

Miscellanea

JOANNA PAWŁOWSKA-TYSZKO
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA WOBEC PROBLEMÓW ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Wstęp

Celem polityki państwa jest racjonalizacja procesów gospodarczych w skali makroekonomicznej, co w odniesieniu do rolnictwa oznacza tworzenie makroekonomicznych warunków dla dynamicznej równowagi jego rozwoju [5]. Zarządzanie polityką rolną na szczeblu wspólnotowym umożliwia stworzenie takich samych warunków konkurencyjnych wszystkim producentom rolnym w całej Unii Europejskiej. W sytuacji niepewności prowadzenia działalności rolniczej, na co wpływ mają zmienne warunki pogodowe, fluktuacje cen na rynkach rolnych, zmienność plonów i inne czynniki, podejmowanie decyzji gospodarczych jest coraz częściej związane z zarządzaniem ryzykiem. Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) służą, między innymi, ograniczaniu ryzyka prowadzenia działalności rolniczej.

Krytyka zreformowanej w 2003 roku Wspólnej Polityki Rolnej stanowiła kluczowy argument dla dokonania w niej zmian, polegających na dostosowaniu jej zarówno do oczekiwań społecznych wewnątrz Unii, jak również do uwarunkowań międzynarodowych. Zapoczątkowany pod koniec 2007 roku przegląd WPR (tzw. *Health Check*) stanowił punkt wyjścia do dokonania oceny doświadczeń państw członkowskich w zakresie wprowadzonych rozwiązań. Dodatkowym argumentem przemawiającym za zreformowaniem polityki rolnej krajów Wspólnoty było dostrzeżenie nowych zagrożeń, będących wynikiem nasilających się zmian klimatycznych, globalizacji rynków, czy też liberalizacji handlowej. Należy również zauważyć, że zmiany wspólnotowej polityki rolnej stanowią same w sobie potencjalne źródło ryzyka, destabilizujące warunki prowadzenia działalności rolniczej w krajach członkowskich.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie przeglądu najważniejszych dotychczasowych postanowień reformy WPR oraz jej przyszłego kształtu w odniesieniu do obszaru zarządzania ryzykiem.

Ryzyko i zarządzanie ryzykiem w rolnictwie

Każde przedsiębiorstwo, także rolne, by trwać i rozwijać się musi dostosowywać się do otoczenia, w którym przyszło mu gospodarować i które dyktuje określone wymagania. Jest to szczególnie istotne w warunkach nasyconego rynku oraz wysokiej konkurencji. Trwałość i rozwój przedsiębiorstwa gwarantuje dochód osiągany z działalności gospodarczej. Producenci rolni, działający na rynku, za główny cel prowadzonej działalności przyjmują więc jego maksymalizację. Podmioty działające w warunkach gospodarki rynkowej poddawane są działaniom mechanizmu rynkowego, który oparty jest na relacjach popytowo-podażowych. Mechanizm ten pełni funkcję koordynującą polegającą na tym, że dzięki dokonywanym transakcjom następuje proces automatycznego dostosowywania się struktury produkcji do struktury społecznego zapotrzebowania. W ten sposób ustala się równowaga rynkowa pomiędzy siłami popytu i podaży, a rolę regulatora pełni cena, która jest głównym czynnikiem współokreślającym te wielkości. Równocześnie gra popytu i podaży oddziałuje zwrotnie na kształtowanie się ceny. Najważniejsze jest jednak to, że regulacja rynkowa wymusza dostosowywanie się kosztów do cen, a nie odwrotnie. Koszty są parametrem endogennym, bo zależą od producenta rolnego, a ceny są parametrem egzogennym, bo kształtowane są na rynku. Opisany mechanizm umożliwia dostosowywanie się podmiotów gospodarczych do informacji pochodzących z rynku.

Procesy rynkowe przebiegają jednak w zmiennych warunkach gospodarczych, dyktowanych przez przyczyny o charakterze klimatyczno-przyrodniczym, ekonomicznym, psychologicznym, społecznym, politycznym, prawno-regulacyjnym, socjologicznym itp. Sytuacja ta prowadzi do uwrażliwienia podmiotów gospodarczych na ceny, w zmienności których egzemplifikuje się wpływ wszystkich pozostałych uwarunkowań i czynników ryzyka. W tych niestabilnych warunkach ceny podlegają ciągłym wahaniom i zmianom, powodującym narastanie niepewności. Ma to charakter krótkookresowy. Ograniczony zasób informacji umożliwiających przewidywanie tych zmian ma wpływ na dokonywanie nieracjonalnych wyborów, których konsekwencją może być ryzyko niezrealizowania funkcji celu. Ryzyko jest więc wynikiem niepewności, która zawsze towarzyszy wszystkim podmiotom gospodarczym.

