

PANEL EKONOMISTÓW „RZECZPOSPOLITEJ”

# Większe dotacje nie uzdrowią unijnego rolnictwa

Zwiększenie nakładów na Wspólną Politykę Rolną nie jest właściwą drogą do zakończenia protestów rolników. Warto jednak zmienić strukturę wydatków – mówią ekonomiści.

GRZEGORZ SIEMIONCZYK

Wspólna Polityka Rolna (WPR) kosztuje Unię Europejską około 60 mld euro rocznie. Większa część tej kwoty pochłaniają tzw. dopłaty bezpośrednie. Choć udział WPR w całkowitych wydatkach UE systematycznie maleje – w latach 2021–2027 będzie wynosił 32 proc., w porównaniu z 38 proc. w latach 2014–2020 – wciąż jest to największa część unijnego budżetu. Pomimo że UE traktuje rolnictwo priorytetowo, w sektorze tym narasta niezadowolony, o czym świadcza trwające od kilku miesięcy protesty rolników. Ich źródłem jest malejąca dochodowość produkcji rolnej, która wynika m.in. ze spadku cen produktów rolnych na globalnym rynku bez równie silnego spadku kosztów działalności rolnej. Sami rolnicy źródła swoich problemów upatrują przede wszystkim w dążeniu UE do wydrożenia w rolnictwie Europejskiego Zielonego Ładu oraz – w niektórych krajach – w imporcie produktów rolnych z Ukrainy.

Jak zauważył w kilku publikacjach (w tym na łamach „Rzeczpospolitej”) dr Jakub Oliwra, ekonomista ze Szkoły Głównej Handlowej i Credit Agricole Bank Polska, UE w związku z rolniczymi protestami mierzy się ze skomplikowanym problemem decyzyjnym. „Komisja Europejska próbuje realizować trzy cele, które jednocześnie nie są możliwe do osiągnięcia. Są to: wprowadzenie EZL w rolnictwie, zahamowanie spadku realnych dochodów rolników oraz utrzymanie relatywnie niskich (względem innych) cen żywności” – pisał Oliwra. O to, czy ta diagnoza jest poprawna i jakie są jej implikacje, zapytałmy uczestników panelu ekonomistów „Rzeczpospolitej”.

## Dylematy polityki

Spośród 28 ekonomistów, którzy wzięli udział w tej son-

## OPANELU EKONOMISTÓW

### Wielogłos zamiast dogmatów

**Wbrew pozorom w ekonomii niewiele pytań ma jednoznaczne odpowiedzi. Celem panelu ekonomistów „Rzeczpospolitej”, który zainaugurowaliśmy niemal cztery lata temu, jest pokazanie pełnego spektrum opinii na tematy ważne dla rozwoju polskiej gospodarki.**

Do udziału w tym przedsięwzięciu zaprosiliśmy ponad 70 wybitnych polskich ekonomistów z różnych pokoleń i ośrodków akademickich (także zagranicznych) oraz o różnorodnych zainteresowaniach naukowych. Teg grupę ekspertów mniej więcej raz na miesiąc prosimy o opinie i komentarze dotyczące aktualnych zagadnień z zakresu szeroko rozumianej polityki gospodarczej. Takie badania opinii cenionych ekonomistów pozwalają na recenzowanie bez uprzedzeń wszelkich pomysłów, które pojawiają się w debacie publicznej, i wysuwaniu nowych. Stanowią też swego rodzaju forum wymiany idei. Szczegółowe wyniki wszystkich dotychczasowych ankiet wśród uczestników panelu oraz ich komentarze można znaleźć na stronie [klubekspertow.pl](http://klubekspertow.pl).

dzie, ponad 70 proc. zgodziło się z tym, że opisany przez Jakubę Oliwrę trylament istnieje. Diagnozy tej nie podziela 14 proc. ankietowanych.

„EZL zawiera część rozwiązań, które obniżają efektywność produkcji rolnej w imię racji środowiskowych. Obniżka efektywności oznacza, że utrzymanie cen żywności na stałym poziomie jest niemożliwe – przyznaje prof. Marian Gorynia z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, prezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

Trudno się z tą tezą nie zgodzić. Wdrażanie EZL jest kosztowne, a więc powoduje spadek dochodów rolników, który może być wyrównany wyłącznie wzrostem cen – dodaje dr hab. Łukasz Goczek, profesor na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW. Jak jednak podkreśla, w praktyce KE nie musi wybierać między dwoma z trzech celów, które sobie stawia. Ma bowiem do wyboru rozwiązanie pośrednie – to wniosek zbliżony z tym, do jakiego doszedł Oliwra. Pytanie, jak rozłożyć akcenty, pozostaje jednak aktualne.

