p-ISSN 0044-1600
e-ISSN 2392-3458

Zagadnienia Ekonomiki Rolnej
Problems of Agricultural Economics

www.zer.waw.pl

1(354) 2018, 9-38

DOI: 10.30858/zer/89613

Artykuły

SCENARIUSZE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ PO 2020 ROKU

EDWARD MAJEWSKI
AGATA MALAK-RAWLIKOWSKA

Abstrakt

Dynamiczny charakter zmian w otoczeniu rolnictwa oraz różne wizje polityki rolnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej powodują, że na ogół kształt wspólnej polityki rolnej jest wypadkową wielu sił i czynników. Mają one zarówno charakter egzogeniczny, związany z sytuacją na rynkach światowych, polityką gospodarczą w skali globalnej i w skali Unii Europejskiej, a także endogeniczny, w związku z przemianami w sektorze rolnictwa i w jego bezpośrednim otoczeniu. W aktualnie trwającej dyskusji na temat przeglądu WPR ujawniło się wiele kontrowersyjnych zagadnień i poglądów, które będą wpływać na ostateczny kształt WPR w kolejnej perspektywie budżetowej po 2020 roku.

Celem niniejszego opracowania jest krytyczny przegląd ewolucji polityki rolnej oraz określenie możliwych scenariuszy jej zmian w nowej perspektywie budżetowej po 2020 roku. Przystępując do przedstawienia możliwych scenariuszy przyszłej polityki rolnej, autorzy zwracają uwagę na pewne dylematy jej kształtowania, takie jak m.in: przewidywany wzrost globalnego popytu na żywność, ograniczanie poziomu intensywności produkcji w UE, racjonalność poziomu i alokacji wsparcia, problem kapitalizacji subsydiów w cenach ziemi, sprzeczne cele WPR, zróżnicowane oczekiwania krajów członkowskich czy konsekwencje brexitu dla WPR w kolejnej perspektywie budżetowej.

Prof. dr hab. Edward Majewski, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw; ul. Nowoursynowska 166, bud. 7, pok. 106, 02-787 Warszawa (edward_majewski@sggw.pl).
Dr inż. Agata Malak-Rawlikowska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, Wydział Nauk Ekonomicznych; ul. Nowoursynowska 166, bud. 7, pok. 110B, 02-787 Warszawa (agata_malak_rawlikowska@sggw.pl).

Zasadnicze reformy WPR dokonały się w latach 90. XX wieku w reakcji na presję międzynarodową i wyniki negocjacji GATT, a później WTO. Obecna reforma WPR musi zmierzyć się z innego rodzaju siłami zewnętrznymi, takimi jak kryzys strefy euro, ruchy dezintegracyjne (brexit) oraz integracyjne w strefie euro, napływ emigrantów, zagrożenie terroryzmem, a także pogłębiające się niekorzystne zmiany klimatyczne. Autorzy, na podstawie przeglądu literatury i własnych przemyśleń, przedstawiają sześć możliwych scenariuszy rozwoju WPR po 2020 roku. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że kształt przyszłej WPR będzie wynikiem politycznego kompromisu między krajami członkowskimi, co może wskazywać, że w najbliższej perspektywie budżetowej nie dokonają się radykalne zmiany WPR. W dłuższej perspektywie polityka rolna będzie poddawana kolejnym przeobrażeniom wymuszonym między innymi prawdopodobną rewolucją technologiczną, w obliczu której staje rolnictwo XXI wieku, zmianami demograficznymi na wsi, zmianami klimatu czy też potrzebą wspierania rozwoju obszarów wiejskich z uwzględnieniem ich różnorodności w krajach członkowskich.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, reformy WPR, scenariusze polityki rolnej po 2020 roku, dylematy kształtowania WPR.

Kody JEL: Q13, Q14, Q18.

Wstęp

Wspólna polityka rolna (WPR) Unii Europejskiej od jej ustanowienia w 1957 roku jest przedmiotem stopniowej ewolucji i okresowych, radykalnych przemian. WPR, która w szerokim rozumieniu obejmuje ogół działań podejmowanych przez Wspólnotę Europejską w odniesieniu do sektora rolnictwa, opiera się na trzech podstawowych zasadach:

- **jednolitego rynku**, która stanowi o równym traktowaniu producentów ze wszystkich krajów członkowskich Wspólnoty przy zniesieniu wewnętrznych ceł i ograniczeń ilościowych w przepływie produktów rolnych i żywności;
- **preferencji**, według której produkty pochodzące z krajów członkowskich Wspólnoty mają pierwszeństwo nad produktami importowanymi;
- **solidarności**, w rozumieniu solidarnego udziału każdego kraju członkowskiego w finansowaniu wspólnej polityki rolnej, a także zapewnienie wyższego poziomu bezpieczeństwa finansowego rolnictwa poprzez możliwość uzyskania pomocy finansowej z budżetu Unii w przypadku zdarzeń losowych[1] (Majewski i Andrychowicz, 1998).

Jakkolwiek zasady te do chwili obecnej stanowią fundament WPR, to występujące napięcia wewnętrzne w gronie państw członkowskich Unii, jak i presje zewnętrzne prowadzące przede wszystkim do obniżenia poziomu ochrony unijnego rynku, nieustannie osłabiały zakres stosowania się do poszczególnych zasad, w konsekwencji stymulując procesy przekształceń WPR.

[1] Jednym z bardziej spektakularnych przykładów takiej pomocy jest współudział Unii Europejskiej w finansowaniu kosztów usuwania skutków BSE w Wielkiej Brytanii.

Aktualnie toczy się debata na temat kształtu nowej reformy WPR, która określi formy i zakres wsparcia unijnego rolnictwa po 2020 roku. Przez cały okres istnienia wspólna polityka rolna Unii Europejskiej wynikała nie tylko z dążenia do realizacji określonych celów, ale często przede wszystkim z reakcji na pojawiające się naciski i wyzwania. Jak wskazuje historia WPR, mają one najczęściej charakter egzogeniczny związany z sytuacją na rynkach światowych, polityką gospodarczą w skali globalnej i w skali Unii Europejskiej, a także endogeniczny, występujący w związku z przemianami w sektorze rolnictwa i w jego bezpośrednim otoczeniu. Dynamiczny charakter zmian w otoczeniu rolnictwa oraz różne wizje polityki rolnej w krajach członkowskich UE powodują, że na ogół kształt WPR jest wypadkową różnych sił, najczęściej kompromisem na rzecz realizacji złożonych celów. Dodatkowo na kształt polityki oddziałuje także wcześniej obrana ścieżka rozwoju (tzw. *path dependance*), realizowana w poprzednich okresach (więcej w: Kay, 2003).

Głównym celem niniejszego opracowania jest określenie możliwych scenariuszy zmian wspólnej polityki rolnej w nowej perspektywie budżetowej po 2020 roku. Podstawą do ich sformułowania jest krytyczny przegląd ewolucji polityki rolnej i przedstawienie dylematów towarzyszących jej kształtowaniu.

Ewolucja wspólnej polityki rolnej

Proces ewolucji WPR przedstawiono w najbardziej syntetycznym ujęciu w tabeli 1. Świadomie zrezygnowano z typowego podejścia z zastosowaniem cezur czasowych celem podkreślenia wewnętrznych i zewnętrznych presji wywołujących kolejne etapy przekształceń WPR, które wykraczają często poza ścisłe ramy czasowe.

W okresie przed powołaniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, prekursorki przyszłej Wspólnoty Europejskiej, a następnie Unii Europejskiej, europejskie rolnictwo – rozdrobnione i zniszczone działaniami wojennymi – nie było w stanie zaspokoić rosnących potrzeb żywnościowych. Nakazem chwili było zwiększenie produktywności ziemi. W tym celu stosowano różnorodne zachęty, m.in. dopłaty do cen środków produkcji, a w skrajnych przypadkach uciekano się nawet do przymusu administracyjnego[2].

W krajach założycielskich Wspólnoty Europejskiej obowiązywały zróżnicowane instrumenty polityki rolnej, posiadały jednak wspólną cechę – były zorientowane na ochronę wewnętrznych rynków rolnych i wsparcie dochodów rolniczych (tabela 2).

[2] W Polsce lat 50. ubiegłego wieku rolnicy podpisywali zobowiązania do wykupienia określonych ilości nawozów mineralnych, co miało prowadzić do wzrostu nawożenia i w efekcie zwiększenia plonów.

Tabela 1

Ewolucja wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej

Etap	Główne czynniki (presje) stymulujące	Główne cele polityki rolnej	Kluczowe instrumenty	Efekty / Zmiany w sektorze rolnictwa
Przed WPR Przełom: I/II połowy XX wieku	- Niedobory żywności - Niska produktywność ziemi	- Stymulowanie wzrostu produktywności - Stymulowanie wzrostu produkcji	- Dotowanie cen środków produkcji	- Intensyfikacja produkcji - Wzrost podaży żywności - Zmniejszenie dochodów rolniczych
Ustanowienie WPR	- Integracja państw Europy Zachodniej (EWWiS, EWG) - Brak samowystarczalności żywnościowej	- Osiągnięcie samowystarczalności w produkcji żywności - Stymulowanie wzrostu produktywności	- Podstawowe zasady WPR (Wspólna Organizacja Rynków (CMO), preferencji UE, solidarności finansowej) - Jednolite ceny na produkty rolnicze	- Koncentracja czynników produkcji ze względu na dokonujący się postęp techniczny - Odpływ siły roboczej do przemysłu - Wzrost podaży surowców rolniczych i żywności
Protekcjonizm	- Wzrost podaży żywności - Obniżanie dochodów rolniczych - Rosnące możliwości importu tańszej żywności spoza obszaru UE	- Ochrona cen i stabilizacja rynku - Wspomaganie dochodów	- Ceny gwarantowane - Opłaty wyrównawcze - Subsydia eksportowe - Wsparcie dla gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania	- Koncentracja na rolnictwie - Wzrost podaży surowców rolniczych i żywności - Intensyfikacja produkcji ze względu na postęp chemiczny i biologiczny
Ograniczanie produkcji	- Nadwyżki żywności i rosnące koszty ich zagospodarowania - Wysokie koszty produkcji, mała konkurencyjność na rynkach międzynarodowych - Konkurencja w rolnictwie UE - Niekorzystne oddziaływania na środowisko przyrodnicze	- Zmniejszenie nadwyżek produktów rolniczych - Stabilizacja rynków	- Wprowadzenie opłaty współodpowiedzialności (*coresponsibility levy*) i progu gwarancji (wielkości produkcji, powyżej której nie przysługuje pełna cena gwarantowana) - Wprowadzenie kwot mlecznych	- Brak istotnych zmian poza dostosowaniami w sektorze produkcji mleka

