

Co dalej ze Wspólną Polityką Rolną UE?



dr Jerzy Plewa

Team Europe

W 1962 roku, po ponad dekadzie od powojennych niedoborów żywności, 6 państw tworzących ówczesną Wspólnotę Europejską wprowadziło Wspólną Politykę Rolną (WPR). Jej celem było zwiększenie produkcji rolnej, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, ochrona jakości życia rolników i stabilizacja rynków, przy jednoczesnym utrzymaniu rozsądnych cen dla konsumentów. W ciągu 60 lat, odpowiadając na nowe wyzwania, WPR ewoluowała, a nawet podlegała głębokim zmianom. Obecnie jej zasadniczym wektorem rozwoju jest ochrona klimatu i środowiska. Dlaczego w polskim interesie jest nie tylko nienegowanie tego kierunku, ale aktywne współtworzenie tej fundamentalnej transformacji?

WPR – historia ewolucji

W początkowym okresie WPR system interwencji rynkowej stabilizował i wspierał ceny wewnętrzne podstawowych produktów rolnych (pszenicy, mleka w proszku, masła, mięsa wołowego), wynosząc je ponad poziom cen światowych. W latach 70. i na początku lat 80. produkcja rolna zaczęła przewyższać popyt. Doprowadziło to do nadwyżek zwanych „górami masła i wołowiny” czy „rzekami wina”. W rezultacie nadwyżki żywności były niszczone lub sprzedawane na światowym rynku po znacznie niższych cenach. Chcąc zapobiec nadmiernemu spadkowi dochodów rolników, w 1984 r. UE wprowadziła system kwotowy (m.in. limity produkcji mleka), aby zmniejszyć nadprodukcję i kontrolować podaż¹. Równocześnie rosła presja ze strony podmiotów zewnętrznych, które oskarżały Wspólnotę Europejską o nadmierny protekcjonizm i wzywały do liberalizacji rynku. W ramach reformy MacSharry’ego z 1992 r. WPR przechodzi od wsparcia rynkowego poszczególnych produktów do dofinansowywania producentów. Wsparcie cenowe było zmniejszane i zastępowane płatnościami bezpośrednimi.

”

W ramach reformy MacSharry’ego z 1992 r. WPR przechodzi od wsparcia rynkowego poszczególnych produktów do dofinansowywania producentów. Wsparcie cenowe było zmniejszane i zastępowane płatnościami bezpośrednimi.

Proces deregulacji systemu interwencyjnego w sektorze rolnym został wzmocniony w ramach reformy z 2003 r. Straty w przychodach rolników kompensowano płatnościami bezpośrednimi. Wprowadziła także wsparcie do dochodu, pod warunkiem spełnienia norm bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska,

¹ Kwoty cukrowe wprowadzono już w 1968 roku.

zdrowia i dobrostanu zwierząt. W 2013 r. WPR została zreformowana w celu wzmocnienia konkurencyjności sektora, promowania zrównoważonego rolnictwa i innowacji, wspierania zatrudnienia i wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich. Zakończono limitowanie produkcji mleka (2014/15) i cukru (2017/18). Definitywnie zrezygnowano z subsydiów eksportowych (2016), a dzięki poprawie konkurencyjności dynamicznie rósł eksport unijnej żywności. Dzięki tym zmianom UE mogła odgrywać kluczową rolę w negocjacjach handlowych dotyczących rolnictwa w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO).

”

W 2013 r. WPR została zreformowana w celu wzmocnienia konkurencyjności sektora, co doprowadziło do dynamicznego wzrostu eksportu unijnej żywności i pozwoliło UE odegrać kluczową rolę w negocjacjach handlowych dotyczących rolnictwa w ramach WTO.

Na zmiany we WPR wpływ wywierało wiele czynników, z których główne to konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, przeciwdziałanie nierównowagom i zaburzeniom rynkowym, napięcia i naciski międzynarodowe wynikające z wysokiego poziomu interwencjonizmu w UE, wysokich wydatków z budżetu na finansowanie WPR oraz negatywnego wpływu na środowisko naturalne i klimat.

