

JERZY WILKIN<sup>1</sup>

## **PRZYSZŁOŚĆ WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ – PRÓBA PODSUMOWANIA DYSKUSJI**

Dyskusja o pożądanym kształcie wspólnej polityki rolnej trwa od początku istnienia tej polityki. Jak powiedział niedawno obecny Komisarz Rolny UE, Dacian Cioloș, WPR nie jest wykuta w kamieniu, jest żywa i zmienia się pod wpływem potrzeb oraz okoliczności [Cioloș 2011, s. 2]. Znaczące ożywienie dyskusji o celach, zakresie, zasadach i narzędziach polityki unijnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich nastąpiło po 2004 roku, kiedy UE powiększyła się o dziesięć nowych członków, a niespełna trzy lata później – o dwóch następnych. W wyniku tych akcesji wydatnie powiększyły się rozmiary Wspólnoty, zwiększyła się jej siła, ale też różnorodność, złożoność i potrzeby. Unia musiała odpowiedzieć na to wyzwanie między innymi poprzez modyfikację każdej swojej polityki.

Za najważniejsze czynniki i okoliczności wpływające na kształt WPR po 2013 roku można uznać:

- rozmiary i różnorodność Wspólnoty, zwłaszcza po jej rozszerzeniu w latach 2004–2007,
- różnicowanie się interesów i stanowisk krajów członkowskich wobec pożądanego kształtu WPR i sposobów realizacji tej polityki,
- zmiana priorytetów rozwojowych UE przyjętych w Strategii lizbońskiej z 2000 roku i potwierdzona w późniejszych dokumentach unijnych,
- presja Światowej Organizacji Handlowej (WTO) i innych organizacji międzynarodowych na rzecz liberalizacji handlu i ograniczenia protekcjonizmu rolnego<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (e-mail: wilkin@wne.edu.pl).

<sup>2</sup> Presja ta nieco osłabła po fiasku prób sfinalizowania Rundy Douha w lipcu 2008 roku i po kryzysie gospodarczym 2008–2010, ale nie zniknęła z agendy rokowań handlowych.

- zmiany zachodzące na rynkach międzynarodowych, nasilenie ich niestabilności i ożywienie problemu bezpieczeństwa żywnościowego,
- skutki finansowe kryzysu 2008–2010 dla gospodarek europejskich, zwłaszcza dla ich systemu finansów publicznych,
- zmiany preferencji i oczekiwań społeczeństw UE odnośnie do celów wspólnotowej polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich,
- presja na rzecz silniejszego niż dotychczas zharmonizowania i zintegrowania WPR z każdą inną polityką unijną i krajową.

Dla zarysowania przybliżonego kształtu polityki UE wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w następnym okresie planowania i finansowania (lata 2014–2020) bardzo duże znaczenie miały dwa ważne i szeroko zakrojone przedsięwzięcia władz UE, a mianowicie dokonanie tzw. przeglądu średniookresowego WPR (health check) w 2008 roku i przeprowadzenie ogólnounijnej dyskusji na temat oceny dotychczasowej WPR i pożądanego kierunku zmiany tej polityki. W dyskusji brały udział najważniejsze organy UE, w tym Parlament, rządy krajów członkowskich, organizacje pozarządowe, eksperci i wielu zwykłych obywateli krajów UE<sup>3</sup>. Została ona podsumowana na dużej konferencji zorganizowanej przez Komisję Europejską w Brukseli w dniach 19–20 lipca 2010 roku<sup>4</sup>. W debacie, która trwała w UE od 12 kwietnia do 11 czerwca 2010 roku, wypowiedziało się prawie 5,5 tysiąca osób, 93 grupy interesariuszy (dużych organizacji zainteresowanych rolnictwem, wyżywieniem i rozwojem obszarów wiejskich), 80 „think tanks”, 24 krajowe sieci działające na obszarach wiejskich i wiele innych (*The Common...* 2010). Warte podkreślenia i pocieszające jest to, że wśród uczestników tej ogólnoeuropejskiej dyskusji jedną z dwóch największych grup stanowili Polacy. We wrześniu 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła dokument prezentujący wstępne stanowisko w sprawie polityki UE w odniesieniu do rolnictwa, żywności, obszarów wiejskich i kwestii środowiskowych [*The CAP towards 2020...* 2010].

