

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej w 2013 r. (opinia z inicjatywy własnej)

(2010/C 354/06)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 16 lipca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

reformy wspólnej polityki rolnej w 2013 r.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 25 lutego 2010 r.

Na 461. sesji plenarnej w dniach 17–18 marca 2010 r. (posiedzenie z 18 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 5 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet obserwuje z dużym zaniepokojeniem ciągły wzrost rozbieżności między deklarowanym dążeniem do europejskiego modelu rolnictwa lub też do wielofunkcyjności a rzeczywistymi warunkami, w jakich działają na co dzień gospodarstwa rolne. Tym bardziej trzeba w sposób zdecydowany i ukierunkowany wspierać – prowadząc silną wspólną politykę rolną – europejski model rolnictwa, który z uwagi na panujące aktualnie tendencje jest zagrożony dziś bardziej niż kiedykolwiek.

1.2 Rynek – często poprzez niskie lub podlegające silnym wahaniom ceny – stawia rolników pod znaczną presją coraz większej specjalizacji i racjonalizacji gospodarstw w celu dostosowania się. Tendencje te mogą prowadzić do niepożądanego koncentracji regionalnej i porzucania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W związku z tym EKES uważa za absolutnie konieczne, by w przyszłości wspierać za pomocą wspólnej polityki rolnej utrzymanie i rozwój rolnictwa wielofunkcyjnego, prowadzonego na całym obszarze UE i uwzględniającego cele zrównoważonego rozwoju.

1.3 Zdaniem EKES-u jest jasne, że nastawienie się wyłącznie na wzrost konkurencyjności w celu prowadzenia handlu na rynkach światowych nie wystarczy. Celem wspólnej polityki rolnej po 2013 r. nie może być produkcja nastawiona na jak najniższe ceny, zoptymalizowana wyłącznie pod kątem rachunku ekonomicznego, wyspecjalizowana i skoncentrowana regionalnie. Celem tym musi być europejski model rolnictwa, który powinien opierać się na zasadach niezależności żywnościowej, zrównoważonego rozwoju oraz na rzeczywistych potrzebach rolników i konsumentów.

1.4 Trzeba w tym celu przyjąć inne warunki ramowe polityki rolnej, gdyż pożądanego modelu rolnictwa wielofunkcyjnego nie da się osiągnąć na takich warunkach i po takich cenach, jakie panują na rynkach światowych.

1.5 Komitet wzywa Komisję, Radę i Parlament Europejski, by najpierw jasno i jednoznacznie określili cel WPR, a następnie przedstawiły pakiet instrumentów konieczny do jego realizacji oraz zapotrzebowanie finansowe. Dopiero potem należy wyjaśnić kwestię finansowania. Komitet uważa za niewłaściwe,

by najpierw ustalić sumę przeznaczoną na finansowanie danego zakresu zadań, a potem rozdzielać tę sumę na poszczególne konkretne działania i między państwa członkowskie.

1.6 Zgodnie z traktatem jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest „stabilizacja rynków”. Stabilność rynków jest ważna. Dlatego EKES jest zdania, że także w przyszłości istotne będzie stosowanie instrumentów rynkowych w celu stabilizacji cen i zapobiegania zbyt silnym ich wahaniami. Tymczasem środki na rzecz regulacji rynku czy też zabezpieczenia cen producenta zostały ograniczone do minimum; rynki rolne UE należą do najbardziej otwartych dla państw trzecich. Z tego właśnie wynika większa część problemów, których na dłuższą metę nie mogą rozwiązać same tylko płatności transferowe.

1.7 Polityka rolna to zatem więcej niż tylko dzielenie pieniędzy. Rolnicy słusznie oczekują, że sprzedaż produktów na rynku oraz wynagrodzenie za świadczenia na rzecz społeczeństwa, które wypełniają oni w ramach europejskiego modelu rolnictwa, przyniosą im godziwy dochód.

1.8 W związku z tym należy wspierać produkcję i sprzedaż produktów wysokiej jakości, które są świadectwem specyfiki regionów i zróżnicowania obszarów wiejskich w UE, propagując krótkie łańcuchy dystrybucji i bezpośredni dostęp rolników lub stowarzyszeń producentów do konsumenta, tak by podnieść konkurencyjność gospodarstw rolnych i stawić czoła dominującej pozycji przetargowej wielkich detalistów. Należy chronić różnorodność i charakterystyczne cechy produktów europejskich między innymi poprzez przekazywanie konsumentom prawidłowych informacji.

1.9 Jednym z ważnych zadań reformy będzie przekształcenie obecnego niejednolitego systemu wspierania rolnictwa w UE w system jednolity, oparty na obiektywnych kryteriach i akceptowalny społecznie.

1.10 Płatności dla rolników nie mogą już dłużej być przyznawane na podstawie podjętych w przeszłości decyzji lub historycznych uprawnień. Muszą one stanowić rekompensatę za – dokładnie określone – świadczenia na rzecz społeczeństwa, które są niezbędne do utrzymania europejskiego modelu rolnictwa i nie znajdują odzwierciedlenia w cenach rynkowych. Płatności te należy zatem ustalać według konkretnych celów.

1.11 Stosowanie jednolitych w całej Europie płatności obszarowych jest nieuzasadnione, m.in. ze względu na duże zróżnicowanie warunków strukturalnych i agroklimatycznych, średnich dochodów krajowych lub regionalnych, nakładów, kosztów produkcji oraz świadczeń, jakie poszczególne gospodarstwa i typy gospodarstw rolnych wnoszą na rzecz utrzymania europejskiego modelu rolnictwa. Zamiast tego należy znajdować rozwiązania dostosowane do specyfiki danego regionu i danego typu gospodarstw.

