

kronika

EDYTA GAJOS¹

PRZYSZŁOŚĆ WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Kształt wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku jest aktualnie szeroko dyskutowanym tematem w środowiskach: politycznych, naukowych i praktyków rolnictwa. Jest to kwestia szczególnie istotna dla polskich rolników, którzy wiele zyskują dzięki dopłatom bezpośrednim i dofinansowywaniu inwestycji w ramach wspólnej polityki rolnej. Polsce zależy na utrzymaniu dopłat bezpośrednich i innych instrumentów wsparcia rolnictwa w ramach WPR po 2013 roku. Kwestią dyskusyjną pozostaje dokładny kształt tego wsparcia. Widząc konieczność prowadzenia dalszej szerokiej dyskusji na ten temat, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Wydziału Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie zorganizowała konferencję naukową na temat „Przyszłości wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej”, połączoną z promocją książki *Antoni Leopold – człowiek i dzieło*, zawierającej wybór prac tego uczonego. Konferencja odbyła się 13 stycznia 2011 roku w Pałacu Rektorskim SGGW.

Otwarcia konferencji dokonał Kierownik Katedry prof. dr hab. Henryk Runowski. Powitał przybyłych gości, w szczególności prof. dr hab. Alojzego Szymańskiego – Rektora SGGW, prof. dr hab. Bogdana Klepackiego – Dziekana Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW, minister Marię Zwolińską, reprezentującą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Marka Sawickiego, Artura Balazsa i Adama Tańskiego – byłych Ministrów Rolnictwa i Rozwoju Wsi, oraz rodzinę profesora Antoniego Leopolda. Profesor dr hab. Alojzy Szymański, przemawiając do zgromadzonych uczestników, powiedział, że czytając promowaną książkę, zdał sobie sprawę, jak wielki był to człowiek. Stwierdził także, że konferencja bardzo trafnie łączy dwa elementy: przeszłość – uczczenie pamięci profesora Leopolda, i przyszłość – dyskusję nad kształtem wspólnej po-

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (e-mail: edyta_gajos@sggw.pl).

lityki rolnej po 2013 roku. W podobnym tonie wypowiadał się na temat konferencji prof. dr hab. Bogdan Klepacki.

Minister Adam Tański i prof. dr hab. Wojciech Ziętara dokonali prezentacji dorobku twórczego i działalności profesora Antoniego Leopolda. Profesor dr hab. Wojciech Ziętara przedstawił Jego bogate życie zawodowe i zainteresowania naukowe, wśród których wymienić należy m.in.: rejonizację produkcji rolniczej, nawożenie mineralne i jego efektywność, gospodarkę żywnościową przekształcenia własnościowe w rolnictwie, problemy reprivatyzacji. Profesor Leopold był bardzo aktywnym działaczem różnych organizacji związanych z rolnictwem, m.in. Fundacji Rolniczej, Kościelnego Komitetu Rolniczego oraz Fundacji Wspomagającej Zaopatrzenie Wsi w Wodę. Bardzo trafnie przewidywał konsekwencje wielu proponowanych rozwiązań prawnych, m.in. dlatego, że sam był właścicielem ziemskim i w młodości pracował w gospodarstwie rodzinnym w Rzepiszewie, a później zarządzał gospodarstwem Radestów.

Minister Adam Tański omówił poglądy profesora Leopolda, które ująć można w cztery pola jego działalności. Pierwsze z nich to kształtowanie polityki rolnej po transformacji. Profesor Leopold uważał, że powiększanie średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w Polsce nie jest podstawą polityki rolnej. Może być natomiast następstwem polityki gospodarczej, jeżeli ta umożliwi odpływ nadmiaru siły roboczej z obszarów wiejskich. Ponadto Profesor uważał, że nie należy stosować jednej polityki do wszystkich gospodarstw rolnych. Jego zdaniem, należy objąć gospodarstwa towarowe polityką rolną, a nietowarowe – polityką społeczno-socjalną. W samej polityce rolnej należy wydzielić dwa odrębne obszary – rynek rolny i przemiany strukturalne. Profesor brał czynny udział w tworzeniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych), Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jego zdaniem, roszczeniowe postawy rolnictwa wobec pozostałych działów gospodarki nie są w żaden sposób uzasadnione specyfiką jego funkcjonowania.