Co najmniej od reformy MacSharry’ego w 1992 roku wspólna polityka rolna jest coraz silniej wiązana z polityką UE wobec obszarów wiejskich. W ramach WPR wydzielony został filar I, nakierowany na wsparcie rynkowe i dochodowe, oraz filar II, służący wspieraniu rozwoju wsi i przemian strukturalnych w rolnictwie. Chociaż nadal głównymi beneficjentami filara II WPR są rolnicy, to konieczność przekształcania WPR z polityki typowo sektorowej w zintegrowaną politykę rozwoju obszarów wiejskich nie budzi większych wątpliwości. Terytorialne zorientowanie polityki rozwoju wsi i rolnictwa wymaga jej silniejszego niż dotychczas powiązania z każdą inną polityką unijną i krajową. Ta integracja będzie zapewne jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed WPR po 2013 roku.

<sup>3</sup> Jedną z prób podsumowania dyskusji prowadzonej w UE na temat przyszłości WPR, zwłaszcza stanowisk głównych ekspertów, krajów i organów UE, jest raport SAEPR z października 2010 roku [*Przyszłość WPR...* 2010]

<sup>4</sup> The CAP post 2013 conference on the public debate, Brussels 19–20.07.2010. W konferencji tej ważną rolę odegrało troje pracowników IRWiR PAN: dr hab. Katarzyna Zawalińska, dr Mirosław Drygas i prof. Jerzy Wilkin.

Zgodnie z zapowiedziami D. Ciołosa, Komisja Europejska chce w 2012 roku uzyskać polityczną zgodę w zakresie kształtu WPR, która będzie realizowana w latach 2014–2020. Aby tak się stało, Komisja musi przedstawić propozycje legislacyjne, odnoszące się do przyszłego kształtu WPR w drugiej połowie 2011 roku. W tym czasie Polska będzie przewodniczyła Radzie Europejskiej. Jest to szczególna okazja, aby nasz polski głos był lepiej słyszany i uwzględniany w dyskusji europejskiej o przyszłości WPR i innych kierunkach działalności wspólnotowej. Rok 2013 przeznaczony byłby na wybór opcji, jakie daje przyjęta koncepcja WPR przez kraje członkowskie, zgodnie z ich potrzebami i uwarunkowaniami. Dyskusja nad przyszłym kształtem tej polityki nadal się więc toczy i należy z tej możliwości skorzystać. Wszystko wskazuje na to, że utrzymanie poziomu finansowania WPR (w wielkościach nominalnych), jaki mamy w obecnym okresie finansowania (2007–2013). Spadnie więc jej udział w wydatkach budżetowych UE do około 30% ogółu tych wydatków. Ograniczoność środków finansowych przy rosnących oczekiwaniach, jakie ma spełniać rolnictwo i obszary wiejskie (rosnąca wielofunkcyjność zarówno rolnictwa, jak i obszarów wiejskich), oraz pojawianie się nowych celów WPR wytwarza dużą presję na poprawienie efektywności wykorzystania środków służących wspieraniu rolnictwa i obszarów wiejskich. Wspólna polityka rolno jako polityka wspólnotowa i finansowana z budżetu UE zostanie utrzymana – wszystko na to wskazuje. Najważniejszym instrumentem wspierania rolnictwa pozostaną płatności bezpośrednie, chociaż nieco precyzyjniej niż dotychczas określi się ich adresatów i warunki dostępu do płatności. Istnieje duży nacisk na uproszczenie WPR, ale w tej sprawie nie należy mieć nadmiernych oczekiwań. Nowe formy wspierania rolnictwa, łączące je z dostarczaniem dóbr publicznych czy z innymi pożądanymi społecznie funkcjami, są skomplikowane, a niekiedy wręcz wyrafinowane. Łączy się to ze znacznymi kosztami transakcyjnymi każdej polityki unijnej i biurokratyczną mitręgą.