Najprostszym sposobem na podwyższenie dochodów rolników, nie rezygnując z EZL, byłoby zwiększenie wydatków w ramach WPR. Oznaczałoby to w praktyce pośrednie podwyższenie cen żywności (przez wyższe podatki). To jednak rozwiązanie kontrowersyjne, biorąc pod uwagę to, że udział sektora rolnego w tworzeniu wartości dodanej w UE jest w trendzie spadkowym i obecnie wynosi zaledwie 1,5 proc. Spośród ankietowanych przez nas ekonomistów tylko 25 proc. zgodziło się z tezą, że „budżet na Wspólną Politykę Rolną powinien zostać zwiększony w obliczu wyzwań związanych ze zmianami klimatu i wojną w Ukrainie, pomimo malejącego znaczenia rolnictwa w PKB”. Przeciwnego zdania było 57 proc. uczestników sondy. – Dla polityków spokojny społeczny jest podstawowym kryterium podejmowania decyzji. Jeśli skala nie-

pokojów w sektorze rolnym miałaby przekroczyć akceptowalny społecznie i politycznie poziom, to zwiększenie budżetu (oby w możliwie najniższym stopniu) będzie niemiękkie – mówi prof. Gorynia.

– Budżet na Wspólną Politykę Rolną pochłania już i tak ogromne środki, w związku z czym należałoby raczej dążyć do jego stopniowego ograniczenia, a nie zwiększenia – oponuje prof. Andrzej Cieślak z Wydziału Nauk Ekonomicznych UW.

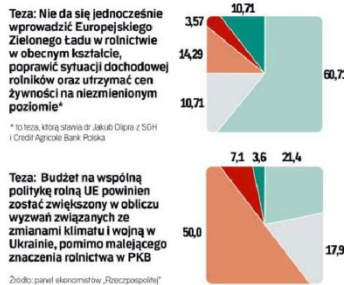
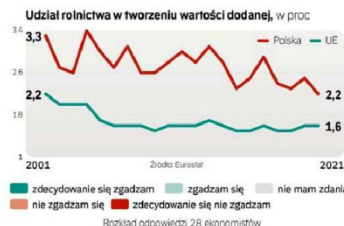
## Potrzeba konsolidacji

Rozwiązaniem pośrednim byłaby zmiana struktury wydatków w ramach WPR. – Zwiększenie budżetu na WPR nie wydaje się konieczne, raczej jego reforma: zmniejszenie dotacji za samo istnienie gospodarstwa i przejście do wspierania tych, które stają się bardziej „zielone” i nie szkodzą środowisku naturalnemu. To wymaga jednak wrażliwości na sytuację tych gospodarstw, które stają się przez to nierentowne, w których taka transformacja będzie trudna lub niekiedy niemożliwa, głównie z powodu zbyt małej skali działalności. Potrzeba tu „sprawiedliwej transformacji”, podobnie jak robi się to w przypadku niektórych regionów górniczych – mówi dr Jakub Sawulski ze Szkoły Głównej Handlowej, główny ekonomista Fundacji Instytut.

To konkluzja zbliżona z tezą dr. Jakubę Oliwrę, którego artykuł na łamach „Rzeczpospolitej” był inspiracją do tej sondy wśród uczestników panelu ekonomistów. Ekonomista z Credit Agricole BP pisał, że „skuteczny i jednocześnie neutralny budżetowo rozwiązanie byłaby zmiana sposobu rozdysponowania środków unijnych i skoncentrowanie ich na wsparciu gospodarstw towarowych. Aby podjąć taką decyzję i znaleźć dla niej poparcie polityczne i społeczne, należy zrozumieć, że nie jesteśmy w stanie dłużej utrzymać obecnej struktury rolnictwa z dużym udziałem małych gospodarstw”. Według niego z wyzwaniami związanymi z ograniczeniem negatywnego wpływu rolnictwa na klimat czy konkurencją ze strony Ukrainy mają szansę poradzić sobie jedynie gospodarstwa, które osiągają wystarczająco duże efekty skali.

## Europa gotowa na droższą żywność

Odmiennego zdania jest unijny komisarz ds. rolnictwa Janusz Wojciechowski, który przekazuje, że małe gospodarstwa rolne są w stanie wytwarzać żywność w bar-



## OPINIE DLA „RZ”

### DR HAB. JAN HAGEMEJER

profesor na WNE UW, wiceprezes think tanku CASE

Czy da się jednocześnie wprowadzić Europejski Zielony Ład w rolnictwie, poprawić sytuację dochodową rolników oraz utrzymać ceny żywności na niezmiennym poziomie? Wydaje się, że byłoby to możliwe jedynie przy znaczącym zwiększeniu subwencji (do rolnictwa bądź gotowej żywności), a to z kolei może być niemożliwe. Wzrost cen, np. w wyniku ograniczenia importu, byłby znaczący, a takie ograniczenie miałyby negatywne skutki uboczne (zmieniłyby niekorzystnie strukturę produkcji rolnej w UE). W obecnej sytuacji pewnie najlepszym ze złych rozwiązań byłoby przykroczenie EZL, ale to spowoduje, że rolnicy (przynajmniej w Polsce) pozostaną wysoce uprzywilejowaną grupą społeczną, co w długim okresie nie wydaje się uzasadnione. ■