Zmienność i wahania cen¹ sprawiają, że większość decyzji gospodarczych podejmowana jest w warunkach niepewności i ryzyka. Nie każda jednak zmiana cen świadczy o ryzykownej sytuacji. Za przejaw ryzyka można uznać nadmierne, nieoczekiwane i trudne do objaśnienia zmiany krótkookresowe oraz średniookresowe, do których trudno się w danym okresie zaadaptować [4]. Za

¹ Pod pojęciem wahań rozumie się losowe, krótkookresowe, niekorzystne i nie dające się przewidzieć odchylenia. Ich działanie powoduje wzrost lub spadek poziomu cen, których prawdopodobieństwa wystąpienia nie da się przewidzieć. Wahania są przyczyną zmienności cen. Zmienność jest przewidywalna, możliwa do określenia z pewnym prawdopodobieństwem, co pozwala ją prognozować w średnim i długim okresie. Zarówno zmienność, jak i wahania są naturalną cechą rynku i w związku z tym nie da się ich w żaden sposób ograniczyć czy też wyeliminować. Rodzą one natomiast niepewność oraz ryzyko niezrealizowania funkcji celu.

ryzykowne można uznać sytuacje, gdzie możliwe są różne stany otoczenia, ale podejmujący decyzje zna prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Co więcej, podejmujący decyzje w warunkach ryzyka ma świadomość możliwości niezrealizowania zaplanowanych na danym poziomie wyników finansowych [4]. W swej istocie ryzyko dotyczy więc następstw (skutków), a nie działań. Niepewność definiujemy zatem jako niedoskonałą wiedzę, a ryzyko jako niepewne konsekwencje, czy też szczególne wystawienie na niedogodne konsekwencje [6].

W zależności od źródła zagrożenia w działalności rolniczej, wyróżnia się różne rodzaje ryzyka powiązanego z produkcją rolną, np. ryzyko produkcyjne, cenowe, instytucjonalne, finansowe oraz ryzyko czynnika ludzkiego (tzw. osobowe), kursowe, dochodowe, społeczne itd. [3, 7, 13]. Jednak za główne źródła ryzyka i niepewności, które w istotny sposób wpływają na poziom uzyskiwanych dochodów, a co za tym idzie na realizację funkcji celu przez producentów rolnych, należy uznać: ryzyko produkcyjne, ryzyko cenowe oraz ryzyko instytucjonalne. Są to grupy ryzyka wzajemnie uwarunkowane.

Ryzyko produkcyjne wynika z zależności produkcji od warunków pogodowych i biologicznych, których producent rolny w żaden sposób nie jest w stanie kontrolować. Zaistnienie warunków, w których to ryzyko może zostać urzeczywistnione, pozbawia gospodarstwo przyszłych spodziewanych korzyści, co wprost przekłada się na niemożność zrealizowania zaplanowanych wyników finansowych. Np. susze mogą być czynnikiem sprawczym wzrostu cen towarów, natomiast korzystne warunki pogodowe – ich spadku. Tak więc ryzyko produkcyjne (pogodowe) może być postrzegane jako ryzyko cenowe.

Ryzyko cenowe związane jest przede wszystkim z nieprzewidywalnością poziomu, kierunku zmian oraz wzajemnych relacji cen zarówno produktów sprzedawanych, jak i kupowanych. Ryzyko to wiąże się z opłacalnością produkcji, gdyż każda niekorzystna zmiana cen (spadek cen sprzedawanych, wzrost cen nabywanych, lub obie zmiany jednocześnie) będzie prowadziła do spadku opłacalności. Ryzyko cenowe ujawnia się zawsze we wzroście udziału kosztów w przychodach i ma miejsce w krótkim okresie [4], co wynika z braku możliwości zwiększenia opłacalności poprzez poprawę efektywności produkcji [15].

Ryzyko instytucjonalne odnosi się do zmian uregulowań prawnych w obszarze polityki rolnej, podatków, stóp procentowych, interwencji państwa oraz innych regulacji. Szczególnie dotkliwym przykładem ryzyka instytucjonalnego mogą być reformy WPR polegające na większym urynkowaniu sektora rolnego, które prowadzą do narastania niepewności osiągania zaplanowanych wyników finansowych. Jeśli rolnicy będą nieprzygotowani do nowej sytuacji, pojawi się niepewność co do przyszłych wyników finansowych. Taka sytuacja może prowadzić więc do przejścia przez rolników odpowiedzialności za zarządzanie ryzykiem cenowym, będącego efektem zwiększonej ekspozycji producentów rolnych na niemożność zrealizowania zaplanowanych wyników finansowych.

Niekorzystne zdarzenia wpływające na pojawianie się ryzyka w działalności gospodarczej zawsze budziły obawy i wzmagaly aktywność podmiotów rynko-

wych w szukaniu sposobu ograniczania lub minimalizowania jego skutków. Działania te w literaturze przedmiotu noszą nazwę zarządzania ryzykiem, które definiowane jest jako proces polegający na identyfikacji czynników ryzyka w celu przeciwdziałania im, bądź wykorzystania z korzyścią dla przedsiębiorstwa [2]. Tak pojmowana definicja wskazuje na istnienie ryzyka spekulacyjnego, które nie zawsze ma miejsce w procesie decyzyjnym w rolnictwie, aczkolwiek rola ryzyka spekulacyjnego w generowaniu dochodów jest również bardzo istotna dla rolnictwa oraz procesu zarządzania ryzykiem [10]. Zarządzanie ryzykiem możemy także określić jako celowe wpływianie na zaistniałe w obszarze działalności podmiotu gospodarczego ryzyko. Chodzi o neutralizowanie ewentualnego oddziaływania uwarunkowań i czynników ryzyka na funkcję celu producenta, czyli na jego wynik ekonomiczny. Producent rolny bardzo żywo reaguje na wahania i zmienność cen wywołane różnymi zmiennymi warunkami produkcji, stąd ryzyko cenowe stanowi istotne zagrożenie dla osiągnięcia jego funkcji celu. Przedsiębiorca rolny musi więc podjąć się ograniczenia skutków tego ryzyka, które mogą wpłynąć na niemożność zrealizowania zaplanowanego wyniku finansowego. Celowe działania zmierzające do ustabilizowania, czy też zaplanowania cen produktów rolnych można określić mianem zarządzania ryzykiem cenowym. Działania te polegają na ograniczaniu bądź eliminowaniu negatywnego efektu wzrostu cen nabywanych albo spadku cen sprzedawanych lub obu jednocześnie [4]. Oznacza to, że w warunkach naturalnej zmienności rynkowej oraz wahań cenowych producent rolny może sam zaplanować swoje ceny oraz dochody poprzez zarządzanie ryzykiem. W praktyce gospodarczej kwestia cen i dochodów rolników nie zawsze pozostawiona jest tylko działaniom mechanizmu rynkowego. Zawsze w jakimś zakresie ma miejsce wspomaganie przez czynnik instytucjonalny, w sensie np. określonych preferencyjnych regulacji administracyjno-prawnych [4]. W odniesieniu do reform WPR ryzyko instytucjonalne stanowi zatem istotne zagrożenie dla podmiotów rolniczych działających na globalnym rynku. W zestawieniu z innymi zagrożeniami, wynikającymi ze specyfiki działalności gospodarczej, może ono pogłębiać problem zarządzania ryzykiem cenowym w warunkach globalnej gospodarki rynkowej.

Uzasadnienie reformowania WPR

Wszelkie zmiany dokonujące się w polityce rolnej powinny uwzględniać aktualne problemy rolnictwa, które są pochodną dynamicznie rozwijającego się rynku rolnego i łącznie wymagają szerszego spojrzenia na zarządzanie ryzykiem w tym sektorze. Przeobrażenia, jakie dokonują się w rolnictwie, w znacznym stopniu wiążą się z podwyższeniem poziomu zagrożeń, a także jakościowymi zmianami w charakterze samego ryzyka. Ryzyko w rolnictwie wynika z większej podatności prowadzonej w nim działalności na wpływy różnych czynników o zasięgu krajowym, regionalnym i globalnym. Do największych zagrożeń w rolnictwie zaliczyć można: zauważalną zmianą klimatu, globalizację rynków rolnych, liberalizację handlu artykułami rolniczymi, nowe techno-

logie wkraczające i wyznaczające nowe kierunki rozwoju rolnictwa, jak również zmiany legislacyjne, kształtujące politykę wobec sektora rolnego.

Problemy te pogłębiają m.in. zmiany metod i technik produkcji, sposobów finansowania inwestycji, relacji między kontrahentami, zagrożenia chorobami epidemiologicznymi oraz brak dostatecznej wiedzy rolników na temat sposobów zabezpieczania się przed ryzykiem i funkcjonowania rynków finansowych, a co za tym idzie – niedostatecznie rozwinięte i wykorzystane instrumentarium do zarządzania różnymi rodzajami ryzyka. Niepewność dotyczy wszystkich podstawowych dziedzin działalności rolniczej (produkcji, handlu i jej finansowania) i stanowi główne wyzwanie dla rozwoju zarządzania ryzykiem w tym sektorze, tym bardziej, że jest ono jednym z najbardziej zaniedbanych obszarów całej sfery zarządzania. Dodatkowo, w zestawieniu z relatywną słabością gospodarstw rolnych, wielkością zagrożeń, ale przede wszystkim większą nieprzewidywalnością zmienności zjawisk niż te, które determinują zjawiska w produkcji przemysłowej, sytuacja ta wymusza konieczność rozbudowy rolniczego systemu zarządzania ryzykiem.

