

Wspólna polityka rolna UE – Debata o przyszłości



Konferencja IERiGŻ-PIB, Licheń'2017.
Foto: K. Kossakowski

Ważne pytania na dziś. Czy nauki ekonomiczne potrafią zająć stanowisko wobec wielkich zmian we wszystkich sferach życia na całym świecie? Czy nauka jest gotowa je rozpoznać, wyjaśnić i opisać przypuszczalne konsekwencje? Przede wszystkim zaś, czy będzie umiała opracować teoretyczne podstawy wyboru strategii na przyszłość?

Z pytaniami tymi postanowił się zmierzyć Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB organizując konferencję naukową pt. „**Strategie dla sektora rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich**” (19–21 czerwca 2017 r.). Brali w niej udział naukowcy z Polski i z zagranicy, przede wszystkim z krajów Środkowej i Wschodniej Europy, które są w UE po 2004 roku.

Wiele jest powodów, aby o tym mówić właśnie teraz. Trzeba, bo jak twierdzi prof. **Andrzej Kowalski** (dyrektor IERiGŻ-PIB), tempo globalnych zmian wyraźnie przyspieszyło zwłaszcza w ostatnich latach. Toteż przyszłość świata kształtuje się już dzisiaj. Oczywiście, dotyczy to także rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Obecnie zadaniem bardzo ważnym jest próba zdefiniowania przyszłych celów i zasad polityki w tym sektorze.

Przystąpienie do Unii zapoczątkowało w krajach naszego regionu wielkie zmiany modernizacyjne w gospodarce żywnościowej i w życiu społecznym wsi. Ale jesteśmy ciągle jeszcze na początku tej drogi, choć trzeba oczywiście doceniać osiągnięte już rezultaty. Bardzo ważne są zatem pytania o strategię i o przyszłość unijnej wspólnej polityki rolnej. Profesorowie **Andrzej Kowalski** i **Włodzimierz Rembisz** przedstawili teoretyczne podstawy wyboru strategii dla rolnictwa.

Teoretyczną koncepcją i bazą strategii jest identyfikacja *instytucji selekcji i integracji*. Podstawą jest przyjęcie następujących zasad:

– *instytucje selekcji* zakładają stosowanie w odniesieniu do rolnictwa mechanizmu rynkowego, konkurencji i równowagi; wybór przez producentów działalności maksymalizujących ich cele ekonomiczne; realizację wynikających z tego teoretycznych, mikroekonomicznych podstaw.

– *instytucje integracji* zakładają stosowanie takiej polityki, która integruje cele mikroekonomiczne z ogólnymi; ma to zapewniać rozwój zrównoważony środowiskowo i społecznie, a także wielofunkcyjność wsi i rolnictwa, w których oprócz działalności ściśle ekonomicznej ważną funkcją jest „dostarczanie” także dóbr publicznych.

Konstrukcja ta ma swoje miejsce i interpretację w teorii. Instytucje selekcji traktowane są jako „stara” koncepcja systemu, która sięga do założeń głównego nurtu ekonomii, a dominuje w nim przesłanka mikroekonomiczna.

Natomiast instytucje integracji interpretowane są jako „nowe” podejście w systemie myślenia i teorii, interdyscyplinarne, uwzględniające przesłanki makroekonomiczne i zapewniające zrównoważony środowiskowo i społecznie rozwój, a w rezultacie wielofunkcyjność wsi i rolnictwa wytwarzającego także dobra publiczne. Dodajmy, że w tej teoretycznej koncepcji zawarta jest także w znacznym stopniu (a także w praktyce) polityka wsparcia i interwencji rynkowej UE realizowana przez WPR.

Trzeba zadać pytanie, co z tak przedstawionych teoretycznych zasad wynika dla praktycznie realizowanej polityki gospodarczej, a przede wszystkim dla potrzebnej w przyszłości strategii? Przedstawione dwie koncepcje rozwoju rolnictwa pokazują najważniejsze cechy różnicujące praktyczne stosowanie podstawowych zasad ekonomii tj. alokacji oraz podziału. Ma to bezpośredni wpływ na wybór polityki rolnej, jej celów, metod, tworzonych instytucji, roli rynku, nakładów, sposobów realizacji i udziału w niej środków publicznych.