1.12 Programy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich należy dalej rozwijać, ale także optymalizować. Komitet opowiada się zdecydowanie przeciwko przeniesieniu zadań związanych z tą dziedziną do ogólnego zakresu polityki strukturalnej lub regionalnej. Jednocześnie jednak jest zdania, że działania realizowane w ramach obecnego EFFROW powinny mieć wyraźny związek z rolnictwem; takiego związku nie mają np. budowa dróg czy doprowadzenie łąk szerokopasmowych.

2. Zadania

2.1 W 2010 r. Komisja Europejska przedstawi komunikat w sprawie przyszłych priorytetów politycznych i przyszłych ram budżetowych po 2014 r. Będzie on zawierał także stwierdzenia dotyczące orientacji różnych kierunków polityki wspólnotowej, takich jak WPR i fundusze strukturalne.

2.2 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej ma na celu sformułowanie **głównych poglądów** zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczących orientacji i kształtu WPR w przyszłości. Ma to dostarczyć Komisji argumentów i zaleceń, które posłużą do opracowania komunikatu.

3. Sytuacja wyjściowa: zagrożony jest europejski model rolnictwa – wzorcowa koncepcja w polityce rolnej UE

3.1 Oczekiwania społeczeństwa w stosunku do rolnictwa bardzo się zmieniły. Od dawna nie chodzi już tylko o cele, o których mowa była w art. 33 Traktatu WE, zachowanym w niezmiennym brzmieniu w nowym traktacie z Lizbony – czyli np. o zwiększanie wydajności rolnictwa, a przez to produkcję wystarczającej ilości żywności po rozsądnych cenach.

3.2 Pojawiły się nowe wyzwania: ochrona różnorodności biologicznej; zachowanie krajobrazu kulturowego na obszarze całej Europy; rozwój obszarów wiejskich obejmujący także tworzenie i utrzymanie miejsc pracy; uznanie produktów regionalnych za dobro kulturowe, itp. Rolnictwo musi ponadto poradzić sobie ze skutkami zmiany klimatu, a oprócz tego wносить wkład w składowanie dwutlenku węgla.

3.3 W wyniku ogólnoświatowego kryzysu głodu, ale także trudnej sytuacji na rynkach energetycznych, coraz wyraźniej zaznaczają się kolejne, szczególnie ważne, funkcje rolnictwa lokalnego, czyli działającego w wymiarze regionalnym: zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego bądź niezależności żywnościowej oraz udział w dostarczaniu energii.

3.4 Bezpieczeństwo żywnościowe musi być prawem podstawowym wszystkich ludzi. Nawet jeżeli nie jest konieczna stuprocentowa samowystarczalność w tym zakresie, celem powinno być osiągnięcie możliwie wysokiego stopnia tej samowystarczalności (tzw. niezależność żywnościowa).

3.5 Z rolnictwem często związana jest istotna część kultury i tożsamości regionalnej. Produkty spożywcze mogą reprezen-

tować różnorodność i historię państw i regionów. Żywność można teoretycznie importować, natomiast krajobrazu kulturowego, różnorodności gatunkowej i kultury nie da się kupić jako produktów z importu – można je zachować tylko wtedy, gdy rolnicy będą uprawiać ziemię. Dlatego też żywność należy oceniać zupełnie inaczej niż np. produkty przemysłowe, których produkcję lokalizuje się, biorąc pod uwagę przede wszystkim koszty.

3.6 Ogólna debata na temat zrównoważonej gospodarki objęła zatem także dziedzinę gospodarki rolnej. W dyskusjach politycznych w odniesieniu do rolnictwa, które konsekwentnie kieruje się celami zrównoważonego rozwoju, używa się pojęcia „europejski model rolnictwa”.

3.7 Zdaniem EKES-u kluczem do utrzymania wystarczającej pod względem ilościowym, wysokowartościowej pod względem jakości, zróżnicowanej regionalnie, prowadzonej na obszarze całej Europy oraz nieszkodliwej dla środowiska produkcji żywności, która zarazem będzie przyczyniała się do ochrony i pielęgnacji przestrzeni europejskiej zachowania różnorodności i charakterystycznych cech produktów oraz rozwoju różnorodnych gatunkowo krajobrazów kulturowych i obszarów wiejskich Europy, jest utrzymanie i dalsze rozwijanie w UE „europejskiego modelu rolnictwa”, czyli rolnictwa wielofunkcyjnego, o cechach tradycyjnej gospodarki chłopskiej⁽¹⁾, z którego dochody będą porównywalne ze średnimi dochodami krajowymi lub regionalnymi.

3.8 Komitet podkreśla, że już dzisiaj występują – także w Europie – bardzo duże różnice między rolnictwem ukierunkowanym na wielofunkcyjność a rolnictwem, które przede wszystkim musi lub powinno dostosowywać się do rynków podlegających globalizacji i liberalizacji.

3.9 Z dużym zaniepokojeniem obserwuje utrzymujący się nadal ciągle wzrost rozbieżności między deklarowanym dążeniem do europejskiego modelu rolnictwa lub też do wielofunkcyjności a rzeczywistymi warunkami, w jakich działają na co dzień gospodarstwa rolne.

3.10 Wynika to m.in. stąd, że rolnicy, którym nagle przypadła w udziale na obszarach wiejskich rola już nie tylko czysto produkcyjna, ale „wielofunkcyjna”, stanęli w obliczu zadań, których wykonanie wiąże się dla nich przede wszystkim z kosztami, natomiast nie przynosi zysku, ponieważ ceny rynkowe produktów rolnych nie uwzględniają wkładu, jaki rolnicy wnoszą na rzecz społeczeństwa w ramach tejsze wielofunkcyjności.

3.11 W związku z tym gospodarstwa, aby przetrwać ekonomicznie, są obecnie zmuszone do nadążania za wszelkimi możliwymi usprawnieniami na rzecz wzrostu wydajności. W ten sposób krok po kroku, ledwie dostrzegalnie, UE oddala się od europejskiego modelu rolnictwa, widoczna staje się tendencja do uprzemysłowienia sektora. Powstają nowe formy gospodarowania, które zmierzają w kierunku „amerykanizacji europejskiego rolnictwa”, podczas gdy jednocześnie musi zaprzestać działalności wiele gospodarstw, których istnienie jest ważne dla zachowania wielofunkcyjności rolnictwa.

