

## Artykuły

WOJCIECH JÓZWIAK

DOI: 10.5604/00441600.1245837

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

Warszawa

### WSPÓLNA UNIJNA POLITYKA ROLNA PO 2020 ROKU – KONTYNUACJA OBECNEJ PRAKTYKI CZY ZERWANIE Z NIĄ

#### Abstrakt

*Centralne instytucje Unii Europejskiej i środowiska naukowe w niektórych krajach unijnych rozpoczęły prace, które pozwalają wstępnie zarysować kształt wspólnej polityki rolnej na kolejną unijną perspektywę finansową. Na podstawie analizy oficjalnych dokumentów polskich i unijnych oraz opracowań powstałych w środowiskach naukowych w artykule sformułowany został pogląd, że wspólna polityka rolna w następnej unijnej perspektywie finansowej nie będzie tylko nieco skorygowaną wersją polityki realizowanej obecnie. Okoliczności wymuszają bowiem wprowadzenie głębszych zmian, ale nie należy oczekiwać całkowitego zerwania z dotychczasową praktyką. Prace nad sformułowaniem wspólnej polityki rolnej na następną perspektywę finansową będą najprawdopodobniej wymagać od polskiego rządu szukania rozwiązań kompromisowych, a więc także ustępstw. Przewidywanie zakresu tych działań jest jednak niemożliwe przed poznaniem stanowisk innych krajów ugrupowania unijnego w przedmiotowej sprawie i bez oceny ich skłonności do kompromisu.*

**Słowa kluczowe:** polityka unijna po 2020 roku, unijna polityka rolna, polska polityka rolna, ewolucja polityki rolnej.

**Kody JEL:** Q11, Q13, Q14, Q18, Q19.

---

## Wstęp

Kraje Unii Europejskiej podsumowały dokonania pierwszych trzech lat wspólnej polityki rolnej realizowanej w ramach obecnej perspektywy finansowej, a centrum unijne, korzystając z tych ocen, w 2016 roku rozpoczęło prace nad określeniem kształtu tej polityki na kolejną perspektywę finansową, która zacznie się po 2020 roku.

W Polsce nie toczono debaty na szeroką skalę nad pożądanym kształtem przyszłej wspólnej polityki rolnej, ale prace w tym zakresie trwające na szczeblu rządowym doprowadziły 16 maja 2017 roku do przyjęcia przez polski rząd dokumentu pt. *Wspólna polityka rolna po 2020 roku – polskie priorytety* (Wspólna..., 2017). W dokumencie wyrażono opinię, że kolejne reformy wspólnej polityki rolnej umożliwiały rozwiązywanie narastających, różnorodnych problemów i były realizowane z zachowaniem „ciągłości wsparcia, wzmacniając orientację rynkową unijnego rolnictwa i rozszerzając jego funkcje publiczne” (Wspólna..., 2017). Dokument prezentuje też ocenę, że istniejące „rozwiązania prawne pozostawiają miejsce do dalszej modernizacji WPR [wspólnej polityki rolnej, przyp. W.J.], w sposób ewolucyjny, bez fundamentalnych zmian struktury tej polityki” (Wspólna..., 2017). Rząd RP planuje jednak popierać tylko te nowe rozwiązania, które zapewnią równe warunki konkurencji na rynku unijnym i równe traktowanie obywateli krajów współtworzących Unię, a stanowisko to jest zgodne ze stanowiskiem obu izb polskiego parlamentu. W kwestiach rolnych rząd zamierza natomiast zabiegać o: wyrównanie poziomu dopłat bezpośrednich dla producentów rolnych w państwach członkowskich, stabilizację rynków rolnych, działania służące poprawie funkcjonowania łańcucha żywnościowego, a w tym o ochronę małych gospodarstw rolnych i wprowadzenie efektywniejszych instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym oraz cenowym w gospodarstwach większych, jak również realne uproszczenie instrumentów stosowanych we wspólnej polityce rolnej i lepszą koordynację tej polityki z innymi politykami unijnymi (środowiskową, spójności, zdrowotną itd.). Cytowany dokument przedstawia na dziewięciu stronach uszczegółowione kryteria, którymi Rząd RP będzie kierować się w pracach nad wspólną polityką rolną na następną perspektywę finansową.

Prezentowany artykuł ma na celu dokonanie wstępnej oceny możliwości zrealizowania powyższych zamysłów rządowych. Co się jednak stanie, jeśli nie będzie to możliwe? Na szczęście w cytowanym dokumencie znajduje się stwierdzenie, że odzwierciedla on stan poglądów aktualny w dniu jego powstania oraz że sformułowane w nim kryteria oceny mogą być aktualizowane na kolejnych etapach procesu tworzenia wspólnej polityki rolnej na następną perspektywę finansową.

### **Przyszła wspólna polityka zależeć będzie od zmiany struktury wydatków budżetu unijnego**

Przekonanie, że przyszła wspólna polityka rolna powstanie w wyniku niewielkich korekt polityki realizowanej współcześnie, przewijało się w literaturze

tematu już wcześniej, między innymi w opracowaniu Isermeyera z 2014 roku (Isermeyer, 2014). Jego autor podkreśla, że społeczeństwo niemieckie jest zainteresowane nie tylko produkcją żywności, ale także różnorodnością biologiczną obszarów wiejskich, jakością wód, dobrostanem zwierząt i zmniejszaniem dysparytetu dochodowego ludności rolniczej. Omawiany autor, wykorzystując opinie formułowane przez organizacje producentów rolnych i wiedzę o polityce finansowej rządu federalnego swego kraju, formułuje opinię, że podstawowe zasady realizowanej obecnie polityki rolnej pozostaną w mocy po 2020 roku, choć zapewne nastąpią określone jej korekty. Jest przekonany, że reforma wspólnej polityki rolnej po 2020 roku nie ma szans na powodzenie, jeśli nastąpi ograniczenie wydatków budżetu unijnego na ten cel. Należy zatem zachować obecny system finansowania tej polityki, ale celowe jest wprowadzenie następujących zmian wydawania dysponowanych środków:

