

*Renata Grochowska, Katarzyna Kosior**

Jak odbudować legitymizację Wspólnej Polityki Rolnej?

**Materiał do dyskusji nad przyszłością
Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.**

1. Wprowadzenie

Unia Europejska oraz jej najstarsza polityka – Wspólna Polityka Rolna, wydają się być obecnie na rozdrożu. Można odnieść wrażenie, że zagrożone są instytucjonalne podstawy UE. Obserwujemy wzrost protekcjonizmu gospodarek poszczególnych państw członkowskich na skutek kryzysu finansowego, rozluźniane są rygory obowiązujące członków unii walutowo-gospodarczej, protesty przeciwko napływowi tanich pracowników z innych krajów przyczyniają się do zachwiania zasady swobodnego przepływu osób.

Kryzys nie omija WPR. Polityka rolna UE ma coraz słabszą legitymizację, by przeznaczano na nią około 40% całego budżetu unijnego kosztem innych polityk i zadań stojących przed UE. Ostatnio było to szczególnie widoczne podczas dyskusji na temat przeznaczenia niewykorzystanych środków, wygenerowanych w ramach WPR, które ostatecznie zdecydowano się wydać głównie na działania wspierające rozwój energetyki w UE, a w niewielkim stopniu na cele rolne. Obecnie przeprowadza się wiele zmian i podejmuje wysiłki w celu wzmocnienia legitymizacji WPR.¹ Mimo pewnych pozytywnych trendów reformy te idą jednak w nieodpowiednim kierunku, utrwalają bowiem odziedziczone z prze-

* Dr hab. **Renata Grochowska**, dr **Katarzyna Kosior** – Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie; praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2006–2009 jako projekt badawczy (POL-POSTDOC II).

¹ Konkluzje Rady Europejskiej, Bruksela, 19–20.03.2009.

szości sposoby radzenia sobie z określonymi problemami, np. z dysproporcjami dochodowymi między rolnikami.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie prorozwojowej roli WPR, która przez odejście od redystrybucyjnego charakteru i dzięki umiejętności przeprowadzonym zmianom może wspomóc UE w walce o zachowanie konkurencyjności na rynkach globalnych.

W tym kontekście omówione zostaną główne paradygmaty rolnictwa oraz ich znaczenie i konsekwencje dla prowadzonych polityk rolnych. Reformy wprowadzane do WPR wydają się być w sposób zasadniczy determinowane dominującym w danym momencie historycznym sposobem myślenia o pożądanym funkcjach rolnictwa oraz formach i celach wsparcia. Dyskusja nad przyszłością WPR po 2013 r. wymaga również odpowiedzi na pytanie o źródła sukcesywnie malejącej legitymizacji polityki rolnej UE. Czy możliwa jest odbudowa legitymizacji WPR i jej prorozwojowa rola? To pytanie – w związku z nasilającymi się w niektórych państwach członkowskich nawoływaniami do likwidacji Wspólnej Polityki Rolnej – zdaje się dzisiaj szczególnie istotne. Autorki artykułu podejmują próbę wskazania głównych konsekwencji ewentualnej likwidacji WPR oraz kreślą sposoby zwiększania wartości dodanej tej polityki.

2. Zmiana paradygmatów polityki rolnej UE

Ostatnie reformy WPR stały się przyczyną wznowienia dyskusji nad współczesnymi koncepcjami rozwoju rolnictwa oraz zasadnością podporządkowania polityki rolnej UE określonym paradygmatom. Najczęściej wyróżnia się cztery konkurujące ze sobą:

- paradygmat pomocy państwa (zależności), oparty na przekonaniu, że rolnictwo zaspokaja podstawowe potrzeby żywnościowe i ma znaczenie strategiczne dla danego kraju,
- paradygmat konkurencyjności, według którego rolnictwo jest zdolne do konkurowania z innymi sektorami gospodarki,
- paradygmat wielofunkcyjności, zgodnie z którym rolnictwo jest integralną częścią obszarów wiejskich, oferuje bowiem tzw. dobra publiczne,
- paradygmat globalizującej się gospodarki, w ramach którego rolnictwo może stać się elementem globalnego łańcucha żywnościowego.²

² W.D. Coleman i in., *Agriculture in the new global economy*, Cheltenham 2004; A. Zawajska, *Paradygmaty dla współczesnego rolnictwa – protekcjonizm kontra liberalizm*, „Roczniki Nauk Rolniczych SGGW” z. 2/2006, seria G, t. 92.