⁽¹⁾ Określenie to nie odnosi się do wielkości gospodarstw, ale do sposobu gospodarowania i myślenia. Działalność jest zorganizowana według powiązanych ze sobą i uzupełniających się cykli jak najbliższych gospodarstwu, zorientowana na zachowanie zróżnicowanych i wymagających kwalifikacji miejsc pracy, powiązana z gminą i regionem, prowadzona w poczuciu odpowiedzialności za ochronę środowiska i zwierzęta oraz w perspektywie wielopokoleniowej.

3.12 Procesy te przebiegały w sposób bardzo zróżnicowany w różnych sektorach działalności, wykazywały także duże zróżnicowanie regionalne. W ostatnich latach dynamika zmian była ogromna, częściowo doszło do głębokich przemian strukturalnych. Na przykład w Dolnej Saksonii tylko w 2008 r. zaprzestano działalności 20 % wszystkich gospodarstw hodujących trzodę chlewną, podczas gdy liczba tuczonych świń nie zmniejszyła się ani o jedną.

3.13 Nie wiadomo, do czego doprowadzi ta tendencja. Już od dawna nie można wykluczyć, że w Europie przestaną istnieć całe gałęzie produkcji – tak jak miało to miejsce w przemyśle. Pierwszym przykładem może stać się branża drobiarska, która obecnie jest w bardzo dużym stopniu „zindustrializowana”, bardziej niż większość innych branż. Jeden z największych koncernów w Europie, francuskie przedsiębiorstwo drobiarskie Doux, przeniosło już kilka zakładów z Francji do Brazylii, ponieważ produkcja jest tam tańsza.

3.14 Oznacza to, że nawet dalsze starania o wzrost wydajności nie stanowią gwarancji przetrwania europejskiego rolnictwa na nieuregulowanych rynkach światowych; gwarancją utrzymania działalności rolniczej na całym terytorium Europy nie były nigdy.

3.15 Komitet podkreśla, że silna koncentracja produkcji prowadzi do zwiększenia podatności europejskiego rolnictwa na kryzysy.

3.16 Europejski model rolnictwa wyróżnia się tym, że świadomie dopuszcza pewne obniżenie wydajności, co oczywiście jest niekorzystne z punktu widzenia konkurencyjności. Ale taka właśnie jest wola polityczna i społeczna. Obywatele Europy mają bowiem inne wyobrażenie o stosowaniu organizmów zmodyfikowanych genetycznie czy hormonów, o przyspieszaniu wzrostu, o zwalczaniu salmonelli i o ochronie krajobrazu niż jest to przyjęte w niektórych krajach pozaeuropejskich. Jedno jest jasne: te oczekiwania w odniesieniu do produkcji, wyższe w porównaniu z krajami pozaeuropejskimi, powodują koszty, których nie można przerzucać wyłącznie na rolników!

3.16.1 W związku z tym bardzo ważne jest wzmocnienie mechanizmów kontroli granicznych za pomocą protokołów jakości zdrowotnej, które pozwolą na sprawdzenie stanu identyfikowalności i bezpieczeństwa oraz nieużywania produktów zakazanych w UE, przy czym wobec produktów wspólnotowych i importowanych muszą obowiązywać takie same wymogi.

3.17 Zadaniem polityków europejskich jest zatem zapewnienie dalszego funkcjonowania rolnictwa tak, aby nie musiało ono nadążać za wszystkimi tendencjami zmierzającymi do zwiększania wydajności, ale jednocześnie zapewniło właścicielom gospodarstw wystarczający dochód.

3.18 Europejskiego modelu rolnictwa nie da się uzyskać na takich warunkach i po takich cenach, jakie panują na rynkach światowych. Nierealistyczne jest oczekiwanie, by rolnictwo:

- było w stanie produkować we wszystkich regionach Europy na (często zakłóconych) warunkach rynku światowego;
- jednocześnie spełniało wszystkie oczekiwania dotyczące produkcji (jakość, bezpieczeństwo, ochrona zasobów naturalnych, dobrostan zwierząt itp.) i było w stanie sprostać europejskim kosztom;

— a ponadto zapewniało nowoczesny i atrakcyjny pod względem płac rynek pracy, charakteryzujący się wysokim poziomem, jeśli chodzi o miejsca pracy i bezpieczeństwo oraz kształcenie i zdobywanie dalszych kwalifikacji.

3.19 W wyniku obecnej sytuacji europejski model rolnictwa jest zagrożony bardziej niż kiedykolwiek, dlatego należy go wspierać, prowadząc silną WPR.

4. Polityka po 2014 r. – decyzja co do kierunku: dokąd ma zmierzać WPR?

4.1 Choć wspólna polityka rolna w swej historii wielokrotnie poddawana była dogłębnym zmianom i reformom, to obecnie odbywa się ponowna – po 2000, 2003 i 2008 r. – nowa debata nad jej reformą. Świadczy to o tym, że jak dotąd nie na wszystkie pytania społeczne związane z WPR znaleziono zadowalającą odpowiedź. Dlatego też wspólna polityka rolna jest coraz bardziej krytykowana, a nawet do pewnego stopnia kwestionowana. Zdaniem EKES-u poważnie traktowanie europejskiego modelu rolnictwa automatycznie wyklucza radykalne urynnowienie rolnictwa.

4.2 Zainteresowane strony powinny i muszą nie tylko zabrać głos w tej debacie społecznej, ale także aktywnie ją kształtować. Jest to szansa na pokazanie społeczeństwu, dlaczego rolnictwo rzeczywiście pełni tak szczególną rolę. Rolnictwo i hodowla bydła, prowadzone zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz według europejskiego modelu rolnictwa, stanowią podstawę wyżywienia naszego społeczeństwa i są sektorem strategicznym dla odpowiedniego zarządzania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony krajobrazu i środowiska oraz walki ze zmianą klimatu.

4.3 EKES uważa, że niezbędnie konieczne jest, by najpierw osiągnąć społeczny konsensus co do przyszłego kształtu europejskiego rolnictwa, czyli koncepcji polityki rolnej. Krótko mówiąc: czy WPR zamierza bronić europejskiego modelu rolnictwa i rozwijać go, czy też należy położyć w niej główny nacisk na przystosowanie nielicznych, coraz bardziej wyspecjalizowanych, skoncentrowanych regionalnie i zoptymalizowanych gospodarstw rolnych do stale zaostrzającej się światowej walki o jak najniższe ceny?

4.4 Zdaniem EKES-u jest jasne, że nastawienie się wyłącznie na wzrost konkurencyjności w celu prowadzenia handlu na rynkach światowych nie wystarczy. Celem wspólnej polityki rolnej po 2013 r. nie może być produkcja nastawiona na jak najniższe ceny, zoptymalizowana wyłącznie pod kątem rachunku ekonomicznego, wyspecjalizowana i skoncentrowana regionalnie. Celem tym musi być europejski model rolnictwa, który powinien opierać się na zasadach niezależności żywnościowej, zrównoważonego rozwoju oraz na rzeczywistych potrzebach rolników i konsumentów.

4.5 Europejski model rolnictwa może przetrwać tylko wtedy, gdy zwiększy się konkurencyjność rolnictwa wielofunkcyjnego w stosunku do produkcji rolnej zoptymalizowanej wyłącznie pod kątem rachunku ekonomicznego. Musi to stać się głównym zadaniem nowej WPR. Na ten cel należy ukierunkować instrumenty polityki rolnej, co doprowadzi do znacznych zmian w strukturze wsparcia. Dalsze ograniczanie instrumentów sterowania byłoby zgodne z tym wymogiem.

4.6 Komitet wzywa Komisję, Radę i Parlament Europejski, by najpierw jasno i jednoznacznie określili cel WPR, a następnie przedstawiły pakiet instrumentów konieczny do jego realizacji oraz zapotrzebowanie finansowe. Dopiero potem należy wyjaśnić kwestię finansowania. Komitet uważa za niewłaściwe, by najpierw ustalić sumę przeznaczoną na finansowanie danego zakresu zadań, a potem rozdzielać tę sumę na poszczególne konkretne działania i między państwa członkowskie.

4.7 Komitet zwraca uwagę, że w rozważaniach na temat kierunków WPR po 2013 r. należałoby uwzględnić fakt, iż jedna szósta wszystkich miejsc pracy w Europie bezpośrednio lub pośrednio wiąże się z produkcją rolną. WPR ma zatem znaczenie także dla zagwarantowania zatrudnienia w UE, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Załamanie właściwej produkcji rolnej będzie oznaczało także utratę miejsc pracy na wcześniejszych i późniejszych etapach działalności – aż do przemysłu żywnościowego! Ponadto rolnictwo obejmuje około 80 % terytorium UE i odgrywa zasadniczą rolę w zrównoważonej gospodarce zasobami, ochronie siedlisk przyrodniczych, różnorodności biologicznej, itp. Może ono także odgrywać coraz większą rolę w walce ze zmianą klimatu.

5. Zróżnicowany pakiet środków polityki rolnej

5.1 Na rynku liczą się ceny, natomiast praktycznie nie przykłada się tam wagi do innych wartości. Ceny, jakie uzyskują rolnicy, coraz bardziej zależą od najkorzystniejszych w skali globalnej warunków i kosztów produkcji. Jednak „europejski model rolnictwa” w znacznym stopniu uwzględnia wartości, które nie znajdują odzwierciedlenia w cenach na rynkach światowych.

5.2 Zgodnie z traktatem jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest „stabilizacja rynków”. Stabilność rynków jest ważna. Dlatego EKES jest zdania, że także w przyszłości istotne będzie stosowanie instrumentów rynkowych w celu stabilizacji cen i zapobiegania zbyt silnym ich wahaniom. Tymczasem środki na rzecz regulacji rynku czy też zabezpieczenia cen producenta zostały ograniczone do minimum; rynki rolne UE należą do najbardziej otwartych dla państw trzecich. Z tego wynika większa część problemów, których na dłuższą metę nie mogą rozwiązać same tylko płatności transferowe.

5.3 Polityka rolna to zatem więcej niż tylko dzielenie pieniędzy. Rolnicy słusznie oczekują, że sprzedaż produktów na rynku oraz wynagrodzenie za świadczenia na rzecz społeczeństwa, które wypełniają w ramach europejskiego modelu rolnictwa, przyniosą im godziwy dochód.

5.4 Jeżeli społeczeństwo chce, by broniono europejskiego modelu rolnictwa, musi udzielać pomocy za pośrednictwem polityki rolnej. Z kolei rolnicy będą musieli zaakceptować fakt, że społeczeństwo w zamian za pomoc spodziewa się spełnienia oczekiwań dotyczących rolnictwa wielofunkcyjnego.

5.5 Handel – rynki – organizacja rynków

Rynki stabilne i niestabilne

5.5.1 Jeżeli chodzi o rynki i ceny, należy rozważyć i rozwiązać co najmniej trzy różne typy problemów:

- coraz mniej stabilne rynki, na których ceny produkcji wykazują tendencję spadkową;
- coraz większa siła rynkowa sektorów dystrybucji i wprowadzania do obrotu w stosunku do producentów;
- wyraźne problemy w dziedzinie produkcji i wprowadzania do obrotu produktów lokalnych i regionalnych wysokiej jakości – brakuje tutaj konkretnych przepisów dla rolnictwa dotyczących rynków lokalnych i regionalnych.

5.5.2 Daleko idąca rezygnacja ze skutecznych instrumentów stabilizacji rynków nasiliła ich destabilizację oraz sprzyjała spekulacji. Jest to jednak sprzeczne z obecnymi i wcześniejszymi traktatami UE!

5.5.3 Duże wahania cen często powodują zmniejszenie udziału producentów w łańcuchu wartości oraz wzrost marż handlowych.

5.5.4 Także korzyść dla konsumentów jest znikoma, co wyraźnie widać było w ostatnich latach: spadek cen buraka cukrowego o 40 % miał bardzo niewielki wpływ na ceny detaliczne. Podobnie wyglądała sytuacja w przypadku gwałtownego spadku cen mleka i zboża.

5.5.5 Z doświadczeń z przeszłości wynika również, że interwencje mające na celu regulację – podejmowane we właściwym momencie i przy zastosowaniu właściwych środków – powodują mniejsze koszty dla gospodarki niż naprawa szkód po falcie.

5.5.6 Kryzys mleczny wyraźnie pokazał, że nie da się ograniczyć do minimum interwencji mających na celu regulację rynku lub wielkości produkcji, nie narażając na szwank zdolności do sprostania wysokim oczekiwaniom, jakie społeczeństwo żywi w stosunku do produkcji rolnej czy wielofunkcyjności rolnictwa.

5.5.7 Wygaśnięcie systemu kwot mlecznych niesie ze sobą ryzyko, że wielu producentów mleka, przede wszystkim w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, zaprzestanie działalności, co często jest tożsame z zaprzestaniem użytkowania gruntów. To z pewnością prawda, że tę ilość mleka, jaką konsumuje się np. w Estonii, można taniej niż tam, na miejscu, wyprodukować w innych, bardziej produktywnych, regionach Europy. Jednak takie przeniesienie produkcji ze względu na koszty jest diametralnie sprzeczne z celami europejskiego modelu rolnictwa. EKES opowiada się za polityką rolną, która umożliwia prowadzenie na całym obszarze UE gospodarki rolnej opartej na zasadach niezależności żywnościowej! Powtórzmy jeszcze raz: nie da się tego osiągnąć, ograniczając się tylko do transferu środków finansowych, dlatego też konieczna jest regulacja rynków i produkcji.

5.5.8 W związku z tym jednym z głównych zadań reformy WPR musi być stabilizacja rynków – w tym także stworzenie tzw. „sieci bezpieczeństwa”.

5.5.9 Dlatego zdaniem EKES-u należy:

- nie tylko zachować nieliczne pozostałe jeszcze środki na rzecz stabilizacji rynku i stosować je wtedy, gdy sytuacja na rynku tego wymaga, ale także opracowywać i wdrażać nowe koncepcje tej stabilizacji, zgodne z zasadami WTO;
- wobec rosnącej nieprzewidywalności międzynarodowych rynków rolnych poczynić kroki w kierunku strategicznej profilaktyki kryzysowej w postaci magazynowania produktów;
- dodatkowo rozważyć, jakie działania mające stabilizujący wpływ na rynek można podjąć przy pomocy organizacji producentów lub stowarzyszeń branżowych.

Problemy w ramach łańcucha żywnościowego

5.5.10 Zachwiana jest równowaga między stronami biorącymi udział w kształtowaniu cen. Rolnicy podnoszą problem niesprawiedliwych praktyk umownych, których przyczyną jest niewspółmiernie silniejsza pozycja negocjacyjna hurtowników żywności.

5.5.11 Decydującą kwestię, komu przypadnie jaki udział w łańcuchu wartości, reguluje obecnie – zgodnie z duchem liberalizmu rynkowego – wyłącznie rynek. Jest to bardzo niezadowolająca sytuacja, zwłaszcza dla tych rolników, którzy często stają w obliczu spadających coraz bardziej cen producenta, podczas gdy koszty jednostkowe rosną. Muszą reagować na tę sytuację, podejmując środki, które często są sprzeczne z celami europejskiego modelu rolnictwa.

5.5.12 Jako że w UE liczącej 27 państw członkowskich już teraz 15 sieci handlowych kontroluje 77 % rynku produktów spożywczych, EKES opowiada się za zbadaniem – podobnie, jak czyni się to obecnie w USA – czy prawo konkurencji jest wystarczające, by zapobiec istnieniu struktur dominujących na rynku oraz kontrowersyjnych praktyk umownych. Ważne jest zaangażowanie w ten przegląd wszystkich zainteresowanych stron. Badanie takie powinno doprowadzić do zmiany przepisów wspólnotowych w dziedzinie konkurencji dla sektora rolno-spożywczego, tak aby uwzględnić specyfikę tego sektora, i do dostosowania ich do przepisów w dziedzinie konkurencji stosowanych w krajach konkurujących na rynkach światowych, zgodnie z wnioskami grupy wysokiego szczebla ds. mleka.

5.5.13 Komitet oczekuje, że Komisja podejmie starania na rzecz zwiększenia przejrzystości ustalania cen oraz przedstawi propozycje, jak zapobiec zjawisku tzw. asymetrii w ustalaniu cen ⁽²⁾.

Wprowadzanie na rynek produktów lokalnych, regionalnych, tradycyjnych specjalności i produktów wysokiej jakości

5.5.14 Wielkie sieci spożywcze oraz główni przetwórcy chcą surowców, które będą stale takie same (niedługo znormalizowane) oraz tanie. Nie ma tu wiele miejsca na różnorodność regionalną i charakterystyczne cechy produktów.

5.5.15 To jednak właśnie produkcja i sprzedaż produktów wysokiej jakości, będących świadectwem specyfiki regionów

i zróżnicowania obszarów wiejskich w UE, jest ważnym zadaniem, które przyczyni się do zachowania europejskiego modelu rolnictwa. Dlatego zasługuje ona na o wiele większe wsparcie. Skrócenie dróg dystrybucji oraz umożliwienie rolnikom i związkom producentów bardziej bezpośredniego dotarcia do konsumenta może być korzystne dla zwiększenia konkurencyjności właśnie gospodarstw o mniejszej wielkości i prowadzących działalność wymagającą większych nakładów pracy.