- należy stopniowo likwidować Filar I wspólnej polityki rolnej, a proces ten może zapoczątkować rozstrzygnięcie kwestii, czy konieczne jest subwencjonowanie wszystkich gospodarstw rolnych i sformułowanie zaleceń zapewniających upowszechnienie metod produkcji zgodnych z oczekiwaniami społecznymi, z ewentualną możliwością wzrostu ich cen;
- obecny Filar II należy przekształcić w program rozwoju obszarów wiejskich przekraczający granice sektorowe;
- celowe jest ustanowienie nowego filara, ukierunkowanego na realizację oczekiwanych przez społeczeństwo działań chroniących dobra publiczne, ograniczających niekorzystne zmiany klimatu i zapewniających dobrostan zwierzętom, ale tylko takich, które byłyby komplementarne z poprawą konkurencyjności rolnictwa w krajach unijnych.

W ostatnich kilkunastu miesiącach ujawniły się okoliczności, które mogą podważyć przekonanie, że przyszła wspólna polityka rolna powstanie w wyniku niewielkich korekt polityki realizowanej obecnie. Nie są jasne skutki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Problemem stała się nasilona imigracja z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, a jego rozwiązanie wymagać będzie realizacji zapewne kosztownej polityki imigracyjnej. Wybrany niedawno nowy prezydent USA nalega, by kraje unijne zwiększyły wydatki na obronność. Poza tym nasilające się zjawisko populizmu, które ujawniło się w trakcie wyborów w kilku krajach unijnego ugrupowania i zagroziło nawet ustrojowi demokracji, wymusi przeznaczenie większych środków na politykę społeczną.

Na konieczne w Unii Europejskiej głębsze zmiany kwoty i struktury wydatków unijnego budżetu wskazuje *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE*, przygotowany przez Komisję Europejską i opublikowany pod koniec czerwca 2017 roku (*Dokument...*, 2017). Dokument ten wskazuje źródła środków finansowych, jak też sposób ich wydatkowania. W dalszej jego części jednak odniesiono się głównie do tej drugiej kwestii. W opisywanym

dokumencie podkreślono, że należy to czynić tak, by osiągnąć możliwie dużą tak zwaną europejską wartość dodaną. Pojęcie to obejmuje nie tylko korzystne skutki przedsięwzięć gospodarczych realizowanych ze środków unijnych, ale także kultywowanie i wspieranie wspólnych unijnych wartości – demokracji, wolności, praworządności, praw podstawowych, równości, solidarności i zrównoważonego rozwoju – po to, aby zapewnić pokój i dobrobyt społecznościom zamieszkującym kraje członkowskie. Ponadto dotyczy podejmowania działań na szczeblu unijnym, jeśli są one skuteczniejsze od tych podejmowanych na szczeblu krajowym, regionalnym bądź lokalnym. Debata ma wskazać scenariusz budżetu unijnego, który uwzględni istniejące obawy i oczekiwania obywateli krajów unijnych wynikające z nowej i skomplikowanej sytuacji.

Powyższy dokument zawiera pięć scenariuszy wydatków budżetu Unii w następnej perspektywie finansowej:

- Scenariusz I odzwierciedla realizowany obecnie program reform unijnych (UE-27), ale zakłada mniejszy niż obecnie udział wydatków na politykę spójności oraz rolną, po to by móc finansować nowe priorytety: bezpieczeństwo wewnętrzne, politykę migracyjną i obronną, solidniejsze kontrolowanie granic unijnych itd.;
- Scenariusz II zakłada znaczące ograniczenie budżetu unijnego, kładzie nacisk na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (sieci transeuropejskie, cła, ochronę konsumentów, agencje) i przewiduje znaczne ograniczenie wydatków na politykę spójności oraz rolną;
- Scenariusz III przewiduje możliwość zwiększenia budżetu w celu wsparcia działań wspólnych i zakłada wydatki takie jak w scenariuszu I, a także na stabilizację makroekonomiczną strefy euro (ochrona inwestycji, reasekuracja ubezpieczenia od bezrobocia, powstanie funduszu na finansowanie skutków zdarzeń natury katastroficznej – *rainy day fund*);
- Scenariusz IV to niższe wpływy z budżetu, ale wprowadzenie podatku: ekologicznego, od transakcji finansowych itp., a także ograniczony udział wydatków na politykę spójności i wspólną politykę rolną oraz skupienie się na priorytetach maksymalizujących europejską wartość dodaną, między innymi na rozwijaniu nowych form transportu oraz tworzenia i przesyłania energii elektrycznej, zwanych też transportem inteligentnym i inteligentnymi sieciami energetycznymi;
- Scenariusz V zakłada: znacząco większy budżet (jego reforma wykracza poza założenia scenariusza IV), podwyższenie wkładów własnych krajów członkowskich i znaczące dodatkowe finansowanie nowych priorytetów o bardzo dużej europejskiej wartości dodanej oraz działań zewnętrznych, a także większą kwotę środków finansowych na realizację wspólnej polityki rolnej.