Okres/rok/reforma	Priorytety/działania/charakterystyka
Lata 60. i 70.	Wzrost wydajności, bezpieczeństwo żywnościowe, stabilizacja rynków, wspieranie produkcji, rozsądne ceny dla konsumentów.
Lata 80.	Przeciwdziałanie nadprodukcji i drastycznemu wzrostowi wydatków budżetowych związany z interwencjonizmem rynkowym oraz subsydiami eksportowymi; kwotowanie: np. limity produkcji mleka (1984), napięcia międzynarodowe związane z interwencjonizmem rynkowym – okres kryzysu.
1992 (reforma MacSharry’ego)	Redukcja nadwyżek, stabilizacja dochodów rolników poprzez wprowadzenie dopłat bezpośrednich w oparciu o historyczną produkcję, stabilizacja wydatków budżetowych, znaczenie środowiska naturalnego, porozumienie handlowe GATT/WTO (1995).
Agenda 2000	Dbłość o wzrost konkurencyjności, pogłębianie reform, rozwój obszarów wiejskich i przygotowanie do rozszerzenia UE.
Reforma 2003	Orientacja rynkowa i ograniczenie interwencjonizmu, oddzielenie dopłat bezpośrednich od produkcji, wprowadzenie wymogów środowiskowych i dobrostanu zwierząt, ograniczenia budżetowe.
Reforma 2013	Ograniczanie negatywnego wpływu na środowisko: zazielenienie (warunek dla 30% dopłat bezpośrednich), wymogi warunkowości, orientacja rynkowa i konkurencyjność, modernizacja, rozwój obszarów wiejskich, transfer wiedzy, współpraca rolników, koniec limitów produkcji (mleko, cukier), stopniowe wyrównywanie dopłat bezpośrednich.
WPR po 2022	Środowisko i klimat jako priorytet, nowa zielona architektura WPR (wzmocnione wymogi warunkowości + zazielenienie), minimum 25% dopłat bezpośrednich na ekoprogramy/ekoschematy, nowy model wdrażania, krajowe Plany Strategiczne (PS) zatwierdzane przez KE, zielona i cyfrowa transformacja rolnictwa i wsi, realizacja 10 celów UE (środowiskowo-klimatycznych, ekonomicznych, społecznych) oraz Strategii „Od pola do stołu” i „Zachowania Bioróżnorodności”.

Tabela 1. Najważniejsze przeobrażenia WPR

Źródło: Opracowanie własne autora.

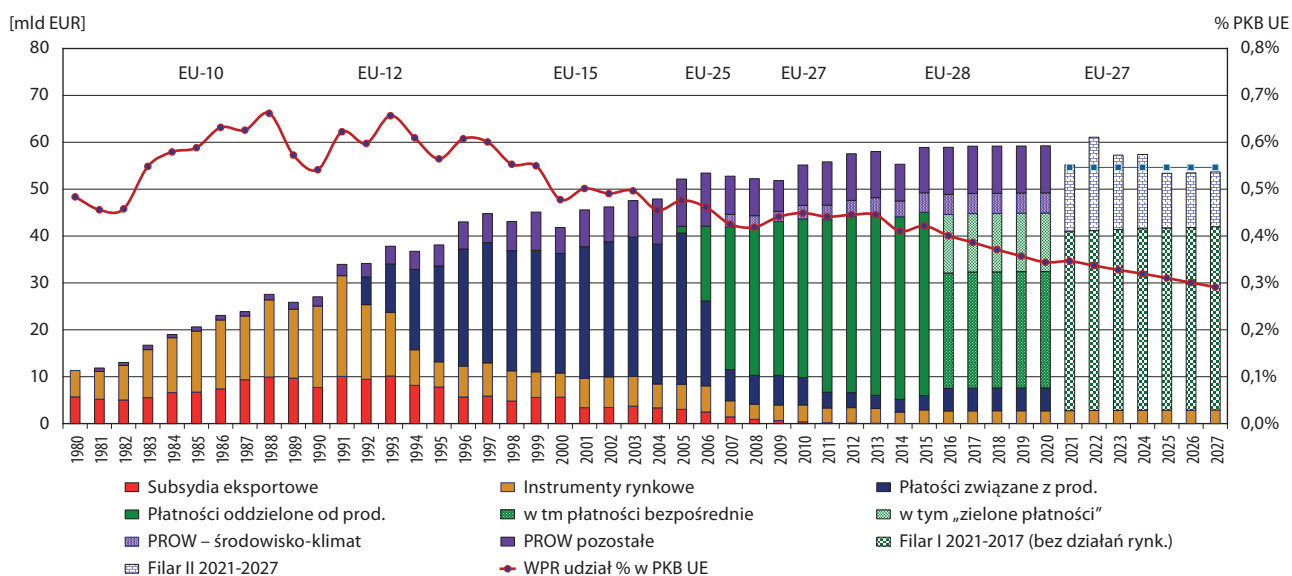
Budżet WPR – zbyt duży czy niewystarczający?

