityki ustalonych w reformie 2003 r., tj. jej podstawowe cele przyjęte na lata 2007-2013 nie będą zmieniane. Oznaczało to przyjęcie i akceptację zasady, że głównym wynikiem tej oceny będą ewentualne zmiany przyjmowane do realizacji po 2013 r.

Podstawowym problemem oraz zagrożeniem dotyczącym zakresu i realizacji przeglądu stały się zagadnienia budżetu rolnego, oceny tego budżetu i rozszerzająca się presja, szczególnie w bogatszych krajach UE, na ewentualną redukcję budżetu rolnego UE. Polska przewidywała, iż Komisja Europejska wskaże na potrzebę debaty oraz prezentacji sformułowanych w czasie przeglądu zmian i ich uzasadnień dotyczących kilku istotnych zagadnień.

A. Przyszłego kształtu płatności bezpośrednich, w tym oddzielenia płatności od wielkości i struktury produkcji rolnej, ujednoczenie tych płatności i ich wysokości we wszystkich państwach. Polska, nawiązując do ustaleń strategii WPR wypowiada się za wzmocnieniem polityki rolnej ukierunkowanej na

zrównoważony rozwój gospodarczy obszarów wiejskich, podtrzymywanie naturalnych zasobów oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu zatrudnienia i dochodów w rolnictwie. Normalna i efektywna działalność rolnicza aktywizuje zawodowo oraz produkcyjnie ludność rolniczą, kształtuje krajobraz obszarów wiejskich, a także zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe kraju i Unii. Często podkreślane pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa powinny mieć zapewnione wsparcie publiczne, w formie płatności bezpośrednich realizowanych w oderwaniu od produkcji rolnej. Ta zasada jest coraz powszechniej akceptowana w środowiskach wiejskich i rolniczych, także w powiązaniu z ogólnymi zasadami rozwoju wsi. Polska wypowiada się za utrzymaniem dotychczasowego modelu płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich do 2013 r. w formie jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Oznacza to także kontynuowanie i utrwalenie mechanizmu uzupełnienia płatności unijnych z budżetów krajowych nowych państw członkowskich (w tym Polski), dla wyrównania warunków konkurencji na rynku wewnętrznym, co oznaczało potrzebę zapewnienia krajowego źródła finansowania WPR. Przeprowadzone oceny wskazują, że instrument ten nie mógł wyeliminować różnic w wysokości, charakterze i kierunkach wsparcia w ramach budżetu UE. Jest to także przykład wskazujący, iż zasady będące w rzeczywistości częściową renacjonalizacją WPR, prowadzą do pogłębienia nierównych warunków funkcjonowania jednolitego rynku rolnego i ewentualnego naruszania solidarności finansowej w ramach WPR. W nawiązaniu do tego, Polska wniosła postulat ustalenia docelowej jednolitej stawki płatności bezpośrednich na hektar w UE-27, co ma zapewniać jednakowe warunki konkurencji oraz uproszczenie systemu płatności bezpośrednich.

B. Rozszerzenia zasad (instrumentów) modulacji, tj. przesunięcia części środków z filaru I (rolnictwo) do filaru II (obszary wiejskie). Postulat modulacji bezpośrednio nie dotyczy Polski do 2013 r., ze względu na obecny etap stopniowego dochodzenia do płatności bezpośrednich wyrównanych do poziomu UE-15 od 2013 r. Będzie to oznaczało dalsze zmniejszenie środków na płatności bezpośrednie i zwiększenie środków na rozwój obszarów wiejskich. Obecnie nie ma jasności poglądów w tej kwestii, a zmiany takie będą zapewne wpływały na przyspieszenie rozwoju regionów mniej rozwiniętych i wyrównanie warunków regionalnych rozwoju obszarów wiejskich. Tym niemniej trwa dyskusja o relacjach pomiędzy nakładami na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Środowiska rolnicze wskazują na potrzebę preferowania procesów wyrównawczych wewnątrz UE przede wszystkim w sferze produkcyjnej i dochodowej, co na obszarach wiejskich dotyczy głównie rolnictwa i warunków jego restrukturyzacji podobnych do warunków tego procesu w niektórych dekadach rozwoju Unii.

Polska z rezerwą podchodzi do propozycji zwiększenia poziomu modulacji. Jak wynika z argumentacji, ma w tym względzie rację.

C. Zasady wzajemnej zgodności (*cross compliance*) nawiązują do przyjęcia przez Polskę wszystkich zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Dla Polski ma to szczególne znaczenie, często o charakterze ograniczającym, ze względu na potrzebę i realizację procesu intensyfikacji rolnictwa, jego restrukturyzację oraz postęp techniczny i organizacyjny. Słuszny był także postulat i jego akceptacja, aby pełne wdrożenie zasady wzajemnej zgodności nastąpiło równocześnie z uzyskaniem przez nowe kraje członkowskie pełnych płatności i wyrównanie poziomu finansowania rolnictwa w tej formie.

D. Stopień oddzielenia płatności od produkcji (*decoupling*) oznacza propozycję takiego sformułowania płatności, aby nie były one powiązane z produkcją, w szczególności w kategoriach i kryteriach wynikających z danych historycznych, jak np. plon referencyjny. Podstawowe znaczenie mają mieć takie rozwiązania, jak spełnianie wymogów utrzymania ziemi w dobrej kulturze, realizacja zasad ochrony środowiska naturalnego i ochrony ziemi oraz bezpiecznej dla konsumentów żywności. Oznacza to także możliwą poprawę alokacji zasobów produkcyjnych i produkcji w stosunku do sytuacji rynkowej, tj. mechanizmów rynkowego dostosowania, szczególnie poprzez mechanizm cen rynkowych.

E. Budżet: przewidywano, iż przeprowadzona ocena WPR nie wniesie istotnych zmian budżetowych na lata 2007-2013, poza zmianami pomiędzy filarem I i II, wyższym poziomem modulacji i ewentualnym finansowaniem instrumentów interwencji rynkowej. Polskie środowiska rządowe, gospodarcze i środki przekazu często formułowały pogląd, iż WPR, a także polityka spójności nie mają charakteru przyszłościowego. W części dotyczącej strategii rozwoju rolnictwa polskiego wskazywano, co potwierdza także stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że proces doganiania (*catching-up*) i wyrównania poziomu gospodarczego w systemie ekonomicznym całej UE, jest ważnym walorem społeczno-ekonomicznym realizacji krajowej oraz unijnej polityki rolnej i wiejskiej.

Istotną kwestią jest przeciwstawienie się renacjonalizacji WPR, wykorzystując argumenty dotyczące ewentualnego osłabienia polityki rolnej (WPR) jako polityki wspólnotowej o ważnym sensie ekonomicznym, społecznym i rozwojowym, przenoszeniu ciężarów finansowania tej polityki na kraje mniej zamożne, co może prowadzić do naruszenia jednolitych zasad konkurencji między rolnikami różnych państw członkowskich, gdy nie ma szans wsparcia budżetowego. Jest to istotny element charakteru Wspólnej Polityki Rolnej i wynikający z zasad solidarności rozwojowej i ekonomicznej.

Koncepcje i dyskusje dotyczące stopniowego wycofywania i zmniejszania płatności bezpośrednich nie są akceptowane przez część krajów, niezależnie od mechanizmu tych dopłat. Zastrzeżenia dotyczą niekorzystnej sytuacji, w jakiej stawiane są duże przedsiębiorstwa, w tym gospodarstwa spółdzielcze, prowadząc do sztucznego dzielenia większych gospodarstw, tworzenia nowej ekonomiki skali produkcji i konkurencyjności. Nie jest to zgodne z potrzebami przemian struktury agrarnej i nowoczesnej drogi rozwoju rolnictwa polskiego.

F. Instrumenty rynkowe: dotyczą dyskusji i analizy poszczególnych mechanizmów rynkowych WPR, np. kwotowania produkcji (mleko), ograniczania interwencji rolnych i liberalizacji handlu produktami rolniczo-żywnościowymi. Polska np. jest zainteresowana w zwiększeniu produkcji mleka w drodze zwiększenia kwot mlecznych, jeśli ten system będzie sprawny, co nie jest pewne sądząc po sytuacji w 2009 r. Utworzenie jednolitej Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (WORR) może być sposobem uproszczenia warunków funkcjonowania rynków oraz realizacji programów rozwoju wsi.

Przegląd WPR 2008/2009 r. uzyskał szczególne znaczenie wobec nowych zjawisk, jakie występują w obecnym etapie kształtowania się Wspólnot Europejskich, w tym Wspólnej Polityki Rolnej. Jest to także etap podsumowania dyskusji i ocen pierwszego 50-lecia historii europejskiego procesu integracyjnego (obecnie UE-27) oraz podstawowych ocen odnoszących się do pierwszego 5-letniego funkcjonowania UE po ostatnim, największym w jej historii, zwiększeniu liczby członków UE, głównie byłych krajów socjalistycznych, w tym Polski. Z punktu widzenia fundamentalnych dla Unii, od momentu jej kreacji, zagadnień rolnictwa, rynku rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich, był to także moment szczególny: analitycy wskazują z jednej strony na historyczny sukces UE w rozwiązywaniu problemów rolniczo-żywnościowych, z drugiej zaś rozwiązanie to i jego konsekwencje, np. produkcyjne, strukturalne i społeczne umniejszają rolę gospodarstwa rolniczego w strukturze oraz dynamice rozwojowej UE i przesuwać zainteresowania krajów Unii ku innym, nowym kierunkom rozwojowym: nowoczesnej techniki, nauki, pogłębienia procesów integracyjnych i przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego oraz procesów przystosowawczych i rozwojowych charakterystycznych dla okresu współczesnych tendencji gospodarczych oraz globalnych.

Następuje nie tylko zmiana ogólnych celów i uwarunkowań funkcjonowania i rozwoju UE, ale także kształtuje się nowe otoczenie i powstają nowe wymagania dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej, rozwoju obszarów wiejskich i rozwiązywania problemów rolniczo-żywnościowych Polski, Unii Europejskiej i świata. Przegląd WPR nabrał w tej sytuacji szczególnego znaczenia: pojawiły się bowiem istotne kwestie strategiczne dotyczące przeglądu WPR i jej resulta-

tów wobec potrzeb oraz strategii rozwoju Polski do i w pewnym zakresie po roku 2013. Polska wkracza w okres realizacji strategii rozwoju kraju do 2013 r., której ważną, samodzielną częścią jest wizja oraz strategia rozwoju rolnictwa i wsi. W praktyce gospodarczej i rozwoju UE, w tym także dotyczącej gospodarki rolniczo-żywnościowej, w ograniczonym zakresie występuje rozumienie różnic poziomu rozwoju, np. zachodnich i wschodnich krajów UE. Stosowanie tych samych kryteriów i narzędzi oraz decyzji dla obu grup krajów, może być źródłem ich nieadekwatności do zróżnicowanych poziomów gospodarczych i społecznych (np. zakresu samoorganizacji społeczności rolniczych i wiejskich czy też przykładu roli spółdzielczości rolniczej w Danii i Polsce). Znajduje to obecnie np. swój wyraz w odwrotnym ukształtowaniu dopłat rolniczych w krajach biednych (niższe dopłaty) i w krajach bogatych – dopłaty wyższe. Trudno jest dokumentować sprzeczność tej zasady z teoretycznymi podstawami europejskiej polityki konwergencji i spójności gospodarczej UE. Na tym etapie WPR w latach 2007-2009 wielokrotnie zwracano na to uwagę.

Powstaje tu pytanie: czy UE może się rozwijać na skalę wyzwań rozwojowych i globalnych przy relatywnie zmniejszającym się budżecie i czy inwestycje prywatno-rynkowe są w stanie właściwie odpowiadać na te wyzwania. Pochodną są tu także decyzje dotyczące wielkości i struktury budżetu rolnego UE i Polski, co ma kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju spójności Polski i Unii, a zwłaszcza z jasno ujmowanej perspektywy zmniejszenia (nadrabiania) dystansu rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. To pozwalać może na ewentualne zdefiniowanie poglądów dotyczących polskiej polityki gospodarczej i WPR zarówno w obecnym okresie (do 2013 r.), jak i po 2013 r.

Inne uzasadnienia wynikają z analizy zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego „starych” i nowych krajów Unii Europejskiej. Na obecnym etapie oceny i zmian WPR, uzyskanych doświadczeń i wysokiego poziomu gospodarczego całej Unii jako grupy gospodarczej, UE kreuje i utrwała nowe uwarunkowania stanu oraz skuteczności funkcjonowania Unii, rozpoznanie i umiejętności wpływu na zachodzące procesy, nową skalę wszelkich problemów i postępowań w ramach całej Unii, co powoduje, że powstaje nowy sens oraz umiejętności regulowania i godzenia ze sobą, często wzajemnie sprzecznych, interesów poszczególnych grup ludności (w tym rolników), regionów i państw. W rezultacie tej tendencji, intensyfikowane są europejskie procesy konwergencyjne w rozwoju gospodarczym i społecznym, w tym także procesy wyrównawcze obu grup krajów UE-27, tj. grupy zamożniejszej UE-15 („stare” kraje UE) i grupy UE-12. Obecny okres analiz i zmian WPR obejmuje ocenę polityki rolnej praktycznie ukształtowanej przed członkostwem przyjętej w latach 2004-2007 grupy krajów. Nowe kraje członkowskie UE muszą możliwie dobrze wykorzy-

stać wynikające stąd szanse negocjacji nowych rozwiązań WPR korzystnych dla obu grup państw, szczególnie dla nowych krajów członkowskich (także Polski). Na podstawie doświadczeń światowych związanych z rozwojem gospodarczym i obecnych uwarunkowań tego rozwoju, ustalić można szczególną wartość systemów ekonomicznych o charakterze międzynarodowym i integracyjnym, charakterystycznych dla Unii Europejskiej.

Wraz ze zwiększeniem okresu polskiego członkostwa w UE, utrwała się przekonanie wynikające z akumulujących się doświadczeń procesów integracyjnych, iż funkcjonowanie i rozwój Unii oraz Wspólnej Polityki Rolnej umożliwił ocenę szans, zadań, możliwości i korzyści wynikających z procesu integracyjnego oraz formułowania interpretacji tych procesów z punktu widzenia Polski. Badania społeczne i gospodarcze potwierdzają, iż wraz z wejściem do UE dokonany został decydujący krok ku nowej jakości ogólnego rozwoju gospodarczego, a także poziomu i stanu rolnictwa oraz polityki rolnej. Z tego punktu widzenia jest to nowa jakość krajowych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych współczesnego rozwoju polskiej gospodarki rolnej, żywnościowej i wiejskiej. Zmiana tych uwarunkowań w porównaniu do dotychczasowych zasad rozwojowych wsi i rolnictwa (zarówno w okresie gospodarki planowej, jak i w okresie transformacyjnym), zapewnia wejście na nową, europejską i narodową ścieżkę rozwoju przyspieszającą wszystkie podstawowe procesy rozwojowe i konwergencyjne gospodarki polskiej z gospodarką najwyżej rozwiniętych krajów UE. Dotychczasowy okres doświadczeń realizacji WPR wskazuje, że osiągnięte są możliwości i korzyści przewidywane swego czasu dla procesu integracyjnego.

Dotyczy to w szczególności kilku podstawowych procesów rozwojowych.

A. Pewnego przyspieszenia i umocnienia ogólnego rozwoju gospodarczego, co stwarzało nową szansę dla rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej w formie nowoczesnej integracji i powiązania z rozwojem gospodarczym kraju oraz siłami zmian wynikających ze wzrostu popytu na żywność, zwiększenia dochodów rolniczych i zatrudnienia pozarolniczego. Trwałe tempo możliwe wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego stworzyło realną szansę takich przemian. Polska wchodząc do wspólnego rynku krajów bogatych uzyskała szczególne możliwości przyspieszenia postępu technologicznego, zwiększenia inwestycji i międzynarodowej współpracy gospodarczej. Taka możliwa droga utrzymania lub przyspieszenia rozwoju gospodarczego, nawet w warunkach światowej recesji, jest też szansą wzrostu efektywności, konkurencyjności i dochodowości rolnictwa polskiego.

B. Rozszerzenie możliwości rynkowych, wynikające z szybkiego wzrostu produkcji i eksportu rolniczo-żywnościowego, głównie dzięki przejściu do wyższego poziomu wspierania i ochrony rolnictwa. Polska uzyskała nowe szanse

zbytu produktów rolniczo-żywnościowych. Występuje też rozszerzenie rynku rolniczych środków produkcji, zwierząt zarodowych czy też produktów ekologicznych, przyspieszenia zmian struktury agrarnej, zwiększenie stopnia finansowania rolnictwa, polepszenie wykorzystania potencjału produkcyjnego, korzyści zwiększonej skali produkcji i specjalizacji, przyspieszenie rozwoju regionalnego, możliwości przesunięcia produkcji rolnej z zachodu na wschód, wykorzystanie szans glebowych, klimatycznych i bioróżnorodności obszarów rolnych, przyspieszenie postępu technicznego i biologicznego, czy też wykorzystania szansy zmniejszenia zatrudnienia rolniczego.

C. WPR stworzyła nowe możliwości przyspieszenia reform strukturalnych w rolnictwie i stopniowego zniesienia podstawowego ograniczenia rozwojowego kraju, tj. rozdrobnienia strukturalnego rolnictwa polskiego. Proces ten zapoczątkowany w uprzednich dekadach kontynuowany jest coraz bardziej intensywnie, a jednocześnie realizowany proces zmiany struktury agrarnej w kierunku koncentracji i specjalizacji gospodarstw, wyższej efektywności i wydajności gospodarowania przy jednoczesnej stymulacji procesów koncentracji strukturalnej (zmniejszenie liczby gospodarstw, zwiększenie skali i efektywności produkcji, postępu technicznego, organizacyjnego itp.). Procesy te zachodzą mimo trudności i ograniczeń wynikających z opóźnień i bieżących trudności gospodarczych: ocenia się, że płatności bezpośrednie hamują przemiany strukturalne w rolnictwie.

D. Wspólna Polityka Rolna ma dwa główne elementy – politykę stabilizacji rynku i politykę strukturalną. Podstawowe zasady realizacji związanych z tymi politykami celów ustalane są na wiele lat naprzód na podstawie oceny sytuacji wspólnego rynku produktów rolnych i żywnościowych w ramach UE, wraz z odpowiednią interwencją regulacyjną oraz wpływania na poziom cen rolnych i inne uwarunkowania w taki sposób, aby zapewniały one osobom w pełni zatrudnionym w rolnictwie, dochód porównywalny z dochodami osób zatrudnionych poza rolnictwem, a także stabilizację rynku rolnego i jego ochronę. Objęcie Polski WPR zapewniło w ten sposób korzystne warunki rozwoju produkcji, a zwłaszcza stabilizacji rynku rolnego (regulacje cenowe, rynkowe, produkcyjne i handlowe).

E. Członkostwo Polski w UE i WPR stwarza szansę zwiększenia wykorzystania, zwykle intensywnego, rolniczego potencjału produkcyjnego, przede wszystkim poprzez znaczny postęp w rozwiązaniu (jak dotąd częściowym) jednej z największych bolączek polskiego rolnictwa, tj. braku stabilnych warunków produkcji oraz wynikającego z tego bardzo zmiennego i niskiego dochodu rolniczego. W tym sensie doświadczenia członkostwa Polski w UE wskazują, że objęcie naszego kraju pełnym zakresem WPR, w tym dopłatami bezpośrednimi i działaniami zapewniającymi rozwój produkcji rolniczej dochodowej oraz przy-

jaznej środowisku, a także nowe możliwości rynkowe i zatrudnienia, przemiany strukturalne rolnictwa w ramach polityki rolnej UE stały się jedną z głównych szans rozwoju rolnictwa polskiego. Kraj dysponuje znacznym potencjałem produkcyjnym w skali Europy, wykorzystywanym dotąd w niepełnym zakresie zarówno pod względem warunków przyrodniczych, jak też warunków ekonomicznych (np. dotychczasowe wykorzystanie zasobów siły roboczej, ziemi i wyposażenia technicznego odpowiada zaledwie poziomowi krajów średnio rozwiniętych, a więc nie współczesnym potrzebom i ambicjom Polski).

F. Dotyczy to także ważnych części ekonomii agrarnej obejmującej korzyści skali produkcji, specjalizacji, postępu technicznego, organizacyjnego itp. Współczesne cele rozwojowe rolnictwa sformułowane przez UE, przyspieszają lub stwarzają szansę przyspieszenia procesów koncentracji, specjalizacji produkcji, przystosowania do potrzeb rynkowych kraju, wzrostu wydajności i efektywności produkcji, rosnących efektów konkurencyjności itp.

G. Współczesny rozwój rolnictwa zróżnicowany regionalnie traktować można jako szansę rozwojowe, szczególnie obszarów biedniejszych, co związane jest z działaniem sił wyrównujących rozwój obszarów wiejskich, funkcjonowania wielu programów rozwojowych dotyczących zarówno rolnictwa, jak i regionów czy też poszczególnych działań. Powstają realne możliwości rozwojowe wynikające z szansy nowego rozmieszczenia regionalnego rolnictwa w kierunku obszarów o najniższych kosztach produkcji (delokalizacja). Związane jest to także z potrzebą ograniczenia zbyt wysokiej intensywności produkcji rolniczej i nakładów na rolnictwo w wielu najbogatszych regionach Europy Zachodniej. Co prawda rolnictwo polskie ma tu pewne ograniczenia, np. niski poziom żyzności naturalnej, opóźnienie techniczne, zawodowe itp., co utrudnia rozwój i konkurencyjność rolnictwa polskiego, ale stanowi to jednocześnie znaczny potencjał i szansę rozwojowe, np. przyspieszenia dywersyfikacji gospodarstw, zachowania wielofunkcyjności rolnictwa, bioróżnorodności, postępu biologicznego, pozytywnych efektów przemian demograficznych, w tym zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie, zaś przyspieszenia procesów modernizacyjnych gospodarki rolnej poprzez postęp techniczny oraz zwiększenie wydajności, dochodowości i nowoczesności organizacji produkcji, np. stale rekonstruowanych gospodarstw rolnych (rodzinnych).

Dla rolnictwa polskiego podstawowym problemem ekonomicznym, strukturalnym i organizacyjnym jest nieprzystosowana do współczesnego etapu rozwoju kraju, szczególnie odczuwalna od czasu członkostwa Polski w UE, struktura agrarna. Po pierwsze – rolnictwo polskie z jednej strony wykazuje, w obecnych warunkach transformacji gospodarczej i integracji europejskiej, korzystną reakcję i zachowania na nowe warunki funkcjonowania, np. adaptację do wy-

mogów konkurencyjnego europejskiego rynku rolniczo-żywnościowego i zasad WPR na poziomie gospodarstwa i gminy. Z drugiej strony wskazuje się, że rolnictwo okazało się słabym graczem (organizatorem) na coraz bardziej skomplikowanym i agresywnym rynku rolniczo-żywnościowym. To ostatnie zjawisko podkreśla negatywne znaczenie ciągle rozdrobnionej struktury agrarnej, tj. dysparytetu pomiędzy współczesnymi wymaganiami w stosunku do rolnictwa a jego potrzebami (np. inwestycyjnymi) a istniejącą strukturą skali wielkości gospodarstwa i produkcji w tych gospodarstwach oraz formułowaną i realizowaną polityką rolną.