Z powyższego wynika, że cztery scenariusze zakładają obniżenie wydatków na realizację wspólnej polityki rolnej. W uzasadnieniu tego rodzaju propozycji wskazano, że w efekcie dotychczas realizowanej polityki mieszkańcy krajów

unijnych mają dostęp do wysokiej jakości żywności po przystępnych cenach. Ceny żywności produkowanej w Unii są zbliżone do cen na rynku światowym, co pozwala eksportować znaczną jej część. Nadal jednak istnieją ogromne różnice w rozwoju rolnictwa, co różnicuje dochody gospodarstw rolnych. Mimo dopłat bezpośrednich, niedostateczne dochody osiągają gospodarstwa niewielkie, o niekorzystnych warunkach glebowo-klimatycznych oraz prowadzące produkcję na terenach podgórskich i górskich. Co gorsza, na wielu obszarach wiejskich brakuje alternatywnych źródeł dochodów. Grozi to narastaniem zjawiska wykluczenia społecznego ze wszystkimi jego skutkami negatywnymi i emigracją skutkującą sukcesją niepożądaną roślinności na dotychczasowych terenach rolniczych. Ograniczenie wydatków budżetu unijnego na wspólną politykę rolną nie może zatem pogorszyć sytuacji ekonomicznej posiadaczy gospodarstw niewielkich i funkcjonujących w niekorzystnych warunkach, a odwrotnie, nowy budżet powinien ją poprawić przez korektę poziomu dopłat bezpośrednich.

Użytki rolne zajmują niemal połowę powierzchni Unii, wobec tego produkcja rolni mają duży wpływ na ochronę zasobów naturalnych – gleby, wody, powietrza, bioróżnorodności, klimatu i krajobrazu. Gospodarstwa niewielkie i funkcjonujące w niekorzystnych warunkach zajmują mniejszą ich część, a zatem do jakiejś formy dopłat powinny mieć dostęp również gospodarstwa większe, ponieważ korzystanie z dopłat jest obwarowane koniecznością spełnienia określonych warunków służących konserwacji lub poprawie jakości zasobów dóbr naturalnych. Wydarzenia lat ostatnich pokazują, że z budżetu Unii niejednokrotnie trzeba było czerpać środki na doraźne wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych (przykładem jest zakaz importu niektórych produktów rolnych do Rosji). Wskazuje to, że środki na przyszłą wspólną politykę rolną powinny służyć przede wszystkim wzmocnieniu narzędzi umożliwiających ograniczenie ryzyka przyrodniczego i cenowego, na jakie narażone są wszystkie gospodarstwa rolne.

Wsparcie, z jakiego korzystają gospodarstwa rolne w krajach unijnych, wywiera korzystny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy obszarów wiejskich. Przyszłe niższe dopłaty dla producentów rolnych będą zatem wymagać jakiegoś innego sposobu finansowania tego rozwoju. Środki na ten cel zapewni najprawdopodobniej polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Bliższa charakterystyka opisanych wyżej scenariuszy potwierdza powyższy wywód. W scenariuszu I wydatki na wspólną politykę rolną mają w większym stopniu niż obecnie wspierać gospodarstwa niewielkie, położone na obszarach górzystych i w regionach słabo zaludnionych. Wszystkie gospodarstwa otrzymają też wsparcie ukierunkowane na ograniczenie ryzyka, a rozwój obszarów wiejskich będzie wspierany środkami przeznaczonymi na inwestowanie w działania rolnośrodowiskowe. Scenariusz II zakłada wsparcie gospodarstw rolnych takie jak w scenariuszu I, ale obszary wiejskie nie otrzymają wsparcia do inwestycji mających związek z działaniami rolnośrodowiskowymi. W scenariuszu III przewidziano identyczne wydatki na realizację wspólnej polityki rolnej jak w scena-

riuszu I. Scenariusz IV charakteryzuje się również ograniczeniem kwot płatności bezpośrednich oraz skupieniem uwagi na gospodarstwach niewielkich oraz na tych funkcjonujących na terenach górzystych i w regionach słabo zaludnionych, a także na działaniach rolniczych ograniczających niekorzystny wpływ prowadzenia produkcji rolniczej na środowisko i zmiany klimatu. Ponadto wszystkie gospodarstwa otrzymają wsparcie ukierunkowane na ograniczenie ryzyka.

Tylko scenariusz V zawiera założenie o wzroście wydatków budżetu unijnego na politykę rolną.

Dla rolnictwa znaczenie mają nie tylko środki wydatkowane na realizację wspólnej polityki rolnej, ale także te wydatkowane na politykę spójności, ponieważ część środków przeznaczanych na ten cel obecnie pośrednio wspiera pożądane przemiany zachodzące na obszarach wiejskich. Z omawianego dokumentu wynika, że środki te też będą najprawdopodobniej mniejsze w następnej perspektywie finansowej, i to we wszystkich analizowanych pięciu scenariuszach. Zakłada się, że ograniczeniu zakresu polityki spójności w scenariuszach I-IV towarzyszy realizacja polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, z naciskiem położonym na przedsięwzięcia ograniczające skalę: zjawiska wykluczenia społecznego, bezrobocia, emisji gazów cieplarnianych do atmosfery i niekorzystnych zjawisk natury ekologicznej. Scenariusz I przewiduje jednak mniejsze wsparcie inwestycji realizowanych w regionach, co wymusi wzrost poziomu ich krajowego współfinansowania. W scenariuszu II przyjęto zaś, że wsparcie w ramach polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej otrzymają jedynie państwa objęte polityką spójności i działania na rzecz współpracy transgranicznej. Scenariusz III zakłada wydatki takie jak w scenariuszu I, natomiast w scenariuszu IV przyjęto, że polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej obejmie tylko rejony uboższe oraz przedsięwzięcia na rzecz współpracy transgranicznej.

Założenia scenariusza V odbiegają od założeń przedstawionych wyżej. Przyjęto w nim bowiem, że polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej ma służyć wzmocnieniu współpracy terytorialnej oraz wymiaru socjalnego (na przykład interesy dzieci) i miejskiego (na przykład wykorzystanie wiedzy o wiodącej roli aglomeracji miejskich w rozwoju gospodarczym).