Wybór strategii dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej jest trudny nie tylko ze względu na różnice koncepcji i teorii, ale także z uwagi na dużą zmienność i niepewność sytuacji w skali globalnej i w poszczególnych krajach. Interesującą przesłanką wyboru może być prognoza zmian w gospodarce globalnej. W roku 2040 największy udział w światowym PKB osiągną Chiny, pozycję lidera straci USA, zmaleje także udział krajów UE.

W sumie czekają nas duże przesunięcia na światowej mapie potęg gospodarczych. Poza tym, co najważniejsze, wzrost gospodarczy będzie uzależniony od nieznanych rezultatów wprowadzania nowych technologii, od nieprzewidywalnych dzisiaj wydarzeń politycznych. Istotne jest pytanie, czy na wyborach ekonomicznych nie zaciąży także ideologia? Czy pogłębi się, czy zmniejszy tradycyjny podział i zróżnicowanie regionów świata. Ponadto, jak będzie rozwijać się gospodarka żywnościowa pod presją potrzeb, możliwości technologicznych i kryteriów podziału efektów ekonomicznych i dóbr. Być może to wszystko, jak dyskutowano na konferencji, będzie podstawą (choć bardzo niepewną) do opracowywania strategii narodowych i dla ugrupowań gospodarczych, takich jak np. Unia Europejska. Wybór tych strategii będzie uzależniony od kryteriów technicznych, ekonomicznych, społecznych oraz lokalnych, krajowych i sytuacji globalnej.

Chociaż trudno to sobie wyobrazić, ale można, a nawet trzeba, sformułować pewien zbiór zasad tej polityki i strategii. A. Kowalski i W. Rembisz uważają, że w perspektywie 10 – 15 lat rolnictwo w krajach UE będzie funkcjonować na wolnym rynku w warunkach konkurencji na podobnych zasadach jak inne działy gospodarki. Polityka rolna musi mieć jasno określone cele i koncentrować się głównie na problemach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Powinno być wyeliminowane wsparcie cen i wszelkie subsydia do produkcji i konsumpcji, a także powinny zostać obniżone cła według zasad istniejących

w innych działach gospodarki. Jak z tego wynika możemy spodziewać się w przyszłości głębokich przewartościowań unijnej polityki rolnej.

Co nas czeka ?

W przyszłej polityce UE, w tzw. nowej perspektywie budżetowej 2021 – 2027 na pewno będą duże zmiany. Prace nad polityką i budżetem już trwają. Z dostępnych informacji płynących z Brukseli wynika, że Brexit nie spowoduje zmniejszenia ogólnego budżetu unijnego, natomiast wydarzenia polityczne i sytuacja ekonomiczna wymuszą zmiany preferencji i proporcji tego budżetu. Dotychczasowa, preferencyjnie traktowana polityka rolna i polityka spójności stracą znaczenie priorytetowe. Pod wpływem wydarzeń i prognoz najważniejsze będą problemy migracji i bezpieczeństwa, co spowoduje zmiany proporcji w unijnym budżecie. Analizę i prognozy tych zmian przedstawiła na konferencji prof. **Renata Grochowska**.