### DR MACIEJ GRODZICKI

Wykładowca na UJ, członek Polskiej Sieci Ekonomii

U źródeł trudności UE z jednoczesnym wdrożeniem EZL w rolnictwie, podwyższeniem dochodowości rolnictwa i utrzymaniem niezmiennych cen żywności, stoją oligopolistyczne struktury w handlu, przemśle spożywczym i produkcji nakładów do produkcji rolnej (nawozów, paliw, maszyn itd.), w zestawieniu z rozdrobnioną strukturą rolnictwa. Rozwiązanie trylamentu wymaga – po pierwsze – interwencji państwa w sferze skupu produktów rolnych, w handlu detalicznym żywności, a także w rozwijaniu ogólnodostępnych technologii i infrastruktury dla rolnictwa ekologicznego. Po drugie, potrzebujemy stopniowej kolektywizacji produkcji rolnej w spółdzielniach i grupach produkcyjnych. To umożliwiłoby pojedynczym rolnikom uzyskiwanie efektów skali i zwiększyło siłę przetargową. ■



### DR HAB. PAWEŁ STRZELECKI

Profesor w Szkole Głównej Handlowej

Teza, że małe gospodarstwa rolne są w stanie wytwarzać żywność w bardziej zrównoważony sposób i szybciej dostosować się do wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi niż wielkoobszarowe gospodarstwa, zawiera jedno zdanie prawdziwe i jedno fałszywe. Z jednej strony uważam, że gospodarstwa wielkoobszarowe generują są większym problemem ekologicznym ze względu na monokultury ograniczające bioróżnorodność. Z drugiej strony ta konkretna wypowiedź (komisarza Wojciechowskiego – red.) nie wydaje się uzasadniona – łatwiej wprowadzić zmiany poprzez duże podmioty. Inną kwestią jest, że według mnie Europejski Zielony Ład w rolnictwie wprowadzany jest zbyt szybko. ■



dzieli zrównoważony sposób i szybciej dostosować się do wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi niż te wielkoobszarowe. Z tezą komisarza Wojciechowskiego zgodziło się tylko 18 proc. ekonomistów, którzy wzięli udział w naszej sondzie. Te oceny znajdują odzwierciedlenie również w odpowiedziach na pytanie, z którego z trzech wspomnianych celów KE powinna zrezygnować, gdyby musiała wybrać tylko dwa z nich (a nie rozwiązania pośrednie). Spośród 20 uczestników panelu, którzy zabrali w tej sprawie głos, większość (11) postawiłaby właśnie na spadek liczby gospodarstw rolnych w UE, czyli konsolidację sektora. To rozwiązanie oznaczałoby zgodę KE na to, aby te gospo-

darstwa rolne, które nie są w stanie utrzymać rentowności w warunkach EZL i sytuacji na globalnym rynku surowców, wypadły z rynku. Drugą najczęściej wybraną opcją (sześć wskazań) była zgoda na wzrost cen żywności w UE, która pozwoliłaby rolnikom podtrzymać dochodowość produkcji pomimo kosztów związanych z wdrażaniem Zielonego Ładu.

– Wraz z wzrostem dochodu udział żywności w wydatkach spada. Wydaje mi się, że założeniu, że chcąc osiągnąć pewne cele ekologiczne, są w stanie zaakceptować wyższy poziom cen żywności. Osobiście jednak nie jestem również przekonany do EZL – mówi dr Michał Zator z Uniwersytetu Notre Dame (USA).

Ale wzrost cen – na konkurencyjnym globalnym rynku – wymagałby częściowego zamknięcia się UE na import. To z kolei może nie być możliwe ze względu na porozumienia handlowe, których stroną jest UE. W ocenie dr. Jakuba Borowskiego, wykładowcy w SGH i głównego ekonomisty Credit Agricole Bank Polska, Komisja Europejska powinna rozważyć wprowadzenie „ograniczeń pozataryfowych, służących ochronie unijnych rolników przed konkurencją ze strony podmiotów eksportujących żywność do UE, które nie stosują dobrych praktyk w obszarze zrównoważonego rolnictwa”. ■

masz pytanie, wyślij e-mail do autora [g.siemionczyk@rp.pl](mailto:g.siemionczyk@rp.pl)