Udział w restrukturyzacji państwowych gospodarstw rolnych (PGR) i prywatyzacji to drugi zakres zainteresowań Profesora Leopolda. Uważał on, że PGR-y po przekształceniach powinny być samofinansującymi się jednostkami. Jednak z uwagi na trudne czasy transformacji ich długi powinny zostać przejęte przez Skarb Państwa, tak aby mogły od nowa budować gospodarkę finansową. Nie był przychylny gospodarstwom wielozakładowym, ponieważ był zwolennikiem zasady „jedności myśli i ręki”. Popierał natomiast dzierżawę i uważał, że jest ona bardzo dobrą formą rozwoju gospodarstw. Jednak aby spełniała swoją rolę, należałoby zapewnić stabilne i długoletnie umowy dzierżawy.

Profesor Leopold zajmował też stanowisko w sprawie integracji z Unią Europejską, którą popierał, jednak zgłaszał wątpliwości co do kształtu dotychczasowej wspólnej polityki rolnej. Zauważał, że polskie rolnictwo jest opóźnione względem rolnictwa na przykład Francji czy Niemiec. Polska powinna najpierw zmniejszyć dystans do krajów Europy Zachodniej pod tym względem. Profesor zauważał także negatywne skutki systemu dopłat bezpośrednich

opartych na powierzchni gruntów ornych, które doprowadziły do rozwarstwienia dochodów i zahamowania przepływu ziemi między rolnikami.

Godny zauważenia był Jego stosunek do Państwa Polskiego jako instytucji. Profesor Leopold był wielkim patriotą. Uważał, że własne państwo to dobro wspólne obywateli. Był przeciwny życiu i polityce „ponad stan”, czyli zbyt dużej redystrybucji dochodów przez budżet państwa oraz „partyjniactwu” rozumianemu jako czucie się właścicielem państwa. Pomimo że sam został pozbawiony majątku przez władzę PRL, opowiadał się za symboliczną, kapitałową reprivatyzacją. Proponował bony kapitałowe o równowartości 50 ha ziemi z ośrodkiem gospodarczym zamiast kosztownych wycen. Było to świadectwo wielkiego oddania Profesora Polsce.

Po przedstawieniu sylwetki Profesora Antoniego Leopolda uczestnicy konferencji mieli okazję wypowiedzieć się, jak oni sami pamiętają Profesora. Profesor Jerzy Dietl podkreślił Jego wielkość jako badacza, społecznika, obywatela i człowieka. Stwierdził, że wielką zasługą Profesora jest fakt, że postrzegał on rolnictwo przez pryzmat historii i jako część systemu gospodarczego kraju i świata. Łączył pracę analityczną z praktyką rolniczą i jednocześnie był otwarty na nowoczesność i przywiązany do tradycji rodzinnych. Piotr Szczepański – Prezes Fundacji Wspomagania Wsi, zaznaczył w swojej wypowiedzi, że wieś i rolnictwo to jedne z wielu zainteresowań Profesora Leopolda, który interesował się niemal wszystkim i potrafił łączyć różne dziedziny. Jako ostatni w tej części głos zabrał syn Profesora Leopolda – Jan Leopold, który podziękował przyjaciołom i kolegom swojego ojca za trud, jaki włożyli w przygotowanie konferencji i książki. Wyraził także nadzieję, że przemyslenia Profesora przydadzą się jego następcom.

Kolejną część konferencji, poświęconą wspólnej polityce rolnej po 2013 roku, prowadził prof. dr hab. Wojciech Ziętara. W części tej Marek Zagórski – Prezes Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, przedstawił propozycję kształtu wspólnej polityki rolnej przygotowaną przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej oraz oficjalny komunikat Komisji Europejskiej w tej sprawie.

Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej przyjął następujące założenia w swojej propozycji kształtu wspólnej polityki rolnej po 2013 roku: utrzymanie WPR co najmniej w najbliższej perspektywie budżetowej Unii Europejskiej; konieczność przemodelowania WPR; płatności bezpośrednie podstawowym instrumentem WPR; kierowanie dyskusji nad kształtem WPR w stronę uzasadnienia potrzeby utrzymania *status quo* pod nowymi hasłami przez niektóre państwa „starej” Unii Europejskiej; brak szans na równe płatności z dniem 1 stycznia 2014 roku.

Wspólna polityka rolna po 2013 roku w propozycji Funduszu opierać się ma na prostocie systemu, stopniowym wyrównywaniu dopłat i kontraktowym charakterze. Rolnicy składaliby wieloletni wniosek o płatność obszarową, na przykład na okres perspektywy budżetowej Unii Europejskiej, i zawierali w ten sposób kontrakt. Dopłaty obszarowe nie byłyby powiązane z produkcją i składałyby się z czterech komponentów: płatności bazowej,

płatności ONW, płatności środowiskowej i płatności ukierunkowanej. W ten sposób Fundusz chce przenieść wszystkie płatności związane z powierzchnią do filara I, który jest w całości finansowany z budżetu unijnego. Wszystkie płatności, z wyjątkiem ukierunkowanej, byłyby przyznawane w jednolity sposób na terenie całej Unii Europejskiej. Płatność ukierunkowana, w wysokości maksymalnie 10% bazowej, przyznawana byłaby przez państwa członkowskie samodzielnie. Dzięki takiemu systemowi dopłat i ich finansowania Fundusz chce doprowadzić do tego, że koperta krajowa (środki przyznawane państwom członkowskim na dopłaty) będzie generowana jako efekt modelu dopłat, a nie negocjacji.

Fundusz proponuje także wprowadzenie specjalnego instrumentu wsparcia małych gospodarstw i premii restrukturyzacyjnej w zamian za trwałe wycofanie się z systemu oraz budowę instytucji zarządzania ryzykiem w rolnictwie (system ubezpieczeń i reasekuracji). Zdaniem Funduszu, rozdrobnienie gospodarstw w Unii Europejskiej i ich rodzinny charakter jest dobrem samym w sobie, dlatego należy wspierać małe rodzinne gospodarstwa, których wkład w proces dostarczania dóbr publicznych jest relatywnie większy niż gospodarstw o średniej i dużej powierzchni. Gospodarstwa te otrzymywałyby dodatkową płatność roczną na hektar w wysokości nie większej niż 25% stawki bazowej. Jednocześnie rolnicy obligatoryjnie musieliby zobowiązać się do prowadzenia działalności w gospodarstwie co najmniej w okresie siedmiu lat (okres budżetowy). Wsparciem tym zainteresowani byłiby rolnicy posiadający niewielkie gospodarstwa, ale chcący nadal prowadzić działalność rolniczą. Rolnicy, którzy z różnych powodów nie są zainteresowani prowadzeniem takiej działalności i posiadają gospodarstwa mniejsze niż 10 ha, mogliby skorzystać z premii restrukturyzacyjnej. Instrument ten ma być zachętą do przekazywania ziemi większym gospodarstwom i trwałego wycofania się z systemu dopłat. Premia ta wynosiłaby 200% płatności bazowej za siedem lat za każdy sprzedany hektar ziemi. Fundusz proponuje także powołanie Rolnego Funduszu Reasekuracyjnego, który byłby gwarantem dla krajowych systemów poręczeńowych i kredytowych, wspólnotową instytucją reasekurującą krajowe systemy ubezpieczeń rolnych i dawałby możliwość reakcji w sytuacjach kryzysowych na poszczególnych rynkach.

Komisja Europejska w swoim komunikacie proponuje utrzymanie wspólnej polityki rolnej, ale nie precyzuje na jakim poziomie. Polityka ta powinna posiadać bardziej przyjazny środowisku i bardziej sprawiedliwie ukształtowany filar I oraz filar II, koncentrujący się w większym stopniu na konkurencyjności i innowacjach. „Zazielenienie” WPR ma się odbyć poprzez wprowadzenie komponentu środowiskowego do płatności. W przeciwieństwie do propozycji Funduszu Komisja Europejska proponuje utrzymanie rocznego systemu wsparcia wypłacanego w ramach filaru I. Bardzo ważne z punktu widzenia Polski jest stwierdzenie, że WPR ma obejmować tylko aktywnych rolników, przy czym pojęcie to nie jest zdefiniowane. Wspólna polityka rolna powinna koncentrować się na następujących celach: efektywnej produkcji żywności, zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi i zrównoważonym rozwojem terytorialnym.