Sukces WPR wynika z jej ewolucji, uproszczenia, zainteresowania państwa i polityki krajowej integracją wewnętrzną Unii, zmniejszeniem gospodarczej roli rolnictwa itp. Zmiany, ewolucja i procesy przystosowawcze zachodzące w ramach WPR charakteryzują się dużą częstotliwością i dynamiką. Wskazują one jak zróżnicowany oraz trudny koncepcyjnie i organizacyjnie jest cały system WPR i jaką rolę spełniają w tej ewolucji rozwiązania ekonomiczne i organizacyjne, rozwój gospodarczy, możliwości pozarolniczego rynku pracy, a także doświadczenia i zmiany generacyjne w rolnictwie. Występuje tu i działa mechanizm ekonomiczny koncentracji rolniczych czynników produkcji oraz rezultatów działalności rolniczej w coraz mniejszej liczbie jednostek produkcyjnych, a jednocześnie coraz większych i lepiej zorganizowanych. Rozwój i ekonomika działalności rolniczo-żywnościowej charakteryzuje się różnorodnymi ograniczeniami i uwarunkowaniami nie występującymi w innych działach gospodarki narodowej, np. przestrzenny charakter produkcji, poziom i struktura wyposażenia w czynniki produkcji, wpływy uwarunkowań przyrodniczych itp. Dla Polski jest istotne, aby WPR kształtowała nadal instrumenty rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, by efektem obecnych rozwiązań nie stało się radykalne ograniczenie środków na WPR, do czego zmierzać mogą kraje płatnicy netto do budżetu europejskiego i tendencją sprowadzania polityki rolnej do roli polityki narodowej.

Zrozumiałe jest także przeświadczenie, iż geneza i uzasadnienie zmian WPR nawiązuje do pytań dotyczących przyszłości i bieżących oraz przyszłych dylematów tej polityki. Dla przykładu wymienić można następujące dylematy lub pytania dotyczące przyszłości WPR.

A. Wspólna Polityka Rolna: dylemat – rozszerzenie czy ograniczenie, może nawet rezygnacja z takiej polityki o charakterze ogólnie europejskim i jej zastąpienie przez narodowe polityki rolnicze i nierolnicze.

B. Wysoki poziom wydatków publicznych na WPR czy też zmniejszenie środków na rolnictwo i przenoszenie większych środków pieniężnych na realizację prorozwojowych celów Strategii Lizbońskiej.

C. Udzielanie w ramach WPR pomocy dużej grupie beneficjentów czy jej ograniczanie i skierowanie strumienia płatności głównie do gospodarstw produkujących na rynek.

D. Czy realizować politykę rozwoju wsi w ramach WPR: już bowiem powstaje problem relacji filar I (WPR) versus filar II (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich).

E. Pojawiają się w państwach UE grupy, partie lub tendencje przeciwne UE lub WPR, co stwarza kolejne dylematy: a) integracja versus dezintegracja i b) integracja płytka versus integracja głęboka.

W nawiązaniu do tego w stałej debacie nad Wspólną Polityką Rolną Polska postuluje: a) zachowanie wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania, jako warunku utrzymania jednolitego rynku w długiej perspektywie i utrzymanie wspólnotowego charakteru WPR; b) utrzymanie dotychczasowej skali finansowania EWPR z budżetu UE; c) zapewnienie równych warunków konkurencji polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku; d) możliwie szybkie wyrównanie stawek płatności w całej UE. Wszystkie te postulaty dają się pogodzić z potrzebami i interesami całej UE i wszystkie one świadczą o pragmatyzmie, w miarę rozsądnym podejściu do problemów dotyczących WPR. Przypomnieć należy, iż nie jest to powszechna cecha polskiej społeczności, biznesu i polityki.

3. KONSEKWENCJE ZMIAN WPR DLA POLSKIEGO ROLNICTWA Z PUNKTU WIDZENIA JEGO CELÓW STRATEGICZNYCH

3.A. Konsekwencje zmian źródeł finansowania polityk narodowych wobec wsi i rolnictwa

Stanowisko polskie w ramach dyskusji dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie długofalowych interesów Polski i polskiego sektora rolnego ustalone jest na podstawie zasad postępowania, kształtowania i realizacji poszczególnych decyzji i rozwiązań dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej. Wykaz występujących tu zasad i metod postępowania jest obszerny, wywołuje wiele kontrowersji, a ich rozwiązanie stanowi ważny krok w praktycznych rozwiązaniach WPR zarówno (w pewnym zakresie) obecnego etapu, tj. do 2013 r., jak też propozycji, które będą decydowały o zmianach i ewolucji WPR po 2013 r.

A. Do Polski odnosi się potrzeba wystąpienia za utrzymaniem, ewentualnie na określony czas, dotychczasowej WPR, zaś przeciw rozwiązaniom ozna-

czającym ograniczenie lub zmniejszenie poziomu i zmianę struktury budżetu rolnego, jak też instrumentarium jego wsparcia. Jeśli Unia Europejska jest nowym projektem rozwojowym Europy, to ustalenia wynikające z *Health Check* mają utrwalać zasady i warunki zapewniające szansę pozytywnych rozwiązań oraz przemian rozwojowych, jakie zachodzą w europejskim rolnictwie i obszarach wiejskich. Jednocześnie pojawiają się opinie o charakterze krytycznym, co oznacza, iż środowisko polityczne i ekonomiczno-rolnicze w realizacji obecnego etapu WPR np. zobowiązane jest do wskazania, w jaki sposób możliwie racjonalnie wesprzeć te kierunki działania, i przedstawianie nowych propozycji, które wskazują na potrzebę zachowania i realizacji tej unijnej polityki. Zarówno w krajach UE, jak i w Polsce udokumentowano ważne znaczenie WPR w zjednoczonej i zintegrowanej politycznie oraz gospodarczo Europie. Polska i część nowych państw członkowskich znajdują się przy tym w szczególnej sytuacji ze względu na ważną potrzebę przyspieszenia takich przemian agrarnych, które są zgodne z przyszłymi oraz efektywnymi przemianami wsi i rolnictwa (proces koncentracji, dywersyfikacja zatrudnienia, zasady ochrony środowiska i ekonomii gospodarowania posiadanymi czynnikami produkcji rolniczej i pozarolniczej itp.). Niezależnie od tego, jak kształtuje się bieżąca ekonomia gospodarowania, struktury agrarne i ich przemiany muszą być wspierane z budżetu unijnego albo krajowego, co jest odrębnym i trudnym problemem dla Polski.

B. Polska nie może, ze względu na swe interesy, głównie natury finansowej i wewnętrznej polityki fiskalnej, akceptować zamiaru nawet częściowej re-nacjonalizacji dotychczasowego stopnia finansowania WPR przewidzianego w 2013 r. i finansowanie WPR z budżetu Unii jest dla Polski korzystne i ulega z tego punktu widzenia stałej poprawie, i tak będzie się działo co najmniej do 2013 r. Polska musi starać się o utrzymanie tego systemu płatności i jego poziomu na następne kolejne okresy budżetowe, jako podstawy realizacji szans pozytywnych tendencji wyrównania warunków rolniczego rozwoju Polski i innych krajów Unii Europejskiej także po roku 2013.

C. Polska w ramach możliwie dużego budżetu Unii powinna opowiadać się za równowagą pomiędzy I a II filarem WPR. W szczególności należy chronić finansowanie Filaru I, w tym także nie zwiększać nakładów na Filar II kosztem Filaru I. Inne rozwiązanie może być przyjęte tylko w przypadku takich ustaleń, które miałyby pozytywne znaczenie dla wsparcia zmian w Filarze I (np. przyspieszały przemiany struktury agrarnej). W Polsce występuje potrzeba unowocześnienia rolnictwa, co wskazuje, iż powinny być kontynuowane starania o zachowanie prorozwojowych instrumentów WPR i obszarów wiejskich (np. instrumenty prośrodowiskowe) i kraj nie może zmniejszać swego zaintere-

sowania strategią i narzędziami wspierającymi przemiany strukturalne, w tym proces koncentracji w rolnictwie.

D. Polska nie może odstąpić lub ograniczyć możliwości unowocześnienia gospodarki rolnej i zapewnienia przez to trwałej, fundamentalnej konkurencyjności. Oznacza to potrzebę odmowy akcentowania tendencji bezpośredniego zastępowania prorozwojowych instrumentów WPR, instrumentami prośrodowiskowymi. Instrumenty te powinny być wobec siebie komplementarne, a nie konkurencyjne. Słusznie określa się, iż krajobraz i środowisko nie są substytutami żywności, a zapewnieniem odpowiedniego poziomu wyżywienia jest podstawową i niezbędną funkcją gospodarki rolniczo-żywnościowej w kraju.

E. Obowiązkiem Polski jest lobbowanie i postulowanie w ramach WPR nowych instrumentów odpowiadających warunkom kraju słabiej rozwiniętego, o dużym znaczeniu wsi i rolnictwa w rozwoju gospodarczym oraz społecznym. Byłoby to zachowanie dla części niżej rozwiniętych krajów w skali całej Unii pewnych instrumentów, które wspierają przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich. Główny wynikający stąd problem WPR polega na tym, że „stare” kraje UE-15 zrealizowały cele WPR w pierwszym okresie rozwoju i przeszły na wyższy etap, zaś kraje mniej rozwinięte nie mogły tych celów zrealizować, znajdowały się w innej i trudnej sytuacji, ponieważ proces przemian finansowany przez Unię jest zbyt krótki i w przypadku zatrzymania byłby niewystarczający dla przeprowadzenia oraz wyrównania do tych warunków gospodarczych, które istniały i istnieją w krajach wyżej rozwiniętych. Oznacza to dla Polski wyzwania dotyczące relacji pomiędzy WPR a narodową polityką rolną, jako ważnego elementu obecnego systemu polityki rolnej i wiejskiej w rozwoju kraju.

Propozycje zmian WPR, ich charakter i uzasadnienia można uporządkować na podstawie perspektywy czasowej, pozwalającej na wyróżnienie następujących ujęć: a) okres do roku 2013 i b) lata 2013-2020 i dalsze według funduszy rolnych oraz wynikającego z nich instrumentarium wsparcia rolnictwa i wsi. Chodzi tu o: a) Filar I WPR (rolniczy) – finansowany przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), b) Filar II (wiejski) – finansowany przez Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Na podstawie tak określonych kryteriów można wyodrębnić cztery podstawowe obszary, które odnoszą się do zmian i reform WPR: A) Filar I – lata 2009-2013, B) Filar I – lata 2013-2020 i dalsze oraz C) Filar II – 2009-2013, D) Filar II – lata 2013-2020 i dalsze.

A. Filar I – lata 2009-2013. Podstawowym zagadnieniem w perspektywie do 2013 r., jest kwestia systemu dopłat bezpośrednich. Decyzje i dyskusja dotyczą potrzeby rozstrzygnięcia, czy należy utrzymywać i ewentualnie modyfikować obowiązujący obecnie System Jednolitej Płatności Obszarowej – SAPS,

czy też należałoby w Polsce przejść na **System Płatności Jednolitej – SPS**. Stosowany dotychczas w Polsce system dopłat bezpośrednich SAPS okazał się łatwy we wprowadzeniu i administrowaniu, umożliwił i umożliwił wykorzystanie całej przynależnej Polsce koperty finansowej, zyskał akceptację społeczną i polityczną. Można uznać, że jest to system „bezpieczny” politycznie i społecznie.

Jest to także ważny problem wyboru ekonomicznego wykorzystania środków UE. W dyskusji związanej z procesem wejścia do UE i wykorzystania unijnych środków budżetowych, nie postawiono jasno problemu alokacji pomocy UE dla rolnictwa w formie ekonomicznego wyboru: budżet ma wspierać wszystkich lub wszystkie dziedziny, czy te propozycje i rozwiązania, zgodnie z priorytetem, określającym, gdzie jest najwyższa efektywność gospodarcza lub społeczna wykorzystania środków. Dotyczy to nie tylko rolnictwa: na polskim etapie rozwoju gospodarczego wszelkie priorytety powinny preferować rozwiązania zapewniające maksymalizację efektu ekonomicznego, tj. koncentrowanie środków tam, gdzie najpewniejszy jest wysoki efekt finansowy, pozwalający na rozszerzenie mnożnika ekonomicznego. Dla rolnictwa może to jednak stwarzać problemy wynikające z naturalnych ograniczeń efektywności kapitałowej (wysokość zwrotu nakładów) w tej gospodarce, np. ze względu na ograniczenia przyrodnicze lub strukturalne (system rolniczy jako sieć czynników produkcji, struktura tych czynników, warunki rynkowe, organizacyjne itp.). Jest to istotny element rozumienia ekonomii agrarnej ograniczanej w swej dynamice rozwojowej zarówno przez zmiany relacji czynników produkcji, jak też zasadę przechodzenia ziemi, z pokolenia na pokolenie (występujący tu czynnik demograficzny, tj. wymiana pokoleń i powiązanie z tym zmian z poziomem i strukturą ekonomiczną gospodarstwa produkcyjnego); jest przyczyną ograniczeń i specyficznych cech tego procesu w rolnictwie, rozumianym jako dział wytwórczości materialnej i realizowany w gospodarstwach rodzinnych, w znacznej części nie rozumieniu gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa (gospodarstwa rodzinne jako mini przedsiębiorstwa) funkcjonujące na zasadach ekonomii produkcyjnej i rynkowej.

Ekonomiczne rozumienie tych procesów decyduje, że dopłaty bezpośrednie, bez względu na formułowane przez UE oraz na forum WTO stanowiska, są i pozostaną przez długi okres podstawowym mechanizmem wspierającym dochody gospodarstw rolnych, tym samym będą czynnikiem przesądzającym o pozycji konkurencyjnej rolnictwa w dawnych krajach UE-15. Mimo reform i pozycji konkurencyjnej rolnictwa w tych państwach, nie zrezygnowały one z mechanizmów oddziaływania na wrażliwe miejsca sektora rolniczego, pozostawiając szeroką furtkę dla stosowania różnorodnych płatności specyficznych. Ponadto struktura gospodarstw rolnych w unijnych krajach Europy Zachodniej sprawia, że dopłaty bezpośrednie uzyskują głównie duże gospodarstwa rolne,

zorientowane rynkowo. System SAPS w obecnej postaci sprzyja negatywnej dla środowiska naturalnego oraz niekorzystnie ekonomicznie i społecznie ekstensyfikacji rolnictwa w Polsce poprzez presję w kierunku monokultury zbożowej na znacznych obszarach kraju, oznaczającą ograniczenie wykorzystania gospodarczego relatywnie tanich czynników produkcji w rolnictwie polskim, tj. zasobów siły roboczej i ziemi.

Liczba takich gospodarstw nie będzie zapewne wysoka (oceny polskich ekonomistów określają liczbę przewidywanych wysoko produktywnych gospodarstw w Polsce na poziomie ok. 100 tys.), co przy ponad 40 tys. wsi istniejących w Polsce, wskazuje zakres przewidywanej i niezbędnej redukcji obecnej oraz przyszłej liczby gospodarstw rolnych (rodzinnych, chłopskich). Jednocześnie krajowa polityka rolna w ramach dotychczasowego systemu SAPS nie może stymulować z wystarczającą siłą przemian rolnictwa w tym kierunku. System SPS (model regionalny) wraz z realizacją PROW pozwala także wypełniać postulaty zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego rolnictwa oraz obszarów wiejskich. Aktywna polityka rolna w obszarze bezpośredniego wspierania produkcji i dochodów rolników jest warunkiem kształtowania, nowoczesnego perspektywicznego programu rozwoju rolnictwa, jego specjalizacji i rozwoju regionalnego.

B. Filar I – lata 2013-2020 i dalsze. W obecnym okresie członkostwa w UE, Polska w latach 2009-2010 określiła perspektywiczny model krajowej polityki rolnej wpisujący się w WPR UE. Podstawowym przesłaniem jest zapewnienie możliwie dużej swobody decyzyjnej i definiowania krajowych celów polityki rolnej. Przyjęty system płatności będzie kontynuowany po roku 2013. Ewentualne jego modyfikacje mogą wynikać z postanowień WTO, a głównie nowej definicji *blue box* i *green box*. Należałoby również zagwarantować śródkresowe możliwości modyfikacji przyjętych rozwiązań w ramach WPR.

C. Filar II – lata 2009-2013. W ramach Perspektywy Finansowej 2007-2013 państwa członkowskie UE przygotowały narodowe programy operacyjne uzasadniające konieczność finansowania określonych działań z zakresu polityki strukturalnej w poszczególnych sektorach gospodarki. W zakresie kierunków wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich UE w latach 2007-2013 zdefiniowano cztery osie, na które przewidziano w sumie 17,2 mld euro ze środków publicznych (z czego 13,2 mld euro ze środków UE): Oś I – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (7,2 mld euro); Oś II – Poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich (5,5 mld euro); Oś III – Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (3,4 mld euro); Oś IV – LEADER (Związki Pomiędzy Działaniami na rzecz Rozwoju Gospodarczego Wsi) 0,8 mld euro.

W Polsce programem operacyjnym planowania i kontroli realizacji przemian strukturalnych w rolnictwie jest *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*. W ramach pierwszych trzech osi Programu zaplanowano wprowadzenie w życie 21 zróżnicowanych działań strukturalnych mających wpłynąć na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Wobec już podjętych decyzji rozdysponowania środków przewidzianych w PROW 2007-2013 krajowa polityka rolna może być skoncentrowana na ich wykorzystaniu i ewentualnej alokacji między poszczególnymi działaniami. W stosunku do PROW 2007-2013 dokonano już pewnych zmian w rentach strukturalnych i działaniach wspierania gospodarstw niskotowarowych.

D. Filar II – lata 2013-2020. Kierunkowe decyzje II filaru WPR będą mogły dotyczyć okresu po roku 2013. Polska po uzyskanych doświadczeniach może aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu zakresu działań finansowych z EFRROW, aby wśród przewidzianych działań znalazły się te, które są pożądane z punktu widzenia interesów kraju. W szczególności Polska powinna zabiegać o pozostawienie i zwiększenie znaczenia współfinansowanych przez EFRROW działań, które sprzyjają poprawie struktur rolnych i wiejskich, rozwojowi przedsiębiorczości i infrastruktury. Nie akcentuje się potrzeby ulegania tendencji wspierania działań prośrodowiskowych kosztem działań prorozwojowych, bowiem w przypadku kraju słabiej rozwiniętego, jakim jest Polska, może to prowadzić do zakłócenia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Z tego względu działania prośrodowiskowe winny być komplementarne względem zadań prorozwojowych i nie mogą być konkurencyjne. UE po roku 2013 w ramach PROW ma uwzględniać stopień rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich i nie osłabiać polityki spójności ekonomicznej tych obszarów. Realizacja takiego postępowania należy do decyzji krajowych.

Na podstawie oceny uzyskanych rezultatów SPO 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 i nakreślonych priorytetów krajowej polityki rolnej ustalić można, że PROW 2007-2013 jest bardziej prorozwojowy niż PROW 2004-2006. Alokacja ma być oparta na obiektywnych analizach, które mają uwzględniać zarówno postulat efektywności wydatkowanych środków, jak i zakładanych rezultatów w zakresie osiągania spójności przez obszary wiejskie.

A. Pierwszy dotyczy zmiany priorytetów (polskiej alternatywy) w relacji: finansowanie rolnictwa i finansowanie rozwoju obszarów wiejskich. UE rozpoczęła już uprzednio okres (tendencję) zmniejszenia realnego subsydiowania rolnictwa, a zwiększenia dofinansowania rozwoju wsi, co było pochodną umacniania Europejskiego Modelu Rolnictwa, tj. zwiększenia zainteresowania o środowisko i zdrowie ludzi. Jednocześnie Polska aktywnie uczestniczy w procesie przemodelowania subsydiowania rolnictwa unijnego. W wydatkach na finansowanie

wanie WPR największy ma być udział funduszu na rozwój wsi, dotyczy to także wydatków krajowych ponoszonych na finansowanie WPR.

W większości krajów UE, które wcześniej niż Polska przyjęły PROW na lata 2007-2013, na czoło celów strategicznych postawiono wzrost konkurencyjności produkcji rolnej, co znajduje też odbicie w zagospodarowaniu przekazanych na te cele funduszy. Uznano bowiem, że jeśli Unia nie podtrzyma energicznie tego celu, nie zostaną zrealizowane ogólne cele dotyczące rolnictwa. Dla Polski szczególnie ważne jest zrozumienie roli wsparcia rolnictwa (Filar I), ze względu na to, że procesy intensyfikacji rolnictwa wyłączają z produkcji rolniczej coraz większą część ziemi, szczególnie najsłabszych ziem uprawnych. Występuje tu ekonomiczny proces substytucji większej powierzchni uprawnej ziemi rolniczej jej mniejszą powierzchnią o lepszej jakości, co kreuje zasadę ekonomicznego wyboru (ekonomiki) także w zagospodarowaniu rolniczych czynników produkcji.

Polska akceptując wersję WPR do roku 2013 ograniczyła się do przyjętej w Traktacie Akcesyjnym polityki rozwoju oraz finansowania rolnictwa bez wyraźnego sformułowania narodowej wizji i strategii rolnej. Nie zarysowano także kompleksowego programu produkcyjno-ekonomicznego, rozwoju produkcji rolnej, regionalnej specjalizacji rolniczej Polski i jej programu gospodarki żywnościowej. Według tych opinii zarys programu rozwoju rolnictwa sformułowany w dokumencie *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* nie w pełnym zakresie spełnia wymogi programu rolnego. Zarówno w programie merytorycznym, jak też w części finansowej (rolniczej), nie podkreślono takiej rangi rozwojowej w zakresie produktywności i konkurencyjności rolnictwa, jaka ciągle jest najistotniejsza dla rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, rozwiązania problemu rolnego, żywienia i zachowania wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego m.in. w drodze przemian rolnictwa rodzinnego w zrestrukturyzowany sektor rolniczy o wysokiej produktywności i wydajności, a więc uwalniający także część zasobów na rzecz rozwoju całej gospodarki narodowej.

Z analizy polskiego budżetu na WPR wynika, iż środki na dopłaty bezpośrednie i specjalne (EFRG) stanowią nieco ponad połowę funduszy przyznanych Polsce na rolnictwo oraz wieś. Uznaje się to za miarę preferencji Unii na rzecz finansowania raczej całej WPR aniżeli filaru II WPR (rozwój wsi). Przez dotychczasowy okres funkcjonowania WPR rozwój rolnictwa był podstawą rozwoju wsi. Dzięki temu dokonały się zmiany w stanie europejskiego rolnictwa i wsi, jakie stają się obecnie światowym przykładem modelowych rozwiązań. UE rozwiązała problemy produkcji i restrukturyzacji gospodarstw rolnych na innym etapie rozwoju, zaś obecnie może koncentrować się na zagadnieniach ochrony środowiska, konkurencyjności itp. Kontrowersje rozwojowe dotyczące takich

zagadnień, jak priorytet WPR czy PROW, strategia rozdysponowania środków budżetowych z UE na cele prorozwojowe, zwiększenie konkurencyjności rolnictwa na rynkach światowych, zwiększanie wartości dodanej itp. Dla Polski ma to znacznie strategiczne z uwagi na potrzebę wyrównania poziomów rozwojowych i ewentualne wyprzedzenie krajów, które rozwiązania takie zrealizowały w uprzednich dekadach.