Charakterystykę rolnictwa oraz głównych aktorów popierających wymienione paradygmaty przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Charakterystyka rolnictwa w poszczególnych paradygmatach

Paradygmat rolnictwa	Cechy rolnictwa	Główni aktorzy popierający paradygmat
Zależne	Niskie dochody rolnicze Brak zdolności do konkurowania z innymi sektorami bez pomocy państwa Niezdolne do konkurowania w skali międzynarodowej bez protekcjonizmu	Organizacje rolników Pierwsi przetwórcy Sektory: mleczarstwa i cukrowniczy
Konkurencyjne	Przeciętne lub ponadprzeciętne dochody w rolnictwie Konkurencyjne wobec innych sektorów w podziale zasobów Konkurencyjne na rynkach światowych	Więksi farmerzy Przetwórcy rolni i handlowcy Sektor zbóż i oleistych
Wielofunkcyjne	Dochody z rolnictwa za małe, by mogły wspierać rozwój obszarów wiejskich Niewystarczająca produkcja dóbr publicznych	Grupy małych rolników Farmerzy z obszarów peryferyjnych Sektory: drób, wołowina, oliwa z oliwek
Globalizujące się	Producenci rolni stanowią część łańcucha podaży Rolnicy są zarządcami zasobów ziemi i zwierząt gospodarskich Rolnicy są nastawieni na konsumenta (konsument siłą sprawczą)	Handel detaliczny Gospodarstwa specjalistyczne Przetwórcy żywności Sektory: wieprzowina, drób, owoce, warzywa

Źródło: A. Zawojka, *Paradygmaty dla współczesnego rolnictwa – protekcjonizm kontra liberalizm*, „Roczniki Nauk Rolniczych SGGW” z. 2/2006, seria G, t. 92.

Paradygmat zależności zdecydowanie dominował przez wiele lat w państwach europejskich oraz innych rozwiniętych gospodarczo i *de facto* wpływał na kształt realizowanych celów i stosowanych instrumentów polityki rolnej. Przez wprowadzenie WPR we Wspólnotach Europejskich zamierzano przede wszystkim znieść bariery w wymianie handlowej produktów rolnych między państwami członkowskimi oraz rozwiązać problemy strukturalne rolnictwa europejskiego, głównie dotyczące niskiej produktywności ziemi i pracy. Od WPR oczekiwano również zapewnienia właściwych dostaw żywności dla Europy, a także zredukowania różnic między poziomem dochodów rolniczych i w innych działach gospodarki.³

Paradygmat zależności był oparty na założeniu, że rolnictwo wymaga specjalnego traktowania.⁴ Już negocjacje międzynarodowe w sprawie utworzenia GATT⁵ w 1947 r. doprowadziły do wyłączenia tego działu gospodarki z zasad stosowanych do handlu innymi towarami i instytucjonalnie uzasadniły wyjątkowość sektora rolnego.⁶ Na poziomie krajowym sektor rolny, ze względu na funkcję dostarczania żywności, traktowano jako kluczowy element narodowych strategii bezpieczeństwa. Panowało powszechne przekonanie, że osiągnięcie krajowych celów politycznych, związanych zarówno z bezpieczeństwem żywnościowym, jak i z doskonaleniem produktywności rolnej oraz wzrostem dochodów rolniczych, wymaga intensywnej interwencji państwa. Zasadniczy argument za potrzebą interwencji odnosił się do zawodności mechanizmów rynkowych, a tym samym wzrostu ryzyka niepowodzeń w działalności rolnej. Ponadto specyficzne warunki prowadzenia aktywności rolnej, głównie klimat i pogoda, a także to, że podstawowa jednostka produkcyjna w rolnictwie – gospodarstwo rodzinne – nie funkcjonuje jak typowe przedsiębiorstwo, były często podkreślane w celu usprawiedliwienia interwencji państwa w sektorze rolnym.