cd. Tab. 1

Etap	Główne czynniki (presje) stymulujące	Główne cele polityki rolnej	Kluczowe instrumenty	Efekty / Zmiany w sektorze rolnictwa
Odejście od silnego protekcjonizmu w reakcji na liberalizację handlu produktami rolnymi w skali międzynarodowej	- Presja zewnętrzna GATT oraz krajów trzeciego świata - Rosnące koszty polityki protekcjonistycznej	- Zmniejszenie nadwyżek żywności - Pozaprodukcyjne cele w WPR (dywersyfikacja) - Podtrzymanie poziomu dochodów rolniczych (wsparcie dochodów w miejsce wsparcia cen)	**Reforma MacSharry'ego** - Cła w miejsce opłat wyrównawczych - Redukcja stawek celnych i subsydiów eksportowych (36% w okresie 6 lat) - System dopłat kompensacyjnych (później: płatności bezpośrednie) - Zachęty do ekstensyfikacji produkcji - System wczesnych emerytur celem poprawy struktury obszarowej	- Obniżenie cen produktów rolniczych - Racjonalizacja w produkcji rolniczej (częściowa ekstensyfikacja) - Odłogowanie ziemi - Stabilizacja dochodów rolniczych ze względu na dopłaty kompensacyjne
Polityka prośrodowiskowa i rozwoju obszarów wiejskich	- Ograniczone efekty ekstensyfikacji produkcji - Kapitalizacja dopłat kompensacyjnych w cenach ziemi - Zagrożenia dla środowiska przyrodniczego	**Nowe cele WPR wg Agendy 2000:** - Podniesienie konkurencyności na rynku wewnętrznym i zagranicznym - Bezpieczeństwo i jakość żywności - Stabilizacja dochodów rolniczych - Zintegrowanie celów ochrony środowiska przyrodniczego - Tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów i zatrudnienia	**Agenda 2000 i reforma luksemburska** - Uproszczenie systemu płatności bezpośrednich, a następnie oderwanie od produkcji (*decoupling*) - Modulacja płatności bezpośrednich - Zasada współzależności (*cross-scompliance*) wymuszająca spełnienie standardów ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt - Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (m.in. programy rolnośrodowiskowe)	- Powolny wzrost produktywności ziemi - Stabilizacja dochodów rolniczych - Sukcesywne wdrażanie podwyższonych standardów dobrostanu zwierząt - Rosnąca skala działań finansowanych z PROW w ramach pakietów rolnośrodowiskowych
Zazielenienie WPR	- Malejąca akceptacja społeczeństwa UE dla WPR zorientowanej głównie na wspomaganie dochodów rolniczych - Presja międzynarodowa (pełna realizacja postanowień GATT i WTO) - Powiązanie rolnictwa z polityką energetyczną UE	- Rosnące znaczenie celów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego - Konkurencyjność rolnictwa - Produkcja surowców energetycznych	- Zazielenienie WPR - Subsydia do produkcji energii z surowców rolniczych	- Zwiększony udział sektora rolnictwa w produkcji energii ze źródeł odnawialnych - Dostosowania do wymogów zazielenienia WPR - Wzrost ryzyka w rolnictwie z powodu zmian klimatycznych i wahań rynkowych

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Podstawowe instrumenty polityki rolnej w krajach założycielskich EWG przed utworzeniem wspólnej polityki rolnej

Kraj	Bilans w handlu produktami rolnymi	Główne instrumenty	Zakres stosowania cen gwarantowanych (% produkcji)
Niemcy (RFN)	Importer netto	Kwoty importowe, wspomaganie cen poprzez zakupy publiczne	75
Francja	Eksporter netto	Regulowany rynek zbóż, subsydia eksportowe	72
Holandia	Eksporter netto	Ceny gwarantowane, subsydia eksportowe	79
Belgia	b.d.	Kwoty produkcyjne, ceny minimalne	39
Włochy	b.d.	Kwoty produkcyjne, ceny minimalne	27
Luksemburg	b.d.	b.d.	75

Źródło: Folmer, Keyzer, Merbis, Stolwisjk i Veenendaal (1995).

Zestaw stosowanych instrumentów wynikał częściowo z bilansu w handlu zagranicznym produktami rolnymi. W przypadku Francji i Holandii, które były eksporterami netto na wybranych rynkach, stosowano subsydia eksportowe, podczas gdy w Niemczech, kraju z ujemnym bilansem, wprowadzono kwoty importowe. We wszystkich krajach obowiązywały ceny gwarantowane lub minimalne, jakkolwiek część produkcji rolniczej objęta tymi cenami była bardzo różna – od 27 i 39% odpowiednio we Włoszech i w Belgii do ponad 70% w pozostałych państwach.

Przekonanie o konieczności interwencji na rynkach rolnych w okresie przed wprowadzeniem WPR wynikało z obaw o to, że przy braku wsparcia cen przeciętne ceny produktów rolnych i dochody rolnicze byłyby zbyt niskie i zbyt zagrożone silnymi wahaniami powodowanymi przez „kapryśne" rynki światowe (Folmer i in., 1995).

Można powiedzieć, że tego rodzaju myślenie zdominowało europejską politykę rolną, stając się w istocie źródłem problemów w kształtowaniu WPR. Rzecz w tym, że w praktyce na żadnym z etapów nie osiągnięto w pełni celów WPR, co – być może – w ogóle nie jest możliwe, uwzględniając istniejące pomiędzy nimi sprzeczności. Co więcej stosowanie różnych instrumentów interwencji wywoływało często niepożądane skutki uboczne (np. nierównowagi na rynkach produktów objętych płatnościami kompensacyjnymi), co często prowadziło do nakręcania spirali interwencji.

W okresie formułowania zasad polityki rolnej rolnictwo europejskie nie pokrywało w wystarczającym stopniu zapotrzebowania na żywność i inne produkty rolnicze (Majewski, Sulewski, Guba i Ziętara, 2009; Swinnen, 2009). Dlatego też w pierwszym okresie obowiązywania WPR jednym z jej głównych celów był wzrost produktywności czynników produkcji. Warunkowało to realizację innych celów – zapewnienie zaopatrzenia w produkty rolne i przystępnych dla konsumentów cen żywności. W pierwotnym zestawie celów WPR znalazły się ponadto zapewnienie godziwych dochodów dla ludności rolniczej i stabilizacja rynków rolnych (Treaty of Rome, 1957).

Realizacja całego systemu częściowo konfliktujących celów (np. zwiększenie dochodów ludności rolniczej i zapewnienie przystępnych cen żywności) wymagała stworzenia ścisłego systemu instrumentów polityki rolnej, uzupełnianego z czasem o coraz bardziej znaczące w finansowaniu rolnictwa fundusze strukturalne. Od początku istnienia WPR jednym z głównych jej instrumentów było wsparcie cen produktów rolniczych (Gomez y Paloma, Ciaian, Cristoiu i Sammeth, 2013). W fazie silnego protekcjonizmu znaczenia nabierały inne instrumenty tworzące system skutecznej ochrony rynku wewnętrznego i wsparcia dochodów rolniczych (Czyżewski i Stępień, 2009).

W warunkach silnego wsparcia finansowego i ochrony unijnego rynku produktów rolnych i żywności zjawiska, takie jak postęp techniczny w rolnictwie, odpływ części siły roboczej do rozwijającego się przemysłu i rosnąca intensywność produkcji, wywołały procesy koncentracji czynników produkcji i spowodowały znaczący wzrost produktywności prowadzący do pojawienia się nadwyżek żywności na unijnym rynku. Generowało to dodatkowe koszty i konieczność interwencji z wykorzystaniem m.in. zakupów interwencyjnych, dopłat do konsumpcji czy subsydiów eksportowych.

W krajach Unii Europejskiej narastała świadomość rosnących kosztów protekcjonistycznej polityki rolnej i niekorzystnych zjawisk, takich jak występowanie nadwyżek produkcyjnych czy zagrożenia dla środowiska przyrodniczego. Podjęte zostały zatem pierwsze działania ukierunkowane na kontrolowanie (ograniczanie) wielkości produkcji. Przykładem takich działań jest wprowadzenie kwot mlecznych (Malak-Rawlikowska, 2005). Zbiegło się to w czasie z narastającą międzynarodową presją na ograniczenie protekcjonistycznych praktyk. W rezultacie, na skutek uzgodnień rundy urugwajskiej GATT i porozumień z Blair House, dokonała się pierwsza radykalna zmiana w polityce rolnej UE, określana mianem reformy MacSharry'ego.

W wyniku reformy nastąpiło znaczące odejście od narzędzi ochrony rynku wewnętrznego. Zrezygnowano przede wszystkim z utrzymywania opłat wyrównawczych zastąpionych przez tradycyjne cła *ad valorem*, zmniejszono ceny interwencyjne, wprowadzono limity importu produktów po obniżonych stawkach celnych, ułatwiając tym samym dostęp na unijny rynek producentom z krajów trzeciego świata. Założono zarazem sukcesywną obniżkę ceł i subsydiów eksportowych (6% w stosunku rocznym w okresie 6 lat). Nieuchronny spadek cen produktów rolniczych z tego tytułu został zrekompensowany przez wprowadzenie dopłat kompensacyjnych (*compensatory payments*), które później przyjęły postać płatności bezpośrednich zorientowanych wprost na wspomaganie dochodów rolniczych.

Ważnym elementem reformy MacSharry'ego było wprowadzenie szeregu instrumentów wymuszających ograniczenie wielkości produkcji (np. obowiązkowe odłogowanie ziemi) lub zachęcających do ekstensyfikacji produkcji (m.in. premie ekstensyfikacyjne, maksymalne dopłaty kompensacyjne do pogłowia).

Działania ograniczające produkcję odniosły tylko częściowy sukces ze względu na istnienie zjawiska technologicznego kieratu (*treadmill*) w rolnictwie, napędzającego wzrost produktywności przede wszystkim dzięki nieustannie dokonującemu się postępowi technicznemu, a poniekąd wymuszonego rosnącą konkuren-

cją w sektorze rolnictwa. Jak to ujęli Boehlje, Hofing i Schroeder (1999), wdrażanie postępu jest w rolnictwie głównym źródłem wzrostu produktywności, przynosząc korzyści finansowe przede wszystkim prekursorom nowych technologii (*early adopters*), podwójnie premiowanym z tytułu zwiększonej produkcji sprzedawanej po relatywnie wysokich cenach rynkowych właściwych dla poziomu dotychczasowej technologii. Naśladowcy, zwiększając produktywność, przyczyniają się do znaczącego wzrostu podaży wywołującego w konsekwencji spadek cen. Wymusza to niejako poszukiwanie i wdrożenie kolejnych zmian technologicznych, co staje się warunkiem podtrzymania konkurencyjności. Jednocześnie coraz bardziej pogarsza się sytuacja finansowa tych producentów, którzy nie nadążają za zmianami i z czasem zmuszeni zostają do zaprzestania działalności, co jest zarazem jednym z czynników koncentracji w sektorze rolnictwa.

Beneficjentami dokonującego się przez prawie cały XX wiek postępu w rolnictwie byli natomiast konsumenci żywności, korzystający ze wzrostu podaży i spadkowego trendu cen realnych na produkty rolnicze (Schmidhuber i Meyer, 2014). Jednocześnie realizowany był jeden z celów polityki rolnej, czyli zaopatrzenie w żywność po przystępnych cenach (*affordable prices*), jednakże nasilały się niepożądane skutki intensywnego rozwoju rolnictwa i dotychczasowej WPR. Dało to asumpt do zmodyfikowania celów polityki rolnej UE, z naciskiem na podniesienie konkurencyjności europejskiego rolnictwa i ochronę środowiska przyrodniczego.

W dalszym ciągu celem WPR było stabilizowanie dochodów rolniczych, przy czym nastąpiła znacząca modyfikacja instrumentów wsparcia finansowego rolników – oderwanie płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*), modulacja płatności oraz powiązanie płatności ze spełnieniem określonych wymogów w stosunku do środowiska przyrodniczego i dobrostanu zwierząt. Jednocześnie sformułowano wykraczający poza bezpośrednie oddziaływanie na sektor rolnictwa cel tworzenia alternatywnych źródeł dochodów i zatrudnienia poza rolnictwem, a do instrumentarium polityki rolnej wprowadzony został Program Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmujący cele środowiskowe (programy rolnośrodowiskowe), jak i społeczno-gospodarcze.

Najnowszy okres w rozwoju WPR obejmuje bardziej zintensyfikowane działania na rzecz ochrony środowiska (zazielenienie). Ten kierunek zmian jest zgodny z polityką wielu państw członkowskich UE przeciwnych nadmiernemu wsparciu dochodów rolniczych (m.in. Wielka Brytania, kraje skandynawskie), a także z oczekiwaniami społecznymi. Przeprowadzone w 2014 roku badania opinii publicznej w krajach Unii Europejskiej wykazały, że przy wysokiej ocenie korzyści dla obywateli z tytułu istnienia WPR (77%) i znaczącym poziomie akceptacji wsparcia finansowego dla rolnictwa (71% badanych) bardzo wysoki odsetek badanych wspiera takie rozwiązania w WPR jako „bardziej sprawiedliwa i lepiej ukierunkowana pomoc (92%) oraz ustanowienie zależności pomiędzy pomocą finansową przyznawaną rolnikom a przestrzeganiem praktyk rolnych korzystnych dla środowiska naturalnego („zazielenienie" — 91%)" (Eurobarometr, 2014, s. 7).

Przedstawiona w krótkim zarysie historia wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej pozwala na sformułowanie kilku ogólnych refleksji:

- nieprzerwany rozwój sektora rolnictwa w krajach Unii Europejskiej świadczy o tym, że WPR sprzyjała realizacji produkcyjnych i rozwojowych celów rolnictwa, zapewniając przy tym względną stabilność dochodów rolniczych;
- polityka rolna UE zapewniała względnie stabilne warunki funkcjonowania sektora unijnego rolnictwa poprzez skuteczną ochronę wewnętrznego rynku produktów rolnych; WPR podlegała przy tym nieustannym dostosowaniom do zewnętrznych i wewnętrznych presji, odpowiednio dostrajając w całym okresie swego istnienia zakres ochrony unijnego rynku i stosowane instrumenty polityki rolnej.

Dylematy kształtowania wspólnej polityki rolnej UE

W rozpoczętej już dyskusji o kształcie WPR na kolejną perspektywę budżetową ujawniło się już wiele zagadnień, które wywołują kontrowersje i bez wątpienia wpływać będą na ostateczne decyzje. Są to dylematy obowiązkowo uwzględniane przy każdej reformie polityki rolnej, o czym pisał m.in. Poczta (2010). Ważniejsze z tych dylematów przedstawiamy poniżej.

Globalny popyt na żywność i koniunktura dla rolnictwa

Wszelkie prognozy wskazują, że przyrost populacji w skali globalnej będzie nadal postępować w perspektywie długookresowej, szczególnie w krajach trzeciego świata. Pomimo tego, że w Europie, Ameryce Północnej, Rosji i w Chinach zmniejsza się tempo przyrostu ludności, to według Komisji Europejskiej przeciętna roczna stopa tego wzrostu do roku 2026 będzie na poziomie +0,2% (European Commission, 2016). Skutkiem tego zapotrzebowanie na żywność będzie rosnąć, chociaż w niektórych regionach świata obecne potrzeby są dalekie od zaspokojenia. Zapowiada to z kolei poprawę koniunktury na rynkach produktów rolniczych i żywności, jakkolwiek towarzyszyć temu pozytywnemu zjawisku może wzrost wahań cen (Guba i Dąbrowski, 2012). Wynika z tego sugestia, że polityka rolna UE, przynajmniej w średniookresowej perspektywie, nie powinna ograniczać produkcji rolniczej, a raczej powinna wpływać na poprawę konkurencyjności europejskiego rolnictwa.

Granice intensywności i wzrostu produktywności

Wspólna polityka rolna UE w całym okresie jej funkcjonowania była w znaczącym stopniu powiązana z zagadnieniem produktywności ziemi. Początkowo zorientowana była na stymulowanie wzrostu podaży produktów rolnych, a w późniejszych okresach na ograniczanie produkcji w związku z wystąpieniem zjawiska nadprodukcji żywności w UE (Swinnen, 2009). Rosnące potrzeby żywnościowe w skali świata otwierają pewne możliwości eksportu żywności z obszaru UE, głównie zbóż (zarówno konsumpcyjnych, jak i paszowych) (FAO, 2009) i mleka. Z punktu widzenia polityki rolnej UE rodzi to dwa zasadnicze pytania:

- jakie są możliwości dalszego wzrostu produktywności ziemi;
- do jakiego poziomu akceptowalny będzie wzrost intensywności produkcji, niezbędny do zwiększenia wolumenu potencjalnego eksportu.

Rolnictwo Unii Europejskiej cechuje bardzo wysoki poziom produktywności będący efektem systematycznego wdrażania postępu technicznego. Poziom plonów zbóż w krajach UE-15 w ostatnich latach wykazuje jednakże stagnację i jest bliski poziomowi agro-ekonomicznego maksimum (European Commission, 2016). Większe możliwości poprawy produktywności istnieją w krajach UE-13, w których wzrost produkcji jest silnie warunkowany potencjałem do wdrożenia nowoczesnych technologii. Ten stan rzeczy skłania niektórych autorów do stwierdzenia, że kończy się epoka technologicznego kieratu w rolnictwie skutkującego spadkiem cen. Taki pogląd wyraził von Witzke (2013), wskazując na następujące zjawiska i czynniki:

– coraz większe niedobory wody i wzrost jej cen,
– rosnące zapotrzebowanie na dobra publiczne i ochronę zasobów naturalnych,
– rosnące zapotrzebowanie na nieżywnościowe produkty rolnictwa (surowce bioenergetyczne, bawełna, kauczuk, kwiaty i rośliny ozdobne),
– wzrost cen energii,
– zmiany klimatyczne.

Mając na względzie potencjał badawczy w obszarze genetyki czy technologii rolniczych, nie należy, jak się wydaje, wykluczać wzrostu produktywności w rolnictwie. Występowanie tych czynników może jednak istotnie wpływać na ekonomikę produkcji rolniczej i relacje w międzynarodowej wymianie handlowej. W tym duchu wypowiadają się Schmidhuber i Meyer (2014), podkreślając, że trwający dziesięciolecia postęp technologiczny prowadził do wzrostu podaży wobec nieelastycznego popytu, czego skutkiem był spadkowy trend zmian cen. Wysokie ceny energii i wykorzystanie produktów rolnych do produkcji biopaliw przyczyniły się do stworzenia nowej dynamiki na tradycyjnie powolnie rozwijających się rynkach żywnościowych. Dalszy wzrost produkcji rolniczej będzie trudniejszy do osiągnięcia, ale istniejące zapotrzebowanie, w tym na rośliny do produkcji bioenergii, będzie czynnikiem utrzymującym ceny na wysokim poziomie. Nastąpi zatem przejście od rynku ograniczonego popytem do rynku ograniczonego podażą surowców rolniczych (w tym na rynku energii – cechującym się wysoką elastycznością popytu), co będzie miało implikacje nie tylko dla rynków i polityki rolnej, ale również dla polityki w zakresie badań i rozwoju czy polityki zarządzania zasobami (Schmidhuber i Meyer, 2014).

Prawdopodobne możliwości eksportu płodów rolnych i żywności z obszaru UE będą skłaniać producentów do zwiększenia skali produkcji, co może powodować konflikt z celami ochrony środowiska przyrodniczego i zasobów naturalnych, które w krajach Unii mają wysoką rangę w hierarchii celów dla rolnictwa. Zasadne staje się więc pytanie o akceptowalny poziom intensywności produkcji rolniczej i instrumenty polityki rolnej, które mogą służyć do określenia granic wzrostu intensywności.

Poziom i alokacja wsparcia

Wspólna polityka rolna zawsze wywoływała kontrowersje i negatywne oceny. Przykładem może być ocena Folmera i in. (1995), według których WPR była:

- niesprawiedliwa wobec nierolników,
- przyczynkiem do niewłaściwej alokacji czynników produkcji,
- nieefektywna w zapewnianiu wsparcia dochodów rolniczych,
- barierą na drodze do jednolitego rynku,
- administracyjnym obciążeniem,
- przyczyną szkód środowiskowych.

Zastrzeżenia wobec WPR są na ogół uzasadnione, jakkolwiek w różnym stopniu, biorąc pod uwagę ogólny kontekst kształtowania unijnej polityki rolnej – przede wszystkim jej uniwersalność (w sensie stosowania w poszczególnych krajach członkowskich niezależnie od naturalnych i ekonomicznych różnic między krajami i sektorami rolnictwa), zmienne otoczenie międzynarodowe, jak i kompleksowość realizowanych celów.

O ile więc za słuszne można uznać ogólne pytanie o uzasadniony poziom wsparcia finansowego dla rolnictwa, to z krytycznymi ocenami Folmera i współautorów przynajmniej częściowo można polemizować.

Zarzut o niesprawiedliwości wspólnej polityki rolnej w stosunku do nierolniczej części społeczeństwa jest o tyle nietrafiony, że o ile wsparcie finansowe dla rolnictwa pochodzi z „kieszeni" podatników, to ci sami podatnicy osiągają korzyści z tytułu wspierania cen produktów rolnych, czy też prób rozwiązywania przez politykę rolną problemów społecznych na obszarach wiejskich.

Bardziej uzasadnione są stwierdzenia dotyczące problemu alokacji czynników produkcji – głównie dotyczy to koncentracji subsydiów w niewielkiej grupie większych obszarowo gospodarstw i niskiej efektywności wsparcia dochodów rolniczych, ze względu na to, że znaczna ich część trafia do producentów środków produkcji i pośredników w łańcuchu dystrybucji.

Inny przykład problemów z racjonalnością subsydiowania rolnictwa podnosi Mahe, stwierdzając, że „pomoc dla młodych rolników, wsparcie dla małych gospodarstw i dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania powinny być lepiej ukierunkowane" (Mahe, 2012, s. 33). Wskazuje on między innymi na sytuację, w której wsparcie w tej samej wysokości otrzymać mogą młodzi rolnicy gospodarujący na terenach o złych i bardzo dobrych warunkach gospodarowania. W konsekwencji na terenach z dobrymi warunkami rosną ceny ziemi i nasila się presja na rynek ziemi.

Kapitalizacja subsydiów w cenach ziemi jest jednym z podstawowych powodów krytyki subsydiowania dochodów rolniczych w ramach WPR, analizowanym w wielu opracowaniach (m.in. European Parliament, 2016; Góral i Kulawik, 2015).

Clay (2013) podkreśla inne negatywne konsekwencje subsydiowania rolnictwa, posługując się przykładem krajów BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny). Kraje te w negocjacjach WTO rundy Doha w 2001 roku wyrażały zdecydowany sprzeciw wobec subsydiowania rolnictwa w USA i Unii Europejskiej, argumentując, że prowadzona przez nie polityka rolna sztucznie obniża ceny produktów rolnych, jest niekorzystna dla małych gospodarstw i sprzyja utrzymywaniu się ubóstwa w wielu krajach rozwijających się. Po 12 latach kraje BRIICS (ugrupowanie powiększone o Indonezję i Południową Afrykę) znacząco zwiększyły poziom subsydio-

wania własnego rolnictwa, jednak proces ten spowodował liczne negatywne konsekwencje, między innymi z powodu błędów popełnionych w definiowaniu celów wsparcia. Jako ilustrację problemu Clay podaje przykład Indii, gdzie wprowadzono subsydia do kosztów energii zużywanej na potrzeby przepompowywania wody na poczet produkcji rolniczej. Zachęciło to rolników do zużywania większych ilości wody niż potrzebne. Biorąc pod uwagę, że woda, podobnie jak żywność, jest zasobem deficytowym, bardziej efektywnym systemem wsparcia byłoby premiowanie tych, którzy produkują więcej, zużywając mniejszą ilość tego zasobu. Na podstawie tego przykładu można stwierdzić, że nadmierne bądź niewłaściwie ukierunkowane subsydia mogą prowadzić do zwiększonych nakładów (m.in. chemicznych środków produkcji), co z kolei powoduje negatywne skutki środowiskowe.

Relacje rolnictwa ze środowiskiem przyrodniczym w kontekście wspólnej polityki rolnej są przedmiotem trwającej od wielu lat dyskusji. Cele środowiskowe od dawna zajmują ważne miejsce w WPR, a ich realizacji służy obszerny zestaw instrumentów (np. zasada współzależności, programy rolnośrodowiskowe czy zazielenienie). Pomimo tego liczne opinie wskazują, że przez nadmierną specjalizację i zbyt wysoką intensywność produkcji rolnictwo wywiera niekorzystny wpływ na środowisko przyrodnicze (Baldock, 2015; Parris, 2001). Znajduje to wyraz w wynikach publicznych konsultacji przeprowadzonych w 2017 roku przez Komisję Europejską pod hasłem „Modernizacja i uproszczenie WPR" (Ecorys, 2017). Jedno z pytań odnosiło się do kwestii, czy obecna WPR w wystarczającym stopniu uwzględnia wyzwania środowiskowe (tabela 3).

Tabela 3

Ocena stopnia w jakim istniejąca WPR uwzględnia wyzwania środowiskowe (częstość odpowiedzi, %)

Ocena	Częstość odpowiedzi (%)			
	Rolnicy	Inne osoby fizyczne	Organizacje	Ogółem
W dużym stopniu	3,2	13,2	2,6	7,8
W relatywnie dobrym stopniu	9,9	1,9	10,0	6,1
Tylko do pewnego stopnia	28,2	4,5	25,9	16,7
W ogóle nie	46,4	44,3	47,4	45,5
Nie wiem	12,3	36,2	14,1	23,9

Źródło: Ecorys (2017).

Wynik konsultacji w kwestii wyzwań środowiskowych może budzić zdziwienie, szczególnie biorąc pod uwagę odpowiedzi blisko połowy badanych, którzy stwierdzili, że obecna WPR w ogóle nie odnosi się do tych wyzwań.

Wskazuje to na ogólny dylemat wsparcia finansowego dla rolnictwa. Źle ukierunkowane subsydia mogą powodować zakłócenia na globalnych rynkach, a w szczególnych sytuacjach prowadzić do szkód środowiskowych z tytułu nadmiernego zużycia niektórych nakładów i zbyt daleko idących uproszczeń w strukturze produkcji.

Sprzeczne cele WPR

Za pomocą wspólnej polityki rolnej w Unii Europejskiej próbuje się realizować zestaw skonfliktowanych celów. W efekcie WPR stanowi swoisty kompromis, nie satysfakcjonujący w pełni różnych interesariuszy. Nie wnikając w szczegóły (mogłyby być one przedmiotem odrębnej, obszernej analizy), w tabeli 4 zestawiamy podstawowe „konflikty" celów WPR.

Tabela 4

Sprzeczne cele WPR

Wzrost produktywności	Utrwalenie struktury i zatrudnienia w rolnictwie
Konkurencyjność sektora rolnictwa	Wytwarzanie dóbr publicznych, w tym ochrona środowiska przyrodniczego
Rozwój rolnictwa	Rozwój obszarów wiejskich
Dochody rolników	Dostępność żywności (ceny) dla konsumentów
Utrzymanie europejskiego modelu rolnictwa	Kreowanie miejsc pracy poza rolnictwem

Źródło: opracowanie własne.

Istnienie sprzecznych celów prowadzi nieuchronnie do stosowania antagonistycznych instrumentów polityki rolnej, co jest podkreślane przez niektórych autorów (Kulawik, Pawłowska-Tyszko i Wieliczko, 2011; Chlebicka, Fałkowski i Wołek, 2009). Między innymi Kulawik i in. (2011), powołując się na stanowisko Rady Naukowej przy Ministerstwie Wyżywienia, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta Niemiec, przytaczają pogląd Rady wyrażający krytykę WPR ze względu na: brak wizji WPR w XXI wieku; stosowanie drogich, częściowo przeciwskutecznych instrumentów osiągania wyznaczonych celów oraz istnienie ważnych obszarów działań, dla których nie zaprojektowano w zasadzie żadnych konkretnych instrumentów.

Zróżnicowane oczekiwania krajów członkowskich

Wspólna polityka rolna UE stanowi kompromis nie tylko ze względu na zróżnicowane cele, ale również ze względu na oczekiwania poszczególnych członków Unii. Poglądy na kształt WPR ilustrują wyniki wywiadów przeprowadzonych z reprezentantami krajów członkowskich UE w 2008 roku (Cristoiu, Sammeth, Gomez i Paloma, 2009). Przedstawiciele Danii, Finlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Łotwy wskazywali na potrzebę dalszej liberalizacji WPR i orientację prorynkową, podczas gdy mniej entuzjazmu dla procesu liberalizacji wykazywali respondenci z Austrii, Francji, Portugalii i Hiszpanii. Różnie postrzegana była również rola WPR. Austria, Portugalia i Hiszpania traktowały WPR jako narzędzia wspomagające głównie funkcje i kształtowanie struktury europejskiego rolnictwa, natomiast oddziaływanie WPR w szerokim zakresie na rozwój obszarów wiejskich preferowane było przez Włochy, Holandię i Szwecję.

Inaczej postrzegane było też znaczenie dwóch filarów polityki rolnej. Wielka Brytania, Holandia, Finlandia i Włochy dążyły do wzmocnienia II filaru, Austria była za utrzymaniem obu filarów w istniejącej postaci, a za włączeniem drugiego filaru do polityki rozwoju regionalnego opowiadali się przedstawiciele Finlan-

dii, Włoch i Łotwy. Przedmiotem debaty politycznej stał się też zakres swobody w kształtowaniu priorytetów rolnośrodowiskowych i celów polityki rozwoju obszarów wiejskich – zwiększenie uprawnień krajów członkowskich w tym zakresie wspierane było przez reprezentantów z Holandii i Wielkiej Brytanii.

W debacie publicznej pojawił się też postulat renacjonalizacji WPR, co jednoznacznie negatywnie ocenili respondenci z: Austrii, Danii, Portugalii i Hiszpanii, natomiast przedstawiciele Wielkiej Brytanii, Holandii i Szwecji dopuszczali częściowe finansowanie polityki rolnej ze środków krajowych (Cristoiu i in., 2009). Podobne różnice poglądów utrzymują się między krajami członkowskimi również obecnie (E. Erjavec, Lovec i K. Erjavec, 2015; A. Sahrbacher, Balman i C. Sahrbacher, 2015).

Wspólna polityka rolna a brexit

Konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej można oceniać z perspektywy rolników brytyjskich, jak również z perspektywy WPR oraz sektora rolnictwa unijnego. W pierwszej kwestii skutki dla rolnictwa Wielkiej Brytanii są dziś trudne do określenia, bowiem zależą od nieznanych jeszcze postanowień co do przyszłej polityki rolnej w tym kraju. Swinbank (2016) wskazuje na szereg czynników, jakie Wielka Brytania musi wziąć pod uwagę, tworząc politykę rolną po brexicie, takie jak zobowiązania wobec WTO, ograniczenia budżetowe, zróżnicowane oczekiwania właścicieli ziemi, dzierżawców oraz lobby środowiskowego, a także różne punkty widzenia mających duży zakres autonomii Szkocji, Walii i Północnej Irlandii. Modelowe symulacje nie dają jednoznacznych wskazań co do potencjalnych skutków finansowych dla brytyjskich rolników, albowiem ich wyniki zależą od scenariusza polityki rolnej, jaki będzie w przyszłości realizowany. Szczególne znaczenie będzie mieć trudny do przewidzenia poziom płatności bezpośrednich w Wielkiej Brytanii (Jongeneel, van Berkum i Vrolijk, 2016).

Wpływ brexitu na przyszłą WPR jest również niejasny, jakkolwiek w ogólnym zarysie jest on możliwy do przewidzenia. Matthews (2016a) wyróżnia pięć obszarów, w których ujawnią się skutki brexitu dla sektora rolno-spożywczego i wspólnej polityki rolnej UE:

1) Kierunek przyszłej WPR wobec nieobecności Wielkiej Brytanii, która na forum unijnym była wpływowym propagatorem rozwiązań bardziej liberalnych i prośrodowiskowych.
2) Przyszłe regulacje dla gospodarstw rolniczych oraz przetwórstwa rolno-żywnościowego w zakresie standardów jakościowych w produkcji żywności i standardów dobrostanu i zdrowia zwierząt. Wielka Brytania była w UE promotorem podwyższonych norm w tych kwestiach, a także zwiększonej kontroli skuteczności wprowadzonych instrumentów polityki.
3) Prace badawcze w naukach rolniczych – po brexicie niewątpliwy potencjał badawczy ośrodków naukowych Wielkiej Brytanii może być trudniejszy do wykorzystania we wspólnych projektach badawczych.
4) Relacje handlowe między UE a Wielką Brytanią, która dotychczas była importerem netto żywności z obszaru Unii. Potencjalne zmniejszenie importu żywności z UE będzie miało nieunikniony negatywny wpływ na bilans handlowy

sektora rolno-żywnościowego. Strata z tego tytułu jest oczywista i wymierna. Mniej jednoznaczny jest wynikający z tego skutek dla budżetu WPR.

5) Budżet unijny i jego część przeznaczona na finansowanie wspólnej polityki rolnej. Wielka Brytania była drugim co do wielkości wkładu (po Niemczech) płatnikiem do WPR. Przykładowo składki uiszczane przez Wielką Brytanię wyniosły 1166 mld euro w 2014 roku i 3066 mld euro w roku 2015 (Matthews, 2016b). Według szacunków Matthewsa, gdyby zapadła decyzja o utrzymaniu budżetu WPR w niezmienionej wysokości, to brak składki brytyjskiej skompensowany zostanie przede wszystkim przez czterech największych płatników netto: Niemcy, Holandię, Francję i Włochy. Wkład Polski w odtworzenie budżetu WPR na dotychczasowym poziomie byłby stosunkowo niewielki i wynosiłby około 1% dotychczasowych korzyści netto.

Wydaje się zatem, że realny wpływ brexitu na sytuację rolnictwa unijnego i budżet WPR nie będzie aż tak znaczący, jak się wydaje. Z punktu widzenia kształtowania przyszłej polityki rolnej UE można jednak przypuszczać, że wraz z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej znacznie osłabiona zostanie grupa zwolenników zmian w UE.

WPR po 2020 roku – przegląd opinii

Reformując WPR w 2013 roku, Komisja Europejska wskazała trzy kategorie wyzwań, przed którymi stało unijne rolnictwo, w znacznym stopniu zewnętrznych. Wyzwania te określono jako:

- ekonomiczne (w tym: bezpieczeństwo żywnościowe, globalizacja, malejąca stopa wzrostu produktywności, zmienność cen, rosnące koszty produkcji z tytułu wysokich cen nakładów, słabnąca pozycja rolników w łańcuchu dystrybucji),
- środowiskowe (efektywność wykorzystania zasobów, jakość gleby i wody, zagrożenia dla zróżnicowania gatunkowego),
- terytorialne (aspekty demograficzne, ekonomiczne i społeczne na obszarach wiejskich, w tym depopulacja i relokacja przedsiębiorstw).

Odpowiedzią WPR na te wyzwania były trzy długoterminowe cele:

- rentowna produkcja żywności (*viable food production*),
- zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu (*sustainable management of natural resources and climate action*),
- zrównoważony rozwój terytorialny (*balanced territorial development*) (European Commission, 2013, s. 2).

Po zaledwie kilku latach od wdrożenia zreformowanej WPR na lata 2014-2020 trudno określić jednoznaczne efekty obecnie realizowanej polityki rolnej, tym bardziej, że rolnictwo funkcjonuje w coraz bardziej zdynamizowanym otoczeniu. Wydaje się zatem uzasadnione stwierdzenie, że zidentyfikowane w 2013 roku wyzwania pozostają nadal aktualne, a zmienia się jedynie znaczenie różnych czynników, na przykład takich jak kwestie ryzyka w produkcji rolniczej.

Na obecnym etapie publicznej debaty na temat kształtu przyszłej polityki rolnej UE trudno jest wytypować jednoznacznie, który z możliwych scenariuszy WPR zostanie przyjęty po 2020 roku. Istnieją jedynie przesłanki umożliwiające postawie-

nie pewnych hipotez. Określenie najbardziej prawdopodobnego scenariusza jest nadal trudne, uwzględniając różnorodność opinii i wielość zgłaszanych i sprzecznych ze sobą propozycji. Poniżej przedstawiamy wybrane opinie na temat problemów i wyzwań stojących przed europejskim rolnictwem i wspólną polityką rolną, które wyjaśniają zasadność tego stwierdzenia.

Zmiany w stosunku do debaty na temat kształtu wspólnej polityki rolnej przed perspektywą budżetową 2014-2020

Obecnie prowadzoną debatę i proces decyzyjny służący określaniu przyszłej WPR utrudnia szereg niekorzystnych zmian, jakie wystąpiły w skali globalnej na rynkach rolnych i żywnościowych w ostatnich latach, niepewność co do przyszłych pozarolniczych polityk gospodarczych, a także rosnąca skala zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych.

Pomimo optymistycznych prognoz dotyczących wzrostu zapotrzebowania na żywność w długim okresie, sektor rolnictwa napotyka na problemy wynikające z niekorzystnych zjawisk pogodowych oraz wahań cen na rynkach światowych. Jednym z głównych problemów w tym kontekście jest zdolność do mitygowania ryzyka. Dodatkowo występuje także ryzyko instytucjonalne, którego przyczyną jest niepewność co do przyszłego poziomu i form subsydiowania unijnego rolnictwa, a także nieokreślone w pełni polityki UE: energetyczno-klimatyczna, spójności, handlowa. Niepewna jest też przyszłość porozumień handlowych wynegocjowanych z USA (TTIP) i Kanadą (CETA). W przypadku TTIP zagrożenie dla umowy stanowi niechętne stanowisko nowej administracji USA, a w przypadku CETA zagrożenie nieparafowania umowy przez wszystkie kraje członkowskie Unii.

Określenie priorytetów dla nowej WPR

Debata o przyszłej WPR wskazuje na istnienie zróżnicowanych wizji i poglądów dotyczących celów i zadań polityki rolnej oraz sektora rolnictwa w przyszłości – dotyczy to zarówno opinii publicznej, jak i ekspertów oraz polityków. Publiczne konsultacje przeprowadzone przez Komisję Europejską w 2017 roku są tego przykładem. W tabeli 5 zestawiono opinie dotyczące najważniejszych wyzwań wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w UE.

Przeciętnie zaznacza się przewaga wyzwań odnoszących się do kwestii gospodarczych i społecznych (56%) nad środowiskowymi (41%). Znamienne jest jednak to, że aspekty ekonomiczne są wyraźnie ważniejsze dla rolników i organizacji (najczęściej związanych z rolnictwem, w tym możliwe opinie jednostek administracji państwowej lub regionalnej), podczas gdy dla pozostałych interesariuszy (inni niż rolnicy członkowie społeczeństwa) priorytetowe znaczenie ma środowisko (55%).

Rozkład opinii dotyczących celów polityki rolnej (tab. 6) był podobny jak w odniesieniu do wyzwań przed jakimi stoi sektor unijnego rolnictwa (tab. 5). Podobne proporcje w częstości wskazań wystąpiły w odniesieniu do kwestii ekonomicznych i rynkowych (ważniejsze dla rolników i organizacji) oraz środowiskowych (ważniejsze dla ogółu społeczeństwa). Wynika to z faktu, że w dalszym ciągu WPR powinna godzić różne cele, tak jak było to w całym okresie jej istnienia.

Tabela 5

Publiczne konsultacje – wyzwania wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w UE (częstotliwość wskazań)

Wyszczególnienie	% wskazań			
	rolnicy	społeczeństwo	organizacje	średnia
Aspekty ekonomiczne, w tym:	**72**	**45**	**71**	**56**
- sprawiedliwy standard życia rolników	32	22	31	27
- dostosowanie do trendów w konsumpcji i sprawach społecznych	14	12	13	13
- brak miejsc pracy i możliwości rozwoju działalności na obszarach wiejskich	14	7	15	8
- nierównomierny rozwój terytorialny na obszarze Unii Europejskiej	12	5	11	8
Aspekty środowiskowe, w tym:	28	55	29	41
- presja na zasoby naturalne i środowisko przyrodnicze	15	32	16	23
- zmiany klimatu (mitygacja, adaptacja)	13	23	13	18
Razem	100	100	100	100

Źródło: Ecorys (2017).

Tabela 6

Publiczne konsultacje – ocena ważności celów wspólnej polityki rolnej UE (częstotliwość wskazań)

Wyszczególnienie	% wskazań			
	rolnicy	społeczeństwo	organizacje	razem
Zapewnienie sprawiedliwego standardu życia rolników	21,1	14,4	20,1	17,8
Rozwiązywanie problemów wynikających z niedoskonałości mechanizmów rynkowych	10,0	2,8	10,3	6,6
Wspieranie konkurencyjności i innowacyjności rolnictwa	13,6	4,4	14,2	9,3
Zapewnienie dostaw żywności po rozsądnych cenach dla konsumentów	6,6	6,1	6,6	6,3
Zachęcanie do dostarczania zdrowych i wysokiej jakości produktów	15,3	20,5	15,2	17,8
Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego	6,2	4,6	6,3	5,4
Podsumowanie oceny aspektów ekonomicznych	**72,8**	**52,9**	**72,7**	**63,3**
Przyczynianie się do wysokiego poziomu ochrony środowiska w całej UE	7,1	19,2	7,4	12,9
Ograniczanie wpływu i adaptacja do zmian klimatycznych	5,3	13,9	5,8	9,5
Rozwój obszarów wiejskich z zachowaniem wartości krajobrazowych	14,8	14,0	14,1	14,3
Podsumowanie oceny aspektów środowiskowych	**27,2**	**47,1**	**27,3**	**36,7**

Źródło: Ecorys (2017).

Wyniki ankiety wskazują, że społeczna akceptacja dla WPR jest w Unii Europejskiej nieustannie wysoka, podobnie jak we wcześniejszych badaniach Eurobarometru (2014).

Prorynkowa czy prośrodowiskowa WPR?

Wyraźnie prorynkową postawę przyjmuje względem WPR Eucolait – Europejskie Stowarzyszenie Handlu Produktami Mlecznymi (*European Association of Dairy Trade*), reprezentujące interesy 500 europejskich importerów, eksporterów i przedsiębiorstw handlu hurtowego wyrobami mlecznymi. Ze względu na charakter organizacji zrozumiałe jest, że wyraża ona stanowisko w sprawie przyszłej WPR z perspektywy sektora mlecznego. Tym niemniej należy uznać, że Eucolait jest znaczącym interesariuszem, kluczowym dla łańcucha dystrybucji sektora mlecznego. Stowarzyszenie Eucolait wyraża bardzo zdecydowany pogląd: „WPR powinna pozostać zorientowana rynkowo tak bardzo jak to możliwe" (Eucolait, 2017, s. 1). W swoim stanowisku Eucolait podkreśla jednak, że przodująca pozycja unijnego sektora mlecznego na globalnych rynkach niektórych kategorii produktowych wymaga umocnienia, m.in. poprzez konsolidację i kapitalizację własnych inwestycji. Jednocześnie niezależnie od wykorzystania instrumentów rynkowych stowarzyszenie zakłada utrzymanie siatki bezpieczeństwa (*safety net*), w tym publicznej interwencji (*public intervention*) i prywatnego magazynowania (*private storage*).

Eucolait jednoznacznie opowiada się za jednolitym rynkiem UE i jest przeciwne stosowaniu protekcjonistycznych praktyk przestrzeganych przez niektóre kraje członkowskie i tolerowanych przez Komisję Europejską. Jednocześnie pojawia się postulat uznania handlu za III filar WPR, co jest wyraźną próbą lobbowania w interesie członków stowarzyszenia. Mimo tego potwierdzeniem prorynkowego stanowiska Eucolait może być stwierdzenie, że wspólna polityka rolna potrzebuje wspólnego rynku, ale też rynku wolnego on nadmiernych regulacji dotyczących zarządzania łańcuchem podaży[3].

Prorynkową opcję deklaruje również Duńska Rada Rolnictwa i Żywności (*Danish Agriculture & Food Council*, DAFC), która reprezentuje sektor rolniczy i branżę przetwórstwa żywności, zrzeszając producentów, firmy handlowe i stowarzyszenia rolnicze. Według DAFC potrzebna jest progresywna (*progressive*), wspólna polityka zorientowana na konkurencyjność, rozwój i trwałość (*sustainability*) rolnictwa, wzmacniająca sektor rolniczy jako źródło wysokiej jakości produktów rolniczych, zapewniający bezpieczeństwo żywnościowe i dochody z eksportu. Jako dobrą stronę wspólnej polityki rolnej DAFC uznaje wsparcie dla komercyjnej części sektora rolnictwa, która zapewnia większość produkcji rolniczej i wykazuje się potencjałem rozwojowym, wskazując zarazem na to, że rozwój i innowacyjność stanowią podstawowe warunki zdolności do reagowania sektora na wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi i środowiskiem. Do głów-

[3] Nadmiar regulacji tworzy „zakłócenia stanowiące dodatkowe obciążenie dla operatorów, szkodzące dynamice rynku i nie przynoszące wartości dodanej" (Such interference places additional burden on operators and is damaging to the market dynamics without bringing any value added) (Eucolait, 2017, s. 4).

nych celów polityki rolnej DAFC zalicza poprawę konkurencyjności i lepsze ukierunkowanie rynkowe, promowanie i premiowanie intensywnej produkcji zgodnej z paradygmatem trwałego rozwoju i wspieranie rolnictwa w wytwarzaniu dóbr publicznych (DAFC, 2017).

W debacie pojawiają się również opinie, takie jak ta wyrażona przez van der Ploega, Venturę i Milonego (2016), które uznają potrzebę zweryfikowania planów rozwojowych dla rolnictwa. Podstawową rolę w strategii dla rolnictwa przypisują oni gospodarstwom z niskimi nakładami na produkcję (*low-cost farming*), szczególnie tym zorientowanym na ścieżkę agroekologiczną (*agro-ecological route*), sugerując zarazem celowość zweryfikowania polityki rolnej, środowiskowej i fiskalnej (van der Ploeg i in., 2016). Nie wydaje się jednak możliwe, by w bliskiej perspektywie nastąpiło tego rodzaju ukierunkowanie polityki rolnej UE wobec rosnącego popytu na żywność w skali globalnej i silnej presji na podniesienie konkurencyjności unijnego rolnictwa.

Jednym z wątków dyskusji środowiskowej nad elementami WPR jest ocena zazielenienia, które wprowadzono jako ważny element reformy z 2013 roku. W wielu publikacjach podkreśla się, że zazielenienie we wprowadzonej ostatecznie formie stanowiło polityczny kompromis osłabiający potencjalne efekty środowiskowe (Hart, Buckwell i Baldock, 2016; Czekaj, Majewski i Wąs, 2013). Pojawiają się też wątpliwości co do realnych efektów zazielenienia. Na tym tle uwidaczniają się propozycje zweryfikowania zasad finansowania instrumentów zazielenienia (Hart i in., 2016).

Wydaje się, że w trwającej obecnie dyskusji nie występują sugestie radykalnego zorientowania WPR na ochronę środowiska przyrodniczego i bioróżnorodność. Częściowo może to wynikać ze zmiany sytuacji rynkowej w skali globalnej i wzrostu znaczenia produkcyjnych funkcji rolnictwa. Niezależnie od tego również w opiniach przemawiających na rzecz prorynkowej orientacji WPR wyraźnie wskazywana jest potrzeba prowadzenia zrównoważonej produkcji rolniczej (np. Ecoulait, 2017; OECD, 2015), a nawet świadczenia usług na rzecz ekosystemów (Falkenberd, 2016). Podobnie często formułowane są oczekiwania, że rolnictwo powinno mieć wielofunkcyjny charakter, dostarczając również różnorodnych dóbr publicznych.

Polityka rolna czy polityka rozwoju obszarów wiejskich?

Już w reformie z 2013 roku kwestia ta została silnie zaakcentowana przez wyraźne powiązanie polityki rolnej z rozwojem obszarów wiejskich i podkreślenie znaczenia II filaru WPR. W sformułowanych priorytetach dla polityki rozwoju obszarów wiejskich relatywnie duże znaczenie nadano żywotności i konkurencyjności sektora rolnictwa m.in. przez usprawnianie transferu wiedzy i innowacji, żywotności i konkurencyjności gospodarstw, promowanie integracji pionowej w łańcuchu i efektywnego wykorzystania zasobów (European Commision, 2013).

Relacje między filarami WPR podkreślono poprzez wskazanie wspólnych obszarów finansowania (tab. 7).

Tabela 7

Ukierunkowane działania finansowane z dwóch filarów WPR

Filar I	Ukierunkowanie działanie (*targeted action*)	Filar II (główne instrumenty)
Płatności z tytułu zazielenienia	Środowisko naturalne	Płatności rolnośrodowiskowe i klimatyczne Produkcja organiczna Natura 2000
Płatności dodatkowe (*top-up payment*)	Młody rolnik	Granty na rozwój Wyższe wsparcie finansowe na inwestycje
Płatności dodatkowe (*top-up payment*)	Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	Płatności obszarowe
Uproszczone płatności (*alternative simplified scheme*)	Małe gospodarstwa	Granty na rozwój gospodarstw
Poprawa ram prawnych *(improved legal framework)*	Współpraca producentów	Pomoc na tworzenie grup producenckich Współpraca i krótkie łańcuchy podaży

Źrodło: European Commission (2013).

W obecnie prowadzonej dyskusji pojawiają się propozycje radykalnie zmieniające relacje między I i II filarem WPR. Van der Ploeg i in. (2016) sugerują koncepcję zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich (*integrated rural development*). Polegać ma to na określaniu maksymalnych poziomów płatności dla gospodarstw na szczeblu regionalnym i wyeliminowaniu wsparcia dochodów rolniczych w oparciu o produkcję historyczną. Ich zdaniem stawki płatności powinny być warunkowane spełnieniem kryteriów odnoszących się do zarządzania krajobrazem i ochrony bioróżnorodności.

W konkluzji przywoływani autorzy stwierdzają, że w architekturze obecnej WPR można znaleźć elementy integrujące obydwa filary. Ich zdaniem zrealizowanie sugerowanych celów WPR wymagałoby radykalnych zmian powiązań między filarami, zmierzając „od ich współistnienia do pełnej integracji filaru I w szerszych ramach filaru II”[4]. Skutkowałoby to całkowitym włączeniem obecnego filaru I do filaru II.

Wybrane propozycje dla przyszłej WPR

Dostępne publikacje i różne materiały informacyjne dotyczące prowadzonej dyskusji na temat WPR po 2020 roku zawierają szereg propozycji mniej lub bardziej kompleksowych koncepcji i instrumentów. Są one niekiedy bardzo rozbieżne, ale wskazują na pewien kierunek poszukiwań. Za szczególnie istotne można uznać

[4] „In order to achieve these objectives the CAP needs to radically alter the interrelation of its Pillar 1 and Pillar 2. It needs to move from juxtaposing these two elements to an integration of Pillar 1 within the wider framework of Pillar 2” (van der Ploeg i in., 2016, s. 61).

wyniki analiz i sugestie publikowane w materiałach Komisji Europejskiej, bo z dużym prawdopodobieństwem będą one rozważane jako priorytetowe.

Wstępne propozycje Komisji Europejskiej dotyczące przyszłej WPR (European Commission, 2017) mają stosunkowo ogólny charakter – wskazują jedynie pewne kierunkowe cele, natomiast nie określają wyraźnie instrumentów polityki rolnej. Z lektury tych propozycji wynika, że zmiany w WPR będą ewolucyjne, a kierunek tych zmian wyznacza m.in. postulat spójności z innymi obszarami polityki Unii Europejskiej, sformułowany przez Jean-Claude'a Junckera.

Zreformowana WPR ma być, zgodnie z propozycją, „bardziej inteligentna, nowoczesna i zrównoważona". Jej główne cele miałyby obejmować:

- wspieranie inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa;
- większą dbałość o środowisko oraz intensyfikację działań w dziedzinie klimatu, aby przyczynić się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu;
- umacnianie społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich.

Podstawowe obszary wspomagania rolnictwa i obszarów wiejskich środkami WPR będą obejmować według propozycji (European Commission, 2017):

– realizację celów zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), w tym wspieranie polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (w celu ograniczenia emisji o 40% do roku 2030), włączenie się w realizację strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, jak również zwiększenie wkładu rolnictwa UE w osiąganie innych celów środowiskowych UE;
– większy stopień wdrażania innowacji w rolnictwie poprzez ściślejsze powiązania między wiedzą (nauką) a praktyką rolniczą, z naciskiem na potrzebę bardziej równomiernej absorpcji nowych technologii w sektorze rolnictwa na obszarze całej Unii oraz lepszy dostęp małych i średnich gospodarstw do tych technologii;
– w ramach „wspierania inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa" utrzymane zostaną płatności bezpośrednie zapewniające rolnikom godziwe warunki życia i możliwość kontynuowania działalności rolniczej, przede wszystkim na obszarach z niekorzystnymi warunkami gospodarowania; jednocześnie propozycja podnosi kwestie wprowadzenia obowiązkowego górnego limitu płatności bezpośrednich i degresywności – ograniczającej płatności dla większych gospodarstw; z perspektywy polskiego rolnictwa istotny jest postulat „większego nacisku na płatność redystrybucyjną, aby móc zapewniać ukierunkowane wsparcie, np. dla małych i średnich gospodarstw";
– wspieranie innych działań, takich jak inwestycje w gospodarstwach rolniczych, przede wszystkim służące modernizacji, wzmocnieniu siły rynkowej i zwiększeniu dochodów, czy też skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem.

Pewnym *novum* w propozycji Komisji jest sugestia szerszych uprawnień państw członkowskich w kształtowaniu krajowego wsparcia dla rolnictwa, pod warunkiem zgodności z ogólnymi założeniami WPR i zasadami pomocy państwa.

Szczegółowa analiza sugestii zawartych w propozycji Komisji Europejskiej wskazuje na zamiar kontynuacji dotychczasowej polityki rolnej, z tym że inaczej rozkładać się będą akcenty, zmienia się również stosowana terminologia.

Dokonany przegląd i własne przemyślenia upoważniają do określenia następujących możliwych scenariuszy WPR po 2020 roku:

Kontynuacja obecnej WPR – ten scenariusz należy traktować jako jedną z możliwych opcji i punkt odniesienia dla pozostałych scenariuszy. Jest jednak mało prawdopodobne, by w świetle toczącej się dyskusji na temat skuteczności obecnej polityki rolnej i przyszłych wyzwań WPR pozostawiona byłaby w niezmienionym kształcie.

Likwidacja wspólnej polityki rolnej – ten ekstremalnie skrajny, czysto teoretyczny scenariusz przyjmowany jest często jako punkt odniesienia do porównań z innymi wariantami WPR. Taki scenariusz jest możliwy do skonstruowania, przyjmując, że problematyka rolnictwa znalazłaby się w ogólnej polityce gospodarczej, społecznej i środowiskowej, a w miejsce istniejących regulacji rolnictwo zostałoby poddane w pełni mechanizmom rynkowym. Przyczyniłoby się to być może do wzrostu konkurencyjności rolnictwa UE, ale niewątpliwie spowodowałoby radykalne zmiany struktury obszarowej i konsekwencje natury społecznej z tytułu wyeliminowania z produkcji rolniczej znacznej części gospodarstw. Na tego rodzaju konsekwencje wskazywali m.in. Józwiak i Mirkowska (2006, s. 12), stwierdzając, że „liberalizacja wspólnej unijnej polityki rolnej groziłaby rolnictwu części krajów dawnej UE licznymi bankructwami gospodarstw rolnych i ograniczeniem stopnia samowystarczalności żywnościowej". Nieunikniona byłaby zatem daleko posunięta koncentracja w rolnictwie, natomiast nie wydaje się, żeby w warunkach takiego scenariusza zagrożone było bezpieczeństwo żywnościowe w UE.

Zważywszy, że wsparcie rolnictwa stosowane jest praktycznie na całym świecie i uwzględniając istniejące uwarunkowania polityczne, możliwość likwidacji polityki rolnej w Unii Europejskiej jest dalece nierealna.

Prośrodowiskowa polityka rolna. W wielu krajach Unii Europejskiej istnieje silne lobby prośrodowiskowe głoszące potrzebę silniejszego ukierunkowania WPR na wytwarzanie dóbr publicznych, głównie na cele związane z ochroną środowiska. Oceny efektów dotychczasowych prośrodowiskowych narzędzi WPR, w szczególności zazielenienia, są na ogół krytyczne. Modelowe oceny, jak i wyniki pierwszych analiz *ex post* wskazują na minimalne efekty zazielenienia. Dla Polski są one mało znaczące, między innymi ze względu na duży udział małych gospodarstw zwolnionych z obowiązku zazielenienia (Czekaj i in., 2013). Wyłączenie znacznej liczby gospodarstw z programu zazielenienia wskazywane jest jako jedna ze słabości systemu, gdyż powoduje, że w części gospodarstw możliwe staje się stosowanie praktyk rolniczych nieoddziałujących wystarczająco pozytywnie na środowisko, a w ogólnej ocenie wpływ zazielenienia i płatności na małe gospodarstwa jest minimalny lub wręcz nieistniejący (Serra i Duncan, 2016). W bardziej kompleksowej analizie sektora rolnictwa w UE przeprowadzonej z wykorzystaniem modelu CAPRI Gochti in. (2017) stwierdzają, że zarówno ekonomiczne, jak i środowiskowe efekty zazielenienia są minimalne i niejednoznaczne. Przedstawione powyżej rozważania, tak jak i oczekiwana poprawa konkurencyjności rolnictwa europejskiego, sugerują, że zarówno w zakresie celów, jak i kierunków oraz instrumentów wsparcia potrzebne są korekty.

W tych kategoriach należałoby rozumieć sugestie dotyczące przeznaczenia większych środków na ściśle ukierunkowane płatności za usługi środowiskowe. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE reformatorska grupa krajów członkowskich potencjalnie wspierających ten scenariusz została jednak znacznie osłabiona. Perspektywa zwiększonego zapotrzebowania na żywność w skali globalnej i dążenie do poprawy konkurencyjności unijnego rolnictwa wpływają również na uznanie tego scenariusza w obecnych warunkach za scenariusz hipotetyczny.

Konkurencyjne rolnictwo. Byłby to scenariusz prorynkowy, wzmacniający produkcyjne funkcje rolnictwa i wykorzystujący w większym stopniu mechanizmy rynkowe. Poprawa konkurencyjności wymagałaby stworzenia warunków rozwoju najbardziej efektywnym producentom osiągającym trwałą zdolność do konkurowania bez wsparcia finansowego dochodów rolniczych. Scenariusz ten zawiera silny komponent liberalizacji WPR, co z pewnością obecnie spotkałoby się z silnym oporem na arenie politycznej i w środowisku rolniczym, szczególnie ze strony krajów członkowskich zainteresowanych utrzymaniem *status quo*, tak jak Polska. Jest on również mało prawdopodobny z uwagi na presję społeczną dotyczącą roli wspólnej polityki rolnej w realizacji celów środowiskowych i społecznych, do pewnego stopnia sprzecznych z celem zwiększenia konkurencyjności.

Polityka zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich zakładająca większy stopień integracji rolnictwa (funkcji rolnictwa) z innymi formami aktywności na obszarach wiejskich. Do pewnego stopnia od wielu lat WPR uwzględnia problematykę rozwoju obszarów wiejskich, wykraczając poza sektorowe granice rolnictwa poprzez formułowanie celów związanych z wielofunkcyjnością rolnictwa. Jednak współczesne rozumienie wielofunkcyjności ma znacznie szerszy zakres – na uzasadnienie można przytoczyć poniższe stwierdzenia: „jest nakierowana na zewnątrz gospodarstwa i służy zaspokajaniu wielu ważnych potrzeb społecznych: środowiskowych, kulturowych, gospodarczych i społecznych" (Wilkin, 2011, s. 30) czy „wieś powoli przestaje być pod domeną rolnictwa" (Kołodziejczak, 2017, s. 45). Z perspektywy polityki rolnej scenariusz ten w pewnym sensie stanowiłby rozwinięcie scenariusza istniejącej WPR lub scenariusza polityki silniej zorientowanej na cele środowiskowe, rozszerzając jednak zestaw celów WPR. Wiązałoby się to ze stworzeniem nowych instrumentów polityki i przesunięciem środków z bezpośredniego wspomagania rolnictwa na finansowanie działań służących wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi. Można założyć, że w najbliższej perspektywie budżetowej nie nastąpią radykalne zmiany wspólnotowej polityki rolnej. Wydaje się jednak, że scenariusz polityki zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich jest bardzo atrakcyjny w perspektywie długookresowej, co wynikać będzie w znacznej mierze z nieuchronnych przemian strukturalnych w rolnictwie, szczególnie w krajach takich jak Polska, z ciągle wysokim odsetkiem ludności rolniczej.

Polityka rolna i żywnościowa. Propozycję zastąpienia istniejącej WPR przez politykę rolną i żywnościową przedstawili Fresco i Poppe (2016), uznani przedstawiciele środowiska naukowego. Uważamy tę propozycję za kontrowersyjną, ale bez wątpienia rzucającą nowe światło na debatę o przyszłości wspólnej polityki rolnej.

Głos w dyskusji na temat przyszłej WPR, jaki przedstawili Fresco i Poppe, zawiera interesujące, wizjonerskie nawet pomysły, ale nie jest też wolny od pewnych swobodnych ocen i w niektórych przypadkach sugestii niedostatecznie popartych argumentami. Tak więc, pomimo że opracowanie zawiera wiele stwierdzeń, z którymi należy zgodzić się w całej rozciągłości, to wątpliwe jest, by w bliskiej perspektywie nastąpiła wyraźna zmiana WPR w kierunku sugerowanym przez autorów tej propozycji.

W ogólnym zarysie propozycja polityki rolnej i żywnościowej po 2020 roku według Fresco i Poppe'go obejmuje pięć filarów:

A. wsparcie dochodów rolniczych – zredukowane, ograniczone i ukierunkowane (*for income support: reduce direct payments by capping and targeting*);
B. kontraktowane świadczenia na rzecz ekosystemów (*for ecosystem services based on contracts: align with regional public contracts and industry sustainability schemes*);
C. rozwój obszarów wiejskich poprzez innowacje służące poprawie konkurencyjności (*for rural development: innovate for competitiveness*);
D. polityka żywnościowa dotycząca konsumentów, handlu detalicznego i branży produkcji żywności – zdrowej i dostosowanej do klimatu diety (*for consumer food policy: address consumers, retail and the food industry for a healthy and climatesmart diet*);
E. monitorowanie, spostrzeżenia, badania naukowe (*for monitoring, reflection and research*).

Powyższe zestawienie filarów wskazuje na zamysł rozszerzenia zakresu polityki rolnej, ale w istocie marginalizuje politykę rolną *sensu stricte*. Nasuwa to wątpliwość, na ile takie rozszerzenie jest uzasadnione w zakresie łączenia polityki żywieniowej z rolnictwem, które już od wielu lat realizuje cele związane z jakością i bezpieczeństwem żywności. Pewne zastrzeżenia budzą między innymi pomysły wręcz negujące opieranie się na mechanizmach rynkowych i wprowadzające sugestie nadmiernej biurokratyzacji polityki rolnej, pozostające w sprzeczności z aktualnymi tendencjami.

Wizjonerskie propozycje Fresco i Poppe wprowadzają do debaty o kształcie przyszłej WPR nowe, ważne zagadnienia, które w pewnym stopniu będą wpływać na przebieg tej debaty. Nie wydaje się natomiast prawdopodobne, żeby stały się one fundamentem realistycznego scenariusza WPR na najbliższą perspektywę budżetową.

Ewolucja istniejącej WPR. Ten scenariusz naszym zdaniem należy uznać za najbardziej prawdopodobny. Odpowiada on zaprezentowanej wcześniej propozycji Komisji Europejskiej z listopada 2017 roku, przy czym jest w chwili obecnej trudny do przewidzenia w odniesieniu do szczegółowych rozwiązań. Zapewne wprowadzone będą pewne korekty w programie zazielenienia WPR i innych działań prośrodowiskowych. Silniejsze powiązanie z nauką powinno skutkować wspieranymi przez WPR działaniami na rzecz modernizacji i poprawy konkurencyjności europejskiego rolnictwa przy zachowaniu wysokiego poziomu trwałości środowiskowej i społecznej, a także rozwojem narzędzi wspomagających niwelowanie ryzyka w rolnictwie.

Podsumowanie

Zasadnicze reformy WPR dokonały się w latach 90. minionego wieku w reakcji na presję międzynarodową i wyniki negocjacji GATT, a w późniejszym okresie WTO. Obecna reforma WPR musi zmierzyć się z innego rodzaju siłami zewnętrznymi, takimi jak kryzys strefy euro, ruchy dezintegracyjne (brexit) oraz integracyjne w strefie euro, napływ emigrantów, zagrożenie terroryzmem, a także pogłębiające się niekorzystne zmiany klimatyczne. W tych warunkach trudne będzie osiągnięcie politycznego kompromisu między krajami członkowskimi w odniesieniu do kształtu przyszłej WPR. Z dużym prawdopodobieństwem można jednak przyjąć, że w najbliższej perspektywie budżetowej nie dokonają się radykalne zmiany WPR, na co wskazuje między innymi Propozycja Komisji Europejskiej z listopada 2017 roku. Z pewnością pojawią się nowe narzędzia i instrumenty, ale WPR w dalszym ciągu będzie określana przez zbiór różnorodnych celów, prawdopodobnie z większym naciskiem niż dotychczas na innowacyjność, zrównoważony rozwój i cele środowiskowe.

W długoterminowej perspektywie polityka rolna będzie poddawana kolejnym przeobrażeniom wymuszonym między innymi prawdopodobną rewolucją technologiczną, w obliczu której staje rolnictwo XXI wieku, zmianami demograficznymi na wsi, zmianami klimatu czy też potrzebą wspierania rozwoju obszarów wiejskich, z uwzględnieniem ich różnorodności w krajach członkowskich.

Literatura

Baldock, D. (2015). Twisted together: European agriculture, environment and the Common Agricultural Policy. W: J.A. McMahon i M.N. Cardwell (red.), *Research Handbook on EU Agriculture Law* (s. 125-149). Edward Elgar: Cheltenham.

Boehlje, M.D., Hofing, L.S., Schroeder, R.C. (1999). *Farming in the 21st Century*. Staff Paper 99-9. Department of Agricultural Economics Purdue University, Ag Education&Consulting, LLC.

Chlebicka, A., Fałkowski, J., Wołek, T. (2009). *Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej*. Warszawa: FAPA/SEAPR.

Clay, J. (2013). Are agricultural subsidies causing more harm than good? *The Guardian,* 08 August.

Cristoiu, A., Sammeth, F., Gomez, Y., Paloma, S. (2009). Prospective scenarios, Projekt FP7 CAP-IRE Deliverable no. 8.1, 15 January 2009, Uniwersytet Bolonia.

Czekaj, S., Majewski, E., Wąs, A. (2013). The impact of the "greening" of the Common Agricultural Policy on the financial situation of Polish farms. *APSTRACT*, vol. 7, no. 2-3, s. 49-56.

Czyżewski, A., Stępień, S. (2009). Reforma mechanizmu WPR w ramach „Health Check" a potrzeba stabilizacji rynków rolnych UE. W: M. Adamowicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW, Prace Naukowe SGGW, nr 49, s. 37-50.

DAFC (2017). The future common agricultural policy (CAP). *Danish Agriculture & Food Council*, 28 April 2017. Axelborg, Denmark.

Ecorys (2017). *Modernising and simplifying the CAP – summary of the results of the public consultation*. European Commission – DG for Agriculture & Rural Development, Brussel.

Erjavec, E., Lovec, M., Erjavec, K. (2015). From Greening to greenwash: drivers and discourses of the CAP 2020 reform. W: J.F.M. Swinnen (red.). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy An Imperfect Storm* (s. 215-244). Centre for European Policy Studies, Rowman & Littlefield International Ltd., USA.

Eucolait (2017). *Eucolait views on the future CAP post 2020*. Pobrane z: http://www.eucolait.eu/userfiles/files/Position%20papers/Eucolait%20position%20on%20future%20CAP%202017_03_15.pdf.

Eurobarometr (2014). Szerokie poparcie Europejczyków dla kierunków nowej wspólnej polityki rolnej. Komunikat prasowy, Bruksela, 10 marca 2014 r. Pobrane z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-227_pl.html.

Eurobarometr (2016). Europeans, Agriculture and the CAP. Special Eurobarometer 440. January, 2016.

European Commission (2013). Overview of CAP Reform 2014-2020. *Policy Brief*, no. 5, December.

European Commission (2016). EU agricultural outlook. Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026, s. 5.

European Commission (2017). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Future of Food and Farming. COM (2017)713 Final. Brussels, 29.11.2017.

European Parliament (2016). Research for Agri Committee – CAP Reform Post-2020 – Challenges in Agriculture. Workshop Documentation. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, Brussels.

Falkenberd, K. (2016). *Sustainability Now – A European Vision for Sustainability. EPSC Strategic Notes*. Issue 18, European Commission. 20 July.

FAO (2009). Global agriculture towards 2050. High Level Expert Forum – How to Feed the World in 2050. Rzym: Agricultural Development Economics Division.

Farm Europe (2017). Future CAP : Eastern and Central European Countries in the driving seat. Posted by Farm Europe on 12/05/2017.

Folmer, C., Keyzer, M.A., Merbis, M.D., Stolwisjk, H.J.J, Veenendaal, P.J.J. (1995). The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform. Elsevier Science BV, Amsterdam, The Netherlands. Pobrane z: https://books.google.pl/books?id=LkwXBQAAQBAJ&pg=PA10&lpg=PA10&dq=minimum+price+guarantee+in+the+common+agricultural+policy&source=bl&ots=0_IEYLdrUM&sig=0IfGZRWDrgpGJI48kowsVYZMBCc&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwiCz-y_jOPVAhUEzRQKHbUnD_UQ6AEIbzAJ#v=onepage&q=minimum%20price%20guarantee%20in%20the%20common%20agricultural%20policy&f=false.

Fresco, L., Poppe, K. (2016). *Towards a Common Agricultural and Food Policy*. Wageningen University.

Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J.M., Roder, N., Himics, M., Salputra, G. (2017). EU-wide Economic and Environmental Impacts of CAP Greening with High Spatial and Farm-type Detail. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 68, issue 3, September (s. 651-681).

Gomez y Paloma, S., Ciaian, P., Cristoiu, A., Sammeth, F. (2013). *Land Use Policy*, vol. 31, March, s. 102-113.

Góral, J., Kulawik, J. (2015). Problem kapitalizacji subsydiów w rolnictwie. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1*(342), s 3-24.

Guba, W., Dąbrowski, J. (2012). Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski. *Rocznik Nauk Rolniczych*, Seria G, t. 99, z. 1, s. 32-42.

Hart, K., Buckwell, A., Baldock, D. (2016). *Learning the lessons of the Greening of the CAP*. Institute for European Environmental Policy.

Jongeneel, R., van Berkum, S., Vrolijk, H. (2016). Brexit: Breaking Away – Would it Pay?. *EuroChoices*, vol. 15, issue 2, s. 26-33.

Józwiak, W., Mirkowska, Z. (2006). Wpływ liberalizacji wspólnej polityki rolnej na kondycję ekonomiczną gospodarstw rolnych w wybranych krajach Unii Europejskiej. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 2*(307), s. 3-13.

Kay, A. (2003). Path dependency and the CAP. *Journal of European Public Policy*, vol. 10, issue 3, s. 405-420.

Kołodziejczak, A. (2017). Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi a wiejskie obszary funkcjonalne. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 37, s. 41-49.

Kulawik, J., Pawłowska-Tyszko, J., Wieliczko, B. (2011). Analiza dokumentu pt. „The CAP towards 2020 – Impact Assessment of Alternative Policy Options" oraz problemów dodatkowych sformułowanych przez Panią Minister Z. Krzyżanowską. Warszawa, 20.09.2011.

Mahe, L-P. (2012). *Do the proposals for the CAP after 2013 herald a 'major' reform?*. Policy Paper 53, Notre Europe. Pobrane z: http://www.institutdelors.eu/media/capreform_lp-mahe_ne_march2012.pdf?pdf=ok.

Majewski, E., Andrychowicz, A. (1998). Historia i teraźniejszość Wspólnej Polityki Rolnej. *Wieś Jutra*, nr 4.

Majewski, E., Guba, W., Straszewski, S., Wąs, A. (2006). Co się zmieni w gospodarstwach. W: Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009 (dodatek). *Nowe Życie Gospodarcze, nr 20*/428, s. 14-16.

Majewski, E., Sulewski, P., Guba, W., Ziętara, W. (2009). Wspólna Polityka Rolna UE i próby modelowego ujęcia jej zmian na sytuację w rolnictwie. W: *Wpływ zmian we Wspólnej Polityce Rolnej na wyniki ekonomiczne gospodarstw towarowych w perspektywie 2014 roku*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW, s. 14-31.

Majewski, E., Wąs, A. (2006). *Efekty ekonomiczne i produkcyjne wdrożenia różnych scenariuszy w gospodarstwach rolniczych w Polsce*. Pobrane z: http://www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/68F463E0D16F873EC125727C0032768A/$file/Efekty_ekonomiczne_sierpien2006.pdf? Open.

Malak-Rawlikowska, A., Wąs, A. (2008). *Policy impact on production structure and income risk on Polish dairy farms*. 109 seminarium EAAE „The CAP after Fischler Reform". Viterbo, Włochy.

Malak-Rawlikowska, A. (2005). *Ekonomiczne i organizacyjne skutki wprowadzenia systemu regulacji produkcji mleka w wybranych krajach Unii Europejskiej i w Polsce: na przykładzie systemu kwotowania produkcji mleka*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.

Matthews, A. (2016a). *Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member State*s. Pobrane z: http://capreform.eu/impact-of-brexit-on-cap-budget-net-balances-for-remaining-member-states/.

Matthews, A. (2016b). The Potential Implications of a Brexit for Future EU Agri-food Policies. *EuroChoices*, vol. 15, issue 2, s. 17-23.

Matthwes, A. (2012). *The economist's dilemma*. Pobrane z: http://capreform.eu/are-the-cap-2013-proposals-a-major-reform/.

OECD (2015). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015*. OECD Publishing.

Parris, K. (2001). *Measuring the Environmental Impacts of the Common Agricultural Policy: Challenges, Recent Trends and Outlook, and Future Directions*. European Institute of Public Administration Seminar. Pobrane z: http://aei.pitt.edu/563/1/5_Parris.pdf.

Ploeg, J.D. van der, Ventura, F., Milone, P. (2016). Research for AGRI Committee – Farm Structural Change in Western Europe and the CAP, European Union.

Poczta, W. (2010). Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa. *Wieś i Rolnictwo, nr 3*(148).

Sahrbacher, A., Balman, A., Sahrbacher, C. (2015). The Political Economy of Capping direct payments: applications in – and implications for – Germany. W: J.F.M. Swinnen. (red.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy An Imperfect Storm* (s. 277-306).

Schmidhuber, J., Meyer, S. (2014). *Has the Treadmill Changed Direction?*. WTO Negotiations in the Light of a Potential New Global Agricultural Market Environment. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2014. Pobrane z: www.e15initiative.org/.

Serra, A., Duncan, J. (2016). European farmers and the "Greening" of the CAP: A Critical. Discourse Analysis. Global governance/politics, climate justice & agrarian/social justice: linkages and challenges. Colloquium Paper No. 13. An international colloquium 4-5 February 2016. Pobrane z: https://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/ICAS/13-ICAS_CP_Serra_and_Duncan.pdf.

Swinbank, A. (2016). Brexit or Bremain? Future Options for UK Agricultural Policy and the CAP. *EuroChoices*, vol. 15, issue 2, s. 5-10.

Swinnen, J.F.M. (2009). *The Growth of Agricultural Protection in Europe in the 19th and 20th Centuries*. The World Economy, Blackwell Publishing Ltd.

Tomczak, F. (2009). *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju polskiego rolnictwa*. Program Wieloletni 2005-2009, nr 125, Warszawa: IERiGŻ-PIB.

Treaty of Rome (1957). 25 March 1957, EU Commission.

Witzke, von H. (2013). *The end of the Agricultural Treadmill: Increasing and volatile commodity market*s. Cracow, June 06.

Wilkin, J. (2011). Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony. *Wieś i Rolnictwo*, nr 4, s. 27-39.

Zawalińska, K. (2009). *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: IRWIR PAN.

SCENARIOS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2020

Abstract

The dynamic nature of changes in the macroeconomic environment and various views of Member States on the future of the Common Agricultural Policy in the European Union cause that its shape is usually a result of various forces and factors. They are both, exogenous, related to the situation on global markets, economic policy on a global scale and European Union, as well as endogenous, connected to the changes in the agricultural sector and its direct environment. The on going discussion revealed many controversies which will have an impact on the decisions shaping the CAP for the next budget perspective after 2020.

The aim of this study is to critically review the evolution of agricultural policy and to identify possible scenarios for its changes in the new budgetary perspective after 2020. Before identifying possible scenarios of the future agricultural policy of the EU, the authors draw attention to some dilemmas such as: predicted increase in global demand for food, limiting production intensity in the EU, rationality of the level and allocation of support, problem of capitalization of subsidies in land prices, conflicting objectives of the CAP, diverse expectations of Member States, and consequences of Brexit for the CAP in the next budgetary perspective.

Fundamental reforms of the CAP took place in the 1990s in response to international pressure and the results of GATT and later WTO negotiations. The current reform of the CAP must deal with other types of external forces, such as the crisis of the euro-zone, disintegration movements (Brexit) and integration in the euro-zone, the influx of emigrants, the threat of terrorism, as well as worsening effects of climate change. The authors, based on a literature review and their own reflections, present six possible scenarios for the development of the CAP after 2020. It is very likely that the shape of the future CAP will be the result of a political compromise between Member States, which may indicate that there will be no radical changes in the CAP in the next budgetary perspective. In the long run, agricultural policy will undergo further transformations, forced among others by the likely technological revolution facing the 21st century agriculture, demographic changes in the countryside, climate change or the need to support rural development, taking into account their diversity in the EU countries.

Keywords: EU Common Agricultural Policy, CAP reforms, agricultural policy scenarios after 2020, dilemmas of CAP.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 27.03.2018.

O ile nie jest to stwierdzone inaczej, wszystkie materiały na stronie są dostępne na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe.
Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.



