

Opinie i komentarze

UWARUNKOWANIA ROZWOJU POLSKIEGO ROLNICTWA W KONTEKŚCIE ZMIAN USTROJOWYCH, INTEGRACJI Z UE ORAZ EWOLUCJI WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

CZESŁAW SIEKIERSKI

Historyczne uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa przed akcesją do UE¹

W okresie ostatnich stu lat zmieniały się systemy społeczno-ekonomiczne i polityczne, granice kraju, uwarunkowania międzynarodowe, struktura rolnictwa i wiele innych ważnych uwarunkowań rozwoju. Pamiętać też należy, że kraj nasz w tym okresie przeżył trzy wojny: dwie wojny światowe i wojnę polsko-bolszewicką. Na ziemiach polskich zmieniały się, w sposób gruntowny, systemy społeczno-ekonomiczne i polityczne. Kraj nasz przeszedł cztery wielkie transformacje instytucjonalno-systemowe.

Odrodzona w 1918 r. Polska była mocno zniszczonym krajem, którego ludność mieszkała w większości na wsi i utrzymywała się głównie z pracy w rolnictwie. Ludność wiejska w 1921 r. stanowiła ponad 70% ogółu mieszkańców kraju, a praca w rolnictwie absorbowała ponad 60% czynnych zawodowo. Znaczna liczba bezrolnych mieszkańców wsi i niewielkie możliwości znalezienia pracy w mieście skutkowały olbrzymim bezrobociem. W II RP przeprowadzono kilka reform agrarnych, które miały umożliwić bezrolnym i małorolnym chłopom dostęp do ziemi. W tym okresie wywłaszczono, rozparcelowano i sprzedano 2,65 mln ha ziemi.

¹ Na podstawie: Wilkin, J. (2018). *Ewolucja wsi i rolnictwa w Polsce w Okresie stulecia 1918-2018. Raport o stanie wsi „Polska wieś 2018”*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 222-225.

W ten sposób ukształtowała się struktura agrarna, w której dominowały drobne gospodarstwa rodzinne. Okazała się ona niezwykle trwała i przetrwała do czasów współczesnych.

W trakcie reformy rolnej w PRL w latach 40. XX wieku dodatkowo rozparcelowano ponad 6 mln ha gruntów, a średni obszar nadzielnego gruntu wyniósł 5,7 ha na gospodarstwo. W końcu lat 40. XX wieku podjęto w Polsce próby kolektywizacji rolnictwa, ale jej rezultaty były bardzo ograniczone i większość utworzonych pod presją polityczną spółdzielni została rozwiązana w połowie lat 50. Budowa socjalizmu na polskiej wsi przebiegała z większymi oporami i odnosiła mniejsze sukcesy niż w innych ważnych częściach gospodarki i społeczeństwa.

Historycznie uwarunkowana i zakorzeniona w świadomości rolnika niechęć do różnych form spółdzielczości jest dzisiaj przyczyną trudności z wdrażaniem niektórych instrumentów WPR w Polsce, zwłaszcza tych opartych na wspólnym działaniu.

Przyspieszenie rozwoju polskiego rolnictwa nastąpiło w latach 70. XX wieku. W tym okresie zniesione zostały dostawy obowiązkowe, a rolnicy mogli korzystać z kredytów inwestycyjnych. Rolnicy indywidualni w zamian za umowy kontraktacyjne mogli uzyskać przydziały deficytowych maszyn, narzędzi czy nawozów. Umożliwiono również powiększanie gospodarstw do 8, a nawet 20 ha, jednocześnie zabraniając podziałów na gospodarstwa mniejsze niż 8 ha użytków rolnych, co miało zapobiec nadmiernemu rozdrobnieniu. Po raz pierwszy rolnicy i ich rodziny zostali objęci bezpłatną opieką zdrowotną. Zostało im również przyznane prawo do świadczeń emerytalnych, choć początkowo wyłącznie w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego na Skarb Państwa.

Niezależnie od ustępstw na rzecz rolników, władze nadal intensywnie wspierały sektor państwowy. Systematycznie zwiększał się areał PGR-ów, które przejmowały m.in. oddawane za rentę gospodarstwa indywidualne. Rozpoczął się proces mechanizacji i specjalizacji rolnictwa. Uprawa roli stała się bardziej wydajna przez zastosowanie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin. Rozpoczął się też powolny proces zwiększania powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach.

Pierwsze lata po rozpoczęciu transformacji postsocjalistycznej w 1989 r. okazały się dla polskich rolników bardzo trudne. Wskutek reformy niekorzystnie ukształtowały się relacje cen produktów sprzedawanych i kupowanych przez rolników, spadły dochody rolnicze, pojawiło się wysokie bezrobocie, a środki publiczne na realizację polityki rolnej znacznie ograniczono.

Transformacja ustrojowa miała znaczący wpływ na zmiany strukturalne zachodzące w gospodarstwach rolnych. W 1990 roku ponad 75% ziemi rolniczej było we władaniu lub użytkowaniu prywatnym, głównie w gospodarstwach rodzinnych. Obecnie odsetek ten stanowi ponad 98%.

Z perspektywy czasu można stwierdzić, że ewidentnym błędem była masowa likwidacja państwowych gospodarstw rolnych, które obejmowały 4,7 mln ha gruntów, czyli blisko 20% krajowych użytków rolnych. W wyniku procesu restrukturyzacji PGR-ów pracę straciło ok. 350 tysięcy osób, wiele z nich stało się długotrwale bezrobotnymi. Tylko nieliczne społeczności byłych pracowników tych gospodarstw zdołały odnaleźć się w nowych realiach gospodarki wolnorynkowej. Panujący ogólnie

nie zastój wsi popegeerowskich doprowadził do wykluczenia zamieszkujących je lokalnych społeczności. Wykluczenie to, oprócz wymiaru społecznego, przejawia się w aspekcie ekonomicznym (bariera finansowa w dostępie do dóbr i usług), a także przestrzennym (fizyczne oddalenie od dużych ośrodków miejskich oraz brak bądź bardzo ograniczona komunikacja środkami transportu publicznego).

Obecnie większość terenów popegeerowskich uważa się za obszary problemowe. Zmiany, jakie zaszły na tych obszarach w ciągu ostatnich trzech dekad, a w ich rezultacie wzrost dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym oddziela je w istotny sposób od pozostałych regionów kraju. Obszary dawnych PGR-ów wciąż cechuje niższy poziom rozwoju gospodarczego oraz nasilenie różnego rodzaju negatywnych zjawisk. Od czasu upadku PGR-ów już trzecie pokolenie dziedziczy apatię, bierność i ubóstwo. W wyniku oddalenia od dużych aglomeracji, niskiego uprzemysłowienia i bardzo niskich kwalifikacji mieszkańców stopa bezrobocia na tych terenach jest niemal dwukrotnie wyższa niż w całym kraju. Dzieci byłych pracowników PGR-ów są zazwyczaj gorzej wykształcone, a ci lepiej wykształceni w większości wyjeżdżają.