³ Zgodnie z artykułem 39(1) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej celami WPR są: zwiększanie produktywności rolnictwa, zapewnianie właściwego standardu życia ludności wiejskiej, stabilizowanie rynków, gwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz rozsądnych cen dla konsumentów.

⁴ C. Daughjerg, A. Swinbank, *The politics of CAP reform: trade negotiations, institutional settings and blame avoidance*, „Journal of Common Market Studies” no. 1/2007, vol. 45, s. 8.

⁵ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) – Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu – porozumienie/organizacja powstała w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, działająca w latach 1948–1994. W 1995 r. jej zadania przejęła Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organisation).

⁶ C. Daughjerg, A. Swinbank, *Curbing agricultural exceptionalism: the EU's response to external challenge*, „The World Economy” no. 4/2008, vol. 31.

W konsekwencji paradygmat zależności przyczynił się do powstania złożonego kompleksu instrumentów interwencyjnych na rynkach krajowych oraz protekcjonistycznych polityk handlowych. Polityka protekcjonizmu, polegająca na intensywnej ochronie własnych rolników przed konkurencją międzynarodową, prowadziła do zwiększania produkcji rolnej. Równocześnie, dzięki subsydiom eksportowym i innym instrumentom wsparcia, pozwalała na podniesienie średnich dochodów rolniczych. Z drugiej strony paradygmat ten wyraźnie pokazał, jak nieskuteczne są działania władz państwowych i jak łatwo dochodzi do patologii w procesie decyzyjnym. Sposób realizacji WPR sprzyjał zjawisku „pogoni za rentą”. Fenomen ten był szczególnie widoczny we Wspólnotach w latach 70. i 80. XX w., kiedy WPR – pod wpływem silnego lobby rolniczego – przekształcała się w instrument sektorowego protekcjonizmu, przynoszącego wiele negatywnych efektów. Wysokie wsparcie cen produktów rolnych zachęciło rolników do stosowania intensywnych praktyk rolnych, przyczyniających się do nadprodukcji i zanieczyszczenia środowiska. Silny wpływ rozmaitych grup interesów, związanych z sektorem rolnym, doprowadził do bezprecedensowego wzrostu wydatków unijnych na rolnictwo. Ponieważ instrumenty wsparcia sektora rolnego finansowano ze wspólnego budżetu UE, państwa członkowskie preferowały rozwiązania włączające w ramy WPR dodatkowe programy lub działania, które bezpośrednio wspierały ich rolników, nawet gdy skutkowało to zwiększaniem całościowych wydatków na Wspólną Politykę Rolną. Wpisana w mechanizmy decyzyjne WPR tendencja do nadmiernej ochrony własnych sektorów rolnych doprowadziła do poważnych problemów z odpowiednim adresowaniem wsparcia do grup i sektorów najbardziej potrzebujących. Specyficzny system instytucjonalny i decyzyjny UE miał więc dodatkowo negatywny wpływ na sposób realizowania paradygmatu zależności rolnictwa w UE.

Rezygnacji z paradygmatu pomocy państwa dokonano po raz pierwszy w Australii na przełomie lat 70 i 80. XX w., likwidując stopniowo subsydia dla rolnictwa. Bardziej drastyczne działania podjęto w Nowej Zelandii, gdzie w ciągu trzech lat, począwszy od 1984 r., całkowicie wycofano pomoc państwa dla sektora rolnego. Częściowe odejście od paradygmatu zależności starał się przeprowadzić prezydent Reagan w USA w połowie lat 80., nie uzyskał jednak poparcia Kongresu.⁷

⁷ R. Paarlberg, *Agricultural policy reform and the Uruguay Round: synergistics linkage in a two-level game?*, „International Organisation” no. 3/1999, vol. 51, s. 413–44; D. Rapp, *How the US got into agriculture and why it can't get out*, „Congressional Quarterly”, October 1988.