B. Drugim problemem jest konieczność przyjęcia polityki i praktyki pełnego (równomiernego) wykorzystania odpowiednich funduszy dla wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynku światowym. Doświadczenie wskazuje, że znacznie łatwiejsze i efektywne jest wykorzystanie funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój rolnictwa (filar I), co stanowi dla Polski ważki argument wobec pojawiających się trudności wykorzystania dotacji unijnych i krajowych. Podobnie, zmiana charakteru wydatków przeznaczonych na ONW, środowisko rolnicze i na cele najbardziej proinwestycyjne rolniczo, np. urządzenie terenów rolniczych oraz proprodukcyjne i promodernizacyjne (sprzyjające zwiększeniu wartości dodanej i jakości żywności).

Dyskusje dotyczące potrzeby kolejnej fazy zmian WPR nawiązują do argumentu wiążącego konkurencyjność rolnictwa i zrównoważony rozwój wsi. Jest to obecnie główny dylemat rozwoju rolnictwa polskiego o długookresowym znaczeniu. Podejście takie wynika z realnych potrzeb zwiększenia konkurencyjności, restrukturyzacji i rozwoju rolnictwa (Filar I), w ścisłym powiązaniu z rozwojem wsi (obszarów wiejskich). Nawiązuje to do uprzedniej argumentacji dotyczącej strategii rozwoju rolnictwa polskiego, potrzeby tworzenia sprzyjających warunków ekonomicznej i strukturalnej, nowoczesnej ewolucji rolnictwa w kierunku europejskiego modelu rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej.

Postęp w rolnictwie w drodze koncentracji ziemi i produkcji, tj. wynikające z tego konsekwencje przemian strukturalnych i produkcyjnych, jest podstawową realną drogą modernizacji rolnictwa polskiego, jego szans rozwojowych i konkurencyjnych w otoczeniu rolnictwa światowego. Jednocześnie dokonująca się w ostatniej dekadzie ewolucja strukturalna rolnictwa nie znajduje należytej dokumentacji i merytorycznej interpretacji. Szacować można, że ponad 2 mln ha potencjału ziemi rolniczej należy do wyłączonych z użytkowania rolniczego, zaś w rzeczywistości realną sytuację rolniczą określa ok. 600 tys. gospodarstw rolnych wywarzających prawie całą produkcję rynkową rolnictwa. W obecnej sytuacji ekonomicznej istotne jest stwierdzenie o występującym stanie zamrożenia przemian strukturalnych, obrotu ziemią i rynku ziemi.

Obecnie zarówno PROW, jak i rozwiązania szczegółowe dotyczące gospodarowania ziemią rolniczą nie zapewniają koniecznego usprawnienia obrotu ziemią, rynku ziemi i zarządzania zasobami ziemi (urządzenie terenów rolni-

czych, relacje dotyczące gospodarki przestrzennej) itp., nie gwarantują takiej możliwości. System i mechanizmy rynku ziemi oraz jego szczegółowe uregulowania dotyczące np. rynku dzierżaw lub procesu przejmowania ziemi na cele pozarolnicze, nie spełniają funkcji zapewniających realne efektywne przemiany strukturalne w rolnictwie i podobnie istotne zagospodarowanie, jako rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Obecnie nie w pełni rozpoznane są scalenia gospodarstw i rolniczych prac urządzeniowych przestrzeni rolniczej. Polska znajduje się w fazie rozwojowej gospodarki rolnej o występującym zamrożeniu przemian strukturalnych w rolnictwie, w znacznej części związanym z systemem dopłat bezpośrednich i ubezpieczeń rolniczych (KRUS). Instrumenty ekonomiczno-prawne ograniczają rolnikom i właścicielom działek podejmowanie racjonalnych decyzji gospodarczych i wzmagają oczekiwanie wzrostu cen ziemi i czynszów. Jednocześnie występuje odpływ ludności ze wsi i występuje zjawisko pozostawiania rolniczej ziemi nie uprawianej. Nie jest to sytuacja odpowiadająca potrzebom współczesnego rynku ziemią i elastyczności przemian strukturalnych w rolnictwie, jakie są wymagane na obecnym etapie i poziomie rozwoju gospodarczego Polski i Unii Europejskiej. W państwach Unii większość ziemi uprawnej w gospodarstwach stanowią dzierżawy. Polska polityka rolna (Narodowa Polityka Rolna) nie może pomijać zestawu występujących tu zjawisk zmian własnościowych i strukturalnych oraz ich konsekwencji, w tym niedocenianych walorów systemu dzierżawnego ziemi.

C. Polska w okresie transformacji systemowej podjęła działania o charakterze organizacyjnym, rynkowym i administracyjnym powodujące zwiększenie trudności związanych z szansami zatrudnienia (wysokie bezrobocie jawne i ukryte), ograniczenie społecznego podziału pracy itp. Tymczasem w krajach UE-15 w latach dotychczasowej realizacji WPR dokonały się gruntowne zmiany w formie szybkiego dalszego zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie i rozwoju usług w otoczeniu rolnictwa, co było jednocześnie możliwe i wzajemnie powiązane z ewolucją strukturalną i wzrostem dochodów rolniczych, kreowaniem popytu na usługi produkcyjne i komunalne oraz zmiany w infrastrukturze i otoczeniu gospodarstw. Zrekonstruowana została cała pozarolnicza część sektora żywnościowego (agrobiznesu). Inwestycje z funduszy publicznych wspierały finansowanie modernizacji produkcji i gospodarstw, infrastruktury wiejskiej i agrobiznesu.

Zarysowane w PROW zadania inwestycyjne i przewidywane efekty – zatrudnienia oraz dochodów, są jak na potrzeby polskiej wsi, ciągle skromne i zapoczątkowują jednie obecny etap przemian strukturalnych. Z punktu widzenia kształtowania relacji pomiędzy WPR a PROW występują rzeczywiste przemiany w skali znacznie przekraczającej możliwości wynikające z PROW. Głównym

z nich jest zmiana istoty czynników sprawczych kształtujących rezultaty PROW w zakresie przeobrażeń wsi (Oś 3). Taką główną siłą staje się obecnie, podobnie jak to było na porównywalnym poziomie rozwoju gospodarczego w „starych” krajach UE, przyspieszanie przejścia ludności (szczególnie w wieku produkcyjnym) do pracy poza rolnictwem (utrzymanie wysokiego tempa rozwoju gospodarczego i zmniejszanie zakresu bezrobocia jest tu najistotniejszym czynnikiem sprawczym). Proces ten jest wzmacniany przez stałą oraz czasową emigrację zarobkową wynikającą z otwarcia rynku pracy i granic w ramach UE. Drugim czynnikiem są zmiany sytuacji dochodowej na wsi i rolnictwie finansowane z pracy ludności wiejskiej za granicą. Szacuje się, iż ten transfer dochodowy mieszkańców wsi przekracza wysokość dotacji zasilających rozwój obszarów wiejskich. Trzecim jest zmiana w waloryzacji pracy (zatrudnienia). Praca, niezależnie od zjawisk kryzysowych, staje się stopniowo towarem coraz wyżej wycenianym na polskim i unijnym rynku pracy, ze wszystkimi konsekwencjami dla rolnictwa, usług i warunków bytowania ludności wiejskiej. Czwartym – kreacja przez migrację ze wsi popytu na usługi sfery otoczenia rolnictwa, w powiązaniu z wyższymi dochodami ludności rolniczej i wiejskiej.

D. Obecny model rozwoju rolnictwa i wsi polskiej kształtowany w coraz szerszym zakresie przez WPR ulega przyspieszonym przemianom głównie dlatego, iż zmieniają się warunki makro środowiskowe: ekonomiczne, społeczne i polityczne, w związku z pogłębiającą się integracją Polski z Unią i szybciej na wielu ważnych odcinkach, aniżeli można się było tego spodziewać.

Analizy przewidywanych konsekwencji projektowanych zmian WPR przed i po 2013 r. ukazują, że w rachubę wchodzi dwie drogi postępowania. Pierwsza – oznacza tworzenie uwarunkowań przyspieszających przemiany strukturalne i produkcyjne gospodarstw rolnych w skali i poziomie pozwalającym na co najmniej możliwie szybkie osiągnięcie np. wskaźników średnich dla całej UE. Druga droga postępowania uznaje potrzebę zachowania ograniczonego tempa zmian zachodzących w ramach procesów wyrównawczych w UE w związku z przedstawionym obecnym zróżnicowaniem stanu społeczno-ekonomicznego i doświadczeń rozwojowych państw „starej” UE-15 i nowych państw członkowskich UE-12 (10 krajów postsocjalistycznych tej grupy stanowi jednolitą przestrzeń biednej [opóźnionej] części UE). W tych warunkach przyspieszenie przemian struktur przemysłowych, rolniczych i usługowych, przy braku okresu stabilności i ocen przebiegu procesów konwergencyjnych, można uznać np. politykę stabilizacji, za pewien okres podjętych zmian i możliwie zrównoważonego procesu integracyjnego obu grup państw członkowskich UE. Jest to zgodne z podstawową zasadą, iż kolejne rozwiązania, decyzje i cele powinny być stawiane i realizowane krok po kroku. Rozwój społeczno-

-gospodarczy zintegrowanej UE jest wielkim projektem przewyciężenia dysproporcji rozwojowych i stanu społeczno-gospodarczego poszczególnych państw tworzących Unię Europejską.

Dążenie Polski do możliwie wysokiego i długoterminowego wsparcia finansowego rolnictwa zarówno obecnie, jak i po 2013 r., jest argumentowane i dokumentowane również tym, że Unię Europejską stać na takie postępowanie, ponieważ dzięki transformacji społeczno-politycznej w Europie Środkowo-Wschodniej i ZSRR zaoszczędziła środki na zbrojeniach i obronie, uzyskując jednocześnie korzyści rozwoju gospodarczego Europy Środkowo-Wschodniej i rozszerzenia na ten obszar gospodarki rynkowej. Na dalszą integrację, konwergencję i spójność ekonomiczną obu części Europy potrzebne są następne wielkie nakłady i to może stanowić podstawę do dalszych działań dotyczących zachowania realizowanych już priorytetów i strategii WPR. Obecny kryzys finansowo-gospodarczy świata i zróżnicowanie interesów zewnętrznych oraz wewnętrznych Unii może być czynnikiem opóźniającym tempo umocnienia korzystnych tendencji rozwojowych.

Problemy finansowo-budżetowe WPR i narodowej polityki rolnej występują w bezpośrednim związku z ogólną filozofią rozwoju gospodarczego i społecznego jako podstawy realizacji celów WPR i NPR. Oba wymienione ujęcia polityki rolnej, tj. unijne i krajowe, polegają na poszukiwaniu i definiowaniu w ramach UE, ważnych rozwiązań ekonomicznych dotyczących podstawowych wyborów jakie występują w tym zakresie. Dotyczą one procesów przyspieszenia i wyrównania dysparytetów rozwojowych rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach systemu Unii Europejskiej. Zdefiniować je można jako alternatywne postępowania i wybory:

A. Przypominając jedną z zasad projektu Unii Europejskiej dotyczącą różniczenia ekonomicznego i społecznego państw Unii oraz sposobów wspierania procesów rozwojowych i wyrównawczych w gospodarce rolniczo-wiejskiej, występuje tu alternatywa: zróżnicowanie versus wyrównanie poziomu dopłat (tj. praktycznie subwencji) i innych sposobów finansowania w tej dziedzinie. Ogólna zasada akceptacji tendencji wyrównawczych nawiązuje do celów programów rozwojowych finansowanych i współfinansowanych przez UE, a dotyczących zasad spójności i konwergencji obszaru unijnej Europy.

B. Jednocześnie z poprzednią kwestią wyboru formułowane jest pytanie: jak wyrównać poziom rozwoju gospodarczego, a tym samym poziom życia, i jaki mechanizm może być tu być zastosowany. Przyjęte zasady wskazują zarówno cel, jak i drogę jego osiągnięcia. Jeśli celem są procesy wyrównawcze, np. rozwój gospodarczy, to mechanizm i narzędzia działania obejmują przede

wszystkim finansowanie rozwoju, tj. poziom i strukturę finansowania (w tym unijne środki finansowe i publiczne środki krajowe oraz nakłady prywatne).

Oceny WPR podkreślają znaczenie krajowej (narodowej) polityki rolnej, bowiem jeśli zmniejszy się rola WPR, do czego dążą bogate kraje Unii Europejskiej (płatnicy netto do budżetu UE), powstanie problem dalszego finansowania zmian zachodzących szczególnie w grupie biedniejszych państw członkowskich Unii. W takiej sytuacji Polska będzie poszukiwała sposobu finansowania zmian agrarnych i to przy wysokich kosztach przekształceń. Odwoływanie się do idei wspólnotowej i solidarnościowej Unii jest tu korzystne ze względu na koszty, jakie ponosi społeczeństwo na rekonstrukcję rolnictwa i wykorzystania tego procesu dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju.

Na obecnym etapie dyskusji ważne jest wykorzystanie 5-lecia członkostwa 10 krajów UE jako szansy podejmowania kolejnych kroków w zapewnieniu korzyści procesów spójności i konwergencji państw Unii Europejskich dla podtrzymywania finansowania restrukturyzacji rolnictwa w Polsce, gdyż jest to i będzie proces korzystny dla całej gospodarki narodowej, pozwalający na dokonanie oceny funkcjonowania, rezultatów i kosztów (finansowania) 5-letniego okresu Polski jako kraju członkowskiego UE i rezultatów realizowanej polskiej wersji WPR, tj. w kraju o dominującej roli rodzinnej gospodarki rolniczej, rezultatów jej funkcjonowania i rozwoju, zarówno obecnie i w przeszłości.

Podsumowanie okresu członkostwa Polski w UE na tle 50-letniego funkcjonowania polityki integracyjnej przed powiększeniem Unii w 2004 i 2007 r., powinno uwzględniać zarówno tę różnicę czasową procesu integracyjnego, jak też różnicę poziomu gospodarczego obu tych grup państw członkowskich UE. „Stare” państwa członkowskie UE-15 mają inne problemy i inne doświadczenia związane z procesami integracyjnymi i w ograniczonym zakresie rozumieją sprawy, które dotyczą „nowych” państw członkowskich, o krótkim stażu i doświadczeniu związanym z europejskimi procesami integracyjnymi. Wynikające z tego trudności tworzą przesłanki rozumienia, że oznacza to potrzebę odpowiedniego finansowania budżetu okresu przejściowego dla wyrównania warunków rozwojowych, konwergencji rozwojowej i społeczno-gospodarczej spójności Unii.

Polska polityka rolna finansowana jest, od czasu członkostwa w UE, z dwóch podstawowych źródeł: finansowania krajowego i finansowania unijnego. UKIE oficjalnie definiuje, iż w ramach pomocy unijnej (WPR) stosuje się cztery główne mechanizmy wsparcia rolnictwa polskiego:

A. Mechanizm podtrzymywania cen rynkowych, który prowadzi do kształtowania cen unijnych na poziomie wyższym od cen światowych; cel ten osiąga się przez stosowanie instrumentów polityki handlowej (subsytia eksportowe)

we, cła, kontyngenty itp.), zakupy interwencyjne, przechowalnictwo, zagospodarowanie nadwyżek przez dotowanie konsumpcji np. mleka, masła;

B. Ograniczenia ilościowe, czyli tzw, kwoty produkcyjne (cukier, mleko, skrobia, włókna lnu i konopi, tytoń, susz paszowy), ustalanie powierzchni bazowych i plonów referencyjnych dla zbóż, roślin oleistych, limitów produkcyjnych dla bydła i owiec, stosowanie w połączeniu z podtrzymywaniem cen i/lub płatnościami bezpośrednimi; jest to praktycznie mechanizm ograniczania produkcji;

C. Bezpośrednie podtrzymywanie dochodów rolniczych (płatności bezpośrednie), tj. przekazywanie producentom rolnym środków finansowych ponad ich normalne przychody ze sprzedaży tych produktów;

D. Wsparcie działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich zapewniające przemiany strukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu. Realizowane są przez środki towarzyszące WPR: renty strukturalne, zalesienia terenów rolnych, programy rolno-środowiskowe oraz pomoc dla gospodarstw o niekorzystnych warunkach dla prowadzenia działalności rolniczej, a także instrumentów sprzyjających modernizacji gospodarstw oraz dywersyfikacji działalności rolnej i rozwoju wsi.

Wsparcie finansowane ze strony budżetu UE jest w rzeczywistości także zwrotem części wkładu Polski do budżetu UE. W praktyce oznacza to, że realny wkład w zakresie środków krajowych dotyczy krajowych wydatków budżetowych na rolnictwo i część wkładu do budżetu unijnego, która proporcjonalnie wchodzi do składki polskiej wpłacanej do budżetu UE. Następuje tu więc pewien zwrot do kraju polskiej części składki rolnej, co ma znaczenie w przypadku trudnych sytuacji budżetowych.

Zagadnienia finansowania unijnej i krajowej polityki rolnej wskazują na istotną cechę pozytywną systemu finansowego rolnictwa. Jest to polityka elastyczna, podobnie jak cała WPR, dysponuje dużym zakresem możliwości wyboru dróg postępowania, elastycznych zmian dostosowawczych, inicjowania reform i decyzji podejmowanych w odpowiednim czasie trudności na rynku lub potrzeb produkcyjnych, np. przy wzroście kosztów produkcji lub trudnościach rynkowych. Wsparcie krajowe to również ta część środków UE, która wraca z polskiej składki do UE. Jest to jedna z ważnych cech WPR oraz relacji pomiędzy WPR i NPR.

Instrumentarium realizacji WPR obejmuje przede wszystkim źródła i zasady finansowania rolnictwa i ewentualnie gospodarki żywnościowej, jednakże zakres stosowania instrumentów krajowej polityki rolnej w ramach UE jest bardzo szeroki, zaś ich zasób obejmuje duży zestaw różnorodnych narzędzi wspierania, oddziaływania, decyzji itp. Także w ramach obowiązujących zasad WPR, decydująca w tym zakresie Komisja Europejska, godzi się na bardzo dużą liczbę decyzji związanych ze wsparciem krajowym polityki rolnej.

Relacje między wydatkami krajowymi a unijnymi po wstąpieniu Polski do UE mogły w tych warunkach budzić wątpliwości. Powszechnie spodziewano się, że po wstąpieniu Polski do UE i objęciu polskiej polityki rolnej zasadami WPR, udział wydatków krajowych na tę politykę ulegnie wyraźnej redukcji. Jednakże wobec pojawienia się nowych dodatkowych potrzeb w zakresie finansowania polityki rolnej, zwłaszcza w zakresie płatności bezpośrednich i współfinansowania instrumentów WPR odnoszących się do rozwoju obszarów wiejskich było to niemożliwe.

Zarówno poziom, jak i relacje wydatków na realizację polityki rolnej wskazują jak duży jest udział środków unijnych w finansowaniu wsi i rolnictwa w Polsce. Poziom wsparcia finansowego, obejmującego środki unijne i krajowe, wskazuje na ich szczególną pomocną rolę w rozwiązywaniu potrzeb inwestycyjnych wsi i rolnictwa, a więc rozwiązywanie całego problemu rolniczo-żywnościowego w Polsce. Badania i studia ekonomiczno-rolnicze wskazują, że rolnicy nie mogą zaprzestać, tj. utrzymywać na tym samym poziomie lub zmniejszać inwestycji i nakładów produkcyjnych. Jest to warunek rozwoju gospodarki rolnej i stąd też coraz więcej rolników nie dysponujących takimi środkami lub możliwościami musi rezygnować z produkcji (gospodarstwa). Występujący tu mechanizm ekonomiczny, jest siłą napędową zachodzących w rolnictwie przemian agrarnych umożliwiających procesy przystosowawcze rolnictwa i jego przemian strukturalnych produkcyjnych do współczesnych oraz przyszłych uwarunkowań rozwoju rolnictwa (np. przechodzenie każdego kraju z niższego na wyższy poziom rozwoju gospodarczego).

Przykład Polski wskazuje, że możliwe jest wysokie wspieranie rolnictwa ze źródeł krajowych. Tym bardziej jest to możliwe w przypadku krajów znacznie bogatszych o dużo niższym udziale rolnictwa w gospodarce narodowej. Przykład Finlandii, Wielkiej Brytanii i Niemiec jest dobrą dokumentacją tezy, wskazującej na rolę transferu budżetowego (podatkowego) na rzecz rolnictwa. Jeśli chodzi o Polskę, pytanie dotyczące przyszłości finansowania WPR sprowadza się do ustaleń, czy po 2013 r. zacznie zmniejszać się (wysychać) strumień środków, jakie do Polski, przede wszystkim wsi i rolnictwa, mogą napływać z UE. Państwa unijne o najwyższym poziomie rozwoju rolnictwa, coraz wyraźniej sygnalizują niezadowolenie z obecnego systemu płatności na rzecz unijnego budżetu ogólnego, a szczególnie występują przeciw transferom wysokich świadczeń dla wsi i rolnictwa ze strony budżetu UE, finansowanego głównie przez kraje najbogatsze i o niskim udziale rolnictwa w ich PKB, co powoduje, iż są to państwa o charakterystycznej nierówności wpłat na rzecz budżetu UE i korzyści, jakie uzyskują one z tego budżetu. Są to kraje o nadwyżce płatności budżetowych do UE, ale jednocześnie różnica ta jest źródłem nadwyżki finansowej, jaka

jest wypłacana biedniejszym krajom członkowskim, gdzie wymieniona różnica jest źródłem finansowania różnych potrzeb występujących w rolnictwie i na obszarach wiejskich biedniejszych państw członkowskich UE.

Jest to realna i trudna część integracji polityki gospodarczej UE, przełamująca historyczne bariery oraz ograniczenia narodowe i krajowe, w istocie decydująca o charakterze wspólnotowym Unii Europejskiej. Rolnictwo i obszary wiejskie, identyfikowane w krajach znajdujących się na relatywnie niskim poziomie rozwoju gospodarczego, jako przykłady rozwojowego opóźnienia społeczno-gospodarczego i niedorozwoju, a jednocześnie spełniające ogromną rolę żywnościową i rozwojową (w tym odpływ siły roboczej), były najważniejszym obszarem integracyjnym finansowanym w ramach budżetu UE, zaś środki finansowe na ten cel stanowiły główną część budżetu UE. W pierwszych dekadach tego modelu integracji europejskiej były to zasady dalekowzroczne i rozwiązujące główne bolączki powojennego rozwoju gospodarczego Europy Zachodniej, tj. podaży żywności i podaży siły roboczej z rolnictwa na rzecz rozwoju przemysłowego i urbanizacji oraz przemian strukturalnych rolnictwa i całej gospodarki narodowej, zapewniających przyspieszenie ogólnego rozwoju gospodarczego tych krajów, zarówno w sensie indywidualnym jak też wspólnotowym.