Jednocześnie prywatyzacja ziemi i majątku produkcyjnego przejętego przez Skarb Państwa po PGR-ach stworzyła zasoby, na których ukształtował się sektor dużych prywatnych gospodarstw rolnych należących zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych. Zdecydowana większość tych gospodarstw obecnie dobrze się rozwija i jest konkurencyjna nie tylko na rynku krajowym, ale także unijnym i światowym.

Dzisiaj obok dużych gospodarstw, nowoczesnych, wyspecjalizowanych w określonym kierunku produkcji, zatrudniających pracowników i zapewniających podaż surowców rolniczych dla przetwórstwa spożywczego egzystują gospodarstwa mniejsze, bazujące na własnej sile roboczej członków rodziny, dostarczające produkty rolnicze na własne potrzeby, na rynek lokalny, o niejednokrotnie kilku źródłach dochodów.

Pomimo to dzisiejsza struktura agrarna Polski nie różni się zbyt wiele od wzorca, jaki dominował w całym stuleciu Polski niepodległej. Jest to ten element strukturalny, który można uznać za składnik ciągłości obrazu polskiego rolnictwa i w znacznym stopniu także obrazu polskiej wsi, w wyżej wymienionym długim okresie. Taka struktura agrarna, oparta na przewadze drobnych gospodarstw rodzinnych, była ostoją gospodarki i kultury chłopskiej. Wielkie znaczenie chłopstwa w strukturze gospodarczej i społecznej Polski było bardzo charakterystyczną i wyróżniającą cechą naszego kraju na tle współczesnej Europy.

Niewątpliwym jest, że zachodzące obecnie w Polsce procesy koncentracji i podnoszenia skali produkcji rolnej będą prowadzić do systematycznego wzrostu wielkości gospodarstw, a przez to do systematycznego zmniejszania się ich liczby². Z jednej strony jest to proces pozytywny, ponieważ rośnie konkurencyjność Polski na rynku światowym, lecz z drugiej – prowadzi do uprzemysławiania

² Zgodnie z danymi badania struktury gospodarstw rolnych (Eurostat) w roku 2016, w stosunku do 2010 ubyło w UE 1780 tys. gospodarstw (niemal 15%), co przełożyło się na wzrost przeciętnej wielkości gospodarstwa z 14,36 do 16,55 ha (ponad 15%) i średniej produkcji standardowej z 25 102 do 34 136 euro (realny wzrost 36%, z uwzględnieniem cen z 2010 r.).

produkcji i odchodzenia Od tzw. europejskiego modelu rolnictwa. W rezultacie rolnicy i ich rodziny stanowią niekiedy mniejszość na obszarach wiejskich, a niektóre tereny wiejskie gwałtownie się wyludniają, zwłaszcza tzw. peryferyjne, oddalone od miast.

Proces koncentracji produkcji rolniczej zapewne jest nieunikniony. Ale można podjąć szereg inicjatyw ograniczających negatywne skutki tego zjawiska i wzmocnić sukces polskiego rolnictwa na arenie europejskiej, a w szerszym ujęciu – na arenie światowej. Warto przy tym nadmienić, że spośród krajów przystępujących w 2004 roku do Unii Europejskiej to Polska odnotowała sukces w produkcji i handlu produktami rolno-spożywczymi, a nie Czechy czy Węgry oparte na dużych gospodarstwach rolniczych.

Złożone historyczne uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa mają dzisiaj istotny wpływ na możliwości wykorzystania instrumentów wspólnej polityki rolnej, jego funkcjonowanie na unijnym rynku oraz kierunki dalszego rozwoju.

Ewolucja mechanizmów wsparcia rolnictwa unijnego przed akcesją Polski do UE

Rolnictwo i produkcja żywności są kluczowymi gałęziami gospodarki Unii Europejskiej. W 28 państwach członkowskich istniało około 11 mln gospodarstw rolnych, a liczba osób stale zatrudnionych w rolnictwie wynosiła 22 mln, zaś w sektorze żywnościowym (rolnictwo, przetwórstwo, sprzedaż detaliczna żywności) – około 44 mln³. Rolnicy i leśnicy zagospodarowywali ponad 82%⁴ powierzchni lądowej UE, przez co stanowili zasadniczy element zrównoważonej gospodarki rolnej.

Funkcjonowanie rolnictwa unijnego jest oparte na zasadach wspólnej polityki rolnej, która była jedną z pierwszych polityk wspólnotowych. Została ona ustalona w 1962 r. i była odpowiedzią na głód i zniszczenia występujące w Europie po II wojnie światowej. Polityka ta miała realizować cele określone w traktatach rzymskich przyjętych w marcu 1957 r., które zakładały m.in. powszechny dostęp do artykułów żywnościowych dla konsumenta po przystępnych cenach oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów dla rolników.

Od początku istnienia WPR ulega zmianom, które mają zazwyczaj charakter ewolucyjny. W rolnictwie występuje bowiem długi okres zwrotu inwestycji, a więc zmiany nie mogą następować zbyt często i powinny być zapowiadane ze znacznym wyprzedzeniem, aby zainwestowane środki były właściwie wykorzystane.

W początkowym okresie funkcjonowania wspólna polityka rolna kładła nacisk na lepszą wydajność, a jej celem było zachęcenie rolników do produkcji żywności i tym samym zapewnienie konsumentom stałych dostaw taniej żywności. W zamian za to WPR oferowała rolnikom subsydia i ceny gwarantowane, dając w ten sposób bodziec do większej produkcji. Pomoc finansową kierowano także na restrukturyzację rolnictwa, wspomagając w gospodarstwach inwestycje, które mogły zapewnić powiększenie gospodarstwa i jego rozwój technologiczny. Przyjęte

³ Komisja Europejska, „EU Agriculture spending focused on results”, wrzesień 2015 r.

⁴ Eurostat, „Land cover, land use and landscape”, 2016.

zostały podstawowe zasady dotyczące ważniejszych rynków rolnych (m.in. zbóż, wieprzowiny, wołowiny, mleka) oraz ustanowiono wspólne ceny na niemal wszystkie produkty rolne.

Okres trwający od połowy lat 70. do roku 1984 charakteryzował się powstaniem wysokich nadwyżek produktów rolnych, co było efektem zwiększonej produkcji i poprawy wydajności gospodarstw rolnych⁵. Zmusiło to Wspólnotę do podjęcia działań zmierzających do dostosowania poziomu produkcji do sygnałów płynących z rynku, m.in. do wprowadzenia kwot mlecznych.

Rosnące zasoby interwencyjne, głównie zbóż, produktów mleczarskich i wołowiny, a także presja zewnętrzna w kontekście redukcji subsydiowanego eksportu była powodem kolejnej reformy WPR na początku lat 90. Tak zwana reforma Mac Sharry'ego rozpoczęła proces stopniowego zastępowania wsparcia cenowego wsparciem bezpośrednim. Nie zmieniając wysokości wsparcia reforma uczyniła go bardziej przejrzystym i skutecznym.