Reformy polityk rolnych wymienionych krajów zostały oparte na paradygmacie konkurencyjności, zwanym także rynkowo-liberalnym, zgodnie z którym to rynek jest głównym wyznacznikiem wielkości produkcji i dochodów w rolnictwie. Wśród podstawowych założeń tego paradygmatu wymienia się:⁸

- równorzędne traktowanie rolnictwa z pozostałymi sektorami gospodarki i tym samym brak przesłanek doszukiwania się w rolnictwie innych celów niż ekonomiczne,
- źródłem dochodów rolników powinny być wyłącznie konkurencyjne rynki, na których popyt i podaż kształtują ceny,
- aktywnymi producentami w rolnictwie pozostają tylko ci rolnicy, którzy uzyskują dochody ze sprzedaży produktów na rynkach,
- rolnicy powinni sami ubezpieczać się przed utratą dochodów na skutek klęsk żywiołowych, korzystając z prywatnych ubezpieczeń.

Paradygmat konkurencyjności zyskał poparcie Światowej Organizacji Handlu (WTO), która dąży do jego zinstytucjonalizowania przez włączenie w ramy porozumień międzynarodowych dotyczących liberalizacji handlu produktami rolno-spożywczymi.

Paradygmat konkurencyjności nie znalazł aprobaty w UE, do jego niewielu zwolenników należą: Wielka Brytania, Holandia, Szwecja, czyli płatnicy netto dążący do obniżenia wydatków na rolnictwo z budżetu unijnego. Alternatywą dla niego jest upowszechniany przez Komisję Europejską paradygmat wielofunkcyjności, poparty przez większość państw członkowskich w 1997 r., pod nazwą Europejski Model Rolnictwa. Zgodnie z nim unijne rolnictwo powinno stać się zróżnicowane, zrównoważone, konkurencyjne oraz obecne na całym terytorium unijnym, włącznie z regionami o specyficznych problemach.⁹ Przedstawiony zakres wartości przypisanych rolnictwu sugeruje chęć zachowania wyjątkowej roli tego sektora, widać jednak zmianę w sposobie uzasadnienia interwencjonizmu państwa w rolnictwie. Zgodnie z paradygmatem wielofunk-

⁸ W.D. Coleman i in., *Paradigm shifts and policy networks: cumulative change in agriculture*, „Journal of Public Policy” vol. 16, no. 3/1996, s. 273–301; G. Skogstad, *Ideas, paradigms and institutions: agricultural exceptionalism in the European Union and the United States*, „Governance” no. 4/1998, vol. 11, s. 463–490; W.D. Coleman, *Agricultural policy reform and policy convergence: an actor-centered intuitionist approach*, „Journal of Comparative Policy Analysis” no. 2/2001, vol. 3, s. 219–241.

⁹ Takie podejście do rolnictwa („*European agriculture must, as an economic sector, be versatile, sustainable, competitive and spread throughout European territory, including regions with specific problems*”) zostało oficjalnie zatwierdzone przez szefów państw i rządów na spotkaniu Rady Europejskiej w Luksemburgu w 1997 r. *Conclusions of the European Council*, Luxembourg, 12–13.12.1997.

cyjności rolnictwo wymaga specjalnego traktowania, odgrywa bowiem istotną rolę w zapewnianiu dóbr publicznych, takich jak zachowanie krajobrazu wiejskiego, dziedzictwa kulturowego wsi, bioróżnorodności. Jako że dobra publiczne nie są odpowiednio regulowane przez mechanizmy rynkowe, potrzebna jest państwowa interwencja zarówno w celu korygowania negatywnych efektów zewnętrznych¹⁰, jak i zachęcania rolników do dostarczania dóbr publicznych.¹¹ Paradygmat ten wydaje się bardziej niż inne uwzględniać potrzeby społeczne ludności wiejskiej, których zaspokojenie wymaga skoordynowanych działań ze strony państw członkowskich.