Pojawiająca się, w nawiązaniu do tego, krytyka WPR, wzmocniana obecnymi problemami kryzysu finansowego i jego negatywnym wpływem na rolnictwo i gospodarkę wiejską, jako jedną z najsłabszych ogniw gospodarczych i politycznych biedniejszych państw członkowskich, może osłabiać procesy integracyjne i spójność UE. Jest niepokojące wobec równie ważnego faktu relatywnie bardzo niskiego poziomu budżetu unijnego. Na przykład budżet UE przewidywany na rok 2009 wynosi 116,1 mld euro i jest to 0,89% PKB UE-27, z czego wieś i rolnictwo otrzymuje ok. 40%, co oznacza, iż ogólna uzyskiwana suma pozostaje bez zmiany. Główna część budżetu, w wysokości ok. 60 mld euro przeznaczona zostaje, i to słusznie, na badania, innowacje, wzrost zatrudnienia, kształcenie, współpracę międzynarodową itp.

Ustalić można też realną skalę, jaki jest formalny zakres i siła ekonomiczna gospodarczych struktur i możliwości budżetowe UE, jako sił integracyjnych i rozwojowych tego obszaru. Dyskusja, jaka się w tym zakresie odbywa, dotycząca obecnej polityki agrarnej i okresu po 2013 r. obejmuje zaledwie siłę ekonomiczną wymienionego ok. 1% PKB, jeśli zaś chodzi o rolnictwo, udział ten wynosi poniżej 0,5% PKB UE-27. A mówiąc o rolnictwie, mamy na myśli nie tylko podstawowe produkty żywnościowe świata, ale także ochronę zasobów i środków produkcji żywności, ochronę ziemi, krajobrazu i przyrody, a także wielki zakres potrzeb społecznych, kulturalnych, przyrodniczych, humanistycznych i w końcu przestrzeni wolności człowieka w produkcji i życiu. To wszyst-

ko stanowi zestaw walorów, opłacalności i wsparcia rozwoju państw UE słabiej rozwiniętych, w tym Polski, w stosunku do krajów uprzedniej UE-15.

Zauważyć też można, iż główny mechanizm rozwoju gospodarczego UE realizowany jest, zgodnie z polityką budżetową poszczególnych państw członkowskich, tj. poza budżetem UE. W Polsce akcenty tej dyskusji są zbyt mocno powiązane z budżetem unijnym rolnictwa polskiego, co jest jednym z mniej jasno definiowanych problemów strategicznych rolnictwa (choćby środki unijne stanowią znaczną część środków finansowych gospodarki rolnej, obok wsparcia krajowego budżetu i wykorzystania środków własnych rolnictwa). W tym zakresie występuje kolejna kwestia o charakterze strategicznym dla rolnictwa, a dotycząca procesów rekonstrukcyjnych gospodarstw i decydująca o polityce rozdysponowania istniejących środków, niezależnie od źródła ich pochodzenia. W rozdysponowaniu tym chodzi o określenie polityki koncentracji lub dekoncentracji ponoszonych nakładów inwestycyjnych, które najczęściej mają też charakter prorozwojowy. Wybór alternatywy finansowania: równo czy koncentracja w miejscach najbardziej efektywnych i osiąganie celów prorozwojowych, zwiększających wartość dodaną oraz wzmacniających konkurencyjność rolnictwa na rynkach światowych. Tą właśnie drogą idzie Unia Europejska i na tę drogę wchodzi w swym procesie rozwojowym rolnictwa i obszarów wiejskich Polska.

W końcu podkreślić można, iż podobne uwagi dotyczą wprowadzenia ewentualnej zasady dwóch szybkości przyszłego wychodzenia lub ograniczenia, może nawet już od 2013 r., z polityki dopłat rolniczych i rezygnacji z tych narzędzi WPR, coraz częściej krytykowanej zależności celów i zasad dopłat rolniczych. Pierwsza szybkość, tj. przyspieszenie likwidacji dopłat rolniczych dotyczyłaby bogatych krajów członkowskich UE i o długim stażu członkostwa w UE, drugi – wolniejszy proces obejmowałby państwa najbiedniejsze i o krótszym stażu członkostwa w UE, w tym także Polskę. Ważnym elementem dyskusji i decyzji dotyczących źródeł i sposobów finansowania każdej polityki rolnej jest określenie szczególnego znaczenia, jakie odgrywa struktura rolna danego kraju. Duży odsetek i liczba gospodarstw drobnych i nisko produkcyjnych, duża liczba ludności zatrudnionej w gospodarce rolnej, w znacznej części o niskim wykształceniu oraz przygotowaniu i nawykach dalekich od potrzeb współczesnego nowoczesnego rolnictwa krajów Unii Europejskiej (UE-15), czy też ekonomii gospodarowania (skala produkcji, specjalizacja, technologia itp.), wpływa negatywnie na warunki, sposoby i efekty gospodarowania w rolnictwie. Jest to jednocześnie ukształtowanie nowej szansy rozwoju rolnictwa polskiego i jego udziału w systemie wysoko rozwiniętej gospodarczo Unii Europejskiej, w tym także rolnictwa i agrobiznesu.

3.B. *Health Check* i ocena możliwych zmian WPR po 2013 r.

W 2005 r. zapoczątkowana została debata dotycząca przyszłości Wspólnot Europejskich, a w ramach definiowania tej wizji zaproponowano projekt nowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Ocena dotychczasowych efektów WPR, jej zdolności adaptacyjne, a także zrozumienie wyzwań dotyczących przyszłości były zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich UE. Ważną część tej ogólnej debaty zapoczątkowały i kreowały dwa kraje Unii: Francja i Wielka Brytania. Punktem wyjścia tych działań była pozytywna ocena WPR, która efektywnie odpowiedziała na wyzwania, jakie przed nią stały i dotyczyły realizacji decyzji WPR zapoczątkowane reformami 1992 r. wdrażającymi płatności bezpośrednie, zasadę rozdzielności wsparcia i zmian tej polityki w kontekście kolejnych rozszerzeń UE, zachodzących procesów globalizacyjnych, wzmocnienia konkurencyjności rynkowej i tendencji spadku cen rolnych oraz realizacji oczekiwań dotyczących ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa i jakości żywności itp.

W 2007 r. Komisja Europejska w nawiązaniu do doświadczeń reform WPR podjęła inicjatywę poszukiwania i definiowania nowych rozwiązań, wyzwań oraz możliwości dalszej modernizacji i udoskonalenia Wspólnej Polityki Rolnej przed jej kolejną przewidywaną reformą poprzedzoną przeglądem stanu WPR po 2013 r., tj. po rozszerzeniu UE w 2004 i 2007 r. Przegląd ten miał odpowiedzieć na trzy główne pytania:

1. Jak uczynić system dopłat bezpośrednich bardziej efektywnym i mniej skomplikowanym?

2. Jak przystosować instrumenty wsparcia rynkowego ustalone uprzednio dla sześciu pierwszych członków Wspólnoty odpowiednio do aktualnych warunków UE i świata, w którym żyjemy?

3. Jaka konfrontować nowe wyzwania stawiane przed WPR wobec zmian klimatycznych, potrzeb produkcji biopaliw, ekonomiki gospodarowania ziemią, wodą i ochroną zróżnicowania i zrównoważenia środowiska biologicznego?

Zrealizowany przegląd WPR 2007-2009 (*Health Check*), dotyczył tej oceny i formułowania nowych zasad lub rozwiązań funkcjonowania WPR. Wymieniono tu następujące tendencje: bardzo wysoki o wielu latach wzrost cen żywności, zwłaszcza zbóż; zmniejszenie się światowych rezerw zbóż; nasilenie się procesów spekulacyjnych na rynkach międzynarodowych; najsilniejszy od czasu szoku naftowego w latach 70. ub. wieku, wzrost cen paliw, a następnie spadek cen, tj. zwiększenie amplitudy wahań i niepewności cen; przyspieszony wzrost konkurencji o zasoby ziemi i wody (wykorzystywanych zarówno na cele żywnościowe, jak i nie żywnościowe); niepowodzenia negocjacji handlowych WTO

w ramach Rundy Doha i powrót tendencji protekcyjnych w wielu krajach świata; pojawienie się i nasilenie światowego kryzysu finansowego, a następnie trwająca dominacja problemów wynikających z tego kryzysu.

Przegląd WPR zbiegł się z oceną innych elementów funkcjonowania Unii Europejskiej, a zwłaszcza jej polityki budżetowej i polityki spójności, zaś dyskusja dotycząca ustalenia nowych celów, zasad i instrumentów WPR była i pozostała bardziej skomplikowana, a negocjacje trwały długo i były trudne, podobnie jak na poprzednich etapach zmian tej polityki. Występuje kilka przyczyn tego stanu:

- znacznie wzrosła liczba krajów członkowskich UE (z 15 do 27), a Unia stała się większa, i bardziej zróżnicowana pod względem ekonomicznym, kulturowym i przyrodniczym. Zróżnicowały się też potrzeby i oczekiwania regionów i krajów członkowskich związane z WPR;
- zmniejsza się znaczenie instrumentów interwencji rynkowej, a rośnie znaczenie instrumentów wspierających pozarynkowe funkcje rolnictwa, a także wspierających rozwój obszarów wiejskich. Te ostatnie grupy instrumentów są bardziej skomplikowane od instrumentów Filaru I WPR, tj. instrumentów polityki rynkowej, z kilku względów: muszą być one dobrze dostosowane do lokalnych i regionalnych warunków; koszty transakcyjne wdrażania tych instrumentów są stosunkowo wysokie oraz wymagają różnego zakresu współfinansowania ze źródeł krajowych;
- rosną ograniczenia dla polityki rolnej wynikające z ustaleń GATT/WTO i ogólnej presji międzynarodowej, zwłaszcza ze strony krajów słabo rozwiniętych i rozwijających się;
- jednocześnie przyjęta została rozsądna wstępna zasada możliwie ograniczonego i zrównoważonego formułowania wniosków i propozycji ewentualnych przyszłych zmian WPR oraz możliwie ich zgodnej akceptacji, interpretacji i realizacji.

Główne idee przeglądu zdefiniowano w trzech grupach.

A. Uproszczenie systemu dopłat i zwiększenie jego efektywności przez takie działania jak zmiana historycznych podstaw dopłat.

B. Zmiany relacji w strukturze finansowania w kierunku zmniejszenia subsydiowania rolnictwa na rzecz zwiększenia wspierania regionów o trudnych warunkach ekonomicznych i środowiska, ograniczeniach rozwoju rolnictwa, redukcji poziomu wsparcia dla dużych farm, podwyższenie dolnych granic farm upoważniających do wsparcia w ramach WPR oraz zmiany w systemie *cross compliance*.

C. W zakresie instrumentów wsparcia zmiany dotyczyć miały interwencji rynkowej, likwidacji praw odłogowania, zmian w systemie kwot mlecznych (likwidacja do 2015 r.). Przewidywano potrzebę intensyfikacji działań instrumen-

tami WPR wobec nowych wyzwań i możliwości, jakie pojawiają się obecnie i w przyszłości, np. zmiany klimatyczne, reakcja na zmiany systemu płatności i redukcji dopłat bezpośrednich, produkcji biopaliw itp.

Według oceny zaproponowanej przez Komisję Europejską (maj 2008), najważniejsze konkluzje wynikające z tego etapu *Health Check of the CAP* oceniono pozytywnie i podtrzymano zapoczątkowane wcześniej reformowanie WPR w kierunku oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji, powiązania tych płatności z wymaganiami ochrony środowiska, żywności bezpiecznej dla konsumentów i dobrostanu zwierząt, ograniczenia zakresu interwencji na rynku rolnym, zwiększenia znaczenia instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich; podtrzymania dążenia do upowszechnienia systemu jednolitej płatności (SPS), wraz z jego uproszczeniem; przedłużenia możliwości stosowania jednolitej płatności obszarowej (SAPS) do 2013 r.; zniesienia obowiązkowego odłogowania gruntów; zniesienia płatności do upraw roślin energetycznych od 2010 r.; zwiększenia zakresu oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji na dodatkowe produkty od 2010 r.; wprowadzenia możliwości redystrybucji 10% kwoty płatności bezpośrednich w danym kraju na inne potrzeby rolnictwa (np. zarządzanie ryzykiem, dodatkowe wsparcie dla obszarów i sektorów rolnictwa dotkniętych wydarzeniami klimatycznymi czy gospodarczymi); wprowadzenie systemu dodatkowej, progresywnej modulacji, w zależności od poziomu płatności na gospodarstwo, realizowano sukcesywnie od 2009 r.

W Polsce system modulacji będzie obowiązywał od 2012 r. W zakresie stosowania instrumentów rynkowych zaproponowano dalsze ograniczenie limitów produkcyjnych i skupu interwencyjnego, zwiększenie kwot mlecznych o 2% w roku 2008/2009 i 1% rocznie w latach 2009-2013: zniesienie interwencji na rynku pszenicy twardej, zniesienie interwencyjnego skupu wieprzowiny.

Dyskusja oceniająca i proponująca nowe rozwiązania w ramach WPR charakteryzowała się dominacją akcentów techniczno-produkcyjnych, prawnych, organizacyjnych, działań o niskiej skali, skomplikowanego postępowania biurokratycznego itp. Tymczasem europejskie bezpieczeństwo żywnościowe nie jest technicznym lub koniunkturalnym aspektem WPR: jest to jeden z fundamentów uzasadnienia strategii całej koncepcji UE. W ekonomii i polityce gospodarczej świata, szczególnie w jego bogatej części, mimo ostrości społecznej tego zagadnienia, bezpieczeństwo żywnościowe nie budziło szerszego zainteresowania i zastąpione zostało nieco inaczej rozumianą kategorią bezpieczeństwa ekonomicznego, często rozpatrywanego w kontekście wykluczenia społeczno-ekonomicznego.

W dyskusjach odnoszących się zarówno do ogólnych zasad, rozwiązań i ocen tej polityki, jak i poszczególnych działań praktycznych, szczególnie doty-

czących źródeł jej finansowania, zarówno w części płaconej z budżetu UE, jak i środków krajowych, występują istotne niedomówienia. Znaczna część problemów wynikających z analizy stanu i ewolucji WPR dotyczy krajów członkowskich UE-15 (do 2004 r.) i w ograniczonym zakresie odnosi się do pozostałych 12 członków Unii, które uzyskały członkostwo w ostatnich 5 latach, w tym również Polski.

W polityce gospodarczej Wspólnot Europejskich wystąpiła po pierwsze: potrzeba określenia strategicznej decyzji, czy jest to dążenie do wzmocnienia czy też ograniczania WPR, i po drugie – potrzeba określenia zakresu ogólnego ograniczania (wygaszania) budżetu Unii, a w szczególności WPR. Ewolucja WPR i jej legitymizacja coraz wyraźniej łączona jest z procesami ekonomicznymi i produkcyjnymi realizującymi podstawowe funkcje, definiowane jako wielofunkcyjność rolnictwa, w tym dostarczanie przez rolnictwo dóbr i usług, mających charakter dóbr publicznych np. bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowotne i jakościowe, bioróżnorodność systemów rolnych itp.

Nowy etap dyskusji o WPR wynikał z kilku istotnych zjawisk, jakie występują w zakresie wsi, rolnictwa i polityki rolnej, szczególnie, jeśli chodzi o WPR Unii Europejskiej. Dotyczyły one:

A. Doświadczeń kolejnych lat funkcjonowania WPR, ze szczególnym uwzględnieniem powiększenia oraz oczekiwań, problemów i konsekwencji, jakie powstają w obecnym i przyszłym kształtowaniu i realizacji WPR:

- nowej sytuacji na światowych rynkach rolnych i żywnościowych, szczególnie wzrostu cen surowców rolnych o ważnych konsekwencjach dla producentów rolnych i agrobiznesu, jak też konsumentów (wzrost cen żywności, zmiany kosztów w rolnictwie, zaostrzenie światowego problemu żywnościowego);
- zmian koniunkturalnych wynikających z anomalii klimatycznych, zmian poziomu i struktury popytu żywnościowego (wzrost liczby ludności, zmiany poziomu i struktury spożycia) oraz rozwój produkcji biopaliw; głównym problemem dla procesu oceny WPR jest długotrwałość przyjętych rozwiązań polityki rolnej i zgodność rezultatów tej polityki z oczekiwaniem związanym z jej ustanowieniem i uzyskiwanymi wynikami, np. w relacjach wzrost kosztów – wzrost cen płaconych producentom rolnym;
- kształtowania się długookresowych doświadczeń, trwałej niestabilności cen przy ogólnej tendencji ich wzrostu, szczególnie w przypadku cen płaconych przez konsumentów, zmian klimatycznych, wymogów sanitarnych itp.;
- zmian strategii gospodarki i polityki rolnej w krajach o dużym potencjale produkcyjnym i konsumpcyjnym żywności (USA, Brazylia, Chiny, Indie);
- powstawania nowych problemów związanych z zaopatrzeniem i ceną energii, zaopatrzeniem w wodę, zmianą wyposażenia rolnictwa w czynniki produkcji itp.;

- w ujęciu perspektywicznym najistotniejszą kwestią dla polityki rolnej jest długofalowość (trwałość) przyjmowanych rozwiązań zasad polityki rolnej i pomniejszenie występujących napięć, niepewności i nierównowagi w zakresie podaży oraz popytu na żywność i surowce rolnicze (w tym krajowe);
- zmieniają się sposoby produkcji i ich ekonomiczne oraz organizacyjne uwarunkowania takie, jak: globalne ocieplenie, konkurencja o ziemię i związane z tym konflikty pomiędzy rolnictwem a innymi potrzebami gospodarczymi, a wzrost cen energii i zubożenie zasobów rolniczych ziemi i wody mogą powodować konflikty między rolnictwem a resztą społeczeństwa lub podważenie systemu produkcji rolnej w dalszej perspektywie, szczególnie z punktu widzenia zdrowia publicznego i stanu środowiska. Zastanowienie się nad tymi kwestiami jest niezbędne w celu ustalenia, w jakim stopniu należy dostosować obecną WPR do nowej sytuacji. Takie przedsięwzięcie powinno wpiisywać się jednocześnie w ogólne działania na szczeblu światowym, gdyż np. sama WPR nie wystarczy, by rozwiązać takie problemy, jak głód na świecie czy zmiany klimatyczne.

B. Dotychczasowy rozwój oraz uwarunkowania definiowania i realizacji WPR oraz występująca sytuacja rolniczo-żywnościowa świata i UE kształtują zmiany oraz nowe wyzwania związane z przyszłością WPR, żywności i wyżywienia oraz środowiska:

- rolnictwo i potrzeby żywnościowe stają się ważnym obecnym, a także przyszłym wyzwaniem gospodarczym, ekologicznym i społecznym, w tym tworzenia nowych miejsc pracy, dynamizacji całego systemu agrobiznesu (sektora rolno-spożywczego) i kształtowania się gospodarki żywnościowej jako jednego z najważniejszych sektorów Europy (współczesne doświadczenie Europy wskazuje na rolę tego obszaru w światowym problemie rolnictwa i wyżywienia);
- w zakresie wyzwań związanych z żywnością wymienia się zdolność i potrzebę zwiększenia produkcji, z czym związane są kolejne i bieżące rozwiązania dotyczące poszczególnych narzędzi polityki rolnej, np. zmniejszenia poziomu refundacji, oddzielenia płatności dla rolników od produkcji, rygorystyczne wymogów bezpieczeństwa sanitarnego, czy też fizycznego i ekonomicznego dostępu do żywności;
- odrębną grupę w ujęciu UE stanowią ustalenia z zakresu środowiska (równowaga ekologiczna, ochrona zasobów naturalnych, różnorodność biologiczna, walka z zanieczyszczeniem środowiska i efektem cieplarnianym);
- w nawiązaniu do tego, rolnictwo w realizacji swych funkcji i wobec potrzeb żywnościowych musi pogodzić wydajność gospodarczą i efektywność ekologiczną poprzez politykę zapewniającą realizację wymogów rozwoju zrównoważonego.

C. Coraz mocniej podkreśla się w światowej dyskusji i polityce rolnej rolę, znaczenie i wyzwania w zakresie środowiska i jego ochrony. Jeśli chodzi o rolnictwo jest to szansa o podstawowym znaczeniu dla równowagi ekologicznej, niezbędnej ochrony zasobów naturalnych, różnorodności biologicznej i ochrony środowiska:

- przewidywana na przyszłość światowa potrzeba podwojenia produkcji żywności będzie wymagała wzrostu nakładów i wydajności rolnictwa, zaś wymogi ochrony środowiska wpływają na ograniczenia tempa wzrostu tej wydajności;
- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i jakości produkcji wymaga od rolnictwa pogodzenia wydajności produkcyjnej z efektywnością ekologiczną, to jest zachowania zasady zrównoważonego rozwoju, co dodatkowo odnosić się będzie coraz bardziej do całego rolnictwa światowego, które jest zobowiązane gwarantować zdolność i trwałość wyżywienia dynamicznie rosnącej światowej populacji ludnościowej;
- współczesna polityka rolna w realizacji potrzeb żywnościowych mieszkańców świata musi także utrzymać zasadę oszczędnego wykorzystania nakładów na miejsca pracy i produkcję, traktować rolnictwo, jako producenta odnawialnej energii i biomateriałów, realizować potrzeby środowiska i wszystko to w zgodzie z ogólną polityką gospodarczą i polityką rolną (WPR).

D. Wyzwania przestrzenne (obszarowe) obrazujące logikę gospodarki światowej prowadzą do koncentracji produkcji i miejsc pracy na obszarach o najwyższej konkurencyjności. WPR ze swej strony ma pozwolić i zapewnić utrzymanie rolnictwa oraz tworzyć sieć zróżnicowanych gospodarstw i przedsiębiorstw, kształtując krajobrazy wiejskiej przestrzeni, zapewniając tworzenie wartości turystycznych czy też spójność społeczną tych obszarów. Różnorodne cele rolnictwa muszą być chronione i wzmacniane poprzez ewolucję i zmiany WPR. Jest to część składowa europejskiego modelu rozwojowego wsi i rolnictwa: podtrzymywania i rozwoju działalności rolniczej poprzez obecność rolnictwa na wszystkich obszarach, gdzie stanowi ono podstawę gospodarki i tożsamości europejskiej.

Nowe kraje członkowskie UE w najtrudniejszy okres wejdą po 2013 roku, gdy w Unii nastąpić może przejście do fazy obniżania unijnych środków budżetowych przeznaczonych na realizację dotychczasowych celów WPR, finansowanych z budżetu UE. Publikowane i przyjmowane opinie i propozycje wynikające z średniookresowej oceny WPR (2008-2009) są jednoznaczne: zapoczątkowana zostanie, najprawdopodobniej trwała, tendencja restrukturyzacji i wygaszania budżetu Unii w części przeznaczonej na finansowanie rolnictwa. Może to być jednocześnie wskazówka, jak starannie należy zrozumieć i przygotować się do przewidywanych zmian oraz jak, przy odpowiedniej argumentacji ekono-

micznej, społecznej i działaniach politycznych, zapewnić uzyskanie wystarczających środków na finansowanie procesu restrukturyzacji i unowocześnienia rolnictwa w Polsce po 2013 r. Polskie środowisko ekonomiczno-rolnicze, w tym instytuty badawcze, uczelnie, organizacje rolnicze oraz organizacje polityczne i instytucje rządowe powinny tu wystąpić z możliwie najpełniejszą aktywnością merytoryczną argumentacji oraz duchem zrozumienia, współpracy i współdziałania w skali kraju i całej UE-27. Jak dotąd podejmowane w tym zakresie działania mają ograniczony zasięg i intensywność.

W Polsce coraz pełniej dominuje przekonanie, że gospodarka rolna oraz gospodarka wiejska i zainteresowane rozwojem gospodarczym społeczeństwo, powinny być także coraz bardziej zainteresowane wzmocnieniem, rozwojem, organizacją i ewolucją podstawowej grupy gospodarstw rolnych, tj. rodzinnych gospodarstw towarowych, zdolnych do zapewnienia wystarczającego popytu na pracę i tworzenia wystarczająco wysokiego poziomu dochodów rodzin prowadzących takie gospodarstwa. W sprzyjających warunkach rozwoju rolnictwa podlegają one rekonstrukcji w miarę zmian ekonomicznych i potrzeb produkcyjnych. To samo dotyczy ewentualnej zasady dwu szybkości przyszłego wychodzenia z polityki dopłat rolniczych i zmniejszenia zależności rolnictwa od tych dopłat. Pierwsza szybkość, tj. przyspieszenie likwidacji dopłat dotyczyłaby bogatych krajów członkowskich UE i długim stażu członkostwa UE, drugi – wolniejszy proces obejmowałby państwa najbiedniejsze i o krótszym stażu członkostwa w UE, w tym także Polskę.

Wprowadzony w 2003 r. system płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji, zniósł uzasadnienie dalszego stosowania płatności bezpośrednich w historycznym powiązaniu z poziomem produkcji. Stąd wynika poparcie dla zasady ujednoczenia stawek płatności na poziomie państwa/regionów. Wprowadzenie wymogów *cross compliance* obniża przychody z tytułu zmniejszenia produktywności i zwiększenia kosztów, stąd akceptacja kompensowania producentom zmniejszonych przychodów i zwiększonych kosztów wynikających z realizacji nowych funkcji publicznych (np. zmniejszenie niekorzystnych efektów intensyfikacji rolnictwa). Stwarza to szanse powiązania płatności z użytkowaniem ziemi i logiką *cross compliance* oraz docelową prostotą tych rozwiązań, tj. wyraźnego uproszczenia systemu płatności jednolitej (SPS) do 2013 r.

W tym lokuje się także pewien zakres obowiązkowej modulacji (3-5%), podobnie jak to było stosowane w państwach UE-15. Ponieważ w obecnym systemie modulacji w Polsce proporcje pomiędzy I i II filarem WPR stanowią 50:50 (w niektórych krajach UE 90:10), Polska nie widzi potrzeby dalszego ograniczania filaru I. Argumentacja w tej kwestii podkreśla wagę tych relacji wobec potrzeby wyboru priorytetów działalności i finansowania WPR. Jest to

ekonomiczna logika realizacji celów rozwojowych wsi i rolnictwa, podobnie jak w „starych” krajach Unii, gdzie dominacja środków na cele rolnicze umożliwiła szybkie przemiany struktury agrarnej i przyspieszenie rozwoju gospodarczego tych krajów. Tym bardziej, że cele rozwojowe i możliwości ich realizacji w filarze II są znacznie większe aniżeli w ograniczonym do rolnictwa filarze I. Nakłady na ogólny rozwój obszarów wiejskich mogą pochodzić z różnorodnych źródeł i realizować znacznie szerszy zestaw celów aniżeli cele definiowane w filarze I WPR. Jednocześnie Polska jest w stanie poprzez wprowadzenie dolnego pułapu ograniczenia płatności bezpośrednich (*capping*) na poziomie 1 ha użytków rolnych oraz ograniczeń w zakresie pułapu górnego (od 100 tys. euro) pod warunkiem pozostania zaoszczędzonych środków w kraju.

Ważne są ustalenia, jak przystosować istniejące uprzednie instrumenty wsparcia rynku UE-15 do potrzeb UE złożonej z 27 krajów członkowskich funkcjonujących w warunkach globalizacji, takich mechanizmów rynkowych jak cła, subsydia eksportowe, skup interwencyjny, które działają w przypadkach szczególnych sytuacji na rynku, np. występującego okresami wysokiego lub niskiego poziomu cen płaconych rolnikom. Jest to więc potrzeba zapewnienia siatki bezpieczeństwa w okresach gorszej koniunktury (por. np. dyskusje i żądania w tej kwestii rolników i producentów w Polsce, dotyczą cen żywności wieprzowego, mleka, owoców, zbóż i innych produktów rolnictwa). Logiczne jest stanowisko Polski wskazujące na potrzebę zachowania dotychczasowych form wsparcia, szczególnie w sytuacjach kryzysowych i zapewnienia rolniczej siatki bezpieczeństwa. W przypadku potrzeby zmian Polska podkreśla zasadę zachowania pozycji konkurencyjnej rolnictwa, co oznacza zapewnienie dotychczasowych poziomów cen i wsparcia budżetowego oraz wykorzystania środków na działania dostosowawcze i wzmocnienie pozycji konkurencyjnych producentów rolnych w różnych regionach i państwach członkowskich.

Polska podziela pogląd, iż podstawowym i priorytetowym zadaniem rolnictwa UE jest produkcja żywności, zaś WPR jako nowoczesna polityka jest otwarta na nowe wyzwania i uwarunkowania rozwoju. Konsekwencją tego jest akceptacja zasad i narzędzi WPR, w szczególności znajdującymi się w dyspozycji UE. Dotyczy to zarówno filaru I (polityka rynkowa), jak i filaru II odnoszącego się do rozwoju obszarów wiejskich i ich funkcji regionalnych i globalizacyjnych. Polska w obu zakresach prowadzi aktywną politykę rozwojową, wzmocnianą różnorodnymi rozwiązaniami i środkami zarówno WPR, jak i PROW.

Propozycje zmian (na podstawie przeglądu i oceny WPR), wynikają z potrzeby przejścia do kolejnego etapu modernizacji, uproszczenia, usprawnienia i usunięcia różnorodnych ograniczeń WPR, które nie odpowiadały wymogom rynku rolniczo-żywnościowego. Dążenie do pomniejszenia powiązań płatności bezpo-

średnich z wielkością produkcji umożliwi producentom rolnym bezpośrednią reakcję organizacyjną i produkcyjną na sygnały rynkowe odnoszące się do rolnictwa, gospodarki rynkowej i gospodarstw rolnych, w tym zmniejszenie zakresu i znaczenia interwencji rynkowej. Ma to być sposobem uwolnienia rolników od zbędnych ograniczeń i sposobu zwiększenia potencjału produkcyjnego, mechanizmu ograniczenia płatności bezpośrednich dla rolników i przenoszenia środków do budżetu przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich, co może pozwolić europejskiemu sektorowi rolniczemu aktywnie reagować na nowe wyzwania i możliwości rozwojowe. Propozycje te mieszczą się w określeniach głównych obszarów WPR: systemu pomocy bezpośredniej, stosowanych instrumentów rynkowych i administracyjnych, polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Przeгляд Wspólnej Polityki Rolnej i sformułowanie na tej podstawie ustaleń dotyczących jej przyszłości po 2013 r. zdefiniować miały priorytety UE i Polski odnoszące się do przyszłego kształtu i funkcjonowania WPR. Tak rozumiana strategia przeglądu WPR i jego konkluzje oznaczają dążenie do:

- a) zapewnienia równych warunków konkurencji rolnictwu poszczególnych państw (w tym Polski), na jednolitym rynku Unii,
- b) zachowanie wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania, jako warunku utrzymania jednolitego rynku w długiej perspektywie,
- c) kontynuowanie postępu w zakresie uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej.

W debacie nad WPR po roku 2013 potwierdzono dążenie do realizacji tych celów przede wszystkim poprzez zachowanie wspólnotowego charakteru finansowania jednolitego rynku, jak najszybsze wyrównanie stawek płatności w całej UE, utrzymanie dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu UE i zapewnienie równych warunków konkurencji. Szczególnie w kwestii przyszłego systemu płatności bezpośrednich ważne jest wprowadzenie jednolitej stawki tych płatności we wszystkich państwach członkowskich i zapewnienie w ten sposób korzystnych warunków funkcjonowania gospodarstw rodzinnych. Oznacza to odłączenie stawek płatności od historycznych poziomów referencyjnych, a zróżnicowanie stawek płatności będzie uzależnione od spełnianych przez rolnika wymogów środowiskowych, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt, a także kierunku produkcji.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi określiło stanowisko Polski w zakresie oceny funkcjonowania WPR u progu tej dyskusji i proponowanych rozwiązań (2008). Przyjęta została zasada, że przeprowadzana ocena nie będzie dotyczyła koncepcji dogłębnej reformy WPR, a najważniejsze elementy reformy z 2003 r. w tej perspektywie finansowej nie będą zmieniane. Wynika to z tego, iż niemożliwa była szersza ocena funkcjonowania WPR w latach 2004-2008, stąd skoncentrowano się nad oceną całego tego etapu WPR zarówno pod wzglę-

dem zasad, jak i efektów (2004-1013). W tym samym czasie zachodzą intensywne procesy dostosowawcze zarówno w rozwiązaniach prawnych i ekonomicznych, jak też zmianach strukturalnych oraz efektywności produkcyjnej i organizacyjnej całego systemu rolniczo-żywnościowego WPR.

Zakres omawianej oceny funkcjonowania WPR obejmuje kilka ważnych zagadnień, które mają znaczenia dla określenia istoty tego typu średniookresowych ocen przyjętych polityk i o czym można w takim okresie zdecydować. W nawiązaniu do tego sformułowano podstawowe pytania, które stały się osią merytoryczną tych dyskusji. Jak zapewnić taki system jednolitych płatności, aby był on bardziej wydajny, skuteczny i możliwie prosty? Jak zmieniać istniejące instrumenty wsparcia rynku i przystosować je do warunków oraz potrzeb UE obejmującej 27 państw członkowskich, funkcjonujących jednocześnie w nowych warunkach otoczenia integracyjnego i globalnego oraz wymogów kształtowanych przez współczesne uwarunkowania ekonomiczne i polityczne oraz światowe procesy integracyjne i globalizacyjne?

W sprawie zmian płatności bezpośrednich, stanowisko polskie wnosi o ujednoczenie stawek dopłat bezpośrednich w systemie jednolitej płatności w zakresie zmniejszenia różnic w stawkach, docelowo także w całej Unii, przedłużenie stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej do 2013 r., wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu dopłat jako kształtowania docelowego systemu płatności bezpośrednich. Wnosi również o dalsze uproszczenie SPS i zniesienie obowiązkowego odłogowania oraz związanych z tym uprawnień do dopłat z tytułu odłogowania i przejścia do zwykłych praw płatności, ich uproszczenie oraz wprowadzenie dolnych pułapów płatności, realizujących zasady współzależności, tj. usunięcie zbędnych przepisów, zastosowanie jednakowych możliwości ukierunkowania wsparcia dla rozwiązania specyficznych problemów poszczególnych sektorów i regionów zapewniającego częściowe powiązanie płatności z produkcją.

A. *Cross compliance*. Wdrażanie zasady wzajemnej zgodności w Polsce i innych nowych państwach członkowskich powinno zostać rozłożone w czasie tak, aby umożliwić przygotowanie odpowiednich systemów kontroli. Wdrażanie ostatniego obszaru wymagań dotyczącego dobrostanu zwierząt będzie zapoczątkowane od 2013 r. i powiązane z procesem uproszczenia wymogów wzajemnej zgodności. Zaś zakres tych wymogów ma być zrozumiały dla rolników, oparty na mierzalnych kryteriach. Spełnianie wymogów dobrej kultury rolnej i zgodnej z ochroną środowiska ma być dostosowane do warunków poszczególnych krajów (regionów) i opcjonalne, jeśli chodzi o wymogi w zakresie zmianowania, utrzymywania stałych użytków zielonych oraz obsady zwierząt i rozszerzenie standardów dobrej kultury rolnej i ochrony środowiska.

B. *Decoupling*. Określane w ten sposób oddzielenie płatności od produkcji przewidywane jest od 2010 r. dla takich grup, jak: rośliny uprawne, nasiona, chmiel, susz paszowy, skrobia ziemniaczana, rośliny wysoko białkowe, orzechy. Istnieją możliwości utrzymania należności płatności od produkcji np. krowy mamki, zniesienie płatności do upraw roślin energetycznych. Istnieje możliwość redystrybucji do 10% środków na rozszerzenie możliwości finansowania, wsparcia upraw lub sektorów w przypadkach niekorzystnych warunków gospodarczych lub środowiskowych i możliwość wsparcia instrumentów zarządzania ryzykiem.

C. Mechanizmy i instrumenty rynkowe. Polska uważa, iż koniunktura na rynkach międzynarodowych nie uzasadnia planów ograniczania interwencji rynkowej, a zachodzące zjawiska rynkowe i finansowe wskazują na możliwość zwiększenia ryzyka rynkowego i produkcyjnego w rolnictwie, a zasada ta jest szczególnie ważna dla państw znajdujących się na niższych szczeblach rozwoju oraz dysponujących niewystarczającymi środkami walki z ryzykiem produkcyjnym i rynkowym. Doświadczenia wskazują, iż system wsparcia rynku w ramach zasad unijnych stanowi skuteczną siatkę bezpieczeństwa.

D. Zarządzanie kryzysowe. Polska wnosi o wypracowanie nowego wspólnotowego instrumentu zarządzania kryzysowego finansowanego z budżetu WPR, a także o rozważenie dofinansowania ubezpieczeń rolniczych od ryzyka cenowego, np. w przypadku chorób. Za konieczne uważa się określenie wspólnotowego źródła finansowania nowych wyzwań w tych państwach, w których modulacja nie obowiązuje do 2013 r.

Spośród propozycji zmian rekomendowanych w nawiązaniu do oceny (przeglądu) WPR podkreślano poszukiwanie sposobów uproszczenia systemu dopłat bezpośrednich zarówno w sensie merytorycznym (weryfikacja tytułów dopłat) i technicznym (np. uproszczenie procedur i wymagań technicznych). Zarówno Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak też inne włączone w ten system instytucje i agencje, uproszczenie docelowego systemu wzajemnej zgodności przyjmują za główny nurt proponowanych zmian WPR i procesów jej realizacji. Dotyczy to też utrzymania obecnych mechanizmów interwencyjnych jako siatki bezpieczeństwa, stabilizującej rynki rolne, wzmocnionej powołaniem instrumentu ubezpieczeniowego przed kryzysami, wywołanymi przez niekorzystne warunki pogodowe, zmiany klimatyczne lub choroby zwierząt i roślin. Uproszczenie i sprawność tego systemu ma równie ważne znaczenie jak wysokość sum wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich.

Wnioski dotyczące zmian WPR opracowane na podstawie przygotowania i realizacji przeglądu WPR wskazują, w jakim zakresie i na jakim obszarze konieczne jest dostosowanie polityki rolnej UE oraz odpowiednich narzędzi i roz-

wiązań do zastosowania w praktycznej realizacji WPR. Podstawowe propozycje dotyczą takich modyfikacji reguł, aby odpowiadały one potrzebom i dostosowaniom całej Unii Europejskiej oraz warunków, jakie powstają w związku z regionalnymi procesami integracyjnymi i światowymi procesami globalizacyjnymi.

W nawiązaniu do ocen WPR podjęto debatę na temat ogólnych kierunków przyszłej polityki rolnej, kształtowanych przez współczesne nowe konteksty i uwarunkowania, np. zmiany cen żywności w skali światowej mających znaczenie zarówno dla konsumentów, jak i sektora rolnego (wzrost kosztów produkcji w rolnictwie). Na całość światowej gospodarki rolniczo-żywnościowej negatywnie wpływają anomalie klimatyczne, zmiany poziomu i struktury popytu, np. wzrost liczby ludności, dochodów przeznaczanych na żywność. UE za najistotniejsze kwestie dla tworzenia polityki rolnej w ujęciu perspektywicznym, słusznie uważa długotrwałość tak określanej nowej sytuacji rolnictwa. Potencjał produkcyjny i dalsze możliwości zwiększenia jego wykorzystania może zmniejszyć niebezpieczeństwa i napięcia na rynkach żywnościowych, ale nie zlikwiduje niepewności, jeśli chodzi o ostateczną równowagę między podażą i popytem. Można do tego dodać obawy dotyczące wzrostu cen środków produkcji, ogólną niepewność dotyczącą rolnictwa jako części gospodarki narodowej czy też relacji zachodzących pomiędzy krajową polityką rolną a ogólną polityką gospodarczą i finansową oraz zmiany zachodzące lub przewidywane w skali UE, Europy i świata.

Podstawowe znaczenie ma tu określenie i analiza: na czym w istocie polega nowa sytuacja i nowe doświadczenia, które mogą mieć znaczenie dla podejmowanych wstępnie decyzji dotyczących potrzeby i zakresu kolejnej reformy (lub korekty) WPR. Nową sytuację powoduje wzrost lub wahania cen surowców rolnych, co wpływa na decyzje produkcyjne lub konsumpcyjne rolników i konsumentów żywności. UE określa, że jeśli chodzi o przyszłość, najistotniejszą kwestią dla polityki rolnej jest długofalowość nowych uwarunkowań kształtowania tej polityki. W szczególności, czy występujące nowe zjawiska, w tym wzrost produktywności rolnictwa, zmniejszą napięcia pojawiające się na rynkach surowców rolniczo-żywnościowych. Należy, na podstawie dotychczasowych doświadczeń ekonomiczno-rolniczych, zgodzić się z konkluzją, iż przynajmniej w perspektywie np. do 2020 r. rolnictwo będzie nadal żyć w niepewności, jeśli chodzi o równowagę między podażą i popytem.

Potwierdzają się także wyniki analiz o występowaniu ogólnej niepewności, jeśli chodzi o rolnictwo i gospodarkę żywnościową kraju, Unii i świata. Można ocenić, iż podkreślana wyżej i zawsze występująca niepewność równowagi rolniczo-żywnościowej ma swoje źródła zarówno w cechach rolnictwa, produkcji żywności i wyżywieniu, jak też ogólnych uwarunkowaniach gospodarczych (rynkowych). Tendencje kształtujące światowe rynki rolniczo-żywno-

ściowe wskazujące na ciągły wzrost cen, kosztów produkcji i niepewności gospodarczo-finansowej świata (np. kryzys finansowy 2008-2009 r.) oznaczają, iż nie wystąpią wyraźne ograniczenia niepewności całej gospodarki, jak i systemu rolniczo-żywnościowego. Ten ostatni, co jest paradoksalne dla współczesnych rynków rolniczo-żywnościowych, charakteryzuje się intensywną niestabilnością i niepewnością, mimo tego, iż jednocześnie występuje tendencja trwałości podstawowych struktur produkcyjnych i społecznych tego sektora, z wyjątkiem pewnego rozerwania w łańcuchu żywnościowym (agrobiznesie) integracyjnych związków pomiędzy dominującym w świecie rolnictwem chłopsko-rodzinnym a przemysłowymi ogniwami agrobiznesu, co szczególnie widoczne jest w Polsce.

Z przyszłością WPR kształtowaną obecnie na okres następnego budżetu UE powiązane są różne, istotne wyzwania. Odnoszą się one do następujących zakresów:

A. Żywności i wyżywienia: polityka rolna Unii zawsze gwarantowała dostawy żywności łącznie z realizacją polityki zmniejszenia podaży, gdy nadwyżki produkcyjne powodowały komplikacje gospodarcze. Obecnie powstają jednak napięcia na rynkach rolnych o innym charakterze w konsekwencji wzrostu liczby ludności, podnoszenia się poziomu życia w wielu krajach przyspieszających proces rozwoju gospodarczego oraz zmian zachowań żywieniowych w kierunku zwiększenia konsumpcji produktów zwierzęcych, co podwaja globalne zapotrzebowanie na żywność do 2050 r., ponieważ ciągle występuje zjawisko głodu i niedoborów żywności i wzrastają jej ceny. Dostęp do żywności nabiera znaczenia strategicznego, co jednocześnie lokuje wyzwania związane z produktywnością rolnictwa na pierwsze miejsce wśród wyzwań, z jakimi muszą się zmierzyć rolnicy świata. Unia Europejska swym potencjałem oraz możliwościami produkcyjnymi zapewnia kontynuowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a także eliminację negatywnych konsekwencji dalszego wzrostu produkcji rolniczej i stosownych technologii produkcyjnych oraz organizacyjnych. Poza wyzwaniami ilościowymi dotyczy to także jakości i różnorodności żywności, bezpieczeństwa sanitarnego oraz dostępu do żywności grup ludności i krajów o niskim poziomie rozwoju gospodarczego i ograniczonych dochodach. Tym niemniej postanowienia Rundy Millenijnej będą ograniczały produkcję rolną UE i zwiększały niepewność na rynkach rolno-żywnościowych.

B. Wyzwania w zakresie środowiska: polityka rolna Unii ma stwarzać i utrzymywać szansę zachowania równowagi ekologicznej w skali globalnej, co jest niezbędnym warunkiem ochrony zasobów naturalnych, różnorodności biologicznej, walki z zanieczyszczeniami i ograniczeniami emisji gazów cieplarnianych w warunkach pojawiającej się konfrontacji pomiędzy tymi zasadami a potrzebą wzrostu intensywności i wydajności rolnictwa. Rolnictwo przechodzi do

nowej fazy rozwoju, gdy musi, a nie tylko może, pogodzić wydajność produkcyjną i efektywność ekologiczną z podejściem polegającym na zrównoważonym rozwoju. Rolnictwo i polityka rolna musi więc sprostać zarówno rosnącemu zapotrzebowaniu na żywność, oszczędnemu wykorzystaniu nakładów i tworzeniu miejsc pracy, a także uczestniczyć w produkcji energii, biomateriałów i ochronie środowiska. Sprostanie tym wyzwaniom stanowi obecnie nowe uwarunkowanie i drogę rozwoju rolnictwa, a także określa długookresowe zasady polityki rolnej w każdym rejonie świata, w tym w UE i w Polsce.

C. Wyzwania dla obszarów wiejskich: gospodarka światowa na podstawie logiki koncentracji produkcji i miejsc pracy w najbardziej konkurencyjnych obszarach, w odniesieniu do rolnictwa mającego szczególnie charakter przestrzenny, oznacza potrzebę połączenia wymogów koncentracji i wymogów utrzymania rolnictwa i pastwiskowego zagospodarowania możliwie całego terytorium przydatnego do produkcji rolniczo-żywnościowej, leśnej lub ochronnej dla środowiska, co zapewnia nie tylko efektywność gospodarzą, ale także zróżnicowanie gospodarcze terytorium, jakość krajobrazów, spójność terytorialną i integrację urbanizacyjno-wiejską przestrzeni osiedleńczych społeczeństwa.