Reforma MacSharry'ego z 1992 r. polegała m.in. na stopniowym obniżaniu cen interwencyjnych podstawowych produktów rolnych (przede wszystkim zbóż i wołowiny) oraz równoczesnym wprowadzeniu płatności bezpośrednich, rekompensujących rolnikom straty w dochodach powstałe z tytułu obniżek cen rolnych. Jednocześnie uzależniono możliwości uzyskania ww. płatności od zmniejszenia powierzchni upraw (wymóg odłogowania części gruntów) lub obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej. Po raz pierwszy wprowadzono także tzw. instrumenty towarzyszące, zachęcające rolników do stosowania metod bardziej przyjaznych środowisku. W celu poprawy struktury agrarnej wprowadzono też zachęty do przechodzenia rolników na wcześniejsze emerytury.

Agenda 2000 uzgodniona w 1999 r. w Berlinie przewidywała dalszą redukcję wsparcia cen na rzecz rozwijania systemu wsparcia bezpośredniego. Cele WPR zostały uzupełnione o zagwarantowanie stabilnych dochodów rolniczych, stworzenie możliwości ich dywersyfikacji, jak również zapewnienie odpowiednich standardów życia mieszkańców obszarów wiejskich. Ponadto reformą objęto sektory niektórych upraw polowych oraz wołowiny i mleka, natomiast instrumenty towarzyszące zostały rozszerzone m.in. o pomoc dla rolników w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (obszary ONW).

Dalsze istotne zmiany w WPR oraz w systemie płatności bezpośrednich dokonały się, gdy komisarzem ds. rolnictwa został Austriak Franz Fischler⁶. W opinii ekspertów **reforma z 2003 r. uzgodniona w Luksemburgu** podczas tzw. przeglądu międzyokresowego była najbardziej radykalną reformą WPR w historii. Zmiany, które się wówczas dokonały dotyczyły nie tylko instrumentów, ale co może ważniejsze – także podejścia do polityki rolnej. Wprowadzona reforma spowodowała m.in. oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji. Polegało ono na zlikwi-

⁵ *Integracja z Unią Europejską*. SAEPR/FAPA, Warszawa 2004 r.

⁶ Prawie połowa środków w ramach WPR przeznaczana jest w Austrii na rozwój obszarów wiejskich, znacząco wspiera się tam dywersyfikację działalności rolniczej, ponadto Austria przoduje w UE pod względem rozwoju rolnictwa ekologicznego. Dlatego też tak mocno w reformie z 2003 r. podkreślana była przez austriackiego komisarza rola rolnictwa wielofunkcyjnego i wzmocnienie mechanizmów rozwoju obszarów wiejskich.

dowaniu zależności między płatnościami bezpośrednimi dla rolników a rodzajem i ilością wytwarzanych przez nich produktów. Jednocześnie wprowadzono tzw. zasadę wzajemnej zgodności, która warunkowała otrzymywanie płatności bezpośrednich od spełnienia szeregu wymogów związanych z bezpieczeństwem żywności, ochroną środowiska oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt.

Polska droga do integracji z UE

Znaczenie gospodarcze i społeczne rolnictwa w Polsce jest znacznie większe niż w większości krajów Unii Europejskiej. Dlatego szczególnie duże jest zainteresowanie, nie tylko samych rolników i mieszkańców wsi, skutkami integracji dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Akcesja Polski do Unii była efektem procesu przemian wolnościowych, demokratycznych, ustrojowych i gospodarczych, które rozpoczęły się na początku lat. 90. Geneza tych przemian sięga lat 80. XX wieku i wydarzeń związanych z powstaniem związku zawodowego Solidarność, w którym to ruchu społecznym Polacy pokładali swoje nadzieje o powstaniu wolnego i niepodległego kraju. Droga do pełnej wolności nie była łatwa, trzeba było bronić się przed reperkusjami władzy komunistycznej, walczyć o pracę, wolność słowa i wyznania, ludzką godność, często podejmując w tym zakresie działalność podziemną.

Oczywiście zapewne nie byłoby Solidarności bez wcześniejszych strajków w Poznaniu, Radomiu, Ursusie, czy też wydarzeń na Wybrzeżu w roku 1970. Wszystkie te wielkie zrywy miały swoje źródło w wolnościowych dążeniach Polaków. Nie do przecenienia była także rola Jana Pawła II, którego pontyfikat przypadał właśnie w tym przełomowym okresie. Ogromny autorytet papieża jego wsparcie oraz działalność na forum międzynarodowym pozwoliły ruchowi solidarnościowemu przetrwać trudne czasy, a w ostateczności doprowadzić do zwycięstwa i radości z upragnionej wolności. W wyniku wyborów czerwcowych w 1989 r. powstał pierwszy niekomunistyczny rząd w Europie Środkowo-Wschodniej. Dało to początek demokratycznym przemianom w kolejnych krajach tego regionu Europy, upadkowi żelaznej kurtyny i zjednoczeniu naszego kontynentu.

W okresie ostatnich 30 lat byliśmy świadkami i uczestnikami dwóch najważniejszych wydarzeń, które znacząco zmieniły pozycję Polski na arenie międzynarodowej oraz stworzyły nowe możliwości dla rozwoju polskiego społeczeństwa i gospodarki. Jednym z nich była rozpoczęta prawie 30 lat temu transformacja ustrojowa, która doprowadziła do przejścia od gospodarki socjalistycznej, centralnie planowanej, do systemu gospodarki rynkowej prowadzonej w warunkach pełnej demokracji. Cały ten proces dokonał się w sposób pokojowy, przy znaczącej akceptacji społeczeństwa. Dzięki temu Polska wkroczyła na drogę aktywności gospodarczo-ekonomicznej oraz poszanowania praw obywatelskich. Efektem tych działań był m.in. szybki i znaczący wzrost gospodarczy naszego kraju, który trwa do dzisiaj i jest przez wielu ekonomistów oraz ekspertów oceniany jako ekonomiczny ewenement na skalę światową.

Sukces procesu polskiej transformacji otworzył nowe możliwości do kolejnego ważnego etapu, jakim była integracja ze strukturami UE. Rozpoczęta prawie 30 lat temu transformacja ustrojowa i gospodarcza w swoich planach od początku

zakładała członkostwo Polski w UE. Stowarzyszenie ze Wspólnotą nastąpiło już w latach 1992-1994, a więc można powiedzieć, że na samym początku polskich reform. Od tego momentu, równoległe z procesem dalszych przemian gospodarczych, następowało przygotowywanie naszego przyszłego członkostwa w Unii poprzez przegląd prawa i dostosowywanie go do regulacji unijnych oraz budowę systemu instytucjonalnego niezbędnego do wdrażania tego prawa oraz przestrzegania procedur i standardów unijnych. W grudniu 2002 r. zakończono negocjacje o członkostwo w UE, a w czerwcu 2003 r. przeprowadzone zostało w naszym kraju referendum w sprawie członkostwa w Unii. W referendum tym 77,5% głosujących Polaków opowiedziało się za członkostwem Polski w UE.

Przygotowanie do członkostwa w UE i negocjacje akcesyjne

Zmiany polityczne i gospodarcze, które dokonały się w Polsce po 1989 r. otworzyły m.in. nowe i większe możliwości eksportu polskich towarów do Europy Zachodniej. W ramach podpisanego Układu Europejskiego⁷ istniały perspektywy pogłębienia liberalizacji wymiany handlowej pomiędzy Polską a Wspólnotą Europejską. Negocjacje w tej sprawie trwały kilka lat i zakończyły się podpisaniem dwóch porozumień. Pierwsze uzgodniono 26 września 2000 r. (dotyczyło ono tzw. podwójnego zera – *double zero*) i obejmowało głównie towary rolne nieprzetworzone⁸ (porozumienie weszło w życie 1 stycznia 2001 r.). Przewidywało ono obniżenie lub całkowite zniesienie ceł na niektóre towary rolne w handlu między Polską a Unią oraz obustronne zniesienie subsydiów eksportowych. Drugie porozumienie (obopólnych korzyści, czyli *double profit*) dotyczyło towarów przetworzonych (*non-annex II*) – weszło ono w życie 1 lutego 2003 r. Ponadto 14 czerwca 2002 r. osiągnięto porozumienie handlowe z UE w sprawie wzajemnej liberalizacji handlu rybami i produktami rybołówstwa (porozumienie weszło w życie 1 lipca 2002 r.). Efektem wprowadzonych porozumień był przede wszystkim wzrost obrotów wymiany handlowej Polski z UE z 2,1 mld euro w 1991 r. do 4,1 mld euro w 2003 r. W 2003 roku po raz pierwszy od podpisania Układu Europejskiego odnotowano dodatnie saldo w wymianie handlowej z UE, które wyniosło 500 mln euro.

Rozpoczęte w 1998 r. negocjacje akcesyjne były związane z przeglądem polskiego systemu prawnego pod kątem zgodności z prawem wspólnotowym (tzw. *screening*), określeniem niezbędnych zmian i przyjęciu terminów ich realizacji, łącznie z propozycją tzw. okresów przejściowych. Należy podkreślić, że proces dostosowania do standardów i wymogów unijnych to nie tylko przyjęcie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych UE, ale także wdrożenie tego prawa w życie. Polska, podobnie jak inne kraje kandydujące, ubiegając się o przystąpienie do Unii Europejskiej, zobowiązała się wdrożyć całość przepisów prawnych UE. W zakresie prawa rolnego *screening* odbył się w kwietniu i maju 1999 r., w ramach którego

⁷ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, został podpisany 16 grudnia 1991 r., a weszł w życie 1 lutego 1994 r.

⁸ *Zmiany w handlu zagranicznym Polski z Unią Europejską w okresie realizacji stowarzyszenia w ramach Układu Europejskiego (1992-2003)* (2005). Warszawa: UKIE.

wskazane zostały najważniejsze kwestie negocjacyjne, będące następnie przedmiotem tzw. stanowisk negocjacyjnych. W obszarze rolnictwa negocjacje od strony technicznej rozpoczęły się w połowie czerwca 2000 r.

Dostosowanie polskiego rolnictwa do integracji oznaczało przygotowanie jednostek gospodarczych do sprostania konkurencji na obszarze jednolitego rynku europejskiego oraz przeprowadzenia niezbędnych dostosowań do wspomnianych prawnych wymogów unijnych w obszarze: produkcji rolniczej, dobrostanu zwierząt, wymogów sanitarnych, weterynaryjnych, tak na szczeblu gospodarstwa, jak i w przetwórstwie i handlu – krótko mówiąc, w całym łańcuchu żywnościowym „od pola do stołu”.

Najbardziej kosztowne i skomplikowane było spełnienie warunków w produkcji oraz przetwórstwie produktów pochodzenia zwierzęcego: w weterynarii, przetwórstwie mięsnym czy mleczarstwie. Szansę na przyspieszenie tych niezbędnych dostosowań i poprawę konkurencyjności w okresie przedakcesyjnym stworzyły pomocowe programy unijne – PHARE i SAPARD. Dostosowania te były bardzo kosztowne, niemniej jednak pozwoliły na stworzenie w Polsce jednego z nowoczesniejszych przemysłów przetwórczych w Europie. Wymusiły także kosztowną modernizację w rolnictwie, której koszty ponieśli rolnicy – w dużej mierze na kredyt, a także w części ze wsparcia unijnego (wspomniane wcześniej programy PHARE i SAPARD). Dostosowanie do integracji z UE przebiegało lepiej niż oczekiwano. W całym procesie przygotowawczym sprawdziły się wszelkie służby państwowe oraz administracja. Dostosowanie do unijnych standardów nie tylko pokazało mobilizację wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesy dostosowawcze i negocjacyjne, ale także dołożono wszelkich starań, aby umożliwić polskim przetwórcom dostęp do jednolitego rynku, a także przyczynić się do poprawy pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa.

Negocjacje akcesyjne zakończyły się w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Polsce udało się dwukrotnie zwiększyć wielkość proponowanych przez UE dopłat dla rolników. Było to możliwe dzięki m.in. przesunięciu środków z drugiego do pierwszego filaru, a także wprowadzeniu płatności krajowych. Mając świadomość kierunku reform i ewolucji WPR (odchodzenie od dopłat do produkcji), zaproponowano wprowadzenie w Polsce płatności do hektara.

Wybór uproszczonego systemu płatności bezpośrednich (SAPS) umożliwił wsparcie jednolitą płatnością obszarową wszystkich gruntów rolnych utrzymywanych w tzw. dobrej kulturze rolnej. Dzięki temu pojawiła się możliwość stworzenia wsparcia dla wszystkich gospodarstw – dużych i mniejszych, tak aby środki finansowe nie trafiły tylko do gospodarstw produkujących na rynek, ale także do tych wytwarzających głównie na własne potrzeby. Liczba tych gospodarstw w Polsce nadal jest znacząca, stąd udzielone wsparcie doprowadziło do modernizacji części z nich, a pozostałym przedłużyło żywotność.

Uproszczony system daje rolnikom większą swobodę decyzji produkcyjnych, a tym samym zapewnia większą efektywność wykorzystania zasobów produkcyjnych w rolnictwie. Ponadto system SAPS przez bezpośrednie powiązanie wysokości płatności z powierzchnią gruntów gospodarstwa stał się z jednej strony impul-

sem wzrostu wykorzystania zasobów ziemi rolniczej, a z drugiej przyczynił się do wzrostu jej wartości. Z kolei powiązanie systemu płatności z wymogami zasady wzajemnej zgodności spowodowało wzrost świadomości rolników m.in. dotyczącej wpływu ich działalności na środowisko.

Przed przystąpieniem Polski do UE przeważały wśród rolników postawy niechęci i obaw związanych z integracją naszego kraju z UE. Jednak w 2003 r. w trakcie odbywającego się referendum w sprawie członkostwa Polski w UE większość rolników i mieszkańców wsi opowiedziała się za akcesją.

Akcesja Polski do UE w 2004 r. zakończyła proces zmian systemowych i ustrojowych, który trwał w naszym kraju od początku lat 90. XX wieku. W wyniku transformacji gospodarczej oraz ponad 15-letniej obecności w Unii Europejskiej Polska zyskała renomę sprawdzonego oraz stabilnego partnera politycznego i gospodarczego w Unii. Dzięki akcesji otworzyły się dla naszego kraju ogromne możliwości rozwojowe w najważniejszych obszarach funkcjonowania państwa, gospodarki, regionów oraz społeczności lokalnych. W tych warunkach nastąpiła modernizacja rolnictwa i bezprecedensowy wzrost naszego eksportu rolno-spożywczego. Niemniej jednak chłonność wspólnego rynku jest już na wyczerpaniu, co wymusza przeniesienie tzw. procesu uwspólnotowienia na poziom światowy. Nie będzie to jednak proces łatwy, gdyż na naszych oczach kreuje się nowy ład gospodarczy oparty o rywalizację większych bloków państw albo wręcz całych kontynentów. Były prezydent Lech Wałęsa trafnie nazwał ten proces „kontynentyzacją”. Oznacza to, że pojedyncze państwa – nawet takie jak były potęgi światowe: Francja czy Wielka Brytania – w pojedynkę nie mają większych szans w konkurencji z Dalekim Wschodem czy USA. Stąd tak ważne jest tworzenie efektu synergii poprzez wspólne prowadzenie interesów na szczeblu kontynentalnym, a do tego potrzebna jest nam sprawnie funkcjonująca Unia Europejska.

Rolnicy i mieszkańcy wsi, poza wspólną polityką rolną, po akcesji zaczęli korzystać także z dobrodziejstw innych polityk bądź programów wspieranych z budżetu unijnego. Przedmiotem tego wsparcia były m.in.: polityka budowy infrastruktury, polityka ochrony środowiska, polityka rozwoju zasobów ludzkich czy polityka przedsiębiorczości. 15 lat po akcesji rolnicy i mieszkańcy wsi należą do największych zwolenników integracji europejskiej, co potwierdza, że ten historyczny proces okazał się korzystny dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich.

Integracja ze strukturami UE oraz efekty akcesji dla polskiego rolnictwa i wsi

Wejście polski do Unii Europejskiej spowodowało prawdziwie rewolucyjne zmiany w uwarunkowaniach rozwoju polskiego rolnictwa, w polityce rolnej, kondycji ekonomicznej gospodarstw i warunkach życia ludności wiejskiej. Pozytywne znaczenie dla rozwoju rolnictwa miało prowadzenie stabilnej i przewidywalnej polityki rolnej, w tym instrumentów i środków finansowych z nią związanych.

Według danych Ministerstwa Finansów od dnia akcesji do końca września 2019 r. w ramach wspólnej polityki rolnej Polska otrzymała ponad 55 mld euro (stanowi to prawie 33% wszystkich transferów z UE). Pozostajemy więc najwięk-

szym beneficjentem środków na płatności bezpośrednie spośród nowych państw członkowskich oraz największym beneficjentem środków na program rozwoju obszarów wiejskich spośród wszystkich państw UE. Znaczny strumień środków finansowych skierowanych z UE oraz budżetu krajowego dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich miał kluczowe znaczenie w poprawie sytuacji dochodowej rolników oraz w procesach modernizacyjnych w gospodarstwach. W sumie w ciągu ponad 15 lat akcesji Polska otrzymała z Unii ponad 170 mld euro, a wpłaciła 56 mld euro składek członkowskich, co oznacza, że otrzymaliśmy z UE trzy razy tyle co wpłaciliśmy.

Udostępnienie unijnych płatności bezpośrednich dla prawie 90% rolników w Polsce wywarło korzystny wpływ zarówno na poziom ich dochodów rolniczych, jak i na możliwości modernizacji oraz rozwoju gospodarstw. Udział transferów unijnych w dochodach gospodarstw osiągnął 50%. System dopłat bezpośrednich stał się bardzo ważnym pozarynkowym instrumentem wspierającym dochody rolnicze, łagodzącym zawirowania na rynkach produktów rolnych oraz zapewniającym kontynuację produkcji rolniczej.

Z puli 1,4 mln beneficjentów płatności bezpośrednich około 600 tys. rolników *de facto* nie produkuje na rynek, ale pozostaje podmiotem polityki rolnej, otrzymując płatności bezpośrednie, które w tym przypadku pełnią funkcję wsparcia społecznego. WPR, wspierając dochody małych rodzinnych gospodarstw rolnych, chroni miejsca pracy w rolnictwie, a w okresach kryzysów gospodarczych rolnictwo staje się buforem łagodzącym niekorzystne skutki spowolnienia gospodarczego, np. w formie rosnącej stopy bezrobocia.

Polska zyskała większy dostęp do wspólnotowego rynku. Ale wymagało to dostosowania do obowiązujących standardów jakości. Proces ten przebiegał przy wsparciu środków unijnych. Wymusił koncentrację, specjalizację produkcji, bowiem inwestycje w odpowiednie maszyny i urządzenia mogły być dokonane w gospodarstwach o większej sile ekonomicznej. Koncentracja produkcji i przetwórstwa, modernizacja, wspólne działania na rzecz podniesienia efektywności i jakości, zróżnicowanie oferty – czynniki te były niezbędne w budowaniu konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego. Efektem tych wszystkich dostosowań i działań była znacząca poprawa dynamiki polskiego handlu artykułami rolno-spożywczymi, którego głównym motorem jest eksport. Wartość wywozu w 2018 r. w porównaniu do 2003 r. wzrosła ponad 7-krotnie, znacząco zwiększyło się także dodatnie saldo wymiany, które w 2018 r. wyniosło 9,5 mld euro. Sukces w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi Polska zawdzięcza przede wszystkim wysokiej jakości produktów przemysłu spożywczego, które corocznie stanowią ok. 80% polskiego wywozu rolno-spożywczego.

W latach 2004-2018 znacznie poprawiły się relacje dochodów rolników do średnich dochodów w kraju (tzw. parytet dochodów rolniczych), możliwości rozwoju gospodarstw, a także warunki życia na obszarach wiejskich. Obszary te stają się atrakcyjnym miejscem zamieszkania, zmniejszył się dystans między miastem a wsią w zakresie edukacji, infrastruktury czy poziomu dochodów, także saldo migracji wieś-miasto jest korzystne dla wsi.

Dalszy rozwój sektora rolno-spożywczego wymagać będzie pogłębienia procesów konsolidacyjnych. Ważnym aspektem będzie jednoczesne wzmacnianie pozycji gospodarstw rolnych w łańcuchu żywnościowym i promowanie działań integrujących producentów rolnych. W perspektywie długookresowej sukces sektora rolno-spożywczego i całej gospodarki zależeć będzie także od zdolności do podejmowania działań innowacyjnych.

Polskie rolnictwo ma szansę stać się rolnictwem zaawansowanym technologicznie, a jednocześnie zrównoważonym. Niewątpliwym pozostaje fakt, że okres po wejściu Polski do UE to najkorzystniejsze dla rolników oraz mieszkańców wsi lata w całej historii polskiej wsi i polskiego rolnictwa.

Perspektywy polskiego i unijnego rolnictwa w kontekście przyszłych wyzwań WPR

Ponad pół wieku istnienia wspólnej polityki rolnej to historia sukcesu. Dzisiejsza WPR to nowoczesna polityka unijna, która podniosła poziom dochodów i życia rolników, uwzględnia wyzwania związane z bezpieczeństwem żywnościowym i zmianami klimatu oraz dba o walory przyrodnicze i sieć osadniczą obszarów wiejskich. To jednak zarazem pół wieku trudnych negocjacji i sporów o kształt wsparcia wsi i rolnictwa. Reformy wspólnej polityki rolnej zawsze były odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne. Wdrażanie WPR powinno przebiegać w sposób ewolucyjny, bez fundamentalnych zmian struktury tej polityki. Takie podejście popierał komisarz ds. rolnictwa Phil Hogan, który określił dyskusję o zmianach w WPR po 2020 r. mianem „modernizacja i uproszczenie”, a więc dążenie w kierunku dalszej reformy WPR raczej drogą ewolucji niż rewolucji.

Według Komisji Europejskiej WPR po 2020 r. powinna uwzględniać z jednej strony różnorodność modeli rolnictwa i regionalną specyfikę, a z drugiej różnorodność swoich celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Ważnym priorytetem przyszłej WPR powinna być również wymiana pokoleń, a jedną z głównych zasad – utrzymanie żywotnego i zrównoważonego rolnictwa we wszystkich regionach UE.

Zgodnie z logiką podejścia Komisji dotyczącego „budżetu ukierunkowanego na wyniki” przyszły system realizacji WPR powinien być bardziej nastawiony na wyniki, umacniać pomocniczość, przewidując dla państw członkowskich znacznie większą rolę w rozwijaniu programów krajowych, dążyć do uzgodnionych, realistycznych i odpowiednich celów, a także pomagać ograniczać obciążenia administracyjne dla beneficjentów.

Według propozycji KE w przyszłej WPR zostaną określone wspólne cele oraz zestaw środków do ich osiągnięcia. Państwa członkowskie będą mogły wybierać z tego wspólnego zestawu te najbardziej dla nich odpowiednie. Faktyczne potrzeby krajowe będą włączane przez państwa członkowskie do zatwierdzanego na poziomie UE tzw. krajowego planu strategicznego, łączącego środki zarówno z pierwszego, jak i drugiego filara. Planując zestaw środków do polskiego planu strategicznego, należy wziąć pod uwagę również krajowe zróżnicowanie rolnictwa pod względem poziomu rozwoju i wielkości obszarowej gospodarstw, a także jakości gleb i dostępu do wody. Należy pamiętać, że polskie zasoby wodne są

na poziomie Egiptu, a w niektórych regionach naszego kraju obserwuje się już postępujące stepowanie często dobrych gleb. Racjonalne wykorzystanie wody, ochrona gleb i ekosystemów są ważnymi działaniami, które w istotnym stopniu będą decydować o przyszłości polskiego rolnictwa. Oprócz wsparcia konkurencyjności naszego rolnictwa, ważnym zadaniem pozostanie rozwój wsi. Mamy bowiem jeszcze ciągle duże zaludnienie na obszarach wiejskich, pomimo systematycznego odpływu ludności ze wsi.

Dzisiejsze wyzwania w rolnictwie są ściśle powiązane z wyzwaniami współczesności. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie dostaw żywności wysokiej jakości oraz godziwego dochodu dla rolnika. Jednocześnie produkcja rolnicza musi być przyjazna dla środowiska, innowacyjna i zaawansowana technologicznie.

Jednakże obecna WPR stoi w obliczu wielu poważnych wyzwań związanych z rosnącą rolą uwarunkowań zewnętrznych (porozumienia handlowe, globalizacja rynku światowego, spekulacje giełdowe), koniecznością zachowania konkurencyjności europejskiego rolnictwa, potrzebą ochrony środowiska oraz zmianami klimatu. Aby sprostać tym wyzwaniom konieczna jest silna, wspólnotowa polityka rolna, która powinna zostać utrzymana w obecnym dwufilarowym kształcie.

Wprowadzana liberalizacja handlu na szczeblu WTO, czy też kolejne umowy o wolnym handlu prowadzą do większego otwarcia rynku europejskiego na towary rolne z krajów trzecich. Zwiększenie napływu tych towarów do UE może prowadzić do pogorszenia konkurencyjności sektora agrobiznesu w Europie. Na świecie mamy różne modele rolnictwa – w USA, Kanadzie czy Brazylii dominują wielkoobszarowe gospodarstwa o dużej skali produkcji i uprzemysłowienia, które często korzystają z technologii GMO podnoszącej odporność upraw na choroby czy szkodniki. Dodatkowo, w takich krajach jak Brazylia czy Indonezja powszechną praktyką jest wypalanie lasów pod uprawę soi czy oleju palmowego, co ma negatywny wpływ na środowisko i klimat. Dokładając do tego inne, a często niższe standardy produkcyjne, płacowe czy w obszarze dobrostanu zwierząt, widzimy, że Europejscy producenci mają bardzo trudną pozycję konkurencyjną w warunkach wolnego handlu. Stąd tak ważne jest, aby negocjowane umowy handlowe zajmowały się nie tylko kwestiami cel, ale przede wszystkim ujednocnieniem standardów między stronami. Dlatego też potrzebne będą działania polegające na identyfikacji potencjalnych skutków możliwych zakłóceń na rynku wspólnotowym wynikających z umów handlowych z państwami trzecimi oraz odpowiednie uregulowanie kwestii dotyczących inwestycji, konkurencji czy norm sanitarnych i fitosanitarnych. Konieczne będzie zatem wprowadzenie dodatkowych instrumentów zarządzania ryzykiem chroniących sektor rolny w ramach porozumień liberalizujących handel. Będą one również potrzebne w ochronie przed różnymi klęskami żywiołowymi, których częstotliwość wzrasta w wyniku zmian klimatycznych.

Rolnictwo jest od zawsze związane z ziemią. Jednakże światowy areal uprawny kurczy się w wyniku m.in. degradacji gleb, niekontrolowanej urbanizacji czy zmian klimatycznych, przy równoczesnym ciągłym wzroście liczby ludności na Ziemi. Taka sytuacja stawia nowe wyzwania przed sektorem rolnym, który musi wykarmić coraz większe rzesze ludzi, gospodarując na coraz mniejszym areale.