W dyskusji, która miała miejsce po prezentacji, wzięło udział osiem osób: dr Ignacy Urbanowski, prof. dr hab. Janusz Żmija, prof. dr hab. Jacek Kulawik, lek. wet. Wojciech Rycerz, prof. dr hab. Wojciech Józwiak, prof. dr hab. Wojciech Ziętara, Marek Zagórski i minister Maria Zwolińska. Zaaprobowano próbę uproszczenia dopłat bezpośrednich, gdyż jak stwierdzono, obecny system jest zbyt skomplikowany i bardzo kosztowny w obsłudze. Jednocześnie zaproponowano pójście o krok dalej i przypisanie płatności bazowych do hektara ziemi, a rozliczanie jedynie płatności dodatkowych. Stwierdzono, że wszelkie instrumenty, mające zachęcać rolników posiadających niewielkie gospodarstwa do wychodzenia z systemu i rezygnowania z działalności rolniczej, nie będą skuteczne dopóty, dopóki będzie istniała Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Rolnicy posiadający małe gospodarstwa nie chcą wychodzić z systemu, ponieważ musieliby zrezygnować z ubezpieczenia w KRUS, co jest dla nich nieopłacalne. Zaproponowano więc likwidację KRUS-u, objęcie rolników ubezpieczeniem ZUS i wprowadzenie pomocy socjalnej dla tych rolników, którzy nie są w stanie sami opłacać składek. Dopiero wówczas wprowadzanie instrumentów zachęcających do zaprzestania działalności rolniczej będzie miało sens. Stwierdzono także, że należy odejść od podejścia obszarowego w klasyfikowaniu wielkości gospodarstw. Znacznie lepsze są miary ekonomiczne, ponieważ 10 ha upraw pod osłonami potencjalnie przynosi dochód porównywalny z uprawą zbóż na powierzchni 3000 ha.

Wyrażono niepokój, że w Polsce próbuje się sprowadzić krajową politykę rolną do wspólnej polityki rolnej. Tymczasem wspólna polityka rolna nigdy nie zastąpi polityki krajowej, może ją jedynie uzupełniać. W ramach WPR Unia Europejska próbuje przenosić środek ciężkości z filara I do II, który jest znacznie mniej przejrzysty – jest to niekorzystny kierunek. Stwierdzono, że rolnicy w Unii chcą produkować tradycyjne produkty rolnicze i nie są przychylni modelowi rolnictwa wielofunkcyjnego. Unijny model społeczno-gospodarczy nie ma dużych szans przetrwania. Europa nie jest wyizolowanym elementem, lecz częścią gospodarki światowej. Nie jest też w stanie w dłuższej perspektywie opierać się światowym trendom i rozwijać w kierunku niezgodnym z resztą świata. Problem ten dotyczy m.in. rolnictwa, którego rodzinnego charakteru Unia Europejska próbuje bronić. Trzeba także pamiętać, że finansowanie takiego rolnictwa też nie jest pewne. W czasie kryzysu rolnictwo nie jest wspierane. Już obecnie wspólna polityka rolna konkuruje o środki finansowe m.in. z polityką strukturalną, ponieważ pojawiają się głosy, że należy przenieść środki finansowe z rolnictwa na ważniejsze cele. Co jednak będzie ważniejsze, gdy ceny żywności zaczną szybko rosnąć? Jednocześnie jednak popyt na żywność w skali światowej rośnie, a Europa posiada znaczne nadwyżki mocy produkcyjnych i może stać się jednym z żywicieli świata. Wynika to m.in. z faktu, że w pasie międzyzwrotnikowych szerokości geograficznych postępuje proces stepowienia gruntów rolniczych. Stwarza to szansę dla Polski, która posiada jedno z największych w Unii Europejskiej zasoby ziemi rolniczej, wciąż pozostające podstawą produkcji rolniczej.

W tej sytuacji należy zastanowić się nad sytuacją polskich gospodarstw. Stwierdzono, że tylko około 10% z nich jest konkurencyjna względem gospodarstw Europy Zachodniej i tylko 10% z nich działa efektywnie. Powstaje pytanie, czy gospodarstwa te będą w stanie pokryć potrzeby inwestycyjne po zmianie systemu dopłat. Gospodarstwa konkurencyjne dysponują rezerwami w zakresie wzrostu dochodów. W ich przypadku należy skupić się na podnoszeniu wiedzy rolników o technikach i technologiach produkcji. Na przeszkodzie w rozwoju już istniejących i powstawaniu nowych konkurencyjnych gospodarstw stoi brak rynku ziemi. Gospodarstwa nie mają możliwości rozwoju, bo nie mają możliwości powiększania swoich zasobów. Częściowym rozwiązaniem są oficjalne dzierżawy. Wiele dobrze funkcjonujących gospodarstw opiera się na dzierżawie ziemi i aby zapewnić ich dalszy rozwój, należy zapewnić przede wszystkim stabilność umów dzierżawy i ich długoterminowy charakter. Wyrażono wątpliwość co do skuteczności wsparcia i interwencjonizmu krajowego i unijnego. Wprowadzenie płatności obszarowych spowodowało wzrost czynszu dzierżawnego, a ponieważ w Polsce popularną formą dzierżawy jest dzierżawa nieoficjalna, więc środki, które z założenia miały wspierać producentów, wspierają właścicieli ziemi. Instrumenty wsparcia inwestycji w rolnictwie często kierowane są do gospodarstw rozwojowych. Gospodarstwa te zazwyczaj byłyby w stanie same utrzymać ciężar danej inwestycji i wsparcie nie jest im niezbędne do rozwoju.

W podsumowaniu dyskusji stwierdzono, że rozmowy na temat kształtu wspólnej polityki rolnej powinny wykraczać poza ramy perspektywy budżetowej Unii Europejskiej i już teraz należy zastanawiać się nad rozwiązaniami w perspektywie 20–25-letniej.

Podsumowania konferencji dokonał prof. dr hab. Henryk Runowski, który sformułował następujące wnioski płynące z treści prezentowanych referatów i dyskusji:

1. Europa nie jest odizolowana od reszty świata. W tej sytuacji jej działania, na przykład zmierzające do ochrony klimatu, będą nieefektywne dopóty, dopóki inni uczestnicy światowej gospodarki nie zaczną wprowadzać podobnych rozwiązań.

2. Rolnictwo europejskie może być bardziej „prośrowiskowe” niż rolnictwo innych krajów, jednak ktoś musi za to zapłacić. Należy się spodziewać, że płatnikami będą w większym stopniu podatnicy niż konsumenci, dla których w dominującej ich części głównym motywem wyboru produktów żywnościowych są ich ceny. W tej sytuacji wzrost znaczenia w rolnictwie krajów Unii Europejskiej metod produkcji respektujących wymagania środowiska i dobrostanu zwierząt może osłabiać jego konkurencyjność w stosunku do produktów rolnych z krajów stosujących mniej restrykcyjne wymagania.

3. Z komunikatu Komisji Europejskiej, dotyczącego nowego kształtu wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020, wynika, że znajduje się w niej wiele wzajemnie konkurencyjnych celów, na przykład efektywna produkcja żywności i zrównoważony rozwój z elementami ochrony środowiska. Komisja zakłada, że przyszła wspólna polityka rolna będzie bardziej ekologiczna, sprawiedliwsza,

wydajniejsza i skuteczniejsza. Realizacja tych celów łącznie wymagać będzie dużych nakładów finansowych. Niestety kraje członkowskie, w tym te najbogatsze, nie deklarują gotowości zwiększenia wpłat (składek) do unijnego budżetu. Równocześnie zgłaszane są oczekiwania zwiększenia budżetów innych niż wspólnej polityki rolnej. W tej sytuacji realizacja założonych celów WPR może napotykać na trudności.

4. Komisja Europejska zaprezentowała 3 warianty rozwoju wspólnej polityki rolnej – dwa skrajne to utrzymanie *status quo* oraz całkowite przejście na płatności środowiskowe. Premierzy 5 krajów członkowskich Unii Europejskiej (w większości płatników netto) w stanowisku z grudnia 2010 roku nie zgadzają się na zwiększenie budżetu Unii, co sugeruje raczej kontynuację niż rozwój wspólnej polityki rolnej w kolejnej perspektywie budżetowej. Trudno też liczyć na zrównanie płatności obszarowych we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

5. Zwiększenie środków na filar I wspólnej polityki rolnej powinno skutkować pewnym obniżeniem cen produktów rolnych, a zatem i cen żywności. Oznacza to pewną korzyść dla konsumentów. W przypadku zwiększenia środków na filar II Europejczykom poprawiłby się komfort życia, natomiast nie obniżyłyby się ceny produktów rolnych. Przemieszczanie środków z filara I na rzecz filara II, w tym szczególnie na cele „zazieleniania” WPR, może skutkować pewnym wzrostem cen produktów rolnych, a jednocześnie poprawą ich jakości. Wynika z tego, że w trakcie reformowania WPR nie będzie prostych wyborów.

6. Stanowisko Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej zawiera wiele ciekawych i uzasadnionych względami gospodarczymi propozycji. Trudno jednak dziś odpowiedzieć na pytanie, czy przedstawione tu postulaty mają szansę na ich uwzględnienie w polskim oficjalnym stanowisku negocjacyjnym.