Zagorzali krytycy WPR zwracają uwagę, że nadal około 1/3 wspólnego budżetu (rys.1) Unia Europejska przeznaczająca na rolnictwo, sektor, którego wkład do PKB Wspólnoty w 2020 wyniósł zaledwie 1,3%. Branżę, która w dużym stopniu przyczynia się do degradacji środowiska naturalnego, zmniejszenia bioróżnorodności i ocieplenia klimatu. W ich opinii budżet dzielony jest nieracjonalnie i mimo prób przeznaczania większych środków dla małych rolników (redystrybucja) nadal około 80% dopłat trafia do 20% największych gospodarstw. Mimo częściowej konwergencji „historyczna” wielkość produkcji, która stanowiła bazę odniesienia do naliczania dopłat, nadal jest źródłem ich zróżnicowania w przeliczeniu na hektar w poszczególnych państwach członkowskich.

Rolnicy, w większości, są również niezadowoleni z faktu, zobowiązania ich do spełniania najwyższych na świecie wymogów ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, dużo niższych dochodów niż w innych działach gospodarki i rosnących kosztów produkcji. Dlatego wiele gospodarstw zaprzestaje działalności rolniczej. Kto tak naprawdę ma rację? Obydwu stronom trudno odmówić trafności argumentów. Wydatki na WPR wzrastały, ale to wiązało się głównie ze zwiększeniem się liczby rolników (odbiorców wsparcia) wraz z procesem rozszerzania się UE. Zwróćmy uwagę, że w ciągu ostatniej dekady wydatki na WPR praktycznie już nie rosły i to w cenach bieżących, więc *de facto* malały, a zatrudnienie w rolnictwie spadło o 25%. Udział wydatków na WPR w PKB UE zmniejszył się dwukrotnie od początku lat 90. (rys. 1). Tymczasem UE i świat stoi przed nowymi wyzwaniami, z których największe to przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, zahamowanie utraty bioróżnorodności i nadmiernej eksploatacji środowiska naturalnego, w których to obszarach rolnictwo odgrywa znaczącą rolę.

”

Nadal około 1/3 wspólnego budżetu UE przeznaczana na rolnictwo, sektor, którego wkład do PKB UE w 2020 wyniósł zaledwie 1,3%. Niemniej w ciągu ostatniej dekady wydatki na WPR praktycznie już nie rosły, a świat stoi przed nowymi wyzwaniami, w których znaczącą rolę odgrywa rolnictwo.



Rys. 1. Budżet WPR (ceny bieżące)

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ku dbałości o środowisko i klimat

Podczas gdy w Polsce, w ostatnich latach, dyskusja o WPR zdominowana była głównie przez kwestię wyrównania dopłat bezpośrednich dla naszych rolników (stymulowana nierealnymi obietnicami polityków), to w większości państw UE, główny nacisk skierowany został na zieloną i cyfrową transformację wsi i rolnictwa. Zaczęło się

od wprowadzania tzw. warunkowości, czyli licznych wymogów determinujących otrzymanie dopłat bezpośrednich: norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogów w zakresie zarządzania (2003). Od 2014 r. wprowadzono wymóg tzw. zazielenienia, czyli takie praktyki jak np. obowiązkowa dywersyfikacja upraw czy utrzymanie trwałych użytków zielonych warunkujące 30% dopłat bezpośrednich. W ramach II filaru – rozwoju obszarów wiejskich wprowadzono wymóg przeznaczenia minimum 30% środków na działania związane z ochroną środowiska i działania „proklimatyczne”. Zmiany prośrodowiskowe spotykały się z oporem środowisk rolniczych, a jednocześnie były krytykowane przez naukowców i ekologów jako niewystarczające.

”

Podczas gdy w Polsce, w ostatnich latach, dyskusja o WPR zdominowana była głównie przez kwestię wyrównania dopłat bezpośrednich dla naszych rolników, w większości państw UE, główny nacisk skierowany został na zieloną i cyfrową transformację wsi i rolnictwa.