Według ONZ populacja światowa wynosi obecnie 7,3 mld ludzi, przewiduje się, że do 2030 r. liczba ludności wzrośnie do 8,5 mld, a w 2050 będzie to już 9,7 mld. Systematycznie wzrasta też liczba ludności zamieszkującej w miastach. W związku z tym prognozowany jest znaczący wzrost zapotrzebowania na żywność, wodę i energię. Według FAO do roku 2050 będziemy musieli zwiększyć produkcję rolniczą o 70-80%. Świat zrobił w ostatnim czasie duży postęp w walce z głodem, mimo że nie udało się zrealizować celu postawionego w Milenijnych Celach Rozwoju ONZ. Nadal mamy według różnych źródeł ok. 800 mln głodujących na świecie. W samej tylko bogatej Europie ok. 40 mln ludzi żyje w ubóstwie, cierpiąc różne formy niedożywienia, a kolejne 40 mln jest zagrożonych ubóstwem. Równocześnie zaniedbana została kwestia jakości pożywienia, która w dużym stopniu determinuje stan organizmu i zapadalność na wiele chorób.

W Unii Europejskiej mamy jednolity rynek, którego Polska jest pełnoprawnym członkiem od czasu akcesji. Wspólny rynek wymusza na sektorze rolnym zwiększoną efektywność i konkurencyjność, promuje więc gospodarstwa większe i o większej skali produkcji, co z kolei oznacza uprzemysławianie, czyli większe zużycie chemii, częstsze stosowanie antybiotyków, a to z kolei narusza naturalny organiczny charakter produkcji rolnej, jaki chcielibyśmy widzieć. Proces ten stoi w sprzeczności z dotychczasowym europejskim modelem rolnictwa, który jest oparty na gospodarstwach rodzinnych i zrównoważonym rozwoju. Pamiętajmy, że jesteśmy odpowiedzialni za środowisko naturalne, które powinniśmy przekazać następnym pokoleniom w przynajmniej nie pogorszonym stanie. Intensyfikacja rolnictwa zwiększa również podatność na epidemie, na co powinniśmy być lepiej przygotowani, ponieważ mogą one stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. W Polsce mamy ostatnio narastający problem afrykańskiego pomoru świń (ASF), który na razie dotknął północno-wschodni obszar kraju, ale bez odpowiednich działań ochronnych może się łatwo rozprzestrzenić. Należy podkreślić, że choroba ta nie stanowi zagrożenia dla ludzi, lecz jest przede wszystkim źródłem ogromnych strat dla rolników.

W polskim rolnictwie dokonano znacznych postępów w zakresie godzenia produkcji z koniecznością gospodarowania zasobami naturalnymi w sposób zrównoważony. Te pozytywne zmiany mogą być jednak osłabione oczekiwanym wzrostem produkcji rolnej w wyniku wzrastającego popytu globalnego. Zatem bez szerokiego wdrażania innowacyjnych rozwiązań polskie i unijne rolnictwo stanie wobec trudności związanych ze zwiększaniem produkcji przy jednoczesnym zapobieganiu dalszej degradacji zasobów naturalnych, w szczególności gleby, wody i usług ekosystemowych. W obecnym świecie konkurencyjność gospodarki musi opierać się na jej innowacyjności, czego wyrazem jest rozwój gałęzi przemysłu wysokiej techniki oraz nowoczesności oferowanych produktów, co powiązane jest z mocno rozbudowanym zapleczem naukowo-badawczym. Innowacje o różnym charakterze (agronomia, hodowla, zootechnika, biologia, technologia, cyfryzacja) znajdują się w zasięgu ręki i mogą służyć wielofunkcyjności systemów rolno-spożywczych UE. Producentom z sektora rolno-spożywczego coraz trudniej będzie rywalizować z silnymi koncernami międzynarodowymi bez wprowadzania nowych produktów, zastosowania technologii czy wprowadzania zmian organizacyjnych i marketingowych. Potrzeba

innowacji wynika też z rosnących oczekiwań konsumenta, który zgłasza zapotrzebowanie na coraz bardziej zróżnicowane produkty o coraz wyższej jakości. Poza tym innowacje są ważne ze względu na ich duży potencjał w zakresie ułatwienia pracy rolnika, zmniejszenia jej uciążliwości oraz zabezpieczenia przed ryzykiem.

Niestabilność rynków rolnych oraz pojawiające się kryzysy wymagają nowych inicjatyw, których głównym celem powinno być usprawnienie dostępnych mechanizmów WPR i zapewnienie lepszego uwzględniania specyfiki rolnictwa oraz różnorodności sektorów rolnych w polityce konkurencji. Przyszła WPR powinna ułatwić rolnikom dostęp m.in. do prywatnych ubezpieczeń (np. ubezpieczenia klimatycznego) i narzędzi zarządzania ryzykiem (np. funduszy inwestycyjnych, narzędzi do zapobiegawczego gromadzenia oszczędności), które skutecznie i efektywnie będą reagować na różne poziomy zagrożenia. Zatem nowa WPR musi zapewnić nie tylko szybkie reagowanie na skutki kryzysów, ale także zapobiec procesom porzucania gruntów rolnych i wyludniania obszarów wiejskich.

Podsumowanie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej wiązała się z wprowadzeniem instrumentów wspólnej polityki rolnej, polityki handlowej i przemysłowej, co stworzyło dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich nową jakość gospodarczą i społeczną. Stosowane do tej pory przez Polskę instrumenty wsparcia w rolnictwie zostały dostosowane do zasad funkcjonowania na jednolitym rynku oraz do reguł dotyczących pomocy państwa. Polskie rolnictwo zostało objęte WPR już po jej fundamentalnych reformach z lat 1992, 1999 (Agenda 2000) i 2003 (reformacja z Luksemburga), które ograniczyły wsparcie cenowe, zwiększyły rolę płatności bezpośrednich, położyły większy nacisk na rozwój obszarów wiejskich oraz kwestie ochrony środowiska i klimatu.

Polska, będąc członkiem UE, funkcjonuje w ramach jednolitego, spójnego rynku europejskiego, gdzie znaczącą rolę odgrywa wspólna polityka rolna. Dlatego też przyszłe wyzwania i zamierzenia muszą być w pełni powiązane obecnością naszego kraju w UE. Jednym z ważniejszych wyzwań wynikających z funkcjonowania we wspólnotowej polityce rolnej będzie zachowanie zasad konkurencyjności na jednolitym rynku. W ramach przyszłych wyzwań zapewnienie konkurencyjności jest dla Polski ważniejsze niż dla wielu innych, bogatszych krajów UE, które stać na dofinansowanie krajowe. Dla nas brak WPR i jej instrumentów, które zapewniają m.in. wsparcie dochodów i rozwój gospodarstw, może spowodować utratę konkurencyjności całego sektora rolnego. Ponadto pamiętać musimy także o tym, że nowe państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później, pozostają nadal beneficjentami netto unijnej polityki rolnej. Dlatego też nie możemy pozwolić sobie na odejście ze struktur unijnych i utraty tych wszystkich funduszy oraz środków, które wynikają z uczestnictwa w ramach jednolitego i spójnego rynku europejskiego.

W zmieniającej się i ewoluującej wspólnej polityce rolnej coraz bardziej większy nacisk położony jest na pełniejsze wykorzystanie potencjału rolnictwa w realizacji wspólnotowych celów związanych z przeciwdziałaniem niekorzystnemu oddziaływaniu na środowisko naturalne. Postulaty zrównoważenia rolnictwa, które pojawiły

się podczas konstrukcji WPR na lata 2014-2020, kładą duży nacisk na ograniczanie i adaptację do zmian klimatu, ochronę bioróżnorodności oraz zmniejszenie zanieczyszczeń wody i powietrza. Oprócz tego wzmocnione zostały również cele środowiskowe poprzez wprowadzenie do I filaru WPR „zazielenienia” i tym samym wdrażania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (dywersyfikacja upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych).

Także w kolejnej perspektywie po 2020 r. model rozwoju całej UE, w tym również WPR, będzie zmierzał w kierunku bardziej zrównoważonych schematów rozwoju. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie dostaw żywności wysokiej jakości oraz godziwego dochodu dla rolnika. Jednocześnie produkcja rolnicza musi być przyjazna dla środowiska, innowacyjna i zaawansowana technologicznie.

Rolnictwo europejskie jest bardzo zróżnicowane pod względem warunków klimatycznych, wielkości i typu produkcji oraz poziomu technologicznego⁹. Rolnictwo nowych krajów członkowskich ciągle jeszcze wymaga modernizacji, aby zbliżyć się do poziomu rolnictwa w „starych” krajach członkowskich. W takiej sytuacji trudno jest dobrać instrumenty WPR, które w jednakowym stopniu wspierałyby gospodarstwa duże i małe, gospodarujące na glebach żyznych i słabych, na nizinach i w trudnych warunkach górskich.

Aby sprostać wymaganiom zarówno świata, jak i Europejczyków, przyszła WPR musi wspierać współistnienie intensywnych gospodarstw w regionach z dobrymi warunkami, których produkty o dużej wartości dodanej będą zdobywać światowe rynki, gospodarstw opartych na rynkach regionalnych oraz gospodarstw dostarczających żywność wysokiej jakości głównie na rynki lokalne, gospodarujących w trudniejszych warunkach, dbających o środowisko i dostarczających dobra publiczne.

O udziale w europejskim oraz światowym rynku rolnym w głównej mierze decydują średnie i duże gospodarstwa rolne. Ich znaczenie w Polsce wzrasta, a zachodzące przemiany strukturalne w polskim rolnictwie są czynnikiem wpływającym na poprawę efektywności produkcji. Oczywiście nie można zapominać o funkcjonowaniu małych, drobnych gospodarstw rolnych. Ich wpływ na wielkość produkcji jest stosunkowo niewielki, jednakże duża jest skala kwestii społecznych związanych z ich funkcjonowaniem. Małe gospodarstwa rolnicze pełnią szereg funkcji społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, o których nie można zapominać. Małe i drobne gospodarstwa są gospodarstwami rodzinnymi, gdzie wykonywanie prac następuje siłami rodziny. Są one miejscem zatrudnienia, przechowywania nadmiaru siły roboczej. Mogą one również z powodzeniem zapewniać bezpieczeństwo żywnościowe poprzez dostarczanie żywności domownikom na własny użytek i na rynki lokalne. Takie podejście sprzyja promocji lokalnych, regionalnych produktów wysokiej jakości i jest alternatywą dla żywności produkowanej na skalę masową.

⁹ Dane badania struktury gospodarstw rolnych (Eurostat) w 2016 roku wskazują, że współczynnik zmienności dla wskaźnika przeciętnej powierzchni UR w gospodarstwie wynosił 86%, średniej produkcji standardowej 116%, a dla nakładów czynnika pracy 53%. Szczegółowe badania zróżnicowania strukturalnego rolnictwa w krajach UE odnaleźć można w monografii: Czyżewski, A., Staniszeński, J. (2019). *Rolnictwo Unii Europejskiej w procesie zrównoważonej intensyfikacji*. Warszawa: PWN.

Wspólna polityka rolna po 2020 roku nadal wspierać będzie gospodarstwa małe, średnie i te największe. Założeniem jest jednak, by pieniądze trafiały tam, gdzie rzeczywiście odbywa się produkcja rolna, z której właściciele czerpią znaczącą część swoich dochodów. Mniejsze gospodarstwa produkujące żywność ekologiczną i tradycyjną będą wymagać wszechstronnego wsparcia, zaś gospodarstwa produkujące na eksport będą potrzebowały rozwiązań ułatwiających konkurencję na rynkach międzynarodowych. Wprowadzenie wyższych standardów dla produktów rolnych w handlu międzynarodowym, międzynarodowych systemów identyfikacji i certyfikacji pozwoliłoby zapewnić uczciwą konkurencję oraz ograniczyć ekspansję taniej żywności z krajów o niskich standardach produkcji.

Mówiąc o przyszłości WPR, należy wspomnieć o dostrzegalnych coraz bardziej zmianach klimatycznych. Z roku na rok zwiększa się liczba klęsk żywiołowych (susze, powodzie, przymrozki wiosenne, pożary), które dotyczą coraz większej liczby gospodarstw rolnych w całej UE. Dlatego też wymagają one odpowiedniej interwencji i wsparcia z budżetu UE, jak i budżetów krajowych (ostatnie muszą być zaakceptowane na szczeblu unijnym). Mamy wreszcie sytuację, kiedy rolnictwo europejskie coraz bardziej zależy od uwarunkowań zewnętrznych (rozwijający się rynek światowy, postępujące procesy globalizacji). Przekłada się to na konieczność konkurowania na rynku światowym z produktami rolno-spożywczymi wytworzonymi przez firmy w innych częściach świata, które produkują na znacznie większą skalę i nie zawsze zachowują odpowiednie standardy produkcyjne oraz jakościowe. Tymczasem europejski model rolnictwa zapewnia wysokie standardy produkcji, jest przyjazny dla środowiska, ale jednocześnie bardziej kosztowny i dlatego nie zawsze jest w stanie wytrzymać konkurencję na rynkach światowych.

Reasumując, rolnictwo jest specyficznym sektorem gospodarki, ponieważ mamy w nim do czynienia z żywymi organizmami roślin i zwierząt, produkcja ma charakter ciągły i jest w bardzo dużym stopniu uzależniona od warunków naturalnych i pogody, co z kolei decyduje o jej dużej niestabilności. Przy tym sektor rolny wytwarza szereg dóbr publicznych w obszarze krajobrazu, ochrony środowiska naturalnego, bioróżnorodności, ale też kultury i tradycji na obszarach wiejskich. Dlatego tak ważne jest dalsze wszechstronne wsparcie tego ważnego dla całego społeczeństwa sektora gospodarki. Stąd przyszła WPR po 2020 r. musi z jednej strony uwzględniać dostosowanie się do nowych wyzwań, a z drugiej nowa, zreformowana polityka rolna powinna zapewniać utrzymanie żywotnego i zrównoważonego rolnictwa we wszystkich regionach UE. Ponadto nowa WPR musi zapewnić szybkie reagowanie na skutki kryzysów oraz zapobiec procesom porzucania gruntów rolnych i wyludniania obszarów wiejskich.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 13.03.2020.