W debacie dotyczącej tego etapu rozwoju WPR oraz kształcie tej polityki po 2013 r., tj. w następnym okresie budżetowym, Polska postuluje, aby w pełni zachowany został wspólnotowy charakter WPR, szczególnie w zakresie finansowania jako warunku utrzymania jednolitego rynku w długiej perspektywie, utrzymanie dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu Unii, zapewnienie równych warunków konkurencji polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku oraz jak najszybsze wyrównanie stawek płatności w całej Unii. Polska zgłosiła także propozycję dotyczącą przyszłego systemu płatności bezpośrednich. Głównym elementem tej propozycji jest wprowadzenie jednolitej stawki płatności bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich i tym samym zapewnienie bardziej korzystnych warunków dla funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych. Polska opowiada się za systemem, który będzie oderwany od historycznych poziomów referencyjnych przyjętych w okresie akcesji do UE, a zróżnicowanie stawek płatności powinno być uzależnione od spełnianych przez rolników wymogów środowiskowych, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt. Na tej zasadzie powstać może mechanizm wyrównania szans rozwojowych rolnictwa wszystkich państw UE-27. Niestety mechanizm taki nie gwarantuje bezpośrednio szans wyrównania opóźnień rozwojowych rolnictwa Polski. Zrównanie poziomu dopłat nie zapewnia szansy przyspieszenia rozwoju w procesie konwergencyjnym państw Europy Wschodniej w stosunku do Europy Zachodniej. Dla realizacji celów wyrównawczych kraje te muszą znaleźć zewnętrzne lub własne dodatkowe środki dla przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego. Szanse takie tworzyć może odpowiednie

zwiększenie nakładów rolniczych środków budżetu krajowego, tj. narodowej polityki rolnej, a jej realność zależy od wysokiego tempa wzrostu PKB Polski w perspektywie kilkunastu lat.

Komisja Europejska w części zgodna jest z oczekiwaniami Polski:

- a) możliwości kontynuowania systemu jednolitej płatności obszarowej SAPS do 2013 r.
- b) jednakowe podejście do nowych i starych krajów członkowskich,
- c) stopniowe zwiększenie kwot mlecznych,
- d) realizację postulatu ujednoczenia systemu i poziomu stawek płatności poprzez wprowadzenie obowiązku ujednoczenia stawek płatności w poszczególnych krajach UE, jak i najszybsze rozpoczęcie prac nad wyrównaniem stawek płatności między państwami członkowskimi w całej UE. Także przeznaczenie części zaoszczędzonych środków WPR (z tytułu ograniczenia wydatków na interwencję na rynkach rolnych) na zwiększenie krajowych kopert finansowych płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich.

Dyrektywa Rady Unii słusznie wskazuje, że różne rodzaje rolnictwa, dopóki są wiarygodne ekonomicznie i zrównoważone ekologicznie muszą zostać chronione oraz wzmocnione dzięki zmianom WPR, zaś podtrzymanie działalności rolniczej poprzez obecność rolników na wrażliwych obszarach przydatnych do ich działalności rolniczej jest podstawą rozwoju tych obszarów i zachowania tożsamości europejskiej. Unia Europejska w coraz szerszym zakresie traktuje te tendencje, jako cechy charakterystyczne nowej polityki rolnej realizującej cztery główne cele:

- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego UE i zabezpieczenia sanitarnego obszarów wiejskich,
- udział w kształtowaniu równowagi żywnościowej świata, zapewnieniu światowego bezpieczeństwa żywnościowego i obecności na rynkach rolniczo-żywnościowych,
- zachowanie równowagi rozwoju obszarów wiejskich, utrzymanie spójności terytorialnej oraz działalności gospodarczej i miejsc pracy,
- podnoszenie jakości środowiska i budowa rolnictwa godzącego efektywną działalność gospodarczą ze skutecznością ekologiczną.

Zasady oceny WPR i propozycje zmian dotyczą zarówno szczebla ogólnounijnego, jak i szczebla krajowego. Zasady i zarządzanie WPR na szczeblu całej Unii ma zapewnić przede wszystkim wyrównanie warunków konkurencji we wszystkich państwach UE i wszystkim rolnikom Unii. Dotyczy to szczególnie propozycji ograniczenia lub zmian struktury wydatków i zapewnienia możliwej jednolitości nowych priorytetów WPR, zasad ich realizacji oraz przestrzegania niezbędnych procedur prawnych i organizacyjnych we wszystkich państwach członkow-

skich. Odnosi się to w pierwszej kolejności do potrzeby kontynuowania procesów ogólnego umacniania rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej we wszystkich państwach UE oraz podnoszenia poziomu ich efektywności i konkurencyjności. Jest to podstawowy ekonomiczny warunek nie tylko efektywnego funkcjonowania tego działu gospodarki, ale także jego realnej konkurencyjności z innymi działami gospodarki. Cały budżet Unii charakteryzuje się jako przestarzały i nie reprezentujący aktualnych potrzeb Unii, co ma uzasadniać potrzebę reformy tej polityki, szczególnie tak ważnych jej elementów, jak zasady i procedury podejmowania decyzji w zakresie polityki rolnej i wiejskiej na szczeblu Unii. Podkreśla się przy tym presję mocnych żądań dla zwiększenia zaangażowania struktur unijnych na takich zakresach, jak edukacja, badania i infrastruktura (dziedziny te partycypują w budżecie UE w ok. 30%, zaś rolnictwo, sektor z natury zmniejszający się, uczestniczy w budżecie UE w ponad 40%).

Przestrzeganie zasad mechanizmów rynkowych i przyjętych rozwiązań interwencyjnych oraz ich powiązanie z rosnącym zapotrzebowaniem na artykuły rolniczo-żywnościowe, jest teoretyczną podstawą formułowania wskazań praktycznych WPR, co wynika z historycznych gwarancji WPR przestrzegania norm w zakresie ochrony środowiska rolnego oraz akceptowalnych warunków produkcji, przetwarzania i dystrybucji surowców rolnych i przetworów żywnościowych, paszowych i surowcowych. W tym zakresie jest to także element jednolitości (integracji) WPR oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich (PROW) do nowych i szczególnych wymagań odgrywających coraz większą rolę w realnych uwarunkowaniach gospodarczych UE i Polski, np. zmian klimatycznych, wykorzystania zasobów wodnych, wykorzystania bioenergii oraz ochrony różnorodności biologicznej w kraju.

Ewolucja WPR sprzyja poszerzaniu wykorzystania krajowych instrumentów wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich. Możliwości te dotyczą zwłaszcza szerokiej gamy instrumentów (działań) stosowanych w realizacji celów Filaru I i II, obejmujących znaczną liczbę i duży zakres działań, które wykorzystywane były w Polsce przed wejściem do UE i jakie wykorzystywane są obecnie. Rolą krajowej polityki wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich stało się m.in. dokonywanie wyboru działań oferowanych w całym systemie WPR i uzupełnianie ich lub rozszerzanie działaniami krajowymi. WPR dostarcza podstawowych ram instytucjonalnych i kształtuje zestaw działań, które stanowią podstawowe elementy interwencjonizmu, tj. określają cele i narzędzia polityki wspólnotowej oraz fundusze związane z tymi działaniami, a także określeniem roli władz krajowych zobowiązanych do przestrzegania przyjętych reguł postępowania i zapewnienia funduszy unijnych lub krajowych i kompleksową politykę gospodarczą odpowiadającą potrzebom danego kraju i nie naruszającą zasad

Jednolitego Rynku i unijnej polityki handlowej. Jest możliwość i szansa wykorzystania pozytywnego i bogatego dorobku polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich w zakresie formułowania i realizowania tej polityki.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich rodzi dużo problemów, trudności i kontrowersji związanych np. z synchronizacją i podziałem środków między filar I i filar II WPR; kompetencjami Wspólnoty, krajów członkowskich i regionów w zakresie kształtowania oraz finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich; powiązaniem między WPR a innymi politykami unijnymi w odniesieniu do obszarów wiejskich itp. Jak wynika z doświadczeń, dominuje tendencja do wzajemnego zrozumienia interesów i argumentów oraz dążenie do pozytywnych i akceptowalnych rozwiązań.

Dane statystyczne UE pokazują podział budżetu Unii w ujęciu funkcjonalnym, a więc w powiązaniu ze strategicznymi kierunkami polityk wspólnotowych. Główne środki przeznacza się na poparcie spójności społeczno-ekonomicznej i terytorialnej. Gdyby jednak potraktować ten drugi kierunek wydatkowania wraz ze wspieraniem rozwoju obszarów wiejskich (które w dużym zakresie służą rolnikom), to udział środków na wspieranie rolnictwa w budżecie UE jest nadal najważniejszą pozycją tego budżetu (niezależnie od sygnalizowanego już zmniejszenia udziału WPR w strukturze ogólnych wydatków budżetowych UE).

Dla Polski nowym problemem jest analiza i interpretacja relacji pomiędzy polityką rolną a polityką spójności Unii Europejskiej. Jest to ważne z tego względu, iż poprawa spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze Unii Europejskiej jest najważniejszym celem polityk wspólnotowych. Celem polityki spójności jest zmniejszenie różnic poziomu życia między krajami członkowskimi i regionami, a także ograniczenie zjawiska wykluczenia społeczno-ekonomicznego. U podstaw aksjologicznych polityki spójności leży przekonanie, że swobodnie działający mechanizm rynkowy prowadzi do pogłębienia różnic poziomów zamożności, dochodów, a także możliwości rozwojowych jednostek i grup społecznych, co jest przeszkodą rzeczywistej i wieloaspektowej integracji. Dążenie do pogłębienia integracji europejskiej musi iść w parze z działaniami ograniczającymi wykluczenia i zmniejszającymi dystanse rozwojowe między krajami członkowskimi, regionami i grupami społecznymi. Polityka spójności jest formą urzeczywistnienia jednej z najważniejszych wartości Wspólnoty, jaką jest solidarność rozumiana jako wzajemne porozumienie, współpraca, współdziałanie i pomoc.

Polska opowiedziała się za kontynuacją polityki spójności i podjęciem reform silniej wiążących politykę spójności z celami strategicznymi UE, w tym poprawą konkurencyjności gospodarki europejskiej. Polityka spójności winna bezpośrednio przyczynić się do osiągania średnio- i długookresowych strategicznych celów UE oraz skupiać się na przedsięwzięciach budujących europej-

ską wartość dodaną. Mając na uwadze potencjał polityki w tym zakresie oraz ogólnoeuropejskie korzyści jej realizacji, Polska nie widzi argumentów przemawiających za renacjonalizacją polityki spójności. Przewiduje się, że udział wydatków na politykę spójności będzie wzrastać, częściowo kosztem wydatków na WPR. W planie finansowym 2007-2014 Polska stała się największym w Unii odbiorcą funduszy przeznaczonych na politykę spójności.

Związek WPR z polityką spójności był dotychczas niewielki, a niektóre efekty WPR stały nawet w sprzeczności z celami polityki spójności. Środki przeznaczone na realizację celów WPR trafiały w większości do bogatych krajów i rolników, a więc sprzyjały powiększaniu rozpiętości dochodów i bogactwa. Silniejsze związki między WPR a polityką spójności nastąpiły po wyodrębnieniu II filaru WPR, a zwłaszcza po utworzeniu Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W planie finansowym UE na lata 2007-2013 fundusze byłej Sekcji Orientacji EFGiOR są traktowane jako część polityki spójności. Ta część funduszy WPR rośnie wraz ze wzrostem środków na politykę spójności otrzymywanych przez dany kraj. Powiększenie środków służących wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR oznacza kierunek silniejszego wiązania WPR z polityką spójności. Podobnie jak modulacja, zwłaszcza modulacja progresywna, która zmniejsza rozpiętość dochodów farmatorów i powiększa fundusze na rozwój obszarów wiejskich.

Analizując zasady, historię oraz realizację, tj. praktyczne wyniki WPR w dłuższym okresie jej stosowania, a także formułując różne wnioski i zestawy problemów wynikających z takiej analizy zauważyć można, iż prowadzone są w tym zakresie dyskusje, które w coraz bardziej rozwinięty i szczegółowy sposób, podejmują analizę doświadczeń i podstawowych elementów przewidywania przyszłości (perspektywy, prognozy), co zwiększa znaczenie obecnego etapu WPR i rozmachu tej polityki oraz pewności, iż dalszy rozwój WPR będzie oznaczał intensyfikację obecnie pełnionych ról i funkcji oraz ich zmian w przyszłości. Podkreślić można kilka problemów w nawiązaniu do przebiegu różnorodnych dyskusji i decyzji w krajach UE-27.

Po pierwsze – podstawowe znaczenie dla przyszłości WPR w całej U-27 odgrywa enumeracja, zrozumienie i interpretacja problemów oraz propozycji dążących do ewentualnego lub znacznego ograniczenia w możliwie bliskiej przyszłości, najpewniej do 2013 r., środków przeznaczonych na realizację celów WPR we wszystkich krajach członkowskich UE. Jeśli chodzi o ograniczenie budżetu rolnego Unii, a także pozabudżetowych instrumentów wsparcia rolnictwa, jakie są w praktyce stosowane, występuje w stosunku do tej części narzędzi polityki rolnej, rozszerzający się zakres krytyki i sądzić można, iż polskie środowisko rolniczo-ekonomiczne, może wnieść znaczny wkład w zakresie sposobów

możliwie racjonalnego i efektywnego wsparcia tych opinii oraz ustaleń, które wskazują na potrzebę zachowania przez dużą grupę tych krajów członkowskich, dotychczasowych lub zreformowanych zasad WPR. Jest to ważne dla Polski, gdyż niezależnie od bieżącej polityki gospodarczej, przemiany agrarne i zmiana struktury agrarnej Polski w kierunku jej modernizacji muszą być wspierane z budżetu unijnego lub/i budżetu krajowego.

Po drugie – Polska powinna wypowiadać się za równowagą pomiędzy finansowaniem rynkowego (rolniczego) filaru I i wiejskiego (strukturalnego) filaru II, ze względu na potrzebę przemian agrarnych i wzrost potencjału produkcyjnego rolnictwa, zaś jego finansowanie w ramach filaru II wpływać może na szybsze przemiany struktury agrarnej i wynikające stąd korzyści ekonomiczne. Niekorzystna struktura agrarna i powolne jej przemiany stanowią czynnik ograniczający nowoczesny rozwój gospodarki rolnej w Polsce. Występująca tu pilna i konieczna potrzeba unowocześnienia rolnictwa wskazuje, iż Polska powinna kontynuować starania o zachowanie i rozszerzenie prorozwojowych instrumentów ekonomicznych, a także prawnych WPR oraz rozwoju obszarów wiejskich.

Po trzecie – korzystne byłoby zachowanie dla części najniżej rozwiniętych krajów w skali całej Unii, pewnych instrumentów, które wspierają przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich. Główny problem polega na tym, że kraje UE-15 zrealizowały podstawowe cele WPR w pierwszym okresie rozwoju i przeszły na wyższy etap rozwoju gospodarczego w czasie, gdy kraje mniej rozwinięte nie mogły tych celów zrealizować, znajdowały się w innej sytuacji, odpowiednio trudnej, ponieważ proces przemian był zbyt krótki dla pełnej realizacji podobnych celów, niezależnie od intensywności jego finansowania przez Unię. Ewentualne ograniczenie nakładów w ramach WPR w grupie nowych państw członkowskich, szczególnie Polski, negatywnie wpływałoby na osiągnięcie wyższego stanu rolnictwa i wyrównania do warunków, które istniały i istnieją w wyżej rozwiniętych państwach UE.

Dla Polski część proponowanych i ewentualnie przyjętych rozwiązań może stwarzać trudności w zakresie relacji pomiędzy WPR a narodową polityką rolną jako ważnym elementem polityki gospodarczej, polityki konwergencji i spójności w skali całej UE. Jest to jednakże warunek realizacji pewnej idei europejskiej solidarności gospodarczej. Przypomnieć bowiem należy, że o ile kraje zachodnie zrekonstruowały gospodarkę rolniczą i wiejską w okresie szybkiego przyspieszenia rozwoju Europy Zachodniej w latach powojennych, Polska ciągle znajduje się wobec potrzeby bardziej intensywnej ogólnej restrukturyzacji gospodarczej i infrastrukturalnej, której nie można zrealizować bez intensywne- go wsparcia finansowego ze strony całej UE. Oznacza to, że Polska powinna zachować prawo do unijnej WPR na przewidywanym poziomie 2013 roku co

najmniej przez następny okres budżetowy dla dokonania zmian struktur agrarnych i przyspieszenia gospodarczych procesów wyrównawczych i unifikacyjnych w skali całej Unii Europejskiej.

W ogólnej debacie dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej w okresie budżetowym UE 2007-2013 oraz konkluzjach i kolejnym etapie debaty dotyczącej WPR po roku 2013, na podstawie różnorodnych doświadczeń, analiz i studiów Polsce pozostaje kilka ważnych dróg postępowania:

- zachowania i akcentowania wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania, co jest warunkiem utrzymania jednolitego rynku UE w długiej perspektywie, a tym samym utrzymania na możliwie długi okres zasady wsparcia finansowego, od którego zależy proces wyrównania i racjonalizacji poziomów rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich w UE; postulat ten ma także znaczenie dla wzmocnienia procesów konwergencyjnych, spójności gospodarczej i społecznej UE oraz przewyciężenia dysparytetów ekonomicznych i społecznych, co jest warunkiem stałego i akceptowalnego przez społeczeństwa Unii zachowania oraz umocnienia obecnego modelu integracyjnego Unii Europejskiej 27;
- utrzymania, wobec występowania tendencji do zmniejszenia środków budżetowych UE przeznaczonych na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, co najmniej w dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu Unii, co jest nie tylko świadectwem wzajemnego zrozumienia potrzeby znoszenia wewnątrz Unii dysparytetów produkcyjnych i dochodowych, ale jest podstawą trwałości i dalszej pozytywnej ewolucji UE.
- zapewnienie równych warunków konkurencyjnych polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku europejskim, co wiąże się z opóźnieniami i charakterem polskiej gospodarki rolnej, w swym charakterze i strukturze rodzinnej, w dużej części drobnotowarowej gospodarki rolnej, jaka nie występuje już w żadnym innym państwie UE, a której niezbędne dla całej UE szybkie tempo restrukturyzacji (tj. procesu koncentracji) nie może być finansowane, ze względu na ich szczupłość, tylko z polskich narodowych środków kapitałowych;
- jak najszybsze wyrównanie stawek płatności rolnych w całej UE, tj. osiągnięcie przez Polskę europejskiego poziomu wsparcia i co, przy własnych innych narzędziach polityki rolnej i ogólnego rozwoju gospodarczego, może przyspieszyć niezbędną restrukturyzację polskiej chłopsko-rodzinnej gospodarki rolnej.

Wątpliwością, jaką ze strony polskiej można tu zasygnalizować jest niejasność, jeśli chodzi o szanse przyspieszenia postępu produkcyjnego i strukturalnego w polskim rolnictwie w warunkach wyrównania płatności bezpośrednich w skali UE. Wynikająca stąd podwyżka płatności dla rolników polskich może być nie wy-

starczająca dla realizacji takiego zakresu zmian strukturalnych, jakie przeszły inne kraje Unii w okresie przyspieszonej industrializacji w ub. wieku, lub inna grupa państw przeprowadzając kolektywizację rolnictwa i tym samym rozwiązując problem drobnochłopskiej rodzinnej gospodarki rolnej, czego wyrazem jest brak praktycznie we wszystkich innych państwach postsocjalistycznych, z wyjątkiem Polski, powrotu do struktur agrarnych charakterystycznych dla okresu przed kolektywizacją rolnictwa. Tym niemniej rozwiązanie polskiego problemu rozdrobnionej struktury agrarnej i przyspieszenia nowoczesnego postępu gospodarki rolniczo-żywnościowej jest bezpośrednim obowiązkiem Polski.

Możliwości, zasady i warunki funkcjonowania polskiej krajowej polityki rolnej zależą od przyjętej koncepcji tej polityki oraz jednoczesnej realizacji zasady jej pewności, a także pewności i stabilizacji rynku rolnego oraz polityki rolnej w otaczających warunkach jej niezbędnych zmian, równowagi i ewolucji, zależnych, jak to należy rozumieć, od ogólnych tendencji i zasad rozwojowych gospodarki narodowej, a także jej otoczenia. Narodowa polityka rolna jest częścią składową ogólnej polityki gospodarczej kraju, a stabilność strategii i ogólnej polityki gospodarczej kraju jest warunkiem odpowiedniej jasności, stabilizacji i równowagi postępowania gospodarczych polityk branżowych, w tym polityki rolnej kraju. Powstaje także pytanie dotyczące określenia pewności i realizacji polityki rolnej, wobec możliwego różnorodnego rozumienia, postępowania i realizacji swych interesów przez pełną triadę podstawowych sił gospodarki rolniczo-żywnościowej (agrobiznesu), tj. rolników (rolnictwo), przetwórców (przemysł spożywczy i ogniwa pozarolnicze agrobiznesu), a także konsumentów. To samo odnosi się do zasad rozwoju oraz funkcjonowania obu członów (skrzydeł) polityki rolnej: wspólnotowej i krajowej polityki rolnej.

W obecnym okresie obserwować można pewien stan nierównowagi w zasadach i możliwościach funkcjonowania krajowej polityki rolnej i odnosi się to zarówno do lat 2007-2013, jak też do okresu po roku 2013. Stan ten wynika z różnego zaawansowania realizacji ogólnych celów WPR w państwach UE-15 i nowych państwach członkowskich (+UE-12). Występuje tu różnica (50-letni okres realizacji WPR w państwach starej Unii, począwszy od pierwszej Wspólnoty 6 państw Europy Zachodniej), tkwiąca w wysokim zaawansowaniu procesów rozwojowych oraz integracyjnych UE-15 wobec opóźnienia czasowego i ekonomicznego nowych państw członkowskich (por. różnice w terminach wejścia do UE i różnice w poziomie Rozwoju gospodarczego pomiędzy tymi państwami w momencie uzyskiwania członkostwa UE).

Może to wzmacniać argumentację na rzecz renacjonalizacji polityki rolnej w całej Unii, co może mieć daleko idące ujemne skutki dla wszystkich nowych krajów członkowskich grupy UE-12, gdy formułowana jest w odniesieniu do

renacjonalizacji odpowiedź pozytywna. Na przykład we Francji (INRA) formułuje teorię „klocków”. WPR stanowi w ramach instytucjonalnych i działaniach polityki wspólnotowej („klocki” WPR), zaś fundusze krajowe („klocki krajowe”), odpowiadają potrzebom danego kraju. Taka zasada i takie relacje WPR – NPR są korzystne dla państw bogatych (podstawowe tradycyjne problemy rolne zostały już uprzednio rozwiązane), a są dotąd bardzo trudne dla państw biedniejszych, w tym Polski.

W 2006 r. Komisja Europejska zaproponowała kryteria uproszczenia WPR, które nie miały powodować zmian polityki rolnej np. w poziomie wsparcia lub kryteriach dostępu, jednoznacznie odpowiadać procedurom i instrumentom prawnym, precyzyjnie definiować treść zmian, przynosić konkretne korzyści i nie naruszać w nieodwracalny sposób zarządzania funduszami oraz efektywności kontroli. Kolejno możliwości i zasady funkcjonowania polskiej Nowej Polityki Rolnej do i po 2013 r. rodzą problemy i pytania, które można formułować już obecnie. Niektóre z tych pytań mają istotne znaczenie dla przyszłej polityki agrarnej i teorii oraz rozwoju wsi i obszarów wiejskich.

A. Czy warto kierować środki budżetowe Unii i środki krajowe na rzecz dopłat (subwencje) do rolnictwa, tj. finansować jego rozwój z tych źródeł. Jak dotąd bez większych trudności środowiska rolnicze i ekonomiczno-rolnicze odpowiadają na te pytania pozytywnie. Jednocześnie ogólna odpowiedź i konkretna praktyka kierowania środkami na rzecz rolnictwa rodzi opinię, a często ostre zarzuty, iż jest to przykład marnotrawstwa tych środków. Poza tym, że oznacza to potrzebę bardziej konkretnych analiz i obliczeń opłacalności tej praktyki; niezbędne są szersze dyskusje i decyzje dotyczące efektywności tych nakładów (niektóre z nich to np. system rent strukturalnych), krajowych wydatków budżetowych o charakterze socjalnym (wydatki na KRUS), dopłat nie zwiększających efektów produkcyjnych (dopłaty powierzchniowe) itp. Spotykają się one z krytyką jako przykłady rażącej społecznej niegospodarności.

B. Czy nie ma szans, aby dopłaty (subwencje) zmienić w swym charakterze, tj. na wyraźne ukierunkowanie z charakteru ogólnego, bezadresowego, ze względu na cele do subwencji powiązanej z konkretnymi rozwiązaniami technicznymi, ekonomicznymi, organizacyjnymi, tj. np. wspierać bezpośrednio postęp biologiczny i techniczny, innowacje, narzędzia i sposoby wzrostu wydajności, efektywności, ochrony produkcji, przetwórstwa, konsumentów itp.

C. Nie dysponujemy wiarygodnymi i dobrze przeprowadzonymi analizami na co rolnicy przeznaczają uzyskane dopłaty (subwencje), w szczególności, czy są to środki przeznaczone i traktowane jako dochód konsumpcyjny czy wsparcie produkcyjne i efektywnościowe. Szczegółowe badania wykonane w IERiGŻ-PIB w ramach Programu Wieloletniego 2005-2009 pt. „*Ekonomiczne*

i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” przyniosły wiarygodną metodologię i teoretyczne opracowania stwarzające w sumie podstawę dla obecnych i przyszłych takich analiz.

Model (schemat) funkcjonowania takiego systemu musiałby obejmować cały łańcuch odpowiedniego postępowania, tj. gospodarstwo rolne – subwencje (dopłaty) – nakłady produkcyjne – rezultaty produkcyjne – zwiększenie dochodów własnych (w tym konsumpcyjnych). Powstaje tu jednak trudny do rozwiązania problem: jak to zrobić, zorganizować i przeprowadzić możliwie w najbardziej efektywny, łagodny, ale zdecydowany sposób.

Dążenie do renacjonalizacji systemu finansowania WPR ma podobny charakter i konsekwencje jak postulaty renacjonalizacji ogólnych kompetencji unijnych na rzecz państw narodowych. Finansowanie WPR przez UE jest ważną częścią całego projektu Unii (dotyczy bowiem nie tylko rolników, ale wszystkich konsumentów), a w relacjach dotychczasowych rozwiązań jest sprzeczne z postulatami i potrzebą ściślejszej współpracy w ramach Unii i przeciwstawienia się groźbie stopniowego rozmycia rolniczo-żywnościowego mechanizmu funkcjonującego w ramach UE.

3.C. Przewidywane zmiany WPR a rolnictwo i finansowanie krajowej polityki rolnej

Analiza i ocena WPR wiążą się z problemami, potrzebami i uwarunkowaniami rozwoju rolnictwa polskiego. Doświadczenia członkostwa Polski w UE pozwalają formułować i oceniać ogólne założenia, jak też zachodzące i przewidywane zmiany WPR rozpatrywane z punktu widzenia całego systemu teoretycznych założeń i praktycznej realizacji WPR, w pierwszym okresie funkcjonowania powiększonej Unii, tj. przejścia od UE-15 o dużych doświadczeniach, osiągnięciach i wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, do UE-27, włączającej 12 nowych państw, głównie postsocjalistycznych, o dużym zakresie odmiennych i różnych doświadczeniach rozwojowych, niższym poziomie gospodarczym, ograniczonym przygotowaniu do nowych warunków tworzenia i realizacji WPR w UE-27.

Na podstawie zasad strategii i ewolucji WPR ustala się obecnie uwarunkowania rozwojowe rolnictwa polskiego oraz zmiany prowadzonej polityki rolnej nawiązującej, formułującej i włączonej w realizację europejskiego modelu rolnictwa (np. w granicach poziomu rozwoju gospodarczego ok. 20 tys. USD GNP PPP i więcej), tj. wykorzystania możliwości wzrostu gospodarczego i zwiększenia wydajności pracy w całej gospodarce narodowej i agrobiznesie.

W ocenach i dyskusjach dotyczących rolnictwa, wsi i WPR, ustalić można, iż z uwagi na zakres występujących problemów oraz jednoczesną potrzebę podejmowania decyzji i rozwiązań o charakterze organizacyjnym lub technicznym, nie pozwala to na bardziej szczegółową analizę np. wnoszonych przez poszczególne państwa członkowskie, w tym Polskę, propozycji lub przyjmowanych rozwiązań. W dyskusji tej istotne znaczenie mają często bardzo szczegółowe ustalenia, ich interpretacja, konkluzje i propozycje zmian (korekt) tej polityki. Przyjmowane regulacje i szczegółowe rozwiązania mają jednak często charakter specjalistyczny, prawny lub techniczny, trudny do zrozumienia i realizacji.

Występuje także problem o dużym znaczeniu zarówno dla krajowej, jak i wspólnotowej polityki rolnej, polegający na poszukiwaniu równowagi pomiędzy niezbędną trwałością przyjętych rozwiązań polityki agrarnej (np. zmienność niektórych rozwiązań tej polityki jest przedmiotem powszechnej krytyki ze strony rolników polskich), a potrzebą elastyczności postępowania. Szczególnie ważne jest wspieranie zachodzących w gospodarce rolnej pozytywnych zmian dostosowawczych, np. w relacjach czynników produkcji czy też akceptacji podstawowych tendencji rozwojowych procesu koncentracji, tj. dynamicznej zmiany struktur agrarnych na rzecz ich unowocześnienia, czyli zwiększenia skali produkcji i zmian technik wytwarzania.

Potrzeby i uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego w obecnym okresie kształtowania się procesów integracyjnych UE, w pierwszej dekadzie członkostwa w UE-12 nowych państw, w tym Polski, rozpatrujemy więc z punktu widzenia podstawowych uwarunkowań miejsca rolnictwa polskiego i UE na ekonomicznej drodze rozwojowej współczesnego rolnictwa światowego oraz zróżnicowania wskaźników ekonomicznych wskazujących poziom zróżnicowania ekonomicznego państw członkowskich UE-27: a) ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego, mierzonego wskaźnikiem GNP PPP w tys. USD na 1 osobę oraz b) wskaźnikiem wydajności pracy w rolnictwie (produkcja dodana na 1 zatrudnionego w gospodarce rolnej).

Zarówno WPR, jak i NPR, zachodzące zmiany i ewolucja zasad oraz narzędzi ich funkcjonowania mogą być rozumiane, interpretowane i wykorzystane w realizacji celów rolniczo-produkcyjnych i technicznych w gospodarce rolniczo-żywnościowej w możliwie szerokim zakresie. W krajowej i unijnej polityce agrarnej chodzi nie tyle o określenie zasad uprawy i wykorzystania ziemi rolniczej i rolnictwa jako systemu produkcyjnego, ale poznanie, zrozumienie, kreowanie i ocenę ewolucji oraz charakteru, istoty rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Każdy system krajowej i międzynarodowej polityki rolnej jest częścią ewolucji łańcucha żywnościowego od rolnictwa do stołu konsumenta, co określa nowe uwarunkowania rozwoju gospodarki żywnościowej, w tym rolnictwa. Pro-

blem żywności i wyżywienia ma nie tylko charakter globalny, ale zmienia wzajemne relacje i uwarunkowania całego łańcucha żywnościowego w kierunku integracji ogniw tego łańcucha, w tym odejścia od autonomizmu rolnictwa, jako odrębnej i niezależnej wytwórczości surowcowej na potrzeby innych ogniw gospodarki żywnościowej (przetwórstwo, przechowywanie, finalna produkcja żywnościowa). W szczególności sposób mechanizm ten komplikuje więc każdą politykę rolną obecnego okresu rozwoju gospodarczego i systemu polityki ekonomicznej i polityki rolnej, w naszym przypadku krajowej i unijnej (UE-27).

Kształtowanie WPR, jej zmiany i konsekwencje dotyczą w ten sposób nie tylko rolnictwa i obszarów wiejskich, ale także w znacznym stopniu autonomicznych ogniw łańcucha gospodarki żywnościowej i rolniczo-surowcowej, co jest źródłem sprzeczności i problemów dotyczących zasad, zakresu i mechanizmów integracji w ramach gospodarki żywnościowej każdego kraju jako integrującej się grupy państw. Rodzi to realne trudności i sprzeczności występujące we wszystkich procesach integracyjnych, w tym także integracji rolniczo-żywnościowej w wewnętrznej strukturze ekonomicznej UE. Dodatkowo przypomnieć można, iż mogą być one częścią sprzeczności o charakterze historycznym, społecznym, ekonomicznym i politycznym, bezpośrednio wpływających na wszystkie problemy występujące zarówno w narodowych politykach rolnych, jak w całej Wspólnej Polityce Rolnej.

Wynikające z tego reguły postępowania Polski na przyszłość dotyczą dwóch podstawowych zjawisk:

- kontynuowania zmian i reform polityki agrarnej, polityki rozwojowej wsi, obszarów wiejskich i rolnictwa oraz procesów ewolucji gospodarki kraju zgodnie z przechodzeniem od niższych do wyższych etapów rozwoju gospodarczego,
- zachowania i dynamizacji nierolniczych funkcji wsi i obszarów wiejskich, np. dynamizacja funkcji usługowych, rekreacyjnych, kulturalnych itp.

Rolę światowej gospodarki żywnościowej i światowych rynków żywnościowych, oraz ich wpływu na rozwój wsi i rolnictwa, charakteryzują coraz intensywniej procesy unifikacji i harmonizacji światowego rynku rolniczo-żywnościowego, handlu rolnego, funkcji obszarów wiejskich. Współczesne tendencje rozwojowe i ich interpretacja wskazują na gospodarcze (handlowe) powiązania sektora rolniczo-żywnościowego i wiejskiego w skali świata, co wprowadza nowe uwarunkowania oraz konsekwencje dla rozwoju wsi i rolnictwa raz nowe możliwości przezwyciężenia światowego problemu żywnościowego. Podstawowe znaczenie ma w tej dziedzinie kryzys żywnościowy i występujący w wielu krajach głód i niedożywienie przy jednoczesnym istnieniu obszarów nadwy-

żek żywności i ograniczeń produkcyjnych rolnictwa i obszarów wiejskich (obszarów żywnościowych człowieka).

Podstawowe znaczenie dla szans polskiej gospodarki żywnościowej (agrobiznesu) w związku z rezultatami procesu integracji europejskiej ma nowa równowaga gospodarki rolniczo-żywnościowej w Europie, wyrażającą się w nadwyżkach produkcji, wynikających z nadwyżek potencjału produkcyjnego oraz stabilnego lub zmniejszającego się popytu i ograniczonych szans eksportowych. Funkcjonując na obszarze trwale nadwyżkowym pod względem produkcji rolniczej Polska znajduje się pod presją konieczności zmniejszenia rolniczego potencjału produkcyjnego (lub ograniczenia jego wykorzystania), a także innych trudności wynikających z tego, że obecne kraje Unii w odróżnieniu od grupy powiększającej Unię w 2004 i 2007 r., osiągnęły już wysoki poziom rozwoju gospodarczego i są zintegrowanym rynkiem rolniczo-żywnościowym. Jak dotąd nie są bliżej rozpoznane na tym rynku i w polityce handlu rolniczo-żywnościowego konsekwencje obecnego światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.

WPR poprzez korzystne ceny i dopłaty, kontrolowanie poziomu produkcji rolnej oraz sprawny system interwencji na rynkach krajowych wraz z regulacją importu rolno-spożywczego, dąży do zapewnienia stabilności produkcji i rynku rolnego oraz stały wzrost dochodów ludności rolniczej. Duże znaczenie ma też realizowany w ramach krajowej polityki rolnej i WPR system pomocy socjalnej ludności rolniczej, tj. zabezpieczenia zdrowotnego i socjalnego oraz ubezpieczeń emerytalno-rentowych. Jednoczesna możliwość zmniejszenia zatrudnienia w produkcji rolnej i jej wzrostu w obsłudze rolnictwa oraz przetwórstwie żywności zwiększają wydajność pracy w tym agregacie gospodarki, umożliwiają przepływ siły roboczej do gałęzi pozarolniczych i na tej podstawie zwiększenie poziomu ogólnego rozwoju gospodarczego kraju. W następstwie pozwala to na zwiększenie dochodów tych, którzy pozostają w rolnictwie, pomocy rolnictwu i wsi ze strony budżetów krajowych dysponujących coraz większymi zasobami finansowymi i możliwościami interwencyjnymi na rynku. W ten sposób na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego kształtują się nowe możliwości harmonizacji produkcyjnej i ekonomicznej gospodarstw rolnych oraz całego łańcucha żywnościowego.

Obecny etap dyskusji i decyzji dotyczących polskiej polityki rolnej oraz rozwoju wsi i rolnictwa zdominowany jest i będzie w najbliższych latach, przez trzy ważne i trudne pytania: po pierwsze – jak oceniana jest w całej UE i w Polsce realizowana obecnie WPR, jej uprzednie źródła i zasady; po drugie – jak w efektywny i sprawny organizacyjnie sposób wykorzystać środki Unii Europejskiej, które są do dyspozycji Polski w latach 2007-2013, i po trzecie – w jaki sposób przygotujemy się do zmiany kolejnego etapu wspólnej polityki rolnej po 2013 r. Znaleźliśmy się tu bowiem wobec kilku istotnych problemów.

Pierwszym z nich jest szczególne miejsce Polski w dynamice rozwojowej UE. Polska uzyskała członkostwo w UE w stanie opóźnienia rozwoju gospodarczego w stosunku do wszystkich krajów UE-15, co ma ważne znaczenie dla obcej i przyszłej interpretacji oraz realizacji zasad WPR wobec realnych różnicowań pomiędzy krajami UE-27, a także powoływanie się na zasady konwergencji i spójności w praktycznej realizacji tej polityki na szczeblu całej Unii oraz poszczególnych krajów członkowskich, np. specyficzne cechy i uwarunkowania rolnictwa rodzinnego (chłopskiego) w Polsce.

Drugim – jesteśmy praktycznie jedynym krajem Unii Europejskiej z nierozwiązaną dotąd kwestią chłopską, zaś chłopska gospodarka rodzinna pozostaje podstawową grupą związaną bezpośrednio ze zmianą i restrukturyzacją rolnictwa. Kraje Europy Zachodniej charakteryzują konsekwencje sekularnego rozwoju gospodarczego, zaś kraje Europy Środkowo-Wschodniej skutki historycznego niedorozwoju gospodarczego, w tym konsekwencje kolektywizacji (z wyjątkiem Polski o zachowanej tradycyjnej gospodarce rodzinno-chłopskiej).

Trzecim – Polska znajduje się obecnie w specyficznej pułapce rozwojowej. Kraje Europy Zachodniej zrekonstruowały bowiem rolnictwo, skąd zresztą wynikała i wynika presja na zmiany obecnej polityki rolnej UE, zaś rolnictwo polskie znajduje się na wstępnym etapie restrukturyzacji tego typu, bez wystarczających własnych środków na jego finansowanie. Tymczasem kraje zachodnie zrekonstruowały swoje rolnictwo w pierwszych 10-leciach WPR i szybkiego powojennego uprzemysłowienia tych krajów. W Polsce rolnictwo jest praktycznie ciągle przed procesem bardziej intensywnej restrukturyzacji i bez własnych, wystarczających środków na realizację takiej polityki rozwojowej. Jednocześnie chłopska rolnicza gospodarka rodzinna w Polsce jest szczególnym źródłem siły roboczej i rynkiem dla europejskiego agrobiznesu.

Czwartym – wynika stąd teza, że Polska powinna zachować prawo do możliwie pełnej dotychczasowej unijnej wspólnej polityki rolnej przynajmniej na 1-2 dekady. Po to, aby w 2013 r. Polska nie stanęła wobec przejścia od wyrównującej uprzednio tendencji zniżkowej do redukcji unijnego budżetu WPR. Tymczasem dalsze, możliwie wysokie finansowanie rolnictwa, szczególnie w takim kraju, jak Polska, jest warunkiem możliwie szybkiego kontynuowania i dokończenia podstawowych zmian restrukturyzacyjnych w rolnictwie. Wyraźnie powinien być sformułowany wniosek i konkluzja: Polska powinna zachować prawo do unijnej WPR na poziomie 2013 r. na następny okres lub okresy budżetowe UE dla dokonania zmian struktur agrarnych i przyspieszenia gospodarczych procesów wyrównawczych i unifikacyjnych w całej Unii Europejskiej. Stanowi to także dobry punkt wyjścia do negocjacji, współpracy i porozumień integracyjnych UE.

Na dalsze pogłębienie integracji, konwergencji oraz spójności na pewno potrzeba ogromnych nakładów finansowych, może to stanowić argument (podstawę) dla dyskusji dotyczących zachowania realizowanych już priorytetów i strategii WPR, przynajmniej, jeśli chodzi o konwergencję rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach całej Unii Europejskiej.

W opracowaniach i dyskusjach w ramach *Health Check* nie poświęcono większej uwagi tej części, które pozostają w wyłącznej gestii państwa i określane jest jako narodowa polityka rolna. Jeśli zmniejsza się rola WPR, do czego dążą bogate kraje Unii Europejskiej, Polska musi znaleźć sposób dalszego finansowania tych zmian i to przy ewentualnie ograniczonej pomocy Unii. Polska krajowa polityka gospodarcza i rolna nie ma szans na taką akumulację środków w relatywnie krótkim czasie, aby zadania te realizować samodzielnie.

Polskie rolnictwo charakteryzuje szczególnie niska siła ekonomiczna poszczególnych gospodarstw rolnych, np. klasyfikacji w jednostkach ESU. Rolnictwo polskie funkcjonuje obecnie w warunkach opóźnienia przemian strukturalnych, a w rolnictwie oznacza to także odpowiednie opóźnienie w zakresie wydajności pracy i dochodów rodziny rolniczej. Opóźnienie przemian strukturalnych w rolnictwie polskim jest w pełni widoczne zarówno licząc poziom rozwoju gospodarczego, tj. PKB przypadającego na 1 mieszkańca (czas ekonomiczny), jak i czas fizyczny (tj. opóźnienie strukturalne w rolnictwie polskim liczone w latach).

Wynika z tego, że istnieje potrzeba przyspieszenia w różnorodny sposób, przemian strukturalnych rolnictwa w wyścigu pomiędzy wydajnością pracy i dochodowością innych gałęzi działalności gospodarczej a wynikami rolnictwa rodzinno-chłopskiego, funkcjonującego w małej skali produkcji i niskiej wydajności pracy w stosunku do innych działów gospodarki narodowej. Budzi to także kontrowersje pomiędzy wymaganiami wspólnego rynku rolniczo-żywnościowego a potencjałem i możliwościami produkcyjnymi relatywnie małych rolniczych jednostek produkcyjnych (np. występujące opóźnienie i dysparytet dochodowy rolnictwa w stosunku do innej działalności gospodarczej). Współczesny rozwój społeczno-gospodarczy wymaga przyspieszenia zachodzących tu przemian. Małe gospodarstwa rodzinne coraz wyraźniej znajdują się pod presją rozwojową, wskazującą na ich zwiększającą się dysfunkcyjność ekonomiczną, społeczną i ekologiczną.

Zapoczątkowane przez Polskę procesy integracyjne w ramach UE są – z jednej strony – wyrazem strategii rozwojowej skierowanej odrobienie dystansu dzielącego Polskę od krajów wysoko rozwiniętych, a z drugiej – przybliżą Polskę do tego celu przez zintegrowany rozwój całej Europy, w tym UE-27. Podstawowe zasady UE, np. wolny przepływ ludzi, idei, towarów, usług, finansów, równe prawa i obowiązki w demokratycznym systemie, wykształcenia i rozwoju

gospodarczego, wolności osobistej i wzajemnej współpracy mieszkańców Europy, tworzą nową jakość i nową formę organizowania Europy i traktowania jej jako jednolitego organizmu. Integracja Europy rozwiąże przy tym odwieczny problem zróżnicowania rozwoju gospodarczego i konsekwencje takiego zróżnicowania według granic państwowych, dla równowagi i jedności europejskiej, preferując jednocześnie wyrównawczy (konwergencyjny) gospodarczy oraz polityczny proces rozwojowy. Członkostwo Polski w UE jest, jak wskazuje dotychczasowe doświadczenie, jest realną i efektywną formą mobilizacji wysiłku narodowego dla przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym szczególnie sektora rolniczo-żywnościowego i obszarów wiejskich.

Słuszna jest teza, że dzięki środkom Unii Europejskiej Polska przechodzi obecnie z dużym opóźnieniem swoisty plan G. Marshalla, który był podstawą powojennej odbudowy i następnie rozwoju krajów Europy Zachodniej. Obecny napływ środków Unii Europejskiej zapewne przyspieszy w najbliższych latach, wraz z innymi środkami i możliwościami, np. zatrudnieniem zagranicznym, przemianą struktury agrarnej, jak i tendencję wyrównania poziomu PKB na 1 mieszkańca kraju z innymi krajami UE.

Współczesna globalizacja i jej powiązanie z procesami integracyjnymi oznacza także tendencję znoszenia barier pomiędzy różnymi gospodarkami narodowymi. W ten sposób pojawia się coraz bardziej zintegrowana gospodarka globalna, kiedy wszystko może być produkowane w dowolnym miejscu globu i sprzedawane wszędzie tam, gdzie występuje realny popyt. Oznacza to jednocześnie, że proces transformacyjny współczesnego świata od gospodarki krajowej do gospodarki światowej (globalnej) zachodzi równocześnie z innymi procesami, będącymi w istocie konsekwencją wzrostu gospodarczego i jego takimi rezultatami w gospodarce rolnej, jak ewolucja od chłopa do rolnika, farmera czy też agrobiznesmena.