### **Przyszła wspólna polityka rolna może zależeć także od opinii konsumentów o polityce realizowanej obecnie**

Każdy mieszkaniec krajów unijnych jest zarazem konsumentem wytwarzanej na terenie Wspólnoty żywności, więc ogólnie ma wyrobioną opinię na jej temat, a czasem także na tematy z nią bezpośrednio związane, takie jak rolnictwo i polityka rolna. Opinie te mogą zatem wywrzeć wpływ na wybór scenariusza przyszłych wydatków budżetowych Unii i to niekoniecznie jednego z pięciu wyżej przedstawionych, a tym samym pośrednio przesądzić o kształcie przyszłej wspólnej polityki rolnej. Charakterystykę między innymi tych poglądów

zawiera opracowanie z 2016 roku dwójga autorów holenderskich – Fresco i Poppe (2016). Opracowanie to jest pewnego rodzaju wizją, ale ma ono solidne oparcie w wynikach badań naukowych, gdyż jego autorzy korzystali z 29 opracowań szczegółowych.

Omawiani autorzy są przekonani, że część opinii formułowanych na temat wspólnej polityki rolnej i kwestii pochodnych jest błędna.

Według Fresco i Poppe nie do przyjęcia jest dość powszechnie formułowana opinia, że rolnictwo w krajach unijnych przeżywa kryzys porównywalny z tym z lat osiemdziesiątych XIX wieku i lat trzydziestych XX wieku. Media często informują o sprzedaży gospodarstw rolnych, a statystyki o malejącej liczbie gospodarstw. Rzeczywistość jest jednak inna. Zagregowany dochód rolnictwa w krajach unijnych wzrósł o około 1/5 od 2005 roku, a wysokie ceny ziemi świadczą o tym, że inwestowanie w rolnictwie ma sens. W niekorzystnej sytuacji są tylko producenci rolni dzierżawiący ziemię, a w najgorszej – ludzie młodzi, którzy chcą utrzymać się z prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Producenci rolni muszą jednak zwiększać powierzchnię gospodarstw, by utrzymać wygospodarowany dochód realny na poziomie co najmniej niezmiennym, bo tylko inwestowanie podwyższa dochód w tempie zbliżonym do wzrostu tempa dochodu parytetowego. Trwa więc wykup ziemi od tych producentów rolnych, którym nie udało się utrzymać na rynku. W rezultacie wyjątkiem przestały być gospodarstwa uprawiające 50 ha pomidorów, utrzymujące 2000 krów, czy prowadzące produkcję polową na 2000 ha, a w kilku nowo przyjętych w skład Unii państwach można spotkać gospodarstwa jeszcze większe. Rolnictwo zatem funkcjonuje, lecz jego kształt stale się zmienia.

Inni krytycy obecnej wspólnej polityki rolnej podkreślają słabość organizacyjną nie tylko rolnictwa, lecz także pozostałych ogniw łańcucha żywnościowego. Powołują się przy tym na skandale z powodu złej jakości żywności powodowane oszustwami lub błędami ludzkimi. Ponoć tylko hiszpańska oliwa, austriackie wino, belgijski i francuski drób, holenderskie mięso końskie i brytyjska wołowina uniknęły z tego powodu krytyki o rozmiarach skandalu.

Mieszkańców krajów unijnych niepokoją też straty środowiskowe powodowane głównie: dużymi nakładami agrochemikaliów, lekarstwami dla zwierząt, stosowaniem nawozów naturalnych wydzielających nieznosne odory i niebraniem pod uwagę skutków niekorzystnych zmian klimatu powodowanych emisją gazów cieplarnianych.

Powyżsi autorzy podkreślają jednak, że to właśnie dzięki „industrializacji” nastąpił przełom w produkcji żywności. W Unii Europejskiej nie ma zjawiska głodu, a żywność jest tańsza (udział wydatków mieszkańców krajów Unii na ten cel jest obecnie o około 2/3 mniejszy niż w połowie ubiegłego wieku) i bezpieczniejsza. Zmiany w łańcuchu żywnościowym doprowadziły poza tym do uniezależnienia podaży od lokalnych zasobów, poszerzenia oferty rynkowej żywności oraz do poprawy zdrowia mieszkańców.

Trudno jest też zgodzić się z poglądem o szkodliwości międzynarodowego handlu żywnością. Niektórzy postrzegają bowiem Unię jako importera soi z Ameryki Południowej, ryb z Azji i produktów tropikalnych z Afryki, co ich zdaniem powoduje w tych regionach problemy środowiskowe, jak na przykład zasolenie i erozję gleb. Są też tacy, którzy postrzegają handel międzynarodowy jako rodzaj zaboru ziemi, co szkodzi rozwojowi tamtych obszarów świata. Jest jeszcze trzecia grupa krytyków, którzy wskazują na bezsens eksportu europejskiego mięsa czerwonego i drobiowego, ponieważ tworzy to wielkie obciążenie dla środowiska przyrodniczego Europy. Z wyżej wymienionych poglądów płynnie wniosek, że Unia powinna prowadzić politykę samowystarczalności żywnościowej.

Tymczasem Unia jest od szeregu lat eksporterem netto żywności, około 1/4 żywności wytwarzanej przez Wspólnotę trafia na eksport. Eksportowana jest żywność najwyższej jakości dla osób z klasy średniej w krajach niemal całego świata. Unia importuje natomiast głównie pasze i produkty wytwarzane na obszarach o klimacie tropikalnym, co z kolei wspiera rozwój gospodarczy krajów Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej.

Unia wnosi też określony wkład do rozwoju rolnictwa w wielu innych regionach świata, eksportując nasiona i inne środki produkcji oraz świadcząc usługi specjalistyczne.

Źródłem nieporozumień są również obciążenia środowiskowe powodowane handlem międzynarodowym żywnością. Emisja dwutlenku węgla z transportu jest bowiem bardzo mała w porównaniu z emisją w trakcie produkcji żywności, jej magazynowania, schładzania itp. Poza tym import dóbr wytwarzanych przez efektywnie działających producentów lub w okresie zimowym przynosi mniejsze obciążenia środowiska, niż nieefektywna lokalna produkcja i magazynowanie wytwarzanych dóbr.

Jeszcze inni krytycy głoszą pogląd, że wspólna polityka rolna jest droga i prowadzi do nadprodukcji. Prawdą jest, że udział wydatków budżetu unijnego na realizację wspólnej polityki rolnej sięga 40%, podczas gdy udział wydatków na inne ważne cele – politykę obronną i socjalną, rozwijanie badań naukowych czy edukację – jest znacząco mniejszy. Krytycy zapominają jednak, że poszczególne państwa członkowskie przeznaczają na te cele duże kwoty z własnych budżetów, natomiast tylko niewielkie sumy na realizację polityki rolnej. Pomija się również fakt, że wspólna polityka rolna wniosła ogromny wkład w ochronę środowiska i krajobrazu, ponieważ – jak to już wspomniano wcześniej – każdy producent rolny korzystający z dopłat ma obowiązek przestrzegać stosownych reguł na zasadzie *cross-compliance*.

Istotne jest natomiast, że zmiana klimatu polegająca na wzroście temperatur powietrza zaczęła nasilać ekstremalne zjawiska pogodowe – powodzie, susze i huragany, oraz rozprzestrzenianie się nieznanych dotąd chorób roślin i zwierząt, które nie dość, że ograniczają produktywność rolnictwa, to zwiększają wa-



hania podaży produktów pochodzenia rolniczego. Nadal więc, mimo dokonującego się postępu w skali globu, około trzy miliardy ludzi cierpi z powodu głodu lub niedożywienia. Szacuje się, że Ziemia może wyżywić około 10 miliardów ludzi, ale pod warunkiem racjonalnego oddziaływania na: pogodę, zasoby wody, żyzność gleby i rozprzestrzenianie się chorób oraz szkodników.

Unia Europejska ma większy udział gleb dobrej jakości niż inne obszary świata. Ma też wystarczające zasoby wody i korzystny klimat. Co więcej producenci rolni i menedżerowie firm przemysłu żywnościowego dysponują znakomitymi technologiami i chętnie korzystają z innowacji. Unia może więc dostarczać krajom innych obszarów świata brakującą żywność i wypróbowane technologie jej wytwarzania.

Jest jeszcze jedna kwestia wymagająca rozwiązania. W skali globu około 1,5 mld ludzi cierpi z powodu otyłości, głównie w krajach bogatych. Znane są zależności między odżywianiem się a zdrowiem i wiadomo, że część chronicznych chorób (cukrzyca drugiego stopnia, choroby sercowo-naczyniowe, niektóre rodzaje raka) ma związek ze spożywaną żywnością.

Analiza negatywnych opinii na temat obecnej wspólnej polityki rolnej i zagadnień pochodnych wskazuje, że nie zawsze są one w pełni obiektywne. Krytyka ta zwraca jednak uwagę na fakt, że realizowana polityka rolna zapewnia konsumentom tanią żywność, a producentom rolnym sprawdzającym się na rynku przyzwoite dochody, ze szkodą dla klimatu, środowiska, krajobrazu, a czasem również dla jakości żywności.

Miejsce wspólnej polityki rolnej musi więc zająć nowa polityka, którą przywoływani autorzy nazwali wspólną polityką rolną i żywnościową<sup>1</sup>. Jej akceptacja wymagać będzie uznania, że kwestie ochrony środowiska i interesu konsumentów są równie ważne jak interesy społeczności rolniczej oraz faktu, że wszystkie ogniwa łańcucha żywnościowego (rolnictwo, przetwórstwo surowców pochodzenia rolniczego, handel żywnością, producenci środków produkcji dla rolnictwa) są nierozzerwalnymi częściami jednej dużej całości, jaką jest gospodarka żywnościowa.

Omawiani autorzy formułują pięć założeń wspólnej polityki rolnej i żywnościowej. Na pierwszym miejscu stawiają tezę, że dieta obywateli Unii Europejskiej powinna być mniej kaloryczna i bardziej zrównoważona pod względem elementów składowych. Dzięki temu będzie z całą pewnością zdrowsza, a pośrednio służyć będzie ograniczeniu niekorzystnych zmian klimatu. Podstawowym krokiem w realizacji tego zamysłu jest wprowadzenie prawdziwych kosztów produkcji żywności, uwzględniających przede wszystkim koszt emisji dwutlenku węgla w całym łańcuchu żywnościowym, a to oznacza, że obowiązkiem takim powinny być objęte również większe gospodarstwa rolne.

---

<sup>1</sup> Opis tej polityki sugeruje, że raczej powinna ona nosić nazwę wspólnej polityki żywnościowej i środowiskowej.

Wzrost cen żywności nie rozwiąże wszystkich problemów diety. W tym celu rządy i instytucje pozarządowe powinny wykorzystać inne instrumenty, takie choćby jak edukacja i doradztwo.

Druga teza związana z opracowaniem wspólnej polityki rolnej i żywnościowej nawiązuje do pierwszej i do ustaleń na szczycie klimatycznym w Paryżu w grudniu 2015 roku, które wskazały na zasadność zmiany wspólnej polityki rolnej. Oczywiście bezpieczeństwo żywnościowe należy zapewnić, ale nie znaczy to, że produkcja i konsumpcja żywności nie mogą wnieść wkładu do procesu ograniczania tempa zmian klimatu. Emisję dwutlenku węgla ogranicza na przykład stosowanie naturalnych nawozów organicznych przez gospodarstwa rolne (obornik, tak zwane nawozy zielone, odpowiednio spreparowana słoma itd.). Emisję gazów cieplarnianych ogranicza też chów alkiegowy w miejsce chowu pastwiskowego, ponieważ pozwala to rozwiązać problem utylizacji odchodów. Przykłady te wskazują, że handel pozwoleniami na emisję dwutlenku węgla przez gospodarstwa rolne może również mieć swój wkład (tak jak ETS w przemyśle) do ekosystemu światowego.

Trzecia teza nawiązuje do praktycznych dokonań kilku firm handlowych i firm zajmujących się przetwórstwem surowców pochodzenia rolniczego. Podjęły one działania służące ograniczeniu niekorzystnych zmian klimatu i środowiska, zachęcając producentów rolnych do zmiany zachowań na bardziej ekologiczne i uruchamiając system monitorujący ich dokonania. Niektóre z tych rozwiązań idą nawet dalej niż regulacje rządowe. Inne duże firmy łańcucha żywnościowego złożyły udziałowcom i opinii publicznej obietnice uruchomienia procesów gospodarczych neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla (*carbon-neutral production process*). Tego rodzaju działania pozwalają firmom prywatnym umacniać swoją markę i wychodzą naprzeciw oczekiwaniom konsumentów. Wzmacniają nadto wysiłki Unii i rządów ukierunkowane na produkcję bezpiecznej żywności w sposób jak najmniej zagrażający środowisku i jak najmniej wpływający na zmiany klimatu, prowadząc zarazem do kształtowania cen żywności z uwzględnieniem wszystkich kosztów jej pozyskiwania.

Czwarta teza jest prawdopodobnie sformułowana przedwcześnie. Zakłada ona, że ważnym sposobem ograniczania wpływu na środowisko nakładów pestycydów, nawozów mineralnych i spalania nośników energii w trakcie procesu produkcji rolnej będzie wykorzystywanie informacji gromadzonych w wyniku rozwoju technologii komunikacyjnych. Niektórzy producenci rolni już od jakiegoś czasu korzystają z takich informacji, na przykład w wyniku stosowania maszyn tak zwanego rolnictwa precyzyjnego. Należy jednak wątpić, czy już na początku lat dwudziestych tego wieku rozwój technologii komunikacyjnych umożliwi władzom lokalnym bieżące śledzenie przyczyn zmian jakości wody, bioróżnorodności czy krajobrazu w taki sposób, aby umożliwić odpowiednie reagowanie na te zjawiska. Należy bowiem zdawać sobie sprawę, że w następnej perspektywie finansowej nadal tylko część producentów rolnych w krajach Unii Europejskiej będzie mieć maszyny umożliwiające stosowanie rolnictwa precyzyjnego.

Piąta i ostatnia teza brana pod uwagę przez przywoływanych autorów w formułowaniu kształtu proponowanej wspólnej polityki rolnej i żywnościowej na lata po 2020 roku nawiązuje do adaptacji w gospodarce żywnościowej innowacji polegających na prowadzeniu biznesu w formie sieci czy platform (przykładami są Airbnb i Uber). Doświadczenie uczy jednak, że chęć zrzeszania się producentów rolnych, choćby w formie grup czy organizacji, narasta zbyt wolno, by powyższe innowacyjne i nie dość jeszcze wypróbowane formy organizacyjne firm mogły zaistnieć w gospodarce żywnościowej już po 2020 roku.

Fresco i Poppe doszli do wniosku, że duża część unijnej opinii publicznej nie jest zadowolona z obecnie realizowanej wspólnej polityki rolnej. Ważną tego przyczyną jest ich zdaniem zbyt mało precyzyjne zdefiniowanie tej polityki i jej nadmierne uproszczenie. Jak wiadomo ma ona obecnie dwa filary. Pierwszy za pośrednictwem płatności bezpośrednich zasila dochody gospodarstw i zapewnia im stabilność rynkową. Producenci rolni mają dostęp do takich dopłat wtedy, gdy podejmują określoną liczbę działań z zakresu ochrony środowiska. Drugi filar natomiast: wspiera rozwój obszarów wiejskich i wdrażanie innowacji, służy ochronie natury i pozytywnemu oddziaływaniu na bioróżnorodność oraz ułatwia umacnianie pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych.

By sprostać wymogom podatników UE, wspólna polityka rolna powinna być zatem przekształcona we wspólną politykę rolną i żywnościową. Innymi słowy konieczna jest zmiana sposobu myślenia. Scenariusz takiej polityki zakłada przekształcenie obecnej wspólnej polityki rolnej w trzy filary i dodanie do nich dwu nowych. Uprości to logikę interwencji w wyniku precyzyjnego zdefiniowania filarów.

Filary wspólnej polityki rolnej i żywnościowej objętyby: A – wsparcie dochodów producentów rolnych i ograniczenie ryzyka zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe mieszkańcom krajów unijnych; B – kwestie publiczne i usługi ekosystemowe, które nie są brane pod uwagę w procesach rynkowych; C – wspieranie innowacji służących rozwojowi obszarów wiejskich i poprawie jakości życia tamtejszych mieszkańców; D – politykę żywnościowo-konsumencką adresowaną do konsumentów, handlu detalicznego i przemysłu rolno-żywnościowego, a ukierunkowaną na upowszechnianie zdrowszej diety (działanie takie przyniosłoby postęp w stanie zdrowia ludzkiego i jednocześnie zmniejszyłoby presję całego łańcucha żywnościowego na klimat); oraz E – monitorowanie i badania pozwalające korygować nową politykę w oparciu o wiedzę na temat jej skutków.

