

KRZYSZTOF FIRLEJ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**TWORZENIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ
JAKO ELEMENTU WZMACNIAJĄCEGO
POZIOM BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO
I ROZWOJU REGIONÓW**

Abstract: Creation of a Common Agricultural Policy as Part of Strengthening the Level of Food Security and Regional Development. This article deals with the creation of the common agricultural policy, which the author treats as part of strengthening the level of food security and regional development. In the European Union the need to perform a number of steps to fit the common agricultural policy to new conditions and current needs become necessary. The new financial perspective for 2014-2020 initiated a discourse on the vision of the common agricultural policy, which can last a very long time and is not at all certain that the future of its shape will satisfy all stakeholders. In addition, the article discusses the common agricultural policy of the past and today, together with proposals for its return after 2013, the new challenges of food security in different dimensions, the new risks associated with climate change, the question of ensuring adequate incomes for farmers and agricultural producers, territorial balance, and financing common agricultural policy and its impact on food security and level of development of regions.

Wstęp

Rolnictwo, jako jeden z najważniejszych działów gospodarki poddawane jest wielu zmianom, które różnicują go i wpływają na przeobrażenia środowiska naturalnego kształtując nowe warunki gospodarowania. Warunki środowiska naturalnego (w tym gleby i klimat), polityka finansowa, nakłady kapitałowe, a także możliwości wykorzystania siły roboczej to główne czynniki ograniczające rozwój rolnictwa i wzrost wartości produkcji rolnej. Gdy weźmiemy pod uwagę kryterium wielkości gospodarstw rolnych, to zauważymy ich znaczne zróżnicowanie na terenie całej Europy, które implikuje różne formy gospodarowania i system użytkowania ziemi. Dużą różnorodność spotkamy także w formach własności i władania ziemi – od indywidualnych, przez kolektywne, dzierżawy i spółki oraz w wielkości gospodarstw unij-

nych: od małych jedno- lub kilkuhektarowych, przez średnie – kilkunastohektarowe, do gospodarstw dużych, liczących kilkaset, a nawet wielkich, o powierzchni kilku tys. hektarów¹. Rozmaitość form gospodarowania, a także czynniki je ograniczające stanowią bazę i inspirację tworzenia nowej wspólnej polityki rolnej, która ze wszech miar powinna spełnić oczekiwania zarówno producentów rolnych, konsumentów, jak również wszystkich mieszkańców Europy. Wprowadzenie zasad wspólnej polityki rolnej było odpowiedzią Unii Europejskiej na potrzebę polepszenia bytu ludności wiejskiej z jednoczesną możliwością zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego dla mieszkańców miast. Głównymi celami wspólnej polityki rolnej są: zapewnienie bezpieczeństwa finansowego rolnikom, zwiększenie konkurencyjności rynku rolnego krajów członkowskich, zwiększenie wydajności produkcji rolniczej i postępu technicznego w rolnictwie, stabilizacja rynku rolnego oraz zapewnienie rolnikom odpowiedniego poziomu dochodów i warunków życia². Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej ma również zapewnić optymalne warunki produkcyjne i zrównoważony rozwój regionów, który będzie wykorzystywał zdolności wytwórcze i wspierał realizację niezbędnych inwestycji ukierunkowanych na wyrównywanie różnic. Powstaje więc konieczność realizacji wielu działań zmierzających do dopasowania realizacji wspólnej polityki rolnej do nowych warunków i bieżących potrzeb, które są skutkiem m.in. zmian uwarunkowań zewnętrznych. Przeprowadzone przez Autora prezentowanego opracowania badania w obszarze funkcjonowania przedsiębiorstw agrobiznesu, w tym przemysłu spożywczego w 2008 r. jednoznacznie dowiodły, że wyraźny jest wpływ wspólnej polityki rolnej w bieżącym funkcjonowaniu i dynamicznym ich rozwoju, w aspekcie uwarunkowań stawianym krajowemu rynkowi rolnemu i liberalizacji handlu na arenie międzynarodowej [7]. Dużym zagrożeniem są zmiany klimatyczne, alternatywne wykorzystanie zbóż do produkcji biopaliw, jak również wymóg zachowania różnorodności biologicznej. Należy również odnotować rosnącą siłę producentów i eksporterów żywności, globalizację i liberalizację światowych rynków żywności oraz wszelkiego rodzaju zachowania o charakterze manipulacyjnym i spekulacyjnym. Pojawiające się problemy zmuszają do wypracowania nowych celów i dostosowanie wspólnej polityki rolnej adekwatnej do bieżących potrzeb, co umożliwi legitymizację jej finansowania w nowym okresie, a więc po 2013 r. i określi jej rolę. Dotychczas wspólna polityka rolna określała zasady jednolitego funkcjonowania, ochrony i wspierania sektora rolnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej i była wdrażana przez 40 lat w krajach członkowskich Unii Europejskiej, a patrząc na nią z perspektywy czasu, przyniosła wiele skutków dobrych i złych³. Nie wszystkie działania związane z realizacją celów wspólnej polityki rolnej okazały się korzystne w praktyce, a nawet spowodowały niekorzystne skutki dla środowiska. Wymusiły reakcję krajów członkowskich Unii Europejskiej na zachodzące zjawiska, które

¹ [12, s. 14].

² *Co to jest Wspólna Polityka Rolna?* <http://agro.eko.org.pl/pdf/>, dostęp 12.06.2011.

³ *Ibidem*, dostęp 15.06.2011.

dostrzegły potrzebę przeorganizowania jej celów i przeszacowania kierowanych na nie środków. Zaistniała niekwestionowana konieczność wypracowania nowego modelu rolnictwa europejskiego, odpowiadającego potrzebom środowiska naturalnego i zapewniającego zahamowanie jego postępującej degradacji. Dotyczy to w szczególności zanieczyszczenia wód azotanami pochodzenia rolniczego, spadku bioróżnorodności, powodującego na obszarach rolnych ubożenie struktury krajobrazu, co w konsekwencji prowadzi do powstania wyraźnych dysproporcji w poziomie rozwoju regionów rolniczych. Niekorzystne różnice są szczególnie widoczne w regionach górskich i na obszarach charakteryzujących się niekorzystnymi warunkami produkcji rolniczej, a konsekwencją ich jest marginalizacja tych terenów. Wśród negatywnych skutków wspólnej polityki rolnej należy także mieć na uwadze pojawienie się nadwyżek produkcyjnych wielu produktów, które są obciążone wysokimi kosztami przechowywania i nieprawidłowości w dystrybucji środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EAGGF), gdyż jak wykazały statystyki 80% z ogółu dopłat trafiło do 20% gospodarstw.

1. Wspólna polityka rolna dawniej i dziś oraz propozycje jej zamian po 2013 r.

Wspólna polityka rolna (WPR) Unii Europejskiej jest najstarszą z polityk wspólnotowych, która była tworzona już od wczesnych lat 60. XX w., a podstawowe cele tej polityki zostały określone w Traktacie Rzymskim i dotyczyły głównie polityki cenowo-rynkowej. Wspólna polityka rolna na przestrzeni kilku dziesięcioleci podlegała ciągłej ewolucji, gdyż zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne wymagały od UE kolejnych dostosowań w tym obszarze i prowadziły w kolejnych latach do występowania dysproporcji w rozwoju europejskich regionów. Najważniejsze z nich objęły reformę MacSharry'ego z 1992 r., uzgodnioną w 1999 r. Agendę 2000 oraz przeprowadzoną w 2003 r., (tuż przed akcesją Polski do UE) – reformę z Luksemburga, która obok postanowień dotyczących kształtu wspólnej polityki rolnej do 2013 r., zobowiązała również Wspólnotę do przeprowadzenia oceny funkcjonowania tej polityki (ang. *Health-Check*) w latach 2007-2008⁴. Dzisiejsza wspólna polityka rolna została w znacznym stopniu uproszczona, zredukowano w niej wiele programów subwencyjnych i zastąpiono je jednym rodzajem dopłat, co wpłynęło na skuteczne wsparcie producentów rolnych przy niższych kosztach. Wcześniej szło na to dwie trzecie unijnego budżetu, a obecnie połowa i koszt WPR wciąż maleje. Mimo tak drastycznych oszczędności zakres oddziaływania wspólnej polityki rolnej systematycznie poszerza się, czego rezultatem są dywersyfikacja produkcji rolniczej, restrukturyzacja gospodarki rolnej, a przede wszystkim rozwój obszarów wiejskich

⁴ *Wspólna Polityka Rolna po 2013 r.*, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/>, dostęp 15.06.2011.

Unii Europejskiej. Dziś również toczona jest debata nad przyszłością wspólnej polityki rolnej po 2013 r., która rozpoczęła się na forum UE już podczas nieformalnego spotkania ministrów ds. rolnictwa i rybołówstwa 21-23 września 2008 r. w Annecy (Francja). W ramach dyskusji, jakie rozpoczęto tam w związku z przyszłością wspólnej polityki rolnej po 2013 r., bez uszczerbku dla nowej perspektywy finansowej na ten okres, Rada i Komisja zobowiązały się do dokładnego przeanalizowania możliwości rozwoju systemu płatności bezpośrednich we Wspólnocie i rozwiązania kwestii różnych poziomów płatności bezpośrednich w poszczególnych państwach członkowskich⁵. Wówczas państwa członkowskie UE zostały poproszone przez prezydencję francuską o przedstawienie swoich stanowisk, a zakończona w listopadzie 2008 r. ocena wspólnej polityki rolnej w ramach tzw. Przeglądu wspólnej polityki rolnej (*Health check*) miała stworzyć podstawę do rozważań o jej przyszłości. *Health Check* dotyczył zasadniczo bieżącej oceny wspólnej polityki rolnej, ale i odnosił się do jej przyszłości po 2013 r., czyli do tzw. nowej perspektywy finansowej.