Kolejne reformy WPR podążają za globalnymi wyzwaniami i zazwyczaj są opóźnioną reakcją na nie. Opóźnienie to wynika z oporu środowisk rolniczych przed zmianami oraz długiego procesu legislacyjnego w UE (tzw. pełna „ko-decyzja”: propozycje Komisji Europejskiej podlegają negocjacjom i wymagają zgody Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i KE). Propozycje obecnej reformy WPR zostały przedstawione przez KE w czerwcu 2018 r. (poprzedzone licznymi analizami i szerokimi konsultacjami społecznymi) a ich wdrożenie nastąpi od 2023. W obliczu rosnącego zaniepokojenia opinii publicznej zmianą klimatu i wyzwaniami środowiskowymi WPR po 2022 r. kładzie szczególny nacisk na wymogi ekologiczne. Zmiany klimatyczne są między innymi przyczyną anomalii pogodowych i coraz powszechniejszego w Europie i Polsce problemu suszy, silnie obniżającej produkcję rolną. Według najnowszych szacunków, ponad połowa obszaru UE jest pod wpływem tego zjawiska. 46% terytorium UE znajduje się w warunkach ostrzegawczych, a 11% w warunkach alarmowych (*Global Drought Observatory*, lipiec 2022). Coraz częstsze ekstremalne zjawiska klimatyczne mają również negatywny wpływ na łańcuchy dostaw żywności.

Nowa reforma WPR po 2022 r. uwzględnia strategię: Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ), „Od Pola do Stołu” (w skrócie F2F, z ang. *From Farm to Fork*) i „Ochrony Bioróżnorodności”. F2F między innymi ustala na 2030 r. konkretne cele redukcji zużycia pestycydów (50%), nawozów sztucznych (20%), antybiotyków w żywieniu zwierząt (50%) czy minimalną powierzchnię upraw ekologicznych (25%) i dostęp do szybkiego Internetu na wsi (100% w 2025 r.).

Reforma wprowadza nowe podejście strategiczne, dając państwom członkowskim autonomię w opracowywaniu krajowych Planów Strategicznych (PS) w oparciu o potrzeby danego państwa, ale w zgodzie z 10 celami unijnymi i po zatwierdzeniu przez KE. Oznacza to, że środki na szczeblu krajowym mogą być lepiej dostosowywane do specyfiki lokalnej, nie podważając wspólnotowego charakteru WPR. Prawdziwym *novum* jest konieczność przeznaczenia minimum 25% z 48 mld euro rocznych dopłat bezpośrednich na działania związane z ochroną środowiska i klimatem. W nowej, zielonej architekturze WPR wzmocniono wymogi warunkowości, włączając, na zasadach obowiązkowych, większość dotychczasowych wymogów „zazielenienia”.

”

Prawdziwym *novum* reformy WPR po 2022 r. jest konieczność przeznaczenia minimum 25% z 48 mld euro rocznych dopłat bezpośrednich na działania związane z ochroną środowiska i klimatem.

Potrzeba poważnej debaty o Planie Strategicznym WPR

W Polsce, szczególnie w ostatnich kilku latach, wszelkie nowe inicjatywy zmierzające do ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie spotykają się z ostrą krytyką (głównie polityków partii rządzącej), którzy usiłują blokować lub maksymalnie opóźniać inicjatywy zmierzające do zielonej transformacji rolnictwa, tym samym wzmacniając opór środowisk rolniczych. Straszenie negatywnymi konsekwencjami EZŁ i obietnicami blokowania i opóźniania strategii F2F jest wysoce kontrproduktywne, gdyż nie leży ani w interesie polskich rolników i ani polskich konsumentów.

Dodatkowo, w związku z agresją Rosji na Ukrainę, pod pretekstem dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, słychać liczne głosy nawołujące do wycofania lub co najmniej ograniczenia celów i zakresu EZŁ i strategii sektorowych. W Polsce ton nadają rządzący politycy, sceptycznie nastawieni do transformacji ekologicznej i koniecznych zmian w rolnictwie prowadzących do zrównoważonego wykorzystania zasobów. Wicepremier i minister rolnictwa mówi: „Ten Zielony Ład, jako taki, został już niestety przyjęty. W tej chwili naszą rolą jest, tylko żeby bardzo mocno blokować ewentualnie niebezpieczne zapisy wykonawcze. I jak dotąd, to czynimy”². 10 byłych ministrów rolnictwa w liście skierowanym do Prezydenta i Premiera RP³ stwierdza: „Obecnie absolutnie kluczowym celem jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego krajów Europy i świata. Będzie się to wiązało z potrzebą dokonania dogłębnej analizy i rewizji Europejskiego Zielonego Ładu, w tym strategii realizowanych przez Wspólną Politykę Rolną (WPR), które z niego wynikają – Od Pola do Stołu oraz Strategii na rzecz Bioróżnorodności. Konieczna będzie, naszym zdaniem, zmiana priorytetów zawartych w tych strategiach”. Wtórują im przedstawiciele Izby i niektórych organizacji rolniczych.