Procesy rozwojowe wsi i rolnictwa każdego kraju mają tożsame wewnętrzne oraz zewnętrzne uwarunkowania rozwojowe i integracyjne gospodarstw rolnych rolnictwa oraz regionów wiejskich. Dotyczy to wpływów otoczenia zewnętrznego, procesów rynkowych i procesów transformacyjnych w skali kraju oraz związków i porozumień międzynarodowych. Podobne znaczenie ma ustalenie wewnętrznych sił rozwojowych i adaptacyjnych rolnictwa oraz wsi do występujących różnorodnych warunków wewnętrznych, np. relacji czynników produkcji, rozwoju, struktury rolnictwa, procesów koncentracji, wewnętrznych rynkowych procesów dostosowawczych. Odnosi się to także do mechanizmów zmian i rozwoju rolniczych jednostek produkcyjnych (gospodarstwa, farmy przedsiębiorstwa), obsługi wsi, rolnictwa i agrobiznesu oraz drogi strukturalnych społeczno-ekonomicznych przeobrażeń zachodzących w rolnic-

twie i na obszarach wiejskich we współczesnych procesach rozwojowych. W końcu dotyczy to umiejscowienia rolnictwa polskiego w hierarchii rozwoju gospodarczego oraz sformułowania na tej zasadzie strategii dotyczącej wizji rolnictwa i rozwoju wsi w świetle wyników analizy doświadczeń oraz uwarunkowań krajowych, europejskich i światowych.

Istotną częścią przewidywanych zmian WPR oraz ich konsekwencji dla rolnictwa i polityki finansowo-dochodowej są próby zarysowania perspektyw rozwojowych rolnictwa polskiego na tle rolnictwa europejskiego i zaprojektowanie pewnej wizji modelowych rozwiązań polityki rolnej w powiązaniu z potrzebami obecnego oraz przyszłego okresu postępu integracyjnego i rozwojowego całej Unii Europejskiej. Związane z tym pytania zdążające do określenia, jak to zrobić, wskazują na potrzebę i możliwość realnego modelu, programu czy też wizji rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w perspektywie kilku dekad. Z tego punktu widzenia zapewne ważną rolę spełnią materiały i dyskusje związane z inicjatywą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o dalsze dyskusje i konsultacje nawiązujące do przeglądu WPR (*Health Check*), kiedy określony został kształt WPR do 2013 r. i jednocześnie mocno zaakcentowana potrzeba dalszej ewolucji WPR po 2013 r. Inicjatywa dyskusji i jej syntezy dotyczącej perspektywy 2014-2020 uznana zostaje za istotny krok w kierunku zrozumienia i potrzeby poszukiwania nowych rozwiązań wobec dynamiki zmian zachodzących na międzynarodowym rynku rolniczym, różnych oczekiwań społecznych w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i środowiskowego, a także fundamentalne znaczenie tej polityki w procesie integracji europejskiej.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi apelując o powszechną, ciągłą dyskusję, wykazuje należyte zrozumienie społecznej jego potrzeby i odwagę podjęcia niekonwencjonalnej dyskusji o charakterze zrównoważonej i dobrze uogólniającej obecną treść analiz, projektów i uzasadnień wszystkich prezentowanych założeń i propozycji dotyczących koncepcji wizji WPR po 2013 r. Związana z tym debata będzie trwała i dotyczyła zarówno przyszłych celów, zasad i sposobów finansowania WPR i jej zmian w poszczególnych obszarach tej polityki, uwzględniających doświadczenia Polski i Unii oraz przyszłe, zróżnicowane uwarunkowania krajowe i globalne.

Zakończenie

Wspólna Polityka Rolna ma gwarantować bezpieczeństwo żywnościowe, zapewnić ceny akceptowane przez konsumentów i kształtować poziom życia ludności rolniczej porównywalny do innych działów gospodarki, zwiększać produktywność rolnictwa i ustabilizować rynki rolnicze. Rozwinięcie i pomyślna realizacja tych zadań doprowadziły do nadwyżek produkcji i presji na spadek cen. Wobec skomplikowanej praktyki ustalania i realizacji różnorodnych zadań WPR, okazała się niezbędna ciągła ewolucja oraz adaptacja polityki gospodarczej i rolnej. Doświadczenia dotyczące kształtowania i realizacji polityki rolnej UE wskazują, że zostały wykonane wszystkie podstawowe cele tej polityki, tj. zapewnienie wzrostu produktywności rolnictwa, poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalizację produkcji rolnej oraz optymalizację wykorzystania czynników produkcji, wzrost dochodów i zapewnienie zaopatrzenia konsumentów w żywność. Sukces Wspólnej Polityki Rolnej wynika z zasad jej ewolucji, kosztów, efektywności, działań uproszczających jej realizację oraz zainteresowania państwa i polityki krajowej integracją wewnętrzną Unii, zmniejszeniem gospodarczej roli rolnictwa itp. Zmiany, ewolucja i procesy przystosowawcze zachodzące w ramach WPR charakteryzują się dużą częstotliwością i dynamiką zmian, pragmatycznym podejściem i szczegółowymi konsultacjami.

Za podstawowe uwarunkowanie potrzeby zmian WPR uznać można określone uprzednio ogólne wymogi strategii rozwoju rolnictwa europejskiego (zmiany proponowane w odniesieniu do całej UE) i strategii rozwoju rolnictwa polskiego, jako uwarunkowania kształtowania Narodowej Polityki Rolnej. Narodowa Strategia Polski określa podstawowe zadania rolnictwa i przemysłu spożywczego dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, dążenie do uzyskania przynajmniej parytetowych dochodów rodzin rolniczych i związanych z gospodarką żywnościową, zaś istotnym środkiem realizacji tej strategii jest integracja w ramach UE i wykorzystanie szans, jakie niesie Wspólna Polityka Rolna, tj. efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych, dopłat bezpośrednich i polityki eksportowej rolnictwa w ramach UE oraz poza obszar UE. Jest to koncepcja modernizacyjnej i rozwojowej filozofii oraz strategii rozwoju rolnictwa polskiego. Strategia ta definiowana jest jako konwergencyjno-rozwojowa, tj. sposób doganiania i modernizacji wyrównującej i równoważącej całą gospodarkę, w tym rolniczo-żywnościową i obszarów wiejskich. Z tego wynika szansa sformułowania zintegrowanej syntezy współczesnych uwarunkowań koncepcji i dróg rozwoju rolnictwa w warunkach UE (proces integracji) i współczesnego procesu globalizacji. Określa to nowe uwarunkowania strategii rozwoju polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej i jest punktem zwrotnym zdecy-

dowanego stawiania na plan pierwszy zintegrowanej gospodarki żywnościowej (agrobiznes) i rolniczej gospodarki nieżywnościowej.

Kolejne większe zmiany WPR, określane jako reformy, lub bieżące zmiany o mniejszej skali lub zakresie wnikają z uwarunkowań kształtujących polską politykę rolną oraz jej finansowanie i bieżących potrzeb funkcjonowania tej polityki. Zarówno dyskusje, jak i decyzje w tym zakresie nawiązują do problemów i uwarunkowań, jakie pojawiają się w rolnictwie UE-27 lub w poszczególnych państwach, np. w Polsce. Analiza genezy i uzasadnień zachodzących zmian WPR, ze szczególnym uwzględnieniem ocen i propozycji prowadzonych w związku z przeglądem WPR (*Health Check*) obejmują także analizę stanowiska Polski wobec projektowanych zmian oraz przewidywanych konsekwencji. Analiza zmian WPR dotyczy tu problemów, potrzeb i uwarunkowań rozwoju polskiego rolnictwa, możliwości finansowania rozwoju i zmian WPR oraz krajowej polityki rolnej, jak również ich znaczenia dla polskiego rolnictwa i sposobów jego finansowania.

Z dotychczasową ewolucją WPR, jej przyszłością i zmianami związane były i są pytania dotyczące np.:

- określenia, czy WPR ma być rozszerzona czy też ograniczana na rzecz jej zastąpienia przez rolnicze i nierolnicze polityki narodowe,
- kontynuowania wysokiego poziomu wydatków publicznych na rzecz WPR czy zmniejszenia środków przeznaczonych na rolnictwo i przesunięcie ich np. na realizację prorozwojowych celów Strategii Lizbońskiej,
- udzielania w ramach WPR pomocy dużym beneficjentów czy jej ograniczanie i kierowanie strumieni płatności główne np. do gospodarstw produkujących na rynek,
- jak zharmonizować WPR z polityką rozwoju obszarów wiejskich, tj. utrzymać właściwe relacje pomiędzy wymogami oraz możliwościami rozwojowymi filaru I i II WPR,
- w różnych państwach UE pojawiają się grupy polityczne i partie przeciwne UE lub WPR, co stwarza dylemat konfrontacji tendencji integracyjnych i dezintegracyjnych oraz dylemat różnicy pomiędzy koncepcją integracji o szerszym merytorycznym zasięgu (głębokiej) i integracji mniej intensywnej (płytkiej).

Do pytań tych i ich interpretacji nawiązywano możliwie często w całym niniejszym opracowaniu. Jednocześnie zróżnicowany poziom gospodarczy państw UE-27 i krótki okres ich wspólnej drogi rozwojowej, ale także wzajemna niedojrzałość do pełnej likwidacji źródeł nieporozumień i konfliktów powodują, iż pojawiały się kontrowersje dotyczące praktycznych spraw ekonomicznych,

np. cen, rynków, kwot produkcyjnych lub kwot połowowych. Osłabia to akceptację wspierania pozytywnych dążeń, rozwiązań i celów Wspólnot Europejskich.

W debacie nad Wspólną Polityką Rolną po roku 2013 Polska wypowiada się za zachowaniem wspólnotowego charakteru WPR, przede wszystkim w zakresie finansowania. Dotyczy to utrzymania dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu UE, zapewnienia równych warunków konkurencyjności na jednolitym rynku europejskim, a także możliwie najszybszego wyrównania stawek płatności w całej UE. Polska zgłasza także propozycje dążące do wprowadzenia jednolitej stawki płatności bezpośrednich dla wszystkich państw członkowskich, a tym samym zapewnienia korzystnych warunków funkcjonowania dla rodzinnych gospodarstw rolnych. Polska wypowiada się także za systemem płatności nie nawiązujących do historycznych poziomów referencyjnych powodujących niekorzystne zróżnicowanie płatności dla polskiego rolnictwa. Zróżnicowanie stawek płatności powinno nawiązywać do wymogów środowiskowych, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt. Jest to promocja mechanizmu wyrównania finansowych warunków UE, co zapewne napotka sprzeciw ze strony głównych płatników netto do budżetu Unii.

Coraz bardziej powszechne jest przekonanie, iż Wspólna Polityka Rolna i objęcie tą polityką polskiego rolnictwa było i jest szansą rozwoju produkcyjnego oraz społecznego polskiej gospodarki rolnej. WPR jest polityką, która od lat 50. ub. wieku kształtuje rozwój, modernizację i restrukturyzację rolnictwa państw UE w korzystny sposób. Jednocześnie rozwój rolnictwa jest podstawą rozwoju i urbanizacji wsi, poprawy warunków bytowych ludności rolniczej i wiejskiej, kształcenia oraz awansu zawodowego i życiowego młodzieży wiejskiej.

W obecnym okresie WPR zarówno w zakresie odnoszącym się do ogólnych zasad, rozwiązań i ocen tej polityki, jak też szczegółowych działań praktycznych, np. źródeł jej finansowania, zarówno w części płaconej z budżetu UE, jak i środków krajowych, występują istotne problemy będące ważną częścią każdej polityki rolnej. W pierwszym rzędzie zwraca uwagę, iż znaczna część problemów wynikających z analizy stanu i ewolucji WPR dotyczy krajów członkowskich UE-15 (do 2004 r.) i w ograniczonym zakresie odnosi się do pozostałych 12 członków Unii, które uzyskały członkostwo w latach 2004-2007, w tym Polski.

Nowe kraje członkowskie znajdują się na etapie wzrostu skali przyznawanych środków, zaś w najtrudniejszy okres wejdą od 2014 r., gdy w całej Unii może nastąpić przejście do fazy obniżania unijnych (wspólnotowych) środków budżetowych przeznaczonych na realizację dotychczasowych celów WPR finansowanych z budżetu UE. Opracowane w latach 2008-2009 propozycje wynikające ze średniookresowej oceny WPR jednoznacznie akcentują możliwość zapoczątkowania

tendencji restrukturyzacji i wygaszania, tj. zmniejszenia budżetu Unii, szczególnie w części przeznaczony na finansowanie rolnictwa. Jest to jednocześnie uzasadnienie znaczenia, jakie przywiązywano do przygotowania ze strony polskiej wymienionej oceny oraz jak, przy odpowiedniej argumentacji ekonomicznej i działaniu politycznym, zapewnić uzyskanie akceptacji i realnych programów finansowanie procesu restrukturyzacji oraz unowocześnienia rolnictwa w Polsce po 2013 r. Będzie to w latach 2009-2013 najważniejszy element dyskusji i programów przygotowanych na lata 2014-2020. Ze strony polskiej niezbędne jest zrozumienie, iż poza okresem 2007-2013, Polska zapewne nie będzie już miała realnych szans tak wielkiego wpływu i zrozumienia, jaki występuje w obecnym okresie budżetowym. Jest to pierwszy okres poakcesyjny, zrozumiały jeszcze pod względem ekonomicznym przez kraje UE-15, ale rozumienie to będzie się zmniejszało w miarę wydłużania stażu członkowskiego Polski w UE.

Ogólna strategia, zasady i mechanizmy funkcjonowania i realne doświadczenia dotychczasowej realizacji WPR, w tym „starych” krajów Unii, wskazują na zróżnicowanie i zrozumienie nie tylko celów strategicznych, ale – co jest bardziej optymistyczne – pozytywną ogólną akceptację europejskiego modelu rolnictwa, przy występującej ograniczonej wiedzy o zasadach funkcjonowania i ewolucji WPR w konfrontacji z rzeczywistymi potrzebami wsi oraz rolnictwa w procesie jej praktycznej realizacji, szczególnie w mniej zamożnych państwach UE. W Polsce dodatkowo występują komplikacje związane z dużym zakresem niedostatków w dziedzinie merytorycznej wiedzy o rolnictwie krajowym i światowym, a także realnym funkcjonowaniu i znaczeniu WPR w kształtowaniu rozwoju i równowagi gospodarczej „starych” państw Unii Europejskiej. Polska ekonomia agrarna znajduje się jednocześnie na etapie najbardziej trudnej i bolesnej konfrontacji okresu dynamizacji zmian zachodzących w relatywnie biednym, tradycyjnym chłopskim rolnictwie rodzinnym, wobec zapoczątkowanych i zaawansowanych europejskich oraz światowych procesów integracyjnych i globalizacyjnych całej gospodarki, w tym także gospodarki rolniczo-żywnościowej.

Możemy już także (2009 r.) w pewnym zakresie oceniać dotychczasowy etap dyskusji analizującej WPR po 2004 r. Kilka zjawisk wzbudza tu szczególne zainteresowanie. Po pierwsze – Polska po raz pierwszy uzyskała bezpośredni dostęp do szczegółowych dyskusji, opinii i materiałów z najwyższego szczebla administracyjnego UE i może w tych dyskusjach i decyzjach uczestniczyć na pełnych prawach członkowskich. Po drugie – po raz pierwszy powstały szanse współdecydowania o przyjmowanych rozwiązaniach i wpływu na ich treść merytoryczną. Po trzecie – występuje jednak niezbyt jasne zdefiniowanie charakteru relacji, interpretacji i oceny podejmowanych propozycji z punktu widzenia tych zagadnień, które odnoszą się do Unii, a które do kraju. Można obecnie

stwierdzić duży zakres wzajemnego ograniczenia wiedzy o rolnictwie, polityce rolnej oraz wsi w krajach Europy Wschodniej i Zachodniej, a także teoretycznego i praktycznego dorobku naukowego tych dziedzin w poszczególnych krajach. Tym niemniej krajowe ośrodki analityczne dysponują już bogatymi materiałami i doświadczeniami krajowymi oraz zagranicznymi.

Zróznicowany poziom gospodarczy krajów UE-27 i krótki okres wzajemnej, wspólnej integracyjnej drogi rozwojowej, ale także wzajemna niedojrzałość do pełnej likwidacji źródeł konfliktów i nieporozumień w ramach UE (np. wobec zróżnicowania ekonomicznego) powodują, iż pojawiają się kolejne trudności dotyczące bieżących i praktycznych spraw ekonomicznych, np. cen, rynków, kwot produkcyjnych, opłat lub kwot połowowych, podobnie jak stosunków z rynkami zewnętrznymi, wpływów np. skrajnych ugrupowań lub poglądów antyintegracyjnych UE, względnie ideologicznych, narodowych, osłabiających akceptację, zrozumienie i solidarność we wspieraniu pozytywnych dążeń, rozwiązań i celów Wspólnot Europejskich. Obecny etap dyskusji o polskiej polityce rolnej oraz rozwoju wsi i rolnictwa zdominowany jest i będzie w najbliższych latach, przez pytanie, jak w efektywny i sprawny organizacyjnie sposób wykorzystać środki Unii Europejskiej, które są do dyspozycji Polski w latach 2007-2013, oraz w jaki sposób przygotowujemy się do zmiany kolejnego etapu wspólnej polityki rolnej po 2013 r. Podstawowe założenia i kierunki polityki Unii Europejskiej wobec rolnictwa i obszarów w wiejskich wymagają współdziałania oraz harmonizacji różnorodnych działań krajowych i wspólnotowych. Dotyczy to np. potrzeby utrzymania potencjału produkcji rolnej w Europie na poziomie umożliwiającym zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego UE, ale także ich pozytywne powiązanie z potrzebami żywnościowymi świata.

Wskazuje na to, że WPR będzie kontynuowana, sądząc z doświadczeń, po 2013 r., chociaż będzie poddana znacznym działaniom reformatorskim. Mimo wspólnotowości polityki rolnej w UE, istnieje duże miejsce na inicjatywy oraz działania krajowe w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Wejście Polski do UE nie może zwalniać jednostek i instytucji krajowych od pracy nad kształtem zarówno unijnej polityki rolnej, jak i nad krajową polityką rolną. Główny ciężar pozytywnej argumentacji w tym zakresie muszą ponosić nowe państwa członkowskie UE, w tym Polska.

Ocena, debata i decyzje dotyczące przyszłości WPR uwidaczniają korzyści i problemy dotychczasowych jej doświadczeń dla najwyższej rozwiniętych państw UE oraz grupy państw znajdujących się na niższym poziomie rozwoju, w tym także Polski. Dla Polski szczególnie ważne są sformułowania argumentów i uzasadnień kontynuacji oraz zwiększenia nakładów finansowych na tę politykę w celu przyspieszenia wyrównania poziomu rozwoju rolnictwa polskiego

z rolnictwem najbogatszych państwa UE. Polska ciągle musi podkreślać swoje możliwości, szanse i chęci pełnego uczestnictwa w rozwoju gospodarczym UE, poszukiwaniu możliwości włączenia polskiego potencjału rolniczo-żywnościowego w system zintegrowanego rynku europejskiego oraz realizację tym sposobem własnych chęci i nadziei przyspieszenia rozwoju oraz wyrównania stanu ekonomicznego kraju do poziomu najwyższej rozwiniętych gospodarczo społeczeństw Unii Europejskiej.

Całą ocenę obecnego etapu dyskusji i kształtowania WPR oraz uwarunkowań jej rozwoju, a także interpretację argumentów decyzji WPR i NPR rozpatruje się z punktu widzenia podstawowych uwarunkowań miejsca rolnictwa polskiego oraz UE na ekonomicznej drodze rozwojowej współczesnego rolnictwa światowego, jak również zróżnicowania podstawowych wskaźników ekonomicznych państw członkowskich UE. To zaś miejsce, a także możliwości jego zmiany, zależą od poziomu ogólnego rozwoju gospodarczego. Najwyższe zaś wskaźniki z tego zakresu lokują Polskę na końcowych pozycjach w rankingu państw EU-27, zaś pod względem wydajności pracy w rolnictwie zamykają listę wszystkich państw UE.

WPR jest też, jak wynika z tendencji ewolucji tej polityki, przykładem skomplikowania ustaleń prawnych i rozwiązań polityki agrarnej. Z tych względów wynika presja i potrzeba uproszczenia oraz modernizacji WPR, związanej dodatkowo z przyspieszeniem procesów transformacyjnych w gospodarce światowej, wyzwań procesów globalizacyjnych i procesu rozszerzania Unii oraz permanentnych problemów finansowych poszczególnych krajów świata (np. kryzys finansowy 2008/2009). Rolnictwo napotyka na inne nowe problemy wpływające na tę gospodarkę i kreujące nowe wyzwania np. wobec zmian klimatycznych czy ograniczeń zasobów wodnych. Także zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw UE tworzy specyficzne uwarunkowania rozwoju rolnictwa w państwach członkowskich Unii.

Dotychczasowy staż członkostwa Polski w UE można w przybliżeniu ocenić poprzez jego rezultaty, przypominając dyskusje dotyczące szans, wyzwań i zagrożeń związanych z akcesją Polski do UE. Szanse oraz wyzwania definiowane były jako zestaw doświadczeń i przewidywań dotyczących przyspieszenia ogólnego rozwoju gospodarczego Polski, szans rynkowych rolnictwa i gospodarki żywnościowej na wspólnym rynku, możliwości zmian struktury agrarnej, funkcjonowania systemu finansowego rolnictwa w UE dla stabilizacji rynku oraz regulacji rynkowych i produkcyjnych, a także dopłat jako czynników regulacyjnych produkcji i dochodów rolniczych. W ekonomice produkcji rolnej występuje szczególna spirala uwikłań: rolnik – koszty – ceny zbytu – reprodukcja

gospodarcza – rodzina rolnika – społeczeństwo, a rozwiązanie i uproszczenie tych uwikłań jest podstawowym zadaniem nauk ekonomiczno-rolniczych.

Doświadczenia realizacji WPR, a uprzednio polityki krajowej oraz inne doświadczenia światowe wskazują, że nie ma idealnego modelu gospodarstwa rolnego i rolnictwa jako działu gospodarki narodowej, co oznacza także, iż nie ma idealnego stałego modelu polityki rolnej i nie ma też zrozumienia oraz zdefiniowania, co to znaczy „idealny model” (lub właściwy model) w gospodarce wolnorynkowej i integrującej się regionalnie np. w ramach UE. Tym niemniej z najogólniejszych obecnych ekonomicznych ocen krajowych i międzynarodowych wynika, iż działanie i system WPR Unii Europejskiej funkcjonuje według mechanizmu zapewniającego realizację ogólnych celów współpracy i integracji europejskiej w interesującym nas zakresie. Zostały bowiem zrealizowane podstawowe cele pierwotne WPR, tj. budowa nowoczesnego, wysoko produkcyjnego rolnictwa, rozwiązania problemu żywnościowego, techniczna i strukturalna restrukturyzacja rolnictwa itp. W konsekwencji nastąpiło przejście do współczesnej ekonomiki wytwarzania produktów rolnych i problemów związanych z nadwyżkami produkcji: korzyści, jakie kraje Unii uzyskują poprzez zwiększenie konkurencyjności rynkowej, ograniczanie poprzez system interwencyjny WPR autonomii i izolacji poszczególnych krajów w ramach UE oraz włączenie gospodarki rolniczej i żywnościowej w światowy nurt globalizacyjny.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek