

MIROSLAW DRYGAS<sup>1</sup>

## **SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI *POLITYKA ROLNA STANÓW ZJEDNOCZONYCH W ŚWIETLE FARM BILL 2008 ORAZ PRZYSZŁOŚĆ WPR UNII EUROPEJSKIEJ PO 2013 ROKU***

W dniu 24 października 2008 roku w Warszawie odbyła się konferencja *Polityka rolna Stanów Zjednoczonych w świetle FARM BILL<sup>2</sup> 2008 oraz przyszłość WPR Unii Europejskiej po 2013 roku*. Współorganizatorami konferencji były: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej oraz Fundacja Edukacyjna 4-H w Polsce. Konferencja została zorganizowana w ścisłej współpracy z Ambasadą Stanów Zjednoczonych Ameryki w Warszawie.

USA i UE są ciągle jednymi z najpoważniejszych aktorów na globalnych rynkach rolnych. Ich stanowisko w trwających negocjacjach WTO na temat liberalizacji handlu rolnego ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości rolnictwa, a co za tym idzie – wsi w skali całego globu. Stąd też niezwykle ważne zarówno z punktu widzenia naukowego, jak i popularyzatorskiego było, zdaniem organizatorów konferencji, zapoznanie szerszego grona uczestników z istotą i konkretnym instrumentarium polityki rolnej USA zaprogramowanej na lata 2008–2012. Jest to nie bez znaczenia w kontekście zakładanej kontynuacji reformy WPR. Szczególnie w kontekście zbliżających się negocjacji w sprawie budżetu UE po 2013 roku i mocno podnoszonych przez niektóre kraje członkowskie propozycji cięć budżetowych, co może skutkować jej realną renacjonalizacją.

Zasadnicza część konferencji została poświęcona przyjętej w maju 2008 roku przez Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki nowej ustawy rolnej na lata

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

<sup>2</sup> Farm Bill jest przyjętą zwyczajowo, potoczną nazwą Ustawy Rolnej, tworzącej podstawy dla polityki rolnej Stanów Zjednoczonych Ameryki na dany okres. W przypadku ustawy przyjętej na lata 2008–2012 jest ona zatytułowana *The Food, Conservation, and Energy Act of 2008* (Ustawa o o żywności, zachowaniu zasobów i energii z 2008 r.).

2008–2012 (FARM BILL 2008), czemu poświęcono sześć referatów. W trakcie konferencji poruszono także kwestie związane z przewidywanymi kierunkami zmian wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i wielkości budżetu na jej realizację po 2013 roku. Zagadnienie to zostało zawarte w referatach prezentujących oficjalne stanowiska rządów Danii i Holandii, zaliczających się do krajów członkowskich UE najbardziej zorientowanych na eksport produktów rolno-spożywczych.

Organizatorzy postawili przed konferencją dwa uzupełniające się cele: naukowy i upowszechnieniowy, natomiast nie było ich zamiarem dokonywanie konfrontacji polityki realizowanej przez USA i UE. Cel naukowy konferencji przejawiał się w zaprezentowaniu struktury finansowej i instrumentarium zawartego w FARM BILL 2008. Szczególny nacisk położono na problematykę istotną z polskiego punktu widzenia (różne formy wspierania farmerów, rozwój obszarów wiejskich i społeczności lokalnych, ochrona środowiska i zasobów naturalnych, edukacja, doradztwo i badania rolnicze – sektor R&D).

Cel upowszechnieniowy konferencji polegał na udostępnieniu najaktualniejszej wiedzy o mała i powierzchownie znanej polityce rolnej USA wśród jak największego grona zainteresowanych tą problematyką. Jako wzmocnienie efektu popularyzatorskiego organizatorzy zaplanowali na początek 2009 roku opublikowanie w języku polskim książki podsumowującej dorobek konferencji.

W konferencji wzięło udział ponad 170 osób z całego kraju, reprezentujących: producentów rolnych, samorząd i organizacje rolnicze, organizacje pozarządowe, doradców rolniczych, naukowców, władze różnego szczebla oraz polityków i członków Parlamentu.

W trakcie konferencji wygłoszono osiem następujących referatów:

1. *Instrumenty i struktura finansowa FARM BILL 2008* – Dr Henry Bahn, Ministerstwo Rolnictwa Stanów Zjednoczonych.

2. *Instrumenty wsparcia farmerów* – Profesor James Dunn, Uniwersytet Stanowy w Pensylwanii.

3. *Instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i społeczności lokalnych* – Profesor H. Louis Moore, Uniwersytet Stanowy w Pensylwanii.

4. *Instrumenty wspierające ochronę środowiska i zasobów naturalnych* – Felix Spinelli, Ministerstwo Rolnictwa Stanów Zjednoczonych.

5. *Instrumenty wsparcia edukacji, doradztwa i badań rolniczych* – Dr Henry Bahn, Ministerstwo Rolnictwa Stanów Zjednoczonych.

6. *Instrumenty wsparcia obszarów wiejskich i rolnictwa finansowane ze środków lokalnych* – na przykładzie Pensylwanii – Jess Stairs, członek Parlamentu Stanowego w Pensylwanii.

7. *Stanowisko Danii w sprawie zmian WPR po 2013 roku* – Jan S. Wiuff, Ministerstwo Żywności, Rolnictwa i Rybołówstwa w Kopenhadze.

8. *Stanowisko Holandii w sprawie zmian WPR po 2013 roku* – Raymond Tans, Radca Rolny, Ambasada Królestwa Niderlandów w Warszawie.

Prezentacje przedstawione w trakcie konferencji charakteryzowały główne obszary wsparcia oferowanego w Ustawie Rolniczej 2008, przyjętej w maju

2008 roku przez Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki. Referaty przedstawiciele Danii i Holandii prezentowały natomiast wizje obu krajów dotyczące WPR Unii Europejskiej po 2013 roku.

W pierwszym referacie niezwykle szeroko zaprezentowano instrumenty i strukturę finansową Farm Bill 2008. Przedstawiono cele i środki, jakie przyjęto dla realizacji zadań zaplanowanych w 15 obszarach wsparcia, obejmujących m.in. pomoc finansową w ramach: programów towarowych, ochrony zasobów naturalnych, handlu, wyżywienia, polityki kredytowej i finansowej, rozwoju ekonomicznego społeczności lokalnych, sektora R&D, leśnictwa, zaopatrzenia w energię, ogrodnictwa i rolnictwa organicznego, produkcji zwierzęcej, ubezpieczeń w rolnictwie. Nie było to łatwe zadanie, gdyż obecna Ustawa Rolnicza liczy łącznie blisko 2 tysiące stron.

Drugi referat został poświęcony instrumentom wsparcia dochodów farmerów amerykańskich, a w tym m.in.: tzw. płatnościom antycyklicznym, wyrównującym farmerom różnice pomiędzy wcześniej ustaloną ceną docelową a ceną rynkową, antycyklicznym pożyczkom marketingowym i niezwiązanym z produkcją płatnościom bezpośrednim. W referacie poruszano także kwestie związane ze wspieraniem produkcji biopaliw. Interesującym fragmentem wystąpienia było przedstawienie kierunków zmian w polityce rolnej w zależności od składu Senackiej Komisji Rolnictwa w kolejnych kadencjach. Tak się składało, że preferencje ustawowe zdobywały te priorytety, które były żywotne dla stanów, z których pochodziła większość członków Komisji.

Trzeci referat skupił się na drugim w hierarchii priorytecie Farm Bill 2008, tj. polityce rozwoju społeczności lokalnych i rozwoju obszarów wiejskich, przedstawiając z jednej strony ogromne zróżnicowanie terenów wiejskich, a z drugiej – bogactwo i różnorodność stosowanych instrumentów. Podkreślono tradycyjność struktur gospodarczych w większości opartych na rolnictwie, niskim poziomie umiejętności rynkowych siły roboczej na terenach wiejskich, małej gęstości zaludnienia czy też na relatywnie dużej skali biedy. Prezentacja wykazała znacznie szerszy zakres wspieranych działań, niż to ma miejsce w programach wiejskich współfinansowanych w Polsce.

Czwarte wystąpienie ukazało długofalowe i oparte na szerokim włączeniu do praktycznych działań nauki podejście do problematyki wsparcia ochrony środowiska i zasobów naturalnych. W referacie przedstawiono szeroki wachlarz instrumentów, m.in. związanych z ochroną gruntów i łąk, przywracaniem gruntów do uprawy, gospodarką leśną, ochroną przed erozją. Na marginesie należy wspomnieć, że tak gorąco dyskutowane aktualnie w krajach unijnych kwestie związane z tzw. zasadą współzależności (cross compliance) były wprowadzone w USA już w latach siedemdziesiątych.

Piąty referat wskazał na źródła siły i konkurencyjności amerykańskiego sektora rolno-spożywczego na rynkach światowych. Wieloletnie priorytetowe traktowanie sektora nauki i rozwoju (R&D) opartego w dużym stopniu na utworzonej w drugiej połowie XIX wieku gęstej sieci tzw. Land Grant Uniwersytetów oraz systemu stacji eksperymentalnych, a także bezpośrednie więzi nauki z praktyką i orientowanie się na innowacyjność tłumaczyły szybkie

tempo adaptacji do praktyki rolniczej nowoczesnych technologii przez farmerów.

Szósty referat na tle roli rolnictwa w gospodarce Pensylwanii prezentował instrumenty wsparcia obszarów wiejskich i rolnictwa podejmowane przez władze stanowe i finansowane ze środków lokalnych. W głównej mierze instrumenty te wspierają sferę R&D oraz dotyczą programów skierowanych na wsparcie pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł oraz produkcję biopaliw. Warto podkreślić, że władze stanowe chlubią się określać rolnictwo mianem pierwszego i najważniejszego „przemysłu” w tym stanie.

Kolejne dwa referaty dotyczyły niezwykle ważnego, także dla Polski, problemu przyszłości WPR po 2013 roku. Referat zaprezentowany przez reprezentanta Holandii, uzasadniając konieczność zmian w WPR po 2013 roku wykluczył możliwość dalszego opierania się na historycznym modelu określania aktualnego i przyszłego poziomu płatności bezpośrednich, jak również uznał za wątpliwe, w formie postawionego pytania, kontynuowanie finansowania I filaru WPR w całości ze wspólnego budżetu. Jako główne kierunki preferowane w stanowisku Holandii odnośnie do reformy WPR przedstawił: pełne oddzielenie wsparcia dochodów od produkcji, stopniowe wycofywanie się ze wsparcia dochodów, zachęcanie do podnoszenia konkurencyjności na podstawie promocji wiedzy i innowacyjności oraz umiejętności ze sfery zarządzania ryzykiem i w warunkach kryzysu, wynagradzania rolników za świadczenie na rzecz ogółu społeczeństwa tzw. zielonych i niebieskich usług oraz wprowadzenie celowo ukierunkowanych płatności na obszarach o szczególnej wartości społecznej.

Referat wygłoszony przez reprezentanta Danii skupił się w konkluzji na pięciu kwestiach: stopniowej redukcji płatności bezpośrednich w ramach I filaru WPR, skasowaniu schematów wsparcia o małym znaczeniu, instrumentów interwencji i refundacji eksportowych, wprowadzeniu płatności dla rolników z tytułu wytwarzania dóbr publicznych, wprowadzeniu wspólnych reguł dotyczących produkcji rolniczej i handlu oraz utrzymaniu wspólnotowego charakteru polityki rolnej.

Konferencję zaszczylił swoją obecnością Ambasador USA w Warszawie Victor Ashe. W trakcie krótkiego wystąpienia wyraził wiarę, że zawieszono czasowo negocjacje na forum WTO przyniosą korzyści wszystkim sygnatariuszom, a w konsekwencji rolnikom i konsumentom. Podkreślił, że 2008 rok jest rekordowy dla amerykańskiego eksportu rolnego, który zgodnie z szacunkami powinien osiągnąć wielkość około 109 mld dolarów. Nawiązując do Ustawy Rolnej 2008, zaznaczył kluczową rolę tzw. programów wyżywieniowych (bony żywnościowe dla ubogich, darmowe śniadania i obiady w szkołach), na które przeznaczono około 209 mld dolarów.

Z dyskusji, jaka miała miejsce po wygłoszonych referatach, należy zwrócić uwagę na trzy wątki. Pierwszy z nich dotyczył generalnej oceny głównego celu, zarówno WPR, jak i kolejnych ustaw rolnych w USA. Jak to stwierdził prof. Andrzej Czyżewski, jest to ukrywana w formie różnego rodzaju figur retorycznych redystrybucja utraconych przez rolników czy farmerów dochodów i przechwy-

tywanej, nienależnej marży przez silniejsze organizacyjnie i ekonomicznie sieci handlowe czy też korporacje przemysłu rolno-spożywczego na etapie skupu produktów rolnych.

Drugi wątek, niezwykle ważny z punktu widzenia polskiej wsi i rolnictwa, dotyczył problemu proponowanej przez wiele krajów, co też miało miejsce w referacie przedstawiciela Holandii, renacjonalizacji WPR i przerwaniu jej finansowania na budżety krajów członkowskich. Przyjęcie takiego rozwiązania nie dość, że podważy filozofię i pryncypia, które legły u podstaw narodzin WPR, to jeszcze przysporzyć może poważnych kłopotów finansowych nowym, biedniejszym krajom członkowskim, w tym i Polsce. Nie ulega też wątpliwości, jak to podniosła pani prof. Dorota Czykier-Wierzba, że zaakceptowanie stanowiska holenderskiego, dotyczącego wspierania rolnictwa po 2013 roku, powodowałoby pogłębienie dysproporcji w poziomie rozwoju rolnictwa w Polsce i innych nowych krajach członkowskich w porównaniu z bogatymi krajami UE, w tym przede wszystkim z Holandią, Danią, Francją i Niemcami.

Trzeci wątek, związany z fragmentem wystąpienia ambasadora USA, dotyczącym negocjacji WTO, rozwinął w swoim wystąpieniu poseł do Parlamentu Europejskiego dr Czesław Siekierski. Mówiąc o negocjonowanej na forum WTO liberalizacji handlu rolnego, poddał po rozwagę kwestię symetrii wymogów, jakie powinni spełniać wszyscy potencjalni eksporterzy. W szczególności chodzi o przestrzeganie podobnych standardów dotyczących higieny i dobrostanu zwierząt i szeroko rozumianej tzw. zasady współzależności (cross compliance).

Podsumowania konferencji dokonał prof. Franciszek Tomczak. W jego wieloaspektowym wystąpieniu szczególnie znaczenie przypisać można dwóm kwestiom. Pierwsza dotyczy ogromnego zakresu merytorycznego i finansowego amerykańskiej polityki rolnej, agrobiznesu i rozwoju obszarów wiejskich, wynikającego z aktualnej ustawy rolniczej. Zdaniem profesora Tomczaka, wskazuje to na istotny dla Unii Europejskiej problem związany z krytyką WPR, szczególnie w najbogatszych krajach UE, i chęci ograniczenia jej wspólnotowości i rozmiarów finansowych. Przykład USA zaś dobitnie wskazuje na niezbędność subsydiowania rolnictwa, wspierania wyżywienia grup biednych i rozwoju obszarów wiejskich. Doświadczenia USA są ważnym argumentem na rzecz umocnienia WPR, jako nowego w skali światowej projektu rozwojowego i integracyjnego.

Druga kwestia dotyczy istniejących modeli rolnictwa. Jak to prezentowano na konferencji, istniejące modele rolnictwa amerykańskiego i europejskiego mają podobne problemy rozwojowe, drogi ich rozwiązywania, zebrane doświadczenia i wyzwania na najbliższe i dalsze lata. Obecny etap rozwoju gospodarczego wskazuje na postępowanie konwergencji obu tych modeli z uwzględnieniem ich specyficznych uwarunkowań. Modele te zapewne będą nadal się do siebie zbliżały i upodabniały, ale też będą współpracowały i konkurowały.