Dotychczasowa realizacja polityk rolnej i spójności – a zwłaszcza wsparcie dla nowych krajów unijnych – była wielkim i efektywnym przedsięwzięciem gospodarczym i finansowym. W porównaniu z rokiem 2004 PKB na 1 mieszkańca wyrażony w standardzie siły nabywczej względem średniej dla UE-27 w 2013 roku wzrósł w nowych krajach członkowskich o kilkadziesiąt procent (Rumunia o ok. 58 proc., Łotwa – 45 proc., Litwa 44 proc., a Polska 35 proc.). Koszty rozszerzenia w dużym stopniu ponieśli najwięksi płatnicy budżetu unijnego. Niektórzy odnotowali nawet spadek PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca (Wielka Brytania, Irlandia, Hiszpania, Francja). Wyjątkiem jest gospodarka niemiecka, gdzie koniunktura gospodarcza umożliwiła wzrost PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca, pomimo, że kraj ten jest największym płatnikiem unijnego budżetu. W prowadzonych obecnie negocjacjach dotyczących nowego budżetu zakłada się, że podział na „stare” i „nowe” kraje unijne nie będzie już tak głęboki, ponieważ następować będzie stopniowe wyrównywanie poziomu PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Ponadto część „nowych” krajów unijnych, zwłaszcza tych, które przyjęły walutę euro, sprzeciwia się zwiększaniu budżetu unijnego.

Najnowsze koncepcje przyszłej polityki wewnętrznej Wspólnoty przewidują istnienie dużego zróżnicowania i powstanie „Unii dwóch prędkości”. Kontrowersyjnym tematem w negocjacjach jest wysokość unijnego budżetu i bilans wpłat i wypłat. Francja np. nie zyskuje już takich korzyści ze wspólnej polityki rolnej jak poprzednio i może jej nie popierać w takim stopniu jak dotychczas. W całej Unii następuje spadek wielkości budżetu rolnego i proporcjonalnie jego udziału w całym budżecie unijnym. Dotyczy to także polityki spójności, której dotychczasowe fundusze będą miały na rzecz innych polityk. Można się spodziewać pewnych preferencji dla krajów Południa Europy, aby wspomóc je w walce ze skutkami migracji i dotychczasowymi kryzysami.

W pracach nad przyszłym budżetem wyraźnie zarysowały się dwie strategie – ustępstw i konfrontacji. W pierwszej, beneficjenci budżetu deklarują zgodę na jego obniżenie w zamian za zachowanie istotnych dla nich polityk. Natomiast płatnicy netto są zwolennikami kontynuowania transferów na rzecz istotnych dla beneficjentów polityk w zamian za cięcia budżetu. W strategii konfrontacji beneficjenci netto będą próbowali zachować *status quo* wetując zmiany w budżecie. Natomiast płatnicy netto chcą istotnego obniżenia budżetu unijnego. Jak z tego wynika, najbardziej niekorzystna byłaby strategia konfrontacji prowadząca do wetowania projektów budżetowych. Problem sprowadza się do sprzeczności:

beneficjenci przedstawiają żądania, a płatnicy nie chcą ich finansować. Jakikolwiek nastąpi rozwiązanie, to na pewno pojawią się nowe dysproporcje.

Z kalendarza prac organów UE wynika, że do 1 stycznia 2018 roku powstanie projekt legislacyjny wieloletnich zmian finansowych na lata 2021 – 2027. W 2019 roku odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego i nowej Komisji Europejskiej.

Konsekwencje globalizacji

Nowa polityka UE jest kształtowana nie tylko pod wpływem potrzeb wewnętrznych, ale także pod presją tendencji na rynku, w polityce globalnej i nowych trendów makroekonomicznych. Społeczeństwa krajów zjednoczonej Europy doceniają, jak wynika z badań, osiągnięcia, stabilność ekonomiczną i polityczną, chociaż pojawiają się także tendencje odśrodkowe w niektórych krajach. Naszego kontynentu nie omijają również konflikty i zagrożenia globalne.

O konsekwencjach globalizacji i przewidywanych kierunkach zmian mówił na konferencji prof. **Szczepan Figiel**. Nie ulega wątpliwości, że tworzenie się globalnego rynku jest nieodwracalne. Towarzyszy temu wiele nowych zjawisk ekonomicznych i społecznych. Obserwuje się np. wzrost przedsiębiorczości społeczeństw, szczególnie w Azji, a w nim nieznaną wcześniej w takim stopniu, aktywizację kobiet na rynku pracy. Jak wiadomo, coraz większe wykorzystywanie internetu i innych technik elektronicznych w gospodarce, a co więcej, także w produkcji rolnej, prowadzi do dalszych zmian technologicznych.

W jeszcze szybszym tempie niż dotychczas zmienia się struktura osiedleńcza – w wyniku urbanizacji powstają ogromne aglomeracje miejskie. Według przewidywań, w 2030 roku zamieszka w nich 60 proc. ludności, a za kolejne 20 lat aż 72 proc.. Demografowie prognozują, że ogólna liczba ludności świata osiągnie 9,725 mld osób w 2050 roku. Będą temu towarzyszyć zmiany demograficzne na różnych kontynentach. Najbardziej charakterystycznym zjawiskiem będzie znaczący wzrost ludności Afryki i Oceanii oraz proporcjonalnie malejący udział w światowym zaludnieniu Azji, Ameryki Północnej a szczególnie Europy. Jeśli potwierdzą się te prognozy, to w 2050 roku 54,2 proc. ludności świata będzie mieszkać w Azji, 25,5 proc. w Afryce, 7,3 proc. w Europie i 4,5 proc. w Ameryce Północnej.

Według badań ekonomistów, z roku na rok rośnie światowy PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w 2015 roku wynosił ponad 10000 USD). Ale to tylko część prawdy, bo jak wiadomo, istnieją regiony zacofane, obszary ubóstwa i ciągle jeszcze głodu. Wzrasta znaczenie handlowej wymiany międzynarodowej i przepływu kapitałów. Pojawiają się równocześnie konsekwencje społeczno–ekonomiczne takie jak: zmiany popytu, w tym jakościowe, na żywność (będą powstawały nowe, duże centra produkcji żywności i konsumpcji), konieczność rozwoju nowych źródeł energii i rosnące znaczenie ochrony zdrowia.

Uczestnicy konferencji zastanawiali się nad najbardziej efektywnym wykorzystaniem funduszy unijnych, zwłaszcza w sytuacji gdy przewidywane jest ich zmniejszenie. Potrzeby różnych krajów są bardzo zróżnicowane mimo, że w naszym regionie polityka wobec rolnictwa była w przeszłości podporządkowana podobnym dogmatom ideologicznym.

Bardzo interesujący przykład to gospodarka rolna w Czechach, o czym mówił prof. **Tomáš Doucha** z Instytutu Ekonomicznego w Pradze. Po zmianach ustrojowych i własnościowych, w czeskim rolnictwie utrzymała się korzystna struktura obszarowa. Tylko 3 proc. gospodarstw korzysta aż z 80 proc. ziemi. Istnieją jednak

zarówno gospodarstwa wielkoobszarowe jak i drobne. Przyszła WPR powinna przede wszystkim służyć potrzebom inwestycyjnym, głównie w celu poprawy wyposażenia i modernizacji produkcji. Rolnictwo korzysta również z funduszy publicznych w formie grantów.

Czeskie rolnictwo charakteryzuje się pragmatycznym podejściem do rozwiązywania problemów produkcyjnych, z uwzględnieniem struktury gospodarstw. Współczesnym wyzwaniem jest deficyt pracowników w tym sektorze. To z kolei wymaga zwiększenia nakładów na mechanizację. Jest to problem, który muszą rozwiązać nie tylko same gospodarstwa, ale także krajowa polityka finansowa wspierająca rolnictwo. Priorytetem jest inwestowanie w dalszy rozwój produkcji w dobrych gospodarstwach.

Uzupełnieniem informacji o problemach czeskiego rolnictwa był referat prof. **Věry Majerovej** z Uniwersytetu w Pradze o społecznych konsekwencjach zmian zachodzących na wsi i w rolnictwie. Nie jest to obraz optymistyczny. Uproszczona struktura agrarna wpływa niekorzystnie na sytuację mniejszych gospodarstw rolnych, które z natury rzeczy nie mogą posługiwać się najbardziej nowoczesną techniką. Równocześnie następują zmiany demograficzne oraz w sieci osadniczej – wyludniają się obszary wiejskie. Nie ma tu pracy dla dobrze wykształconych młodych specjalistów. Młodzi ludzie opuszczają wieś, a pozostali korzystają, w coraz większym stopniu, z przysługujących im emerytur. Powoduje to starzenie się społeczeństwa wsi oraz wzrost zapotrzebowania na usługi ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

Podobne problemy ma również wieś słowacka. Dominują tam gospodarstwa duże (75 proc. ogółu). Ułatwia to wprowadzanie nowoczesnych technologii uprawy i powoduje spadek zatrudnienia (z 7 do 2 osób na ha). Ujemnym skutkiem uproszczenia produkcji roślinnej jest ograniczenie chowu zwierząt oraz innych pracochłonnych kierunków np. warzywnictwa, sadownictwa itp. Dlatego Słowacy często przyjeżdżają na zakupy do polskich rejonów przygranicznych.

Problemy przekształceń w strukturze agrarnej występują także w innych krajach naszego regionu. W Rumunii np. utrzymuje się duże rozdrobnienie gospodarstw, obok istniejących dużych przedsiębiorstw rolnych, w których udział ma także kapitał zagraniczny. Została tu opracowana strategia rozwoju gospodarki żywnościowej na najbliższe 20 lat. Kraj ten cieszy się dużym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych.

Na inne sprawy zwracali uwagę naukowcy bułgarscy, zwłaszcza dotyczące struktury produkcji rolnej. Rośnie zainteresowanie produkcją roślinną (dopłaty unijne), maleje pracochłonna produkcja zwierzęca. Podobnie jak w innych krajach tego regionu następują zmiany w produkcji roślinnej, np. mniej uprawia się warzyw i owoców, ziemniaków, a rośnie produkcja zbóż i słonecznika. Ocena integracji z UE nie jest więc jednoznaczna, ponieważ nastąpiło ograniczenie tych kierunków produkcji (warzyw, owoców, chowu owiec i kóz), które dawniej były mocną stroną rolnictwa bułgarskiego. Najbardziej niepokojące jest twierdzenie że „nie jesteśmy gotowi. aby w pełni wykorzystać fundusze unijne do tworzenia nowoczesnego rolnictwa” (dr **Emilia Sokolova**).

● ● ● ● ●

Wspólna Polityka Rolna UE jest wielkim, dziejowym osiągnięciem, które mimo porażek w niektórych dziedzinach zapewniło rozwój produkcji żywności, obszarów wiejskich i rosnący udział w światowym handlu żywnością. Do realizacji tej polityki

stosowane były różnorodne, często zmieniające się, instrumenty regulacji produkcji oraz ochrony wewnętrznego rynku unijnego. Subwencje i dopłaty unijne pomagają nie tylko rolnikom, przemysłowi spożywczemu i konsumentom, a także są przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich, ochronę środowiska naturalnego itd. Szczególne, pozytywne skutki miała WPR dla „nowych” krajów unijnych, umożliwiając im przemiany ustrojowe i modernizacyjne, a także rozwijanie ekonomicznych związków z państwami Wspólnoty Europejskiej.

Pewne już jest, że nowa WPR będzie miała inne cele strategiczne i przeznaczane na nią środki będą mniejsze niż dotychczas. Tym bardziej więc należy się do tych zmian przygotować opracowując strategię dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, która zapewni możliwości rozwoju tych dziedzin. Niektóre kraje mają już, jak mówiono na konferencji, zaawansowane projekty dostosowania się do nowej sytuacji. Dlatego szczególne znaczenie miała debata na te tematy i możliwość skorzystania z różnych doświadczeń i rozwiązań przedstawianych przez środowiska naukowe. Trzeba wysłuchać naukowców reprezentujących różne dyscypliny oraz kierunki badań i skorzystać z wniosków zwłaszcza, że rolnictwo, wieś i produkcja żywności to nie są obszary zamknięte, ale dziedziny ściśle związane z całą gospodarką krajową i międzynarodową.

Marcin Makowiecki

Lech Parzuchowski