Wbrew populistycznym opiniom, EZŁ i strategię od „Pola do Stołu” i „Utrzymania Bioróżnorodności” nie zostaną zatrzymane. Wręcz przeciwnie, obecne wyzwania i sytuacja międzynarodowa przemawiają za przyspieszeniem transformacji energetycznej i osiągnięciem neutralności klimatycznej UE możliwie jak najszybciej. W Polsce krytyka tych strategii, stanowiących zobowiązanie polityczne poparte oficjalnie również przez Polskę, trwa w najlepsze, zastępując debatę na temat polskiego Planu Strategicznego WPR, który stanowił będzie zobowiązanie prawne. Choć ostatnia jego wersja z 15 lipca br. (dokument liczący 1237 stron) nie została jeszcze zatwierdzona przez KE, to wyraźnie widać, że jest on mało ambitny w porównaniu do celów strategii F2F, a większość rolników nie jest świadoma wymagań, jakim będzie podlegała od 2023 r., w szczególności ostatnich zmian, jakich dokonano (bez konsultacji społecznych) w ekoschematach czy działaniach mających na celu poprawę dobrostanu zwierząt. Przesunięcie 30% środków z II filara (Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – PROW) na płatności bezpośrednie powoduje, że na wspieranie inwestycji modernizacyjnych, cyfryzację, transfer wiedzy, rozwój infrastruktury, czyli unowocześnianie i poprawę konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego pozostały wręcz symboliczne kwoty. Na rolnictwo precyzyjne w ogóle nie przewidziano wsparcia. Mimo przesunięć z II filara podstawowa dopłata jest bardzo niska i wynosi ~118 euro/ha. Można by ją podwyższyć, precyzując wymagania „aktywnego” rolnika, czego nie uczyniono. Wskaźniki polskiego PS WPR na rok 2027 dzieli olbrzymi dystans do celów strategii F2F na rok 2030, co rodzi poważne obawy odnośnie do osiągnięcia celów stawianych na poziomie europejskim.



**W związku z agresją Rosji na Ukrainę i koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego zielona transformacja nie zostanie zatrzymana, a wręcz może ulec przyspieszeniu.
Czy my – tu w Polsce – jesteśmy na to przygotowani?**

² <https://wpolityce.pl/gospodarka/601743-kowalczyk-blokujemy-niebezpieczne-zapisy-zielonego-ladu>

³ <https://www.rp.pl/rolnictwo/art36041551-apel-bylych-ministrow-rolnictwa-do-premiera-czasy-takie-ze-potrzeba-waznych-zmian>

Czy rozpoznamy swoje interesy?

Zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo żywnościowe nie są w konflikcie. EZK i strategia od „Pola do Stołu” ma prowadzić Europę do neutralności klimatycznej, co w długiej perspektywie pozwoli na poprawę konkurencyjności i bezpieczeństwa żywnościowego. Również działania doraźne, zwiększające bezpieczeństwo żywnościowe najuboższych, są obecnie możliwe do podjęcia bez negocjowania słusznych założeń i celów EZK i strategii sektorowych. KE stwarza państwom członkowskim możliwości do wprowadzania rozwiązań leżących w ich kompetencjach, a łagodzących skutki agresji Rosji na Ukrainę i wzmacniających odporność rolnictwa UE, nie podważając przy tym celów strategicznych WPR.

”

Zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo żywnościowe nie są w konflikcie. Europejski Zielony Ład i strategia od „Pola do Stołu” ma prowadzić Europę do neutralności klimatycznej, co w długiej perspektywie pozwoli na poprawę konkurencyjności i bezpieczeństwa żywnościowego.