UE dostrzega tę potrzebę i już w 2001 roku dokonała pierwszej analizy narzędzi zarządzania ryzykiem w rolnictwie unijnym. W 2003 roku Komisja Europejska otrzymała wytyczne do opracowania zaktualizowanego spisu narzędzi zarządzania ryzykiem w państwach członkowskich, zbadania wad i zalet różnych opcji zarządczych oraz przeanalizowania możliwości zastosowania nowych instrumentów, jak i oceny oraz zmiany wytycznych dotyczących pomocy publicznej w rolnictwie [9,14]. Reforma WPR jest odpowiedzią na nowe wyzwania rolnictwa m.in. w obszarze pojawiających się zagrożeń i wyznacza nowe kierunki rozwoju zarządzania ryzykiem. Wszystkie zmiany dotychczasowych zasad funkcjonowania WPR są jednak, jak wcześniej podkreślono, dodatkowym źródłem ryzyka dla producenta rolnego i powinny być przeprowadzane ze szczególną starannością. W związku z tym, w ramach reformy polityki rolnej istotne wydaje się między innymi zdefiniowanie jej roli w odniesieniu do mechanizmów zarządzania ryzykiem.

Instytucjonalne instrumenty zarządzania ryzykiem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Sytuacja światowego rolnictwa, w tym również rolnictwa unijnego, ulega ciągłym przeobrażeniom, stąd dostosowanie się do zmian jest procesem ciągłym i długotrwałym. Przegląd WPR jest reakcją na zmienność warunków prowadzenia działalności rolniczej i zmierza w kierunku przystosowywania rolnictwa do nowych wyzwań. Komisja Europejska dostrzega konieczność zabezpieczania się przed ryzykiem związanym ze środowiskiem, zmianami klimatu i epidemiami, jak również dużymi wahaniami cen na rynkach rolnych. Wobec tych grup ryzyka producenci rolni są bezsilni, tym bardziej, że ich skutków nie da się przewidzieć ani jednoznacznie uniknąć. Niemniej jednak, do tej pory poziom cen wielu produktów rolnych był zabezpieczony przez efektywną eli-

minację źródeł ryzyka za pomocą systemów wsparcia producentów rolnych. Obecne zmiany, dokonujące się w polityce rolnej skierowanej do rolnictwa, wymuszają na państwach członkowskich redukcje poziomu protekcji rolnictwa, szczególnie poprzez redukcje wsparcia cenowego, które z jednej strony mają upraszczać stosowane dotychczas mechanizmy WPR, z drugiej zaś prowadzą do przenoszenia odpowiedzialności za prowadzoną działalność na producenta rolnego. Perspektywa jest więc taka, że wielu producentów rolnych będzie podlegało jeszcze silniejszej konkurencji rynkowej, będą więc doświadczali mniej przewidywalnych konsekwencji niż w przeszłości.

Liberalizacja handlu rolno-żywnościowego prowadzi do znoszenia barier importowych i eksportowych (redukcja stawek celnych), likwidacji dotacji eksportowych i zakazu ustanawiania nowych oraz ograniczania unijnego wsparcia dla rolnictwa, co nieuchronnie prowadzi do narastania ryzyka cenowego. Naturalną zatem reakcją jest próba jego ograniczania przez zastosowanie różnych dostępnych na rynku instrumentów i działań. W sytuacji ograniczania mechanizmów wsparcia na rynku unijnym redukcja zagrożeń powinna odbywać się głównie za pośrednictwem procesów zarządzania ryzykiem. W krajach UE strategię zmniejszania ryzyka cenowego opierają się głównie na działaniach integracyjnych, które polegają na rozłożeniu ryzyka pomiędzy partnerów kooperacyjnych (integracja pozioma i pionowa), co znacznie ogranicza jego poziom w przypadku pojedynczych producentów rolnych. Działania te są jednak znacznie mniej efektywne aniżeli transakcje giełdowe, których powszechność w UE jest niewielka ze względu na dotychczasową relatywną stabilność cen produktów rolnych, osiąganą poprzez WPR, a więc i mniejsze zainteresowanie samych rolników, jak i spekulantów. Przeprowadzana reforma WPR stworzy prawdopodobnie bardziej korzystne warunki do rozwoju rynku terminowego jako instrumentu zabezpieczania się przed ryzykiem cenowym.

Reformy WPR prowadzą do zmniejszenia interwencyjnej roli czynnika instytucjonalnego w kształtowaniu rynków rolnych. Producenci rolni nadal jednak oczekują interwencyjnego wsparcia rządu, zwłaszcza w odniesieniu do ryzyka o dużym zasięgu w przypadku np. „klęsk urodzaju”, czy regulacji cen skupu artykułów rolnych. Interwencje państwa przez wiele lat zabezpieczały rolnictwo i rolników, a tym samym – niestety – wyeliminowały lub znacznie zdeformowały mechanizmy obronne przed ryzykiem.

Unia Europejska zauważa również problem wpływu zmian klimatycznych na gospodarkę rolną, które są źródłem ryzyka produkcyjnego, często postrzeganego jako ryzyko cenowe. Na szczeblu Wspólnoty, w celu ograniczenia nasilającego się ryzyka klimatycznego podejmuje się zarówno działania o charakterze mitygującym, jak i adaptacyjnym. Do najważniejszych elementów strategii adaptacji do zmian klimatu Komisja Europejska zaliczyła: przyjęcie długoterminowego celu ograniczania zmian klimatu poprzez redukcję emisji CO₂ do atmosfery, lepsze wykorzystanie zarządzania w warunkach ryzyka, zwiększenie wysiłków w celu przygotowania metod, narzędzi, danych, modeli i scenariuszy umożliwiających wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem, rozwój i wdrożenie koncepcji

podziału ryzyka poprzez partnerstwo publiczno-prywatne (np. przez włączenie sektora ubezpieczeń itp.), rozwój nowych produktów finansowych, np. instrumentów pochodnych powiązanych z warunkami pogodowymi, czy obligacji katastroficznych [16, 17]. Strategie adaptacyjne to jedna z metod ograniczania ryzyka klimatycznego, najpowszechniejszą jednak formą w krajach Wspólnoty jest przeniesienie niepożądanego w gospodarstwie rolnym ryzyka zmiennych warunków pogodowych na rynek ubezpieczeniowy (umowy ubezpieczenia) lub rzadziej – rynek kapitałowy (finansowe instrumenty pochodne). Dotychczasowe doświadczenia państw unijnych z ubezpieczeniami ryzyka produkcyjnego nie są zadowalające. Powszechność nabywania polis ubezpieczeniowych jest znikoma, mimo że zarządzanie ryzykiem produkcyjnym przez ubezpieczenie wpływa na poprawę pozycji konkurencyjnej gospodarstw korzystających z tej formy ochrony. Warto jednak zauważyć, że słabe zainteresowanie ubezpieczeniami ryzyka produkcyjnego dotyczy wszystkich państw na świecie i wynika z niskiego, subiektywnego poczucia zagrożenia, niskiej świadomości ubezpieczeniowej oraz rachunku ekonomicznego. Problem ten częściowo rozwiązują ubezpieczenia dotowane, które również wprowadzane są z różnym skutkiem w krajach unijnych. Brak powszechnego wykorzystywania polis ubezpieczeniowych w rolnictwie powoduje, że poszukuje się bardziej skutecznych metod ograniczania ryzyka w tym sektorze. Do instrumentów pozwalających przenieść ryzyko produkcyjne poza działalność rolniczą zalicza się instrumenty pochodne. Instrumenty te obejmują: kontrakty terminowe futures, kontrakty opcyjne oraz kontrakty wymiany swap. W Europie proces wdrażania tych instrumentów przebiega bardzo opornie, na co wpływa niska świadomość rolników, niedostatecznie rozwinięte rynki kapitałowe, które mogłyby przejąć rolę reasekuratora, oraz brak działań promocyjno-szkoleniowych, które pomogłyby rozpropagować idee takich polis.

Komisja Europejska rozważa wprowadzenie trzech opcji zarządzania ryzykiem w sytuacjach kryzysowych, mogących bazować na instrumentach pochodnych. Należą do nich: ubezpieczenia od klęsk żywiołowych, fundusze wzajemnego inwestowania oraz zagwarantowanie podstawowego ubezpieczenia dochodu. Są to modele finansowania odszkodowań na wypadek wystąpienia szkody, które mają być finansowane ze środków pochodzących z modulacji lub w ramach krajowych PROW.

Z przeprowadzonego przeglądu narzędzi zarządzania ryzykiem w rolnictwie europejskim wynika, że istnieje ogromna potrzeba rozbudowy istniejącego systemu zarządzania ryzykiem, co zostało zauważone w ostatnim przeglądzie WPR.

Reformy WPR a zarządzanie ryzykiem rynkowym

Reformy WPR zainicjowane w 2003 roku zawierały wiele postanowień dotyczących lat 2007-2008 i to one stanowiły podstawę do przeprowadzenia oceny jej funkcjonowania. Ustalono, że w roku 2008 nastąpi sprawdzenie WPR, a rok później – odbędzie się generalny przegląd budżetu UE. Przegląd ten jednak udało się przyspieszyć, co powinno pozwolić lepiej przygotować kolejne zmiany we współ-

nej polityce rolnej Unii Europejskiej. Ocena WPR zmierzała do usprawnienia, zmodernizowania oraz przygotowania jej na podjęcie nowych wyzwań, jakie pojawią się w przyszłości. Za główne cele oceny przeglądu WPR uznano:

- oddzielenie systemu płatności bezpośrednich od produkcji,
- dostosowanie rynkowych instrumentów wsparcia do wszystkich 27 krajów członkowskich,
- przystosowanie do rosnących zagrożeń w rolnictwie [1, 11].

Oddzielenie płatności od produkcji pozwala rolnikom na kierowanie się sygnałami pochodzącymi z rynku, co umożliwi bardziej elastyczne dostosowywanie produkcji do jego potrzeb. Zmiana ta może znacznie ułatwić rolnikom radzenie sobie z ryzykiem cenowym, gdyż daje im wolną rękę co do wyboru gałęzi produkcji. Jednakże pojawia się obawa, że *decoupling* dopłat bezpośrednich będzie wpływał na zaniechanie produkcji w niektórych regionach. Znoszenie bowiem mechanizmów, których celem jest polepszanie stabilności rynku, w sytuacji nasilającej się fluktuacji cen, może pogorszyć sytuację bytową rolników i spowodować wzrost ryzyka dochodowego. Rozwiązaniem może być propozycja komitetów COPA-COGECA, polegająca na utrzymaniu *couplingu* do 2013 roku w wybranych sektorach [16]. Niemniej jednak, odejście od wsparcia produkcji w znacznym stopniu ogranicza ryzyko powstawania i zagospodarowywania jej nadwyżek. Ponadto system jednolitej płatności wymaga od producentów przestrzegania ścisłych norm ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, co z jednej strony ułatwia łagodzenie skutków ryzyka sanitarnego i pogodowego, z drugiej zaś prowadzi do narastania ryzyka cenowego, a co za tym idzie – ryzyka dochodowego, związanego z ponoszeniem dodatkowych kosztów.

Zmiany odnoszące się do rynkowych instrumentów wsparcia, takich jak kwoty produkcyjne, zakupy interwencyjne, wsparcie cenowe czy refundacje eksportowe, mają wzmocnić międzynarodową konkurencyjność rolnictwa europejskiego [1]. O ile odejście od interwencji państwowych jest szczególnie zasadne w sytuacji wzrostowych tendencji cen na rynkach, o tyle pojawiają się wątpliwości, jak poradzą sobie europejscy producenci rolni w warunkach osłabienia koniunktury? Taka sytuacja będzie wymagała dostarczenia na rynek innych instrumentów pozwalających producentom rolnym zabezpieczać się przed ryzykiem niekorzystnych zmian cen i warunków produkcji, a co za tym idzie spadkiem dochodów.

Wspólna polityka rolna musi dostosowywać się do zmian w otoczeniu, które wpływają na pojawianie się dotychczas nieidentyfikowalnych zagrożeń. Za kluczowe czynniki mające wpływ na ryzyko prowadzenia działalności rolniczej, a tym samym kształtujące model Wspólnej Polityki Rolnej, uznano: nasilające się zmiany klimatyczne, wzrastające zapotrzebowanie na biopaliwa, rosnący deficyt wody, zachowanie różnorodności biologicznej [9].

Czynniki te mogą być przyczyną narastania ryzyka cenowego. W odniesieniu do tych grup ryzyka, w ramach przeglądu WPR, zaproponowano rozbudowę i dostosowanie istniejących narzędzi zarządzania ryzykiem do pojawiających się zagrożeń [11], zwłaszcza że odchodzenie od tradycyjnych form wsparcia będzie ten problem pogłębiać.

Powyższe rozważania wskazują, że kluczową kwestią w ocenie przeglądu WPR będzie problem łagodzenia skutków zmian dokonanych w polityce rolnej oraz zarządzania ryzykiem pojawiającym się w otoczeniu rolnictwa.

Dostrzega się, że ryzyko produkcyjne jest bardzo zróżnicowane na poziomie sektorowym i regionalnym, a to powoduje, że nie będzie można wprowadzać jednolitego systemu zabezpieczeń przed nim. Rozwiązaniem może być budowanie na poziomie państw członkowskich takich systemów zarządzania ryzykiem, które byłyby dostosowane do charakteru sektora oraz warunków danego regionu. Proponuje się, aby do budowy systemów zarządzania ryzykiem na poziomie krajów członkowskich wykorzystać część środków pochodzących z tzw. modulacji. Zakłada się, że modulacja będzie stopniowo rosła i na koniec 2012 roku wyniesie 10%, a w największych gospodarstwach otrzymujących rocznie ponad 300 tys. euro wyniesie 14%. Niestety, jest to poziom niższy niż zakładano, co w znaczny sposób może ograniczyć rozbudowę systemów zarządzania ryzykiem w krajach członkowskich. Unia Europejska poszukuje więc całościowych (na szczeblu Wspólnoty) oraz kompleksowych rozwiązań w zakresie ograniczania negatywnych skutków zmian pogodowych, sanitarnych i gospodarczych. Szczególne znaczenie ma tzw. II filar WPR – polityka rozwoju obszarów wiejskich. Wprowadzana stopniowo w płatnościach bezpośrednich, czyli w I filarze WPR, tzw. zasada współzależności (cross compliance) ma również wesprzeć wysiłki na rzecz dostosowywania się do zmian klimatycznych. Efektem końcowym tych działań powinno stać się „stworzenie nowego modelu”, chroniącego rolników przed katastrofami naturalnymi lub zdarzeniami losowymi o podobnych do nich skutkach. W związku z tym, w przypadku regionów szczególnie zagrożonych ryzykiem produkcyjnym proponuje się wsparcie, którego górną granicę należałoby ustalić na poziomie 10% pułapu krajowego [11]. Pułap ten mógłby być elastycznie wykorzystywany przez państwa członkowskie na określone formy pomocy, w tym m.in. na pokrycie 40% kosztów zarządzania ryzykiem w odniesieniu do rozwoju dwóch instrumentów:

- ubezpieczeń zbiorów,
- funduszy wzajemnego finansowania dotyczących chorób zwierząt i roślin [14].

Zwiększona elastyczność zaproponowanego systemu wsparcia rolników, w przypadku pojawienia się ryzyka związanego z klimatem i chorobami z pewnością zwiększa możliwości pokrycia ryzyka rolników w wybranych krajach członkowskich szczególnie narażonych na ryzyko produkcyjne. Systemy te miałyby mieć charakter pilotażowy, w celu sprawdzenia, czy uzasadnione jest włączanie wszystkich krajów członkowskich do jednolitego systemu ubezpieczeń. Już dziś jednak wiadomo, że trudno będzie wprowadzić jednolity system zarządzania ryzykiem, ze względu na różnorodność produkcji rolniczej krajów Wspólnoty oraz odmienność ich warunków regionalnych, ekonomicznych i społecznych. W kontekście zmian pogodowych rozważa się również kwestię poprawy praktyk adaptacyjnych, których celem jest łagodzenie skutków zmian klimatu.

Do roku 2020 Unia Europejska w całym zużyciu energii założyła zwiększenie udziału biopaliw do 10%, a odnawialnej energii do 20%. Osiągnięcie tych warto-

ści ma na celu łagodzenie zmian klimatycznych, niemniej jednak takie rozwiązanie niesie zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Pozytywnym jego aspektem jest lepsze wykorzystanie istniejącego potencjału produkcyjnego, negatywnym zaś możliwość wzrostu kosztów produkcji, a tym samym wzrost ryzyka cenowego. Poza tym, problem ten jest niezwykle ważny również z tego powodu, że wzrost biomasy przeznaczanej do produkcji energii istotnie może ograniczyć globalną podaż żywności. Wzrastające zapotrzebowanie na biopaliwa także przemawia za pełniejszym wykorzystaniem gruntów ornych, a to oznacza odrzucenie koncepcji odłogowania [1]. Wyłączenie gruntów z uprawy miało być antidotum na ograniczenie nadwyżek produkcji rolniczej. W obecnych warunkach przewidywanego zwiększonego zapotrzebowania na zboża, pełna rezygnacja z odłogowania wymaga rozpatrzenia możliwości nowego wykorzystania gruntów ornych. Proponuje się również, aby mechanizm odłogowania został utrzymany na poziomie 0%, który można wykorzystać jako narzędzie zarządzania podażą w sytuacji znacznego pogorszenia warunków rynkowych. W odniesieniu do kwestii ryzyka pojawia się zatem coraz ostrzej problem racjonalnego użytkowania gruntów pod uprawy roślin na cele energetyczne [11].

Sprawą kluczową w UE jest zagwarantowanie zrównoważonej gospodarki wodnej. Problem ten jest szczególnie istotny ze względu na zmiany klimatu, prowadzące do narastania ryzyka suszy, a co za tym idzie do niedoboru wody. W ramach reformy polityki rolnej przewiduje się integrację zagadnień powiązanych z gospodarką wodną z odpowiednimi jej instrumentami. Zwraca się uwagę na rolę poszczególnych regionów w transferze innowacji technologicznych w dziedzinie gospodarki wodnej, zwłaszcza odnoszących się do wymiany informacji i partnerstw strategicznych. W celu ograniczenia ryzyka niedoboru wody podkreśla się duże znaczenie racjonalnego wykorzystania funduszy strukturalnych, które będą sprzyjać poprawie i modernizacji istniejącej infrastruktury i technologii oraz rozbudowie technologii ekologicznych. Działania te mają służyć poprawie gospodarowania wodą i zaopatrzenia w wodę dobrej jakości. Dla ograniczenia skutków ryzyka niedoboru wody zamierza się podjąć działania adaptacyjne, takie jak: budowa infrastruktury regulującej bieg wód, zrównoważone, powtórne wykorzystanie ścieków czy odsalanie wody. W związku z wejściem w życie ramowej dyrektywy wodnej nasila się problem ryzyka dochodowego. W tym kontekście niezwykle istotne będzie wprowadzenie płatności, które posłużyłyby rolnikom do pokrycia możliwych strat w dochodach. Do tej pory nie ma jeszcze konkretnych rozwiązań w tym obszarze.

Zachowanie różnorodności biologicznej jest konsekwencją restrykcyjnych reguł i regulacji, których muszą przestrzegać rolnicy w Unii Europejskiej. Dostosowywanie się do tych norm pociąga za sobą ogromne koszty, znacznie osłabiające pozycję konkurencyjną rolników unijnych na rynkach międzynarodowych i prowadzące do narastania ryzyka dochodowego.

Reasumując, należy jednak zauważyć, że przedstawiona propozycja reformy WPR nadal może stanowić źródło niepokoju, ze względu na brak konkretnych

rozwiązań w zakresie, między innymi, odpowiednich mechanizmów niwelujących ciągle jeszcze duże zróżnicowanie wparcia bezpośredniego między państwami członkowskimi, czy też skutecznych mechanizmów wspierających dostosowanie różnych obszarów i sektorów rolnictwa europejskiego do nowej sytuacji związanej z ograniczaniem interwencji, dalszym oddzieleniem płatności od produkcji oraz silną konkurencją zewnętrzną.

Podsumowanie

Zmniejszenie interwencyjnej roli polityki rolnej będzie zasadniczym kierunkiem reformy WPR na najbliższe lata. Dokonujące się zmiany, zwłaszcza wzrost zagrożeń zakłócających produkcję rolniczą, wyraźnie wskazują na konieczność przeprowadzenia reformy WPR dotyczącej zarządzania ryzykiem i dostosowania jej do nowych warunków funkcjonowania rolnictwa. Jednolity system zarządzania ryzykiem w rolnictwie UE to daleko idące uproszczenie. Przegląd WPR wskazuje, że różnorodność rolnictwa europejskiego stwarza konieczność istnienia elastycznych instrumentów zarządzania ryzykiem, przy jednoczesnym zachowaniu wspólnych zasad i pewnej unifikacji. Ze względu na stopniowe odchodzenie państw od interwencyjnej, doraźnej pomocy, a co za tym idzie – zwiększonej ekspozycji podmiotów sektora rolnego na ryzyko cenowe, istnieje konieczność wykorzystywania istniejących lub poszukiwania nowych form zabezpieczeń. Wynika to z faktu, iż dotychczasowe instrumenty wydają się niewystarczające, zwłaszcza w obliczu wzrastającej zmienności i wahań cen produktów rolnych. W łagodzeniu zmienności cenowej pomocna jest finansowa kontrola ryzyka poprzez jego transfer za pomocą tradycyjnych metod ubezpieczeniowych, jak również rozwój innowacyjnych instrumentów jego kontroli. Jest wielce prawdopodobne, że producenci rolni będą oczekiwać nowoczesnych instrumentów do zarządzania ryzykiem cenowym i stabilizujących dochody. Należy jednak zauważyć, że instrumenty te powinny być tylko pomocne w ograniczaniu ryzyka, natomiast odpowiedzialność za jego finansowe skutki powinien zasadniczo ponosić producent rolny.

Literatura:

1. Adamowicz M.: Przegląd zdrowotny WPR jako podstawa przewidywanej reformy po 2013 roku [w:] *Rozwój sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle tendencji światowych*. Raport Programu Wieloletniego, nr 101. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
2. Buła P.: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach gospodarczych. Aspekt uniwersalistyczny*. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, 2003.
3. Cordier J., Erhel A., Pindard A., Courleux F.: *La gestion des risques en agriculture de la theorie a la mise on oeuvre: elements de reflexion pour l'action publique*. Notes et Etudes Economiques, nr 30, mars 2008.
4. Hamulczuk M., Rembisz W.: *Teoretyczne podstawy ryzyka cenowego i dochodowego w rolnictwie* [w:] *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych* (red. nauk.: Hamulczyk M., Stańko S.). Raport Programu Wieloletniego, nr 113. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

5. Henisz-Matuszak A., Czyżewski A.: Podstawowe instrumenty interwencji państwa na rynku produktów rolniczych w Stanach Zjednoczonych w świetle struktury wydatków budżetowych na rolnictwo. Wnioski dla Unii Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, listopad 2006.
6. Hardaker J. B., Huirne R. B. M., Anderson J. R., Lien G.: Doping with risk in agriculture. Second edition. CABI Publishing, Cambridge, USA 2004.
7. Karczmarek T. T.: Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne. Wyd. II rozszerzone. Difin, Warszawa 2006.
8. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR. Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2007)722 wersja ostateczna. Bruksela, 20.11.2007.
9. Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie. Komisja Wspólnot Europejskich, SEC(2005)320, COM(2005)0074 końcowy. Bruksela 09.03.2005.
10. Catlett L. B., Libbin J. D.: Risk management in agriculture: a guide to futures, options and swaps. Tomson Delmar Learning, USA 2007.
11. Ocena funkcjonowania reformy WPR. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, NAT/409, Bruksela, 23 października 2008.
12. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie. COM(2005) 74 końcowy, NAT/279 Zarządzanie ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie, Bruksela 26.10.2005.
13. Preś J.: Zarządzanie ryzykiem pogodowym. Wydawnictwo Fachowe CedeWu, Warszawa 2007.
14. Reakcja Komitetów COPA i COGECA na wniosek legislacyjny Komisji dotyczący Przeglądu WPR, POCC(08)4079:6 SM, 14 lipca 2008.
15. Rembisz W.: Zarządzanie ryzykiem cenowym na rynkach rolnych [w:] Rynek rolny w ujęciu funkcjonalnym (red. nauk.: Rembisz W., Idzik M.). Wyd. WSiFiz, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
16. Wyzwania, jakie zmiany klimatyczne stanowią dla polityki strukturalnej i polityki spójności. Notatka Departamentu Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, IP/B/COMM/NT/2008_01, PE 405.382 z dnia 29.04.2008 r.
17. Zielona Księga. Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE. SEC(2007)849, Bruksela 29.06.2007.