2. Nowe wyzwania stojące przed wspólną polityką rolną

W 2008 r. rozpoczęto nowy etap dyskusji nad kształtem wspólnej polityki rolnej, która ma być realizowana po 2013 r., a 12 kwietnia 2010 r. Dacian Ciolos, Komisarz ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi zainicjował publiczną debatę na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej, zapraszając wszystkich zainteresowanych obywateli UE i organizacje do internetowych rozmów na temat przyszłości tej polityki, jej zasad i celów. Podsumowaniem tego dyskursu była konferencja *Wspólna polityka rolna po roku 2013 (The CAP post 2013)* poświęcona analizie wniosków z publicznej debaty, która odbyła się 19-20 lipca 2010 r. w Brukseli. Jej wynikiem było przedstawienie przez Komisję Europejską *Komunikatu w sprawie wspólnej polityki rolnej w kierunku roku 2020*, który zawiera nowe wyzwania oraz propozycje jej reformy finansowej. Komisarz określił również przyszłość wspólnej polityki rolnej i rozpoczął dyskusję z innymi instytucjami oraz zainteresowanymi stronami. W komunikacie zapewniono także, że sektor rolny zajmuje istotne miejsce w gospodarce Unii Europejskiej, a wspólna polityka rolna powinna gwarantować jego bezawaryjne funkcjonowanie wewnątrz jednolitego rynku, jak również na arenie międzynarodowej.

Zastanawiając się, jak sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z tworzeniem wspólnej polityki rolnej, produkcją żywności, ochroną zasobów naturalnych oraz rozwojem regionów rolniczych, 12 maja 2011 r. wydano Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związa-*

⁵ *Kompromis prezydencji w sprawie wniosków dotyczących oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej*, <http://www.bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1680&LangId=0>, dostęp 15.06.2011.

nym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, w którym podkreślono, że polityka ta musi:

- pozostać wspólną polityką;
- zapewnić Europejczykom niezależność żywnościową i bezpieczeństwo żywnościowe;
- zagwarantować stabilność dochodów rolników;
- sprzyjać wszystkim rodzajom produkcji oraz zmianie praktyk rolniczych, a zwłaszcza zatrudnieniu i zrównoważonemu zagospodarowaniu przestrzennemu;
- wspierać systemy produkcji, które chronią środowisko i zasoby naturalne, w tym także krajobraz i różnorodność biologiczną;
- uwzględniać niekorzystne warunki naturalne i geograficzne (obszary górskie, wyspy, obszary słabo zaludnione, regiony najbardziej oddalone);
- koncentrować się na rolnictwie i żywności;
- przyczynić się do zmiany i uproszczenia określonych zasad wdrażania 1. i 2. filaru wspólnej polityki rolnej i zarządzania nimi, zwłaszcza przez większe i skuteczniejsze zaangażowanie samorządów terytorialnych;
- dysponować takim budżetem, który umożliwiłaby sprostanie wyzwaniom i zadaniom⁶.

Zastanawiając się nad nowymi wyzwaniami, które powinny być podporą do realizacji celów wspólnej polityki rolnej należy określić podstawowe grupy działań. Wśród nich za najważniejsze należy uznać: zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, uwzględnienie nowych zagrożeń związanych ze zmianami klimatu, zapewnienie wystarczających dochodów rolnikom i producentom rolnym oraz tworzenie optymalnej struktury rolnej, z jednoczesnym zachowaniem równowagi terytorialnej. Rozpatrując te kwestie Wilkin (2010) stwierdza, że wśród zadań wspólnej polityki rolnej i innych polityk Unii Europejskiej należy wymieni: nowe sformułowanie celów wspólnej polityki rolnej w świetle tendencji globalnych, poszerzenia UE do 27 członków, dotychczasowych doświadczeń i konieczności utrzymania wielofunkcyjnego rolnictwa w Europie; znalezienie sposobów liberalizacji handlu z ochroną wielofunkcyjności rolnictwa, jako „europejskiego dobra publicznego”; harmonizację wspólnej polityki rolnej z polityką spójności i polityką ochrony środowiska, traktując wielofunkcyjność, jako łącznik między nimi; poszerzenie interdyscyplinarnych badań naukowych nad zjawiskiem wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich oraz włączenie kwestii wielofunkcyjności rolnictwa do europejskiego dialogu społecznego⁷.

⁶ Projekt opinii Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: Sprostac wyzwaniom przyszłości zwiqzanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2010) 672 wersja ostateczna.

⁷ [14], bip.minrol.gov.pl /.../FileRepozytoryShowImage.aspx?item_id, dostęp 15.06.2011.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe

W obecnych czasach zapotrzebowanie na żywność wzrasta na całym świecie, a przyczyn tego zjawiska należy doszukiwać się zarówno we wzroście liczby ludności świata, jak i wzroście siły nabywczej, i związanych z nią zmianach sposobu odżywiania w wielu krajach rozwijających się. Nadal należy mieć na uwadze, że wszyscy jesteśmy mieszkańcami Ziemi i charakteryzuje nas przymus konsumpcji [4]. Z roku na rok rośnie światowy popyt na żywność, przez co komplikują się szanse i możliwości zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego obywatelom w Europie i na całym świecie. Z tego względu bezpieczeństwo żywnościowe będzie wciąż priorytetem wspólnej polityki rolnej, zarówno w aspekcie wolumenu produkcji, jak i jej jakości. Jak zauważa Wilkin ludzie zawsze starali się mieć źródła zaopatrzenia w żywność relatywnie blisko, aby zapewnić sobie do niej trudny dostęp, gdyż należy ona do kategorii potrzeb podstawowych i egzystencjalnych, a w hierarchii potrzeb (według Masłowa) znajduje się na dole, czyli konieczne jest jej zaspokojenie [14]. Mieszkańcy UE domagają się szerokiego asortymentu produktów żywnościowych, w tym produktów lokalnych o wysokiej jakości, odzwierciedlających normy w zakresie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, jakości i dobrostanu⁸. Unia Europejska musi więc tworzyć działania w kierunku zwiększania zdolności produkcyjnej rolnictwa, respektując jednocześnie zobowiązania wynikające z międzynarodowych umów handlowych i mając na uwadze wspieranie polityki na rzecz rozwoju. Obecnie, wcześniej uważane za główny cel wspólnej polityki rolnej – zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, zaczyna jakby „przegrywać” z konkurencyjnym celem w postaci ochrony środowiska, jego większej integracji z funkcjonującą gospodarką i liberalizacją światowego systemu handlowego, które w przyszłości mają prowadzić do zwiększania wydajności i konkurencyjności sektora rolniczego Unii Europejskiej. Małysz uważa, że potrzeba bezpieczeństwa żywnościowego może być zaspokojona tylko w przypadku jednoczesnej realizacji potrzeby bezpieczeństwa: ekonomicznej całego społeczeństwa, poszczególnych jego grup oraz wszystkich gospodarstw domowych; socjalnego, zwłaszcza problemowych grup społecznych i niskodochodowych gospodarstw domowych; ekologicznego, zagwarantowanego przez wytwarzanie żywności w zdrowym środowisku za pomocą technologii o minimalnym stopniu chemizacji; energetycznego, jako że energia jest kluczowym czynnikiem w gospodarce żywnościowej [10]. Z przytoczonych treści jednoznacznie wynika, że wciąż mamy na myśli zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w aspekcie ilościowym i jakościowym, a inne aspekty (zaznaczane przez różnych autorów), choć nie mniej ważne mają tylko wymiar uzupełniający. Syntetyzując cel zreformowanej wspólnej polityki rolnej w obszarze opłacalności produkcji żywności należy podkreślić zamiary zaofiarowania stabilnych ram dla rozwoju produkcji rolnej, która powinna wynikać ze wzrostu produktywności i konkurencyjności. Drugim niezwykle ważnym elementem będzie prawidłowe funkcjonowanie rynku, które zagwarantuje utrzymanie strategicz-

⁸ *Projekt opinii... op. cit., s. 5.*

nej niezależności zaopatrzenia Unii Europejskiej we wszystkich najważniejszych sektorach gospodarki. Niezwykle istotne będzie również zapewnienie konsumentom pewnego, stabilnego i bezpiecznego zaopatrzenia w produkty żywnościowe, co w dobie wzrastającego światowego popytu na żywność wydaje się działaniem priorytetowym. Nie mniej ważnym zadaniem będzie utrzymanie dużej różnorodności wysokiej jakości produkcji żywności na obszarach wiejskich Unii Europejskiej i dbałość o to, aby konsumenci byli dobrze poinformowani o artykułach spożywczych, które kupują, mimo to, że Unia Europejska respektuje najwyższe na świecie normy w zakresie bezpieczeństwa i śledzenia żywności⁹.

4. Nowe zagrożenia związane ze zmianami klimatu

W tworzeniu wspólnej polityki rolnej pojawiają się także nowe zagrożenia związane z występującymi coraz częściej zmianami klimatycznymi, a przecież wiadomo, że produkcja rolna jest w szczególności związana ze środowiskiem. Zachowanie cech naturalnego środowiska jest obowiązkiem każdego z nas i leży w żywotnym interesie rolników, którzy, dbając o niego, zapewniają egzystencję przyszłym pokoleniom. Rolnictwo, jak żadna inna gałąź gospodarki jest bardzo czułe na oddziaływanie klimatu i związanych z nim zjawisk pogodowych, takich jak nasłonecznienie, temperatura i jej zmiany, opady itd., co wynika z biologicznego charakteru procesów produkcyjnych w gospodarce rolnej [1]. Zmiany klimatyczne nie mogą stać się przeszkodą w produkcji rolnej i o to powinni zadbać sami rolnicy. Priorytetowym zadaniem dla nich samych będzie określenie wyzwań związanych z koniecznością podołania zmianom klimatycznym, określenie ich rozmiarów i konsekwencji z nich wynikających, takich jak: zmniejszanie się żyzności gleby, niedostatek i zanieczyszczenie wody, zanik siedlisk naturalnych, jak również różnorodności biologicznej. Rolnictwo z pewnością odgrywa szczególną rolę w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, co wyraża się we wspieraniu obniżania poziomu emisji gazów cieplarnianych, poprawie poziomu wydajności energetycznej, produkcji biomasy i energii ze źródeł odnawialnych, rolniczych możliwościach wchłaniania dwutlenku węgla, jak również ochronie węgla w glebie. Tego rodzaju przedsięwzięcia są i mogą być w przyszłości wspierane przez transfer wiedzy i wzrost poziomu procesów innowacyjnych, na co Unia Europejska zwraca szczególną uwagę. Zarządzanie wiedzą i innowacjami oznacza optymalne wykorzystanie możliwości, przez właściwe wskazanie i wprowadzanie niezbędnych działań nowatorskich, prowadzących w długim okresie do tworzenia warunków stabilnego rozwoju [8]. Działania te powinny ograniczyć negatywny wpływ działalności człowieka, w tym głównie spalania paliw kopalnych. Zmiany klimatyczne są tym czynnikiem, który corocznie wpływa na poziom globalnej produkcji żywności przez chociażby zmienne warunki

⁹ [12], http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/PAC_BROCHURE/7400%20VERSION%20P.pdf, dostęp 16.06.2011.

pogodowe, a konsekwencją każdej zmiany klimatu są poważne problemy, które wymuszają poszukiwanie nowych metod produkcji i sposobów gospodarowania.

5. Kwestia zapewnienia wystarczających dochodów rolnikom i producentom rolnym

Jak podkreśla Czyżewski kształtowanie się dochodów rolniczych i sytuacja dochodowa gospodarstw rolnych należały zawsze do głównych celów wspólnej polityki rolnej, były już zagwarantowane postanowieniami Traktatu Rzymskiego i stanowiły ważne narzędzie w instrumentarium regulacji rynków rolnych [3]. W dobie finansjeryzacji i globalizacji światowej gospodarki rolnik stał się jednostką zapewniającą realność transakcji towarowych. To on wciąż zapewnia trwałość rynku towarowego i bezpośrednią więź z nim. Można powiedzieć, że strumień towarów płynący z rolnictwa reprezentuje sferę realną gospodarki i jest jeszcze daleki od odwróconej piramidy rynków finansowych, ale jest coraz bliższy zagrożeniom, które niesie z sobą postępujący proces światowej gospodarki. Już na początku ubiegłego stulecia wybitny ekonomista Pareto, twierdził, że rozmiary transakcji finansowych wyprzedzają wielokrotnie liczbę realnych transakcji finansowych [2]. Nie ma odwrotu od pierwszego filara wspólnej polityki rolnej, gdyż, (jak pokazuje statystyka), płatności w jego ramach stanowią wciąż prawie połowę dochodów rolników Unii Europejskiej. Planując przyszłość wspólnej polityki rolnej należy wziąć pod uwagę to, że prawie każdy rolnik to przedsiębiorca, który przez swoją pracę chce pozyskiwać swoje dochody z rynku. Z tego względu, jak również dla utrzymania ciągłości produkcji rolniczej, niezbędnym działaniem w kolejnym okresie funkcjonowania wspólnej polityki rolnej będzie dalsze wzmocnienie ekonomicznej roli pracy rolnika, tak aby mógł on otrzymywać z rynku godziwe wynagrodzenie za swą pracę¹⁰, mimo to, że wciąż istnieje problem transferu (i retransferu) nadwyżki ekonomicznej od rolnika do przetwórcy i finalnego konsumenta i potrzeba jej zwrotu przez redystrybucję dochodów za pośrednictwem budżetu oraz rynku do pierwotnego wytwórcy – rolnika [4].

6. Zachowanie równowagi terytorialnej głównym celem wspólnej polityki rolnej

Przesłanką działań interwencyjnych w polityce rolnej jest w sensie makroekonomicznym dążenie do wyrównywania wydajności w rolnictwie i poza nim przez wsparcie procesów restrukturyzacji oraz ochronę dla wzrostu wydajności, a ostatnio dobrostanu obszarów wiejskich [5]. W teorii ekonomii twierdzi się, że głównymi typami krajowych prywatnych inwestycji są zakupy budynków mieszkalnych, inwestycje

¹⁰ *Ibidem.*

w kapitał trwały w postaci budynków fabrycznych i sprzętu oraz przyrost zapasów [13]. Inwestycje implikują przychody, koszty i oczekiwania, a pokłosem ich są dodatkowe wpływy tylko wtedy, gdy wzrośnie sprzedaż przedsiębiorstwa. Innowacyjny rozwój o charakterze endogenicznym jest dla obszarów zacofanych i słabych strukturalnie lekarstwem wymagającym bardzo długiego okresu stosowania, a w celu jego skrócenia konieczna jest pomoc, która spowoduje przyspieszenie przebudowy strukturalnej tych regionów. Stymulowanie dostosowań sektorowych i strukturalnych w regionach przez takie działania, jak: tworzenie programów kształcenia, rozwój nowych technologii, rozbudowa i modernizacja infrastruktury, przyznawanie subwencji doprowadzi do uzyskania przewagi komparatywnej regionu [11]. Różnicowanie struktury społeczno-gospodarczej każdego kraju wpływa na zmiany w areale użytków rolnych, a to coraz mniej zależy od rolników. Rolnictwo niezmiennie pozostaje wciąż istotnym motorem gospodarki wiejskiej większej części terytorium Unii Europejskiej i ma decydujący wpływ na żywotność i potencjał gospodarczy obszarów wiejskich. Terytoria wiejskie, w których wciąż następują zmiany pokoleniowe, muszą same przedstawiać i wciąż tworzyć zachętę dla młodych osób, które widząc wysoką konkurencyjność i dynamikę rozwoju sektora rolnego dostrzegą w nim atrakcyjne miejsce pracy i zamieszkania dla swojej rodziny. Na obszarach wiejskich musi być zapewniony godny poziom życia i tworzone perspektywy rozwojowe, które zdywersyfikują gospodarkę wiejską i poprawią potencjał produkcyjny lokalnych zasobów. Na obszarach wybitnie wiejskich Unii Europejskiej sektor rolny generuje 5% wartości dodanej i odpowiada za 16% całkowitego zatrudnienia, odgrywa też ważną rolę przez tworzenie dodatkowych dziedzin działalności gospodarczej, związanych z przetwarzaniem żywności, turystyką i handlem. W wielu regionach rolnictwo jest też podstawą lokalnych tradycji i tożsamości społecznej¹¹. Należy także wspomnieć o konieczności zadbania i wsparcia finansowego obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych, gdyż są one obciążone najbardziej prawdopodobną możliwością zaprzestania działalności rolniczej. Duczkowska-Małysz jest zdania, że w dalszej polityce Unii Europejskiej wzrosną jeszcze bardziej priorytety dla rozwoju obszarów wiejskich, co będzie związane ze wspieraniem ochrony, zachowania i pielęgnacji urozmaiconego krajobrazu; oszczędnego gospodarowania dobrami naturalnymi, w tym zasobami trudno odnawialnymi (lasy); ochrony przed wyludnieniem terenów o specjalnych walorach środowiskowych, zachowania funkcji turystycznych, przyrodoleczniczych, hydrologicznych, rekreacyjnych, oraz gospodarstw rodzinnych, tam gdzie istnieje naturalny obieg użytkowania ziemi i chowu zwierząt, wytwarzania nietradycyjnych surowców żywnościowych, gwarantujących produkcję wysokiej jakości, specjalnej żywności (np. orkisz, amarant, dawne rasy zwierząt, dawne odmiany owoców) [6]. Niezwykle istotne jest także promo-

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi” z 18.11.2010, s. 6, dostęp 17.06.2011.

wanie różnorodności strukturalnej systemów rolniczych, wzmacnianie roli i kondycji małych gospodarstw, popularyzowanie i rozwój rynków lokalnych, co przekłada się na atrakcyjność i kreowanie tożsamości regionów wiejskich. Zachowanie równowagi terytorialnej koresponduje z koncepcją *trwałego rozwoju (sustainable development)* zdefiniowanego w Raporcie Brundtland jako „drogi postępu rozwoju ludzkości, które zaspokajają potrzeby i aspiracje obecnej generacji, bez ograniczenia przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia ich potrzeb”[9].

7. Finansowanie wspólnej polityki rolnej i jego wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe i poziom rozwoju regionów

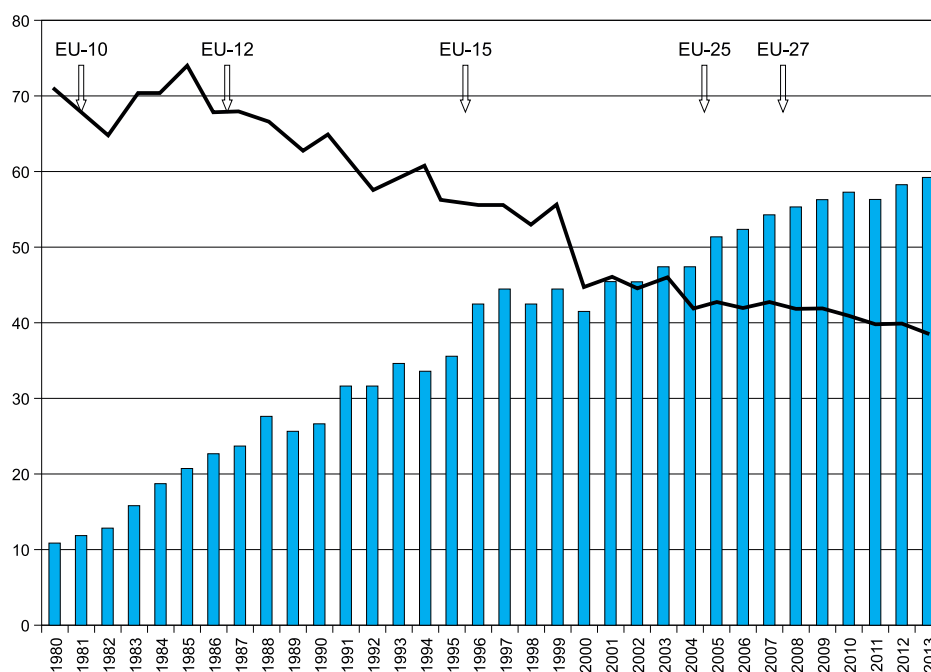
Tworzenie wspólnej polityki rolnej to także ponoszenie kosztów związanych z jej finansowaniem, zapewniające praktyczną realizację jej funkcjonowania i legitymizację zasad na obszarach wiejskich. W celu zapewnienia właściwej równowagi między obszarami wiejskimi i miejskimi, spójności, integracji gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej potrzebna jest solidarność wszystkich państw członkowskich, dzięki której finansowane będą cele wspólnej polityki rolnej. Realizacja tych celów odbywa się obecnie dzięki dwóm oddzielnym funduszom europejskim, które stanowią część budżetu ogólnego UE: Europejskiemu Funduszowi Rolniczemu Gwarancji, służącemu finansowaniu instrumentów rynkowych i płatności bezpośrednich oraz Europejskiemu Funduszowi Rolniczemu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, wspierającego programy rozwoju wsi¹². W początkowym okresie istnienia wspólna polityka rolna była niezwykle kosztowna, ale obecnie jej koszty zostały zredukowane. Ich udział w wydatkach ogółem Unii Europejskiej w 2005 r. spadł do 45% (ryc. 1). Zasady finansowania wspólnej polityki rolnej budzą wciąż wśród polityków i obywateli Unii Europejskiej wiele kontrowersji, mimo to, że wydatki na ten cel w 2010 r. spadły do 42% i do ok. 60 mld euro. Mniej niż 1% PKB wydaje się na 5,5% populacji, którą stanowią rolnicy (w krajach „Piętnastki”, przed rozszerzeniem w 2004 r.). Udział wspólnej polityki rolnej w unijnym PKB nie tylko jest niewielki i stale malejący (od 0,54% PKB na początku lat 90. do 0,43% w 2004 r.; w 2013 r. ma wynieść 0,33%), ale też zmniejsza się znacznie szybciej niż unijne wydatki publiczne (trzy razy szybciej w latach 1993-2003)¹³. Wśród europejskiego *establishmentu* politycznego, jak również wielu ekonomistów pojawiła się presja na zmniejszenie wydatków ponoszonych z budżetu Unii Europejskiej na realizację zadań wspólnej polityki rolnej. Stałej krytyce poddawana jest dystrybucja płatności bezpośrednich, gdyż 80% z nich trafia do 20% gospodarstw, na które przypada największy areał użytków rolnych.

¹² [15], www.fapa.org.pl, dostęp 18.06.2011.

¹³ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf (dostęp 20.05. 2011).

Wśród płatników netto panuje opinia o konieczności zmniejszenia budżetu rolnego Unii Europejskiej. Chcą oni ograniczyć finansowanie działań interwencyjnych dotyczących rynków rolnych, zmniejszyć bezpośrednie dotowanie produkcji rolnej a wspierać rozwój obszarów wiejskich. Z odmiennymi poglądami spotykamy się wśród beneficjentów netto (Francja, Włochy, Hiszpania, Polska), którzy uważają, że należy zachować dotychczasową formę wsparcia finansowego wspólnej polityki rolnej, jako tworzącej produkty żywnościowe niezbędne do egzystencji każdej żyjącej istoty i pośrednio oddziałującej na pozostałe sektory gospodarki. Wiele kontrowersji wzbudziła propozycja renacjonalizacji wspólnej polityki rolnej, która zmuszałaby do wyasygnowania dodatkowych środków finansowych na funkcjonowanie sektora rolnego z budżetów krajowych, co byłoby sprzeczne, z ogólnie obowiązującą w Unii Europejskiej, zasadą europejskiej solidarności finansowej. Dyskusyjna jest również zmiana charakteru bezpośredniego wsparcia produkcji, polegającego na wsparciu producentów spełniających wymogi środowiskowe. Komisja Europejska opublikowała 18 listopada 2010 r. Komunikat *Wspólna polityka rolna (WPR) – w stronę 2020 r.*, w którym przedstawiono m.in. wycofanie środków wsparcia rynku oraz dochodu.

Komisja przewiduje zachowanie obecnego systemu składającego się z 2 filarów: pierwszego, (obejmującego płatności bezpośrednie oraz środki rynkowe, z regulami



Ryc. 1. Udział wydatków wspólnej polityki rolnej w całości wydatków z budżetu UE w latach 1980-2013

Źródło: http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/cap-post-2013/graphs/index_en.htm (5 marzec 2010).

wyraźnie określonymi na szczeblu UE) oraz drugiego, (na który składają się wieloletnie środki rozwoju obszarów wiejskich, a ramy opcji ustalane są na szczeblu UE, jednak ostateczna decyzja odnośnie do programów pozostawiana jest państwom członkowskim lub regionom objętym wspólnym zarządzaniem)¹⁴.

Podsumowanie

Dyskusja nad kształtem wspólnej polityki rolnej może trwać jeszcze bardzo długo i wcale nie jest pewne, że przyszedł jej kształt wszystkich zadowolonych. Każdy kraj zabiega o jak największe korzyści w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, mimo to że to ona właśnie powinna legitymować proces integracji europejskiej i realizację celów wspólnotowych. Nie należy zapominać, że zadaniem priorytetowym wspólnej polityki rolnej jest produkcja niezbędnej ilości żywności i zagwarantowanie jej wysokiej jakości. Pozostałe cele są uzupełniające i mogą być realizowane pod warunkiem zapewnienia spełnienia celu głównego. Niezwykle istotna w tworzeniu wspólnej polityki rolnej jest rola Parlamentu Europejskiego, który (na mocy Traktatu Lizbońskiego) upoważniony jest do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących rolnictwa. Komisja Europejska zakłada, że wspólna polityka rolna nie przestanie istnieć w Unii Europejskiej, a jej legitymizacja ma się wyrażać w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, prowadzić i tworzyć zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, tworzyć równorzędne warunki konkurencji na rynku wspólnotowym i dbać o wysoką pozycję konkurencyjną UE na globalnym rynku rolnym. Kontynuowanie wspólnej polityki rolnej ma prowadzić do zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów Europy oraz niwelacji różnic między najbiedniejszymi i najbogatszymi krajami. Biorąc pod uwagę wszystkie te aspekty można trafić do świadomości decydentów i przekonać ich o słuszności prowadzenia jej w następnym okresie finansowania. Z polskiego punktu widzenia niezbędne wydaje się wypracowanie ukierunkowanego stanowiska reformowania wspólnej polityki rolnej, które w znaczny sposób zapewniłoby bezpieczeństwo żywnościowe dla obywateli Polski oraz sprawiedliwe i wystarczające dochody producentom rolnym, ale także kompleksowo wspierałoby rozwój obszarów wiejskich.

Literatura

- [1] Bański J., Błażejczyk K., 2006, *Globalne zmiany klimatu, wpływ na rozwój rolnictwa na świecie*. PAN, Warszawa.
- [2] Chołaj H., 2003, *Ekonomia polityczna globalizacji*. Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa.

¹⁴ Komisja przedstawia plan dotyczący przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r., <http://polskawue.gov.pl/>.

- [3] Czyżewski A., 2006, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski, Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*. Wyd. AE, Poznań.
- [4] Czyżewski A., 2007, *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej, ujęcie makro- i mikroekonomiczne*. Wyd. AE, Poznań.
- [5] Czyżewski A., Sapa A., 2003, *Mechanizm wymiany rolno-żywnościowej Polski z krajami Unii Europejskiej*. Wyd. AE, Poznań.
- [6] Duczkowska-Małysz K., (red.), 2009, *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*. SGH, Warszawa.
- [7] Firlej K., 2008, *Rozwój przemysłu rolno-spożywczego w sektorze agrobiznesu i jego determinanty*. Wyd. UE, Kraków.
- [8] Firlej K., 2008, *Zarządzanie wiedzą warunkiem rozwoju przedsiębiorstw przemysłu spożywczego*, [w:] *Zarządzanie organizacjami w gospodarce opartej na wiedzy. Zasobowe podstawy funkcjonowania i rozwoju organizacji*, A. Glińska-Neweś (red.). UMK w Toruniu i Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Oddział Toruń, Toruń.
- [9] Majewski E., 2008, *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo – teoria i praktyka gospodarstw rolniczych*. Wyd. SGGW, Warszawa.
- [10] Małysz J., 2008, *Bezpieczeństwo żywnościowe strategiczną potrzebą ludzkości*. ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, DRUKTUR Sp.z o.o., Warszawa.
- [11] Pietrzyk I., 2002, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- [12] *Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – debata europejska, Świat zbóż*, Biuletyn informacyjny Krajowej Federacji Producentów Zbóż, nr 13, s. 14, 2010.
- [13] Samuelson P. A., Nordhaus W. D., 2004, *Ekonomia*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- [14] Wilkin J., (red.), 2010, *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. IRWiR PAN, Warszawa.
- [15] *WPR Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.