Fresco i Poppe są przekonani, że zastąpienie wspólnej polityki rolnej wspólną polityką rolną i żywnościową doprowadzi do powstania bardziej zrównoważonego niż obecnie systemu produkcji żywności. Nawet gdyby pominąć niektóre z wyżej przedstawionych założeń scenariusza proponowanej polityki, niemożliwe do zrealizowania w krótkim terminie, nowa polityka umożliwiłaby utrzymanie obecnego stanu poczucia bezpieczeństwa żywnościowego i dostępu

mieszkańców krajów unijnych do bezpiecznej żywności oraz do nie gorszej niż obecnie ochrony interesów ludności rolniczej. Zezwoliłaby natomiast na skuteczniejsze niż obecnie rozwiązywanie problemów, takich jak narastanie zjawiska otyłości, zmniejszenie strat żywności i w rezultacie intensywniejsze ograniczanie niekorzystnych zmian klimatu, bioróżnorodności i krajobrazu.

Realizacja opisywanego scenariusza polityki rolnej na kolejną perspektywę finansową spowodowałaby oczywiście wzrost cen żywności. Politykę tę należałoby zatem sformułować tak, by wzrost cen następował stopniowo. Wtedy wyższe koszty utrzymania obywateli, wynikające ze wzrostu cen żywności, mogłyby być rekompensowane niższymi podatkami i obniżaniem stawek ubezpieczeniowych ze względu na niższe koszty leczenia. Wyższe ceny żywności ograniczyłyby też koszty transportu żywności na długie dystanse i spowodowały wzrost zainteresowania żywnością ekologiczną, czyli tą wytwarzaną z surowców pozyskiwanych metodami organicznymi. Należałoby się jednak liczyć z ograniczeniem skali eksportu żywności produkowanej w krajach unijnych.

### Podsumowanie

Obecnie trwają prace nad kształtem wspólnej polityki rolnej, która będzie realizowana w następnej unijnej perspektywie finansowej. Stanowisko polskiego rządu w tej sprawie polega na zabieganiu o: wyrównany poziom dopłat bezpośrednich dla producentów rolnych w państwach członkowskich; stabilizację rynków rolnych; działania służące poprawie funkcjonowania łańcucha żywnościowego, opierające się głównie na ochronie interesów małych gospodarstw rolnych i wprowadzenie efektywniejszych instrumentów ograniczających ryzyko funkcjonowania gospodarstw większych; realne uproszczenie instrumentów stosowanych we wspólnej polityce rolnej i lepszą koordynację tej polityki z innymi politykami unijnymi (środowiskową, spójności, zdrowotną itd.).

Istotną kwestią jest kwota środków, jaka zostanie przeznaczona na realizację wspólnej polityki rolnej, ponieważ zdecyduje to o jej zakresie. Oficjalny dokument unijny otwierający debatę na temat przyszłego budżetu zawiera zwięzłe charakterystyki pięciu jego scenariuszy, spośród których cztery zawierają założenie o ograniczeniu wydatków na ten cel i na politykę spójności, która dotąd w części wspierała również rozwój obszarów wiejskich. Jest to spowodowane koniecznością finansowania nowych priorytetów – poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i aktywniejszej polityki migracyjnej, obronnej, społecznej, środowiskowej itd.

Zakłada się, że przyszła wspólna polityka rolna w większym stopniu niż obecnie uzna interesy ekonomiczne nie tylko gospodarstw małych, jak tego chce polski rząd, ale także tych położonych na obszarach górzystych i w regionach słabo zaludnionych. Wszystkie gospodarstwa otrzymałyby też wsparcie ukierunkowane na ograniczenie ryzyka, a to umocniłoby stabilizację rynków rolnych, o co również zabiega polski rząd. Beneficjenci tego wsparcia by-

liby oczywiście, tak jak dotąd, zobowiązani do realizacji odpowiednich działań na rzecz środowiska. Gospodarstwa utraciłyby jednak wsparcie na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Ograniczyłyby to możliwości ekspansji gospodarczej przedsiębiorstw rolnych średniej wielkości i w rezultacie ograniczyłyby tempo przyrostu liczby gospodarstw krajowych, wyróżniających się zdolnością konkurencyjną, zapoczątkowanego po akcesji (Józwiak, 2014; Kagan, 2016).

Wsparcie, z jakiego korzystają gospodarstwa rolne w krajach unijnych, wywiera obecnie pośrednio korzystny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy obszarów wiejskich. Niższe dopłaty dla producentów rolnych w przyszłości będą wymagać zatem jakiegoś innego sposobu finansowania tego rozwoju. Będą to najprawdopodobniej środki na realizację polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, która jednak będzie akcentować przedsięwzięcia ograniczające skalę zjawisk, takich jak: wykluczenie społeczne, bezrobocie, emisja gazów cieplarnianych i niekorzystne zjawiska natury ekologicznej.

Pierwszy i trzeci spośród scenariuszy z założeniem o ograniczeniu wydatków budżetu na politykę rolną i spójności zakłada nadto mniejsze wsparcie inwestycji w regionach, co wymusi wzrost stopnia ich krajowego współfinansowania. Jest to zatem próba renacjonalizacji części wspólnych dotąd działań unijnych. Scenariusz drugi zakłada ograniczenie zakresu nie tylko wspólnej polityki rolnej i polityki spójności, ale także innych wspólnych polityk i kładzie nacisk tylko na sprawne funkcjonowanie rynku unijnego. Czwarty z tych scenariuszy zawiera natomiast założenie, że wspólna polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej obejmie tylko rejony uboższe, co mogłoby być korzystne dla większości obszarów wiejskich w Polsce. Scenariusz ten akcentuje jednak priorytety maksymalizujące europejską wartość dodaną, która obejmuje nie tylko skutki podejmowanych działań gospodarczych, ale także dbałość o wspólne unijne wartości. Nie wiadomo jak te ostanie będą przekładać się na dostęp do unijnych środków budżetowych, ponieważ działania polskie w ostatnim okresie budzą kontrowersje w centralnych instytucjach unijnych i w części krajów Wspólnoty.

Jedynie piąty ze scenariuszy nakreślających ramy ogólnounijnej debaty o budżecie unijnym w następnej perspektywie finansowej zawiera założenie o wzroście wydatków budżetu unijnego na politykę rolną. Scenariusz ten jednak nawiązuje do koncepcji federalizacji Unii Europejskiej, co z całą pewnością nie pozostaje w zgodzie z pryncypiami polityki realizowanej obecnie w Polsce.

Może więc należałoby zwrócić uwagę na jeszcze inny scenariusz, jak choćby ten nakreślony przez Fresco i Poppe? Scenariusz ten zakłada, że ochrona środowiska i interesy konsumentów są równie ważne jak interesy społeczności rolniczej, więc należy odejść od polityki rolnej realizowanej obecnie. Istotne dla polityki opracowanej na podstawie tego scenariusza byłoby odrzucenie tezy przyświecającej wszystkim pięciu wyżej scharakteryzowanym scenariuszom, że żywność musi być tania, i przyjęcie założenia o liczeniu kosztów pro-

dukcji żywności uwzględniających koszt emisji dwutlenku węgla w całym łańcuchu żywnościowym. Oznacza to, że obowiązkiem takim powinny być objęte również gospodarstwa rolne, przynajmniej te większe. Pozwoliłoby to na utrzymanie dotychczasowych osiągnięć wspólnej polityki rolnej, a dodatkowo zapoczątkowałoby rozwiązywanie ważnych problemów, takich jak: narastanie zjawiska otyłości i związanych z tym chorób, zmniejszenie strat żywności, a w rezultacie skuteczniejsze ograniczanie niekorzystnych zmian klimatu, bioróżnorodności, krajobrazu itd.

Obecnie realizowana wspólna polityka rolna ma tę zaletę, że ceny żywności produkowanej w krajach unijnych są zbliżone do cen światowych. Polityka rolna nawiązująca do scenariusza Fresco i Poppe podniosłaby te ceny, a to wpłynęłoby negatywnie na unijny bilans handlu żywnością. Co gorsza możliwości produkcji żywności w Unii Europejskiej nie byłyby wykorzystywane w pełni, ze szkodą dla bilansu żywności w skali świata.

Przedwczesne są natomiast dywagacje o możliwości wyrównania poziomu dopłat bezpośrednich dla producentów rolnych w państwach członkowskich i możliwości uproszczenia wspólnej polityki rolnej. Powyższą uwagę można też odnieść do kwestii sposobu i zakresu koordynacji tej polityki z innymi politykami unijnymi. Te ostatnie będą bowiem opracowywane równoległe do procesu formułowania wspólnej polityki rolnej.

Na podstawie wyżej przedstawionej analizy można zatem sformułować pogląd, że wspólna polityka rolna w kolejnej perspektywie finansowej nie będzie tylko nieco skorygowaną wersją polityki realizowanej obecnie. Okoliczności wymuszają bowiem wprowadzenie zmian głębszych, ale nie należy spodziewać się całkowitego zerwania z dotychczasową praktyką. Prace nad sformułowaniem wspólnej polityki rolnej na następną perspektywę finansową będą więc najprawdopodobniej wymagać od strony polskiej poszukiwania rozwiązań kompromisowych, a więc i ustępstw. Przewidywanie zakresu tych działań jest jednak niemożliwe przed poznaniem stanowisk innych krajów Wspólnoty w przedmiotowej sprawie i bez oceny ich skłonności do kompromisu.

**Bibliografia:**

- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE* (2017). Komisja Europejska. COM (2017) 358 z dnia 28 czerwca 2017 r. Bruksela. Pobrano z: [https://ec.europa.eu/Poland/news/170628\\_finances\\_pl\\_\(2017\)](https://ec.europa.eu/Poland/news/170628_finances_pl_(2017)) (data dostępu: 29.06.2017).
- Fresco, L.O., Poppe, K.J. (2016). *Towards a Common Agricultural and Food Policy*. Wageningen: Wageningen University&Research.
- Isermeyer, F. (2014). *Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft-Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik*. Thünen Working Paper 30, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für ländliche Raum, Wald und Fischerei.
- Józwiak, W. (red.). (2014). *Rozwój krajowych przedsiębiorstw rolnych osób fizycznych w świetle idei „spirali wzrostu”*. Program Wieloletni 2011-2014, nr 113, Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Kagan, A. (2016). *Wybrane prawne determinanty konkurencyjności wielkotowarowych przedsiębiorstw rolnych*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Wspólna polityka rolna po 2020 roku – polskie priorytety* (2017). Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 16 maja 2017 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Maszynopis.

WOJCIECH JÓZWIAK

Institute of Agricultural and Food Economics  
– National Research Institute  
Warsaw

## THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY POST-2020 – CONTINUATION OF OR A BREAK FROM THE CURRENT PRACTICE

### Abstract

*Central institutions of the European Union and academic circles in some of the EU countries have launched works that enable to outline the Common Agricultural Policy for the next EU financial perspective. Based on analyses of the official Polish and EU documents and studies prepared by academicians, the paper formulates a view that the Common Agricultural Policy in the next EU financial perspective will not be only a slightly corrected version of the policy implemented today. The circumstances force more profound changes, but a full break from the existing political practice should not be expected. The works on the development of the Common Agricultural Policy for the next financial perspective will, most probably, require the Polish government to seek compromise solutions. However, it is impossible to predict the extent of these activities before getting to know the positions of other EU countries on the subject matter and without assessing their tendency to seek compromise solutions.*

**Keywords:** post-2020 EU policy, EU agricultural policy, Polish agricultural policy, evolution of agricultural policy.

*Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 08.09.2017.*