Zadanie, jakie postawiłem sobie w tym artykule jest dość skromne, ale i trudne zarazem. Pragnę podsumować dyskusję nad przyszłą wspólną polityką rolno, jaka toczyła się na łamach kwartalnika „Wieś i Rolnictwo” w trzech poprzednich numerach, dodając nieco swoich uwag i propozycji w odniesieniu do tego zagadnienia. W dyskusji tej, zapoczątkowanej publikacją raportu Forum Inicjatyw Rozwojowych (FIR) [2010] wzięło udział kilku znanych polskich ekonomistów, specjalizujących się w problematyce rozwoju wsi i rolnictwa. Dyskusja stworzyła okazję do sformułowania polskich oczekiwań i propozycji związanych z przyszłą WPR, a także ustosunkowania się do propozycji formułowanych w innych krajach. Jest to oczywiście tylko część debat, jakie toczą się w Polsce na ten temat, chociaż należałoby się chyba zgodzić ze stwierdzeniem Józefa Zegara, że „...polska debata wypada nadzwyczaj blado” [Zegar 2010, s. 11]. Tym cenniejsza więc jest inicjatywa Kolegium Redakcyjnego „Wsi i Rolnictwa”, aby przeprowadzić dyskusję o tych ważnych problemach na łamach tego czasopisma i wzbogacić polski głos w debacie europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że punktem wyjścia do dyskusji nad przyszłym kształtem WPR, jaka toczy się w UE, a także w naszym kraju, jest z jednej strony wi-

zja europejskiego rolnictwa w kolejnych dekadach, a z drugiej – możliwości finansowe, jakie stwarza kompromis polityczny w sprawie budżetu UE. Od wielu lat podstawą wizji rolnictwa w UE jest tzw. europejski model rolnictwa, a więc rolnictwa zrównoważonego, wielofunkcyjnego i opartego na regulacyjnych mechanizmach rynku i polityki UE, uzupełnionej działaniami państw członkowskich. Jedną z ważnych konkluzji z ogólnoeuropejskiej dyskusji o przyszłości WPR jest konieczność utrzymania dwóch filarów tej polityki. Nie ma natomiast zgody, jeśli chodzi o zmiany proporcji podziału środków między te dwa filary oraz celów, jakie mają realizować. Organizacje rolnicze Francji opowiadały się za ograniczeniem WPR tylko do wspierania rolników, jako producentów rolnych, a zostawienie wspierania rozwoju obszarów wiejskich innym politykom unijnym i krajowym. W tym kierunku idą też propozycje polskich autorów. Walenty Poczta napisał: „Dyskusyjne, ale otwarte i może nawet korzystniejsze z polskiego punktu widzenia byłoby wyłączenie polityki wiejskiej z II filara i włączenie jej do polityki spójności” [Poczta 2010, s. 48]. Z kolei Komisja Europejska, w tym Dacian Cioloș, jest zwolennikiem poszerzenia II filara, kosztem I filara.

W dyskusji prowadzonej na łamach „Wsi i Rolnictwa” dominowało kilka wątków i zagadnień. Jednym z nich była konieczność utrzymania wspólnotowego charakteru WPR, czy inaczej ujmując – uzasadnienie jej istnienia<sup>5</sup>. Jest wiele powodów uzasadniających tę politykę. Autorzy raportu FIR [2010] przytaczają następujące argumenty w tej sprawie: „Konieczność zachowania wspólnotowego charakteru finansowania polityki rolnej wynika przede wszystkim z wytwarzania przez nią wartości dodanej oraz z potrzeby zrównoważonego rozwoju, pogłębienia spójności terytorialnej i utrzymania przestrzeni wiejskiej jako dobra publicznego dla całej społeczności unijnej” [s.10]. Kwestia wartości dodanej, jaką daje realizacja WPR w porównaniu z każdą odrębną polityką krajową, była w ubiegłych latach często podnoszona, podobnie jak zagadnienie wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich oraz powiązania tego zjawiska z WPR. Komisja Europejska zleciła wiele raportów i ekspertyz dotyczących tej problematyki, a wyniki tych opracowań wzbogaciły publiczną debatę na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej i innych działalności unijnych<sup>6</sup>.

Sprzeczności dotyczące kształtu WPR i konieczności ich przezwyciężenia wynikają częściowo z ogólnych sporów toczonych od dawna przez ekonomistów na temat roli rynku i roli państwa (także UE), a częściowo z doświadczeń rozwoju europejskiego rolnictwa i ze zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych. Jedną z tych sprzeczności jest z jednej strony wzrost oczekiwań kierowanych pod adresem rolnictwa, obejmujących szeroki wachlarz funkcji

<sup>5</sup> Syntetyczne uzasadnienie utrzymania WPR przedstawiła Komisja Europejska m.in. w dokumencie: *Why do we need a Common Agricultural Policy?* [2009].

<sup>6</sup> Wśród tych opracowań na szczególną uwagę zasługują dwa raporty, koncentrujące się na współczesnej wielofunkcyjności rolnictwa, w tym na zakresie dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo. Są to: raport przygotowany przez zespół kierowany przez A. Buckwella [*RISE Task...* 2009] i raport T. Coopera, K. Harta i D. Baldocka [Cooper i in. 2009]. W Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN opublikowano w 2010 roku pracę zbiorową też poświęconą tej problematyce [Wilkin 2010].

produkcyjnych i nieprodukcyjnych, a z drugiej – kurczący się budżet Wspólnoty (w relacji do PKB UE) i presja na rzecz wzmocnienia międzynarodowej konkurencji unijnego rolnictwa. Sprzeczności występują też w ramach oczekiwanych i pożądaných funkcji rolnictwa, na przykład wzmocnienia bezpieczeństwa żywnościowego (a więc wzrostu produkcji) a zmniejszenia presji rolnictwa na środowisko przyrodnicze i szersze niż dotychczas dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo. Wiele sprzeczności związanych z WPR wynika z rozbieżnych interesów nie tylko krajów członkowskich, ale także grup producentów rolnych, organizacji rolniczych i organizacji pozarządowych, reprezentujących różnych interesariuszy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Kolejnym tematem był przyszły i pożądaný z polskiego punktu widzenia model płatności bezpośrednich. Autorzy zgadzają się, że płatności te muszą być utrzymane, ale powinno nastąpić odejście od historycznej podstawy naliczania tych płatności na rzecz uśrednionej płatności obszarowej. Proces dochodzenia do tego stanu musi być jednak rozłożony w czasie (np. 7 lat). Interesujący i godny rozwinięcia model jednolitych płatności obszarowych zaprezentowali autorzy raportu FIR [2010]. Model ten składa się z czterech rodzajów płatności, z których tzw. płatność bazowa docelowo byłaby jednolita dla wszystkich rolników w UE. Integrację płatności obszarowych, ich powiązanie z najważniejszymi celami WPR, a także wskazanie możliwości uproszczenia systemu przydzielania tych płatności należy uznać za ważny wkład raportu Forum Inicjatyw Rozwojowych w dyskusję europejską o przyszłości WPR. Nie ma jasności w sprawie adresatów płatności bezpośrednich i ogólnie – wsparcia unijnego dla rolnictwa. Lista adresatów tego wsparcia jest zbyt długa, co zmniejsza efektywność wsparcia. Najwięcej kontrowersji budzi znaczny transfer środków unijnych do wielkich korporacji, działających w rolnictwie i jego otoczeniu. Za zmarnowane środki można też uznać transfery do gospodarstw marginalnych, z punktu widzenia produkcji rolnej. Wielu tych beneficjentów polityki rolnej nie powinno się uznawać za gospodarstwo rolne. Źle ukierunkowane wsparcie utrwala złą strukturę agrarną i ogranicza przepływ ziemi do bardziej produktywnych gospodarstw. Józef Zegar postuluje ograniczenie adresatów płatności bezpośrednich do grupy gospodarstw rodzinnych i to tylko tych, gdzie rolnictwo jest podstawą utrzymania. Sugeruje on wyłączenie z tego przywileju także przedsiębiorstw rolnych [Zegar 2010, s. 22]. Przyjęcie takiego rozwiązania naraziłoby zapewne władze Unii na oskarżenia o dyskryminację części gospodarstw ze względu na formę własności. Z kolei Leszek Goraj stwierdza: „Przy programowaniu nowych mechanizmów i zasad funkcjonowania WPR należałoby warunkować uprawnienie do płatności z czynną działalnością wytwórczą rolników i ich zamieszkiwaniem na obszarze wiejskim, w którym ta działalność się odbywa. Innymi słowy, do otrzymywania płatności powinni być uprawnieni czynni zawodowo rolnicy, zamieszkujący na stałe na obszarach wiejskich” [Goraj 2010, s. 34]. Autor ten opowiada się również za ujednoczeniem stawki bazowej płatności w całej UE. Taką stawkę, według danych FADN dla 2007 roku, wynosiłaby 323 euro na jeden hektar użytków rolnych [Goraj 2010, s. 35]. Wprowadzenie jednolitej stawki obszarowej płatności bezpośrednich miałyby, zdaniem Walentego Poczty, wiele za-

let, w tym: przejrzystość, łatwości obliczania i ograniczenia konfliktów, dotyczących podziału płatności między kraje członkowskie [Poczta 2010, s. 46]. Byłoby to też z wyraźną korzyścią dla Polski, przy takiej metodzie polscy rolnicy uzyskiwaliby bowiem o ponad 1 miliard euro rocznie więcej niż dotychczas. Przekonanie o konieczności ujednoczenia stawek płatności dojrzewa także we władzach Unii. Daclan Ciołoś na konferencji w Oksfordzie w styczniu 2011 roku stwierdził: „...historyczne podstawy dystrybucji płatności przestały mieć znaczenie” [Ciołoś 2011, s. 5].

Dość powszechnie podzielanym stanowiskiem wśród polskich ekspertów jest potrzeba zawierania z gospodarstwami rolnymi wieloletnich kontraktów (najlepiej na cały 7-letni okres planowania finansowego w UW), dotyczących płatności bezpośrednich, i związanych z tym warunków dotyczących kwestii środowiskowych i innych wymogów adresowanych do rolników. Taki typ kontraktowania mógłby zmniejszyć koszty transakcyjne WPR.

Od dawna krytykowanym zjawiskiem w UE jest koncentracja płatności i innych korzyści wynikających z WPR w grupie największych gospodarstw. W tej sprawie nadal nie ma jasnych propozycji ani ze strony ekspertów, ani też Komisji Europejskiej. We wspomnianym wcześniej dokumencie Komisji Europejskiej o polityce Unii w sprawach żywienia, wykorzystania zasobów naturalnych i rozwoju terytorialnym postuluje się jedynie wdrożenie sprawiedliwszego i bardziej równomiernego podziału środków z I filara WPR (more equitably distributed first pillar). Sprawą otwartą natomiast pozostaje dobór narzędzi, które by taki podział zapewniły.

Jednym z zadań, jakie czeka na rozwiązanie w przyszłym okresie realizacji wspólnej polityki rolnej jest kwestia małych gospodarstw. Dotychczas stosowane metody wspierania rozwoju tego typu gospodarstw były mało skuteczne i mało efektywne, a ponadto utrwały złe struktury i złe postawy. Zarówno w dokumentach unijnych, jak i w niektórych propozycjach polskich autorów jest zawarty postulat stworzenia nowego instrumentu wsparcia dla tych gospodarstw. Opierałby się on na wieloletnim kontrakcie i byłby adresowany do rolników aktywnie uczestniczących w procesie produkcji rolnej i dostarczaniu dóbr publicznych związanych z rolnictwem. Takie rozwiązanie proponują między innymi autorzy raportu Forum Inicjatyw Rozwojowych. Walenty Poczta wyraża wątpliwości co do skuteczności i efektywności takiego instrumentu, biorąc także pod uwagę doświadczenia naszego kraju w tym zakresie. W zamian proponuje on zastąpienie corocznego wspierania instrumentami WPR takich gospodarstw (otrzymujących do 500 zł dopłat rocznie) papierami wartościowymi (coś w rodzaju bonów kompensacyjnych) o wartości skumulowanych dopłat za lata 2014–2020. To rozwiązanie przypomina nieco propozycję S. Tangermana i innych ekonomistów formułowaną przez 2004 rokiem (tzw. bond scheme) w odniesieniu do wszystkich gospodarstw w UE, co pozwoliłoby całkowicie wyeliminować płatności bezpośrednie. Propozycja W. Poczty zasługuje na rozważenie i dokonanie symulacji kosztów i efektów takiego rozwiązania.

Zarówno w naszym kraju, jak i w wielu innych krajach europejskich istnieje duży sentyment do małych, niskotowarowych gospodarstw. Wielkim zwolenni-



kiem wspierania małych gospodarstw jest także obecny Komisarz Rolny UE Dacian Cioloș. Mam wiele wątpliwości, czy problem małych gospodarstw można rozwiązać za pomocą instrumentów polityki rolnej. Jednak ze względu na dużą liczbę takich gospodarstw w Polsce, Rumunii, Bułgarii czy w Portugalii nie mogą być one wyłączone z kręgu zainteresowania i oddziaływania polityki rolnej.

Jednym z najważniejszych problemów rolnictwa w naszym kraju jest poprawa struktury gospodarstw, umożliwiająca zwiększenie wydajności pracy i wzmocnienie konkurencyjności polskiego rolnictwa. Temu celowi powinny służyć różne działania wykorzystywane w ramach WPR, w tym system podziału płatności bezpośrednich, sposoby wspierania małych gospodarstw, renty strukturalne i inne. Autorzy raportu Forum Inicjatyw Rozwojowych krytycznie oceniają skuteczność działania rent strukturalnych i postulują zastąpienie ich premią restrukturyzacyjną, adresowaną do gospodarstw o obszarze poniżej 10 hektarów. Ten schemat wspierania zmian strukturalnych miałby dwa warianty: pasywny i aktywny [FIR 2010, s. 18]. Szczegółową, krytyczną analizę tej propozycji przedstawił Wojciech Józwiak, wskazując jej mocne i słabe strony. Przedstawia on też ogólne, ekonomiczne, uwarunkowania skuteczności instrumentów zaproponowanych przez Forum, w tym sytuacji na rynku pracy [Józwiak 2010, s. 16]. Z kolei Łukasz Hardt stwierdza, że aby premia restrukturyzacyjna była skuteczna, musi być odpowiednio atrakcyjna finansowo [Hardt 2010, s. 24].

Wszystko wskazuje na to, że świat wkracza w epokę nasilonych perturbacji zarówno klimatycznych, jak i ekonomicznych. Rolnictwo jest szczególnie wrażliwe na te oddziaływanie. W dyskusjach nad przyszłością WPR kwestia zabezpieczenia i ubezpieczenia w działalności rolniczej jest dość powszechnie poruszana. Unia Europejska pod presją WTO i innych organizacji międzynarodowych pozbywała się krok po kroku instrumentów oddziaływania na rynek rolny, w tym zwłaszcza tzw. cen instytucjonalnych. W ich miejsce nie zostały wypracowane i wdrożone inne instrumenty przeciwdziałania negatywnym skutkom szoków rynkowych. Problem „łagodzenia turbulencji”, jak to nazwał J. Zegar, jest w UE otwarty. Mam nadzieję, że dwa kolejne okresy gwałtownego wzrostu cen na rynkach światowych (2006–2008 i 2010–2011) skłonią zarówno ekspertów, jak i władze UE do wzbogacenia WPR o instrumenty antycykliczne, łagodzące zwłaszcza produkcyjne skutki szoków rynkowych. W obecnie realizowanej wspólnej polityce rolnej rolę głównego stabilizatora dochodów rolniczych spełniają płatności bezpośrednie. Autorzy raportu Forum Inicjatyw Rozwojowych [2010] proponują powołanie Rolnego Funduszu Reasekuracyjnego [FIR 2010]. Do tej propozycji ustosunkował się także W. Poczta [Poczta 2010].

Gwałtowne perturbacje na światowych rynkach żywnościowych uderzają szczególnie silnie w kraje najuboższe. Ocenia się, że w wyniku „kryzysu żywnościowego” w latach 2006–2008 liczba głodujących na świecie zwiększyła się o prawie 100 milionów i przekroczyła miliard osób. Wzrost zainteresowania w Unii kwestią bezpieczeństwa żywnościowego wynika nie tylko z zagrożeń niedostatkiem żywności w UE, bo z tym sobie Unia poradzi, ale z konsekwencji silnych wahań produkcji i cen zarówno dla producentów, jak i konsumentów. Ponad-

to władze Unii mają świadomość dużej odpowiedzialności za sytuację żywnościową świata. Unia Europejska jest największym producentem żywności, jej największym na świecie importerem i jednym z dwóch największych eksporterów. Ożywienie problemu bezpieczeństwa żywnościowego w UE stawia w nowym świetle kwestie ochrony zasobów produkcyjnych istniejących w krajach członkowskich i znaczenie wspierania produkcji rolnej w polityce UE. W ubiegłych kilkunastu latach zaznaczyła się tendencja wycofywania się Unii ze wspierania i ochrony produkcji rolnej na terenie Wspólnoty na rzecz innych instrumentów polityki rolnej i polityki wobec obszarów wiejskich. Negatywny wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe ma szybkie tempo wypadania ziemi rolniczej z użytkowania rolniczego. Niestety, to tempo w naszym kraju jest dwukrotnie szybsze niż średnio w krajach należących do OECD. Ochrona ziemi rolniczej, jako szczególnie cennego zasobu, powinna być w naszym kraju wzmocniona.

Wyrażną tendencją, zaznaczającą się w polityce UE, jest odchodzenie od polityki sektorowej, w tym polityki rolnej, w kierunku polityki zorientowanej horyzontalnie i terytorialnie. W ramach WPR jest to wzrost znaczenia instrumentów nakierowanych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i powiązania WPR z polityką spójności i innymi działaniami UE. Kwestiom koordynacji i komplementarności tych działań wspólnotowych poświęcono dużo uwagi w *Decyzji Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich* (okres programowania 2007–2013), gdzie stwierdza się, że: „Należy zachęcać do tworzenia synergii pomiędzy polityką strukturalną, polityką zatrudnienia i polityką rozwoju obszarów wiejskich. W tym kontekście państwa członkowskie powinny zapewnić wzajemne uzupełnianie się i spójność działań finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz EFROW na danym terytorium i w danym obszarze działania. Przewodnie zasady rozdziału i mechanizmów koordynacji pomiędzy działaniami wspieranymi z poszczególnych funduszy powinny być zdefiniowane na poziomie krajowych strategicznych ram odniesienia oraz krajowych planów strategicznych” [*Decyzja Rady...* 2006, § 3.6]. Potrzebom i możliwościom zintegrowania polityki rolnej, polityki rozwoju obszarów wiejskich, polityki regionalnej i polityki spójności poświęcony jest w dużym stopniu artykuł Ł. Hardta [Hardt 2010], a także praca T. Grossa i Ł. Hardta [Grosse i Hardt 2010].

Z zaprezentowanych w trzech numerach kwartalnika „Wieś i Rolnictwo” artykułów, dotyczących polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich po 2013 roku, nie wyłania się kompleksowa ich propozycja, odpowiadająca interesom naszego kraju i możliwa do zaakceptowania przez inne kraje członkowskie. Są to raczej propozycje modyfikacji czy racjonalizacji tylko niektórych dotychczas wykorzystywanych instrumentów. Stosunkowo najbardziej kompleksowy charakter ma propozycja Forum Inicjatyw Rozwojowych. Ani w dokumentach władz Unii, ani też w wypowiedziach naszych autorów nie ma propozycji „rewolucyjnych”. Czy jest to wyrazem stosunkowo dużej satysfakcji z rezultatów dotychczas funkcjonującej polityki rolnej, efektem „zależności drogi” (path dependence) czy też wynika z braku innowacyjnych pomysłów w tej dziedzinie?



W pewnym stopniu na to pytanie odpowiedziało podsumowanie zarówno *Health Check* w 2008 roku, jak i wyniki europejskiej dyskusji w 2010 roku. Przegląd „stanu zdrowia” WPR nie wykazał poważniejszych schorzeń, nie było więc bodźca do radykalnych działań i odważnych propozycji.

Niezależnie od ostatecznych ram wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020, jakie będą przyjęte w 2012 roku przez władze UE, a ciągle możemy wpływać na te ramy, należy przygotować naszą krajową strategię rozwoju rolnictwa obszarów wiejskich, zarówno bowiem obecna WPR, jak i zapewne przyszła daje znaczne możliwości realizacji krajowych priorytetów. Przygotowania powinny być prowadzone dwutorowo: poprzez oddziaływanie na rozwiązania przyjmowane na szczeblu całej UE oraz poprzez przygotowywanie dostosowań krajowych.

Uważam, że kształt wspólnej polityki rolnej po 2013 roku jest nadal w większym stopniu zadaniem niż gotowym projektem.

## BIBLIOGRAFIA

- Ciołoś D., 2011: *The CAP Beyond 2013 – challenges and opportunities for European agriculture*. Oxford Farming Conference, 6 January 2011, Oxford.
- Cooper T., Hart K., Baldock D., 2009: *Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*. Institute for European Environmental Policy, London, Brussels.
- Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013), 2006/144/WE. Komisja Europejska, Bruksela.
- FIR – Forum Inicjatyw Rozwojowych, 2010: *Wspólna polityka rolna po 2013 roku – propozycje zmian*. „Wieś i Rolnictwo” 2: 9–19.
- Goraj L., 2010: *Uwarunkowania dla zmian płatności bezpośrednich po 2013 roku*. „Wieś i Rolnictwo” 3: 26–37.
- Grosse T.G., Hardt Ł., 2010: *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*. „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa.
- Hardt Ł., 2010: *Kilka uwag o możliwych scenariuszach reform wspólnej polityki rolnej UE po roku 2013*. „Wieś i Rolnictwo” 4: 17–25.
- Józwiak W., 2010: *Czy konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych może ulec szybkiej poprawie w latach 2014–2020?* „Wieś i Rolnictwo” 4: 11–16.
- Poczta W., 2010: *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*. „Wieś i Rolnictwo” 3: 38–55.
- Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, 2010. FAPA. Zespół SAEPR, Warszawa.
- RISE Task Force on Public Goods from Private Land*, 2009. Directed by Allan Buckwell.
- The CAP towards 2020: meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*, 2010. Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, Brussels.
- The Common Agricultural Policy after 2013 – public debate. Summary Report*, 2010. European Commission, Brussels.
- Why do we need a Common Agricultural Policy?* 2009. Discussion Paper, Brussels.
- Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, 2010. Red. J. Wilkin. IRWiR PAN, Warszawa.
- Zegar J., 2010: *Wspólna polityka rolna po 2013 roku*. „Wieś i Rolnictwo” 3: 11–25.