Bezpieczeństwo żywnościowe można również skutecznie poprawić, ograniczając marnotrawstwo żywności⁴, które jest na świecie powszechne i stanowi plagę głównie wysokorozwiniętych społeczeństw. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) na świecie, rocznie marnotrawione jest 1,3 mld ton żywności (ok. 1/3 całej produkcji), z czego 88 mln ton w UE. To są zatrważające liczby. Poza wymiarem etycznym, marnotrawstwo żywności niesie olbrzymie skutki ekonomiczne i środowiskowe. W samej UE rocznie wyrzucamy jedzenie o wartości 143 mld euro, czyli ponad dwa razy więcej niż roczny budżet na WPR dla 27 państw członkowskich. Marnując żywność, marnujemy też wodę i energię użytą do uprawy, zbiorów, transportu i pakowania żywności oraz zwiększamy emisje gazów cieplarnianych – globalnie o około 8-10%. W Polsce rocznie na śmietnik trafia 4,8 mln ton żywności, z tego najwięcej, bo aż 60% marnują konsumenci – co minutę wyrzucają 6 ton jedzenia. Po 15,5% marnuje rolnictwo i przetwórstwo, handel 7% a reszta to transport i gastronomia. Żywność to nie odpad. Jest zbyt cenna, by trafiała do śmieci. Konsumenci powinni wyeliminować lub przynajmniej drastycznie ograniczyć marnotrawstwo żywności. W Polsce na ten temat mało się dyskutuje, a jeszcze mniej robi. A przecież UE wyznaczyła jako cel redukcyjny ograniczenie strat żywności o 50% do roku 2030.

Polski Plan Strategiczny WPR zdominowany został doraźną polityką i trudno w nim się doszukać strategii podnoszenia konkurencyjności i determinacji w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju. „Wielka strategia zaczyna się tam, gdzie kończy się polityka” twierdził George Friedman. U nas, jak widać, dominuje polityka. Polscy rolnicy często potrafili sobie radzić nawet bez strategicznego wsparcia polityki. Czy tak musi być i tym razem?

Obserwując nasilające się wątki antyunijne w polskiej debacie i polityce, warto przypomnieć, że polska wieś i rolnictwo otrzymały z UE znaczną pomoc finansową i skorzystały na jednolitym rynku. Eksport polskiej żywności w 2021 przekroczył 37 mld euro, dodatnie saldo wyniosło 12,7 mld euro. Eksport do państw UE stanowił 73% wartości eksportu ogółem. Według danych Ministerstwa Finansów od początku członkostwa transfery finansowe z UE do polskiego rolnictwa wyniosły 70,5 mld euro, co stanowi prawie 50% wszystkich transferów budżetowych netto z UE do Polski.

⁴ J. Plewa: Stop marnotrawstwu żywności. TOPAGRAR 5/2022



Warto pamiętać, że polskie rolnictwo bardzo skorzystało na członkostwie w UE, która jest odbiorcą aż 73% naszego eksportu żywności, a transfery finansowe ze Wspólnoty do naszego sektora stanowią prawie 50% wszystkich transferów budżetowych netto z UE do Polski.

Transfery z UE:	+220,6
– w tym	
Polityka Spójności	142,9
Wspólna Polityka Rolna (WPR)	70,5
– dopłaty bezpośrednie	44,7
– Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)	22,8
– Instrumenty rynkowe	1,8
– pozostałe WPR + Fundusze rybackie	1,2
Wpłaty do budżetu UE	-73,4
Saldo	+147,1

Tabela 2. Transfery finansowe: budżet UE – Polska od 1.05.2004 do 30.06.2022 w mld euro

Źródło: Ministerstwo Finansów RP.

O autorze

Dr **Jerzy Plewa** – ekspert Team Europe, gdzie zajmuje się Wspólną Polityką Rolną, zrównoważonym rozwojem rolnictwa, Nowym Europejskim Zielonym Ładem, negocjacjami handlowymi bilateralnymi i wielostronnymi, nauką, badaniami i innowacjami w rolnictwie. W latach 2013–2019 Dyrektor Generalny w Dyrekcji ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich KE. Od 2006 do 2013 Zastępca Dyrektora Generalnego odpowiedzialny za sprawy międzynarodowe dotyczące rolnictwa UE. Wcześniej, jako Wiceminister Rolnictwa, był odpowiedzialny za negocjacje o członkostwo Polski w UE w obszarze rolnictwa i dostosowania do Wspólnej Polityki Rolnej oraz wielostronne i bilateralne negocjacje handlowe (1997–2004). Długoletni pracownik naukowy, adiunkt w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (1982–1997), a także ekspert FAO i Banku Światowego oraz doradca Prezesa NBP (2004–2006).

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku

 Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru

