

Katarzyna Stabryła-Chudzio¹
Katedra Finansów, Wydział Finansów,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Aktualne wyzwania dla wspólnej polityki rolnej

Actual challenges for the common agricultural policy

Synopsis: W niniejszym artykule przedstawiono możliwości zmian we wspólnej polityce rolnej po 2013 roku. Zwrócono uwagę na propozycje Komisji Europejskiej będące efektem dyskusji z przedstawicielami wielu dziedzin i środowisk jak również na rezultaty badań innych instytucji. Celem opracowania było przybliżenie różnych stanowisk z położeniem szczególnego nacisku na tożące się negocjacje dotyczące wieloletnich ram finansowych na lata 2014 – 2020. Konieczność sprostania konkurencji państw z całego świata, a także zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego obywatelom Unii Europejskiej przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego i trosce o zdrowie roślin i zwierząt, należy zaliczyć do priorytetowych wyzwań dla przedstawicieli państw członkowskich UE.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, dopłaty bezpośrednie, bezpieczeństwo żywnościowe, wieloletnie ramy finansowe na lata 2014 - 2020

Abstrakt. This paper presents the possibility of changes in the Common Agricultural Policy after 2013. Attention was drawn to the European Commission's proposals which result from discussions with representatives of various disciplines and backgrounds as well as the results of studies of other institutions. Purpose of the study was to present a variety of positions with a particular emphasis on the ongoing negotiations on the multiannual financial framework for the years 2014 to 2020. The need to cope with competition from countries around the world and provide food security for EU citizens while respecting the environment and concern for the health of plants and animals, to be counted as priority challenges facing the representatives of the EU Member States.

Key words: common agricultural policy, direct payments, food safety, multiannual financial framework 2014 - 2020

Wprowadzenie

W rozpoczętej trzy lata temu debacie i negocjacjach na temat wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 istotne miejsce zajmuje kwestia wspólnej polityki rolnej. Dyskusja na temat znaczenia rolnictwa w Unii Europejskiej toczy się jeszcze dłużej, jednak jej kluczowym elementem jest ostateczne wieloletnie porozumienie finansowe zawarte w pierwszej połowie 2013 roku. Po analizie dotychczasowych dokumentów instytucji unijnych oraz biorąc pod uwagę stanowisko rządu RP w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po roku 2013 można wymienić najważniejsze postulaty z przewidywanych działań [Stankiewicz 2010]:

- utrzymanie solidarnego charakteru polityki rolnej na szczeblu wspólnotowym,

¹ Dr, e-mail: stabrylk@uek.krakow.pl

- podniesienie konkurencyjności rolnictwa w obrębie Unii Europejskiej (w tym modernizacja i przemiany strukturalne na obszarach wiejskich) i w stosunku do krajów trzecich,
- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej,
- ochronę różnorodności biologicznej,
- dążenie do zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich,
- przebudowę systemu płatności bezpośrednich i jego uproszczenie.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono aktualny stan wspólnej polityki rolnej oraz starano się odpowiedzieć na pytanie, czy od 2014 roku nastąpią istotne zmiany w dotychczasowych uregulowaniach w tym zakresie, czy też rolnictwo w Unii Europejskiej będzie funkcjonowało według obecnie istniejących rozwiązań. Ze względu na bardzo szeroki zakres wybranej problematyki podstawą prowadzonych rozważań są kwestie finansowania polityki rolnej. W artykule skorzystano z publikacji zarówno Komisji Europejskiej jak i ośrodków badawczych, w tym Open Europe.

Brytyjska krytyka dotychczasowego systemu

Według autorów raportu z instytutu *Open Europe*, politycy i urzędnicy unijni nie posiadają spójnej i konkretnej wizji dla polityki rolnej w przyszłości. Należy zgodzić się z tezą, że w obecnym systemie wysokość pomocy dla rolnictwa w danym państwie członkowskim ma niewiele wspólnego z zamożnością tego kraju (lub dochodów rolników), a kryterium wysokości plonów w ujęciu historycznym nie stanowi przekonującego punktu odniesienia². Chodzi o tzw. I filar wspólnej polityki rolnej, ponieważ w II filarze środki powinny być przekazywane zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej, które łączą dotychczasowe rozwiązania z położeniem większego nacisku na rozwój obszarów wiejskich w zgodzie z ochroną środowiska naturalnego (rys. 1).

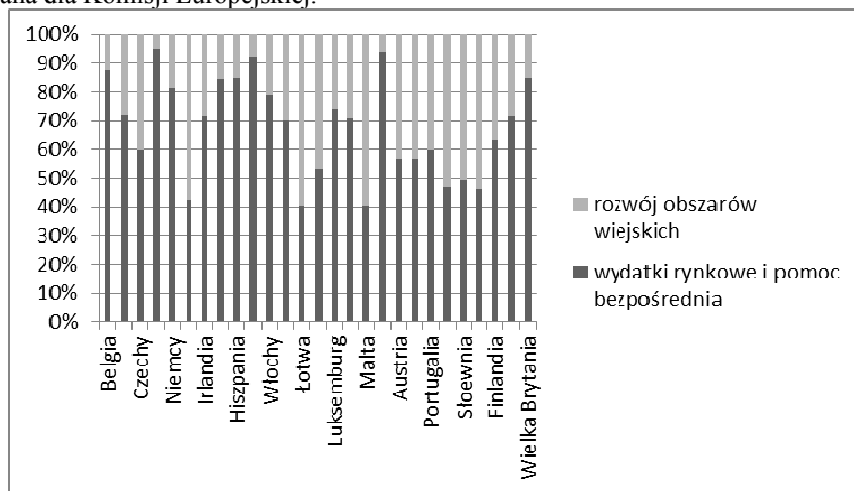
Zgodnie z funkcjonującymi kryteriami Łotwa otrzymuje 115 funtów dopłat bezpośrednich do jednego hektara (najmniej ze wszystkich państw członkowskich), podczas gdy przeciętny dochód łotewskich rolników to zaledwie 35% średniej unijnej. Z kolei najmniej zamożni w Unii Europejskiej (w wartościach bezwzględnych) litewscy rolnicy zajmują trzecią od końca pozycję w wysokości otrzymywanych dopłat bezpośrednich do jednego hektara. Autorzy proponują pragmatyczne rozwiązanie, które ma doprowadzić do wzrostu efektywności produkcji i pozytywnych skutków środowiskowych, a także do tworzenia nowych miejsc pracy. Propozycja opiera się na następujących założeniach [Horwath i in. 2012]:

1. Zastąpienie dotychczasowych dopłat tzw. dotacjami rolno-środowiskowymi, które po przekazaniu do państw członkowskich według kryterium związanego z biodywersyfikacją będą administrowane na podstawie decyzji władz krajowych.

2. Środki na gospodarczy rozwój obszarów wiejskich powinny być przekazywane dla rolników z najuboższych krajów członkowskich na określony czas. Zasady przyznawania środków powinny być zbliżone do reguł funkcjonowania Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

² Zbieżność stanowisk w zakresie zrównania dopłat bezpośrednich dla rolników we wszystkich państwach członkowskich jest jednym z priorytetów Polski w negocjacjach budżetowych.

3. Należy wyodrębnić określoną kwotę na działania w zakresie badań i rozwoju w obszarze rolnictwa, przy czym dystrybucja i zarządzanie tymi środkami będzie zachowana dla Komisji Europejskiej.



Rys. 1. Wydatki na wspólną politykę rolną z budżetu UE w 2011 roku

Fig. 1. Expenditures on common agricultural policy from the EU budget in 2011

Źródło: obliczenia własne na podst. danych Komisji Europejskiej www.europa.eu [Data odczytu: styczeń 2013].

Pierwsza propozycja jest zbyt ogólna, żeby określić jej konsekwencje dla rolników z poszczególnych państw. Wydaje się jednak niewiele różnic od dotychczasowych rozwiązań.

W drugim punkcie zawarto interesującą sugestię z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów płatności. W tym wypadku powinno się wziąć pod uwagę dwa kryteria tj. PKB na jednego mieszkańca i średni dochód w rolnictwie. Zaczerpniecie zasad z Funduszu Globalizacyjnego jest warte rozważenia, choć Autorzy musieli już znać propozycje Komisji Europejskiej dotyczące wieloletnich ram finansowych, gdzie pojawiła się koncepcja włączenia rolników do grupy korzystających z omawianego funduszu. Środki byłyby przeznaczone na wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych lub na założenie zupełnie nowej działalności.

Trzeci element powinien zostać rozważony jako rozwiązanie niezbędne, przyjęte niezależnie od tego, jakie jeszcze zostaną wprowadzone zmiany.

Brytyjski głos w dyskusji jest niezwykle ważny, bowiem pozwala na uchwycenie innego spojrzenia na politykę rolną w stosunku do wizji m.in. Francji, Polski i państw z południa Europy. Wielka Brytania od momentu wejścia do Wspólnot Europejskich zawsze sprzeciwiała się, aby na wspólną politykę rolną przeznaczać z budżetu wspólnotowego najwięcej środków. Wynikało to przede wszystkim z niewielkich korzyści finansowych dla brytyjskich rolników w tym zakresie. W 1984 roku M. Thatcher wynegocjowała mechanizm korekcyjny na rzecz krajów członkowskich wpłacających do budżetu WE więcej niż z niego otrzymujących (tzw. płatników netto) i spełniających jeszcze dodatkowe warunki. Przyjęte rozwiązanie, przez prawie dwie dekady, dotyczyło jedynie Wielkiej Brytanii, dlatego zostało potocznie nazwane rabatem brytyjskim. W efekcie, wszystkie brytyjskie próby zmniejszenia wydatków na WPR spotykają się

z żądaniami innych państw dotyczącymi redukcji korzyści finansowych uzyskanych przez Wielką Brytanię w latach 80. ubiegłego wieku.

Wraz z wejściem dziesięciu nowych krajów do Unii Europejskiej w 2004 roku wprowadzono ograniczenia w wysokości rabatu brytyjskiego, dlatego obywatele Wielkiej Brytanii coraz wyraźniej oskarżają swoich polityków o nieudolność i brak konstruktywnych rozwiązań w zakresie polityki rolnej. Ponadto, od 2007 roku pojawiły się mechanizmy korekcyjne dotyczące także Niemiec, Austrii, Holandii i Szwecji, a od 2014 roku, do grona korzystających z różnych form rabatów dołączy najprawdopodobniej również Dania [Conclusions...2012]. W konsekwencji nastroje społeczne odzwierciedlają wzrastającą niechęć do Unii Europejskiej jako całości.

W tabeli 1 przedstawiono wydatki na politykę rolną z budżetu UE w 2010 roku.

Tabela 1. Podział wydatków z kategorii „Zasoby naturalne” pomiędzy państwa członkowskie w 2010 roku

Table 1. Allocation of “Natural resources” expenditure from the European Union budget for 2010 by Member State

Państwo	W mln EUR	W % DNB	Udział państw członkowskich w kategorii „Zasoby naturalne” ogółem	W % ogółu wydatków z budżetu UE przypadających na dane państwo członkowskie
Belgia	695,7	0,18	1,24	11,32
Bułgaria	574,0	1,46	1,03	46,95
Czechy	1062,2	0,70	1,90	31,10
Dania	1148,9	0,45	2,06	75,30
Niemcy	6939,8	0,26	12,41	58,69
Estonia	179,7	1,16	0,32	22,24
Irlandia	1713,7	1,33	3,07	82,96
Grecja	2916,5	1,32	5,22	50,73
Hiszpania	7038,3	0,65	12,59	53,36
Francja	9854,9	0,47	17,63	75,20
Włochy	5731,5	0,35	10,25	60,35
Cypr	72,8	0,39	0,13	40,90
Łotwa	284,4	1,45	0,51	33,71
Litwa	544,1	1,74	0,97	33,97
Luksemburg	57,9	0,17	0,10	3,73
Węgry	1420,1	1,29	2,54	38,91
Malta	22,1	0,35	0,04	19,66
Holandia	1119,9	0,18	2,00	52,18
Austria	1351,2	0,44	2,42	74,18
Polska	3690,3	0,93	6,60	31,22
Portugalia	1258,6	0,77	2,25	28,74
Rumunia	1435,7	1,02	2,57	61,95
Słowenia	207,4	0,55	0,37	27,44
Słowacja	676,5	0,92	1,21	35,51
Finlandia	908,2	0,45	1,62	69,35
Szwecja	1061,5	0,26	1,90	64,48
Wielka Brytania	3940,9	0,22	7,05	58,42
UE	55906,7	0,43	100,00	50,21

Źródło: opracowanie własne na podst. [EU budget...2011].

W wartościach bezwzględnych najwięcej środków otrzymały Francja, Hiszpania, Niemcy, Włochy i Wielka Brytania. Zaskoczenie mogą budzić dane z ostatniej kolumny, według których Wielka Brytania otrzymuje prawie 60% środków na wspólną politykę rolną w stosunku do środków otrzymanych ogółem, co oznacza, że wspieranie rolnictwa jest głównym elementem pomocy finansowej ze strony Unii Europejskiej. Jednak odnosząc wysokość wydatków do dochodu narodowego brutto Wielka Brytania znajduje się na czwartym miejscu od końca wśród wszystkich państw Unii Europejskiej, dlatego też, w opinii brytyjskich polityków i obywateli, otrzymywane korzyści wydają się nie rekompensować w dostatecznym stopniu wpłat Wielkiej Brytanii do budżetu unijnego.

Instytucje Unii Europejskiej w obliczu nowych wyzwań dla polityki rolnej

W obliczu koniecznych zmian w funkcjonowaniu wspólnej polityki rolnej rozpoczęto pogłębioną dyskusję na temat przyszłości rolnictwa w Unii Europejskiej, która składała się z następujących elementów [La PAC à l'horizon 2020...2010].

- debaty przeprowadzonej przez Komisję Europejską, w której wzięło udział 5600 respondentów zakończonej międzynarodową konferencją,
- dyskusji Rady UE podczas czterech kolejnych prezydencji,
- raportu Parlamentu Europejskiego na temat unijnej polityki rolnej po 2013 roku,
- opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

Publiczna debata na temat reformy wspólnej polityki rolnej rozpoczęła się w kwietniu 2010 roku, a w listopadzie Komisja Europejska opublikowała komunikat „Wspólna polityka rolna do 2020 roku”. W 2011 roku debata o polityce rolnej była powiązana z przygotowaniem dokumentów dotyczących wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014 – 2020 (tab. 2 i 3). Przewiduje się, że ostateczne rozstrzygnięcia zapadną w 2013 roku po ustaleniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE.

Tabela 2. Finansowanie wspólnej polityki rolnej w latach 2014 – 2020 – propozycje z 2011 roku (w mld EUR)

Table 2. Financing of the common agricultural policy 2014-2020 – propositions of the year 2011 (billion euro)

Działania	Kwoty
I filar – dopłaty bezpośrednie i wydatki związane z rynkiem rolnym	317,2
II – filar – rozwój obszarów wiejskich	101,2
<i>Razem – filar I i II</i>	<i>418,4</i>
Bezpieczeństwo żywności	2,5
Osoby najuboższe, wykluczone	2,8
Rezerwa na wypadek kryzysów w sektorze rolnym	3,9
Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	2,8
Badania i innowacje związane z bezpieczeństwem żywności, ochrona środowiska i trwałym wzrostem gospodarczym	5,1
<i>Razem – kategorie dodatkowe</i>	<i>17,1</i>
<i>SUMA</i>	<i>435,5</i>

Źródło: [A budget...2011].

Tabela 3. Wydatki z budżetu Unii Europejskiej w latach 2014-2020 w obrębie kategorii 2 – Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne

Table 3. Expenditure from the European Union budget for the years 2014-2020 in the area of heading 2 – Sustainable growth: natural resources

Rodzaj wydatków	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wydatki związane z rynkiem i dopłaty bezpośrednie	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605
Pozostałe wydatki z I filaru i II filar	14 298	14 071	13 840	13 611	13 387	13 168	12 953
Razem	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558

Źródło: [Conclusions...2012].

Wyzwania wspólnej polityki rolnej do 2020 zostały podzielone na trzy grupy:

1. Gospodarcze – bezpieczeństwo żywności, wahania cenowe, kryzys ekonomiczny.
2. Środowiskowe – ograniczenie emisji dwutlenku węgla, przeciwdziałanie erozji gleby, podnoszenie jakości wody i powietrza, biodywersyfikacja.
3. Terytorialne – rozwój obszarów wiejskich, zróżnicowanie działalności gospodarczej na terenach wiejskich.

Od 2014 roku wysokość dopłat bezpośrednich powinna być skorelowana z zakresem usług świadczonych przez rolników (np. związanych z ochroną środowiska naturalnego), a także powinna zostać powiązana z funkcją redystrybucyjną jako pomocą dla uboższych rolników. Dodatkowo środki finansowe muszą być skierowane na tereny o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Jeśli chodzi o unijne rynki rolne i rozwój obszarów wiejskich, to przyszłe działania powinny zmierzać do podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności, w tym modernizacji gospodarstw i przedsiębiorstw rolno-spożywczych w celu sprostania globalnym wyzwaniom handlowym (tab. 4).

Tabela 4. Kierunki wspólnej polityki rolnej po 2013 roku

Table 4. Future of the common agricultural policy after 2013

WZMOCNIENIE KONKURENCYJNOŚCI	- innowacyjność, transfer wiedzy, zarządzanie ryzykiem, współpraca w zakresie dostarczania żywności (promowanie żywności, projekty pilotażowe)
TRWAŁY WZROST GOSPODARCZY	- ochrona środowiska, przestrzeganie zasady wzajemnej zgodności, efektywność w wydatkowaniu środków, badania i innowacje
WIĘKSZA SKUTECZNOŚĆ	- konkretyzacja celów, redystrybucja (wzmocnienie wsparcia dla małych gospodarstw, młodych rolników i małych przedsiębiorstw), uproszczenie działań

Źródło: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm [Data odczytu: listopad.2011].

Większość uczestników podjętej debaty zgodziło się, że polityka rolna powinna być nadal realizowana na szczeblu wspólnotowym, nie należy osłabiać jej działania pozostawiając strukturę dwufilarową, co sprowadza się do [La PAC à l'horizon 2020...2010]:

- zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (pod względem ilościowym i jakościowym) dla obywateli UE w perspektywie długoterminowej przy jednoczesnym zadbaniu o środowisko naturalne, w tym m. in. o jakość wody i gleby, zdrowie, wprowadzanie odnawialnych źródeł energii i prawidłową hodowlę zwierząt gospodarskich (w tym właściwe traktowanie zwierząt),

- podkreślenia, że rozwój obszarów wiejskich dotyczy w równym stopniu czynnika ludzkiego co środowiskowego, zatem trzeba położyć nacisk na konkurencyjność i innowacyjność sektora rolnego, zapewnienie miejsc pracy w rolnictwie i poza nim przy jednoczesnym stworzeniu odpowiedniej infrastruktury, co w efekcie przeciwdziałałoby wyludnianiu się terenów rolniczych.

Na podstawie zgromadzonych uwag, w listopadzie 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat, w którym zamieszczono trzy warianty do dalszego rozważenia (tab. 5). Oprócz opisu bieżącej sytuacji w rolnictwie w Unii Europejskiej i na świecie, a także koniecznych zmian, zwrócono uwagę, że wszystkie informacje powinny być prezentowane w sposób zrozumiały i przejrzysty dla obywateli tak, żeby mogli poznać ideę WPR pod kątem również własnych korzyści. W dokonanej analizie WPR można znaleźć następujące tezy [Komisja...2010]:

1) opłacalność produkcji żywnościowej jest nadal priorytetem, przy czym należy pogodzić względy ekonomiczne ze środowiskowymi,

2) dopłaty bezpośrednie można utrzymać, jeżeli zmieni się koncepcję ich redystrybucji poprzez wprowadzenie obiektywnych kryteriów (wysokość dopłat uzależniona od dochodów rolniczych i traktowana jako dodatek, a nie podstawa egzystencji; dopłaty traktowane jako wsparcie dla tzw. czynnych rolników; maksymalny limit dopłat w zależności od wielkości produkcji),

3) powinno się w większym stopniu stosować podejście oparte na rezultatach,

4) instrumenty rynkowe trzeba zachować, ale w sposób uproszczony, ukierunkowany na wydajność i racjonalność gospodarowania.

Pierwszy wariant wydaje się być zbyt zachowawczy, ponieważ nie proponuje się tutaj zasadniczych zmian w stosunku do obecnego systemu. W obecnej sytuacji najciekawszy jest wariant drugi, który pozwala na stopniowe, ale zarazem widoczne wprowadzanie nowych rozwiązań. Propozycja trzecia jest najbardziej radykalna, jednak brakuje w niej konstruktywnych działań i oceny skutków jej wprowadzenia dla poszczególnych państw i Unii Europejskiej jako całości.

Nie można również zapominać, że konieczność zmniejszania różnic między państwami członkowskimi i regionami jest podstawowym celem unijnej polityki spójności, czyli połączenie działań w zakresie obu rodzajów polityki będzie dodatkowo wprowadzało efekt synergii. Według M. Durosset, polityka regionalna, obok polityki rolnej, stała się ważnym elementem działań wspólnotowych z takich samych przyczyn, jak polityka prowadzona na szczeblu narodowym. Bez zapewnienia prawidłowego rozwoju nie tylko regionom zasobnym, ale także regionom biedniejszym, nie jest możliwa całkowita integracja społeczna i gospodarcza zarówno na terenie jednego kraju jak i grupy państw [Durosset 1992].

Tabela 5. Trzy warianty rozwoju wspólnej polityki rolnej po 2013 roku

Table 5. Three development options of the common agricultural policy after 2013

I filar		II filar
Dopłaty bezpośrednie	Instrumenty rynkowe	Rozwój obszarów wiejskich
<i>I wariant</i>		
- utrzymanie przy dokonaniu bardziej sprawiedliwego podziału między państwami członkowskimi	- położenie większego nacisku na instrumenty zarządzania ryzykiem, - utrzymanie dokonując zmian w efektywności działania i uproszczenie w funkcjonowaniu	- przeznaczenie większych środków na wyzwania związane ze zmianą klimatu, biodwersyfikacją, gospodarką wodną oraz energią odnawialną i innowacjami
<i>II wariant</i>		
- utrzymanie przy dokonaniu bardziej sprawiedliwego podziału między państwami członkowskimi i zmianami w ich strukturze, - przygotowanie nowego programu dla małych gospodarstw, - ograniczenie dopłat dla największych gospodarstw przy zapewnieniu im warunków do rozwoju, - struktura płatności byłaby następująca: a) wielkość podstawowa traktowana jako wsparcie dochodu, b) dodatek do działań proekologicznych, c) dodatkowa płatność dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych, d) dobrowolny składnik wsparcia powiązany z produkcją dla określonych sektorów i regionów	- utrzymanie dokonując zmian w efektywności działania i uproszczenie w funkcjonowaniu	- dostosowanie instrumentów do priorytetów UE i ich uzupełnienie, - przeznaczenie środków na wyzwania związane ze zmianą klimatu, różnorodnością biologiczną, gospodarką wodną oraz energią odnawialną i innowacjami, - wzmocnienie inicjatyw lokalnych, - położenie większego nacisku na instrumenty zarządzania ryzykiem i opcjonalne wprowadzenie narzędzia stabilizacji dochodu zgodne z kategorią zieloną WTO, mającego na celu kompensację znacznej utraty dochodu, - wprowadzenie redystrybucji środków między państwami na podstawie obiektywnych kryteriów
<i>III wariant</i>		
- rezygnacja z dotychczasowego systemu przy zapewnieniu ograniczonych płatności, - płatności związane z działaniami proekologicznymi oraz dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania	- likwidacja środków rynkowych, ewentualnie z wyjątkiem instrumentów mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku	- położenie największego nacisku na wyzwania związane ze zmianą klimatu, biodwersyfikacją, gospodarką wodną oraz energią odnawialną i innowacjami

Źródło: [La PAC à l'horizon 2020...2010].

Zakończenie

Ograniczanie wydatków na rolnictwo z budżetu Unii Europejskiej od 2014 roku wydaje się być nieuchronne, dlatego tym bardziej należy skupić się na poszukiwaniu instrumentów, które zapewnią racjonalne prowadzenie wspólnej polityki rolnej. Po pierwsze, należy ujednoclić system płatności bezpośrednich między krajami członkowskimi biorąc pod uwagę metodę liczenia, a także wysokość dopłat

(z uwzględnieniem PKB na jednego mieszkańca i średniego dochodu w rolnictwie). Po drugie, kryteria przekazywania wsparcia finansowego muszą uwzględniać bieżącą zamożność rolników, ale także warunki gospodarowania (klasę użytków rolnych, ukształtowanie terenu, klimat) i dotychczasowe efekty związane z poszanowaniem środowiska naturalnego. Po trzecie, powinno się wprowadzić warunek wykorzystania określonej części dopłat na inwestycje w gospodarstwach rolnych. I wreszcie po czwarte, wszystkie działania należy połączyć z dążeniem do wzrostu konkurencyjności rolnictwa unijnego obserwując tendencje światowe, w tym wymagania Światowej Organizacji Handlu.

Drugi filar wspólnej polityki rolnej związany jest przede wszystkim z inwestycjami infrastrukturalnymi na terenach wiejskich, rozwojem pozarolniczych inicjatyw lokalnych oraz położeniem większego nacisku na odnawialne źródła energii. Jakkolwiek od wielu lat usiłuje się wzmocnić finansowo wymienione dziedziny, to jednak wciąż wielkość środków z budżetu unijnego wydaje się niewystraszająca. Wynika to, że wspomnianego już w niniejszym opracowaniu, sprzeciwu niektórych państw w stosunku do wzrostu wydatków ogółem na wspólną politykę rolną. Wydaje się, że jednym z rozwiązań mogłoby być przesunięcie tej grupy wydatków do kategorii związanej z polityką spójności. Chociaż byłby to zabieg techniczny, jednak z merytorycznego punktu widzenia uzasadniony.

W propozycjach Komisji Europejskiej z 2010 roku podkreślono również konieczność wprowadzenia w większym zakresie instrumentów zarządzania ryzykiem (przy jednoczesnym ograniczeniu instrumentów administracyjnych), co należy uznać za jeden z najważniejszych elementów sugerowanych zmian. Proces zarządzania ryzykiem składa się z następujących etapów: identyfikacji ryzyka, jego analizy ilościowej i jakościowej, planowania instrumentów przeciwdziałania ryzyku i wreszcie – monitoringu i kontroli [Stabryła 2006]. Zarządzanie ryzykiem w rolnictwie można zatem określić jako zbiór decyzji i realizację działań prowadzących do osiągnięcia przez podmiot akceptowalnego poziomu ryzyka [Podstawy...2012]. Do instrumentów zarządzania ryzykiem, które pozwalają na dzielenie ryzyka i na zmniejszanie jego wpływu można zaliczyć m. in. fundusze ubezpieczeniowe i inwestycyjne [Komisja... 2010].

Zwrócenie uwagi na ryzyko w rolnictwie wynika na dużej mierze z warunków agroprzyrodniczych, a co za tym idzie, z występowania wahań w wysokości dochodów rolników. W aspekcie polityki rolnej wśród wielu rodzajów ryzyka za najistotniejsze można uznać ryzyko:

- cenowe – zmiany cen na rynkach poza Unią Europejską, konkurencję ze strony państw trzecich,
- pogodowe – wpływające na wielkość plonów tj. wystąpienie suszy, powodzi, trzęsień ziemi, huraganów, pożarów etc.,
- kredytowe – związane ze zmianą stóp procentowych,
- transakcyjne – zmiany warunków umów handlowych,
- polityczne – zmianę relacji między Unią Europejską a instytucjami międzynarodowymi (WTO) i państwami trzecimi spowodowaną np. kryzysem społecznym lub gospodarczym, wojnami, zamieszkami.

Trzeba również pamiętać, że Unia Europejska jest największym światowym eksporterem produktów rolnych, a przemysł spożywczy generuje 13,5% miejsc pracy ogółem [La PAC à l'horizon 2020...2010]. Zatem biorąc pod uwagę wszystkie te kwestie należy stworzyć zestaw narzędzi zabezpieczenia przed ryzykiem w rolnictwie w celu łagodzenia skutków fluktuacji cen płodów rolnych, a w konsekwencji dochodów rolników.

Literatura

- A budget for Europe 2020. Commission Communication COM(2011) 500 final, part II. Conclusion (Multiannual Financial Framework). [2013]. European Council, 7-8 February 2013, EUCO 37/13, CO EUR 5, CONCL 3, Brussels.
- Durousset M. [1992]: Les politiques communautaires. Ellipses, Paris.
- EU budget 2010. Financial Report. [2011]. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Howarth Ch., Kullmann A., Swidlicki P., [2012]: More for less. Making the EU's farm policy work for growth and the environment. Open Europe, London.
- Komisja przedstawia plan dotyczący przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. [2010]. IP/10/1527, Bruksela.
- La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir. [2010]. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Bruxelles, le 18.11.2010, COM(2010) 672 final.
- Podstawy organizacji i zarządzania. Podejścia i koncepcje badawcze. [2012]. A. Stabryła (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Stabryła A. [2006]: Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stankiewicz D. [2010]: Wspólna Polityka Rolna po roku 2013. *Infos* nr 12, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm [Data odczytu: listopad.2011].