



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Margines swobody
dla strategii narodowych
w ramach
Wspólnej Polityki Rolnej***

nr 86

Warszawa 2008

***Doświadczenia wybranych
krajów Unii Europejskiej***



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

***Margines swobody
dla strategii narodowych
w ramach
Wspólnej Polityki Rolnej***

***Doświadczenia wybranych
krajów Unii Europejskiej***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Margines swobody
dla strategii narodowych
w ramach
Wspólnej Polityki Rolnej***

***Doświadczenia wybranych
krajów Unii Europejskiej***

*Praca zbiorowa pod kierunkiem
dr. Grzegorza Dybowskiego*

Autorzy:

*dr Grzegorz Dybowski
mgr Cezary Klimkowski
mgr Mira Kobuszyńska
mgr Barbara Wieliczko*



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

Warszawa 2008

Autorzy publikacji są pracownikami naukowymi
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*

Celem pracy było zaprezentowanie sposobów realizowania własnych strategii rolnych i wiejskich, uwarunkowanych narodowo, przez wybrane kraje członkowskie Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a także ich zróżnicowanych motywacji i doświadczeń w tym zakresie.

Opracowanie komputerowe

Krzysztof Kossakowski

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 975-83-60798-69-0

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

I.	Wprowadzenie <i>Grzegorz Dybowski</i>	7
II.	Doświadczenia Niemiec w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR <i>Mira Kobuszyńska</i>	10
III.	Doświadczenia Francji w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR <i>Barbara Wieliczko</i>	43
IV.	Doświadczenia Hiszpanii w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR <i>Grzegorz Dybowski</i>	74
V.	Doświadczenia Irlandii w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR <i>Cezary Klimkowski</i>	98
VI.	Zakończenie <i>Grzegorz Dybowski</i>	127

WPROWADZENIE

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej kraje członkowskie przyjmują dorobek prawny Wspólnoty, w tym regulacje dotyczące polityki wobec rolnictwa i wsi. Tym samym autonomia narodowych rządów w zakresie decydowania o celach, instrumentach i środkach tej polityki zostaje ograniczona, przy czym ograniczenie to jest znacząco większe w przypadku polityki rynkowej niż rozwojowej. Oddanie części autonomii nie oznacza jednak, że narodowe strategie dotyczące wsi i sektora rolnego tracą rację bytu. Badaniu tej tezy poświęcone jest zadanie programu wieloletniego pt. „Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej”.

Niniejsze opracowanie realizowane jest w ramach tego zadania, jako część tematu: „Miejsce Polski na globalnym rynku żywnościowym”. Takie ustrukturyzowanie zadania pozwala na szersze spojrzenie na strategię narodową i margines swobody dla jej realizacji niż tylko w kontekście regionalnym. Procesy związane z globalizacją, dokonujące się w otoczeniu polskiego rolnictwa, nie tylko zmieniają kryteria alokacji coraz bardziej mobilnego kapitału, ale także forsują nowe zasady i formy konkurencji na światowym rynku żywnościowym. Dla krajów znajdujących się na średnim poziomie rozwoju gospodarczego, takich jak Polska, tworzy to brzegowe warunki dla projektowania przyszłego rozwoju wsi i rolnictwa.

Polska nie zdecydowała się na podjęcie konkurencji na rynku globalnym, lecz na wejście do specyficznego układu regionalnego, jakim jest Unia Europejska. Układu, w którym polski sektor żywnościowy może łatwiej realizować posiadane przewagi konkurencyjne. Jednocześnie jednak ramy i normy unijne będą w bliższym i dalszym okresie określać podstawowe uwarunkowania dla dalszego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce. W wypracowanej strategii rozwojowej zarówno cel nadrzędny, jakim jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska, jak i cele szczegółowe: wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, poprawa konkurencyjności rolnictwa, wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego, wzrost jakości i bezpieczeństwa żywności, są w swej istocie zgodne z celami WPR. Wa-

runki unijne nie tworzą tu więc instytucjonalnych barier rozwojowych. Przeciwnie, wsparcie finansowe uzyskiwane z budżetu Wspólnoty stanowi istotną pomoc w realizacji założonych celów.

Różne kraje tworzące Unię Europejską w różny sposób wykorzystują własne uwarunkowania i istniejący w regulacjach unijnych margines swobody decyzyjnej dla projektowania i realizacji własnej polityki rozwojowej. Niniejsza publikacja ma na celu prezentację sposobu realizowania własnych strategii rolnych i wiejskich, uwarunkowanych narodowo, przez wybrane kraje członkowskie Unii Europejskiej w ramach WPR oraz ich zróżnicowanych doświadczeń w tym zakresie.

Analizując takie narodowe strategie i doświadczenia wybranych państw członkowskich Wspólnoty, trzeba brać pod uwagę fakt, iż do 2003 roku zakres swobody w kreowaniu polityki krajów członkowskich odnośnie rynków rolnych był bardzo ograniczony, a margines dla decyzji narodowych niezwykle wąski. Unia Europejska miała tu zawsze niemal wyłączne kompetencje. Rada Unii Europejskiej, na wniosek Komisji Europejskiej i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, decydowała o ogólnych zasadach polityki rynkowej Wspólnoty. Następnie zasady te były uszczegóławiane przez Komisję w ścisłej współpracy z krajami członkowskimi i przy wykorzystaniu Komitetów Zarządzających. Wdrażanie wypracowanych w ten sposób przepisów było dokonywane przez rządy narodowe państw członkowskich Unii, ale pod nadzorem Komisji Europejskiej.

Dopiero w wyniku procesu reformowania WPR unijna polityka rynkowa zmieniła się w politykę rynkowo-pomocową (zamiast wspierania cen wspieranie dochodów). Wraz z pojawieniem się Agendy 2000, a następnie kolejnych etapów reformy, margines swobody dla decyzji narodowych zwiększył się, choć nadal pozostaje ograniczony. Wprowadzono jednak możliwość wyboru pewnych opcji dotyczących zakresu, sposobu i terminu implementacji niektórych nowych rozwiązań. Zatem doświadczenia krajów Unii Europejskiej w realizowaniu własnych strategii dotyczących rynków rolnych muszą sprowadzać się przede wszystkim do okresu po 2003 roku.

Inaczej jest w przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich, gdzie margines swobody rządów państw członkowskich był zawsze relatywnie szeroki. Dyrektywy unijne wyznaczające ogólne ramy polityki strukturalnej musiały być transponowane do prawodawstwa narodowego i dopiero wówczas stawały

się obowiązujące. Większy margines swobody w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich wynikał przede wszystkim z zasady narodowego jej współfinansowania. Również w tym przypadku kompetencje rządów państw członkowskich zwiększyły się wraz z kolejnymi etapami reformy WPR. Agenda 2000 pogłębiła te reformy, a w zakresie rozwoju wiejskiego zunifikowała wszelkie działania uprzedniej polityki strukturalnej. Znalazło to odzwierciedlenie w rozszerzeniu marginesu swobody dla decyzji krajów członkowskich i ułatwieniu wprowadzania kryteriów narodowych do tzw. drugiego filaru WPR.

Do analizy konkretnych rozwiązań uwzględniających podstawowe krajowe uwarunkowania oraz problemy wsi i rolnictwa wybrano cztery państwa członkowskie Unii Europejskiej, mianowicie: Niemcy ze względu na rozwiniętą współpracę w tworzeniu i realizacji narodowych strategii między rządem a samorządem terytorialnym i związkami branżowymi oraz organizacjami społecznymi, Francję ze względu na jej znaczenie w polityce rolnej Wspólnoty i szeroki zakres własnych rozwiązań, Hiszpanię ze względu na szczególnie okres dostosowawczy dla rolnictwa przed akcesją do Unii Europejskiej i Irlandię ze względu na najbardziej efektywne wykorzystanie środków unijnych dla własnego rozwoju.

Mgr Mira Kobuszyńska

DOŚWIADCZENIA NIEMIEC W REALIZACJI NARODOWEJ STRATEGII ROLNEJ I WIEJSKIEJ W RAMACH WPR

I. WSTĘP

Powierzchnia Niemiec zajmuje ok. 357 tys. km² i jest zróżnicowana pod względem warunków naturalnych. Generalnie jednak są to warunki korzystne dla rozwoju rolnictwa. Klimat jest umiarkowany o korzystnym rocznym rozkładzie opadów, relatywnie ciepłych latach i łagodnych zimach. Obszary wiejskie zajmują 80% całego terytorium kraju i są zamieszkałe przez 40% populacji. Niemcy dysponują dużymi zasobami ziemi rolnej, która stanowi ok. połowy całego obszaru kraju (19,1 mln ha).

Liczba mieszkańców Niemiec po ponownym zjednoczeniu w 1990 roku wynosi 82,6 mln, a przeciętna gęstość zaludnienia 231 osób na 1 km². Obecnie tylko ok. 15% całkowitej populacji kraju mieszka na obszarach wiejskich, a ponad 81% w miastach i na terenach podmiejskich. Jednakże sektor rolno-żywnościowy ma duże znaczenie dla niemieckiego rynku pracy. Sektor ten tworzy bowiem źródło zatrudnienia dla ponad 11% siły roboczej, tj. dla ok. 4,5 mln osób. Ok. 20% ogółu zatrudnionych w sektorze rolno-żywnościowym w Niemczech pracuje w rolnictwie, 78% w działach zajmujących się przetwarzaniem surowców rolnych i sprzedają produktów rolno-spożywczych, a tylko ok. 2% w działach zaopatrujących rolnictwo w środki do produkcji rolnej.

Spośród ok. 400 tys. farm funkcjonujących w sektorze rolnym Niemiec, 53% gospodarstw prowadzonych jest przez rolników pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy w rolnictwie. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa wynosi 43 ha. Jednak w poszczególnych regionach występują tu duże różnice, szczególnie między starymi i nowymi (wschodnimi) landami. Podczas gdy na południu Niemiec dominują małe gospodarstwa, w landach wschodnich, a także na północnym-zachodzie kraju, występują duże przedsiębiorstwa rolne. Obszary wiejskie Niemiec charakteryzują się też dużymi różnicami regionalnymi mierzonymi: gęstością zaludnienia, poziomem dochodu rolniczego, czy stopą bezrobocia. Prawie cała część wschodnia Niemiec oraz duże obszary Dolnej Saksonii i Nadrenii Palatynatu cierpią z powodu niskiego poziomu PKB na jednego mieszkańca oraz niskich wpływów z podatków.

Atrakcyjność obszarów wiejskich dla ich mieszkańców jest niska, co znajduje odzwierciedlenie w ruchach migracyjnych. Liczba ludności wiejskiej zmniejsza się, szczególnie w landach wschodnich. Coraz większego znaczenia nabiera różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, szczególnie łączenie gospodarki rolnej z turystyką, ochroną przyrody i krajobrazu oraz zachowaniem dziedzictwa kulturowego wsi.

Centralne położenie Niemiec w Europie sprzyja tworzeniu dobrych międzynarodowych relacji biznesowych, szczególnie rozwojowi handlu zagranicznego. Handel międzynarodowy jest szczególnie istotny dla gospodarki Niemiec. Popyt zagraniczny na wiele niemieckich towarów jest duży, co przyczynia się do wzrostu gospodarczego kraju. Gospodarka żywnościowa zajmuje tu również znaczącą pozycję.

Ponowne zjednoczenie Niemiec w październiku 1990 roku przyniosło dalekosiężne zmiany w całej gospodarce narodowej. W sektorze rolno-żywnościowym dotyczyły one nie tylko samego rolnictwa, ale także obszarów wiejskich. Zjednoczenie było przyczyną jednak również szeregu trudnych problemów związanych z rozszerzeniem na całe terytorium kraju systemu gospodarczego dawnej Republiki Federalnej oraz likwidacją systemu gospodarki centralnie sterowanej funkcjonującego w dawnych landach wschodnich. Mimo wielu sukcesów, istotne różnice między starymi i nowymi landami w Niemczech pozostały widoczne do dziś. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia omawianych tu problemów.

Tabela 1. Podstawowe dane o gospodarce Niemiec

Wyszczególnienie	1995	2000	2005
PKB na 1 mieszkańca w cenach rynkowych	19200	22500	25700
Dynamika PKB na 1 mieszkańca (%)	100,0	-	113,5
Udział akumulacji w PKB (%)	22,7	21,8	17,2
Liczba bezrobotnych (tys.)	4035	3127	4388
Stopa bezrobocia	8,0	7,2	9,5
Stopa inflacji	0,6	1,4	1,9
Udział w wartości dodanej (%)	X	1,3	0,9

Źródło: Dane GUS.

Cały sektor rolno-żywnościowy, na który składa się produkcja środków produkcji dla rolnictwa, produkcja rolna, przetwórstwo surowców rolnych oraz handel detaliczny produktami rolno-spożywczymi, dostarcza ok. 7% wartości dodanej brutto, przy czym samo rolnictwo tylko ok. 1%. Różnica ta obrazuje znaczenie otoczenia rolnictwa dla jego właściwego funkcjonowania i dalszego rozwoju. Szczególnie ważne są działy gospodarki przetwarzające surowce rolne. Ich udział w całkowitej wartości dodanej brutto sektora rolno-żywnościowego wynosi ponad 76%, podczas gdy samego rolnictwa tylko 17%, a działów poprzedzających produkcję rolną – ok. 7%.

Ponad 17 mln ha ziemi wykorzystywane jest jako grunty orne. Typowe gospodarstwa rolne w Niemczech to gospodarstwa małe i średnie, choć w niektórych sektorach procesy koncentracji doprowadziły do powstania dużych farm typu przemysłowego. Raczej rozdrobniona przeciętna struktura gospodarstw rolnych w Niemczech sprzyja rozwojowi wymiany i kooperacji między różnymi jednostkami gospodarczymi. Trzy najważniejsze grupy towarowe w produkcji rolnej Niemiec to: żywiec, mleko i zboża.

Tabela 2. Podstawowe dane ekonomiczne o rolnictwie Niemiec

Wyszczególnienie	1995	2000	2005
Liczba gospodarstw (tys.)	X	472,0	410,0*
Wartość produkcji roślinnej (mln EUR)	19535	18374	18473
Wartość produkcji zwierzęcej (mln. EUR)	19716	19344	18946
Dynamika dochodu z działalności rolniczej rok 2000=100%	75,5	100,0	121,7

* dane szacunkowe

Źródło: Dane EUROSTAT.

II. PODSTAWOWE PROBLEMY ROLNICTWA NIEMIEC

Niemcy wykorzystywały instrumenty polityki zorientowanej na wspieranie obszarów wiejskich bardzo wcześnie, bo niedługo po zakończeniu drugiej wojny światowej. We wczesnych latach 50. zapewniono instytucjom publicznym na wsiach specjalne środki przeznaczone na poprawę naturalnych i infrastrukturalnych warunków dla produkcji rolnej. Były one przeznaczone przede wszystkim na wspieranie konsolidacji ziemi oraz modernizację budynków wiej-

skich oraz maszyn rolnych. Z czasem modele wsparcia stawały się coraz bardziej kompleksowe. W ścisłej współpracy z landami, rząd federalny wypracował koncepcję poprawy struktur rolnych i ochrony wybrzeża, tzw. „GAK”¹. Od tego czasu przedstawiciele rządu federalnego oraz rządów poszczególnych landów decydowali wspólnie o pryncypiach, priorytetach i programach wspierających rozwój obszarów wiejskich, a zwłaszcza o podziale funduszy, które w 50-70% pochodziły z budżetu centralnego.

W początkowym okresie tworzenia WPR, Niemcy były przede wszystkim zainteresowane rozwiązaniami jak najsilniej wspierającymi gospodarstwa rodzinne, które stanowiły podstawę ówczesnego niemieckiego rolnictwa. Dlatego rząd Niemiec popierał protekcjonistyczną politykę rolną EWG bardziej niż rządy innych krajów tworzących Wspólnotę Europejską. Cechą charakterystyczną tej polityki była silna presja na utrzymywanie wysokiego poziomu wewnętrznych cen rolnych. Wspieranie cen miało być środkiem osiągnięcia parytetu dochodowego przez gospodarstwa rodzinne, a także przeciwdziałać konkurencji tańszego importu, którego dostęp do rynku Wspólnoty był bardzo ograniczony. Z kolei eksport poza Wspólnotę wspierany był subsydiami eksportowymi, które umożliwiały konkurowanie na rynku światowym.

Strategia taka sprzyjała niemieckim rolnikom, choć niekoniecznie konsumentom i podatnikom. Niemniej do końca ubiegłego wieku Niemcy utrzymywały poparcie dla unijnej strategii wobec rolnictwa. Gwarantem wysokich cen i korzyści Niemiec w relacji z innymi państwami Wspólnoty była mocna marka, szczególnie po wprowadzeniu rozliczeń mechanizmów WPR w tzw. „zielonych” kursach walut. Niemcy popierały też politykę ograniczania produkcji rolnej dla utrzymywania wysokiego poziomu cen poprzez np. wprowadzenie kwot mlecznych czy też programu *set-aside*.

GAK zmieniał się w miarę upływu czasu i pojawiania się nowych wyzwań. W pierwszych latach środki przeznaczane były głównie na utrzymanie w biznesie rolnym jak największej liczby gospodarstw rodzinnych. Wspierano poprawę infrastruktury oraz naturalnych warunków dla rozwoju rolnictwa. W następnym okresie fundusze kierowano głównie do tych gospodarstw rolnych, które miały potencjał rozwojowy i umożliwiały rolnikom zatrudnienie w rolnictwie w pełnym wymiarze czasu pracy. Wspierano jednocześnie transfer do zajęć pozarolniczych oraz tworzenie alternatywnych źródeł dochodów. W połowie lat 80. zwiększyło się znaczenie dopłat do ob-

¹ GAK – Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes”.

szarów o mniej korzystnych warunkach (LFA), jednak środki wsparcia nadal kierowane były głównie do rolnictwa, a nie na potrzeby wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Punktem zwrotnym w podejściu Niemiec do instrumentarium WPR stało się ponowne ich zjednoczenie. Wejście na rynek dużych przedsiębiorstw rolnych landów wschodnich zredukowało dominację farm rodzinnych w niemieckim sektorze rolnym, jednocześnie jednak nasiliło negatywne procesy demograficzne. Zmieniło to zasadniczo narodową optykę odnośnie strategii rolnej i wiejskiej. Niezbędna była szybka interwencja w celu zapobieżenia masowemu odpływowi siły roboczej oraz ludności z landów wschodnich. Niemcy zaakceptowały reformę WPR z 2002 roku, której głównym elementem była redukcja cen w sektorze zbożowym. Drastyczna zmiana narodowej strategii wobec rolnictwa miała miejsce zwłaszcza po wyborach 1998 roku. W czasie dyskusji nad Agendą 2000, Niemcy nie broniły już wysokiego poziomu cen i głosowały za wprowadzeniem dopłat bezpośrednich oraz za dodatkowym uwzględnieniem potrzeb środowiskowych, a także rozwoju wiejskiego i regionalnego².

Obszary wiejskie Niemiec uzyskały po zjednoczeniu znaczącą pomoc zarówno w ramach GAK, jak i dodatkowo z funduszy unijnych. Środki te przeznaczone zostały na modernizację infrastruktury, pobudzenie inwestycji, unowocześnienie marketingu rolnego, tworzenie nowych gospodarstw rolnych, renowacje wsi, poprawę gospodarki wodnej i ściekowej na obszarach nowych landów, co było warunkiem wstępnym dla wyrównywania szans rozwojowych na całym terytorium kraju.

Niemcy są państwem federacyjnym składającym się z 16 landów o relatywnie dużej autonomii. Obszary wiejskie wykazują duże różnice, szczególnie między wschodnimi i zachodnimi częściami kraju, a stopa bezrobocia waha się tam od 4 do 30%. W landach zachodnich nadal przeważają małe i średnie gospodarstwa rodzinne, z których 60% ma dodatkowe, pozarolnicze źródła dochodów. W nowych landach wiele lat po zjednoczeniu, dokonał się proces restrukturyzacji dawnej struktury wielkoobszarowej gospodarstw rolnych. W efekcie została ona zastąpiona przez ok. 28 tys. gospodarstw o zróżnicowanej wielkości oraz różnym statusie prawnym.

² St. Noleppa, F. Boehmert: The Extent to which the national decisions concerning rural development policies can be taken by national governments under the CAP. ASA Institut, Rheinbach, 2006.

Podstawowe problemy wsi oraz niemieckiego sektora rolno-żywnościowego wynikają więc w dużej mierze z potrzeby wyrównania ekonomicznych warunków funkcjonowania rolnictwa na całym terytorium kraju, zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego w ramach jednolitego rynku wspólnotowego, zabezpieczenia istniejących i tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, dalszej poprawy ochrony środowiska naturalnego, przeciwdziałania procesom starzenia się ludności wiejskiej oraz wyludniania się obszarów wiejskich.

III. DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU REFORMY WPR W RAMACH PIERWSZEGO FILARU

Cztery elementy zreformowanej WPR, a mianowicie skala oddzielenia wsparcia od produkcji, zasada współzależności, modulacja i rezerwa narodowa, są wdrażane zgodnie z wyborem poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Wdrażanie takie odbywa się na poziomie regionalnym, co może prowadzić do różnicowania zasad implementacji w poszczególnych regionach Wspólnoty. Jednak w Niemczech, gdzie za region uznawany jest pojedynczy land, zasady wdrażania reformy WPR są niemal jednakowe we wszystkich landach.

Niemcy wydały szereg ustaw wprowadzających w życie zasady reformy WPR³. Ponadto wydane zostały przepisy wykonawcze uszczegóławiające schemat Jednolitej Płatności Rolnej oraz zasady wdrażania nowego systemu dopłat bezpośrednich. W dalszej części rozdziału podano bardziej szczegółowe rozwiązania zastosowane w Niemczech w ramach poszczególnych elementów polityki rynkowej, które pozostawiają margines swobody dla decyzji krajów członkowskich.

Poniżej przedstawione zostaną szczegółowe rozwiązania przyjęte w Niemczech w zakresie oddzielenia wsparcia od produkcji – jego zakresu, harmonogramu i modelu wdrażania, a także w zakresie modulacji, zasady współzależności oraz rezerwy narodowej.

³ Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämien – reguluje definicję oraz kształt Single Farm Payment w Niemczech; Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – reguluje ogólne zasady wdrażania w Niemczech reformy WPR z 2003 roku; Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Makroorganisationen – reguluje wdrażanie w Niemczech unijnych schematów organizacji rynków rolnych; Gesetz zur Aufhebung des Modulationsgesetzes – wycofuje dobrowolną modulację, która istniała w Niemczech przed wprowadzeniem mechanizmu modulacji jako elementu reformy WPR.

1. Oddzielenie wsparcia od produkcji

1.1. Jednolita płatność obszarowa

Kraje członkowskie Unii Europejskiej mają pozostawiony margines swobody co do wprowadzenia w danym kraju lub regionie częściowego oddzielenia wsparcia od produkcji rolnej, tj. zachowania pewnej dopuszczalnej proporcji wsparcia udzielanego na dotychczasowych warunkach, tzn. w powiązaniu z produkcją.

W Niemczech po długiej, intensywnej i często bardzo kontrowersyjnej dyskusji, w której brali udział wszyscy zainteresowani problemem, a więc ministerstwa rolnictwa z poszczególnych landów i ministerstwo federalne, związki zawodowe, rolnicy i ich organizacje, przemysł spożywczy, handel, przedstawiciele NGO, przedstawiciele społeczeństwa wiejskiego, a także nauki, podjęto decyzję o wprowadzeniu niemal pełnego systemu oddzielenia wsparcia od produkcji. Obrazuje to poniższa tabela.

Tabela 3. Zakres oddzielenia wsparcia od produkcji w sektorze rolnym Niemiec

Grupa towarowa	Dopuszczalny % dopłat związanych z produkcją	% dopłat związanych z produkcją w Niemczech
Zboża i rośliny oleiste	25	0
Premia za owce i kozy	50	0
Premia ubojowa za cielęta	100	0
Premia ubojowa za krowy mamki	100	0
Premia ubojowa za byczki	40	0
lub premia ubojowa za opasy	100	0
lub specjalna premia za byczki	75	0
Konopie	25	25
Tytoń*	60	60

* w latach 2006-2009 dopłaty do tytoniu są wyłącznie powiązane z produkcją

Źródło: Ch. Boese: *Possibilities for carrying out national agricultural policy and strategy under the CAP – the experience of Germany*. ASA Instytut, Rheinbach, 2005.

Najważniejsze produkty rolne, a przede wszystkim cały sektor zwierzęcy, gdyż nowe premie dla mleczarstwa są również w 100% oddzielone od produkcji, uzyskują pomoc finansową niezależną od skali produkcji. Jedynie w przypadku uprawy konopi i tytoniu Niemcy skorzystały z możliwości zachowania wsparcia powiązanego z produkcją, ponieważ oba te sektory rolnictwa wymagały znaczącej restrukturyzacji, przede wszystkim w sferze reorganizacji grup producenckich oraz organizacji zbytu.

W zdecydowanej większości przypadków przyczyn decyzji o wyborze formy wsparcia oddzielenego od produkcji rolnej było wiele. Najważniejsze z nich można ująć w sposób następujący⁴:

- Niemcy uważają, że subsydia rolne nie powinny wyznaczać struktury produkcji roślinnej i zwierzęcej w gospodarstwie rolnym. Kryterium wyboru dla rolników powinny stanowić ceny i inne parametry rynkowe. To parametry rynkowe powinny decydować o alokacji zasobów gospodarstwa. Subwencje rolne mogą jedynie stanowić kompensatę dla rolników za przysparzane przez nich korzyści społeczne (dobra publiczne) takie, jak: zagospodarowanie ziemi, ochrona środowiska naturalnego, zapewnienie pożądanego dobrostanu zwierząt gospodarskich, konserwacja przyrody i krajobrazu, przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom klimatycznym. W znacząco mniejszym stopniu powinny one rekompensować straty dochodów spowodowane redukcją cen.
- Zachowanie systemu jedynie częściowego oddzielenia wsparcia od produkcji wymagałoby utrzymywania równocześnie dwóch administracyjnych systemów dopłat powiązanych i nie powiązanych z produkcją, co rodziłoby dodatkowe koszty i zwiększało biurokrację. Byłoby to również niekorzystne dla samych gospodarstw rolnych i firm zaangażowanych w agrobiznesie.
- Pełne oddzielenie wsparcia od produkcji ma też być narzędziem minimalizowania zakłóceń sygnałów płynących z rynku oraz zachęcającym sektor rolny do kierowania się w swych decyzjach produkcyjnych popytem rynkowym. Pełne oddzielenie wsparcia od produkcji było popierane w dyskusjach poprzedzających decyzję o sposobie wdrażania reformy WPR, przez zdecydowaną większość uczestników rynku i polityków.
- Mniej ważne, choć warte uwzględnienia są także aspekty związane z ochroną środowiska, dobrostanem zwierząt, czy walorami krajobrazu. Akceptowany jest w Niemczech pogląd, że oddzielenie wsparcia od produkcji pomaga uniknąć wielu negatywnych efektów w tych dziedzinach.
- Pozostawienie konopi i tytoniu w systemie pomocy związanej z produkcją podyktowane było koniecznością zreorganizowania instytucji w ro-

⁴ Ch. Boese: Possibilities for carrying out national agricultural policy and strategy under the CAP – the experience of Germany. ASA Institut, Rheinbach, 2005.

dzaju organizacji producenckich oraz spółdzielni zbytu konopi, a także samych gospodarstw rolnych produkujących tytoń. Jednakże dopłaty są tu obecnie w mniejszym niż przed reformą stopniu związane bezpośrednio z produktem.

- Niemcy starały się też swym wyborem sposobu wdrażania reformy WPR, ułatwić proces rokowań rolnych prowadzonych w ramach WTO, przesuwając instrumentarium wsparcia bardziej w kierunku środków zaliczanych do tzw. „zielonej skrzynki”.

1.2. Harmonogram wdrażania systemu oddzielenia wsparcia od produkcji

W Niemczech podjęto decyzję o wczesnym wprowadzeniu systemu oddzielenia dopłat bezpośrednich od produkcji, tj. począwszy od 2005 roku, łącznie z sektorem mleczarskim, dla którego premie mleczne zostały również w 100% oddzielone od produkcji. Główne przyczyny takiego rozwiązania można wyjaśnić w sposób następujący:

- decyzja taka jest w pełni zgodna z nową niemiecką filozofią względem rolnictwa, traktującą rynek jako podstawową siłę sterującą alokacją zasobów gospodarstw i decydującą o wynikach gospodarczych;
- ponieważ nowy system wsparcia ma być oddzielony od produkcji, powinien być wprowadzony tak szybko, jak to możliwe, aby uniknąć kosztów oraz biurokracji związanej z utrzymywaniem dwóch równoległych systemów;
- nie bez znaczenia jest fakt, że dziesięć spośród piętnastu krajów Wspólnoty planowało wdrożenie nowego systemu w 2005 roku. Taka harmonizacja wdrożenia sama w sobie stanowiła pewien walor;
- szybkie wdrożenie nowego systemu pozwalało też unikać błędnej alokacji planowanych inwestycji, a także zakłóceń wynikających z nierówności rynków wspieranych przez dwa systemy w powiązaniu i w oderwaniu od produkcji;
- to samo dotyczy zakłóceń w handlu na jednolitym rynku europejskim.

1.3. Model oddzielenia wsparcia od produkcji

Decyzja o wyborze modelu oddzielenia wsparcia od produkcji rolnej była jedną z trudniejszych w całym procesie, gdyż rodziła szereg efektów dystrybucyjnych. W rezultacie zdecydowano się na wdrożenie w 2005 roku modelu hy-

brydowego⁵, który jednak w miarę upływu czasu będzie stopniowo modyfikowany w kierunku modelu czysto regionalnego. W 2005 roku w poszczególnych grupach produktów przyjęto następujące rozwiązania:

- płatności do upraw polowych i nasion oraz 75% płatności oddzielonej od produkcji dla skrobi ziemniaczanej zostaną połączone jako regionalny tytuł do płatności do upraw polowych. Będzie tu więc stosowany model regionalny o jednolitej stawce płatności;
- premie ubojowe dla ciężkiego bydła, koperta narodowa dla bydła oraz 50% płatności specyficznej dla mniej intensywnej produkcji bydłowej, zostaną połączone jako regionalny tytuł do płatności dla łąk. Również w tym przypadku będzie więc stosowany regionalny model o jednolitej stawce płatności;
- natomiast model historyczny będzie stosowany dla: 100% premii mlecznych oraz premii dla krów mamek, owiec maciorek, premii ubojowej cieląt i specjalnej premii za byczki, a także pozostałych 50% specyficznej płatności za mniej intensywną produkcję bydła; 25% płatności oddzielonej od produkcji dla skrobi ziemniaczanej; 100% płatności oddzielonej od produkcji dla surowców paszowych. Te wszystkie płatności zostaną połączone jako „top-up” ponad tytułem do płatności dla gruntów uprawnych oraz łąk.

W początkowym okresie implementacji nowego systemu aż do 2009 roku, niemieccy rolnicy będą uprawnieni do otrzymywania jednolitej regionalnie płatności opartej z jednej strony na powierzchni upraw polowych, z drugiej na powierzchni łąk. Nowo utworzone tytuły do płatności będą w okresie od 2010 r. do 2013 roku stopniowo dostosowywane do jednolitej regionalnej płatności, której tytułem będzie prawo do płatności obszarowej (do 1 ha). Począwszy od 2010 roku te dwie płatności będą harmonizowane w czterech krokach:

- w 2010 roku różnice płatności zostaną zredukowane do 90% swych wartości,
- w 2011 roku redukcja do 70% wartości,
- w 2012 roku redukcja do 40% wartości,
- w 2013 roku nastąpi eliminacja różnic, tzn. płatności oparte o powierzchnię gruntów ornych zrównają się z tymi opartymi o powierzchnię łąk.

Dla potrzeb takich płatności pojęcie regionu definiowane jest zwykle w Niemczech jako pojedynczy land. Niemcy mają 16 Federalnych Landów, ale tylko 13 regionów. Trzy miasta mają bowiem status Federalnego Landu, są to Berlin, Brema i Hamburg. W celu ustalenia płatności regionalnych, miasta te zostały

⁵ Jest on kombinacją elementów modelu historycznego (standardowego), w którym uprawnienia do wsparcia oparte są na średnim poziomie wsparcia uzyskiwanego w okresie referencyjnym 2000-2002 oraz modelu regionalnego, w którym ustalana jest wspólna dla regionu wartość wsparcia.

włączone do regionów, landów, w których się znajdują – Berlin do Brandenburgii, Brema do Dolnej Saksonii oraz Hamburg do Schleswig-Holstein.

Niemcy wykorzystały więc kolejną opcjonalną możliwość pozostawioną do wyboru przez Unię Europejską swym państwom członkowskim, a mianowicie możliwość progresywnego modyfikowania tytułów do płatności tworzonych w ramach rozwiązań regionalnych w miarę upływu czasu i zgodnie z przewidzianym harmonogramem⁶. Pozwala to na w miarę łagodne przechodzenie od jednego systemu oddzielania wsparcia od produkcji do drugiego. Sposób kalkulowania regionalnych tytułów do płatności przesądza o tym, że nie istnieje jednolita wartość tytułu do płatności w skali całych Niemiec. W rzeczywistości każdy region ma różną wartość płatności.

Tabela 4. Tytuły do płatności i ich wartość w poszczególnych regionach Niemiec (EUR)

Region	Płatność dla łąk w 2005 r.	Płatność dla gruntów ornych w 2005 r.	Jednolita płatność obszarowa* w 2013 r.
Badenia-Wirtembergia	56	317	302
Bawaria	89	299	340
Brandenburgia + Berlin	70	274	293
Hesja	47	327	302
Meklemburgia-Pomorze Przednie	61	316	322
Dolna Saksonia + Brema	102	259	326
Nadrenia Północna-Westfalia	111	283	347
Nadrenia-Palatynat	50	288	280
Saara	57	296	265
Saksonia	67	321	349
Saksonia-Anhalt	53	337	341
Szlezwik-Holsztyn + Hamburg	85	324	360
Turyngia	61	338	345
Niemcy średnio	79	301	328

* Wielkości szacunkowe. Większe płatności w 2013 roku są po części efektem całkowitego włączenia premii mlecznych po 2007 roku oraz oddzielenia płatności od produkcji w przypadku tytoniu.

Źródło: Ch. Bose: *Possibilities for carrying out national agricultural policy and strategy under the CAP – the experience of Germany*. ASA Instytut, Rheinbach, 2005.

Kompleksowa decyzja dotycząca wyboru modelu oddzielenia wsparcia od produkcji ma poważne konsekwencje dla transferów płatności nie tylko między rolnikami, ale także między regionami. Wprowadzony w Niemczech model

⁶ Ch. Boese, op.cit.

wspiera rolników posiadających grunty orne, które przed reformą nie były uprawnione do żadnego typu płatności, tj. wykorzystywane pod uprawę ziemniaków, buraków cukrowych, warzyw, a także łąki o niskich nakładach. Rolnicy uprawiający zboża czy rośliny oleiste, mogą stracić na nowym systemie płatności, podobnie jak intensywni producenci bydła.

U podstaw przyjętego rozwiązania leżał cel, jakim było minimalizowanie transferu środków finansowych przynajmniej w pierwszym okresie implementacji nowego systemu wsparcia oddzielonego od produkcji. Kolejnym ważnym argumentem była potrzeba czasu na dostosowanie się do fundamentalnych zmian systemu wsparcia. Wydaje się, że stopniowe przechodzenie do modelu regionalnego, przyjęte w Niemczech, zapewnia niemieckim rolnikom niezbędny czas na samoistne dostosowanie się, podjęcie odpowiednich inwestycji, wydzierżawienie lub kupno ziemi, a w określonych warunkach nawet sprzedaż ziemi i pozostałych aktywów gospodarstwa i rezygnację z działalności w rolnictwie.

2. Modulacja

Począwszy od 2007 roku, nadwyżka rocznej wartości płatności uzyskiwanych przez rolników ponad 5000 euro, jest redukowana o 5%, tworząc w ten sposób środki, o których wykorzystaniu decydują do pewnego stopnia kraje członkowskie Unii Europejskiej. Tylko bowiem 20% tak wygospodarowanych środków trafia do budżetu unijnego, 80% pozostaje w dyspozycji krajów i regionów, w których powstały nadwyżki ponad 5000 euro.

Niemcy dzięki owocnym negocjacjom na etapie tworzenia tej zasady, są jedynym krajem Wspólnoty otrzymującym do dysponowania nie 80%, ale 90% środków modulacyjnych przypadających krajom członkowskim. Argumentem była likwidacja interwencji na rynku żyta, co silnie dotknęło Niemcy będące dużym producentem tego zboża. Uzyskanie większego dostępu do środków modulacyjnych stanowiło swoistą rekompensatę za korzyści utracone na rynku żyta.

Zgodnie z regulacjami unijnymi, fundusze modulacyjne mają być przeznaczane na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, tj. sfery, która nie powinna mieć wpływu na jednolity rynek rolny Wspólnoty. Rząd niemiecki poszedł tą ścieżką i postanowił przekazać środki modulacyjne poszczególnym landom wraz z prawem decydowania o sposobie ich wykorzystania.

Modulacja rodzi jednak pewne kontrowersje, szczególnie w relacjach polityka rolna a polityka wiejska. Przynajmniej część landów wykorzystuje bowiem fundusze na modulację dla wspierania rozwoju pośrednio oddziałującego na rynki rolne. Do typowych takich działań należy: wspieranie produkcji ekologicznej, tj. mniej intensywnych technologii, wspieranie różnego typu renowacji, co prowadzi do redukcji kosztów, wspieranie powiększania stada produkcyjnego, co stanowi odłożony efekt rynkowy.

3. Zasada współzależności (cross-compliance)

Zasada współzależności (cross-compliance) polega na dyscyplinowaniu rolników do spełniania przynajmniej minimalnych wymogów unijnych, przez uzależnienie od tego pomocy udzielanej z budżetu Wspólnoty. Aby otrzymać wsparcie, rolnik musi spełniać wszelkie normy i warunki wynikające z ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt gospodarskich (wynikające z 19 regulacji i dyrektyw unijnych). W Niemczech tworzony jest schemat kontrolny we współpracy z poszczególnymi landami, które mają także prawo definiowania standardów w oparciu o te 19 unijnych regulacji. Daje to pewien margines swobody dla decyzji regionalnych, a mianowicie:

- system kontrolny w Niemczech będzie oparty o nowoczesne technologie, a jego gęstość będzie większa niż przeciętnie w Unii Europejskiej (czujniki mierzące na odległość, fotografia satelitarna itp.),
- standardy unijne uznawane są w Niemczech jedynie za normy minimalne,
- Niemcy chcą zrobić w tym zakresie więcej niż to konieczne, co wynika z przekonania o silnych preferencjach konsumentów dla zdrowej, bezpiecznej żywności, produkowanej z dbałością o środowisko naturalne i dobrostan zwierząt.

4. Rezerwa narodowa

Reformatorzy WPR postanowili przyznać krajom członkowskim prawo wykorzystania 3% sum referencyjnych, tj. historycznie ukształtowanych tytułów do płatności, dla potrzeb tzw. „sił wyższych” oraz w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności. Niemcy skorzystały z tego prawa, jednak w ograniczonym zakresie. Postanowiono wykorzystywać dla takich celów nie 3%, a 1% sum referencyjnych. Jeśli w następnych latach zajdzie taka potrzeba, sumy te mogą być zwiększone do pełnego wymiaru.

Niemcy zmodyfikowały też sposób pozyskiwania tych środków w relacji do regulacji unijnych. Pozyskują je nie tylko przez liniowe odpisy od nabytych historycznie uprawnień do wsparcia, ale też dzięki wykorzystywaniu niewykorzystanych lub niewłaściwie wykorzystanych tytułów do płatności.

5. Inne możliwości realizacji interesów narodowych wykorzystywane w Niemczech

System podatkowy jest jednym z takich obszarów⁷. Generalnie w Niemczech rolnicy i przedsiębiorcy rolni traktowani są w ramach systemu podatkowego jak normalni przedsiębiorcy. Istnieje jednak kilka wyjątków:

- przetwarzanie biogazu w energię traktowane jest jako produkt uboczny produkcji rolnej i w ten sposób uzyskuje preferencje podatkowe,
- VAT na większość towarów rolnych wynosi w Niemczech 7% (na inne towary 16%), konsumenci kupują więc chętnie od niemieckich rolników,
- od 2002 roku rolnicy niemieccy płacą mniej za paliwo rolnicze również wtedy, gdy pojazd przeznaczony jest na potrzeby gospodarstwa domowego,
- ponoszą też mniejsze koszty oleju opałowego przeznaczonego do ogrzewania szklarni,
- diesel produkowany biologicznie z rzepaku lub biomasy nie jest opodatkowany. Dzięki temu w Niemczech rozwinął się cały dział przemysłu paliwowego.

IV. DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU REFORMY WPR W RAMACH DRUGIEGO FILARU

W Niemczech, podobnie jak w Hiszpanii, rząd centralny nie ma wyłącznych kompetencji w zakresie polityki strukturalnej i dzieli je z władzami terytorialnymi, tj. rządami 16 landów. Rząd federalny określa jedynie narodowe ramy polityki wobec obszarów wiejskich, które są znacznie bardziej szczegółowe niż ogólne ramy unijne. Natomiast rządy poszczególnych landów formułują i wdrażają własne programy regionalne, realizując w ten sposób cele nakreślone w strategii narodowej. Wynika z tego, iż w Niemczech nie ma uniwersalnego pojęcia obszarów wiejskich. Nie ma też Narodowego Programu Rozwoju Ob-

⁷ Ch. Boese, op. cit.

szarów Wiejskich. Zamiast tego jest Narodowa Strategia, która jest wdrażana poprzez regionalne programy formułowane na szczeblu landów⁸.

O strategii wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech decyduje instytucja planistyczna (PLANAK), która skupia przedstawicieli rządów różnych landów oraz rządu federalnego. Nie funkcjonuje natomiast centralna agencja, jak to ma miejsce w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ministerstwa Rolnictwa lub Izby Rolne w landach są odpowiedzialne za tworzenie programów dla realizacji polityki unijnej. Te zdecentralizowane instytucje pełnią też rolę agencji płatniczych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Centralna instytucja istnieje natomiast dla realizacji inicjatywy LEADER. Jest to BLE⁹, instytucja wdrażająca poszczególne działania i pełniąca jednocześnie funkcję agencji płatniczej.

Po zjednoczeniu, oprócz pomocy z funduszy GAK oraz dodatkowych środków unijnych, zostały wdrożone nowe schematy wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich w landach wschodnich. Z koperty narodowej uruchomiono pomoc finansową dla inwestycji w drogi i linie kolejowe, na szkolenia dla osób dotkniętych bezrobociem oraz na wcześniejsze emerytury dla rolników. W dużym stopniu Niemcy wykorzystały też możliwość współfinansowania pomocy dla rozwoju obszarów wiejskich ze środków unijnego Funduszu Orientacji i Gwarancji (EAGGF).

Główne działania podjęte w Niemczech w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich rozpatrzone zostaną w dwóch perspektywach finansowych, a mianowicie: 2000-2006 oraz 2007-2013.

1. Perspektywa finansowa 2000-2006

Niemiecka koncepcja i podstawowe regulacje dotyczące zasad wspierania rozwoju obszarów wiejskich w ramach poprzedniej perspektywy budżetowej powstały we wrześniu 2000 roku. Głównymi celami tej koncepcji były: zwiększenie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, zabezpieczenie istniejących i stworzenie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich oraz dalsza poprawa ochrony środowiska naturalnego i konserwacji przyrody. Nakreślone ramy i priorytety działań obejmowały cały kraj. Sformułowano pięć takich priorytetowych działań strategicznych.

⁸ St. Noleppa, F. Boehmert, op.cit.

⁹ BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

1) Pierwszy priorytet miał na celu poprawę struktur wiejskich. Jego działania wspierały przede wszystkim:

- komasację i konsolidację ziemi oraz pozytywne przemiany struktury agrarnej,
- budowę i remonty dróg wiejskich,
- renowację wsi i gospodarkę zasobami wodnymi,
- ochronę dziedzictwa kulturowego wsi,
- uproszczenie procedur dobrowolnej wymiany ziemi rolnej.

2) Drugi priorytet miał głównie za zadanie poprawę struktur produkcyjnych i marketingowych na wsi. Jego działania obejmowały:

- inwestowanie w gospodarstwa rolne i ich modernizację,
- promowanie jakości regionalnych i organicznych produktów rolnych,
- tworzenie grup oraz związków producentów rolnych,
- racjonalizację gospodarstw rolnych przez rekonstrukcję i modernizację urządzeń technicznych.

3) Trzeci priorytet skupiał się na bardziej zrównoważonym rozwoju rolnictwa na obszarach wiejskich. Wsparcie finansowe kierowane było do gospodarstw działających w mniej korzystnych warunkach oraz na obszarach o ograniczeniach środowiskowych. Wspierano:

- ekstensywne wykorzystanie łąk i pastwisk,
- wieloletnie odłogowanie ziemi w regionach wiejskich,
- ekstensyfikację metod produkcji rolnej,
- adaptowanie zagospodarowania ziemi do warunków lokalnych.

4) Czwarty priorytet dotyczył leśnictwa. Jego działania wspierały takie inwestycje leśne, jak:

- nowe zalesienia początkowe,
- unowocześnienie wycinki i przetwórstwa drewna,
- budowa dróg leśnych,
- ograniczanie szkód w lasach przez racjonalizację zbiorów leśnych,
- przetwarzanie i marketing płodów leśnych.

5) Piąty priorytet odnosił się do ochrony wybrzeży oraz zachowania i odtworzenia potencjału rolnictwa uszkodzonego w wyniku klęsk naturalnych. Działania tego priorytetu wspierały:

- stosowanie środków prewencji dla ochrony wybrzeży morskich,
- odtwarzanie potencjału rolnego zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych,
- zapobieganie powodziom i innym katastrofom naturalnym.

W tym okresie Niemcy wykorzystywały wszystkie dostępne działania opcjonalne. Preferencje wyrażały się natomiast w podziale środków. Prawie połowa budżetu przeznaczona została na działania rolno-środowiskowe, 22% na wspieranie adaptacji i rozwoju na obszarach wiejskich, ponad 17% na wsparcie dla obszarów ONW, pozostałe 10% na wszystkie inne działania opcjonalne.

2. Perspektywa finansowa 2007-2013

Niemcy notyfikowały Narodową Strategię Wspierania Obszarów Wiejskich we wrześniu 2006 roku¹⁰. W ramach bieżącej perspektywy budżetowej (2007-2013) obejmuje ona ekonomiczną, strukturalną, ekologiczną i społeczną analizę sytuacji na obszarach wiejskich oraz ich potencjału rozwojowego. Zawiera też ogólną koncepcję narodową, definiuje priorytety i wskaźniki osiągania priorytetowych celów dla potrzeb sterowania i ewaluacji w czasie realizacji strategii. Prezentuje również podział unijnych funduszy na poszczególne regiony Niemiec. Ta narodowa strategia została opracowana we współpracy z landami i przy udziale partnerów społecznych. Niektóre priorytety narodowe zostały nieco zmienione. Obok dotychczasowych, pojawiły się nowe priorytetowe cele i działania.

Główne cele narodowej, niemieckiej strategii wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w bieżącej perspektywie budżetowej obejmują:

- wzmocnienie konkurencyjności, rozwój nowych źródeł dochodów, ochronę oraz tworzenie miejsc pracy na wsiach, zarówno w samym rolnictwie, jak poza nim, a także w leśnictwie,
- poprawę warunków edukacji na obszarach wiejskich w celu tworzenia potencjału dla innowacyjności,
- wzmocnienie ochrony środowiska naturalnego, ochrony przyrody i zwierząt, poprawę jakości produktów wytwarzanych na wsi,
- zachowanie i rozwój dziedzictwa kulturowego wsi niemieckiej,
- ochronę i poprawę jakości życia mieszkańców wsi.

Jako główne działania służące realizacji powyższych celów wybrano:

- promowanie inwestycji na obszarach wiejskich, zarówno w rolnictwie i leśnictwie, jak i poza nimi,
- płatności kompensacyjne dla rolników doświadczających przeszkód środowiskowych oraz restrykcji prawnych dla rozwoju produkcji rolnej na niektórych obszarach wiejskich,

¹⁰ Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Raume 2007-2013. Bonn, BMELV, 2006.

- dobrowolne akcje środowiskowe podejmowane w rolnictwie i leśnictwie,
- szkolenia i rozwój informacji dla mieszkańców wsi,
- zintegrowane wielosektorowe strategie rozwojowe.

Uzasadnienie dla takiego podejścia w narodowej strategii wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest następujące¹¹. Tworzenie nowych i ochronę istniejących miejsc pracy na obszarach wiejskich można osiągnąć poprzez wzrost wartości dodanej i poprawę konkurencyjności, wspierając nowe rynki, innowacyjność, lepsze systemy jakościowe, premiowe produkty regionalne. Inwestowanie w przedsiębiorstwa rolne powinno więc być ukierunkowane na zwiększenie ich sprawności ekonomicznej i zdolności do wytwarzania dóbr o ponadnarodowych standardach jakościowych. Działania rolno-środowiskowe muszą mieć na celu przede wszystkim ochronę ekosystemów oraz bioróżnorodności. Dzięki strategicznemu zaangażowaniu w inne działania funkcjonujące w Niemczech, takie jak Natura 2000 czy promocja agroturystyki, wykorzystany zostanie efekt synergii. Wsparcie powinno jednak być silniej ukierunkowane na inicjatywy oddolne i wykorzystywanie spółdzielczości.

Operując czterema osiami priorytetowymi stworzonymi przez reformatörów WPR Unii Europejskiej, łatwiej zauważyć właściwe priorytety strategii niemieckiej wyrażające się w dystrybucji dostępnych środków finansowych. Łątwo zauważyć, że większość funduszy kierowana jest na działania Osi 1 i 2, a następnie Oś 3 oraz inicjatywę LEADER¹².

1) Ponad 25% budżetu przeznaczanego na rozwój wiejski przewidziano w Niemczech dla wspierania działań Osi 1, tj. zwiększenia konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa. Przyczyną jest konieczność wzrostu konkurencyjności międzynarodowej w warunkach odnowy struktur rolnych, postępu technologicznego, reformy WPR, rosnących wymogów jakościowych ze strony konsumentów żywności. Specyficzne cele Osi 1 w Niemczech obejmują:

- zwiększenie produktywności,
- poprawę jakości produktów,
- poprawę struktur rynkowych,
- lepszą ochronę środowiska naturalnego.

¹¹ St. Noleppa, F. Boehmert, op. cit.

¹² J. Wendisch. Politik für den ländlichen Raum vor neuen Herausforderungen. Landentwicklung aktuell, Ausgabe 2006.

Główne działanie to wspieranie inwestycji w gospodarstwach rolnych wraz z poprawą infrastruktury i struktury rynkowej. Specyficznymi działaniami, głównie o zasięgu regionalnym, są: ochrona wybrzeża, szkolenia dla rolników oraz prewencja przeciwpowodziowa.

2) Ok. 40% środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich kieruje się w Niemczech na wspieranie działań Osi 2 skoncentrowanych wokół ochrony środowiska naturalnego, krajobrazu i przyrody oraz dobrostanu zwierząt gospodarskich. Szczególną rolę odgrywają tu tzw. działania dobrowolne, wykraczające poza standardy nałożone przez przepisy prawa.

Aby przezwyciężyć problemy wynikające z dużego bezrobocia i pogarszającej się struktury demograficznej, niezbędne okazało się różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz stałe polepszanie jakości życia ich mieszkańców. Dlatego główne cele Osi 2 obejmują:

- zachowanie i poprawę bioróżnorodności na obszarach wiejskich,
- redukcję emisji szkodliwych substancji,
- zrównoważoną gospodarkę ziemią rolną,
- zapewnienie odpowiednich ekstensywnie wykorzystywanych pastwisk dla zwierząt produkcyjnych,
- poprawę stabilności substancji leśnej.

3) Prawie 1/4 dostępnych funduszy wspierających rozwój obszarów wiejskich kierowana jest w Niemczech na działania Osi 3, tj. na poprawę jakości życia na wsi oraz dywersyfikację działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Cele formułowane na szczeblu narodowym obejmują:

- ochronę i tworzenie zatrudnienia oraz źródeł dodatkowego lub bardziej stabilnego dochodu,
- poprawę perspektyw rozwojowych dla ludności wiejskiej na przyszłość,
- zapewnienie minimum podaży towarów i usług na wsi,
- ochronę dziedzictwa kulturowego wsi niemieckiej,
- poprawę wykorzystania czasu wolnego ludności wiejskiej,
- poprawę warunków rekreacji na obszarach wiejskich, sprzyjającej rozwojowi turystyki.

4) Ok. 6% budżetu na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich przeznaczają się w Niemczech na realizację inicjatywy LEADER (Oś 4). Specyficznym celem jest tu zwiększenie mobilizacji endogenicznego potencjału rozwojowego na obszarach wiejskich poprzez:

- poprawę kooperacji regionalnej,

- wzmocnienie zaangażowania głównych graczy lokalnych w rozwój regionu,
- promocję innowacyjności.

Narodowy Plan Strategiczny wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech można zobrazować na następującym schemacie.

Rys. 1. Narodowy Plan Strategiczny wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech według Osi Priorytetowych.



W celu poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa w ramach Osi 1 wsparcie kierowane będzie głównie na:

- rozwój potencjału ludzkiego – konsulting, informacja, szkolenia w zakresie agrobiznesu, wykorzystywanie innowacyjnych technologii, dostosowanie do warunków rynkowych, sprostanie wymogom cross-compliance;
- przyspieszanie inwestycji i promowanie innowacyjności jako warunku wstępnego dla wzrostu gospodarczego i modernizacji, produkcji i przetwórstwa odnawialnych produktów pierwotnych;
- poprawę jakości produktów rolnictwa i leśnictwa, wprowadzanie systemu zarządzania jakością oraz dokumentacji.

W ramach działań zorientowanych na wspieranie bioróżnorodności, zrównoważonego rolnictwa, zróżnicowania przestrzennego (Oś 2) pomoc będzie kierowana na wspieranie:

- ochrony wody i gleb oraz klimatu (działania wielosektorowe),
- rozwoju rolnictwa organicznego i obszarów wartościowych ekologicznie,
- odnawialnych zasobów oraz ekstensywnego sposobu produkcji rolnej,
- organizowania biotypów przyjaznych dla przyrody, przekształcanie gruntów ornych w użytki zielone,
- rozwoju nieprodukcyjnych inwestycji w leśnictwie, zalesiania gruntów, ochrony gleb leśnych,
- łączenia na danym terenie intensywnej i ekstensywnej gospodarki ziemią.

Aby poprawić warunki i jakość życia na obszarach wiejskich (Oś 3) oraz zróżnicowanie gospodarki na tych terenach, wspierane będą takie działania, jak:

- inwestycje promujące nowe idee, innowacyjne technologie, zwiększenie wykorzystania Internetu np. dla potrzeb marketingu turystyki,
- odnowa wsi i promocja jej dziedzictwa kulturowego jako koncepcja rozwoju wiejskiego,
- szkolenia zawodowe, informacja, doradztwo, pomoc w otwarciu własnego biznesu,
- szkolenia z zakresu zwiększania kompetencji, planowania, wdrażania programów rozwojowych.

Inicjatywa LEADER (Oś 4) wykorzystywać ma potencjalną synergię między pozostałymi trzema osiami priorytetowymi i między poszczególnymi programami wspierania działań. Ma też stanowić narzędzie mobilizacji lokalnego potencjału, integrowania lokalnych graczy, upowszechniania dobrych doświadczeń oraz testowania innowacji w praktycznym działaniu i w konkretnych warunkach.

Bazując na Narodowym Planie Strategicznym, każdy land opracował własny plan rozwoju regionalnego, uwzględniający ramy unijne, priorytety narodowe oraz własny regionalny partykularyzm. Poniżej zaprezentowane zostaną dwa przykłady takich programów regionalnych dla Bawarii i Brandenburgii, tj. starego i nowego landu Niemiec o zróżnicowanym znaczeniu rolnictwa i obszarów wiejskich.

Bawaria

Uwarunkowania. Jest to jeden z największych i najbogatszych landów w Niemczech. W przeciwieństwie do innych landów, liczba ludności Bawarii zwiększa się. Również w wielu obszarach wiejskich bilans migracji jest dodatni. Jest to ważny region rolniczy. Znajduje się tu niemal 1/3 wszystkich niemieckich gospodarstw rolnych (ok. 125 tys.). Są to głównie gospodarstwa rodzinne o relatywnie małej powierzchni. Przeciętna wielkość farmy w Bawarii wynosi 24 ha. Jednak tylko 25% zatrudnionych w bawarskim rolnictwie stanowią rolnicy dwuzawodowi, posiadający dodatkowe źródło dochodów poza rolnictwem. Równocześnie jest to region o dużych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Presja wysoko intensywnego i konkurencyjnego rolnictwa z jednej strony oraz rolnictwa ekologicznego bardziej przyjaznego dla środowiska naturalnego z drugiej, wymaga zróżnicowanego podejścia do projektowania polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w tym regionie.

Wybrana strategia. W swym programie rozwoju wiejskiego na lata 2007-2013 Bawaria forsuje politykę innowacyjną i wzrostową, która bierze pod uwagę wymiar ekonomiczny, ale także ekologiczny i społeczny. Głównym celem programu jest wzmocnienie obszarów wiejskich jako niezależnych i zróżnicowanych siedlisk oraz stworzenie i zachowanie równych warunków życia we wszystkich subregionach tego landu. W programie sformułowano następujące szczegółowe cele:

- stabilizacja gospodarstw rodzinnych przez poprawę ich konkurencyjności,
- zachowanie i tworzenie zatrudnienia przez wzrost konkurencyjności na wszystkich szczeblach sektora rolnego i leśnego,
- rozwój i ochrona nowych rynków, np. odnawialnej energii,
- zachowanie dziedzictwa kulturowego i typowego krajobrazu bawarskiego,
- podtrzymanie wysokich walorów przyrody,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju wsi.

Obszary wiejskie powinny być zdolne do tworzenia odpowiednich warunków dla wielofunkcyjnego, konkurencyjnego agrobiznesu oraz innowacyjnych małych i średnich firm handlowych i usługowych. Powinny też być przyjazne dla rodzin wiejskich, tworząc im właściwe otoczenie dla życia i pracy i kreując idee nowych modeli aktywnego społeczeństwa. Powinny też sprzyjać rekreacji mieszkańców miast, którzy chcą wypoczywać na obszarach wiejskich.

W Bawarii silny akcent kładziony jest na wspieranie ochrony środowiska i zrównoważony rozwój, a więc na działania Osi 2.

Tabela 5. Budżet Bawarii według poszczególnych Osi Priorytetowych

Osie	Ogółem wydatki publiczne w EUR	Udział EAFRD* w %	Środki EAFRD* w EUR
Oś 1	553 780 000	50	276 890 000
Oś 2	1 547 015 416	50	773 507 708
Oś 3	268 558 000	50	134 279 000
LEADER (Oś 4)	126 000 000	50	63 000 000
Wsparcie techn.	12 534 000	50	6 267 000
OGÓLEM	2 507 887 416	50	1 253 943 708

* European Agricultural Fund for Rural Development

Źródło: *Rural development plans in Germany (lipiec 2007 rok)*.

Brandenburgia

Uwarunkowania. Jest to nowy land, który przed ponownym zjednoczeniem Niemiec był częścią NRD. W jego skład wchodzi Berlin, który jednak ma wydzielony budżet na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Jest to region zróżnicowany demograficznie i zapóźniony w rozwoju gospodarczym. W otoczeniu Berlina liczba ludności zwiększa się, a w większym oddaleniu od stolicy szybko maleje. W Brandenburgii przeciętny poziom wartości dodanej brutto (GVA) na jednego mieszkańca stanowi 87% średniej krajowej. Dominuje sektor usług, jednak udział rolnictwa jest dwa razy większy niż przeciętnie w Niemczech. Zmniejsza się liczba gospodarstw rolnych, a 3/4 ziemi w regionie klasyfikowane jest jako ONW. Region charakteryzuje się dużą wartością krajobrazu i przyrody, czemu sprzyja wysoki odsetek lasów w całości powierzchni landu.

Wybrana strategia. Przy wyborze strategii jednym z ważniejszych czynników branych pod uwagę był poważny i stały spadek liczby ludności na obszarach oddalonych od Berlina. Wybrano trzy podstawowe cele, które będą wspierane w polityce rozwoju obszarów wiejskich:

- wzmocnienie tworzenia wartości dodanej oraz poprawa konkurencyjności rolnictwa przez ochronę i tworzenie nowych miejsc pracy, a także rozwój na obszarach wiejskich regionu gospodarki opartej o wiedzę,

- zachowanie i poprawa przyrodniczego potencjału landu, zmniejszanie ryzyka niekorzystnych zmian klimatycznych, wspieranie produkcji rolnej we wszystkich częściach regionu dla ochrony specyficznego krajobrazu Brandenburgii,
- wspieranie tworzenia zatrudnienia poza rolnictwem, stabilizowania populacji, poprawy jakości życia na obszarach wiejskich.

Program Brandenburgii jest dość równomiernie rozłożony między poszczególne zadania wszystkich Osi Priorytetowych. Znajduje to odzwierciedlenie w dystrybucji środków finansowych.

Tabela 6. Budżet Brandenburgii według poszczególnych Osi Priorytetowych

Osie	Ogółem wydatki publiczne w EUR	Udział EAFRD* w %	Środki EAFRD* w EUR
Oś 1	485 413 333	75	364 060 000
Oś 2	426 537 500	80	341 230 000
Oś 3	367 481 600	75	275 611 200
LEADER (Oś 4)	66 407 500	80	53 126 000
Wsparcie techn.	35 405 668	75	26 554 251
OGÓŁEM	1 381 245 601	X	1 060 581 451

* European Agricultural Fund for Rural Development

Źródło: *Rural development plans in Germany (lipiec 2007 rok).*

Tabela 7. Budżet Berlina według poszczególnych Osi Priorytetowych

Osie	Ogółem wydatki publiczne w EUR	Udział EAFRD* w %	Środki EAFRD* w EUR
Oś 1	2 280 000	50	1 190 000
Oś 2	1 330 909	50	732 000
Oś 3	0	75	0
LEADER (Oś 4)	0	80	0
Wsparcie techn.	0	75	0
OGÓŁEM	3 710 909	X	1 922 000

* European Agricultural Fund for Rural Development

Źródło: *Rural development plans in Germany (lipiec 2007 rok).*

Ogólny budżet na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 dla całego terytorium Niemiec wynosi 13 207 160 695 euro, w tym ze środków EAFRD: 8 112 517 055 euro.

3. Regiony modelowe

Szczególnym podejściem do polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech są tzw. „Regiony Modelowe”. Jest to inicjatywa szeroko wykorzystująca margines swobody pozostawiony w unijnej polityce rozwojowej krajom członkowskim. Koncepcja funkcjonuje poza WPR i opiera się na założeniu, że obszary wiejskie powinny harmonizować swe różnorakie funkcje, jak: życiową, zatrudnieniową, wypoczynkową, ekologiczną i w ten sposób tworzyć nowe trwałe miejsca pracy oraz źródła dochodów dla swych mieszkańców. To właśnie stanowi trzon całej inicjatywy.

Podstawą jej stworzenia było poszukiwanie odpowiedzi na szereg pytań i problemów dotyczących sposobu wspierania rozwoju obszarów wiejskich, takich jak:

- w jaki sposób można lepiej ukształtować mechanizmy promowania niemieckich obszarów wiejskich w celu ich dalszego rozwoju?
- jakie działania wspierające są konieczne dla poprawy regionalnego nastawienia konsumentów oraz uczynienia rolnictwa kompatybilnym z przyrodą i środowiskiem naturalnym w dłuższym okresie?
- jakie bodźce trzeba stworzyć i wdrożyć, aby zwiększyć wartość dodaną na obszarach wiejskich, wykreować nowe i zachować istniejące zatrudnienie, a także wzmocnić relacje wieś-miasto?

Poszukując odpowiedzi na te pytania, inicjatywa skupiła się na trzech głównych celach strategicznych:

- ogólnym wzmocnieniu obszarów wiejskich i stworzeniu dodatkowych miejsc pracy oraz źródeł dochodów w rolnictwie i poza nim,
- rozwijaniu rolnictwa przyjaznego dla przyrody i kompatybilnego ze środowiskiem naturalnym,
- szerszym uwzględnianiu potrzeb konsumentów.

Regiony Modelowe pomyślane były jako regionalne projekty pilotażowo-demonstracyjne. Ich koncepcja opiera się na zasadzie równoważenia i stabilizowania w czterech wymiarach: równości międzypokoleniowej, jakości życia, stabilności socjalnej oraz odpowiedzialności międzynarodowej. Modele obejmują działania ukierunkowane na produkcję żywności oraz jej przetwarzanie i marketing na szczeblu regionalnym. Zapewnia to większą przejrzystość całego łańcucha dystrybucyjnego, z uwzględnieniem aspektów środowiskowych i przy-

rodniczych, metod zarządzania, konserwacji i ochrony atrakcyjnego krajobrazu, wzmocnienia więzi między wytwórcami a konsumentami¹³.

Główną ideą jest identyfikacja i testowanie modeli gospodarek regionalnych, które oferują obiecujące rozwiązania dla wzmocnienia danego regionu z punktu widzenia osiągnięcia założonych celów. Jeśli projekt pilotażowy powiedzie się, dany region staje się „mnożnikiem” testowanych rozwiązań. Inicjatywa wystartowała na zasadzie konkursu o fundusze we wrześniu 2001 roku pod hasłem „Aktywne regiony kształtują przyszłość obszarów wiejskich”. Powstały regionalne grupy interesów obejmujące wszystkich aktorów zaangażowanych w rolnictwie i leśnictwie danego regionu, a także przedstawicieli konsumentów, władz lokalnych, rzemieślników, handlowców, służby zdrowia, edukacji itd. Grupy te zostały poproszone o przygotowanie swych zintegrowanych wizji rozwoju regionu. Wizje takie miały jasno precyzować, w jaki sposób zwiększy się wartość dodana w regionie przez wykorzystanie jego potencjału i dla potrzeb dalszego rozwoju regionu.

Złożono 206 projektów, które zostały ocenione przez specjalne jury złożone z reprezentantów zaangażowanych grup interesów, ale na szczeblu federalnym. Wybrano 33 projekty regionalne, a ich twórcy dokonali konkretyzacji swych pomysłów przedstawionych w projektach oraz ich operacjonalizacji w postaci zintegrowanych planów rozwoju. Plany zostały poddane ponownej selekcji, w wyniku której w marcu 2002 roku wybrano do finansowania 18 Regionów Modelowych.

Struktura całej inicjatywy była typowo oddolna. Państwo było wyłącznie pomysłodawcą i donatorem środków publicznych. Zapewniło też ogólne ramy programu, tzn. określiło ogólne cele i minimalne wymogi odnośnie struktur i procedur decyzyjnych, a także mechanizmów ewaluacji i kontroli. Społeczność wiejska, która musiała się zorganizować w Spółki Regionalne obejmujące wszystkich ważniejszych graczy lokalnych, dokonywała wyboru działań, które uznała za najbardziej odpowiednie dla osiągnięcia wyznaczonych celów ogólnych i własnych szczegółowych, określonych w Zintegrowanych Planach Rozwoju. Każdy Region Modelowy dysponował własnym budżetem zapewnionym przez Ministerstwo Rolnictwa Niemiec. Postępując zgodnie z zasadą subsydiarności i decentralizacji decyzji, przesunięto kompetencje od rządu do regionu. Stworzono w ten sposób silne regionalne zarządzanie, które zamiast przedstawi-

¹³ S. Elbe. *Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft – Begleitforschung 2004-2006*. Darmstadt: Sprint Consult, 2006.

celom lokalnej administracji powierzono doświadczonym menadżerom. Zastosowano też specjalną procedurę decyzyjną, ostateczną decyzję co do realizowanych projektów, celów i wsparcia finansowego podejmowano w regionie. Politycy i administracja czuwali jedynie nad przestrzeganiem prawa.

Regiony Modelowe okazały się sukcesem¹⁴. Sfinansowano łącznie 996 projektów. W ich wyniku stworzono 1464 miejsca pracy, z których 1156 pozostało po zakończeniu projektów pilotażowych. Wartość inwestycji przekroczyła 83 mln euro, z czego tylko 26 mln euro stanowiły środki publiczne, reszta to fundusze prywatnych inwestorów. Ok. 30% budżetu przeznaczono dla rolników, 25% dla konsumentów, 10% dla innych grup ludności aktywnej zawodowo na wsi (przetwórcy, rzemieślnicy, handlowcy, usługodawcy), 15% środków wykorzystano na potrzeby zarządzania regionalnego. Intensywność kapitału zaangażowanego w tworzenie nowych miejsc pracy oraz społeczna stopa zwrotu były w Regionach Modelowych wyższe niż przeciętnie w Niemczech. Działania te okazały się więc bardzo efektywne ekonomicznie. Zmobilizowano ludzi aktywnych, nawiązano współpracę między różnymi projektami realizowanymi w regionie. Wzmocniono regiony ekonomicznie i społecznie. Stworzono silną orientację własnych konsumentów na produkty i usługi lokalne i regionalne. Przyczyną sukcesu była też mobilizacja potencjału regionu dla rozwoju regionu. Prowadziło to do stałego rozbudowywania regionalnych spółek o dużej sprawności działania.

W realizacji inicjatywy zanotowano również niepowodzenia. Nie wszystkie ze 144 celów szczegółowych udało się zrealizować. Część z nich okazała się w praktyce niewykonalna. Przyczyny wystąpienia barier to przede wszystkim: mała motywacja ludzi pasywnych, którzy nie włączali się w realizację projektów lub nie mogli w nich znaleźć swego miejsca, większa niejednokrotnie troska o znalezienie odpowiedniego finansowania niż o prawdziwą współpracę, presja czasu przeznaczanego na realizację planów rozwojowych, który w niektórych przypadkach okazał się niedostateczny. Pewną przeszkodę w funkcjonowaniu Regionów Modelowych stanowiła też struktura prawna Niemiec oraz Unii Europejskiej, a szczególnie trudności lub wręcz niemożność łączenia źródeł finansowania projektów tej inicjatywy z funduszami wspierającymi programy unijne.

¹⁴ St. Noleppa, F. Boehmert, op. cit.

V. *WSPÓŁPRACA RZĄDU FEDERALNEGO Z REGIONALNYMI RZĄDAMI I PARTNERAMI SPOŁECZNYMI W REALIZACJI WPR*

W ostatnich latach dominującą na świecie tendencją stało się angażowanie partnerów społecznych w kreowanie polityki. Aktywne włączanie samorządów i organizacji zawodowych i społecznych w proces podejmowania decyzji dotyczących ich interesów, stale zyskuje na znaczeniu. Rosnące zaangażowanie społeczności lokalnych zmieniło wiele decyzji politycznych. W tym kontekście reforma WPR Unii Europejskiej, a szczególnie dotycząca jej drugiego filaru, tj. zasad wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, musi odbywać się w bliskiej współpracy między rządami narodowymi, władzami regionalnymi i lokalnymi partnerami społecznymi i ekonomicznymi.

Biorąc pod uwagę powyższe trendy i uwarunkowania, Niemcy stosują zasadę szerokiego włączania partnerów ekonomicznych i społecznych w proces decyzyjny dotyczący rolnictwa i obszarów wiejskich na możliwie najwcześniejszym etapie. Wychodząc z założenia, że sektor rolny i środowisko wiejskie składa się z wielu grup zawodowych i społecznych, nie tylko z rolników, interes wszystkich tych grup musi być w najwyższym stopniu brany pod uwagę podczas doskonalenia czy reformowania polityki wobec wsi i rolnictwa. Celem współpracy rządu niemieckiego z partnerami społecznymi i organizacjami zawodowymi i branżowymi jest przede wszystkim przewycięzanie konwencjonalnego podejścia sektorowo-grupowego. W to miejsce promuje się podejście kompleksowe ujmujące problemy w sposób całościowy i próbujące je kompleksowo rozwiązywać¹⁵.

Zaangażowanie partnerów społecznych w kreowanie i następnie realizowanie polityki może odbywać się na zasadach podejścia oddolnego lub odgórnego, co oznacza różnego typu relacje tworzące się w górę i w dół poszczególnych szczebli administracyjnych.

Podejście odgórne polega na tym, że w pierwszej kolejności uprawniony do tego organ administracji państwowej formułuje ogólne zasady systemu; następnie jest on uszczegóławiany przez władze niższych szczebli regionalnych, co sprowadza ogólną koncepcję do specyficznych elementów regionalnych. W takim podejściu możliwa jest współpraca i zaangażowanie różnych stron, jednak prawo do podjęcia decyzji jest przenoszone do niższych szczebli łańcucha decyzyjnego.

¹⁵ St. Noleppa, F. Boehmert: The cooperation between German Government and local self-governments and branch organizations in carrying out agricultural and rural policies in the framework of the EU policy. ASA Institut, Rheinbach, 2007.

Podejście oddolne oznacza, że podstawowe elementy systemu są najpierw szczegółowo określone na najniższym poziomie terytorialnym. Następnie elementy te są łączone na wyższych szczeblach, tworząc większe podsystemy, które z kolei podlegają ponownemu łączeniu na wyższych poziomach. Na końcu kształtuje się pełny system ogólny. Takie podejście stało się ostatnio nowym paradygmatem polityki rozwoju obszarów rolniczych i wiejskich. Zapewnia to bowiem zrównoważony rozwój tych obszarów uwzględniający wymiar ekonomiczny, środowiskowy i społeczny.

Poniżej zestawiono cechy, zalety i wady podejścia odgórnego i oddolnego, z punktu widzenia kreacji i implementacji polityki rozwoju wsi.

Tabela 8. Główne cechy, zalety i wady podejścia odgórnego i oddolnego

	Podejście odgórne	Podejście oddolne
Cechy	<ul style="list-style-type: none"> - Określenie kryteriów i akceptacja wniosków przez różne osoby. - Takie same kryteria dla wszystkich. - Równomierny rozkład przestrzenny. - Pisemna dokumentacja w języku urzędowym. - Wybór przez radę ekspertów. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficjenci biorą udział w określaniu kryteriów. - Kryteria zróżnicowane. - Zachęty do szerokiej dyskusji. - Przestrzenie komplementarne – podejście proaktywne. - Prosta dokumentacja. - Partycypacyjny wybór.
Zalety	<ul style="list-style-type: none"> - Redukcja zakłóceń. - Równe traktowanie kandydatów. - Zapobieganie sprzecznościom. - Dostępność dokumentacji. - Niezależność wyboru. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poprawa jakości projektu. - Równoważenie nierówności lokalnych i regionalnych. - Większa otwartość na nowe idee. - Wspieranie słabszych grup. - Mobilizacja dla konsensusu wspólnych wartości i spójności społecznej.
Wady	<ul style="list-style-type: none"> - Obniżenie mobilizacji społecznej. - Nasilanie nierówności. - Brak preferencji dla określonych beneficjentów. - Zawężone wyszukiwanie projektów. - Zniechęca małych wnioskodawców. - Skłonność do standaryzacji projektów. 	<ul style="list-style-type: none"> - Spowolnienie procesu decyzyjnego. - Projekty nie zawsze nastawione na efekty ekonomiczne. - Hamowanie procesu wyboru i obsługi wniosków. - Ryzyko nadmiernego rozdrobnienia projektów.

Źródło: FAO, 2007.

Stosowane w Niemczech zasady dalszej demokratyzacji publicznego procesu decyzyjnego okazały się sukcesem w dotychczasowych działaniach niemieckiej administracji. Z doświadczeń Niemiec na tym polu wynika, że

zamiast procesu konsultacji z grupami docelowymi danej polityki, lepsze efekty przynosi nawiązanie z nimi ścisłej współpracy na jak najwcześniejszym etapie, tak aby interesy tych grup i interes polityków zostały szybko zbilansowane. Ważne znaczenie odgrywa tu informacja, przejrzystość całego procesu i pełna otwartość na partnerów. Pomaga to budować zaufanie między partnerami procesu decyzyjnego i tworzyć sytuację, w której każda strona może czuć się wygrana w jakiejś dziedzinie. Współpraca ma sens tylko wówczas, gdy wszyscy partnerzy uzyskują na końcu procesu decyzyjnego pewną wartość dodaną. Pozyskanie partnerów, którzy są ważni dla osiągnięcia wyznaczonych celów, polega właśnie na jasnym określeniu, jakie będą ich specyficzne korzyści z podjęcia współpracy. Proces decyzyjny realizowany we współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami branżowymi powinien kreować wielu beneficjentów.

Kluczem jest partnerstwo, niezależnie od szczebla, na którym jest realizowane. Zawsze trzeba uwzględniać dwa aspekty:

1. nie tworzyć wrażenia ignorowania jakiegokolwiek z grup, gdyż może prowadzić to do kurczenia się akceptacji dla partnerstwa,
2. partnerstwa muszą być ściśle powiązane z istniejącymi strukturami administracyjnymi.

W tak prowadzonym procesie decyzyjnym niezbędna jest odpowiednia struktura zarządzania oraz neutralna mediacja, która pomaga łagodzić sprzeczności interesów, a przez to oszczędzać czas i środki. Decyzje polityczne dotyczące wsi i rolnictwa powinny umiejętnie wykorzystywać korzyści zarówno z podejścia oddolnego, jak i odgórnego. Ważne jest też uwzględnienie roli samorządów oraz władz niższych szczebli regionalnych. Włączenie partnerów lokalnych przynosi dwojakiego typu korzyści:

1. pozwala opinii publicznej wyrazić swe stanowisko oraz wyartykułować interesy regionalne, co może mieć znaczenie dla przygotowywanych szczegółowych decyzji, jakie mają zostać podjęte,
2. pozwala decydentom uwzględnić wyrażone opinie partnerów społecznych przed podjęciem właściwej decyzji.

Sposób angażowania w Niemczech partnerów społecznych w kreowanie polityki przedstawia poniższa tabela.

Tabela 9. Sposób angażowania partnerów społecznych w proces decyzyjny

Elementy	Instrumenty	Kiedy?	Kto?
Informacja	Spotkania, media, targi, pokazy	Faza początkowa przed identyfikacją projektów	Inicjatorzy projektu, wszyscy partnerzy, decydenci
Konsultacja	Audyty wiejskie, szkolenia, analiza partycypacyjna	Faza opracowania planu strategicznego	Grupy aktywnych mieszkańców, związki, grupy interesów
Wspólne opracowywanie	Tematyczne grupy robocze, symulacje, szkolenia dla aktorów lokalnych	Inicjowanie projektów, faza wdrażania	Partnerstwa, lokalne grupy interesów
Wspólne podejmowanie decyzji	Partycypacyjny wybór projektów, symulacja, utrzymywanie partnerstwa	Faza selekcji, ustalenie wytycznych i strategii wdrażania, Analiza wyników oceny partycypacyjnej	Partnerstwa, inicjatorzy projektu

Źródło: Niemieckie Ministerstwo rolnictwa (BMELV).

VI. PODSUMOWANIE

Podsumowując niniejsze rozważania, trzeba przede wszystkim stwierdzić, że Niemcy w sposób bardzo celowy wykorzystują margines swobody pozostawiony dla decyzji narodowych przez wspólnotowe ramy reformowanej WPR, i to zarówno wąski margines istniejący w zakresie pierwszego filaru (polityki rynkowej), jak i znacząco szerszy dotyczący filaru drugiego (polityka rozwojowa). Sposób ten pozwala na lepsze rozwiązywanie podstawowych problemów niemieckiego rolnictwa, a także poszczególnych regionów i obszarów wiejskich.

Niemcy, pod wpływem nowych warunków, jakie przyniosło ponowne zjednoczenie kraju, zmieniły nie tylko opcję strategiczną w podejściu do rozwiązywania podstawowych problemów wsi i rolnictwa, ale także zastosowały nowy paradygmat wdrażanej polityki, w którym coraz bardziej znaczącą rolę odgrywa aktywizowanie społeczności lokalnych i regionalnych wokół rozwiązywania własnych problemów rozwojowych. Szerokie włączanie partnerów spo-

łecznych w proces decyzyjny pozwoliło też na osiągnięcie większej efektywności podejmowanych działań, i to nie tylko w wymiarze społecznym czy środowiskowym, ale także ekonomicznym.

Niemcy w sposób bardzo przemyślany tworzą w ramach koncepcji unijnych, własne dodatkowe systemy interwencji, których system Unii Europejskiej nie może zaoferować. Wybierają też takie formy działań opcjonalnych, które wzajemnie się uzupełniają, tworzą spójny system wsparcia wsi i rolnictwa w Niemczech, dobrze dostosowany do istniejących uwarunkowań globalnych i regionalnych. Jednocześnie cały realizowany w Niemczech model polityki jest bardzo pragmatyczny, ponieważ jest zorientowany na konkretne problemy i zadania.

Podejście niemieckie do wdrażania zreformowanej WPR Unii Europejskiej przekracza znacznie ramy samego sektora rolnego, który mimo to jest traktowany jako najważniejszy element determinujący rozwój obszarów wiejskich. System niemiecki jest też czymś więcej niż tylko czystą pomocą finansową. Oferuje bowiem środki i działania ukierunkowane na zwiększenie i wzmocnienie kompetencji środowiska wiejskiego. Dzięki temu pomaga wykorzystać potencjał, który do tej pory był w Niemczech wykorzystywany w stopniu dalece niezadowalającym.

LITERATURA

1. Ch. Boese: Possibilities for carrying out national agricultural policy and strategy under the CAP – the experience of Germany. ASA Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH, Rheinbach 2005.
2. St. Noleppa, F. Boehmert: The extent to which the national decisions concerning rural development policies can be taken by national governments under the CAP. ASA Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH, Rheinbach 2006.
3. Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Raume 2007-2013. Bonn, BMELV 2006.
4. St. Noleppa, F. Boehmert: The cooperation between German Government and local self-governments and branch organizations in carrying out agricultural and rural policies in the framework of the EU policy. ASA Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH, Rheinbach 2007.

5. S. Elbe: Regionen Aktiv-Land gestaltet Zukunft – Begleitforschung 2004-2006. Darmstadt, Sprint Consult 2006.
6. Rural development plans in Germany. Bonn, BMELV 2007.
7. J. Wendisch: Politik für den ländlichen Raum vor neuen Herausforderungen. Landentwicklung aktuell. Ausgabe 2006.
8. Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Raume 2007-2013. Bonn, BMELV 2006.
9. Andreas Hermes Akademie: Trends und Fakten zur Landwirtschaft. Bonn, 2005.
10. A. Heider: Implementation of the CAP reform in Germany. Budapeszt, materiały z konferencji CWRS, 2004.
11. C. Thoroë: The hierarchy of agricultural policies: European Union, Federal Republic and Federal States, w: S. Tangermann: Agriculture in Germany. Frankfurt nad Menem, 2000.
12. L. Schroeer: CAP reform 2003: Deconstructing decoupling. GAIN Report E34044. Bruksela, 2004.

Mgr Barbara Wieliczko

DOŚWIADCZENIA FRANCJI W REALIZACJI NARODOWEJ STRATEGII ROLNEJ I WIEJSKIEJ W RAMACH WPR

I. CHARAKTERYSTYKA FRANCUSKIEGO ROLNICTWA I JEGO PROBLEMÓW STRATEGICZNYCH

Francja jest drugim na świecie eksporterem artykułów rolnych. Przemysł rolno-spożywczy odgrywa znaczną rolę w przemyśle Francji.

- Udział przemysłu rolno-spożywczego w wartości dodanej brutto francuskiego przemysłu: 10%;
- Zatrudnienie w rolnictwie: 3,8% zatrudnienia w branży rolno-spożywczej;
- Udział rolnictwa w PKB: 2,2%¹⁶.

1. Struktura obszarowa

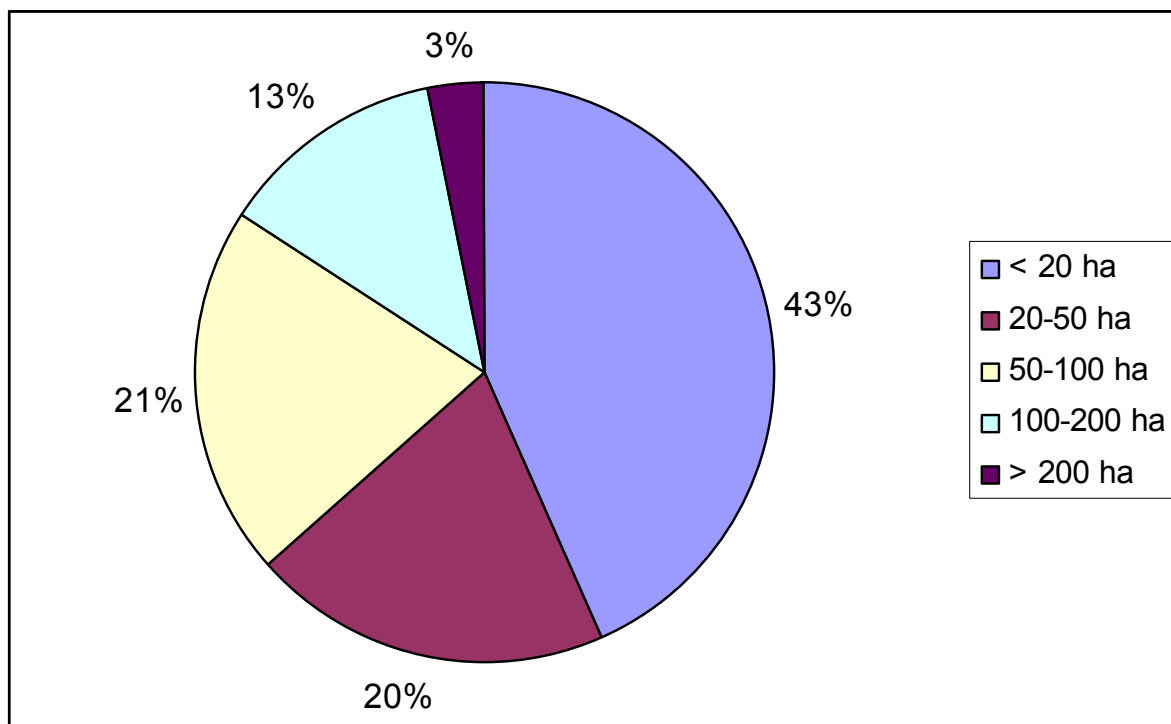
We Francji¹⁷ funkcjonuje 545 347¹⁸ gospodarstw rolnych, wśród których ok. 64% (346 500 gospodarstw) to gospodarstwa o charakterze zawodowym. Biorąc pod uwagę wszystkie gospodarstwa rolne, w strukturze obszarowej dominują te najmniejsze, czyli gospodarstwa o powierzchni poniżej 20 ha UR (wykres 1). Kolejne 20% gospodarstw stanowią te o pow. z przedziału 20-50 ha UR. Natomiast gospodarstwa największe – pow. 200 ha UR to jedynie 3% wszystkich gospodarstw.

¹⁶ European Commission, DG AGRI, France: Rural development plan for the „hexagone” (excluding Corsica) MEMO/07/247, Brussels 20.06.2007.

¹⁷ Prezentowane opracowanie dotyczy jedynie europejskiego terytorium Francji. Pominięto problematykę dotyczącą zamorskich obszarów należących do Francji.

¹⁸ Dane pochodzą ze spisu powszechnego z roku 2005. Źródło: <http://agreste.agriculture.gouv.fr?IMG/pdf/structure2006T1-2.pdf>

Wykres 1. Struktura obszarowa wszystkich francuskich gospodarstw rolnych



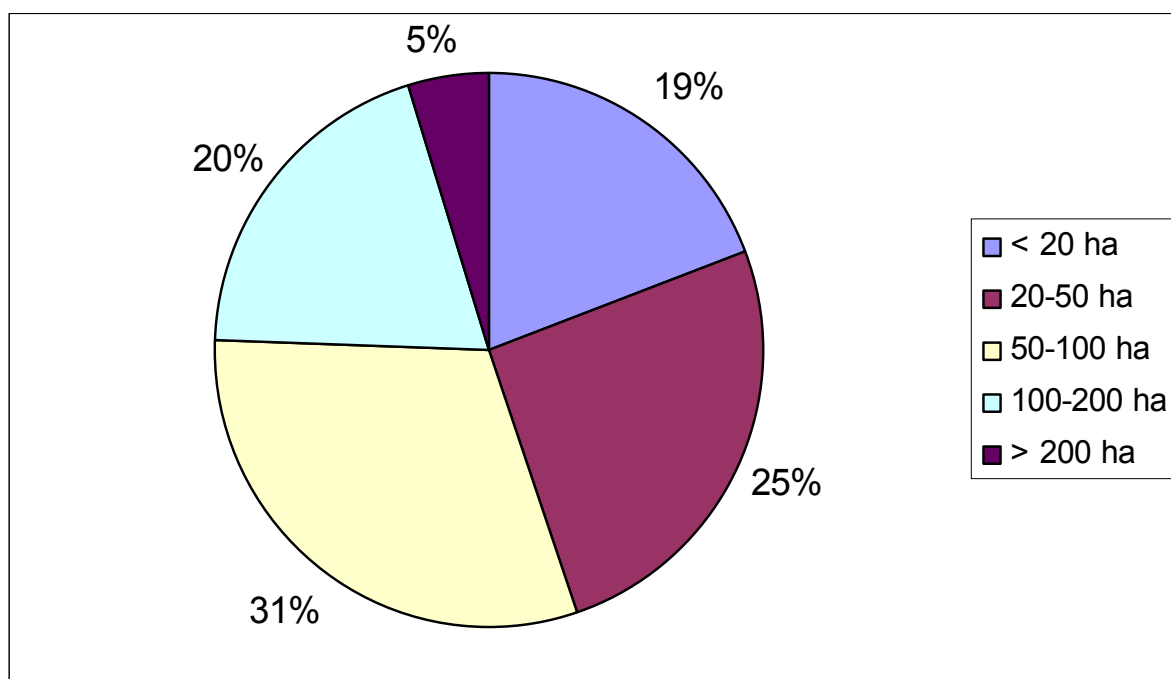
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych AGRESTE.

W przypadku gospodarstw zawodowych struktura obszarowa wygląda inaczej (wykres 2). Udział gospodarstw najmniejszych jest ponad dwukrotnie mniejszy niż w populacji wszystkich francuskich gospodarstw rolnych. Gospodarstwa zawodowe we wszystkich pozostałych kategoriach mają większy udział w strukturze obszarowej niż w grupie wszystkich podmiotów tego sektora.

Duże zróżnicowanie struktury obszarowej francuskich gospodarstw rolnych może stanowić przyczynę niechęci kolejnych francuskich rządów do podejmowania reform w rolnictwie, gdyż niezależnie od ich kierunku zazwyczaj wiązałyby się z pojawieniem się znacznej grupy gospodarstw tracących na nowych rozwiązaniach¹⁹.

¹⁹ Pogląd zaprezentowany w opracowaniu *Agricultural policies in France: from EU regulation to national design* przygotowanym przez Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe na zlecenie IERiGŻ-PIB, grudzień 2007, s. 9.

Wykres 2. Struktura obszarowa francuskich gospodarstw zawodowych



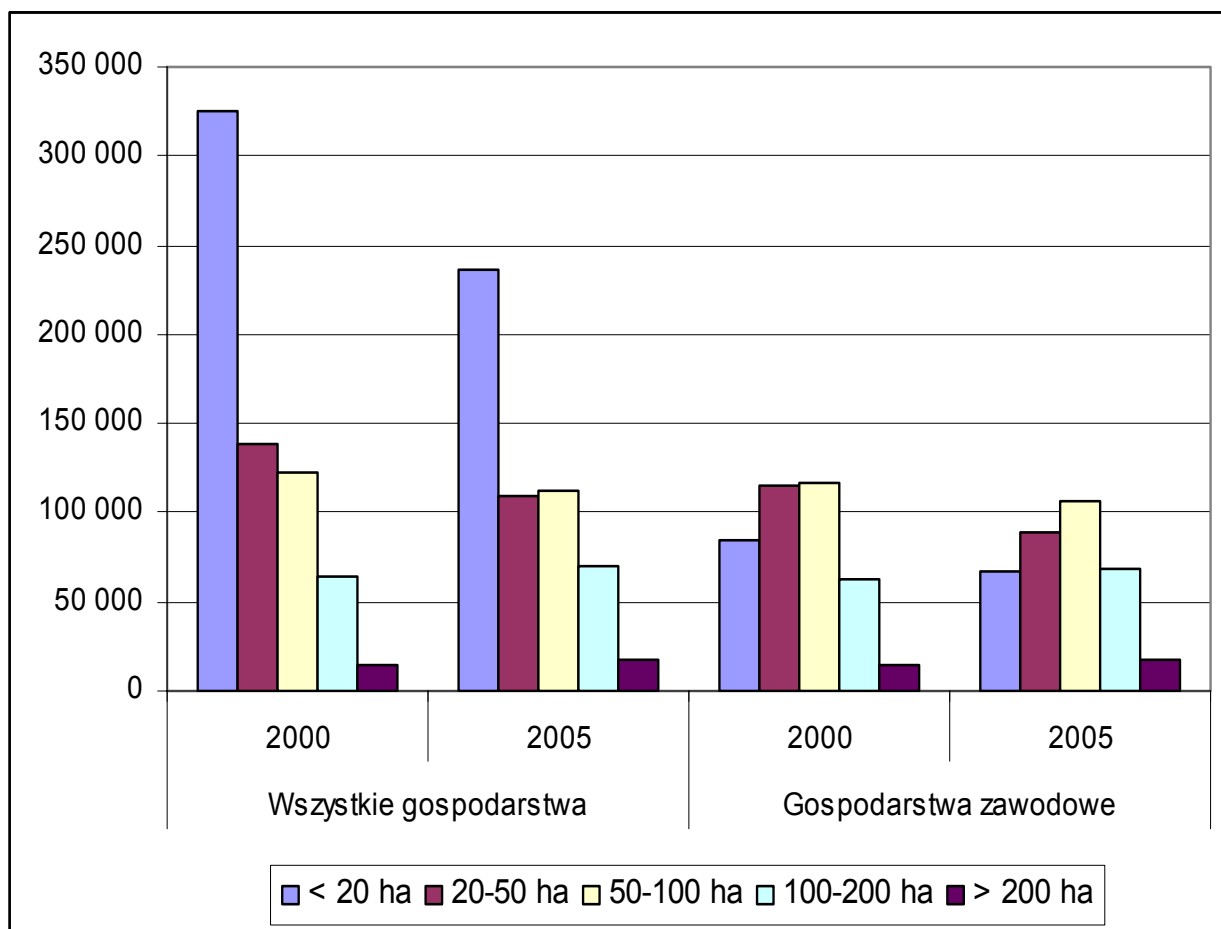
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych AGRESTE.

Podobnie jak w wielu innych państwach, we Francji obserwowany jest systematyczny wzrost wielkości gospodarstw rolnych przy jednoczesnym spadku ich liczby. Zarówno w populacji gospodarstw zawodowych, jak i wszystkich gospodarstw rolnych w okresie 2000-2005 nastąpił spadek liczby gospodarstw o powierzchni mniejszej niż 100 ha UR (wykres 3). Największy spadek odnotowano w grupie gospodarstw najmniejszych – do 20 ha UR. W przypadku wszystkich gospodarstw w roku 2005 grupa gospodarstw najmniejszych liczyła 236 662 podmioty, co stanowiło niespełna 73% ich liczby z roku 2000. Natomiast wśród podmiotów o powierzchni powyżej 100 ha UR odnotowano wzrost liczby gospodarstw. W kategorii do 200 ha UR wyniósł on ok. 9%, zaś w przypadku gospodarstw pow. 200 ha UR sięgnął ok. 19%.

W analizowanym okresie nastąpił spadek łącznej liczby gospodarstw rolnych zarówno wśród podmiotów zawodowych, jak i wszystkich gospodarstw. W roku 2005 liczba zawodowych gospodarstw rolnych stanowiła 88% ich liczby odnotowanej w roku 2000, zaś w grupie wszystkich gospodarstw jedynie 82%²⁰.

²⁰ Obliczenia własne na podstawie danych AGRESTE.

Wykres 3. Liczba gospodarstw rolnych w poszczególnych kategoriach obszarowych w latach 2000 i 2005

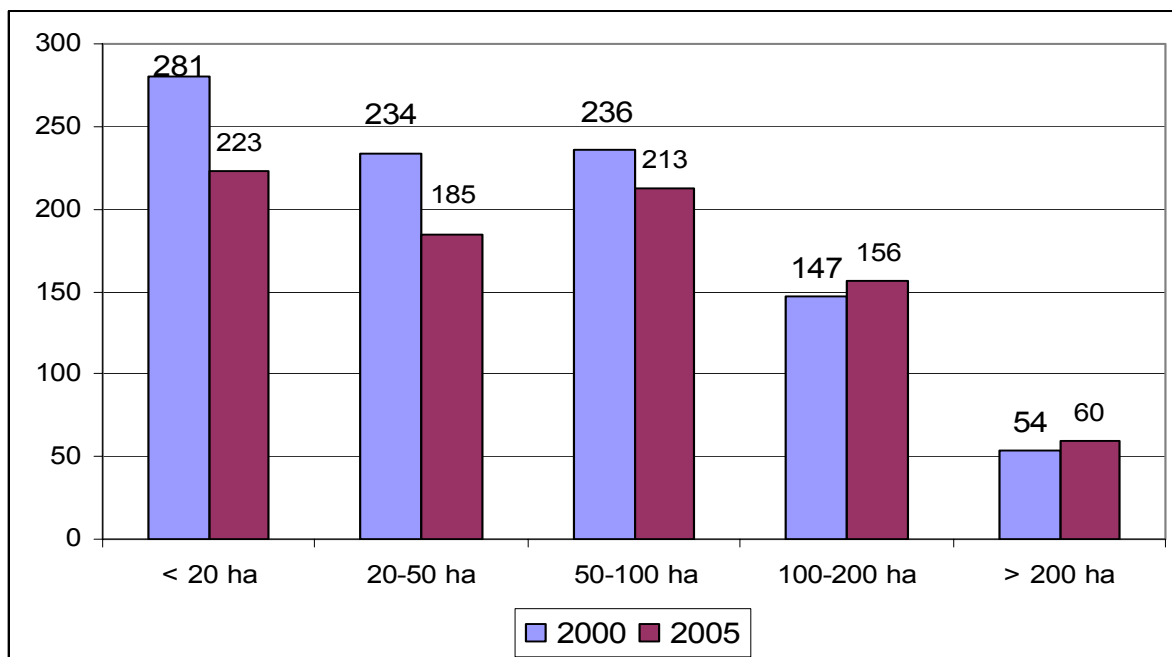


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych AGRESTE.

Analogiczne tendencje, jak w przypadku zmian liczby podmiotów w poszczególnych kategoriach obszarowych gospodarstw obserwowane są w odniesieniu do wielkości zatrudnienia w przeliczeniu na liczbę pełnozatrudnionych (wykres 4). Łącznie w latach 2000-2005 nastąpił spadek liczby zatrudnionych z 950,7 tys. do 836,0 tys. osób w grupie wszystkich gospodarstw oraz z 834,7 tys. do 751,1 tys. osób w grupie gospodarstw zawodowych, co daje przeszło 10% spadek zatrudnienia w tym okresie²¹.

²¹ Obliczenia własne na podstawie danych AGRESTE.

Wykres 4. Liczba zatrudnionych w grupie wszystkich gospodarstw rolnych w latach 2000 i 2005 (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych; w tys. osób)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych AGRESTE.

W latach 2000-2005 jedynie nieznacznie – o ok. 1% zmniejszyła się powierzchnia użytkowana rolniczo. W roku 2005 wynosiła ona 27,5 mln ha, biorąc pod uwagę wszystkie gospodarstwa rolne. Natomiast gospodarstwa zawodowe operowały na łącznej powierzchni sięgającej 25,3 mln ha, co stanowi ok. 92% powierzchni wykorzystywanej rolniczo²².

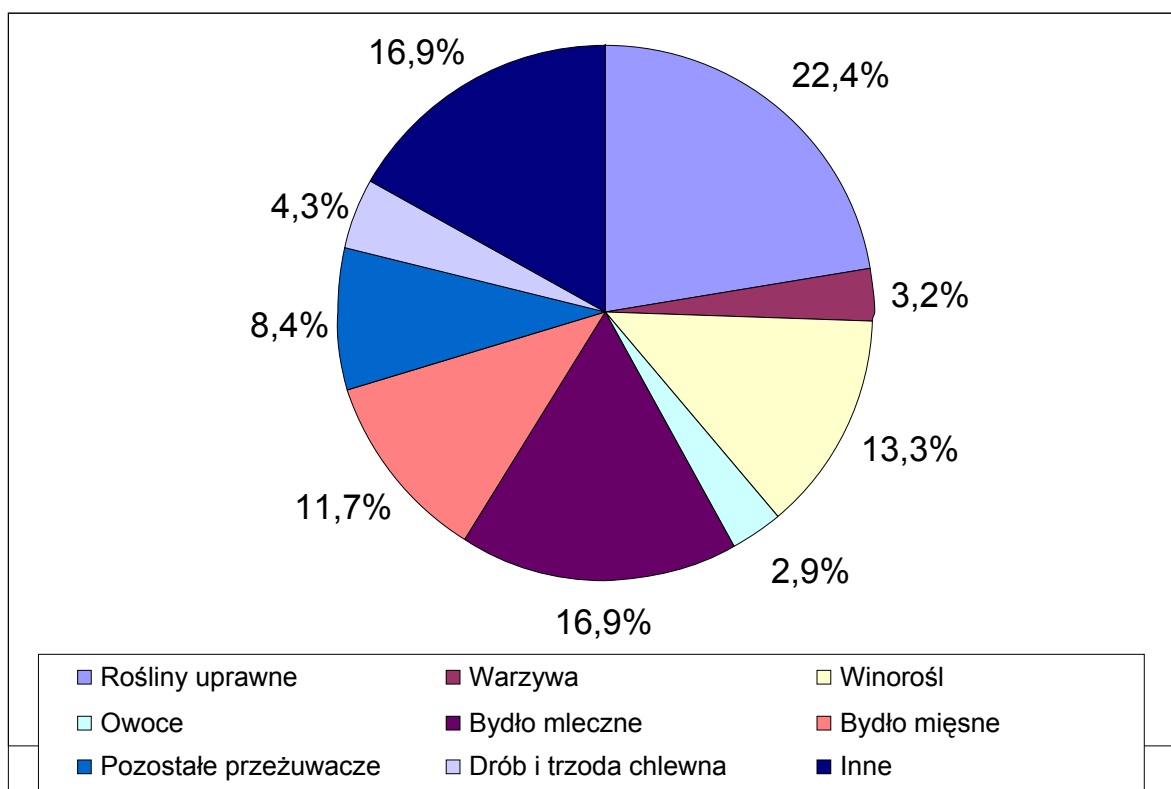
2. Struktura produkcji

Największą grupę zawodowych gospodarstw rolnych we Francji stanowią te związane z uprawą zbóż, roślin oleistych i wysokobiałkowych, które w roku 2005 stanowiły ponad 22% gospodarstw (wykres 5). Drugą pod względem liczebności grupę stanowią gospodarstwa zajmujące się hodowlą bydła mlecznego, a kolejną, typową dla Francji – grupa podmiotów prowadzących winnice. Znaczną grupę – 16,9% gospodarstw – stanowią również gospodarstwa zakwalifikowane do kategorii „inne”, z których większość to podmioty prowadzące produkcję mieszaną²³.

²² Obliczenia własne na podstawie danych AGRESTE.

²³ Struktura wszystkich francuskich gospodarstw rolnych pod względem głównego kierunku produkcji jest bardzo zbliżona do struktury w grupie gospodarstw zawodowych.

Wykres 5. Struktura zawodowych gospodarstw rolnych wg głównego kierunku produkcji w roku 2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych AGRESTE.

W okresie 2000-2005 nastąpił spadek liczby podmiotów we wszystkich typach produkcji. Najbardziej zmalała liczba podmiotów o kierunkach produkcji: owoce oraz bydło mleczne. W obu przypadkach spadek wyniósł ok. 17%. Natomiast najmniejszy spadek odnotowano w odniesieniu do liczby gospodarstw hodujących bydło mięsne – nieco ponad 4%.

Biorąc pod uwagę powierzchnię gospodarstw związanych z danym typem produkcji, największy spadek UR odnotowano w przypadku gospodarstw zajmujących się produkcją owoców. Gospodarstwa prowadzące produkcję: drobiu i trzody chlewnej, roślin uprawnych, warzyw, winorośli i bydła mięsnego wykazywały wzrost powierzchni, przy czym największy wzrost – ponad 11% – dotyczył gospodarstw o głównym kierunku produkcji bydło mięsne.

W przypadku wielkości zatrudnienia największa liczba pracujących związana jest z roślinami uprawnymi – 18% i prowadzeniem winnic – 17,5%. W okresie 2000-2005 zatrudnienie zmniejszyło się w gospodarstwach wszyst-

kich kierunków produkcji. Skala spadku poziomu zatrudnienia była zbliżona do skali spadku liczby gospodarstw związanych z danym typem produkcji²⁴.

II. POLITYKA WOBEC RYNKÓW ROLNYCH

1. Wdrażanie reformy WPR z 2003 roku we Francji

1.1. Płatności bezpośrednie

Francja zdecydowała się wprowadzić od roku 2006 system płatności oddzielonych od produkcji przyjęty w ramach reformy WPR w roku 2003. Przyjęte przez Francję rozwiązania szczegółowe zachowują dopuszczalne powiązania pomiędzy wielkością produkcji a przyznawanymi płatnościami. W dokumencie opracowanym przez Zgromadzenie Narodowe²⁵ zapisano, iż „tym samym francuski system stanie się najbardziej skomplikowany spośród wszystkich państw /wdrażających obecnie reformę/, jednakże jest to uzasadnione wszystkimi cechami francuskiego rolnictwa”²⁶.

Przyjęte we Francji rozwiązania:

- jednolita płatność na gospodarstwo, której poziom oparty jest na skali dopłat z okresu referencyjnego;
- utrzymanie powiązania z produkcją:
 - a. płatności do roślin uprawnych – 25% dopłaty;
 - b. premii na owce i kozy – 50%;
 - c. płatności do nasion (wybrane gatunki);
 - d. premii rzeźnych do cieląt – 100%;
 - e. premii rzeźnych do dorosłych sztuk bydła – 40%;
 - f. premii dla krów mamek – 100%;
 - g. płatności na obszarach najbardziej oddalonych – 100%;
 - h. płatności do chmielu – 25%.

Podstawowym powodem uzasadniającym częściowe utrzymanie powiązania płatności bezpośrednich z produkcją jest, zgodnie z założeniami reformy WPR, chęć zapobieżenia całkowitej rezygnacji z prowadzonej działalności rolniczej. W związku z tym Francja zdecydowała się na wykorzystanie maksymal-

²⁴ Obliczenia własne na podstawie danych AGRESTE.

²⁵ Assemble Nationale, *Livre Blanc. Mission tripartite. Réforme de la PAC et DPU*. Rapporteur: Jean-Paul Ancaux, Député de Saône-et-Loire, Mai 2005.

²⁶ Assemble Nationale, *op. cit.*, s. 7.

nych dopuszczalnych limitów. Ocenia się, że ok. 70%²⁷ płatności we Francji jest nadal związanych z produkcją.

Rozwiązania dotyczące wartości płatności przysługujących poszczególnym gospodarstwom zostały oparte na danych o wysokości otrzymywanych płatności z I filaru WPR w okresie 2000-2002²⁸. W ramach nowego systemu francuskim rolnikom przydzielono tzw. prawo do jednolitej płatności (fr. *droits à paiement unique – DPU*)²⁹, które podlega obrotowi rynkowemu, jednakże ograniczonemu do obszaru danego NUTS 3.

Dodatkowo, w celu zapobieżenia spekulacjom i komasacji praw do płatności, na okres trzech pierwszych lat funkcjonowania systemu (lata 2007-2010) wprowadzono 50% podatek dochodowy od transakcji niepowiązanych z obrotem ziemią rolniczą. Po roku 2010 stawka tego podatku spadnie do 30%. Dla porównania opodatkowanie transakcji, które obejmują transfer ziemi rolniczej wynosi 3%, zaś transakcje dotyczące zakupu dokonywanego przez młodego rolnika nie podlegają opodatkowaniu.

Istotnym elementem przewidzianym przez reformę WPR z 2003 r. dotyczącą systemu płatności bezpośrednich jest możliwość utworzenia **rezerwy krajowej** praw do płatności bezpośrednich. Francja w pełni wykorzystwała tę możliwość widząc w niej instrument pozwalający przynajmniej w minimalnym stopniu kontrolować obrót prawami do płatności. Płatności przeznaczone początkowo na rezerwę stanowiły 3% kwoty przyznanej Francji, co stanowi maksymalny dopuszczalny limit. Dodatkowo, rezerwę zasilają prawa do płatności, które nie zostały wykorzystane przez trzy kolejne lata. Rezerwa wykorzystywana jest w celu przyznania praw do płatności młodym rolnikom³⁰ oraz innym rolnikom przejmującym gospodarstwa rolne. Rezerwa krajowa wykorzystywana jest również na wsparcie programów specjalnych, których celem jest przyznanie prawa do płatności bezpośrednich rolnikom, któ-

²⁷ Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, *op. cit.*, s. 15.

²⁸ Sposób przyznawania praw do płatności oddzielonych od produkcji i postępowania w różnych przypadkach dotyczących np. sprzedaży czy transferu części lub całości gospodarstwa zostały szczegółowo omówione w dokumencie: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Gestion des Droits Paiement Unique (DPU). Declina-tion nationale*, Paris Juillet 2005.

²⁹ Szczegółowy opis DPU w kontekście rozwiązań prawnych związanych z nową formą płatności bezpośrednich zawiera publikacja: Peignot B., Millard J.-B., 2007. La mise en oeuvre du paiement unique par l'Administration et les Juridictions Nationales. Commission III, XXIVth European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Caserta (Naples), 26-29th September 2007. Dostępna na stronie: http://www.cedr.org/english/documents/caserta/commission3/CIII_FRA_FR.pdf

³⁰ W przypadku tej grupy prawo do płatności musi być wykorzystane przez 5 kolejnych lat od uzyskania tego przywileju oraz nie może podlegać obrotowi rynkowemu w tym okresie. W przeciwnym razie zostanie ponownie włączone do rezerwy krajowej.

rzy wdrażali określone narzędzia polityki rolnej (przede wszystkim instrumenty rolnośrodowiskowe) w ostatnich latach.

Programy specjalne obejmują m.in. następujące działania:

1. prawo do jednolitej płatności dla rolników, którzy w okresie 1 stycznia 2000-15 maja 2004 całkowicie zrezygnowali z hodowli bydła mlecznego i/lub krów mamek na rzecz m.in. kóz czy owiec³¹;
2. prawo do jednolitej płatności za czasowe zajmowanie ziemi związane z wykonywaniem robót publicznych (dotyczących dużej infrastruktury – np. budowa autostrad czy linii kolejowych) w okresie 2000-2002. Beneficjentami tego świadczenia mogą być rolnicy, którzy w odniesieniu do zajętej robotami ziemi nie otrzymali płatności w tamtym okresie oraz gdy średnia powierzchnia zajęta przez roboty była mniejsza niż 1ha³²;
3. prawo do jednolitej płatności związane z realizacją planu naprawy „Agriculteur en difficulté”. Beneficjentami mogą być ci rolnicy, którzy w latach 1999-2002 wdrażali program naprawczy³³;
4. prawo do jednolitej płatności z tytułu przestawienia kierunku produkcji w okresie 2000-2002 z produkcji nieobjętej dopłatami na produkcję objętą nimi wynikającego z zerwania kontraktu z zakładem przetwórczym z powodów niezależnych od rolnika³⁴;
5. prawo do jednolitej płatności z tytułu produkcji, która nie była wspierana dopłatami w okresie 2000-2002, ale daje prawo do świadczenia w ramach nowego systemu³⁵;
6. prawo do jednolitej płatności z tytułu zakupu kwoty produkcyjnej tytoniu po 15 maja 2004³⁶;

³¹ Wsparcie w ramach tego programu nie może być łączone z pomocą na cele inwestycyjne, wsparciem młodych rolników na zagospodarowanie się oraz programem pomocy „Agriculteur en difficulté”. Szersze informacje na temat tego programu zawiera publikacja: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre de la reconversion totale d'un atelier bovin allaitant ou laitier entre 2000 et le 15 mai 2004*.

³² Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre d'une occupation temporaire de terres pour des travaux d'utilité publique au cours de la période de référence 2000-2002*.

³³ Wsparcie w ramach tego programu nie może być łączone z pomocą w ramach programu płatności dla rolników, którzy w okresie 1 stycznia 2000-15 maja 2004 całkowicie zrezygnowali z hodowli bydła mlecznego i/lub krów mamek. Szersze informacje na temat tego programu zawiera publikacja: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre d'un plan de redressement „Agriculteur en difficulté” entre 1999 et 2002*.

³⁴ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre d'une reconversion subie entre 2000 et 2006 (rupture de contrat ou programme collectif d'arrachage)*.

³⁵ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre de la production en 2006 de cultures non aidées au cours de la période de référence 2000-2002 mais permettant l'activation des DPU*.

7. prawo do jednolitej płatności z tytułu zakupu na rzecz Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)^{37,38}.

Francuski system rezerwy krajowej ma dwa szczeble. Rezerwa tworzona jest na poziomie poszczególnych jednostek NUTS3 oraz na poziomie centralnym. Rezerwa centralna może być przeznaczona jedynie na nowe prawa do płatności. Natomiast rezerwy na poziomie NUTS3 mogą być przeznaczone zarówno na nowe prawa do płatności, jak i na powiększenie wartości już przyznanych praw.

Francja nie skorzystała natomiast z możliwości wprowadzonej art. 69 rozporządzenia KE nr 1782/2003³⁹, które umożliwia przyznanie dodatkowych płatności w ramach 10% krajowej sumy środków przeznaczonych na płatności bezpośrednio gospodarstwom prowadzącym określone typy produkcji, które wymagają ochrony czy są przyjazne środowisku lub wdrażają programy jakości produkcji.

1.2. Zasada wzajemnej zgodności

We Francji zasada wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*)⁴⁰ była wdrażana stopniowo począwszy od roku 2005:

- 2005:
 - dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska (ang. *good agricultural and environmental culture – GAEC*)⁴¹:

³⁶ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre de l'achat d'un quota de tabac après le 15 mai 2004*.

³⁷ Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) jest stowarzyszeniem nienastawionym na zysk. Podlega kontroli ministerstwa właściwego ds. rolnictwa oraz ministerstwa właściwego ds. gospodarki. Celem działalności SAFER jest wspieranie trwałego rozwoju obszarów wiejskich. Głównym sposobem realizacji celu postawionego przed SAFER jest wspieranie tworzenia i prowadzenia działalności rolniczej i leśnej na obszarach wiejskich.

³⁸ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre d'un achat à la SAFER entre 2000 et 2006 de terres préalablement préemptées*.

³⁹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001.

⁴⁰ Szerokie omówienie problematyki związanej z zasadą wzajemnej zgodności zawiera publikacja: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, *Wstępna analiza instrumentu cross-compliance w kontekście przyszłej implementacji w Polsce*. Warszawa, luty 2006 r.

⁴¹ Na poziomie UE zostały określone jedynie ogólne ramy określające zakres dobrej kultury rolnej (Rozporządzenie Rady 1782/2004). Państwa członkowskie samodzielnie określają minimalne wymagania stanowiące dobrą kulturę rolną. We Francji, poza wymogami na poziomie centralnym, występują również wymagania wyznaczone dla poszczególnych NUTS3 odpowiadające specyfice danego obszaru.

- a) gospodarowanie rzyskiem;
 - b) gospodarka zasobami wody;
 - c) zmianowanie i różnorodność upraw;
 - d) zachowanie cech krajobrazu;
 - e) ochrona pastwisk trwałych;
 - f) ochrona gleb przed erozją.
- ustawowe warunki gospodarowania (ang. *statutory management requirements – SMR*)⁴² – 9 dyrektyw:
 - a) dyrektywy dotyczące ochrony środowiska (5 dyrektyw);
 - b) dyrektywy związane z identyfikacją i rejestrowaniem zwierząt (4 dyrektywy).
- 2006:
- ustawowe warunki gospodarowania – 7 dyrektyw:
 - a) dyrektywa dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin;
 - b) dyrektywa dotycząca zakazu stosowania hormonów w produkcji zwierzęcej;
 - c) dyrektywy dotyczące notyfikacji chorób zwierzęcych (3 dyrektywy);
 - d) dyrektywa dotycząca zapobiegania i zwalczania BSE;
 - e) dyrektywa odnosząca się do bezpieczeństwa żywności.
- 2007:
- ustawowe warunki gospodarowania – dyrektywy związane z dobrostanem zwierząt – 3 dyrektywy.

2. Finansowanie polityki rynkowej

W roku 2006 środki publiczne przeznaczone na wsparcie rolnictwa francuskiego i rozwój obszarów wiejskich sięgnęły 17,4 mld euro, z czego 11,1 mld⁴³ stanowiły środki pochodzące z budżetu UE. Środki bezpośrednio skierowane do rolnictwa wyniosły 13,5 mld euro.

Podstawowym instrumentem wsparcia francuskiego rolnictwa są płatności bezpośrednie przyznawane w ramach DPU. Stanowią one 52%⁴⁴ wsparcia przy-

⁴² Ustawowe warunki gospodarowania obejmują 19 unijnych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska oraz zdrowia ludzi i zwierząt.

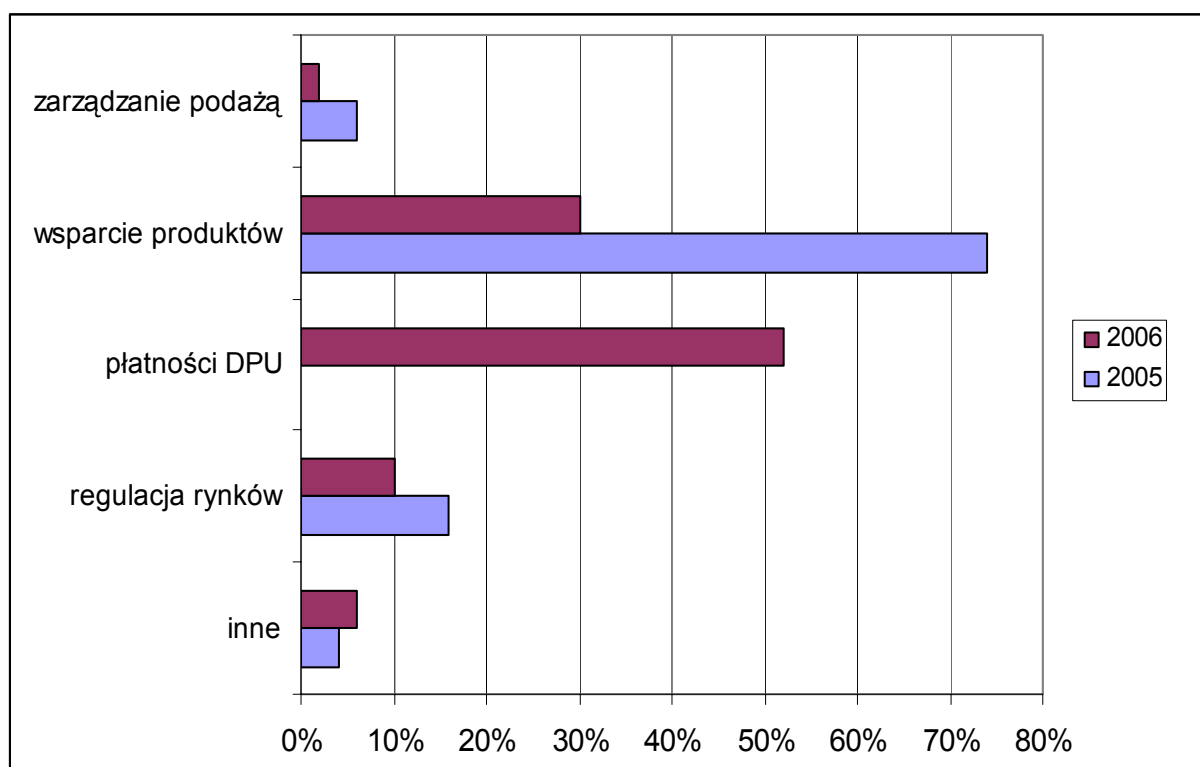
⁴³ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: Les concours publics à l'agriculture en 2006. Dokument dostępny na stronie francuskiego ministerstwa ds. rolnictwa: <http://agriculture.gouv.fr/>

⁴⁴ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: Les concours publics à l'agriculture en 2006.

znawanego rolnikom w ramach wsparcia rynkowego i wsparcia ich dochodów. Wprowadzenie jednolitych płatności niezwiązanych z produkcją znacząco zmieniło strukturę wsparcia rynkowego (wykres 6). Do tej pory najważniejszym instrumentem było wsparcie dla poszczególnych produktów. Jeszcze w roku 2005 jego udział wynosił 77% łącznej kwoty wsparcia, a w roku 2006 spadł do 30%.

Wśród instrumentów krajowych najważniejsza jest pomoc związana ze stratami spowodowanymi wystąpieniem niekorzystnych zjawisk przyrodniczych. W roku 2006 wydatki na ten cel wyniosły ok. 355 mln euro.

Wykres 6. Udział poszczególnych instrumentów w łącznym wsparciu rynkowym i dochodowym (w proc.)



Źródło: *Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: Les concours publics à l'agriculture en 2006.*

W roku 2007 środki budżetowe przeznaczone na rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo oraz rozwój obszarów wiejskich wyniosły ok. 3 mld euro. W roku 2008 planowana wysokość środków na te dziedziny ma zmniejszyć się o 2,1% i wynieść 2,878 mld euro⁴⁵.

⁴⁵ M. Barnier, 2007: *Projet de budget de la mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*. Wystąpienie M. Barnier, Ministra ds. Rolnictwa przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 26 listopada 2007 r. Dostępna na stronie: <http://agriculture.gouv.fr/sections/presse/discours/projet-budget-mission/>.

Wykorzystując margines swobody kształtowania polityki rolnej w ramach WPR i swobodę konkurencji na jednolitym rynku wspólnoty Francja realizuje, podobnie jak inni członkowie UE, szereg instrumentów wsparcia zgodnych z regulacjami UE. Większość z nich to jednakże instrumenty o niewielkiej skali oddziaływania, zazwyczaj związane z ograniczeniem strat spowodowanych wystąpieniem niekorzystnych zjawisk przyrodniczych.

Wśród kluczowych instrumentów krajowej polityki rolnej najistotniejsze z punktu widzenia możliwości ograniczenia ryzyka katastroficznego są funkcjonujące od 2005 roku dopłaty do ubezpieczenia plonów. Wynoszą 35% składki ubezpieczenia, a w przypadku młodych rolników 40%. Obecnie ponad 25% powierzchni upraw objętych jest umowami ubezpieczeniowymi. Na ten cel z budżetu państwa przeznaczono w 2008 roku 32 mln euro.

Drugim instrumentem związanym z ryzykiem katastroficznym jest specjalny fundusz wsparcia rolników, których gospodarstwa ucierpiały w wyniku klęsk rolniczych – Le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)⁴⁶, na który przeciętnie przeznaczana się z budżetu państwa ok. 80 mln euro rocznie⁴⁷.

Ważny element francuskiej polityki rolnej stanowią kredyty preferencyjne dla młodych rolników⁴⁸. W roku 2008 przeznaczono na nie 63,4 mln euro.

System instytucjonalny wspierania rolnictwa we Francji jest bardzo złożony. Ważną rolę ogrywają w nim instytucje funkcjonujące na poziomie regionalnym. Ważne miejsce w realizacji polityki rolnej we Francji zajmuje Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Instytucja ta powstała w 1966 roku i jest jednostką wspólną ministerstwa właściwego do spraw związanych z rolnictwem i ministerstwa zajmującego się finansami i gospodarką. Celem działania CNASEA jest wdrażanie instrumentów polityki rolnej zarówno tych realizowanych na poziomie krajowym w ramach WPR oraz instrumentów krajowych, jak i polityki rolnej prowadzonej przez jednostki administracji lokalnej. Poza polityką rolną CNASEA wdraża również in-

⁴⁶ Fundusz został powołany w 1964 roku i wypłaca odszkodowania związane ze stratami, które nie podlegają ubezpieczeniu. Z budżetu państwa każdorazowo przeznaczana jest określona kwota w zależności od skali odnotowanych strat.

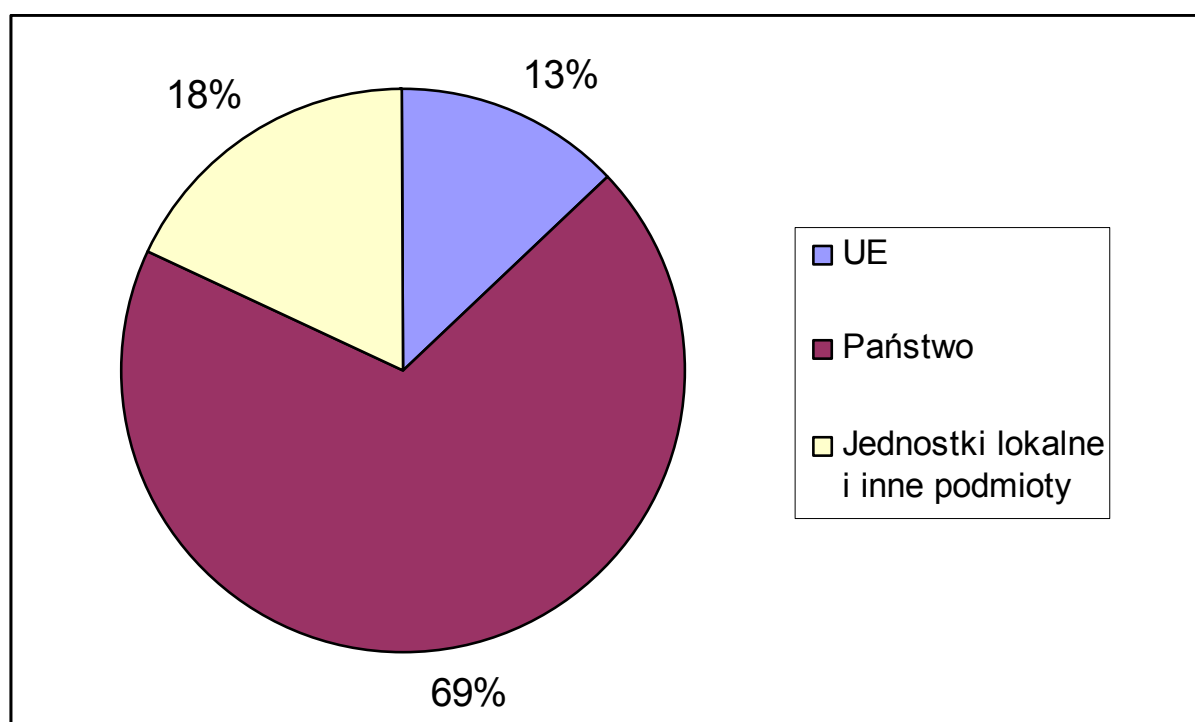
⁴⁷ Szersze informacje na temat krajowego systemu pomocy publicznej w przypadku wystąpienia niekorzystnych zjawisk przyrodniczych we Francji zawiera dokument: Ministère de l'agriculture et de la pêche, Direction des affaires financières et de la logistique, 2006: ENSEMBLE 118. Gestion des aléas de production. Janvier 2006. Materiał dostępny na stronie: http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/ens118_2004_aleaproduct.pdf

⁴⁸ Francja oferuje również wsparcie dla młodych rolników w ramach programów współfinansowanych ze środków UE, o których mowa w części II.

strumenty związane ze wspieraniem wzrostu zatrudnienia, rozwojem obszarów wiejskich czy ochroną środowiska.

W ramach wdrażania zleczanych CNASEA instrumentów instytucja ta wykonuje powierzone jej zadania – od przyjmowania wniosków o wsparcie po kontrole końcowe realizacji projektów. W roku 2006 CNASEA zarządzała środkami wynoszącymi 8,03 mld euro, przy kosztach funkcjonowania tej instytucji sięgających 179 mln euro, co oznacza, że koszty administracyjne wyniosły 2,2% posiadanych środków⁴⁹. Głównym źródłem środków finansowych, którymi dysponowała CNASEA był budżet państwa – 69% (wykres 7). Blisko 1/5 środków pochodziła z budżetów władz lokalnych oraz innych podmiotów, które zdecydowały się powierzyć CNASEA zarządzanie instrumentem wsparcia.

Wykres 7. Źródła pochodzenia środków finansowych, z których realizowano działania zarządzane przez CNASEA w 2006 r.



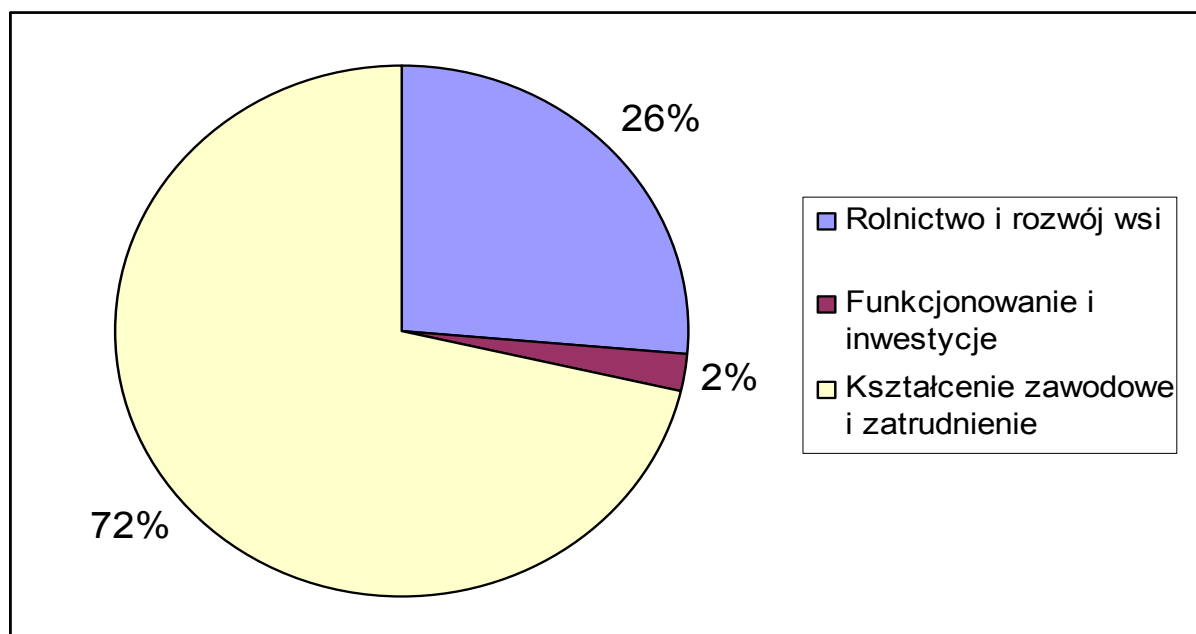
Źródło: CNASEA, 2007: *Rapport d'activité 2006*.

Większość środków była przeznaczona na realizację zadań związanych z kształceniem zawodowym oraz zatrudnieniem – 5,741 mld euro, co daje ok. 72% dostępnych środków (wykres 8). Natomiast nieco ponad 1/4 środków –

⁴⁹ CNASEA, 2007: *Rapport d'activité 2006*. Raport dostępny na stronie: http://www.cnasea.fr/accueil/cadre_publications.html.

2,112 mld euro została wydatkowana na instrumenty wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich.

Wykres 8. Udział poszczególnych celów w wydatkowanych środkach w roku 2006



Źródło: CNASEA, 2007: *Rapport d'activité 2006*.

CNASEA jest również związana z realizacją wsparcia w postaci kredytów preferencyjnych. W tym zakresie CNASEA współpracowała z ministerstwem ds. rolnictwa i ministerstwem ds. finansów oraz bankami, które zawarły umowy na prowadzenie tej akcji kredytowej. Jednakże w ramach kampanii upraszczania polityki rolnej we Francji, którą rozpoczęto w roku 2006, przeniesiono zadanie zarządzania dokumentacją związaną z kredytami preferencyjnymi z banków do CNASEA⁵⁰. Banki mają teraz dostęp do dokumentacji drogą elektroniczną. Zmiana ta ma uprościć obsługę kredytów.

Francuskie rolnictwo stoi przed szeregiem wyzwań związanych z koniecznością utrzymania konkurencyjności w warunkach postępującego procesu globalizacji i przewidywanych zmian we wspólnej polityce rolnej UE. Do najważniejszych zadań polityki rolnej we Francji należą obecnie:

- wsparcie utrzymania efektywności na poziomie odpowiadającym odnotowywanemu w innych sektorach wymagających restrukturyzacji;
- stałe szkolenie osób zatrudnionych w sektorze;

⁵⁰ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006: 25 nouvelles mesures dans le cadre de la campagne „Simplifions!”. Dossier de presse „Simplifions!”, 19 mai 2006, p. 2.

- wsparcie rozwoju produktów o wysokiej jakości;
- polityka prośrodowiskowa odnosząca się do takich kwestii, jak: jakość wody, erozja, spadek bioróżnorodności;
- działania mające na celu przeciwdziałanie degradacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

III. DOŚWIADCZENIA FRANCUSKIEJ POLITYKI WOBEC OBSZARÓW WIEJSKICH

1. Krajowy model wdrażania rozwiązań polityki w okresie 2000-2006

W oparciu o kształt wspólnotowej polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2000-2006 przedstawiony w rozporządzeniu Rady (WE) 1257/1999, Francja wypracowała wymagane przez KE dokumenty programowe, w których określono sposób rozdysponowania 6,7 mld euro środków Sekcji Gwarancji. Francja zdecydowała się na realizację dwóch programów:

- Narodowego Planu Rozwoju Wsi (Plan national de développement rural – PDRN) – obejmującego cały obszar Francji z pulą 6 mld euro ze środków UE;
- Jednolitego Dokumentu Programowania wdrażanego w regionach opóźnionych w rozwoju społeczno-gospodarczym, na który przeznaczono 0,7 mld euro wsparcia Wspólnoty.

Narodowy Plan Rozwoju Wsi (NPRW 2000-2006) obejmował 16 spośród 22⁵¹ instrumentów zaproponowanych przez UE (tabela 1). Natomiast w przypadku Jednolitego Dokumentu Programowania zdecydowano się na realizację 15 instrumentów.

⁵¹ Liczba ta wzrosła o kolejne 4 instrumenty po reformie WPR z roku 2003.

Tabela 1. Instrumenty polityki wsparcia rozwoju wsi UE wybrane przez Francję na okres 2000-2006

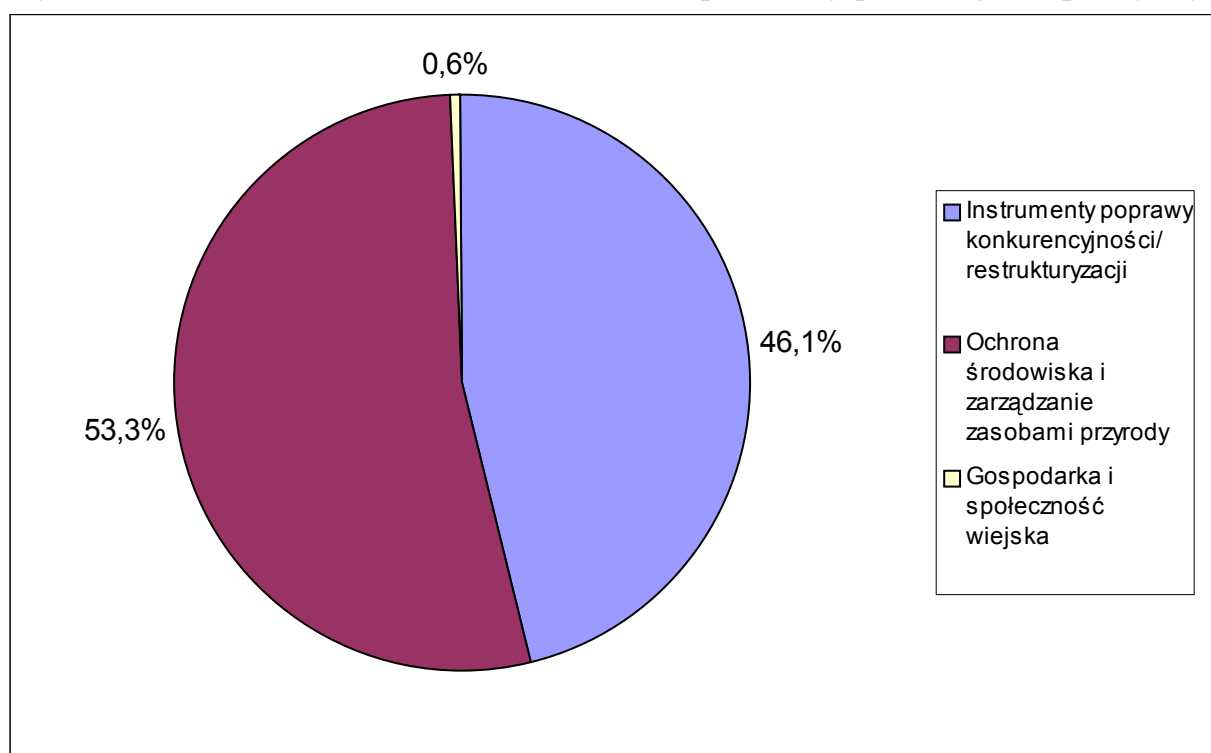
Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich UE	NPRW		JDP
	CTE	Inne	
Instrumenty poprawy konkurencyjności/ restrukturyzacji			
a. inwestycje w gospodarstwach rolnych	X		X
b. ułatwienie startu młodym rolnikom	X		
c. szkolenia		X	
d. renty strukturalne	X		
g. poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych		X	X
j. melioracja gruntów		X	X
k. reparcelacja		X	X
l. wsparcie doradztwa rolniczego			X
m. wprowadzanie do obrotu produktów rolnych wysokiej jakości	X		X
q. gospodarka rolniczymi zasobami wodnymi	X		X
r. rozwój i poprawa infrastruktury związanej z rolnictwem			X
u. przywracanie potencjału produkcyjnego zniszczonego kłeskami żywiołowymi oraz wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych			X
Ochrona środowiska i zarządzanie zasobami przyrody			
e. obszary o mniej korzystnych warunkach gospodarowania oraz obszary z ograniczeniami ekologicznymi		X	
f. działania rolnośrodowiskowe	X		
h. zalesianie gruntów rolnych	X	X	
i. inne instrumenty dotyczące leśnictwa	X	X	
t. ochrona środowiska, dobrostan zwierząt	X		X
Gospodarka i społeczność wiejska			
n. podstawowe usługi na rzecz gospodarki i ludności wiejskiej			X
o. odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego	X		X
p. różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów	X		X
s. wsparcie rozwoju turystyki i rzemiosła			X
v. inżynieria finansowa			X

*CTE – szerszy opis w dalszej części tekstu.

Źródło: Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, *op. cit.*, table 6.

Środki finansowe przyznane Francji przez UE na realizację NPRW 2000-2006 wynoszące 6 mld euro, zostały uzupełnione środkami krajowymi. W związku z tym łączny budżet tego programu wyniósł ok. 14,53 mld euro⁵². Ponad połowa środków została przeznaczona na działania związane z ochroną środowiska i zarządzaniem zasobami przyrody (wykres 9). Na instrumenty służące restrukturyzacji i poprawie konkurencyjności rolnictwa przeznaczono ok. 46% kwoty wsparcia, zaś na działania związane z poprawą jakości życia i dywersyfikacją gospodarki wiejskiej jedynie ok. 0,6% środków.

Wykres 9. Podział środków NPRW 2000-2006 pomiędzy poszczególne priorytety



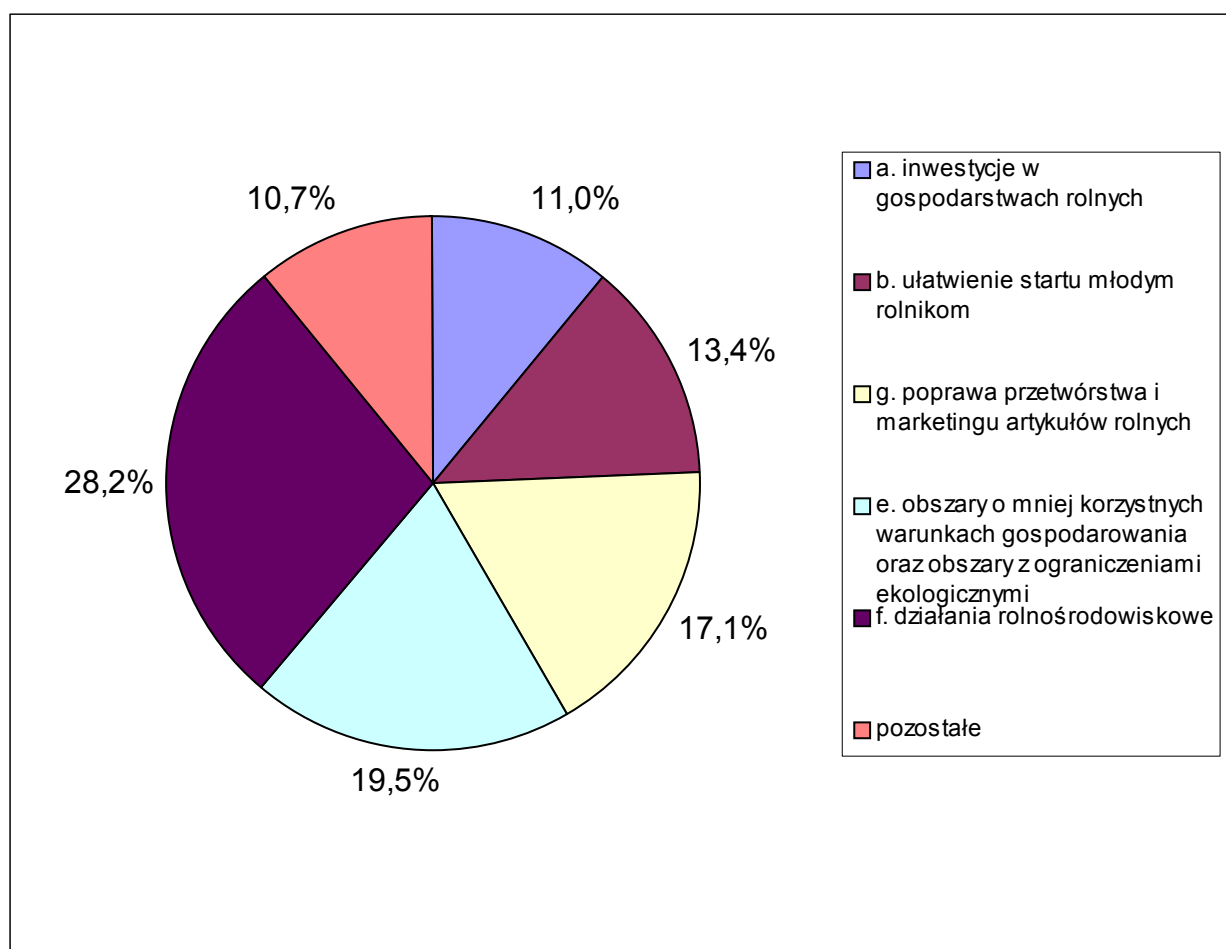
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych - Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, *op. cit.*, figure 5.

Choć w ramach NPRW 2000-2006 realizowano 16 działań, to tylko na 5 z nich przeznaczono znaczną pulę środków. Najwyższa kwota została przydzielona na realizację programów rolnośrodowiskowych – 28,2% łącznej puli środków (wykres 10). Blisko 1/5 środków przeznaczono na dopłaty dla rolników gospodarujących na obszarach ONW. Na poprawę przetwórstwa przeznaczono ok. 17% wsparcia.

⁵² Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, *op. cit.*, figure 5.

Znaczną kwotę – ok. 13,4% środków – przydzielono na realizację wsparcia udzielanego młodym rolnikom na podjęcie działalności rolniczej. Wspieranie podejmowania działalności rolniczej stanowi ważny element francuskiej polityki rolnej. Pomoc publiczna w tym zakresie ma służyć poprawie coraz bardziej niekorzystnej struktury wiekowej rolników, wśród których dominują osoby w podeszłym wieku.

Wykres 10. Podział środków NPRW 2000-2006 pomiędzy główne działania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych - Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, op. cit., figure 5.

Głównym elementem odróżniającym francuski sposób wdrażania wspólnotowej polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2000-2006 było wprowadzenie specjalnych indywidualnych kontraktów z rolnikami. W okresie 2000-2002 rolnicy mogli zawierać w ramach NPRW 2000-2006 kontrakty terytorialne – *Contrat Territorial d'Exploitation* – CTE. W roku 2003 zostały one zastąpione przez kontrakty na rzecz trwałego rolnictwa – *Contrat d'Agriculture Durable* – CAD.

CTE były pięcioletnimi dobrowolnymi kontraktami. Ich celem miało być upowszechnienie dobrowolnego zaangażowania rolników w realizację zadań służących zrównoważonemu rozwojowi. Kontrakty miały indywidualny charakter i obejmowały wiele zadań, do których realizacji zobowiązywał się dany rolnik. Wśród priorytetów realizacji tego instrumentu znalazły się:

- zachowanie znacznej liczby rolników funkcjonujących w sektorze rolnym;
- przekazanie znacznej puli środków publicznych gospodarstwom niewyspecjalizowanym w jednym typie produkcji rolnej;
- promocja rozwoju usług środowiskowych i produktów wysokiej jakości;
- zwiększenie znaczenia i udziału rolnictwa w zintegrowanej polityce na rzecz rozwoju wsi.

W porównaniu do wcześniej wdrażanych we Francji instrumentów polityki rolnej, kontrakty CTE zawierały szereg nowych rozwiązań. Przede wszystkim, inaczej niż wcześniej, wszyscy rolnicy byli uprawnieni do skorzystania z tego instrumentu. Jednakże w przypadku wdrażania w ramach kontraktów CTE instrumentów inwestycyjnych, warunkiem było spełnienie minimalnych wymogów środowiskowych. Natomiast w odniesieniu do płatności rolnośrodowiskowych wymagano realizacji projektu na całym obszarze posiadanego gospodarstwa.

Na poziomie poszczególnych jednostek NUTS2 wypracowano standardowe kontrakty w oparciu o działania określone w NPW 2000-2006 i regionalną specyfikę rolnictwa i warunki przyrodnicze. Każdy kontrakt musiał zawierać dwa komponenty: terytorialno-środowiskowy i społeczno-ekonomiczny. Z uwagi na tak silny element indywidualizacji kontraktów było to narzędzie trudne do zarządzania. Tylko w przypadku programów rolno-środowiskowych ze 168 działań zaproponowanych w NPRW 2000-2006 powstało aż 2 650 działań regionalnych⁵³.

Zmiany polityczne i ograniczenia budżetowe doprowadziły do zawieszenia wdrażania kontraktów CTE w maju 2002 roku⁵⁴. Jednakże naciski lobby rolniczego doprowadziły do wprowadzenia w zastępstwie kontraktów CTE nowego rodzaju kontraktów – CAD w roku 2003.

⁵³ Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁴ Zawarto 49 368 takich kontraktów, a rolnicy, którzy je zawarli gospodarowali na ok. 13% francuskich UR (źródło: Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2004: Rapport d'évaluation du CTE. Resume. Janvier 2004. Materiał dostępny na stronie:

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/cte_synthese.pdf. Szerszy opis ewaluacji wdrożenia kontraktów CTE w poszczególnych regionach zawiera publikacja: Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2003: Le programme CTE – Contrat Territorial D'exploitation. Fiches de synthese des evaluations regionales, December 2003. Materiał dostępny na stronie: http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/cte_fiches_regionales.pdf.

Kontrakty CAD były również zawierane na okres 5 lat. W odróżnieniu od kontraktów CTE były bardziej zorientowane na działania rolnośrodowiskowe. W tych nowych kontraktach obowiązkowy był jedynie komponent terytorialno-środowiskowy. Wprowadzono również maksymalny limit wsparcia dla pojedynczego kontraktu, wyznaczony na poziomie 27 tys. euro⁵⁵.

Istotną barierą ograniczającą zainteresowanie rolników zawieraniem kontraktów CTE i CAD były wysokie koszty transakcyjne. Jedynie w przypadku młodych rolników posiadających duże gospodarstwa rolne udział w programie był opłacalny⁵⁶. Dodatkowo, czynnikiem ograniczającym liczbę zainteresowanych rolników były opóźnienia w obsłudze wniosków odnotowane w wielu regionach. Co więcej, nie została wykonana ocena ex-ante kosztów administracyjnych, ani nie określono, jakie są faktycznie występujące problemy środowiskowe na danym obszarze. Wreszcie informacje o kontraktach nie zostały szeroko rozpowszechnione wśród rolników.

Z uwagi na to, że zgodnie z zasadą n+2 okres wdrażania programów na lata 2000-2006 współfinansowanych ze środków unijnych nie został jeszcze zakończony trudno o pełną ocenę wykorzystania przez Francję otrzymanego wsparcia.⁵⁷

2. Nowa perspektywa budżetowa 2007-2013

Korzystając z doświadczeń z wdrażania wspólnotowej polityki na rzecz rozwoju wsi w okresie 2000-2006, Francja starała się wypracować takie rozwiązania na kolejny okres programowania, które pozwalałyby na zwiększenie efektywności i skuteczności realizowanych instrumentów wsparcia. Wśród priorytetów stanowiących punkt wyjścia do opracowania programów wykorzystania środków przyznanych Francji z nowego funduszu UE – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) znalazły się:

- zmniejszenie złożoności programów w stosunku do poprzedniego okresu programowania;
- wprowadzenie instrumentów pomocy technicznej służących popularyzacji i efektywniejszemu wdrażaniu zaplanowanych instrumentów;

⁵⁵ Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁶ Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁷ Dostępne są jedynie oceny średniookresowe realizacji programów i poszczególnych instrumentów, jak np.: Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles, 2004: Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural. Synthèse générale Synthèse du Rapport d'évaluation Marché CNASEA n° 31-02. Janvier 2004.

- zwiększenie zaangażowania władz lokalnych i partnerów społecznych w opracowanie polityki rozwoju wsi, w tym także partnerów spoza sektora rolnego;
- zwiększenie adekwatności i efektywności wdrażanych instrumentów związanych z poprawą ochrony środowiska naturalnego.

Wśród najważniejszych problemów francuskich obszarów wiejskich znajduje się wysoki poziom bezrobocia, a przy tym niższe w porównaniu z obszarami miejskimi kwalifikacje zawodowe. W związku z tym celem realizowanej w najbliższych latach polityki wsparcia są działania sprzyjające wzrostowi zatrudnienia, co wiąże się z dywersyfikacją gospodarki obszarów wiejskich. Jednocześnie przemiany gospodarki wiejskiej powinny uwzględniać zarówno lokalne walory przyrodnicze, jak i konieczność ochrony zasobów przyrody. Ważną kwestią jest również wspieranie działań służących zrównoważonemu i trwałemu rozwojowi obszarów wiejskich. W szczególności dotyczy to powiązania konkurencyjności sektora rolnego i leśnego z dbałością o środowisko naturalne.

Francuski Narodowy Plan Strategiczny obejmuje 6 programów, co wynika z podziału administracyjnego Francji:

- program rozwoju Francji metropolitarnej z wyłączeniem Korsyki;
- program dla Korsyki;
- cztery programy dla francuskich terytoriów zamorskich (Gwadelupa, Gujana Francuska, Martynika i La Réunion).

Największą pulę środków przeznaczono na program przeznaczony dla obszaru metropolitarnej Francji – Programme de développement rural hexagonal (PDRH). Na realizację tego programu Francja uzyskała ok. 5,7 mld euro. Wraz z wkładem francuskim łączna pula środków publicznych przewidzianych na wdrażanie PDRH to ponad 10,8 mld euro (tabela 2).

Środki UE stanowią 52,82% środków publicznych przeznaczonych na realizację programu RDPH. W ramach środków publicznych stanowiących wkład Francji w realizację programu ok. 4,2 mld euro będzie pochodziło z budżetu centralnego, a 0,9 mld euro z budżetów władz regionalnych i lokalnych⁵⁸.

⁵⁸ Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, *op. cit.*, p. 39.

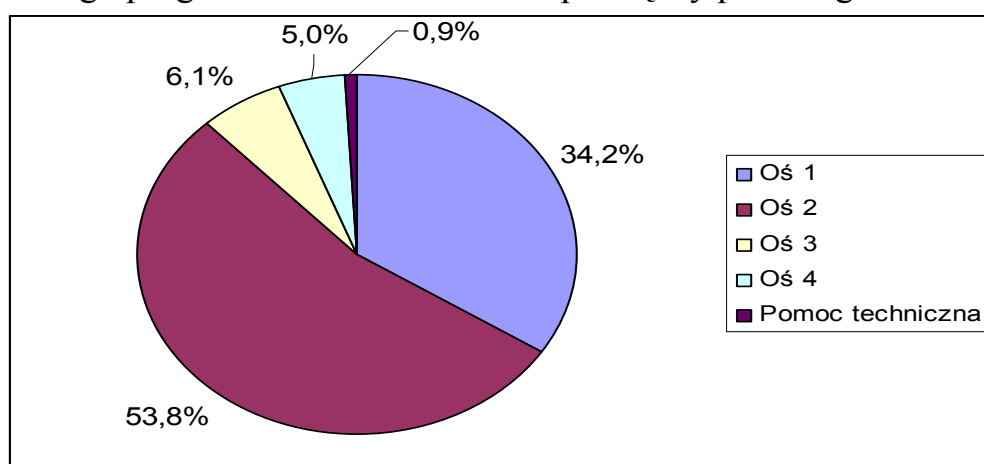
Tabela 2. Wysokość środków przeznaczonych na poszczególne osie programu PDRH 2007-2013 we Francji (w mln euro)

Oś	Środki EFRROW	Środki publiczne łącznie	Środki prywatne	Łącznie w ramach PDRH	Dodatkowe środki publiczne
Oś 1	1 960,77	3 921,54	3 419,29	7 340,82	712,70
Oś 2	3 079,54	5 599,16	142,81	5 741,97	1 879,00
Oś 3	348,43	696,86	288,15	985,01	309,00
Oś 4	286,33	520,60	229,32	749,92	5,13
Łącznie osie	5 675,07	10 738,15	4 079,57	14 817,72	2 905,83
Pomoc techniczna	52,00	104,00	0,00	104,00	1,18
Suma	5 737,07	10 842,15	4 079,57	14 921,72	2 907,01

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych – Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: Programme de développement rural hexagonal 2007-2013. TOME 2 : Chapitres 5 à 16, Paris 20 juin 2007, p. 318-323.

Ponad połowa środków publicznych PDRH zostanie przeznaczona na działania związane z Osią 2 odnoszącą się do środowiska naturalnego i zarządzania zasobami przyrody (wykres 11), a na wsparcie działań odnoszących się do konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (Oś 1) – 34%. Na realizację osi horyzontalnej Leader (Oś 4) przeznaczono minimalną wymaganą na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005⁵⁹ część środków, tj. jedynie 5%.

Wykres 11. Podział środków EFRROW przeznaczonych na realizację francuskiego programu PDRH 2007-2013 pomiędzy poszczególne osie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych – Y. Desjeux, H. Guyomard i L. Latruffe, op. cit., table 7.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. UE L 277 z dn. 21 października 2005 r.).

Podział środków publicznych w ramach poszczególnych osi nie jest równomierny. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Osi 1, w ramach której jest realizowanych najwięcej, bo aż 11, działań (tabela 3). Największy udział w podziale środków publicznych przeznaczonych na tę oś ma działanie 121 – Modernizacja gospodarstw rolnych. Planuje się wydatkowanie na nie ponad 31% środków publicznych. Jest to jednocześnie działanie o największej skali wydatkowania środków prywatnych, które stanowiąc będą ponad 62% łącznej kwoty przeznaczonej na projekty inwestycyjne w ramach tego działania. Kolejnym, co do kwoty wsparcia publicznego działaniem Osi 1 jest działanie 112 – Ułatwianie startu młodym rolnikom. Przeznaczono na nie blisko 30% środków publicznych zapisanych na realizację tej osi.

Biorąc pod uwagę sumę środków publicznych i prywatnych drugim działaniem pod względem kwoty przeznaczonej na realizację instrumentu jest działanie 123 – Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, o łącznej puli środków wynoszącej ponad 1,6 mld euro. Działanie to jest jednocześnie działaniem o największym udziale środków prywatnych w łącznej kwocie. Udział ten wynosi ponad 70%, co wynika z faktu, że jest to wsparcie dla podmiotów przemysłu rolno-spożywczego i realizowane inwestycje mają dużą wartość w stosunku do inwestycji gospodarstw rolnych. Należy również zauważyć, iż Francja skorzystała z możliwości przeznaczenia dodatkowych środków publicznych na realizację działań programu⁶⁰. W przypadku Osi 1 to dodatkowe finansowanie zwiększa wysokość środków publicznych o ok. 18%. Aż 55% dodatkowych środków przeznaczono na realizację działania 121.

Oś 2 odnosząca się do ochrony środowiska i zarządzania zasobami przyrody w programie PDRH 2007-2013 obejmuje 8 działań. Ponad połowę środków przeznaczono na płatności dla gospodarstw prowadzących działalność na obszarach górskich (tabela 4). Sumując kwoty przeznaczone na działania 211 i 212, można stwierdzić, iż ok. 3/5 środków publicznych przypada na realizację płatności, które mają służyć utrzymaniu działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

⁶⁰ Chodzi o art. 88 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Szerzej problem swobody decyzyjnej państw członkowskich UE został omówiony w opracowaniu: B. Wieliczko, 2006: *Zakres i swoboda decyzji narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich – przegląd i ocena projektów regulacji unijnych* [w:] G. Dybowski, B. Wieliczko, Swoboda decyzji narodowych odnośnie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Program Wieloletni 2005-2009 nr 47, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 24-63.

Tabela 3. Środki na realizację Osi 1 programu PDRH 2007-2013 w podziale na działania (w mln euro)

Działanie	Środki publiczne	Środki prywatne	Łącznie	Dodatkowe środki publiczne
111 – Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	121,70	22,94	144,64	35,00
112 – Ułatwianie startu młodym rolnikom	1 157,00	0,00	1 157,00	70,00
113 – Renty strukturalne	42,13	0,00	42,13	0,00
121 – Modernizacja gospodarstw rolnych	1 219,49	2 012,47	3 231,96	390,00
122 – Podnoszenie wartości ekonomicznej lasów	57,16	53,27	110,43	0,00
123 – Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	480,20	1 145,94	1 626,14	95,00
124 – Współpraca na rzecz rozwoju nowych produktów i procesów	9,12	1,38	10,50	5,00
125 – Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	113,92	29,30	143,23	93,00
126 – Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego przez katastrofy naturalne	672,91	134,58	807,49	0,00
132 – Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	12,45	2,08	14,52	7,00
133 – Wsparcie projektów informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów rolnych	35,46	17,32	52,79	18,00
Łącznie Oś 1	3 921,54	3 419,29	7 340,82	712,70

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych – Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: ... TOME 2 : Chapitres 5 à 16, Paris 20 juin 2007, p. 318-323.

Drugim działaniem pod względem wysokości przeznaczonych środków publicznych jest działanie 214 – Płatności rolnośrodowiskowe, na które przeznaczono blisko 30% kwoty zapisanej na realizację Osi 2. Jest to działanie stanowiące priorytet francuskiej polityki rolnej, o czym świadczy skala dodatkowych środków przeznaczonych na jego realizację. Dodatkowe środki podwajają sumę przeznaczoną na wdrażanie tego instrumentu.

Tabela 4. Środki na realizację Osi 2 programu PDRH 2007-2013 w podziale na działania (w mln euro)

Działanie	Środki publiczne	Środki prywatne	Łącznie	Dodatkowe środki publiczne
211 – Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich	2 856,89	0,00	2 856,89	0,00
212 – Wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania innych niż obszary górskie (ONW)	572,05	0,00	572,05	0,00
214 – Płatności rolnośrodowiskowe	1 641,62	0,00	1 641,62	1 839,00
216 – Wsparcie pozaprodukcyjnych inwestycji rolniczych	12,58	0,53	13,11	8,00
221 – Pierwsze zalesianie gruntów rolnych	7,71	3,10	10,80	7,00
223 – Pierwsze zalesianie gruntów innych niż rolne	1,65	0,66	2,31	0,00
226 – Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	465,23	133,48	598,71	10,00
227 – Wsparcie pozaprodukcyjnych inwestycji w leśnictwie	41,43	50,4	46,48	15,00
Łącznie Oś 2	5 599,16	142,81	5 741,97	1 879,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych – Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: ... TOME 2 : Chapitres 5 à 16, Paris 20 juin 2007, p. 318-323.

W przypadku Osi 3, mającej na celu wsparcie podnoszenia jakości życia i zwiększania różnicowania gospodarki na obszarach wiejskich, najwyższą kwotę środków publicznych przeznaczono na działanie 323 – Ochrona dziedzictwa wsi (tabela 5). Udział środków na to działanie w łącznej kwocie środków publicznych zapisanych na wdrażanie Osi 3 wynosi ok. 34%. Znaczne kwoty – po ok. 15% środków – zaplanowano na realizację działań związanych rozwojem gospodarki wiejskiej – działanie 313 – Działalność turystyczna i działanie 321 – Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej.

Na te trzy działania przeznaczono również największą część dodatkowej puli krajowych środków publicznych. Łącznie dodatkowe środki publiczne powiększają wysokość wsparcia o ponad 40%.

Tabela 5. Środki na realizację Osi 3 programu PDRH 2007-2013 w podziale na działania (w mln euro)

Działanie	Środki publiczne	Środki prywatne	Łącznie	Dodatkowe środki publiczne
311 – Różnicowanie działalności gospodarstw rolnych w kierunku działalności nierolniczej	57,78	53,57	111,35	16,00
312 – Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	41,48	32,43	73,91	21,00
313 – Działalność turystyczna	107,27	70,83	178,10	70,00
321 – Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	103,70	61,85	165,54	38,00
322 – Odnowa i rozwój wsi	47,72	0,00	47,72	0,00
323 – Ochrona dziedzictwa wsi	236,62	55,08	291,70	135,00
331 – Szkolenia i informacje dla podmiotów gospodarczych prowadzących działalność związaną z Osią 3	14,25	0,92	15,17	2,00
341 – Nabywanie umiejętności i animacja	88,05	13,47	101,52	27,00
Łącznie Oś 3	696,86	288,15	985,01	309,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych – Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: ... TOME 2 : Chapitres 5 à 16, Paris 20 juin 2007, p. 318-323.

Tabela 6. Środki na realizację Osi 4 programu PDRH 2007-2013 w podziale na działania (w mln euro)

Działanie	Środki publiczne	Środki prywatne	Łącznie	Dodatkowe środki publiczne
411 – Konkurencyjność	25,26	23,56	48,82	0,09
412 – Środowisko i zarządzanie obszarami wiejskimi	35,96	1,33	37,29	0,40
413 – Jakość życia i dywersyfikowanie gospodarki	366,55	185,69	552,24	3,59
421 – Współpraca	23,90	7,29	31,19	0,00
431 – Koszty prowadzenia, umiejętności i animacja	68,92	11,46	80,39	1,05
Łącznie Oś 4	520,60	229,32	749,92	5,13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych – Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: ... TOME 2 : Chapitres 5 à 16, Paris 20 juin 2007, p. 318-323.

Realizowane ze środków Osi 4 projekty opierają się na tzw. podejściu oddolnym i są opracowywane i wdrażane przez tzw. lokalne grupy działania. Tworzone są one przez społeczność lokalną i lokalne oraz regionalne organizacje społeczne oraz administrację publiczną. Taka forma realizacji projektów odpowiada działaniom związanym z podnoszeniem jakości życia na obszarach wiejskich oraz dywersyfikacją wiejskiej gospodarki. Z tego względu najwyższą kwotę w ramach Osi 4 przeznaczono na realizację działania 413 – Jakość życia i dywersyfikowanie gospodarki (tabela 6). Udział tego działania w łącznej puli środków publicznych przeznaczonych na realizację Osi 4 przekracza 70%.

W sumie na wsparcie rozwoju francuskich obszarów wiejskich w ramach działań przewidzianych w rozporządzeniu Rady nr 1698/2005 przewiduje się wydatkowanie ponad 17,8 mld euro. Środki EFRROW stanowią w tej kwocie jedynie ok. 32%, zaś krajowe środki publiczne 45%, a pozostałe 23% to środki prywatne⁶¹.

Francja skorzystała z możliwości przeznaczenia dodatkowych środków publicznych na realizację działań objętych programem PDRH 2007-2013. Takie rozwiązanie nie tylko pozwala na zwiększenie skali realizacji programu i uniknięcie dodatkowych kosztów związanych z realizacją odrębnych programów, ale przede wszystkim zapewnia zgodność realizowanych działań z regulacjami UE w zakresie ochrony konkurencji na jednolitym rynku Wspólnoty.

IV. PODSUMOWANIE

Francję charakteryzuje ogromne zróżnicowanie zarówno w przypadku rolnictwa, jak i obszarów wiejskich wynikające przede wszystkim z lokalnych warunków przyrodniczych oraz oddalenia od dużych ośrodków miejskich. Występujące różnice sprawiają, że charakter i skala występujących problemów są odmienne, co na poziomie polityki krajowej prowadzi do wyznaczania wielu celów wsparcia i podziału dostępnych środków publicznych pomiędzy wiele instrumentów pomocowych.

Polityka prowadzona na poziomie regionów wciąż nie odgrywa istotnej roli ze względu na ograniczone możliwości finansowania jej przez władze regionalne, dlatego polityka krajowa stanowi podstawowy element wsparcia przemian w rolnictwie i w całej gospodarce obszarów wiejskich.

⁶¹ Obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 2.

Gwałtowny wzrost cen produktów rolnych odnotowany w roku 2007 oraz rosnący problem przemian klimatycznych przy jednoczesnej niepewności co do kierunku zmian WPR oraz negocjacji w ramach WTO sprawiają, że polityka odnosząca się do wsi i rolnictwa znajduje się obecnie w pewnym zawieszeniu, jeśli chodzi o wybór instrumentów wsparcia.

W okresie programowania 2007-2013 priorytetem rozwoju francuskiej wsi i rolnictwa jest trwały rozwój. Ogólnym celem tej polityki jest wspieranie działań przyczyniających się do zwiększania konkurencyjności sektora rolnego i obszarów wiejskich przy jednoczesnym zwiększeniu dbałości o stan środowiska naturalnego. Cel ten jest również widoczny w zadaniach określonych we francuskim budżecie na rok 2008 w odniesieniu do rolnictwa, wśród których znalazły się:

- trwałe rolnictwo (fr. *agriculture durable*), rozumiane jako rolnictwo konkurencyjne i funkcjonujące w symbiozie ze środowiskiem naturalnym;
- ulepszenie instrumentów zarządzania ryzykiem klimatycznym, sanitarnym i ekonomicznym;
- ułatwienie podjęcia działalności rolnej w warunkach wzrastających stóp procentowych.

Należy przy tym zaznaczyć, iż ułatwianie startu młodym rolnikom jest od wielu lat priorytetem francuskiej polityki rolnej. Podejmowanie działalności rolniczej przez młode osoby uważane jest za czynnik sprzyjający podnoszeniu konkurencyjności sektora i budowaniu trwałego i zrównoważonego rolnictwa.

Z polskiej perspektywy doświadczenia Francji związane z realizacją WPR i polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich UE, wskazują na to, że margines swobody pozostawiony państwom członkowskim UE w kształtowaniu wsparcia wsi i rolnictwa, choć z pozoru jest niewielki, to ma kluczowe znaczenie dla skuteczności oferowanych przez UE instrumentów.

Regulacje UE w wielu przypadkach pozostawiają możliwość wyboru określonego rozwiązania. Wybór ten musi być oparty o potrzeby występujące w danym kraju, a raczej w danym regionie, czy dziale produkcji rolnej. Wstępna ocena skutków danego rozwiązania może zwiększyć skuteczność realizowanego programu i uniknąć konieczności zmian w trakcie wdrażania danego instrumentu wsparcia.

Zarówno doświadczenia francuskie, jak i zdobyte już doświadczenia polskie pokazują, że przygotowanie instytucji wdrażających oraz właściwa polityka informacyjna mają istotny wpływ na efektywność realizowanych działań.

W dalszym ciągu warto obserwować realizację polityki rolnej i wiejskiej we Francji, gdyż wiele problemów, z którymi boryka się francuska wieś i rolnictwo, będzie musiało być w przyszłości rozwiązanych także w Polsce.

Literatura:

1. Barnier M., 2007: *Projet de budget de la mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*. Wystąpienie na forum Zgromadzenia Narodowego w dniu 26 listopada 2007 r.
2. Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles, 2004: *Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural. Synthèse générale Synthèse du Rapport d'évaluation Marché CNASEA n° 31-02*. Janvier 2004.
3. CNASEA, 2007: *Rapport d'activité 2006*. Raport dostępny na stronie: http://www.cnasea.fr/accueil/cadre_publications.html.
4. Desjeux Y., Guyomard H., Latruffe L., *Agricultural policies in France: from EU regulation to national design*. Ekspertyza przygotowana na zlecenie IERiGŻ-PIB, grudzień 2007.
5. European Commission, DG AGRI, France: *Rural development plan for the "hexagone" (excluding Corsica)* MEMO/07/247, Brussels 20.06.2007.
6. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, *Wstępna analiza instrumentu cross-compliance w kontekście przyszłej implementacji w Polsce*. Warszawa, luty 2006 r.
7. http://agreste.agriculture.gouv.fr/thematiques_7/structures_agricoles_85/exploitations_95/index.html.
8. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006: *25 nouvelles mesures dans le cadre de la campagne "Simplifions!"*. Dossier de presse "Simplifions!", 19 mai 2006.
9. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre d'une reconversion subie entre 2000 et 2006 (rupture de contrat ou programme collectif d'arrachage)*.
10. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre de la production en 2006 de cultures non aidées au cours de la période de référence 2000-2002 mais permettant l'activation des DPU*.
11. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre de l'achat d'un quota de tabac après le 15 mai 2004*.

12. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notice explicative de la demande d'attribution de DPU par la réserve nationale au titre d'un achat à la SAFER entre 2000 et 2006 de terres préalablement préemptées.*
13. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: *Les concours publics à l'agriculture en 2006.* Dokument dostępny na stronie francuskiego ministerstwa ds. rolnictwa: <http://agriculture.gouv.fr/>.
14. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: Programme de développement rural hexagonal 2007-2013. *TOME 1 : Chapitres 1 à 4, Paris 20 juin 2007.*
15. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007: Programme de développement rural hexagonal 2007-2013. *TOME 2 : Chapitres 5 à 16, Paris 20 juin 2007.*
16. Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2004: Rapport d'évaluation du CTE. Resume. Janvier 2004.
17. Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2003: Le programme CTE – Contrat Territorial D'exploitation. Fiches de synthèse des évaluations régionales, December 2003.
18. Peignot B., Millard J.-B., 2007: *La mise en oeuvre du paiement unique par l'Administration et les Juridictions Nationales.* Commission III, XXIVth European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Caserta (Naples), 26-29th September 2007. Dostępna na stronie: http://www.cedr.org/english/documents/caserta/commission3/CIII_FRA_FR.pdf
19. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. UE L 277 z dn. 21 października 2005 r.).
20. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001.
21. Wieliczko B., 2006: Zakres i swoboda decyzji narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich – przegląd i ocena projektów regulacji unijnych [w:] G. Dybowski, B. Wieliczko, Swoboda decyzji narodowych odnośnie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Program Wieloletni 2005-2009 nr 47, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 24-63.

DOŚWIADCZENIA HISZPANII W REALIZACJI NARODOWEJ STRATEGII ROLNEJ I WIEJSKIEJ W RAMACH WPR

I. WSTĘP

Powierzchnia Hiszpanii zajmuje ok. 506 tys. km². Hiszpanię charakteryzuje dość znaczne zróżnicowanie klimatyczne, ponieważ jej terytorium obejmuje zarówno gorącą środkową część Półwyspu Iberyjskiego, rozciągającą się od Zatoki Biskajskiej do Morza Śródziemnego, jak i wyspy podlegające silnym wpływom Oceanu Atlantyckiego (Wyspy Kanaryjskie), a także wyspy na Morzu Śródziemnym (Baleary). Decyduje to o znacznym zróżnicowaniu warunków naturalnych, szczególnie dla osadnictwa wiejskiego i produkcji rolnej. Terytorium Hiszpanii można podzielić na trzy strefy z punktu widzenia warunków agroklimatycznych. Wilgotną strefę wpływu Atlantyku z korzystnym bilansem rocznych opadów; wybrzeże śródziemnomorskie o bardzo suchych, trwających nawet pięć miesięcy latach oraz gorące obszary półsuche, na których opady nie występują często nawet przez połowę roku.

Ludność Hiszpanii liczy ok. 42,6 mln, a przeciętna gęstość zaludnienia wynosi 84 osoby na 1 km². W porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej ludność Hiszpanii jest młoda, 68% populacji znajduje się w przedziale wiekowym od 15 do 64 lat, a jedynie 17% ma 65 lat i więcej. Postępujący proces starzenia się ludności rodzimej hamowany jest napływem młodych imigrantów. Ogólne zasoby siły roboczej ocenia się na ok. 20 mln, co stanowi 56% populacji w wieku ponad 16 lat. Według długoterminowej prognozy liczba ludności Hiszpanii będzie rosła przez następne 15 lat, a potem zacznie się zmniejszać i w 2050 roku będzie zbliżona do stanu z roku 2005.

Od momentu przystąpienia do Wspólnot Europejskich w 1986 roku, Hiszpania wykorzystuje swe przewagi komparatywne oparte o relatywnie niskie koszty produkcji i niższy poziom cen. Akcesja wymusiła też otwarcie gospodarki, modernizację bazy przemysłowej, poprawę podstawowej infrastruktury. W trakcie tych procesów nastąpiła redukcja długu publicznego, bezrobocia i inflacji oraz poprawa poziomu gospodarczego kraju.

Hiszpania jest obecnie ósmą gospodarką na świecie pod względem wielkości PKB. W ciągu ostatniej dekady rozwijała się w średniorocznym tempie 3,25%, tj. szybciej niż przeciętnie kraje należące do strefy euro (2%). Spowodowało to zawężenie różnicy poziomów gospodarczego rozwoju między tą strefą a Hiszpanią. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, dynamika wzrostu PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła ponad 29%. W tym samym czasie o 7,4 punktu procentowego zwiększył się udział akumulacji w PKB. Ceną takiego rozwoju była ponownie nieco większa inflacja, która jednak nie przekraczała 3,5%.

Dwa główne sektory, które przyczyniły się do tak szybkiego wzrostu gospodarczego Hiszpanii to usługi oraz przemysł. Dzięki rozwojowi tych sektorów, liczba bezrobotnych obniżyła się w okresie 10 lat o 40%, a stopa bezrobocia spadła o 50%. Największe znaczenie w dziale przemysłu w Hiszpanii mają: przemysł chemiczny i petrochemiczny, przemysł ciężki oraz spożywczy. Hiszpania zajmuje czwarte miejsce w Europie pod względem wielkości przetwórstwa. Wzrost gospodarczy dokonywał się także dzięki takim dziedzinom, jak turystyka, ubezpieczenia, obrót nieruchomościami, elektronika oraz usługi finansowe. Zmniejszał się natomiast szybko udział rolnictwa w tworzeniu PKB, co jest wynikiem wzrostu gospodarczego kraju⁶².

Tabela 1. Podstawowe dane o gospodarce Hiszpanii

Wyszczególnienie	1995	2000	2005
PKB na 1 mieszkańca w cenach rynkowych	14200	18600	23100
Dynamika PKB na 1 mieszkańca (%)	100,0	X	129,3
Udział akumulacji w PKB (%)	22,3	26,3	29,7
Liczba bezrobotnych (tys.)	3716	2496	2214
Stopa bezrobocia	18,4	11,1	9,2
Stopa inflacji	2,0	3,5	3,4
Udział rolnictwa w wartości dodanej (%)	4,5	4,4	3,3

Źródło: Dane GUS.

⁶² Luis Miguel Albusu, Azucena Gracia: „Review of food chain systems – Spain”. Raport nr 2 dla Komisji europejskiej z realizacji projektu finansowanego ze środków 6 PR UE pt.: „Key factors influencing economic relationships and communication in European food chains”, październik 2005 r.

II. *PODSTAWOWE PROBLEMY ROLNICTWA HISZPANII*

1. **Okres przed akcesją do WE**

Przed akcesją do Wspólnot Europejskich (WE) między rolnictwem hiszpańskim a unijnym istniały duże różnice na niekorzyść Hiszpanii. Wyrażały się one w bardziej rozdrobnionej strukturze agrarnej, mniejszej wydajności produkcyjnej zwierząt, gorszym plonowaniu roślin oraz mniej nowoczesnych technologiach stosowanych w rolnictwie hiszpańskim. W Hiszpanii wyższy był także przeciętny wiek rolników oraz odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie w relacji do ogólnej liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej. Decyzje dotyczące rolnictwa były silnie scentralizowane.

Import większości produktów rolnych był objęty ścisłą kontrolą. Hiszpania stosowała też inne niż WE mechanizmy ochrony rynku np. ograniczenia ilościowe, dodatkowe opłaty graniczne, monopole państwowe. Eksport głównych towarów rolnych, takich jak owoce, warzywa, wino, oliwa z oliwek, produkty rybołówstwa, objęty był bezpośrednimi subsydiami eksportowymi. Najważniejszymi odbiorcami tego eksportu były kraje członkowskie WE.

Krajowe ceny produktów rolnych utrzymywane były na pożądanym poziomie przy pomocy środków interwencji rynkowej. Ceny większości produktów rolnych w Hiszpanii były niższe od cen notowanych na obszarze WE, a wydatki ponoszone przez rolników na zakup niektórych nakładów, jak nawozy, paliwa, środki ochrony roślin, były częściowo refundowane przez państwo.

W latach 80. i 90. administracja centralna w Hiszpanii przekazała większość swoich funkcji decyzyjnych wraz z korespondującym budżetem, na rzecz Wspólnot Autonomicznych. W ten sposób zakończyła się era, kiedy to państwo opracowywało i wdrażało politykę rolną, a ministerstwo rolnictwa sprawowało większość funkcji rynkowych, pomocowych, technicznych, cenowych i strukturalnych w hiszpańskim rolnictwie.

Akcesja do Wspólnot Europejskich rodziła na tym tle problemy, ponieważ wiązała się z koniecznością przekazania znacznej części kompetencji rządu narodowego w zakresie polityki rolnej do Komisji Europejskiej. Dotychczas kompetencje takie posiadały władze regionalne, a nie narodowe. Powstały konflikty między rządem centralnym a Wspólnotami Autonomicznymi. W wyniku orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Hiszpanii powstał jeden narodowy Fundusz Gwarancji Rolnych oraz agencje płatnicze w każdej z siedemnastu Wspólnot Autonomicznych.

2. Okres przejściowy po akcesji

Hiszpania stała się członkiem WE z dniem 1 stycznia 1986 roku. Jednak proces negocjacji akcesyjnych był długi i trudny, przede wszystkim z powodu rolnictwa hiszpańskiego. Jego włączenie do mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej nastęcało bowiem wiele problemów. Problemy te wynikały głównie z przewidywanego w związku z akcesją Hiszpanii wzrostu wydatków na WPR oraz nadwyżek podaży wielu produktów rolnych, ale także z obawy państw członkowskich WE przed potencjałem produkcyjnym i eksportowym Hiszpanii. Dlatego obejmowanie rolnictwa Hiszpanii mechanizmami WPR dokonywało się stopniowo w ramach wynegocjowanego 7-letniego okresu przejściowego. Dla niektórych towarów okres ten miał być dłuższy. Okresy dostosowawcze zostały jednak skrócone wraz z utworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego WE. Okazało się bowiem, że większość obaw przedakcesyjnych nie sprawdziła się.

Dostosowania poakcesyjne dotyczyły głównie cen i ceł. Generalną zasadą było stopniowe ich wyrównywanie przy jednoczesnym funkcjonowaniu w Hiszpanii kwot wyrównawczych naliczanych przy imporcie i wypłacanych eksporterom. Kwoty takie wynikały z różnic między cenami na rynku hiszpańskim i na rynkach innych krajów członkowskich WE. Również cła w wymianie między Hiszpanią a pozostałymi państwami WE były stopniowo obniżane, tak, aby cła hiszpańskie dostosowywały się w ten sposób do poziomu wspólnotowej taryfy celnej. Hiszpania mogła jednak w okresie przejściowym stosować ograniczenia ilościowe w imporcie z krajów trzecich, a w przypadku niektórych owoców i warzyw, także w przywozie z krajów WE.

W okresie przejściowym stopniowo zwiększano też skalę pomocy publicznej dla hiszpańskiego sektora rolnego, udzielanej ze środków unijnych. W tym okresie Hiszpania mogła też wspierać swe rolnictwo ze środków własnych. Wsparcie z budżetu krajowego miało jednak charakter degresywny i co roku było zmniejszane wraz ze wzrostem pomocy finansowanej ze środków wspólnotowych. Jeśli wydatki na interwencję i subsydia eksportowe pokrywane były ze środków własnych Hiszpanii, wpływy z ceł pobieranych przy imporcie zarówno z państw WE, jak i z krajów trzecich trafiały do budżetu krajowego. Jeśli natomiast wydatki takie były finansowane przez WE, wpływy z ceł odprowadzane były do budżetu unijnego.

Okresy przejściowe zapewniły stopniowe i harmonijne przejmowanie mechanizmów wspólnotowych przez producentów, importerów, eksporterów i kon-

sumentów hiszpańskich, dając im czas na płynne dostosowanie się do nowych warunków konkurencji i nowych zasad funkcjonowania rynku rolno-żywnościowego.

Zakończenie okresów przejściowych oznaczało pełne włączenie Hiszpanii do unii celnej oraz do wspólnego rynku. Wraz z początkiem 1993 roku zniesione zostały bariery celne i ograniczenia ilościowe we wzajemnym handlu między Hiszpanią a pozostałymi krajami WE oraz fizyczne kontrole graniczne. Hiszpania przejęła taryfę celną WE. Obowiązywał też jednakowy poziom wsparcia sektora rolnego w całej rozszerzonej Wspólnocie⁶³.

3. Okres członkostwa w WE

W wyniku akcesji Hiszpanii do Wspólnot Europejskich restrukturyzacja hiszpańskiego sektora rolnego została poważnie przyspieszona. W okresie ostatnich 20 lat obserwować można silną tendencję zaniku drobnych gospodarstw rolnych i ich konsolidację w większe farmy. Za najistotniejsze przemiany można uznać:

- ograniczenie rolnictwa na obszarach suchych, a zwiększenie upraw na obszarach nawadnianych,
- zwiększenie powierzchni naturalnych pastwisk i terenów zakrzewionych w obszarach górskich głównie wskutek erozji oraz zmniejszającego się znaczenia ekstensywnego wypasu,
- zwiększenie obszarów o przeznaczeniu innym niż rolnictwo będące rezultatem procesów urbanizacyjnych,
- zwiększenie powierzchni naturalnych obszarów chronionych jako wynik nowego podejścia do polityki konserwacji środowiska naturalnego.

Konsekwencją tych zmian były znaczące przeobrażenia, jakie dokonały się w zagospodarowaniu ziemi i kształtowaniu krajobrazu wiejskiego. Oprócz czynników przyrodniczych ważne znaczenie dla różnicowania systemu rolnego w Hiszpanii mają też względy historyczne i społeczne, które często przesądzają o różnicach w strukturze produkcji rolnej. Jednym z czynników, wpływających także na rozwój i strukturę społeczności wiejskiej, jest nawadnianie. System irygacyjny konsumuje w Hiszpanii ok. 70% zasobów wodnych. Jego unowocześnianie przyczynia się do zwiększania efektywności gospodarki wodnej kraju. Mimo iż tylko 15% gruntów jest nawadnianych, zbiory z tych upraw reprezentu-

⁶³ Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, Grzegorz Dybowski: „Możliwości wykorzystania ochrony krajowego rynku po akcesji jako sposób kompensacji nierówności warunków konkurencji – doświadczenia akcesyjne Portugalii i Hiszpanii”. Ekspertyza wykonana dla Departamentu Integracji Europejskiej MRiRW, Warszawa 2002 r.

ją 50% finalnej produkcji rolnictwa, gdyż nawadniany hektar ziemi plonuje sześciokrotnie lepiej niż suchy, generując czterokrotnie wyższy dochód. Nawadnianie ma więc istotny udział w zatrzymywaniu populacji wiejskiej na terenach suchych, kreacji tam zatrudnienia oraz dywersyfikacji struktury działalności gospodarczej na wsi⁶⁴.

Tabela 2. Podstawowe dane o rolnictwie Hiszpanii

Wyszczególnienie	1995	2000	2005
Liczba gospodarstw (tys.)	1277,6	1287,4	1079,4
Wartość produkcji roślinnej (mln EUR)	14623	19539	22979
Wartość produkcji zwierzęcej (mln. EUR)	10050	11692	13360
Dynamika dochodu z działalności rolniczej rok 2000=100%	93,0	100,0	106,3

Źródło: Dane EUROSTAT.

Relatywnie duże gospodarstwa, znaczna proporcja rolników dwuzawodowych oraz procesy starzenia się ludności wiejskiej na obszarach szczególnie niekorzystnych dla produkcji rolnej sprawiają, że narodowa strategia wobec tego sektora gospodarki nastawiona jest głównie na utrzymanie rolnictwa jako sposobu gospodarowania na jak najszerszym obszarze kraju, przy wykorzystaniu zarówno jego funkcji produkcyjnych, jak też publicznych. Ważne jest także zachowanie upraw istotnych dla płodozmianu, takich jak: zboża, rośliny oleiste i wysokobiałkowe, a także produkcji zwierzęcej opartej na ekstensywnym wypasie.

III. DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU REFORMY WPR W ZAKRESIE PIERWSZEGO FILARU

Hiszpania ma raczej pozytywne doświadczenia związane z procesem reformowania polityki unijnej. Ewolucja WPR, a zwłaszcza wprowadzenie jednolitego rynku europejskiego, przyczyniły się do przyspieszenia pełnego członkostwa Hiszpanii w Unii Europejskiej, skracając okres przejściowy po akcesji. Niemniej trudne warunki hiszpańskiego rolnictwa czynią je szczególnie wrażliwym na wszelkie zmiany polityki rolnej.

⁶⁴ L. M. Albitu, A. Gracia: Review of food chain systems in Spain. Raport dla Komisji Europejskiej z realizacji projektu pt.: „Key factors influencing economic relationships and communication in European food chains”, październik 2005.

Reforma WPR z 2003 roku w Hiszpanii zaczęła się później, gdyż niektóre ważne dla tego kraju produkty, takie jak: oliwa z oliwek, bawełna czy tytoń, zostały nią objęte dopiero w 2004 roku, a implementacja nowych rozwiązań nastąpiła w roku 2006.

Decyzje w sprawie wdrażania reformy WPR zostały w Hiszpanii wypracowane w oparciu o wyniki szerokiej dyskusji nt. sektora rolnego, w której uczestniczyli zarówno minister rolnictwa rządu centralnego, jak i ministrowie z poszczególnych Wspólnot Autonomicznych, a także przedstawiciele partnerów społecznych. Dokonano też niezbędnych konsultacji z branżowymi organizacjami rolników.

W zakresie polityki rynkowej i towarowej margines swobody decyzyjnej państw członkowskich nie jest zbyt duży. Regulacje wspólnotowe pozostawiają jednak pewne możliwości dla opcjonalnego zastosowania przez poszczególne kraje niektórych rozwiązań. Hiszpania przyjęła tu następujące opcje⁶⁵:

1. Oddzielenie wsparcia od produkcji

Hiszpania wprowadziła nowy system wsparcia od 2006 roku z pełnym wykorzystaniem dopuszczalnych limitów zachowania zakresu jego powiązania z produkcją. Z systemu jednolitej płatności wyłączone zostały jednak rośliny oleiste oraz dopłaty bezpośrednie na Wyspach Kanaryjskich. Na całym pozostałym obszarze kraju stosowany jest średni krajowy poziom jednolitych płatności, niezależnie od tego, czy wsparcie jest całkowicie, czy częściowo oddzielone od produkcji. Płatności oparto na modelu historycznym, kalkulując je na bazie skali uzyskiwanej pomocy finansowej, a nie w oparciu o areał użytków rolnych uprawnionych do wsparcia. W Hiszpanii uważa się bowiem, że system płatności obszarowych nie jest odpowiedni dla upraw plantacyjnych (np. oliwek).

Generalnie wysoki poziom powiązania wsparcia z produkcją zachowano tam, gdzie ma to strategiczne znaczenie dla hiszpańskiego systemu rolnego, np. przy wypasie kóz i owiec oraz produkcji tytoniu. Szczególne rozwiązania szczegółowe wprowadzono w produkcji oliwy z oliwek. W odniesieniu do podstawowych produktów rolnych przyjęto poniższe opcje:

⁶⁵ Eduardo Diez Patier, Daniel Herranz, Ignacio Atance Muniz: „The margin for national policies in the framework of the CAP – the case of Spain”. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Madryt 2006 r.

- *Uprawy polowe*

Celem strategicznym w polityce Hiszpanii jest w tym przypadku utrzymanie produkcji, a przynajmniej ograniczenie w możliwie największym stopniu ryzyka jej zaniechania, drastycznych zmian w sposobie prowadzenia uprawy, a także w strukturze produkcji (np. przez wprowadzanie uprawy kukurydzy w miejsce pszenicy durum na obszarach nawadnianych). To było powodem utrzymania powiązania z produkcją 25% płatności bezpośrednich wypłacanych rolnikom. Jednak nie są tu stosowane przepisy artykułu 69⁶⁶. Wprowadzono też rozwiązania zmniejszające ograniczenia dotyczące upraw polowych. Na przykład skorygowano wskaźniki ugorowania ziemi uprawnej oraz dobrowolnego jej odłogowania aby ograniczyć straty na obszarach o niskim plonowaniu. Rozwiązania te są jednak przedmiotem corocznego przeglądu.

- *Bawełna*

Polityka Hiszpanii ma tu na celu utrzymanie produkcji bawełny jako sektora ekonomiczno-społecznego oraz podniesienie jakości produkowanej bawełny. Promowane jest tworzenie organizacji branżowych. Ich członkowie otrzymują wyższą płatność do hektara uprawianej bawełny, która jest w 35% uzależniona od produkcji, ale także od jakości bawełny. Takie rozwiązanie ma promować prawdziwych producentów bawełny, a zniechęcać tych, nastawionych głównie na uzyskanie wsparcia finansowego przy jednoczesnym wspieraniu poprawy jakości. Stosowane są tu również środki pomocy rolnośrodowiskowej.

- *Tytoń*

Celem strategicznym jest tu stymulowanie programów poprawy jakości oraz konsolidacji produkcji tytoniu w niektórych regionach kraju. Hiszpania zdecydowała się na zachowanie powiązania wsparcia finansowego uzyskiwanego przez rolników z produkcją w 60% w okresie przejściowym, w którym promowane będzie tworzenie organizacji branżowych, podobnie jak w przypadku bawełny.

⁶⁶ Artykuł 69 Rozporządzenia Rady 1782/03 uprawnia kraje członkowskie do decydowania o zatrzymaniu do 10% wartości komponentów Jednolitej Płatności i przeznaczeniu tych środków na dodatkową pomoc dla rolników prowadzących działalność uznawaną za ważną dla ochrony środowiska, poprawy jakości i marketingu produktów rolnych. Daje więc w praktyce możliwość wspierania programów publicznych zorientowanych sektowo, wzmacniając przez to bodźce dla zatrzymania rolników w danej działalności płynące ze wsparcia powiązanego z produkcją. Ma to szczególne znaczenie dla Hiszpanii.

- *Buraki cukrowe*

W Hiszpanii istnieje duże ryzyko rezygnacji wielu producentów rolnych z tej uprawy, szczególnie tych, którzy są mniej konkurencyjni. Reforma daje uprawnienia decyzyjne bezpośrednio operatorom, tj. rolnikom i przetwórcom (cukrowniom). Zdecydowano jednak o zastosowaniu przepisów artykułu 69 w maksymalnej skali 10%, aby ustanowić programy wspomagające zachowanie uprawy buraka cukrowego.

- *Oliwa z oliwek*

W wyniku szerokiej dyskusji między ministerstwem rolnictwa a Wspólnotami Autonomicznymi, dotyczących transferów środków wsparcia, postanowiono, że 95% pomocy finansowej przyznawanej producentom oliwy zostanie oddzielone od produkcji. Pozostałe 5% wsparcia związanego z produkcją zostało rozdzielone według ustanowionych pięciu kategorii gajów oliwnych. Pierwszą kategorię stanowią gaje zlokalizowane w regionach, w których powierzchnia gajów oliwnych stanowi ponad 80% łącznego areалу pól uprawnych. Wysokość wsparcia ma tam być 1,5 raza wyższa niż w innych częściach kraju.

Pozostałe cztery kategorie tworzą: stare gaje oliwne o dużej wartości dla kultury i krajobrazu lub uprawiane na tarasach, gaje oliwne zlokalizowane na obszarach o surowych warunkach naturalnych lub ograniczeniach środowiskowych (stromo nachylone zbocza, niewielkie opady), gaje oliwne o niskim plonowaniu zagrożone porzuceniem przez rolników, gaje oliwne posiadające certyfikaty pochodzenia geograficznego lub produkcji organicznej.

Wspólnoty Autonomiczne są uprawnione do dokonania wyboru jednej lub kilku kategorii gajów odpowiadających specyfice ich regionu oraz do ustalenia poziomu wsparcia do hektara uprawy według własnego uznania. Kluczem jest jedynie kryterium pierwszej kategorii. W każdym przypadku musi być przestrzegany następujący reżim:

- rolnicy uzyskujący wsparcie niezależne od produkcji w wysokości poniżej 20 000 EUR mogą otrzymywać pomoc powiązaną z produkcją w pełnej wysokości według przypadającej im kategorii gajów oliwnych,

- rolnicy uzyskujący wsparcie niezależne od produkcji w wysokości od 20 000 do 30 000 EUR otrzymują pomoc uzależnioną od produkcji, ale przy stopniowej jej redukcji,
 - rolnicy uzyskujący wsparcie niezależne od produkcji w wysokości przekraczającej 30 000 EUR nie są uprawnieni do pomocy powiązanej z produkcją.
- *Kozy i owce*

Sektor ten jest uważany za strategiczny dla całego systemu naturalnego wypasu w Hiszpanii. Istnieje poważne ryzyko zaniechania tego typu działalności rolniczej, szczególnie w gospodarstwach nastawionych na produkcję mięsa, gdzie liczy się konkurencyjność. Z tego powodu zachowano 50% płatności bezpośrednich jako powiązanych z produkcją w sektorze chowu kóz i owiec.

- *Wołowina*

Cechą charakterystyczną gospodarstw rolnych prowadzących chów krów mamek w Hiszpanii jest fakt, że są one ważne dla stabilizowania liczby lokalnej ludności oraz poprawy stanu środowiska naturalnego i krajobrazu. Gdyby pomoc finansowa została tu oddzielona od produkcji, ryzyko jej zaniechania przez te specjalistyczne gospodarstwa byłoby w Hiszpanii bardzo wysokie.

W przypadku specjalnej premii częściowe oddzielenie wsparcia od produkcji jest natomiast korzystne z punktu widzenia procesu restrukturyzacji i reorganizacji gospodarstw specjalizujących się w produkcji bydła mięsnego. Obniżenie ceny skupu, będące wynikiem reformy WPR, może zostać zrekomensowane przez częściowe powiązanie premii za ubój młodego męskiego bydła rzeźnego z produkcją. W przypadku cieląt powiązanie premii z produkcją jest całkowite.

Hiszpania zachowała powiązanie wsparcia z produkcją w 100% w przypadku premii za krowy mamki, w 100% w przypadku premii za ubój cieląt oraz w 40% w przypadku premii za młode męskie bydło rzeźne. Przepisy artykułu 69 stosowane są tu na poziomie 7% celem zapewnienia środków na finansowanie programów poprawy jakości mięsa oraz ochrony krów mamek przebywających na pastwiskach.

- *Sektor mleczarstwa*

W Hiszpanii cała premia mleczna została włączona do jednolitej płatności obszarowej. Zastosowano jednak przepisy artykułu 69 na poziomie 10%, z przeznaczeniem środków na programy poprawy jakości mleka.

2. Modulacja

W Hiszpanii toczyła się dyskusja na temat stosowania dobrowolnej modulacji. Sprawa okazała się dość kontrowersyjna. Zastosowanie odliczeń na rezerwę krajową oraz na modulację obowiązkową zmniejszyło już bowiem środki przeznaczone na płatności bezpośrednie. Krytycy dobrowolnej modulacji argumentowali, iż kolejne odliczenia oznaczałyby dalsze redukcje tych płatności. Ponadto, środki uzyskane z dobrowolnej modulacji można przeznaczyć na dowolne działanie, mogą więc one wspierać finansowo nie tylko potrzeby mieszkańców wsi⁶⁷. Tymczasem przyjęty w Hiszpanii model modulacji ma zapewniać środki przede wszystkim na sfinansowanie celów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

Warto też pamiętać, że Hiszpania wykorzystuje modulację wynikającą z zastosowania artykułu 69, zmniejszając wsparcie niektórych grup towarowych w ramach płatności bezpośrednich i alokując uzyskane środki na pomoc dla specyficznego typu rolnictwa ważnego dla środowiska naturalnego.

3. Rezerwa krajowa

Przed ustanowieniem rezerwy krajowej zastosowano w Hiszpanii liniową obniżkę wynoszącą 1,6% kwot referencyjnych. Tak wygoszodarowane środki przeznaczone są na wypadek zaistnienia specjalnych sytuacji. Następnie zastosowano dodatkową obniżkę o 3%, aby uzyskać środki na wielkości referencyjne przydzielane nowym rolnikom.

Krajowa rezerwa, po zaspokojeniu potrzeb rolników znajdujących się w specjalnym położeniu (np. skutek klęski) oraz nowych rolników podejmujących działalność gospodarczą w tym sektorze, jest zarządzana regionalnie z przekazywaniem praw do gospodarowania nią rolnikom na obszarach, gdzie w ramach interwencji publicznej realizowane są programy rozwojowe lub restrukturyzacyjne.

⁶⁷ Rozporządzenie nr 1698/2005.

4. Mobilność praw do pomocy finansowej

W przypadku przekazywania uprawnień do pomocy finansowej między rolnikami, ich wykorzystanie odbywa się bez ograniczeń, jeśli przekazanie praw dotyczy obszaru tej Wspólnoty Autonomicznej, w ramach której uprawnienia takie powstały. Wspólnoty mogą jednak ustanowić obiektywne kryteria ograniczające transfery uprawnień lub limity ilościowe wykorzystania praw objętych transferem poza własny obszar.

Jeśli sprzedaż uprawnień do pomocy finansowej odbywa się bez sprzedaży ziemi, stosowane są redukcje tych uprawnień w wysokości 50% w ciągu trzech pierwszych lat i 30% w latach następnych, począwszy od czwartego roku. Jeśli sprzedaż praw następuje wraz ze sprzedażą ziemi, ich redukcja wynosi tylko 5%. Redukcje uprawnień nie są stosowane, jeśli sprzedaż praw następuje wraz ze sprzedażą całego gospodarstwa lub jeśli odbiorcą jest nowy rolnik dopiero rozpoczynający działalność rolniczą⁶⁸.

W nowej perspektywie budżetowej 2007-2013, w Hiszpanii zastosowano narodowe podejście horyzontalne obejmujące niewielką liczbę działań. Najważniejsze z nich to działania podejmowane w ramach Osi 1: program nawadniania obszarów wiejskich, poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnictwa (wsparcie dla przemysłu rolno-spożywczego), wsparcie dla doradztwa rolniczego. W ramach Osi 2 wspierane będą przede wszystkim działania na rzecz zwalczania zagrożeń związanych z pożarami lasów. O szczegółowym podziale środków między poszczególne działania zdecydują Wspólnoty Autonomiczne.

IV. DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU REFORMY WPR W ZAKRESIE DRUGIEGO FILARU

1. Cele hiszpańskiej polityki strukturalnej oraz formy jej realizacji

W Hiszpanii polityka strukturalna koncentrowała się na realizacji głównego strategicznego celu, jakim był wzrost produktywności i konkurencyjności hiszpańskiego rolnictwa. Dla osiągnięcia tak określonego celu strategicznego wyznaczone zostały cele i instrumenty cząstkowe, którymi były przede wszystkim:

⁶⁸ Eduardo Diez Patier i inni, op.cit.

- poprawa struktury gospodarstw rolnych oraz ich modernizacja,
- rozwój systemu nawadniania i objęcie nim coraz większych terenów kraju,
- podniesienie poziomu wiedzy rolników poprzez system szkoleń.

Kierunki ujęte w polityce strukturalnej Hiszpanii w ramach drugiego filaru polityki unijnej, realizowane były na długo przed akcesją do UE (EWG)⁶⁹. Polityka scalania gruntów realizowana była z różnym natężeniem w latach 1950-1980. Jej głównym zadaniem było rozwiązanie jednego z podstawowych problemów hiszpańskiego rolnictwa, mianowicie dużego rozdrobnienia gospodarstw rolnych i rozproszenia ziemi. Dotyczyło to szczególnie północnych regionów kraju, gdzie większość gospodarstw składała się z wielu drobnych i rozproszonych działek. Dzięki polityce scalania gruntów w ciągu 30 lat dokonano konsolidacji ponad 6 mln hektarów ziemi rolnej.

Dostęp do systemów nawadniających poprawia produktywność gospodarstw rolnych poprzez poprawę plonowania, stabilizację produkcji i lepsze jej dostosowanie do zróżnicowania opadów naturalnych w ciągu roku, a także wprowadzenie bardziej wartościowych upraw, które mają większe wymagania odnośnie nawadniania, np. warzywa i owoce. W wyniku prowadzonej polityki system nawadniania został rozszerzony o 2 mln nowych hektarów gruntów ornych. Obecnie obszary nawadniane stanowią 15% łącznego areału gruntów w Hiszpanii, ale uzyskuje się na nich 55% całkowitej wartości produkcji rolnej.

Dzisiejsze działania zmierzające do modernizacji gospodarstw rolnych obejmują większość instrumentów dawnej hiszpańskiej polityki strukturalnej. Wprowadzają jedynie bardziej usystematyzowane koncepcje i definicje, takie jak: definicja rolnika zawodowego, definicja rolnika pracującego w pełnym i niepełnym wymiarze czasu, definicja gospodarstwa priorytetowego. Stanowią one jednocześnie kryteria wdrażania przy ustalaniu priorytetów większości działań w sferze rozwoju obszarów wiejskich.

W dyskusji nad kształtem koncepcji rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii, która, jak już wspomniano, jest federacją Wspólnot Autonomicznych, niezwykle istotna jest kwestia podziału kompetencji między poszczególne szczeble administracyjne. Hiszpańska konstytucja przyznaje państwu (rządowi narodowemu) kompetencje w zakresie „tworzenia podstaw i koordynacji ogólnego pla-

⁶⁹ Eduardo Diez Patier i inni, op.cit.

nowania w gospodarce⁷⁰, co pośrednio wpływa na politykę rozwoju obszarów wiejskich. Natomiast Wspólnoty Autonomiczne mają kompetencje w takich dziedzinach, jak: „rolnictwo i hodowla zwierząt”⁷¹, „obszary leśne oraz leśnictwo”⁷², „zagospodarowanie środowiska naturalnego i zarządzanie nim”⁷³ oraz „promocja rozwoju ekonomicznego regionu”⁷⁴. Trzeba więc stwierdzić, że większą część marginesu swobody, jaki w sferze rozwoju obszarów wiejskich Unia Europejska pozostawia w gestii swych krajów członkowskich, w Hiszpanii wykorzystują Wspólnoty Autonomiczne. Dotyczy to zarówno programów horyzontalnych, jak i regionalnych.

Hiszpania przyjęła mieszany model wdrażania polityki strukturalnej. Krajowe programy, rozwijające działania wymagające wspólnych warunków na całym obszarze kraju, są wdrażane dzięki podejściu horyzontalnemu, natomiast pozostałe działania, w ramach programów regionalnych przez Wspólnoty Autonomiczne.

Szeroki margines swobody rządów narodowych w realizacji własnej polityki strukturalnej w Hiszpanii jest wykorzystywany w sposób następujący.

- Finansowanie krajowe: rozporządzenie wskazuje maksymalny udział procentowy Wspólnoty, a więc równocześnie minimalny poziom współfinansowania ze środków budżetu krajowego. Jednak państwa członkowskie UE, które chcą wzmocnić swą politykę w zakresie rozwoju obszarów wiejskich mogą wyjść poza tak ustalone minimum i zwiększyć poziom finansowania krajowego, zachowując jedynie udział finansowy UE. Hiszpania postąpiła tak w przypadku takich działań, jak: zalesianie gruntów rolnych, wcześniejsze emerytury dla rolników, płatności wyrównawcze dla obszarów o mniej korzystnych warunkach (ONW).

Przykład. Płatności dla obszarów ONW, które w Hiszpanii stanowią ok. 80% całego arealu gruntów rolnych.

Decyzje na szczeblu unijnym: definicja obszarów ONW (obszary góryste, obszary zagrożone porzuceniem ziemi oraz o określonych utrudnieniach) oraz określenie podstawowych zobowiązań uzyskującego pomoc (kontynuacja

⁷⁰ Art. 149.1.13

⁷¹ Art. 148.1.7.

⁷² Art. 148.1.8.

⁷³ Art. 148.1.9.

⁷⁴ Art. 148.1.13.

działania przez 5 lat, spełnienie wymogów standardów minimalnych). Poziom pomocy finansowej: minimum 25, maksimum 200 EUR na 1 ha.

Decyzje na szczeblu rządu Hiszpanii: wymagania dodatkowe – beneficjentami muszą być rolnicy zawodowi pracujący w pełnym wymiarze czasu lub gospodarstwa priorytetowe, rolnicy muszą zamieszkiwać w tym samym lub sąsiednim regionie, w którym znajduje się gospodarstwo, powierzchnia gruntów rolnych gospodarstwa musi wynosić ponad 2 hektary, a obsada zwierząt ponad 0,2 jednostki przeliczeniowej na 1 hektar. Poziom pomocy finansowej: minimum 300, maksimum 2000 EUR na gospodarstwo. Płatności do hektara: 40 EUR na obszarach zagrożonych opuszczeniem ziemi, 75 EUR na obszarach górzystych, 120 EUR na obszarach o określonych utrudnieniach. Dodatkowe kryteria modulacji: grunty nawadniane, nie nawadniane lub pastwiska, dochody rolnika, wielkość gospodarstw (tylko pierwszych 5 hektarów otrzymuje pomoc na poziomie 100%, następnie obniża się ona sukcesywnie w miarę wzrostu powierzchni, aż do całkowitego wygaśnięcia powyżej 100 ha).

Decyzje na szczeblu regionalnym: kryteria ustalania priorytetów (np. młody rolnik lub gospodarstwo na obszarze włączonym do Natura 2000), możliwość przyznania dodatkowej uzupełniającej pomocy regionalnej.

- Struktury wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich. Rozwiązania unijne dopuszczają tu zastosowanie podejścia mieszanego, które łączy krajowy program rozwoju tych obszarów obejmujący te działania, dla których pożądane jest zapewnienie dzięki podejściu horyzontalnemu, wspólnych elementów na całym terytorium kraju, z programami regionalnymi zawierającymi pozostałe działania. Taką opcję przyjęła właśnie Hiszpania.
- Inicjatywa LEADER. W tym przypadku krajowy margines swobody w jej realizacji przekształca się w rzeczywistości w margines lokalny, ponieważ inicjatywa ta stanowi efekt praktycznego przeniesienia zasady subsydiarności do najniższej instancji. Opracowanie i zarządzanie lokalnym programem rozwoju obszarów wiejskich przekazane zostaje miejscowej społeczności zorganizowanej w Lokalne Grupy Działania. W Hiszpanii działania podejmowane w ramach programu LEADER+ (lata 2000-2006) prowadzone były przez 45 Lokalnych Grup Działania i objęły swym zasięgiem obszar stanowiący 50% terytorium kraju, a zamieszkały przez 14% ludności.

- Program PRODER/PROW jest programem uwzględniającym specyfikę Hiszpanii i ma na celu wdrażanie działań różnicujących gospodarkę na obszarach wiejskich oraz poprawiających jakość życia ich mieszkańców. Obejmuje on obszary, które ze względu na szczupłość budżetu, nie zostały włączone do inicjatywy LEADER. Działania w ramach tego programu są realizowane przez 162 lokalne grupy operacyjne na terenie całego kraju.

2. Hiszpański model wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2000-2006

Hiszpania realizuje rozporządzenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w ramach 20 różnych programów, z których 17 (po jednym w każdej z siedemnastu Wspólnot Autonomicznych) ma charakter regionalny. Trzy programy mają zasięg ponadregionalny, a mianowicie:

- Horyzontalny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) dla środków towarzyszących WPR w Hiszpanii. Jest on finansowany ze środków Sekcji Gwarancji i obejmuje wszystkie regiony kraju z wyjątkiem Nawarry i Kraju Basków, które włączyły te działania do swych programów regionalnych.
- Horyzontalny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na rzecz poprawy struktur produkcyjnych w regionach nie objętych Celem 1. Jest on finansowany ze środków Sekcji Gwarancji i realizuje działania w zakresie inwestycji w gospodarstwach rolnych, wspierania podejmowania działalności przez młodych rolników oraz pomocy dla gospodarki wodnej w rolnictwie w regionach nie objętych Celem 1, z wyjątkiem Kraju Basków.
- Operacyjny Program poprawy struktur produkcyjnych w regionach objętych Celem 1. Jest on finansowany ze środków Sekcji Gwarancji i obejmuje działania w zakresie inwestycji w gospodarstwach rolnych, wspierania podejmowania działalności rolniczej przez młodych rolników oraz pomocy dla gospodarki wodnej w rolnictwie w rejonach objętych Celem 1.

Skomplikowana struktura programów powoduje niekiedy utrudnienia w czasie ich opracowywania jako zintegrowanej grupy działań o wspólnym celu globalnym⁷⁵. W większości regionów działania takie są bowiem realizowane

⁷⁵ E. Diez Patier i inni op. cit.

w ramach trzech różnych programów. Ze sposobu dystrybucji budżetowych środków finansowych na poszczególne działania wynika, że wdrażanie rozporządzenia dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich nadal wykazuje w Hiszpanii wyraźne cechy polityki strukturalnej. Aż 58% budżetu przeznaczona się na realizację pierwszego bloku działań, zmierzających do wzrostu konkurencyjności rolnictwa. Podstawową przyczyną jest tu znaczenie polityki nawadniania gruntów, która mieści się w tym bloku (działanie: gospodarka wodna w rolnictwie). Można powiedzieć, że następuje to kosztem bloku środowiskowego, na który w Hiszpanii przeznaczona się tylko 35% budżetu.

Tabela 4. Podział środków na działania dotyczące polityki rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii

Działanie	tys. EUR	%
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	1 140	8,8
Wsparcie na zagospodarowanie młodych rolników	597	4,6
Szkolenia zawodowe dla mieszkańców wsi	37	0,3
Wcześniejsze emerytury dla rolników	473	3,7
Pomoc dla obszarów o mniej korzystnych warunkach	629	4,9
Programy rolnośrodowiskowe	1 256	9,7
Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych	1 615	12,5
Zalesianie marginalnych gruntów rolnych	925	7,2
Inne działania w leśnictwie	1 263	9,8
Poprawa jakości gruntów rolnych	21	0,2
Konsolidacja gruntów rolnych	119	0,9
Wdrażanie usług związanych z przejęciem i prowadzeniem gospodarstwa rolnego	761	5,9
Promowanie wysokiej jakości produktów rolnych	49	0,4
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	116	0,9
Odnowa i rozwój wsi oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego wsi	54	0,4
Dywersyfikacja działalności gospodarczej na wsi	595	4,6
Gospodarka wodna w rolnictwie	1 833	14,2
Poprawa infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa	759	5,9
Wspieranie rozwoju turystyki i rzemiosła	143	1,1
Ochrona środowiska wiejskiego i leśnego, ochrona krajobrazu, poprawa dobrostanu zwierząt	478	3,7
Zapobieganie klęskom naturalnym i odtwarzanie zniszczonego w ich wyniku potencjału rolnictwa	41	0,3
Razem	12 904	100,0

Źródło: Eduardo Diez Patier i inni, *op.cit.*

Szczegółowy podział łącznego budżetu środków publicznych (unijnych i krajowych) według poszczególnych działań przedstawia tabela 4. Jak wynika z danych tej tabeli działanie związane z gospodarką wodną w rolnictwie otrzymuje największą część środków finansowych. Pozostałe najważniejsze działania obejmują: poprawę przetwórstwa i marketingu produktów rolnych (wsparcie dla przemysłu rolno-spożywczego), gospodarkę leśną oraz zalesianie, programy rolnośrodowiskowe i inwestycje w gospodarstwach rolnych.

Dla zilustrowania głównych cech charakteryzujących proces wdrażania działań wspierających rozwój obszarów wiejskich w Hiszpanii, przeprowadzona została ich analiza według trzech wspomnianych wcześniej bloków, a mianowicie: blok działań wspierających konkurencyjność rolnictwa hiszpańskiego, blok działań wspierających środowisko naturalne oraz blok obejmujący pozostałe działania podejmowane na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

2.1. Promowanie konkurencyjności rolnictwa

Blok ten obejmuje pięć działań: Krajowy Plan Nawadniania (KPN), pomoc dla przemysłu rolno-spożywczego, wsparcie dla inwestycji w gospodarstwach rolnych, pomoc na podejmowanie działalności gospodarczej w rolnictwie dla młodych rolników oraz wcześniejsze emerytury dla rolników.

Krajowy Plan Nawadniania jest działaniem pochłaniającym najwięcej środków z budżetu pierwszego bloku, gdyż jest współfinansowany w ramach działania *gospodarka wodna w rolnictwie*. Obejmuje głównie dwa rodzaje zadań: modernizację infrastruktury nawadniania oraz nowe plany nawadniania. W bieżącym okresie realizacji KPN, który kończy się 31 grudnia 2008 roku, preferowane są inwestycje dokonywane w ramach pierwszego zadania, tj. związane z modernizacją sieci kanalizacji. Takie inwestycje zapewnią bowiem poprawę efektywności wykorzystania wody. Obejmują one obszar ponad 1 mln hektarów. Wsparcie w ramach KPN udzielane jest też, choć środki są tu mniejsze, dla trzech rodzajów obszarów, które były już wcześniej nawadniane, a mianowicie: obszarów, na których podstawowa infrastruktura służąca potrzebom nawadniania została już wykonana we wcześniejszych etapach lub jej budowa została rozpoczęta ale nie ukończona. Działania takie obejmują swym zasięgiem 138 tys. hektarów ziemi rolnej, obszarów nawadnianych ze względów społecznych. Dotyczy to 86 tys. hektarów gruntów położonych na terenach o mniej korzystnych warunkach, a przeznaczonych pod

zabudowę oraz pod budowę osiedli dla ludności; obszarów, na których działają prywatne systemy nawadniania, obejmujących ok. 18 tys. hektarów.

Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych uzyskuje w Hiszpanii relatywnie wysoki budżet, proporcjonalny do znaczenia przemysłu rolno-spożywczego dla hiszpańskiej gospodarki. Duża część tych środków kierowana jest do średnich i dużych przedsiębiorstw sektora żywnościowego, wspomagając ich modernizację dzięki inwestycjom w nowe procesy produkcyjne i technologie, wspieraniu tworzenia nowych produktów oraz systemów kontroli jakości czy zagospodarowania odpadów. Modernizacja, jaka dokonała się w wielu kluczowych branżach hiszpańskiego przemysłu spożywczego, takich jak przemysł mięsny, produkcja oliwy z oliwek czy winiarstwo, opierała się w dużym stopniu o fundusze tego właśnie programu.

Inwestycje w gospodarstwach rolnych jest to działanie dobrze znane i popularne wśród hiszpańskich rolników. W ramach tych środków finansowana jest m.in. część nakładów inwestycyjnych niezbędna dla zachowania określonego poziomu konkurencyjności gospodarstw rolnych na rynku. W okresie 2000-2006 działanie to objęło prawie 66 tys. projektów.

Podjęcie działalności rolniczej przez młodych rolników jest to działanie wspierające, w ramach którego każdy młody rolnik rozpoczynający działalność zawodową w rolnictwie otrzymuje zarówno bezzwrotną dotację na zagospodarowanie, jak też dofinansowanie inwestycji ujętych w planie zagospodarowania młodego rolnika. W latach 2000-2006 prawie 38 tys. młodych rolników zostało objętych tym działaniem.

Program wcześniejszych emerytur dla rolników jest ściśle powiązany z procesem głębokiej restrukturyzacji hiszpańskiego sektora mlecznego. Obejmuje on przede wszystkim regiony ważne dla produkcji mleka, tj. Galicję i Asturię oraz, w mniejszym stopniu Kastylię i Leon. W społeczeństwie Hiszpanii program wcześniejszych emerytur wzbudza wiele kontrowersji, ponieważ rodzi wysokie koszty. Rolnik odchodzący na wcześniejszą emeryturę w wieku 55 lat nabywa uprawnienia, w ramach których jest mu wypłacana coroczna premia. Prawo do takiej premii przysługuje mu przez okres 15 lat, tj. do 70 roku życia. Zobowiązanie takie dotyczy też jednego dodatkowego pracownika zatrudnionego w gospodarstwie rolnika przechodzącego na wcześniejszą emeryturę. W okresie 2000-2006 z uprawnień skorzystało ponad 14,5 tys. hiszpańskich rolników.

2.2. Wspieranie ochrony środowiska naturalnego

Również działania bloku środowiskowego uzyskały znaczący budżet. W Hiszpanii działania rolno-środowiskowe uznawane są za istotne, przede wszystkim ze względu na przyjęty model ich wdrażania. Zgodnie z ramowymi ustaleniami na szczeblu unijnym, cel danego działania środowiskowego musi być ściśle zdefiniowany, minimalny okres zobowiązania wynosi pięć lat, przyjęte rozwiązania szczegółowe muszą wychodzić poza standardowe dobre praktyki rolnicze, a kryteriami dla kalkulowania wielkości pomocy mogą być: utracony dochód, dodatkowe koszty oraz potrzeba zapewnienia bodźców. Maksymalne limity pomocy finansowej wynoszą 600 EUR na 1 hektar upraw jednorocznych, 900 EUR na 1 hektar upraw wieloletnich oraz 450 EUR na 1 hektar gruntów użytkowanych w inny sposób. W Hiszpanii wdrażanie działań rolnośrodowiskowych oparto na opracowanej przez Ministerstwo Rolnictwa liście obejmującej dziewięć podstawowych i trzydzieści szczegółowych działań. Zdecydowano też, że wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie (płatność jednostkową) w ramach każdego działania częściowego lub modulacji pomocy w minimalnych jednostkach produkcji przyjaznej dla środowiska naturalnego, muszą przestrzegać obowiązujących w działaniu wymagań oraz dobrych praktyk rolnych na całym obszarze swego gospodarstwa rolnego.

Zastosowane w Hiszpanii podejście do wdrażania programów rolnośrodowiskowych objęło szeroki zakres ekosystemów istniejących na obszarach rolnych kraju. Jednakże nie zapewniało ono jednorodności wdrażania danego działania w podobnych systemach gospodarki rolnej. Pewne działania mogą być zastosowane jedynie na niewielkiej części terytorium kraju. W okresie 2000-2006 planowano podpisanie ok. 11 tys. umów rolno-środowiskowych, obejmujących ponad 2,2 mln hektarów ziemi. Jednak udział gruntów rolnych objętych kontraktami rolnośrodowiskowymi w całej powierzchni użytków rolnych jest w Hiszpanii relatywnie mały. W 2002 roku wynosił on tylko 10%, co stawiało ten kraj na odległym miejscu wśród pozostałych państw Wspólnoty⁷⁶.

Działania związane z zalesianiem marginalnych gruntów rolnych podejmowane w ramach poprzedniej perspektywy budżetowej, mimo niewątpliwej potrzeby zwiększenia obszarów leśnych w Hiszpanii, wywoływały duże kontrowersje. Powodem tego były przede wszystkim wysokie ponoszone na to koszty oraz wieloletni charakter zobowiązań. W wielu przypadkach zastrzeżenia

⁷⁶ Przeciętny udział takich gruntów w Unii Europejskiej wynosi 24%. Hiszpania wyprzedzała pod tym względem jedynie Holandię i Grecję.

budziły też takie problemy, jak dobór obszarów do ponownego zalesienia, czy też gatunków drzew do wykonywanych nasadzeń. Ze względu na ekstremalne warunki pogodowe panujące w tamtym okresie, efekty takich działań były znacznie mniejsze od przewidywanych. W konsekwencji w budżecie na lata 2000-2006 dokonano znaczącej redukcji środków przeznaczanych na cele związane z zalesianiem gruntów rolnych. Ponadto, część zobowiązań finansowych poprzedniego okresu programowania nie została zrealizowanych i zostały przesunięte na lata 2000-2006. Udoskonalono wymagania środowiskowe, co prowadziło do zwiększenia efektywności tych działań. Założono objęcie nimi 261,5 tys. hektarów ziemi.

Działanie dotyczące obszarów o mniej korzystnych warunkach (ONW) wdrażane było w Hiszpanii w sposób kompleksowy, ponieważ aż 80% gruntów rolnych w kraju kwalifikuje się do takiej pomocy. Konsekwencją tego jest fakt, iż pojedyncze płatności przyznawane rolnikom hiszpańskim były zawsze niewystarczające, aby mogły być obwarowane nałożeniem na beneficjentów realnych wymagań środowiskowych. W okresie 2000-2006 zwiększono budżet i wprowadzono priorytetowe kryteria udzielania wsparcia. Doprowadziło to do wzrostu poziomu jednostkowego wsparcia, ale ograniczyło liczbę beneficjentów. Faktyczna efektywność tego działania nadal oceniana jest jako niewystarczająca.

2.3. Pozostałe działania wspierające rozwój obszarów wiejskich

Trzeci blok działań, obejmujący szeroki zakres problemów związanych z rozwojem obszarów wiejskich, wdrażany jest w większości regionów Hiszpanii poprzez krajowy program rozwoju obszarów wiejskich, w którym przyjęto podejście oddolne, zbliżone do programu LEADER (od obywateli do administracji). Niektóre Wspólnoty Autonomiczne, jak: Baleary, Roja, Nawarra, Murcia i Kraj Basków, zdecydowały się na wdrażanie działań dotyczących dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich przez zastosowanie bardziej klasycznego podejścia odgórnego (od administracji do obywateli). Realizacja działania koncentrowała się tu na wspieraniu rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich i we wsiach oraz rozwoju turystyki wiejskiej.

V. *PODSUMOWANIE*

Rolnictwo hiszpańskie determinują niekorzystne, choć silnie zróżnicowane warunki naturalne (gleby, klimat) oraz demograficzna i ekonomiczna presja na ziemię. Restrukturyzacja sektora rolnego została przyspieszona w wyniku akcesji Hiszpanii do EWG. W ostatnich 25 latach obserwować można silną tendencję zaniku drobnych gospodarstw rolnych bądź ich konsolidację w większe farmy. Za najistotniejsze przemiany można uznać: ograniczenie rolnictwa na obszarach suchych a zwiększenie upraw na obszarach nawadnianych; zwiększenie powierzchni naturalnych pastwisk i terenów zakrzewionych w obszarach górskich; zwiększenie obszarów o przeznaczeniu innym niż rolnictwo jako rezultat procesów urbanizacyjnych; zwiększenie powierzchni naturalnych obszarów chronionych jako wynik nowego podejścia do polityki ochrony środowiska naturalnego.

Konsekwencją tych zmian były znaczące przemiany w wykorzystaniu ziemi i kształtowaniu krajobrazu. Oprócz czynników przyrodniczych ważne znaczenie dla zróżnicowania systemu rolnego w Hiszpanii mają też względy historyczne i społeczne. Jednym z takich czynników, wpływających równocześnie na rozwój i strukturę społeczności wiejskich, jest nawadnianie, które ma istotny udział w utrzymywaniu populacji ludności wiejskiej na terenach suchych, kreacji zatrudnienia na tych terenach oraz dywersyfikacji struktury działalności gospodarczej na wsi.

Trudne warunki hiszpańskiego rolnictwa czynią je szczególnie wrażliwym na zmiany polityki rolnej. Relatywnie duże gospodarstwa, znaczna proporcja rolników dwuzawodowych oraz procesy starzenia się ludności wiejskiej na obszarach o niekorzystnych warunkach dla rolnictwa sprawiają, że narodowa strategia wobec tego sektora gospodarki nastawiona jest głównie na utrzymanie rolnictwa jako sposobu gospodarowania na jak największym obszarze kraju, przy wykorzystaniu zarówno jego funkcji produkcyjnych, jak też publicznych. Ważne jest także zachowanie upraw istotnych dla płodozmianu, takich jak: zboża, rośliny oleiste i wysokobiałkowe, a także produkcji zwierzęcej opartej na ekstensywnym wypasie.

Zasady i cele hiszpańskiego modelu reformy WPR stworzone zostały drogą szerokich dysput rządu centralnego oraz Wspólnot Autonomicznych i branżowych organizacji rolników. Z jednej strony brano pod uwagę specyfikę hiszpańskiego rolnictwa, z drugiej zasady sprawiedliwości społecznej i akceptowalność przyjętych rozwiązań w długim okresie. Szczególnie niesprawiedliwe wy-

dawało się w Hiszpanii promowanie prorynkowej polityki rolnej nastawionej na konkurencyjność, przy równoczesnym dopuszczaniu zróżnicowania wyjściowych punktów odniesienia.

W Hiszpanii uważano, iż decyzje polityczne powinny kierować się dobrem ogółu społeczeństwa, wykraczającym poza sumę interesów indywidualnych grup interesów reprezentowanych przez rolników, przemysł i handel spożywczy. Z tego punktu widzenia utrzymywanie rolnictwa jako działu gospodarki stanowi podstawowy cel narodowej strategii Hiszpanii. Pozwala na lepsze wykorzystanie zasobów naturalnych oraz zachowanie atrakcyjnego krajobrazu wsi. Uzasadnia też finansową pomoc dla rolnictwa i jego funkcji produkcyjnych.

Z dotychczasowych doświadczeń wynikało, że najlepsze efekty daje stopniowe przechodzenie do nowych rozwiązań. Hiszpania wybrała więc model wsparcia rolnictwa możliwie najpełniej powiązany z wielkością produkcji.

Na całym obszarze kraju, z wyjątkiem Wysp Kanaryjskich, stosowany jest średni krajowy poziom jednolitych płatności, niezależnie od tego czy wsparcie jest całkowicie, czy częściowo oddzielone od produkcji. Płatności oparto na modelu historycznym, kalkulując je na bazie skali pomocy finansowej, a nie na podstawie areалу użytków rolnych uprawnionych do uzyskania wsparcia.

W przypadku Hiszpanii polityka strukturalna realizowana była na długo przed akcesją do EWG i koncentrowała się na osiągnięciu głównego celu, jakim był wzrost produktywności i konkurencyjności hiszpańskiego rolnictwa. Konstytucja Hiszpanii nie przyznaje rządowi centralnemu pełnych kompetencji w sprawach rolnych. Są one dzielone z organami władzy terytorialnej, tj. siedemnastoma Wspólnotami Automatycznymi. W Hiszpanii większość marginesu swobody, który w dziedzinie rozwoju wiejskiego Komisja Europejska pozostawia do decyzji państw członkowskich, wykorzystują Wspólnoty Autonomiczne.

W Hiszpanii przyjęto mieszany model wdrażania polityki strukturalnej. Krajowe programy realizujące działania, które wymagają wspólnych warunków na całym terytorium kraju zostały wdrożone dzięki podejściu horyzontalnemu, a pozostałe działania w ramach programów regionalnych. Podział środków budżetowych na poszczególne działania w latach 2000-2006 zachował wyraźne cechy polityki strukturalnej. Działania mające zwiększać konkurencyjność rolnictwa absorbowały aż 58% budżetu.

W nowej perspektywie budżetowej (lata 2007-2013) będzie stosowane krajowe podejście horyzontalne, obejmujące niewielką liczbę działań: program nawadniania ziemi rolnej, wsparcie przemysłu rolno-spożywczego, wsparcie doradztwa rolniczego (w ramach Osi 1) oraz działania na rzecz zwalczania pożarów lasów (Oś 2). O podziale środków między poszczególne działania decydują Wspólnoty Autonomiczne.

LITERATURA

1. E. Kawecka-Wyrzykowska, G. Dybowski: Możliwości wykorzystania ochrony krajowego rynku po akcesji jako sposobu kompensacji nierówności warunków konkurencji – doświadczenia akcesyjne Portugalii i Hiszpanii. Ekspertyza wykonana dla Departamentu Integracji Europejskiej MRiRW. IERiGŻ, Warszawa 2002.
2. E. Diez Patier, D. T. Herranz, I. A. Muniz: The margin for national policies in the framework of the CAP – the case of Spain. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB, Madryt 2006.
3. L. M. Albisu, A. Gracia: Review of the Spanish food chain systems. Raport dla Komisji Europejskiej z realizacji pakietu nr 2 projektu: Key factors influencing economic relationships and communication in European Food chains. Saragossa 2006.
4. Priority criteria in view of the modification and reform of CAP. Hiszpańskie Ministerstwo Rolnictwa, Rybactwa i Żywności. Madryt 2001.
5. The model of development and application of CAP reform. Dokument konferencji dotyczącej Hiszpańskiego Sektora Rolnego. Madryt 2004.

DOŚWIADCZENIA IRLANDII W REALIZACJI NARODOWEJ STRATEGII ROLNEJ I WIEJSKIEJ W RAMACH WPR

I. WSTĘP

Decyzja o wyborze Irlandii jako jednego z czterech państw analizowanych w ramach jednego z zadań Programu Wieloletniego, którego tytuł brzmi „Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach WPR”, podyktowana była wyraźną specyfiką gospodarki i rolnictwa Irlandii na tle pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. W planie opisującym przyszłe działania w ramach Programu Wieloletniego w uzasadnieniu wyboru Irlandii wspomniano o „najbardziej efektywnym wykorzystaniu środków Unii Europejskiej na rzecz pobudzania i rozwoju przedsiębiorczości oraz zwalczania bezrobocia”. Trudno odmówić powyższemu stwierdzeniu racji. Warto jednak zwrócić uwagę, że w powyższym uzasadnieniu brak jest bezpośredniego odwołania do sektora rolnego. Nie stało się tak bez przyczyny. Jak zostanie to przedstawione, szereg kluczowych problemów rolnictwa zostało rozwiązanych niejako przy okazji wysokiego wzrostu gospodarczego, jaki osiągnął ten kraj w ostatnim ćwierćwieczu. Zanim więc zostanie szczegółowo omówiony kształt narodowej strategii wobec rolnictwa, jest niezbędne, by przyjrzeć się zmianom, jakie nastąpiły w gospodarce irlandzkiej w ostatnich latach. Ten pobieżny przegląd sukcesów gospodarczych pozwoli na pełniejsze zrozumienie drogi, jaką przebyć musiały rolnictwo i polityka rolna Irlandii po uzyskaniu członkostwa w UE. To z kolei ułatwi zrozumienie priorytetów narodowej strategii wobec rolnictwa i metod jej wdrażania.

II. PODSTAWOWE PROBLEMY WSI I ROLNICTWA W IRLANDII

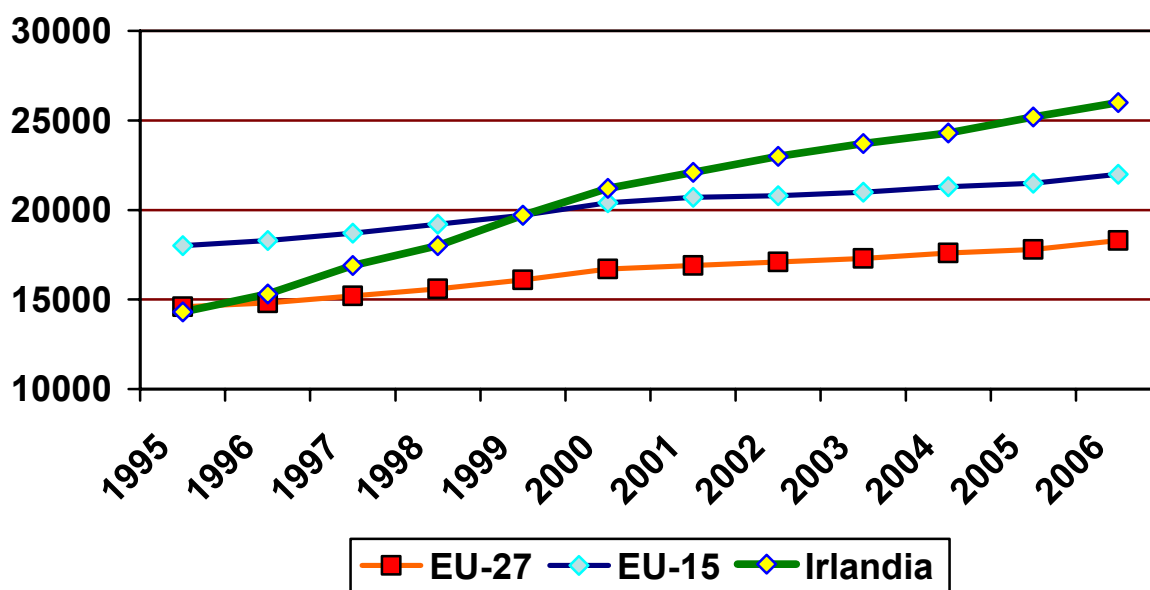
1. Gospodarka Irlandii

Irlandia jest 16. co do wielkości państwem UE o powierzchni 70 273 km², które zamieszkuje 4,2 mln osób (20. miejsce w UE). Członkostwo we Wspólnotach Europejskich uzyskała Irlandia wspólnie z Wielką Brytanią i Danią po pierwszym etapie rozszerzenia w roku 1973. W tym czasie PKB na osobę w Ir-

landii nie przekraczał 60% średniej unijnej, a gospodarka, choć już silniejsza niż w pierwszej połowie XX wieku, gdy Irlandia była jednym z najbardziej zacofanych gospodarczo państw Europy, wciąż nie zdradzała żadnych oznak przyszłego szybkiego wzrostu. Powszechnie oceniano Irlandię jako jeden z najsłabiej rozwiniętych i najsilniej uzależnionych od rolnictwa krajów Europy Zachodniej.

Trwały, zrównoważony i bardzo wysoki, biorąc pod uwagę standardy europejskie, wzrost gospodarczy został rozpoczęty w połowie lat 80., a swoje apogeum uzyskał w ostatniej dekadzie poprzedniego wieku. Średnioroczny wzrost PKB na osobę w pierwszej połowie lat 90. wyniósł 4,8%; w drugiej połowie – aż 9,5 %. Tak wysoki wzrost gospodarczy nie tylko przewyższał sukcesy gospodarcze państw wysoko rozwiniętych, lecz pozostawał również nieosiągalny dla większości europejskich państw rozwijających się. Przyjmując poziom PKB na osobę z roku 1995 za podstawę kalkulacji, wzrost gospodarki Irlandii do roku 2005 przekroczył 70%, podczas gdy w analogicznym okresie w Polsce, na Węgrzech i Słowacji wynosił około 40%, w Grecji i Hiszpanii – 30%, a w Portugalii i Czechach zaledwie 20%. Mierzony parytetem siły nabywczej PKB na osobę Irlandii był w 2005 r. o 40% wyższy od średniej unijnej i ustępował jedynie wartości podobnego wskaźnika dla Luksemburga.

Wykres 1. Wzrost PKB na osobę w latach 1995-2006 w cenach stałych
[w euro]



Wąsko pojmowana analiza wpływu integracji z Unią na kondycję ekonomiczną państw nowo przyjętych mogłaby prowadzić do mylnego przekonania o decydującym wpływie środków z funduszy strukturalnych na sukces gospodarczy Irlandii. Przykłady innych państw członkowskich oraz głębsza analiza struktury gospodarki Irlandii każe jednak szukać także innych, nie mniej istotnych przyczyn tak spektakularnego wzrostu gospodarczego. Wśród głównych przyczyn wymienia się najczęściej:

- likwidację barier i promowanie dopływu inwestycji zagranicznych,
- otwarcie gospodarki na rynek globalny,
- ustalenie podatków na niskim poziomie,
- skupienie uwagi na edukacji,
- umiejętne wykorzystanie środków z budżetu unijnego,
- prowadzenie szeroko rozumianego dialogu społecznego przy określaniu priorytetów polityki państwa.

Szeroki napływ inwestycji zagranicznych powszechnie uważa się za kluczowy czynnik rozwoju gospodarczego Irlandii. Dzięki nim zmniejszono bezrobocie, dostarczono *know-how*, zwiększono produktywność i efektywność ekonomiczną oraz trwale powiązano gospodarkę z rynkiem światowym. Ponad 50% kapitału zagranicznego pochodzi z USA. Wartość amerykańskich inwestycji w blisko 500 przedsiębiorstwach zatrudniających około 100 000 ludzi przekracza 61 miliardów euro. Kapitał zagraniczny inwestowany jest głównie w sektorze chemiczno-farmaceutycznym, informatycznym i komunikacyjnym. W latach 2002-2003 wartość inwestycji zagranicznych w Irlandii przekroczyła wartość kapitału zagranicznego zainwestowanego we wszystkich krajach Europy Wschodniej (bez państw byłej WNP).

Drugim istotnym czynnikiem, który decydował o sukcesie ekonomicznym Irlandii jest otwarcie jej gospodarki na rynek światowy. Irlandia niedawno wyprzedziła Belgię, kraj o najmocniej zorientowanej na eksport gospodarce w Unii Europejskiej. W 2005 r. wartość eksportu stanowiła ponad 80% wartości PKB. Szczególnie ważną rolę odgrywa eksport usług. Są to głównie usługi finansowe i komunikacyjne. Irlandia, tworząca zaledwie 0,3% światowego PKB, odpowiada za 2,2% światowego handlu w dziedzinie usług.

Ponieważ głównymi eksporterami pozostają przedsiębiorstwa reprezentujące kapitał zagraniczny, w ostatnich latach udział eksportu do USA w ogólnej wartości eksportu (18,7%) przekroczył udział wartości eksportu do Wielkiej Brytanii (17%), tradycyjnego lidera tej klasyfikacji.

Znakomite wyniki gospodarki przyniosły znaczące obniżenie bezrobocia, które historycznie było jednym z najistotniejszych problemów Irlandii, do poziomu 4,4%. W szczególności dotyczy to bezrobocia wśród ludności do 25 roku życia (9%), które należy obecnie do najniższych w UE. Istotną rolę w likwidacji bezrobocia odegrał wysoki poziom wykształcenia wśród młodzieży mieszkającej w Irlandii.

Ostatnie lata to również koniec problemów finansów publicznych. Deficyt budżetowy, który jeszcze w roku 1987 przekraczał 9% PKB, przemienił się do roku 1997 w nadwyżkę. Zmniejszeniu uległ również poziom długu publicznego, który oscylował w ostatnich latach wokół 28% PKB i był drugim najniższym wśród państw członkowskich UE. Obsługa długu publicznego, która odpowiadała na początku lat 90. za 28% kosztów budżetowych obecnie kosztuje nie więcej niż 6% ogólnych wydatków budżetowych.

Wzrost ekonomiczny, jaki wystąpił po przystąpieniu do Unii oraz doświadczenie wysokiego poziomu wsparcia z budżetu unijnego, który na początku lat 90. sięgał 6% PKB (ok. 60% tych środków trafiało do rolnictwa) sprawiło, że społeczeństwo irlandzkie entuzjastycznie postrzega członkostwo w UE. Warto jednak pamiętać, że już na początku bieżącej dekady przychody netto z budżetu UE były niższe od 1,5% PKB, a w najbliższych latach Irlandia stanie się płatnikiem netto do budżetu unijnego.

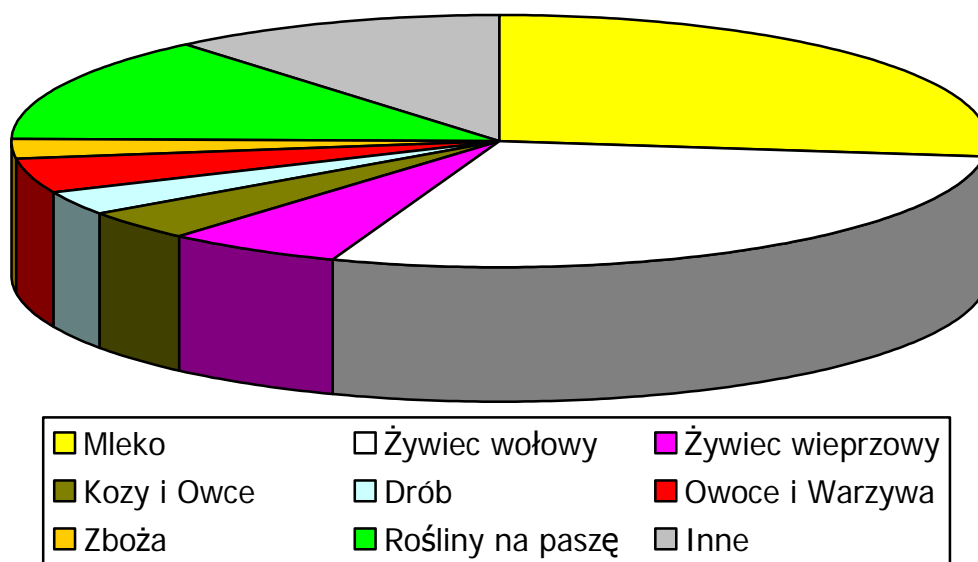
2. Rolnictwo Irlandii

Naturalną konsekwencją omówionego w poprzednim rozdziale wzrostu gospodarczego był malejący udział rolnictwa i agrobiznesu w zatrudnieniu i tworzeniu PKB Irlandii. Jeszcze na początku lat 70. blisko jedna trzecia siły roboczej była zatrudniona w sektorze rolnym. Obecnie w rolnictwie pracuje 5,4%, a w całym sektorze rolno-spożywczym 8,1% ogółu zatrudnionych. Warto dodać, że liczba pracujących w przemyśle przetwórczym, w odróżnieniu od rolnictwa, pozostaje od kilku dekad na niezmiennym poziomie.

Rolnictwo odgrywa w gospodarce stosunkowo niewielką rolę, także biorąc pod uwagę udział w tworzeniu produktu narodowego. W 2006 roku wynosił on około 2,3%. Udział całego sektora rolno-spożywczego wzrósł już jednak w tym samym roku o ponad 8% PKB. Jeszcze w 1990 roku udział samego tylko rolnictwa irlandzkiego w PKB wynosił 7,3%, czyli więcej niż rolnictwa polskiego w tym samym czasie.

Użytki rolne w Irlandii zajmują około 4,3 milionów hektarów, co stanowi 62,2% ogólnej powierzchni, z czego ponad $\frac{3}{4}$ to łąki i pastwiska. Około 7% użytków rolnych przeznaczane jest na uprawę zbóż, wśród których najpowszechniej uprawianymi są jęczmień i pszenica. Przez cały XX wiek występował stały malejący trend wielkości powierzchni uprawnej przeznaczonej pod uprawę zbóż. Przez cały ten okres rósł również udział produkcji zwierzęcej w ogólnej wartości produkcji rolnej.

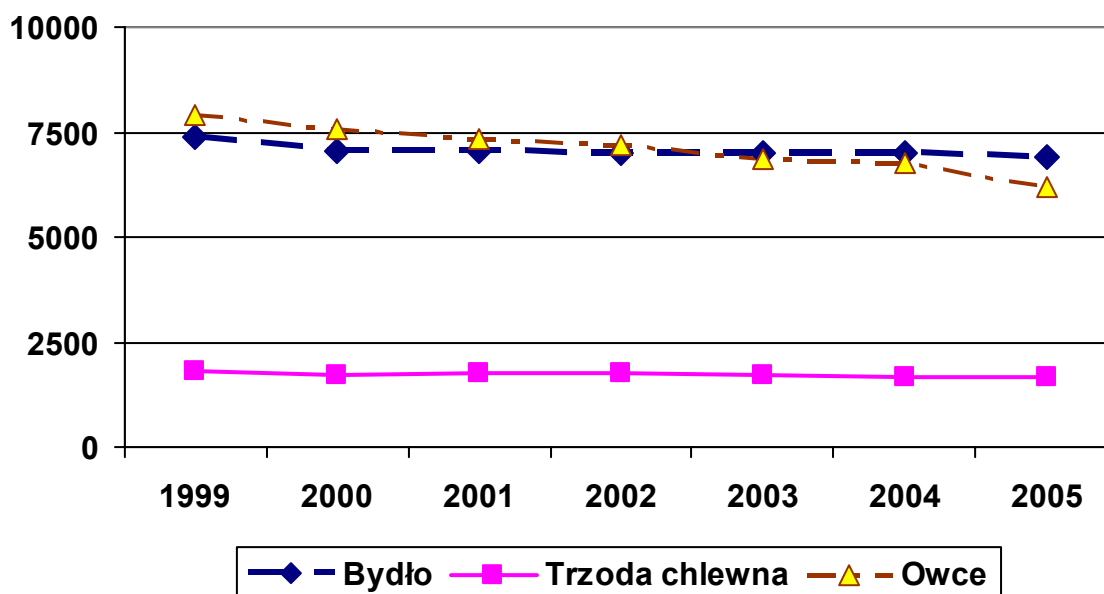
Wykres 2. Udział poszczególnych kierunków w wartości produkcji ogółem brutto w 2005 r.



Obecnie w rolnictwie Irlandii zdecydowanie dominuje produkcja zwierzęca. Najważniejszą rolę odgrywa produkcja mleka oraz żywca wołowego. Te dwa kierunki odpowiadają za ponad połowę całej wartości produkcji rolniczej. Wykorzystanie produkcji roślinnej na cele inne niż pasze pozostaje marginalne, co pokazano na wykresie 2. Wartość produkcji brutto w cenach producenta wyniosła w 2005 r. ponad 4,9 miliarda €, z czego wartość wytworzonego mleka 1,3 miliarda €, a żywca wołowego – 1,4 miliarda €.

W 2006 roku farmerzy irlandzcy posiadali ponad 6,5 miliona sztuk bydła, powyżej 6 milionów sztuk owiec, ponad 1,6 miliona sztuk trzody chlewnej i więcej niż 12 milionów sztuk drobiu. Zmiany pogłowia stad wybranych zwierząt w Irlandii w ostatnich latach przedstawione zostały na wykresie 3.

Wykres 3. Liczba wybranych zwierząt gospodarskich [w tysiącach sztuk]



Tak wyraźna dominacja produkcji zwierzęcej sprawia, że podaż większości artykułów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego znacznie przewyższa popyt krajowy. W przypadku produkcji mleka w proszku czy masła produkcja ponad dziesięciokrotnie przekracza zapotrzebowanie krajowe. Poziom samowystarczalności najważniejszych artykułów rolnych przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Poziom samowystarczalności wybranych produktów rolnych w Irlandii w roku 2006

Produkty	Samowystarczalność [w %]
Mięso ogółem	273
Wołowina	820
Wieprzowina	163
Mięso owcze	303
Mięso drobiowe	101
Masło	1054
Sery	354
Mleko w proszku	1088
Zboża	75

Z kolei konsekwencją wysokiego poziomu samowystarczalności produkcyjnej jest bardzo wysoki poziom eksportu artykułów rolnych pochodzenia zwierzęcego. W 2004 r. eksport produktów rolno-spożywczych, których udział w całkowitej wartości eksportu wynosił 9,8%, wyniósł 7 mld € i był wyższy od importu o blisko 3,2 mld €. Blisko połowa eksportu to produkty mleczne oraz

wyroby mięsne. Około połowa eksportu rolno-spożywczego trafia na rynek Wielkiej Brytanii. Ważnymi odbiorcami pozostaje również Francja, Niemcy, Holandia i Włochy. W tabeli 2. przedstawiono wartość eksportu głównych produktów rolno-spożywczych w roku 2006.

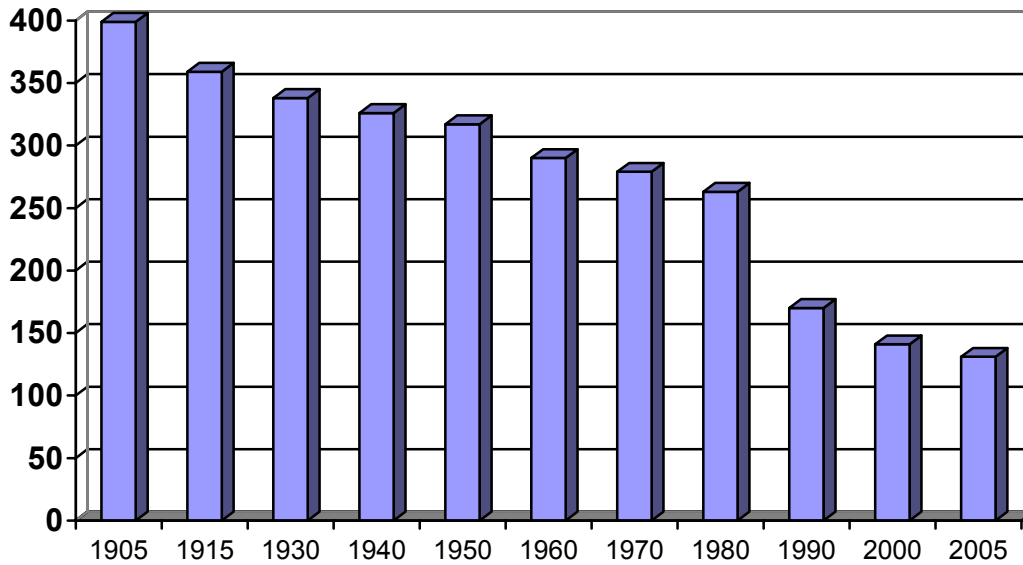
Tabela 2. Eksport wybranych produktów rolno-spożywczych w roku 2006

Produkty	Wartość eksportu [w milionach euro]
Suma eksportu produktów rolno-spożywczych:	8,698
- żywe zwierzęta,	311
- wołowina,	1,558
- wieprzowina,	381
- mięso owcze,	190
- mięso drobiowe.	234
Produkty mleczne:	2,206
- masło,	342
- sery.	430
Zboża i produkty zbożowe	244

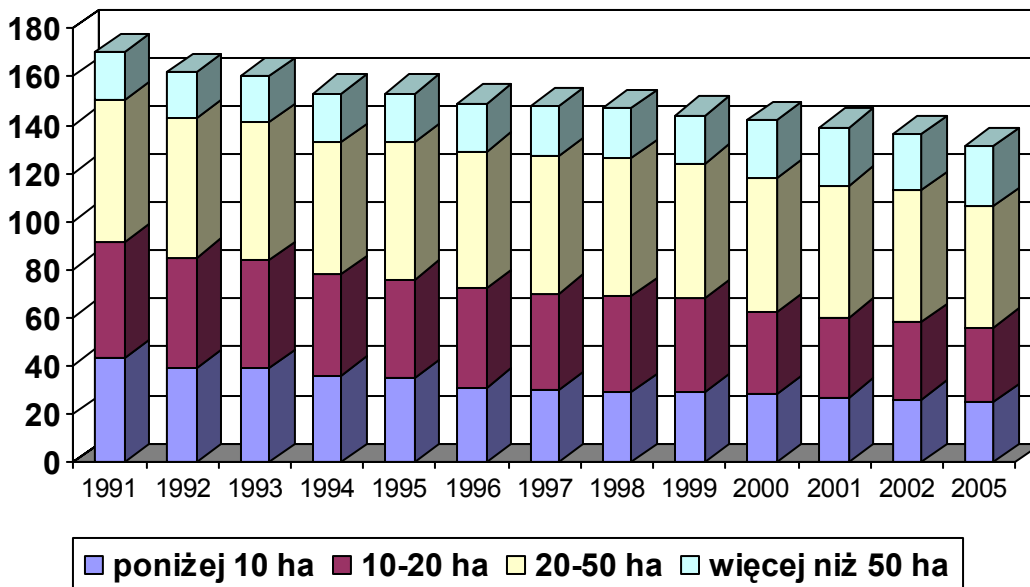
W Irlandii istnieje obecnie około 131 tysięcy farm. Średnia powierzchnia farmy wynosi około 33 ha. Liczba farm stale maleje od ponad 150 lat. Szczególnie silny spadek rejestrowany jest od początku lat 80., czyli od rozpoczęcia dynamicznego rozwoju gospodarki Irlandii. Jest on kontynuowany aż do dzisiaj. Na wykresie 4. zaprezentowano zmiany w liczbie farm w Irlandii w okresie ostatnich 100 lat.

Zmniejszenie ogólnej liczby farm następowało jednocześnie ze wzrostem w strukturze powierzchniowej udziału farm największych. Obecnie około 20% farm ma powierzchnię przekraczającą 50 ha, a jedynie 7% ma mniej niż 5 ha użytków rolnych. Proces wzrostu roli farm dużych i bardzo dużych w strukturze obszarowej farm w Irlandii przedstawiono na wykresie 5.

Wykres 4. Liczba farm w latach 1905-2005 [w tys.]



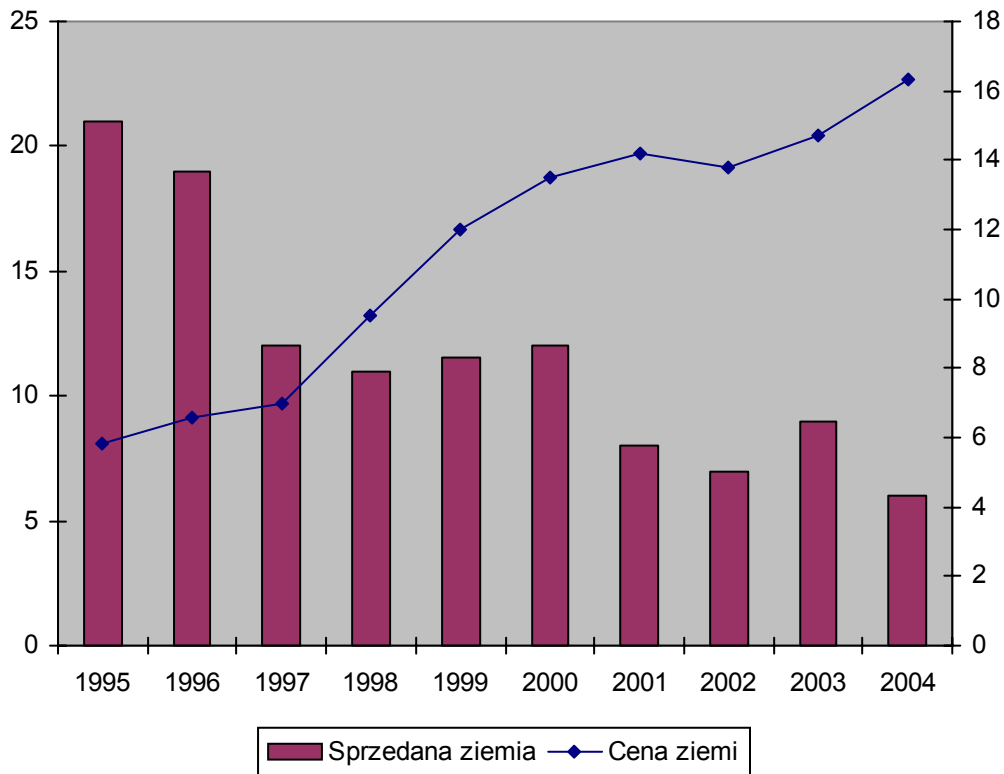
Wykres 5. Liczba farm w Irlandii z podziałem na grupy obszarowe w latach 1991-2002 oraz w roku 2005 [w tys.]



Dalsza poprawa wciąż niezadowolającej, zdaniem ekspertów irlandzkich, struktury obszarowej farm jest obecnie zahamowana wskutek znacznej podwyżki cen ziemi rolniczej, do jakiej doszło w ostatnich latach. Polityka przyznawania płatności obszarowych połączona ze wzrostem dochodów społeczeństwa irlandzkiego spowodowała, że w ostatniej dekadzie ceny ziemi wzrosły blisko

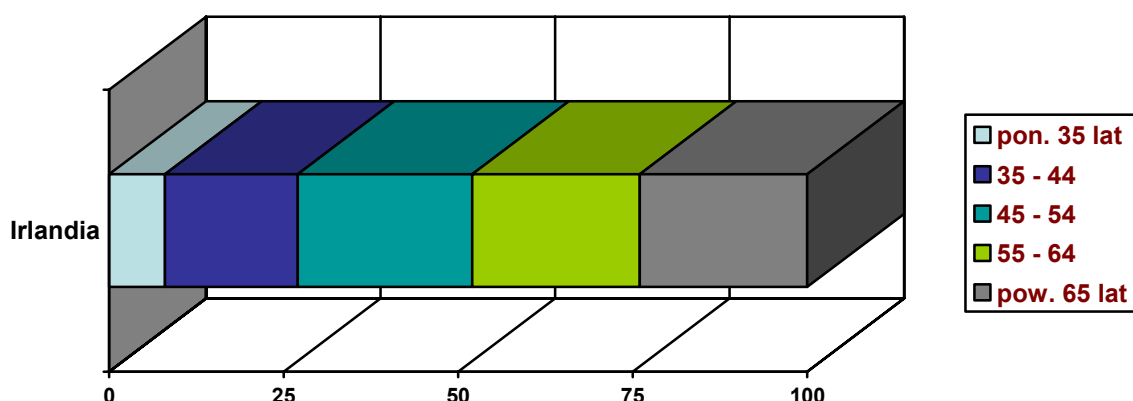
trzykrotnie. Wzrost cen ziemi rolniczej oraz spadek ilości transakcji na rynku ziemi w ostatnich latach przedstawiono na wykresie 6.

Wykres 6. Wielkość sprzedanej ziemi [w tysiącach ha – skala prawa] oraz jej średnia cena [tysiące euro za ha – skala lewa] w latach 1995-2004



Jednym z istotniejszych problemów rolnictwa irlandzkiego pozostaje również niekorzystna struktura wieku właścicieli farm, przedstawiona na wykresie 7. Blisko 50% farmerów ma powyżej 55 lat a około ¼ ponad 65 lat. Marginalny jest udział właścicieli farm w wieku do 35 lat.

Wykres 7. Struktura wieku właścicieli farm w Irlandii w roku 2006



Specyficzną cechą rolnictwa irlandzkiego, wyróżniającą je spośród większości sektorów rolnych pozostałych państw Europy Zachodniej, jest niski poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego, co jest konsekwencją dominacji ekstensywnej produkcji zwierzęcej. Zadowalający pozostaje zarówno poziom czystości wód, jak i gleb oraz powietrza. Pewne zagrożenia mogą dotyczyć w przyszłości zaledwie 7% ogółu użytków rolnych, na których prowadzona jest intensywna produkcja mleczna.

Podsumowując powyższy, krótki przegląd najistotniejszych cech rolnictwa Irlandii, przedstawiono poniżej w formie tabelarycznej najważniejsze słabe i silne strony tego sektora.

Tabela 3. Słabe i silne strony sektora rolnego w Irlandii

Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> wysoka jakość wytwarzanych produktów przewagi komparatywne irlandzkich producentów mleka i mięsa wołowego dobry stan środowiska naturalnego duże możliwości podejmowania pracy poza rolnictwem nowoczesny sektor przetwórczy wysoki poziom wyposażenia w kapitał brak bezrobocia na terenach wiejskich 	<ul style="list-style-type: none"> wysokie ceny ziemi niekorzystna struktura wieku farmerów niska liczba farm prowadzących produkcję ekologiczną niechęć młodych do podejmowania pracy w rolnictwie

Powyżej zdefiniowano najistotniejsze zagrożenia i szanse, przed jakimi stoi irlandzki sektor rolny. Widać wyraźnie, że sytuacja rolnictwa w Irlandii różni się wyraźnie od stanu, w jakim znajduje się polski sektor rolny. Całkowicie różne są także priorytety narodowej strategii rolnej. Rząd Irlandii stoi na stanowisku, że jedynym możliwym sposobem zagwarantowania w długim okresie odpowiednich dochodów producentom rolnym jest promowanie takich zmian wewnątrz rolnictwa, dzięki którym farmy będą utrzymywały i zwiększały przewagę konkurencyjną nad producentami żywności z innych państw. Dlatego też największą uwagę poświęca się takim instrumentom wsparcia dochodów, które nie zaburzają działania wolnego rynku.

W Irlandii panuje powszechne przekonanie o nieuchronności zliberalizowania światowego handlu produktami rolno-spożywczymi, a jedyną kwestią sporną pozostaje data wprowadzenia w życie uzgodnionych w przyszłości w ramach prac WTO porozumień międzynarodowych w tej sprawie. Stąd wynika koncentrowanie się na działaniach mających na celu przystosowanie farm do funkcjonowania w warunkach wolnorynkowych. Istotnym elementem tej strategii jest dążenie do coraz silniejszego uwypuklenia walorów żywności wytwarzanej w Irlandii. Mowa tu o wysokiej jakości irlandzkiej żywności. Władze irlandzkie akcentują więc mocno inicjatywy prośrodowiskowe, których celem jest postrzeganie przez konsumentów na całym świecie żywności wytwarzanej w Irlandii jako całkowicie bezpiecznej. Z drugiej strony dbałość o środowisko sprzyja rozwojowi agroturystyki, która w przyszłości stanowić będzie jedno z najważniejszych źródeł pozarolniczego dochodów na terenach wiejskich. Do priorytetów polityki rolnej zaliczyć należy również stwarzanie zachęt dla młodych ludzi do podejmowania pracy na farmach.

3. Polityka wobec rynków rolnych

Przedstawiona w poprzednim rozdziale lista najistotniejszych problemów rolnictwa irlandzkiego oraz priorytetów irlandzkiej polityki rolnej pozwoli zrozumieć decyzje tamtejszego Ministerstwa Rolnictwa w dziedzinie kreowania polityki wobec rynków rolnych.

Jak zaznaczono to już w części poświęconej regulacjom unijnym, możliwości wsparcia poszczególnych kierunków produkcji pozostają znacznie ograniczone. W zasadzie istnieją zaledwie dwie furtki pozwalające krajom członkowskim na drobną korektę unijnej polityki rolnej. Pierwszą z nich są przepisy wprowadzone do wspólnej polityki rolnej w czasie reformy luksem-

burskiej roku 2003, które uelastyczyły sztywne dotychczas ramy prawne określające sposób regulacji poszczególnych rynków rolnych. Drugą furtką pozostaje możliwość stosowania pomocy krajowej w rolnictwie. Irlandia wykorzystuje obydwa rozwiązania.

Pewien niewielki margines swobody decyzyjnej, jaki przyznano rządowi państw członkowskich w wyniku reformy luksemburskiej nie był planowany przez władze unijne. Początkowo zmiany miały mieć jednolity charakter na terenie całej Unii i nie wspomniano o jakichkolwiek rozwiązaniach, które mogłyby być postrzegane jako element renacjonalizacji WPR. Trudności w osiągnięciu kompromisu co do ostatecznego kształtu reformy płatności bezpośrednich sprawiły, że państwu członkowskiemu umożliwiono wybór spośród szeregu różnych systemów wsparcia producentów rolnych. Oznacza to, że rolnicy w poszczególnych krajach „starej” Unii są dotowani w odmienny sposób.

Celem wdrożenia zmodernizowanego systemu płatności było oddzielenie wsparcia od struktury i wielkości produkcji rolnej. Nowy system, oparty na jednolitych płatnościach obszarowych, ma zastąpić większość płatności funkcjonujących w ramach organizacji różnych rynków rolnych. Państwa członkowskie mogą wybierać pomiędzy jednolitymi płatnościami na gospodarstwo, które ustalane są dla poszczególnych gospodarstw rolnych na podstawie stawek płatności otrzymywanych w latach 2000-2002 oraz jednolitymi płatnościami regionalnymi, które ustalane są na jednolitym poziomie dla całego regionu. Dopuszczalny jest również wariant będący kombinacją obu powyższych systemów.

Dodatkowo każde państwo może pozostawić pewien stopień uzależnienia wysokości płatności od prowadzonej produkcji. Unia zezwoliła między innymi na utrzymanie do:

- 25% dotychczasowych płatności do produkcji zbóż (40% dla pszenicy durum),
- 50% dotychczasowych płatności do hodowli kóz i owiec,
- 60% dotychczasowych płatności do produkcji ziemniaków skrobiowych,
- 100% premii ubojowych na cielęta oraz opcjonalnie do:
 - 100% premii na krowy mamki oraz
 - 100% premii ubojowych na bydło dorosłe lub 75% specjalnej premii wołowej.

Irlandia była jednym z pierwszych państw, które zdecydowało się na wdrożenie systemu jednolitych płatności na gospodarstwo od razu od 2005 roku pomimo że uruchomienie tego systemu można było opóźnić o rok. Uznano tam

także, że najkorzystniejszym wyjściem dla sektora rolnego będzie całkowite oddzielenie wartości subsydiów od wielkości prowadzonej produkcji. Wszystko to sprawia, że wdrożony w rolnictwie irlandzkim system płatności bezpośrednich jest najbardziej zbliżony do tego, jaki pierwotnie miał funkcjonować w całej Unii Europejskiej. Wynika to z faktu, że w trakcie debaty dotyczącej kształtu przyszłej polityki rolnej strona irlandzka była jednym z najgorętszych orędowników pełnego i natychmiastowego oddzielenia stopnia wsparcia finansowego od wielkości prowadzonej produkcji. Takie stanowisko jest odbiciem ustalonej dużo wcześniej przez rząd Irlandii długookresowej strategii wobec sektora rolnego. Warto tutaj zaznaczyć, że ciągłość i przewidywalność polityk sektorowych jest charakterystyczną cechą demokracji Irlandii. W ramach wspomnianej strategii ustalono, że wzrost konkurencyjności farm może być osiągnięty tylko i wyłącznie poprzez uznanie wolnorynkowego rachunku ekonomicznego za podstawę decyzji produkcyjnych. Tylko to pozwoli w przyszłości konkurować irlandzkim producentom żywności na rynku globalnym.

Dążenie do wdrożenia zasady *decouplingu* wynikało również z rosnącego oporu środowiska farmerów przeciw nadmiernemu zbiurokratyzowaniu WPR oraz dbałości o silną pozycję UE przed negocjacjami w ramach WTO.

Jak wiadomo, skomplikowanie procedur otrzymywania płatności w ramach WPR było wynikiem uzależnienia ich wysokości od wielkości prowadzonej produkcji. W szczególności dotyczyło to producentów wołowiny. Rezygnacja z tej zależności umożliwiła znaczące uproszczenie zasad regulujących funkcjonowanie WPR, co z kolei pozwoliło na obniżenie kosztów transakcyjnych ponoszonych zarówno przez poszczególnych producentów, jak i instytucje rządowe. Od wielu lat było to postulatem bardzo silnych w Irlandii organizacji farmerów.

Duże znaczenie przypisywane roli negocjacji WTO wynika natomiast ze specyfiki rolnictwa irlandzkiego, którego dochodowość jest uzależniona przede wszystkim od zysków z eksportu wołowiny i produktów mlecznych, czyli cen na światowych i europejskich rynkach tych grup produktów. Te z kolei w dużym stopniu zależą od wyników ustaleń w ramach WTO. Panuje w Irlandii powszechne przekonanie, że liberalizacja światowego handlu artykułami rolnospożywczymi jest kwestią czasu. Stąd dążenie, by już obecnie kształt WPR w jak największym stopniu pozostawał w zgodzie z wytycznymi WTO, pozwalając jednocześnie na ochronę dochodów farmerów unijnych.

Warto również zauważyć, że sami farmerzy wyrażali duże zadowolenie po wdrożeniu zmodernizowanego systemu płatności. Wynika to przede wszystkim z faktu, że wyraźny był efekt obniżenia kosztów transakcyjnych. Wzrost cen sprzedawanych produktów, w szczególności mięsa wołowego, będący dla farmerów podstawowym miernikiem koniunktury w rolnictwie, przysłonił nawet fakt, że dochody producentów rolnych bezpośrednio po reformie uległy pewnemu obniżeniu. Należy dodać, że wzrost cen nie był efektem zmian WPR, lecz wystąpieniem chorób epidemicznych bydła w Brazylii i wstrzymaniem importu tego mięsa do UE. Nowy system spowodował także ustabilizowanie cen mięsa wołowego. Dotychczas sprzedaż żywca zwiększała się w ustalonych administracyjnie okresach, co wpływało na cykliczne obniżki cen. Obecnie ceny uzyskiwane przez farmerów są uzależnione wyłącznie od mechanizmu rynkowego, co wpływa korzystnie na percepcję zmian WPR przez farmerów.

Istotnym czynnikiem decydującym o wdrożeniu zasady *decouplingu*, który nie występował w wielu pozostałych państwach członkowskich, jest brak realnego zagrożenia masowym rezygnowaniem z prowadzenia farm. Jest to wynikiem znacznych możliwości podejmowania pracy poza rolnictwem. Tego typu uwarunkowania nie wystąpiły m.in. we Francji, która nie zdecydowała się na oddzielenie płatności od wielkości produkcji żywca wołowego.

Innym obszarem, w którym państwu członkowskiemu udzielono swobody decyzyjnej była możliwość swobodnego określania wysokości płatności. Pierwszą opcją jest model historyczny, wedle którego wysokość płaconych producentom płatności jest pochodną wsparcia, jakie otrzymywali oni w okresie referencyjnym. W modelu hybrydowym płatność ustala się na podstawie pewnej stałej dla całego regionu wysokości wsparcia na hektar powiększonej o wyliczaną, jak w modelu historycznym, płatność indywidualną. Istnieje też możliwość wdrożenia modelu hybrydowego dynamicznego, w którym proporcje udziału płatności regionalnej i indywidualnej zmieniać się będą w czasie. Irlandia, podobnie jak wszystkie kraje członkowskie poza państwami skandynawskimi i Wielką Brytanią, wybrała model historyczny.

Innym ważnym elementem reformy luksemburskiej jest ograniczenie wysokości subsydiów dla największych producentów rolnych, zwane modulacją. Płatności bezpośrednio wypłacane farmom otrzymującym powyżej 5000 € rocznie będą od 2007 roku zmniejszane o 5% (w latach 2005 i 2006 odpowiednio o 3% i 4%). 80% środków uzyskiwanych z modulacji pozostaje do dyspozycji państwa członkowskiego. W Irlandii w 2006 roku, czyli pierw-

szym okresie wydatkowania tych środków, zdecydowano się przeznaczyć całą ich pulę, czyli ponad 18,5 mln € na wsparcie farm gospodarujących na obszarach ONW. W kolejnych latach, gdy ich wysokość osiągnie około 31 mln €, najprawdopodobniej będą wydatkowane zgodnie z priorytetami programu rozwoju obszarów wiejskich.

Pewien margines dowolności pozostawiono również państwom członkowskim przy wyborze wdrażania mechanizmów kontrolujących przestrzeganie zasady współzależności (*cross-compliance*). Zasada ta oznacza, że każdy farmer otrzymujący płatności bezpośrednie winien spełniać określone wymagania w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności czy dobrostanu zwierząt. Sytuacja rolnictwa irlandzkiego sprawia, że kontrola farm będzie wprowadzona bez opóźnień i w możliwie jak najszerszym zakresie. Głównym atutem producentów rolnych w Irlandii jest bowiem jakość. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie producentów mięsa wołowego, którzy zmuszeni są konkurować z farmerami z takich państw jak Brazylia, Argentyna czy Australia, gdzie koszty produkcji są dużo niższe.

Dbłość o jakość wytwarzanej żywności jest przyczyną wdrażania instrumentów, które promowałyby najlepszych producentów. Przykładem może tu być Suckler Cow Herd Welfare and Quality Scheme – instrument, którego celem ma być finansowe wsparcie tych właścicieli krów mamek, którzy prowadzą hodowlę spełniając określone, wyższe od wymaganych w ramach *cross-compliance*, standardy żywieniowe i weterynaryjne. Hodowca spełniający te wymogi będzie mógł otrzymać do 80 € na jedną sztukę bydła, przy czym maksymalnie wsparcie dotyczyć może 100 sztuk. Na dopłaty dla hodowców w ciągu siedmiu lat od uruchomienia dopłat przeznaczono w sumie 250 mln €. Wsparcie to ma funkcjonować jako forma pomocy krajowej dla rolnictwa.

Jest to zresztą jeden z nielicznych instrumentów pomocy krajowej realnie oddziałujący na funkcjonowanie rynków rolnych. Do innych tego typu form wsparcia krajowego zaliczyć można jeszcze wsparcie inwestycji, których celem jest rozwój ekonomiczny producentów ziemniaków. Rozpoczęty w roku 2000 program promuje inwestycje zwiększające zyskowność uprawy i wstępnego przetwórstwa ziemniaków na farmach. Koszt wdrożenia tego instrumentu w latach 2000-2006 szacowany był na 5,5 miliona euro. Uprawniał rolników do uzyskania zwrotu 35% wartości inwestycji o maksymalnej wartości 150 tysięcy euro, który to limit podwyższono w roku 2005 do kwoty 400 tysięcy euro. Działanie tego programu przedłużono na lata 2007-2013, w ciągu których dalsze 8 mi-

lionów euro przeznaczone zostanie dla około 300 farmerów. Zwiększeniu uległ udział wsparcia budżetowego do 40% (50% dla młodych farmerów).

Większe nakłady przeznaczane są na inwestycje wspierające rozwój produkcji owoców i warzyw. W okresie od 2007 do 2013 roku przeznaczone zostanie na ten cel 49 milionów euro, co pozwoli na zwrot 40% (50% dla młodych farmerów) wartości dokonywanych na farmach inwestycji. Również ten instrument został wdrożony już w 2000 roku. Innym przykładem pomocy krajowej jest program wsparcia inwestycji mających na celu poprawę dobrostanu trzody chlewnej, którego całkowita wartość wynieść miała około 14 mln euro (współfinansowanie 40% wartości inwestycji). W latach 2000-2006 prowadzony był również program promujący podejmowanie produkcji ekologicznej. Szacowano, że ze środków o wartości 8,5 miliona euro skorzysta około 250 farmerów. Istnieją też specjalistyczne formy pomocy dla hodowców koni. Jedną z niewielu znaczących form wsparcia krajowego jest wsparcie inwestycji na cele związane z zagospodarowaniem odchodów zwierzęcych wymaganych przez dyrektywę azotanową, którego wartość łączna w ciągu trzech lat (2006-2008) wynieść ma blisko 250 mln euro. W tym przypadku należy mówić o wsparciu całego sektora produkcji zwierzęcej. Maksymalny poziom wsparcia wynosić będzie tutaj aż do 75%. Innym instrumentem angażującym większe fundusze jest prowadzony od roku 2000 program wsparcia inwestycji zwiększających efektywność przetwórstwa i działań marketingowych produktów rolno-spożywczych. Beneficjentami, którym państwo sfinansuje do 50% wartości pożądaných inwestycji mogą być m.in. farmerzy. W okresie 13 lat funkcjonowania programu do końca roku 2012 jego budżet wyniesie powyżej 350 milionów euro. Biorąc jednak pod uwagę, że wartość wydatków na rolnictwo irlandzkie z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w jednym tylko roku 2005 wyniosło ponad 2 230 mln €, budżety nawet największych programów pomocy krajowej należy uznać za mało znaczące.

Przedstawiony powyżej przegląd instrumentów polityki narodowej wobec rynków rolnych wskazuje, jak niewielki jest zakres możliwych rozwiązań w tym zakresie. Nie neguje to jednak potrzeby tworzenia narodowych strategii wobec rozwoju poszczególnych rynków. Wręcz przeciwnie – są one niezwykle przydatne każdemu krajowi członkowskiemu, ponieważ, jak wiadomo, decyzje co do kształtu WPR podejmuje się w wyniku wspólnych ustaleń. Powstaje więc pytanie o możliwości efektywnego współtworzenia unijnej polityki rolnej przez tak stosunkowo niewielkie państwo, jakim jest Irlandia. Odpowiedź na to pytanie

nie może być jednoznaczna. Zależności zachodzące pomiędzy instytucjami unijnymi, przedstawicielami państw członkowskich i interesami poszczególnych grup lobbujących pozostają bowiem bardzo skomplikowane.

Przede wszystkim umiejętnie poruszanie się w zawiłościach unijnych procesów decyzyjnych wymaga wieloletniego doświadczenia. Wykształcenie sprawnie funkcjonujących kadr administracyjnych jest tutaj podstawą sukcesu. Irlandia, biorąc od wielu lat aktywny udział w pracach najróżniejszych komisji, nauczyła się bardzo umiejętnie wykorzystywać możliwości wpływania na decyzje zapadające w Brukseli.

Ostateczne zdanie co do zmian we WPR zawsze należy jednak do przedstawicieli rządów poszczególnych państw członkowskich. Jeszcze w latach 80. o wiele prościej było osiągnąć konsensus nawet w kontrowersyjnych sprawach. Obecnie, gdy liczba państw członkowskich uległa podwojeniu, nieodzowne stało się tworzenie szerokich koalicji, a sam proces decyzyjny znacznie się wydłużył. Dla rolnictwa irlandzkiego zawsze kluczową sprawą był rynek wołowiny i mleka. To sprawiało, że najważniejszym partnerem Irlandii zawsze była Francja, również opowiadająca się za ochroną tych rynków. Zabiegi Irlandii na forum unijnym zazwyczaj bywały skuteczne. Warto zauważyć, że cele stawiane przed WPR nie odbiegały nigdy zbyt od priorytetów irlandzkiej polityki rolnej. Także w ostatnich latach zmiany WPR biegły w kierunku pożądanym przez Irlandię. Przykładem może być dążenie do uproszczenia polityki rolnej oraz zabieganie o dyscyplinę finansową. Warto bowiem pamiętać, że wraz z akcesją do UE nowych państw, Irlandia stanie się płatnikiem netto do budżetu unijnego i w coraz mniejszym stopniu zależy jej na prowadzeniu przez UE kosztownej interwencji na rynkach rolnych. Przykład Irlandii pokazuje, jak istotną sprawą dla realizowania narodowych celów jest umiejętnie wykorzystywanie możliwości współkreowania polityki unijnej przez państwo członkowskie.

4. Polityka wobec obszarów wiejskich

W odróżnieniu od polityki wobec rynków rolnych, zakres swobody decyzyjnej w konstruowaniu, realizacji i ocenie polityki rozwoju obszarów wiejskich jest stosunkowo szeroki. Państwa członkowskie mogą samodzielnie wybierać zakres stosowanych instrumentów, określać przepisy dotyczące grona beneficjentów i kryteria kwalifikowania współfinansowanych kosztów jako uzasad-

nione – do pewnego stopnia – rozdzielać środki finansowe pomiędzy trzy główne cele rozwoju wsi.

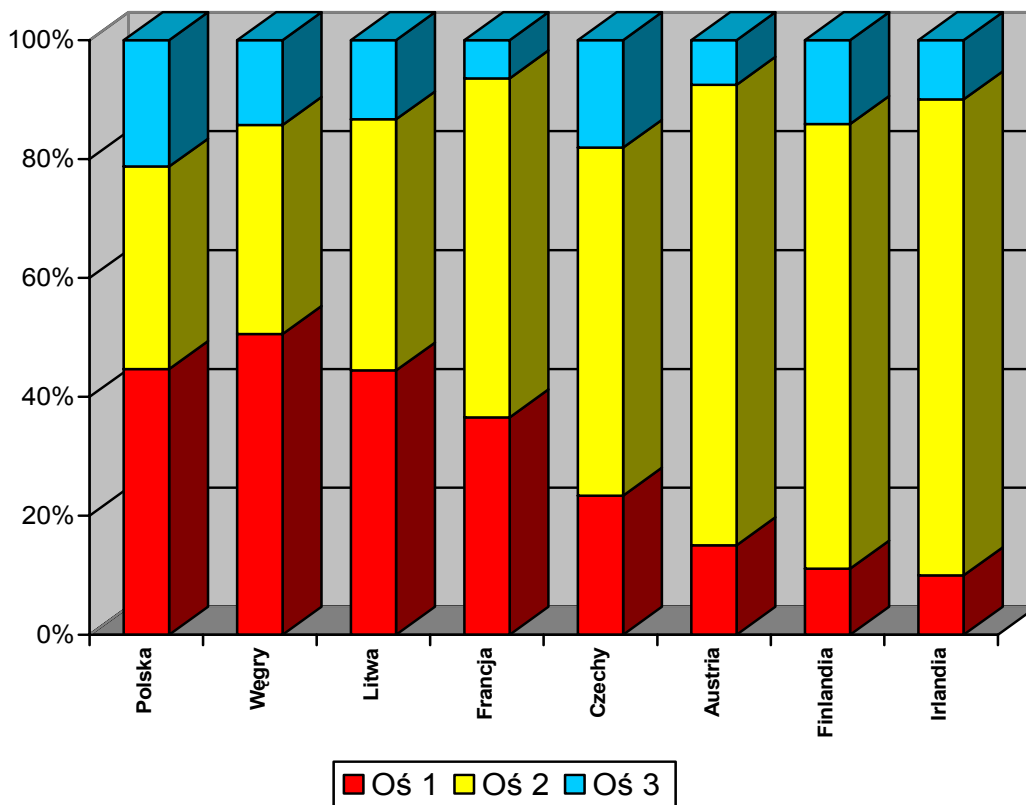
Przyczyną scedowania większości decyzji na państwa członkowskie jest wysoki stopień zróżnicowania obszarów wiejskich w Europie wymuszający stosowanie zasady subsydiarności. Możliwość kształtowania polityki rozwoju wsi pozwala państwom unijnym kreować pożądane zmiany na obszarach wiejskich. Irlandia, jako państwo znacznie różniące się od pozostałych członków Unii Europejskiej, w pełni wykorzystwała dany jej zakres swobody decyzyjnej. W niniejszym rozdziale główna uwaga poświęcona została obecnie, czyli w latach 2007-2013, wdrażanemu programowi rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak pamiętać, że tak jak i w innych dziedzinach oddziaływania rządu Irlandii na gospodarkę, podobnie i w przypadku polityki rozwoju wsi zauważyć można wyraźną ciągłość tak w instrumentarium, jak i celach. Program na lata 2000-2006 oraz 2007-2013 pozostają ze sobą zbieżne, a różnice pomiędzy nimi są stosunkowo niewielkie.

Jedyną istotniejszą różnicą pomiędzy programami dla różnych okresów jest wybór liczby programów regionalnych. O ile w latach 2007-2013 Irlandia realizować będzie jeden ogólnonarodowy program, w poprzednim okresie istniały dwa programy regionalne – odrębny dla słabiej rozwiniętych i mniej zaludnionych północnych i zachodnich terenów Irlandii i oddzielny dla północno-wschodniej części kraju.

W przypadku obu programów główny nacisk finansowy i merytoryczny położony został na płatności prośrodowiskowe, gratyfikujące tych farmerów, którzy zobowiązali się przestrzegać określonych, zgodnych z wymogami ochrony środowiska naturalnego zasad prowadzenia produkcji rolnej. Szczególnie wyraźnie widać to przy podziale środków unijnych przeznaczanych na działanie Osi 1 „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa” oraz Osi 3 „Poprawa jakości życia i promowanie różnorodności działalności gospodarczej”, które wynoszą 10% całkowitej sumy środków. Takie minimalne wartości środków finansowych przeznaczonych na te dwie osie zastosował rząd Irlandii. Oznacza to, że całość funduszy, jakimi swobodnie może dysponować kraj członkowski (25% obligatoryjnie musiało zostać przeznaczone na Oś 2 „Poprawa stanu środowiska”), czyli 55% ogólnej wartości programu została przeznaczona na sfinansowanie działań Osi 2.

Tak silne zorientowanie na działania mające chronić i poprawiać stan zasobów naturalnych i krajobrazowych na obszarach wiejskich wyróżnia irlandzki program rozwoju obszarów wiejskich spośród programów innych państw europejskich. Ilustruje to wykres 8.

Wykres 8. Udział poszczególnych Osi w programach rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007-2013 dla wybranych państw Unii Europejskiej



Kolejnym elementem kształtowania polityki rolnej, o którym samodzielnie decydują państwa członkowskie jest wybór zestawu działań z listy przedstawionej przez komisję. Poza działaniami realizowanymi w ramach Osi 3, rząd Irlandii postawił na prostotę i przejrzystość, wybierając tylko kilka z długiej listy dostępnych działań. Zaakceptowane przez Irlandię działania oznaczono w tabeli 5. krzyżykiem.

Zanim zostaną szczegółowo omówione poszczególne, najistotniejsze działania realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 warto przyjrzeć się podziałowi środków pomiędzy poszczególne Osi i działania. Informacje zawarte w tabeli wskazują wyraźnie, jakie prioryte-

ty przyświecają polityce rozwoju wsi w Irlandii. W ramach Osi 3 realizowana jest jednocześnie Oś Leader. Oś 1 jest w 50%, a działania Osi 2 i Osi 3 – w 55% finansowane są z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Tabela 4. Plan finansowy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013

Oś/Działanie	WYDATKI PUBLICZNE	WYDATKI PRYWATNE	DODATKOWE FINANSOWANIE	KOSZTY RAZEM
Kształcenie zawodowe	14.000			14.000
Młodzi rolnicy	58.000		5.000	63.000
Wcześniejsze emerytury	360.000		58.000	418.000
Modernizacja farm	50.000	78.000	35.000	163.000
Oś 1 razem	482.000	78.000	98.000	658.000
Obszary ONW	895.000		904.000	1.799.000
NATURA 2000	401.000		64.000	467.000
Płatności rolnośrodowiskowe	2.089.298		414.000	2.503.298
Oś 2 razem	3.385.298		1.382.000	4.767.298
Oś 3 razem	425.455	139.000		564.455
Wszystkie osie	4.292.753	217.000		4.509.753
Pomoc techniczna	6.000			6.000
Suma kosztów	4.298.753	217.000	1.480.000	4.515.753

Tabela 5. Działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

Oś 1	ZAAKCEPTOWANE
KSZTALCENIE ZAWODOWE I DZIAŁANIA INFORMACYJNE	X
PODEJMOWANIE DZIAŁALNOŚCI PRZEZ MŁODYCH ROLNIKÓW	X
WCZEŚNIEJSZE EMERYTURY	X
KORZYSTANIE Z USŁUG DORADCZYCH	
TWORZENIE USŁUG Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA GOSPODARSTWEM ROLNYM	
MODERNIZACJA GOSPODARSTW ROLNYCH	X
PODWYŻSZANIE WARTOŚCI GOSPODARCZEJ LASÓW	
ZWIĘKSZANIE WARTOŚCI DODANEJ PRODUKTÓW ROLNYCH	
WSPÓLPRACA NA RZECZ ROZWOJU NOWYCH PRODUKTÓW ROLNYCH, PROCESÓW I TECHNOLOGII	
UŁEPSZANIE I ROZWIJANIE INFRASTRUKTURY ZWIĄZANEJ Z ROZWOJEM ROLNICTWA	
PRZYWRACANIE POTENCJAŁU PRODUKCJI ROLNEJ ZNISZCZONEJ W WYNIKU KLĘSK	
POMOC ROLNIKOM W DOSTOSOWYWANIU SIĘ DO WYMAGANYCH NORM	
WSPIERANIE ROLNIKÓW BIORĄCYCH UDZIAŁ W SYSTEMACH JAKOŚCI ŻYWNOŚCI	
WSPIERANIE GRUP PRODUCENTÓW W DZIAŁALNOŚCI INFORMACYJNEJ I PROMOCYJNEJ	
Oś 2	
PŁATNOŚCI Z TYTUŁU NATURALNYCH UTRUDNIEŃ DLA ROLNIKÓW NA OBSZARACH GÓRSKICH	
PŁATNOŚCI Z TYTUŁU NATURALNYCH UTRUDNIEŃ DLA ROLNIKÓW NA OBSZARACH INNYCH	X
PŁATNOŚCI DLA OBSZARÓW NATURA 2000	X
PŁATNOŚCI ROLNOŚRODOWISKOWE	X
PŁATNOŚCI Z TYTUŁU DOBROSTANU ZWIERZĄT	
WSPARCIE NA RZECZ INWESTYCJI NIEPRODUKTYWNYCH	
ZALESIANIE GRUNTÓW ROLNYCH	
ZAKŁADANIE SYSTEMÓW ROLNOLEŚNYCH NA GRUNTACH ROLNYCH	
ZALESIANIE GRUNTÓW NIEROLNICZYCH	
PŁATNOŚCI DLA OBSZARÓW LEŚNYCH NATURA 2000	
PŁATNOŚCI LEŚNOŚRODOWISKOWE	
PRZYWRACANIE POTENCJAŁU LEŚNEGO	
WSPARCIE NA RZECZ INWESTYCJI NIEPRODUKTYWNYCH	
Oś 3	
RÓŻNICOWANIE W KIERUNKU DZIAŁALNOŚCI NIEROLNICZEJ	X
TWORZENIE I ROZWÓJ MIKROPRZEDSIĘBIORSTW	X
ZACHĘCANIE DO PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI ZWIĄZANEJ Z TURYSTYKĄ	X
PODSTAWOWE USŁUGI DLA GOSPODARKI I LUDNOŚCI WIEJSKIEJ	X
ODNOWA I ROZWÓJ WSI	X
ZACHOWANIE I POPRAWA DZIEDZICTWA WSI	X
SZKOLENIE I INFORMOWANIE PODMIOTÓW DZIAŁAJĄCYCH W DZIEDZINACH OBJĘTYCH OSIĄ 3	X
AKTYWIZACJA W CELU PRZYGOTOWANIA I WDROŻENIA LOKALNEJ STRATEGII	X

Najmniej kosztownym działaniem realizowanym w ramach Osi 1 jest „Kształcenie zawodowe i działania informacyjne”. Jest ono ściśle związane z celami Osi 2, gdyż skupia się na szkoleniu beneficjentów programów rolno-środowiskowych i związanych z programem Natura 2000. Dla tej grupy farmerów te bezpłatne szkolenia są obowiązkowe. Farmerzy są zobligowani do uczestnictwa w jednorazowym szkoleniu na jednej z 60 farm pokazowych. Ci, którzy nie uczestniczyli w poprzednich kursach w latach 2000-2006 muszą dodatkowo odbyć 10-godzinny kurs. Utrzymanie pokazowych farm kosztuje 200 tysięcy euro rocznie, zaś koszty całego działania, z którego skorzystać ma 60.000 producentów rolnych, w ciągu siedmiu lat wyniosą 14 milionów euro.

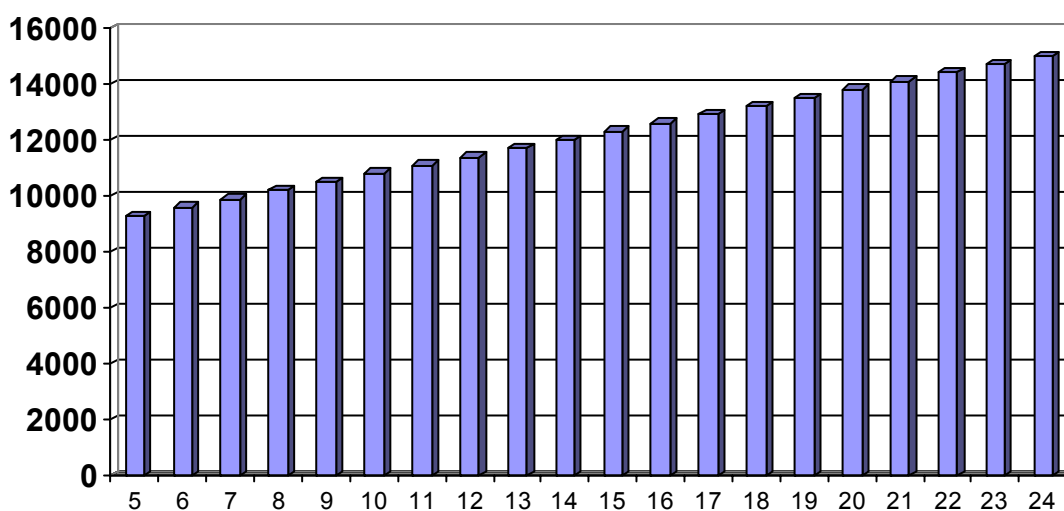
Zdecydowanie kosztowniejszym działaniem (63 milionów euro), z którego korzystać ma około 4000 farmerów, jest „Podejmowanie działalności przez młodych farmerów”. Celem działania jest promowanie przekazywania farm młodym, wykształconym farmerom poprzez oferowanie im pomocy finansowej i merytorycznej w pierwszym okresie prowadzenia działalności. Aby móc otrzymać jednorazowe, warte 15 000 euro świadczenie, farmerzy w wieku od 18 do 35 lat, gospodarujący na co najmniej 20 ha powierzchni lub 15 ha dla terenów o niekorzystnych uwarunkowaniach (ONW), muszą przedstawić szczegółowy biznesplan dotyczący pierwszych lat prowadzenia gospodarstwa.

Innym działaniem mającym wspierać pożądane zmiany pokoleniowe na farmach jest program wcześniejszych emerytur rolniczych. Jednym z głównych jego celów jest przeciwdziałanie spowodowanemu wysokimi cenami niewielkiemu poziomowi handlu na rynku ziemi rolniczej. W porównaniu do działań podejmowanych w latach 2000-2006, obecnie zmniejszono obszar ziemi, jaki musi zostać oddany na terenach ONW oraz podniesiono limit wieku osoby, na rzecz której przekazana zostanie farma. W określonych warunkach może on wynosić nawet 50 lat. Świadczy to o poważnych problemach związanych ze strukturą wieku właścicieli farm.

Osoba uprawniona do otrzymania emerytury powinna mieć od 55 do 65 lat i co najmniej przez 10 ostatnich lat prowadzić farmę nie mniejszą niż 5 ha. Wartość rocznej otrzymywanej do 66 roku życia emerytury będzie wynosiła 9 300 euro w przypadku przekazania 5 ha i będzie wzrastała o 300 euro za każdy kolejny hektar aż do maksymalnej wartości 15 000 euro. Wartość wypłat przedstawiono na wykresie 9.

W przypadku pracowników rolnych wartość roczna wcześniejszej emerytury wynosić będzie 4 000 euro. Farma powinna zaś być przekazana osobie w wieku od 18 aż do – w określonych warunkach – 50 lat, która gospodarować będzie po uzyskaniu ziemi na co najmniej 20 ha (15 ha dla ONW). Szacuje się, że w ciągu 7 lat realizacji tego działania 3 500 farmerów uzyska prawa do wcześniejszych emerytur. Koszt działania to 418 milionów euro. W bieżącym okresie programowania ponoszone są również koszty przyznania wcześniejszych emerytur w latach poprzednich. Te przyznane w latach 1994-1999 wygenerują koszty 53 milionów euro, a z lat 2000-2006 – 200 milionów euro.

Wykres 9. Wartości wcześniejszych emerytur [w euro – skala lewa] w zależności od powierzchni przekazanej farmy [w ha – skala dolna]



W wyniku działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, którego koszty dla budżetu wyniosą 75 milionów euro, wsparcie uzyska 10 000 farmerów, których inwestycje warte będą w sumie 205 milionów euro.

Trzy z czterech realizowanych w ramach Osi 1 działań (poza kształceniem zawodowym) będą dodatkowo – oprócz środków EFRROW – finansowane z budżetu Irlandii. W największym stopniu dotyczyć to będzie działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Dodatkowe finansowanie wyniesie w tym przypadku 70 % wartości funduszy współfinansowanych ze środków EFRROW. Suma dodatkowego finansowania wyniesie 98 milionów euro, co sprawi, że koszt realizacji działań Osi 1 wyniesie łącznie 658 milionów euro. Zilustrowane to zostało w tabeli 4.

Zdecydowanie najistotniejszym elementem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich są działania realizowane w ramach Osi 2, które w okresie siedmiu lat pochłoną ponad 4 750 milionów euro. Skupienie się na instrumentach oddziałujących na środowisko naturalne i zarządzanie gruntami nie jest nowym elementem w irlandzkiej polityce rolnej. Typową jej cechą jest bowiem gratyfikowanie właścicieli farm za działania prośrodowiskowe, które w kolejnych latach programowania mogą stać się obowiązującymi wymogami stawianymi przed producentami rolnymi. Z jednej strony jest to więc umiejętny sposób przygotowywania farmerów do przyszłych zmian WPR, z drugiej stanowi instrument normalnego wsparcia dochodów rolniczych. Wpływa również na postrzeganie Irlandii jako kraju silnie dbającego o stan środowiska naturalnego, co nie tylko zwiększa wartość irlandzkiej żywności, lecz oddziałuje też korzystnie na rozwój turystyki.

Istotą płatności z tytułu utrudnień dla rolników na obszarach innych niż górskie, których koszt wyniesie blisko 1,8 miliardów euro, jest wsparcie finansowe farm spełniających określone wymogi produkcyjne, które funkcjonują na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W ramach tego działania płatności zostaną udzielone około 80 000 farmerom gospodarującym na terenach wyjątkowo niekorzystnych (95,99 euro na ha; maksimum – 45 ha) i około 20 000 farmerom gospodarującym na mniej niekorzystnych terenach (82,27 euro na ha; maksimum – 45 ha). Dodatkowe wsparcie udzielone zostanie farmom zajmującym się uprawami energetycznymi w wysokości 37,77 euro i 50,99 euro (wyjątkowo niekorzystne tereny) na hektar (maksimum – 10 ha).

W ramach Programu Natura 2000 płatnościami objętych zostanie 10 000 farm gospodarujących na terenie 300 tysięcy ha. Wartość płatności jest uzależniona od powierzchni objętej programem i wynosi 282 euro na każdy hektar do 40 ha, 29 euro na hektar na kolejne 40 ha, 22 euro na hektar na obszarze od 80 do 120 ha i 5 euro na każdy hektar powyżej 120 ha. Koszt tego działania to 465 milionów euro.

Zdecydowanie największy udział w całkowitych kosztach funkcjonowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich odnosi się do realizacji działania związanego z udzielaniem płatności rolnośrodowiskowych.

Uczestnictwo w programie płatności rolnośrodowiskowych wymaga spełnienia szeregu wymogów odnoszących się do wielu aspektów gospodarowania. Poniżej zaprezentowano 11 obszarów określających działania, jakie musi podjąć

farmer, by móc uzyskać świadczenie. Bezwzględnie obowiązkowe jest wdrożenie planu stosowania odpowiedniego nawożenia. Niektóre obszary działań nie są dostępne dla wszystkich farmerów. W tym przypadku wartość płatności zmniejszana jest o odpowiednią kwotę. W nawiasach podano wartość świadczenia w euro na hektar wynikająca z realizacji danego działania. Pierwsza liczba odnosi się do łąk i pastwisk, a druga do upraw polowych.

1. Stosowanie odpowiedniego nawożenia (25 | 60,2)
2. Wdrożenie planu zarządzania glebami łąk i pastwisk (10,2 | -)
3. Ochrona i zachowanie dróg i cieków wodnych (29,3 | 20,5)
4. Utrzymanie siedlisk dzikich gatunków (21,5 | 19,2)
5. Utrzymanie płotów i ogrodzeń (30,2 | 10)
6. Ograniczanie używania pestycydów i nawozów (10 | 10,5)
7. Ochronne pasy bioróżnorodności wokół miejsc historycznych (8 | 1,3)
8. Utrzymywanie i poprawa wizualnego wyglądu farm (- | -)
9. Zgodna z dodatkowymi restrykcjami uprawa roślin paszowych (- | 38,2)
10. Uczestnictwo w szkoleniach w ramach działań Osi 1 (4,4 | 4,4)
11. Prowadzenie sprawozdawczości dotyczącej działań Osi 2 (16,5 | 16,5)

W punkcie 8 nie zaznaczono wartości płatności. Wynika to z faktu, że istnieje możliwość otrzymania powiększonych płatności w przypadku spełniania wymogów bioróżnorodności. Wymaga to podjęcia określonych, jasno związanych z każdym powyższym poszczególnym punktem działań zwanych opcjami. Rolnik zmuszony jest zrealizować co najmniej dwie takie opcje, by otrzymać dodatkowe świadczenie.

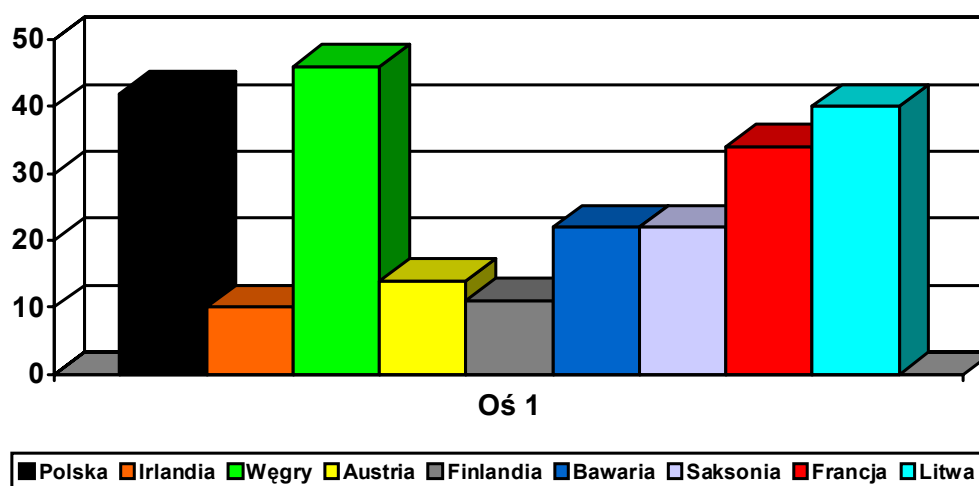
Przykładowo w przypadku punktu 8 takimi opcjami są założenie tradycyjnego sadu z typowymi dla Irlandii gatunkami roślin o powierzchni minimalnej 500 m² (11 euro na ha) lub zainstalowanie i utrzymywanie 8 siedlisk dla ptaków lub nietoperzy w otoczeniu farmy (11 euro na ha). Suma wszystkich płatności możliwych do uzyskania w wyniku spełniania wymogów rolnośrodowiskowych wynosić może do 234 euro na ha. Dodatkowo istnieje jeszcze szereg możliwych do podjęcia działań dodatkowych, niepodejmowanych w ramach wyżej wspomnianych płatności. Przykładem może być uczestnictwo w projekcie LINNET, którego celem jest prowadzenie produkcji roślinnej zgodnej z potrzebami zagrożonych gatunków ptaków (700 euro na ha; 400 euro – od 1 ha do 2,5 ha) lub wspomniane utrzymywanie tradycyjnego sadu, wyceniane w tym przypadku na 300 euro rocznie.

Spośród działań programu 3 za najważniejsze uznać należy: Zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką, które w ciągu siedmiu lat pozwoli na przeprowadzenie inwestycji o wartości blisko 70 milionów euro i dzięki któremu powstać ma około 1500 nowych miejsc pracy; Odnowa i rozwój wsi, w ramach którego zainwestowane zostanie 72 milionów euro; Zachowanie i poprawa dziedzictwa wsi (74 miliony euro) i Wspieranie lokalnych grup działania (powyżej 80 milionów euro; 1200 zaangażowanych).

Przedstawiony powyżej skrótowy przegląd najistotniejszych działań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 pozwala zrozumieć, jak duże możliwości oferuje ustawodawstwo unijne państwom członkowskim w swobodnym kreowaniu polityki wobec wsi.

Rolnictwo irlandzkie, które nie boryka się z istotnymi problemami niedoboru kapitałów, anachronicznej struktury obszarowej gospodarstw czy nieefektywności produkcji rolniczej może większość środków przeznaczyć na inicjatywy, które rozwiązują bardziej złożone problemy zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Różnice w wydatkowaniu funduszy na Oś 1 zostały zaprezentowane na wykresie 10. Obrazują one między innymi zróżnicowanie problemów, z jakimi borykają się sektory rolne w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Wykres 10. Udział środków przeznaczanych na Oś 1 w wybranych krajach i regionach unijnych



Biorąc pod uwagę cechy charakteryzujące rolnictwo i obszary wiejskie w Irlandii należy uznać, że rząd tego kraju bardzo umiejętnie wykorzystał swobodę decyzyjną. W ramach Osi 1 położono nacisk przede wszystkim na działa-

nia mogące przeciwdziałać barierom, jakie napotykają młodzi rolnicy chcący rozpocząć działalność produkcyjną w rolnictwie i stwarzające zachęty dla starszych właścicieli farm do rezygnowania z prowadzenia gospodarstw i przekazywania farm młodszym następcom.

Największe środki przeznaczono na działania Osi 2, uznając pozaprodukcyjne zadania rolnictwa za równie ważne, jak zadania związane z wytwarzaniem artykułów rolnych. Nowoczesne spojrzenie na sektor rolny wymaga odgórnego nagradzania tych farm, które w największym stopniu przyczyniają się do tworzenia korzyści zewnętrznych.

Działania Osi 3 służą natomiast rozwojowi pozarolniczej aktywności gospodarczej na terenach wiejskich, przyznając czołowe miejsce szeroko promowanej w całej Irlandii turystyce.

V. PODSUMOWANIE

Oprócz polityki wobec rynków rolnych oraz obszarów wiejskich każde z państw członkowskich ma również możliwość dowolnego kształtowania innych instrumentów szeroko rozumianej polityki, które wpływają na sytuację krajowych producentów rolnych. Jednym z takich składników narodowej polityki rolnej w Unii Europejskiej pozostaje system podatkowy, jakiemu podlegają producenci rolni. Decyduje on w dużym stopniu o poziomie dochodów rozporządzalnych, a przy okazji tylko w niewielkim stopniu jest podległy ustawodawstwu unijnemu. Typowo anglosaskie zaufanie do mechanizmów wolnorynkowych powoduje, że rolnictwo w Irlandii nie jest uprzywilejowane w stosunku do pozostałych sektorów. Farmerzy płacą taki sam podatek dochodowy, jak pozostali podatnicy (dwie stawki 20% i 42%). Ponieważ prowadzenie rachunkowości finansowej jest powszechne, taka podstawa opodatkowania uznawana jest przez nich za najkorzystniejszą. Spośród szeregu zwolnień podatkowych za najistotniejsze uznać należy te dla dzierżawców ziemi, których wartość w zależności od długości dzierżawy wynosi od 7 500 € do 15 000 €.

Ważnym instrumentem polityki rolnej może też być system dopłat do składek ubezpieczeń rolniczych. W wielu krajach, w tym także europejskich, oprócz podstawowej roli, jaką jest finansowe rekompensowanie losowo pojawiających się strat w procesie produkcji, systemy subsydiowanych ubezpieczeń

pełnią również rolę instrumentu wspierającego dochody gospodarstw rolnych. Unia Europejska zezwala na dotowanie ubezpieczeń rolniczych przez państwa członkowskie. Irlandia nie zdecydowała się jednak na tę formę wsparcia sektora rolniczego. Zdaniem strony irlandzkiej, tego typu rozwiązania nie zdałyby egzaminu w ich kraju, ze względu na specyfikę sektora rolnego. Ubezpieczenia rolnicze dobrze pełnią swą rolę przede wszystkim wobec upraw rolnych. W przypadku produkcji zwierzęcej, dominującej w strukturze produkcyjnej rolnictwa irlandzkiego, nie odgrywają znaczącej roli. Najdotkliwsze straty, jakie są konsekwencją chorób epidemicznych, są bowiem pokrywane ze specjalnych funduszy państwowych. Analizy dotyczące celowości wdrożenia dopłat do składek ubezpieczeniowych, jakie prowadzono w Irlandii, wykazały, że głównym beneficjentem tego rozwiązania byłyby firmy ubezpieczeniowe.

Podsumowując problem swobody decyzyjnej w kształtowaniu polityki rolnej należy stwierdzić, że jakkolwiek możliwości realizowania narodowej, odrębnej od unijnej, polityki wobec rynków rolnych przez państwa członkowskie pozostają ograniczone, Irlandia efektywnie wykorzystuje istniejący margines swobody decyzyjnej. W szczególności wyraźnie widoczne są efekty działań na forum unijnym, których celem jest takie współtworzenie WPR, by realizowała ona jak najlepiej interes narodowy. W przypadku Irlandii jest to o tyle proste, że poziom rozwoju rolnictwa w tym kraju jest podobny do tego, jaki prezentują sektory rolne w największych państwach członkowskich, których głos w dyskusji nad kształtem WPR jest najistotniejszy. Irlandia świadomie skorzystała z możliwości wyboru określonego systemu płatności bezpośrednich i skonstruowała odpowiedni Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, który pozwolił stworzyć model polityki najbliższy oczekiwaniom farmerów. Wydaje się, że w stosunkowo niewielkim stopniu wykorzystywane są możliwości wdrażania instrumentów w ramach dozwolonej pomocy krajowej dla rolnictwa. Wpływa to jednak, podobnie jak wybór niewielkiej ilości działań programu rozwoju wsi, na przejrzystość stosowanej przez państwo polityki. Na koniec warto jeszcze wspomnieć o inicjatywach, które trudno nazwać bezpośrednim oddziaływaniem na sytuację danego rynku, ale które niewątpliwie przyczyniają się do poprawy koniunktury. Mowa tu o wdrożonym 3 lipca 2006 r. programie, który chronić ma interesy producentów żywca wołowego. Polega on na rozszerzeniu przepisów o konieczności informowania konsumentów o kraju pochodzenia mięsa, poprzez nałożenie obowiązku udzielania informacji na hotele, puby, restauracje i wszelkie inne punkty gastronomiczne. Wykorzystując wysoki poziom świadomości konsumenckiej i dobrą opinię o jakości produkowanej w Irlandii żywności, rząd zapewnił

produktom krajowym przewagę nad importowaną wołowiną. Inicjatywa ta dobrze ilustruje pomysłowość rządu irlandzkiego w realizowaniu interesu narodowego w obrębie sztywnych ram określonych przez WPR.

LITERATURA

1. epp.eurostat.ec.europa.eu
2. http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm
3. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/publi/index_en.htm#stratguide
4. O'Connell J., 2007: Ireland: A Case Study of Policy Development Relating to Agriculture, Food and Rural Development. Ekspertyza na zamówienie IE-RiGŻ-PIB
5. www.agriculture.gov.ie
6. www.cso.ie
7. www.enterprise-ireland.com
8. www.farmersjournal.ie
9. www.teagasc.ie

ZAKOŃCZENIE

Z przeprowadzonych analiz wynika, że na kształt narodowych strategii wobec rozwoju wsi i rolnictwa najsilniejszy wpływ wywiera z jednej strony właściwe uwzględnienie uwarunkowań występujących w danym kraju, z drugiej priorytety przyjęte w koncepcjach rozwojowych. Wpływ tych dwóch czynników wydaje się o wiele bardziej znaczący niż wpływ doraźnych interesów poszczególnych grup zawodowych, w tym również rolników. W krajach słabszych ekonomicznie, bardziej wrażliwych na wszelkie zmiany polityki, coraz większego znaczenia nabierają też publiczne funkcje rolnictwa, co zmienia jego usytuowanie w całej gospodarce narodowej.

Ważny wniosek wypływa też z analizy samego podejścia do artykułowania strategicznych celów oraz definiowania pojęcia strategii czy interesu narodowego. Ten mianowicie, iż zbyt przywiązanie do mechanizmów, które choć w krótkim okresie przynoszą pewne doraźne korzyści, ale w dłuższym okresie nie mają szans na przetrwanie w reformowanym systemie, jest jedynie odkładaniem w czasie konieczności rozwiązania narodowych problemów związanych z wsią i rolnictwem. Znacznie lepsze efekty przynosi przewidywanie przyszłego rozwoju zjawisk stanowiących czynniki warunkujące określone rozwiązania i antycypowanie ich we własnych strategiach rozwojowych i mechanizmach wdrażania takich strategii. W analizowanej grupie krajów tak właśnie czynią Irlandia i Niemcy. Francja oraz Hiszpania przyjmują postawę bardziej zachowawczą.

W Irlandii szereg kluczowych problemów rolnictwa rozwiązano niejako przy okazji szybkiego wzrostu gospodarczego. Obecnie irlandzki sektor rolny nie odczuwa niedoboru kapitału, produkcja rolna jest efektywna, a struktura obszarowa dobrze dostosowana do warunków. Niski jest też poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego, co sprzyja rozwojowi turystyki na obszarach wiejskich. W tych warunkach narodowa strategia rozwojowa zakłada podejście oparte na gospodarce wolnorynkowej, otwartej na rynek globalny i tworzącej zachęty dla inwestorów zagranicznych. Unijne środki wsparcia uzyskiwane w ramach WPR mogą być kierowane przede wszystkim na promocję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Wspierane są głównie pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa oraz inicjatywy prośrodowiskowe, likwi-

dowanie barier dla młodych rolników i działania służące rozwojowi pozarolniczej aktywności na wsi. Płatności obszarowe przyczyniły się jednak do znaczącego wzrostu cen ziemi, co z kolei hamuje rozpoczęte już korzystne przemiany strukturalne na wsi irlandzkiej.

Niemcy, pod wpływem zmienionych warunków po zjednoczeniu kraju, zmieniły też narodową strategię wobec wsi i rolnictwa. Zrezygnowały z popierania polityki wysokich cen, jako gwarancji rozwoju gospodarstw rodzinnych na rzecz polityki wspierania dochodów rolnych oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniającego aspekty środowiskowe i kulturowe. Wdrażając reformę WPR, Niemcy wybrały opcję szybkiego i niemal pełnego oddzielenia wsparcia od produkcji, przy równoczesnym promowaniu wzrostu konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, tworzenia i ochrony miejsc pracy na wsi i dalszej poprawy środowiska naturalnego. Ta nowa narodowa strategia, która jest realizowana na szczeblu regionalnym przez poszczególne landy, została opracowana razem z władzami regionalnymi i przy szerokim udziale partnerów społecznych. Ważne miejsce w tej strategii zajmują inwestycje w potencjał ludzki, tworzące podstawy dla przyszłej innowacyjności oraz poprawy jakości życia mieszkańców wsi.

Francja należy do największych beneficjentów WPR, ma jednak problemy z utrzymaniem odpowiedniego poziomu efektywności rolnictwa w relacji do innych sektorów gospodarki, zahamowaniem procesu zmniejszania się bioróżnorodności oraz powstrzymaniem zagrożenia degradacją wielu terenów zaliczanych do ONW. Problemy te pogłębiane są jeszcze przez malejące dochody francuskich rolników, wysoką stopę bezrobocia na obszarach wiejskich, duże zróżnicowanie regionalne i małą dywersyfikację aktywności gospodarczej na wsi. Francja, uzyskująca duże korzyści z WPR, optuje więc za jak najmniejszymi jej zmianami. Narodowa strategia opiera się na obronie poziomu dochodów rolników oraz promowaniu inwestycji w kapitał ludzki, które zwiększają szansę wyboru mieszkańcom wsi. Francja w pełni wykorzystwała dopuszczalne limity powiązania wsparcia z produkcją. W polityce rozwojowej wspierane są inwestycje w gospodarstwach rolnych, tworzenie miejsc pracy na wsi, różnicowanie działalności gospodarczej oraz ochrona środowiska naturalnego. Ważnym priorytetem jest też poprawa jakości życia mieszkańców wsi.

W Hiszpanii trudne warunki dla rozwoju rolnictwa czynią je szczególnie wrażliwym na zmiany polityki rolnej i rozwojowej. Niekorzystne uwarunkowania glebowe, klimatyczne i demograficzne, zagrożenie rezygnacją z produkcji

rolnej na wielu obszarach kraju, wszystko to sprawia, że narodowa strategia Hiszpanii nastawiona jest głównie na utrzymanie działalności rolnej na jak największym obszarze kraju, przy wykorzystaniu funkcji produkcyjnych i publicznych rolnictwa. Dlatego Hiszpania w pełni wykorzystwała dopuszczalne limity zachowania powiązania wsparcia z wielkością produkcji. Ze względu na silne zróżnicowanie regionalne wykorzystwała też możliwości wynikające z zastosowania artykułu 69. W Hiszpanii kompetencje odnośnie podejmowania decyzji w sprawach rolnych i wiejskich dzielone są między rząd centralny i Wspólnoty Autonomiczne. Polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana jest zarówno na szczeblu narodowym, jak i w poszczególnych regionach. Gros środków finansowych przeznacza się na wsparcie dla wzrostu konkurencyjności rolnictwa, w tym przede wszystkim na nawadnianie gruntów rolnych oraz na wspieranie przemysłu spożywczego, leśnictwa i programów rolnośrodowiskowych.

Z przeprowadzonych w opracowaniu analiz wynika, że podejścia narodowe są często zorientowane na rozwiązywanie konkretnych problemów i adresowane do konkretnych beneficjentów. Wzmacniają też i rozwijają kompetencje odpowiednich instytucji regionalnych i lokalnych w celu uruchomienia istniejącego, a niewykorzystywanego potencjału danego regionu i skierowania go na potrzeby rozwojowe tego regionu. We wszystkich badanych krajach żywotność obszarów wiejskich podtrzymywana jest poprzez podejście terytorialne obejmujące wiele sektorów działających na tym samym obszarze. Dokonuje się to często poprzez koordynowanie inicjatyw podejmowanych oddolnie przez lokalne podmioty uczestniczące w programach rozwojowych.

Reformy WPR nie zostaną zakończone w bieżącej perspektywie budżetowej 2007-2013. Kolejne zmiany wydają się nieuniknione co najmniej z dwóch powodów: rokowań rolnych WTO prowadzonych w ramach rundy Doha oraz włączenia w pełni nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej w mechanizmy WPR. Dalsza liberalizacja światowego handlu rolnego oraz zmniejszenie wsparcia wewnętrznego wymusi oddzielenie pomocy finansowej od produkcji i wspieranie dochodów rolników w ramach pierwszego filaru WPR. Objęcie jednakowymi zasadami wszystkich nowych członków rozszerzonej Wspólnoty, będzie prowadzić do kontrolowania jednostkowego kosztu jednolitej płatności, tak aby stał się on bardziej akceptowalny dla płatników netto do unijnego budżetu.

Koncepcja dalszego kształtu reformy WPR nie jest jeszcze jasno sformułowana, a jej kierunek nie jest przesądzony. Jednak rodzi się podstawowe dla dalszego funkcjonowania Wspólnoty pytanie: jaka ma być nowa Unia i jaka

będzie w niej rola WPR? Innymi słowy: jakie są granice reform pozwalające jeszcze zachować podstawowe filary wspólnotowej egzystencji 27 państw Europy, a tym samym idee leżące u podstaw powstania Wspólnot Europejskich. Reformy dostosowawcze WPR, wywołane procesami globalizacji, łatwo mogą bowiem stać się pretekstem dla silniejszych ekonomicznie partnerów, do uwolnienia się od reżimu wspólnotowych zobowiązań, szczególnie w sytuacji podwojenia liczby państw członkowskich Unii Europejskiej. Ostatnie dwa rozszerzenia (2004 i 2007) dowiodły, że Unii nie udało się w pełni obronić fundamentalnych idei zawartych w Traktatach Założycielskich, tj. zasady jednolitości i solidaryzmu. Pojawili się członkowie drugiej kategorii, co nie miało miejsca w trakcie poprzednich rozszerzeń Wspólnoty. Obecnie jedną z rozpatrywanych koncepcji na przyszłość jest Europa dwóch temp rozwojowych, co pogłębiłoby jeszcze podział państw członkowskich i osłabiło cały układ regionalny, jakim jest Unia Europejska.

Równocześnie, na światowych rynkach umacniają się nowi gracze, przede wszystkim Chiny i Indie z uwagi na wysokie tempo wzrostu gospodarczego, kreujące duży popyt tych krajów na surowce. Zawsze istotną pozycję gospodarczą ma Rosja ze względu na miejsce, jakie zajmuje na rynku paliwowym. Znaczenia nabierają też kraje regionu Pacyfiku, szczególnie kraje Ameryki Południowej, które stają się dużymi i konkurencyjnymi eksporterami żywności. Z drugiej strony, tracące swą dotychczasową wysoką pozycję Stany Zjednoczone, próbują w różny sposób ją wzmocnić, m.in. przez zmianę globalnych zasad światowego handlu. Unia Europejska, jako silny układ regionalny, mogłaby stać się dla swych członków amortyzatorem negatywnych skutków narastającej globalizacji, wykorzystując jednocześnie pozytywne jej efekty. To jednak wymagałoby poniesienia wysokich kosztów, a więc wzrostu a nie redukcji unijnego budżetu. Do tej pory Unia próbuje zmieniać swe mechanizmy interwencji, dostosowując je do przewidywanych rozwiązań globalnych. Generalnie polega to na przechodzeniu od środków typu *blue box* do środków typu *green box*, przy równoczesnej obronie podstawowych osiągnięć dotychczasowej reformy WPR. Jak wykazała niniejsza analiza, poszczególne kraje członkowskie potrafią wykorzystywać pozostawiony im margines swobody decyzyjnej, wdrażając ramowo lub szczegółowo określone rozwiązania w sposób najlepiej odpowiadający ich strategii narodowej. Jednak fakt, iż przy okazji reform Unia Europejska stara się wygrywać również ograniczania unijnego budżetu na wspólnotowe działania może postawić pod znakiem zapytania sukces realizowanych reform.

Na lata 2008-2009 zaplanowano przegląd WPR w powiązaniu z unijnym budżetem, tzw. *health check*. Obejmuje on oba filary WPR, tj. płatności bezpośrednie wraz z interwencją rynkową oraz polityką rozwoju obszarów wiejskich. Efekty tego przeglądu w dużym stopniu zdecydują o wielkości i podziale budżetu na lata 2014-2020. Polska pierwszy raz weźmie udział w debacie dotyczącej kształtu WPR. Poprzednio miała jedynie status obserwatora. Jako pełnoprawny członek Wspólnoty i jeden z największych beneficjentów jej polityki rolnej i rozwojowej, będzie mogła bezpośrednio wpływać na kształt przyjmowanych rozwiązań. Istnieje więc pilna potrzeba przeprowadzenia narodowej dyskusji z szerokim udziałem wszystkich zainteresowanych stron oraz partnerów społecznych. Dyskusji, która pomogłaby wypracować stanowisko Polski w tej sprawie będące efektem pewnego konsensusu.

Przeprowadzone analizy dotyczące doświadczeń czterech państw członkowskich Unii Europejskiej pokazały, że takie narodowe debaty zakończone przyjęciem konkretnego dokumentu nie tylko były praktykowane w ważnych momentach decyzyjnych, ale także przynosiły bardzo pozytywne efekty praktyczne. Inicjatorem i koordynatorem takich dyskusji były zwykle rządy narodowe, które jednak starały się włączyć w ten proces jak najwięcej partnerów regionalnych i lokalnych, a także społecznych, zawodowych, biznesowych i naukowych. W nowych rozwiązaniach ważne jest to, aby ogólne zasady i działania przewidziane wspólnotowymi regulacjami, mogły być uzupełniane przez własne strategie i programy tworzone oddolnie w państwach członkowskich Unii w sposób lepiej uwzględniający narodową specyfikę.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: QUICK-DRUK s.c.