5.5.16 W dużo większym stopniu niż dotychczas uwzględnić trzeba oznaczenia geograficzne i zróżnicowanie technologii produkcji. Konieczne trzeba traktować je jako „prawo własności intelektualnej” i chronić. Odpowiednie oznaczenia mogą stanowić ogniwo łączące produkty rolne z regionami – tzn. produkty te mają „bezpieczne” pochodzenie, ale jednocześnie szczególne cechy jakości, które „wykryształowały” się z biegiem czasu. Ważne jest, by jasno zdefiniować, co rozumie się przez produkty regionalne.

5.5.17 Obecnie ma miejsce wiele wprowadzających w błąd i kontrowersyjnych praktyk dotyczących oznaczania produktów. W przyszłości nie powinno się już np. zezwalać na:

- przedstawianie na opakowaniach mleka krów pasących się na łące, jeżeli mleko pochodzi od zwierząt, które nie mają dostępu do pastwiska. Zamiast tego należy wspierać odpowiednie zróżnicowanie rynku (programy promujące mleko od krów żywionych pastwiskowo i żywionych sianem, aż po wprowadzanie produktów na rynki regionalne przez związki producentów lub małe spółdzielnie);
- promowanie produktu za pomocą informacji o regionie, mimo że został on wyprodukowany gdzie indziej.

5.5.18 Konieczna jest poprawa i kontrola przejrzystości rynku oraz informacji przeznaczonych dla konsumentów (takich jak oznaczenie pochodzenia). W celu lepszego rozpowszechnienia wiedzy o zasadach obowiązujących rolników europejskich, należy uruchomić odpowiednie kampanie informujące konsumentów o europejskich systemach produkcji. Ponadto szczególną wagę należy przywiązywać do oznaczania produktów, w związku z czym Komitet uważa, że wskazane byłoby uwzględnienie treści opinii w sprawie informacji na temat żywności (NAT/398) ⁽³⁾.

5.5.19 Wpływy z podatków powinny być w przyszłości przeznaczane przede wszystkim na umocnienie pozycji produktów i rynków regionalnych.

5.6 Instrumenty finansowania WPR

Sytuacja obecna

5.6.1 Obecny system wsparcia finansowego dla rolnictwa w UE jest niejednolity: w 15 starych państwach członkowskich obowiązują płatności na gospodarstwo, które są albo oparte na historycznym modelu uprawnień do płatności, albo ewoluują w kierunku jednolitych płatności obszarowych. W 12 nowych państwach członkowskich od razu wprowadzono system płatności obszarowych, przy czym płatności te są niższe niż w przypadku krajów piętnastki.

⁽²⁾ Przy wzroście cen producenta ceny detaliczne rosną szybko, natomiast przy spadku cen producenta spadają powoli.

⁽³⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 81.

5.6.2 W związku z tym rolnicy w bardzo zróżnicowanym stopniu korzystają z obecnie praktykowanych sposobów wsparcia. Jest to często odczuwane jako niesprawiedliwość, a ponadto trudno jest wytłumaczyć podatnikom zasadę działania tego systemu.

5.6.3 Jednym z ważnych zadań planowanej reformy musi być stworzenie systemu jednolitego, opartego na obiektywnych kryteriach i akceptowalnego społecznie.

5.6.4 Pierwotnym uzasadnieniem dla płatności w ramach pierwszego filaru była obniżka cen gwarantowanych dokonana w 1992 r. Do 2003 r. realizowano je jako dopłaty wyrównawcze powiązane z produkcją, zanim, zgodnie z postanowieniami przyjętymi w Luksemburgu, wprowadzono oddzielenie płatności od produkcji. Ponieważ jednak większość państw członkowskich wybrała tzw. historyczny model płatności na gospodarstwo, rolnicy nadal korzystają z obecnego systemu w bardzo zróżnicowanym stopniu. W wyniku oddzielenia płatności od produkcji nie mają już bezpośredniego wpływu na rodzaj i sposób wytwarzania.

5.6.5 Dopłaty bezpośrednie (= płatności obszarowe) w ramach drugiego filaru przyznawane są w celu wynagrodzenia rolnikom pewnych dodatkowych świadczeń na rzecz społeczeństwa, które wykraczają poza wymogi podstawowe i nie znajdują odzwierciedlenia w cenach rynkowych, a także zmotywowania ich, by na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w ogóle prowadzili tę pożądaną społecznie produkcję.

5.6.6 Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru są obecnie w 100 % finansowane z budżetu UE, natomiast płatności w ramach drugiego filaru muszą być współfinansowane przez państwa członkowskie. Ten odmienny sposób finansowania ma w wielu państwach członkowskich wpływ na „atrakcyjność” programów. EKES wzywa Komisję, by planując przyszłe programy, zadbała o to, by różne poziomy współfinansowania nie doprowadziły do tego, że państwa członkowskie będą preferować pewne elementy programów kosztem innych.

5.6.7 Obok płatności bezpośrednich istnieją środki przeznaczone na pobudzenie rozwoju obszarów wiejskich (oś 3 drugiego filaru), na pomoc inwestycyjną dla gospodarstw (oś 1 drugiego filaru) oraz na program LEADER.

5.6.8 Ze względu na niestabilność rynków oraz inne okoliczności, bezpośrednio otrzymywane płatności stały się bardzo ważnym elementem dochodu niektórych gospodarstw. Bez tych płatności przemiany strukturalne w rolnictwie przebiegałyby jeszcze bardziej dramatycznie, nawet jeżeli stwierdzić trzeba, że poszczególne gospodarstwa w bardzo różnym stopniu korzystają z najważniejszego obecnie instrumentu, czyli z płatności bezpośrednich w ramach pierwszego filaru.

Przyszłe systemy płatności

5.6.9 EKES podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie płatności bezpośrednich w ramach pierwszego filaru. Zawsze podkreślał, że płatności bezpośrednie **powiązane z funkcjami** odgrywają rolę ważną, ale tylko uzupełniającą⁽⁴⁾. Rolnicy powinni uzyskiwać dochód ze sprzedaży produktów na

rynku oraz ze świadczeń na rzecz społeczeństwa, których rynek nie rekompensuje.

5.6.10 Takie – nieistniejące do tej pory – wynagrodzenie za świadczenia może być wprowadzone pod warunkiem znalezienia konsensusu co do tego, jakie to świadczenia wnoszą rolnicy, indywidualnie lub zbiorowo. Ważne jest, by ustanowić jasne zasady przyznawania w przyszłości płatności bezpośrednich. Muszą one opierać się na obiektywnych kryteriach oraz muszą być od czegoś zależne, by społeczeństwo mogło je zaakceptować.

5.6.11 Zasadniczo należy przyjąć, że:

- Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego albo drugiego filaru będą przyznawane jedynie rolnikom rzeczywiście prowadzącym działalność rolną, stowarzyszeniom ochrony krajobrazu lub innym instytucjom zajmującym się ochroną krajobrazów kulturowych.
- Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego albo drugiego filaru muszą uwzględniać liczbę miejsc pracy istniejących lub tworzonych w danym gospodarstwie.
- Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego albo drugiego filaru stanowią rekompensatę za świadczenia rolników na rzecz społeczeństwa, które są niezbędne do utrzymania europejskiego modelu rolnictwa. Dochody rolników powinny pochodzić głównie z cen uzyskiwanych na regulowanym rynku, na którym uwzględnia się koszty produkcji.
- Z uwagi na ogromne zróżnicowanie warunków agroklimatycznych w UE płatności bezpośrednie w ramach pierwszego albo drugiego filaru powinny obejmować także elementy pozwalające na wyrównanie w całej UE kosztów ponoszonych przez rolników w związku z tymi warunkami⁽⁵⁾.

5.6.12 Należy zatem zdecydować, które konkretnie świadczenia będą uprawniały do otrzymywania płatności bezpośrednich (i w jakiej wysokości). Gospodarstwa lub rodzaje produkcji, które takich świadczeń nie wnoszą lub wnoszą nie chcą – a więc nie przyczyniają się do realizacji europejskiego modelu rolnictwa – nie powinny otrzymywać płatności bezpośrednich.

5.6.13 Bezsporne powinny być płatności bezpośrednie, których celem jest rekompensowanie świadczeń w interesie ogólnogospodarczym, które nie mają ceny rynkowej (np. konkretne, określone świadczenia na rzecz ochrony środowiska). EKES uważa, że należy nie tylko rozwijać odpowiednie programy, ale także kształtować je tak, by były bardziej atrakcyjne i elastyczne. I tak niezbędne konieczne jest ponowne wprowadzenie elementu zachęt. Ważne jest także, by być w stanie elastyczniej reagować na indywidualne działania rolników. Programy powinny być w mniejszym stopniu nastawione na konkretne środki, a bardziej na wyniki.

5.6.14 Do tej kategorii będzie w przyszłości zaliczało się wiele nowych działań, np. takie metody produkcji rolnej, które przyczyniają się do łagodzenia skutków zmiany klimatu lub do sekwestracji dwutlenku węgla w glebie. Należy do nich z pewnością także gospodarka pastwiskowa.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 368 z 20.12.1999, s. 76–86, zob. punkt 7.6.1.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 35.

5.6.15 Więcej niż mocne uzasadnienie mają także płatności bezpośrednie, które rekompensują stałe, niedające się zmienić, utrudnienia naturalne oraz ograniczenia w użytkowaniu gruntów wynikające z nałożonych wymogów, np. w dziedzinie ochrony przyrody. Na wielu obszarach chronionych trzeba prowadzić gospodarkę rolną w określony sposób, aby zachować ich charakter. EKES uważa, że odmowa dostępu do płatności umotywowana wskazaniem na rozporządzenie w sprawie obszarów objętych ochroną, które wyznacza ramy obowiązujące rolników, to podejście nieuwzględniające realnej sytuacji.

5.6.16 Głównym elementem wspierania rolnictwa w ramach przyszłej polityki rolnej muszą być płatności bezpośrednie powiązane z funkcjami (a tym samym także zróżnicowane), przyznawane w zamian za konkretne świadczenia, łatwe do wyjaśnienia społeczeństwu. Do takich płatności jednoznacznie należą dopłaty wyrównawcze.

5.7 *Jednolite płatności obszarowe jako rekompensata za niekorzystne warunki konkurencji?*

5.7.1 Jedno ze stanowisk wyrażanych w dyskusji postuluje przekształcenie obecnych płatności bezpośrednich w pierwszym filarze w jednolite w całej Europie płatności obszarowe, których przyznawanie uzasadnione byłoby faktem, że rolnictwo europejskie stosuje wyższe standardy produkcji w porównaniu z konkurencją spoza UE, w związku z czym jego pozycja konkurencyjna jest niekorzystna.

5.7.2 Komitet jak najbardziej jest zdania, że należy zastanowić się, jak odpowiednio zrekompensować niekorzystne warunki konkurencji. W umowach handlowych bowiem normy społeczne i ekologiczne, które stanowią kluczowy element europejskiego modelu rolnictwa, traktowane są jako pozataryfowe bariery handlowe, co jest absolutnie niedopuszczalne. System WTO wymaga w tym zakresie pilnej reformy, gdyż nie do przyjęcia jest ogólnosiwiatowy ład handlowy, który nie zawiera norm społecznych i ekologicznych.

5.7.3 Do celów odpowiedniego zrekompensowania niekorzystnych warunków konkurencji trzeba określić, w jakich gałęziach produkcji wymogi europejskie konkretnie różnią się od wymogów obowiązujących najważniejszych konkurentów oraz jakie udokumentowane koszty powstają w związku z tym dla poszczególnych gospodarstw, typów gospodarstw i sposobów produkcji.

5.7.4 Warunki produkcji, a tym samym jej koszty, które ponoszą rolnicy, są w Europie skrajnie zróżnicowane: regiony bardzo różnią się między sobą pod względem warunków strukturalnych i agroklimatycznych, a także pod względem nakładów i kosztów utrzymania. Także efekt skali w poszczególnych państwach członkowskich, regionach i typach gospodarstw powoduje różnice w gorszej sytuacji pod względem kosztów.

5.7.5 Jasne jest także, że np. udokumentowanej niekorzystnej pod względem produkcyjnym sytuacji gospodarstw hodowlanych nie da się zrekompensować za pomocą jednolitych płatności obszarowych, z których korzystałyby także gospodarstwa nieprowadzące hodowli.

5.7.6 Wynika z tego, że niekorzystnych warunków konkurencji nie da się zrekompensować poprzez jednolite w całej UE

płatności obszarowe, ale że rekompensata ta powinna być dostosowana do specyfiki danego regionu, przy uwzględnieniu warunków agroklimatycznych i typu gospodarstw.

5.8 *Jednolite płatności obszarowe jako transfer dochodów?*

5.8.1 Nie ulega wątpliwości, że ok. 50 mld EUR rocznie, którymi budżet UE co roku zasila europejskie rolnictwo, stało się dla wielu gospodarstw wsparciem o znaczeniu egzystencjalnym.

5.8.2 Obecne ceny produktów rolnych są więc nie tylko zbyt niskie, by można było zapewnić funkcjonowanie europejskiego modelu rolnictwa, ale także zagrażają funkcjonowaniu europejskiego rolnictwa jako takiego.

5.8.3 Dlatego w dyskusji pojawia się postulat przyznania wszystkim rolnikom pewnego rodzaju płatności „podstawowej” stanowiącej zabezpieczenie egzystencji i mającej postać jednolitej płatności obszarowej.

5.8.4 Dochody rolników kształtują się bardzo różnie w różnych gospodarstwach i w różnych regionach. Mają na nie także decydujący wpływ różnice wymienione w punkcie 5.7.4. Oznacza to, że podejście do problemu dochodów także musi być zróżnicowane. Jego także nie da się rozwiązać przy pomocy jednolitych w całej Europie płatności obszarowych, z których nieproporcjonalnie korzystałyby gospodarstwa o dużej powierzchni lub o niskim nakładzie siły roboczej.

5.8.5 Zamiast jednolitych płatności obszarowych należałoby ewentualnie rozważyć płatności przyznawane na głowę lub na pracownika, których wysokość musiałaby jednak być ograniczona. Także w przypadku takiego rozwiązania należałoby przy obliczaniu płatności uwzględnić różnice wymienione w punkcie 5.7.4. Ponadto przy takim systemie płatności trzeba byłoby wziąć pod uwagę, że dochody gospodarstw w znaczącym stopniu zależą od cen producenta i od kosztów produkcji, które to elementy podlegają coraz silniejszym wahanom. System, którego uzasadnieniem mają być różnice w dochodach, musi być w stanie wystarczająco elastycznie reagować na coraz silniejsze wahania cen.

Okresy przejściowe

5.9 Jednolity europejski system płatności (którego nie należy mylić z jednolitymi europejskimi płatnościami obszarowymi), uzasadniony już nie historycznymi uprawnieniami do płatności, ale obecnymi, konkretnie określonymi, świadczeniami, spowoduje znaczne zmiany w przepływach finansowych między państwami członkowskimi, ale także między gospodarstwami. Z finansowego punktu widzenia będą więc zarówno wygrani, jak i przegrani. Komitet opowiada się za ostrożnym podejściem do tej kwestii i za ewentualnym wprowadzeniem okresów przejściowych, które jednak powinny być ustalone tak, by nowy system całkowicie wszedł w życie w połowie nowego okresu finansowania, a najpóźniej z jego zakończeniem.

5.10 Przyszłość drugiego filaru

5.10.1 Wielu obywateli odniosło wrażenie, że pewne elementy drugiego filaru wspólnej polityki rolnej miały na celu naprawę szkód, które spowodowała sama ta polityka, tworząc niewłaściwe warunki ramowe.

5.10.2 Należy przedstawić opinii publicznej wiarygodne argumenty, które przekonają obywateli, że środki przewidziane w przyszłości w ramach drugiego filaru WPR będą uzupełnieniem płatności bezpośrednich powiązanych z konkretną funkcją i będą w jeszcze bardziej celowy sposób służyły utrzymaniu, zabezpieczeniu i realizacji europejskiego modelu rolnictwa. W tym celu trzeba zoptymalizować paletę środków.

5.10.3 Dotyczy to nie tylko obecnej osi 2 w ramach drugiego filaru. Także pomoc inwestycyjną dla gospodarstw rolnych należy w jeszcze większym stopniu ukierunkować na inwestycje zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Zdaniem Komitetu nie ma wątpliwości, że w Europie istnieje duża potrzeba inwestycji mających na celu optymalizację gospo-

darstw rolnych pod kątem zrównoważonego rozwoju, ale także częściowe przekształcenie naszego krajobrazu kulturowego, w który wcześniej ingerowano, mając na uwadze wyłącznie względy produkcji (zob. np. dyrektywa o gospodarce wodnej / ramowa dyrektywa wodna).

5.10.4 EKES opowiada się za rozwinięciem i optymalizacją palety zadań, które obejmuje obecnie oś 3 filaru drugiego. Komitet opowiada się zdecydowanie przeciwko przeniesieniu zadań związanych z tą dziedziną do ogólnego zakresu polityki strukturalnej lub regionalnej. Jednocześnie jednak jest zdania, że działania realizowane w ramach obecnego EFFROW powinny mieć wyraźny związek z rolnictwem; takiego związku nie mają np. budowa dróg czy doprowadzenie łącz szerokopasmowych!

Bruksela, 18 marca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