Agenda 2000 oraz reforma WPR z 2003 r. nie zakończyły tradycyjnej interwencji na rynkach UE, jedynie zredukowały jej rolę w celu stworzenia bardziej rynkowo zorientowanego i konkurencyjnego sektora rolnego w Europie. Nastąpiła zmiana modelu rolnictwa z intensywnie produkującego na zrównoważone ze środowiskiem, które dostarcza równocześnie produkty rolne i pozarolnicze, ma także specyficzną rolę do odegrania w zachowaniu społecznej i środowiskowej równowagi na obszarach wiejskich. Rolnicy stają się bardziej odpowiedzialni nie tylko za produkowanie zdrowej i bezpiecznej żywności wysokiej jakości, ale również za ochronę środowiska i zrównoważony rozwój wsi.¹² Interesujące, że zmiana ta nastąpiła bez formalnej redefinicji celów WPR zamieszczonych w Traktacie Rzymskim z 1957 r., a także Traktacie Lizbońskim z 2007. Niemniej jednak nowe cele WPR zostały de facto zinstytucjonalizowane przez wprowadzenie nowych instrumentów tej polityki.

Niektórzy wątpią, czy faktycznie UE dokonała zmiany paradygmatu, czy pod retoryką paradygmatu wielofunkcyjności ostatnich reform WPR nie kryje się kontynuacja paradygmatu zależności.¹³ Mimo pewnych kontrowersji, należy jednak sądzić, że podejście do polityki rolnej istotnie się zmieniło. Po pierwsze, presja zewnętrzna WTO oraz partnerów han-

¹⁰ Efekty zewnętrzne to zazwyczaj uboczne skutki działalności danego, którego konsekwencje (pozytywne bądź negatywne) ponosi szersze grono odbiorców, niezależnie od swojej woli. Typowym przykładem efektów zewnętrznych jest zanieczyszczenie środowiska naturalnego spowodowane intensywną produkcją dużych farm tuczników czy brojlerów.

¹¹ D. O'Connor i in., *The evolution of rural development in Europe and the role of EU policy*, w: *Driving rural development: policy and practice in seven EU countries*, eds. D. O'Connor, H. Renting, M. Gorman, J. Kinsella, Assen 2006, s. 10.

¹² I. Garzon, *Reforming the Common Agricultural Policy. History of a paradigm change*, Houndmills/Basingstoke/Hampshire 2006.

¹³ Zob.: C. Daugbjerg, A. Swinbank, *Explaining the health check: the budget, WTO, and multifunctional policy paradigm revisited*, Paper presented at the 109th Seminar of the EAAE in Viterbo, Italy, 20–21.11.2008.

dłowych zmusza UE do ograniczenia protekcjonizmu i rezygnacji z instrumentów zakłócających handel międzynarodowy, co czyni powrót do tradycyjnych instrumentów raczej niemożliwym. Po drugie, polityczny system podejmowania decyzji w ramach WPR jest teraz bardziej otwarty i heterogeniczny, co powoduje, że rolnicy tracą monopolistyczną pozycję, którą cieszyli w ponad 50-letnim okresie funkcjonowania WPR.¹⁴ Ponadto oczekiwania społeczne są dziś całkiem inne, bardziej koncentrują się na takich wartościach jak ochrona środowiska naturalnego, rozwój wsi, bezpieczeństwo i jakość żywności. Po czwarte, nowe wyzwania, przed którymi stoi obecnie UE (globalne ocieplenie, niedostatek źródeł energii, wzrost cen żywności, biozagrożenia), zupełnie zmieniły kontekst rolniczej debaty.¹⁵ Polityka rolna ma zatem unikalną możliwość odzyskania swej legitymizacji.

3. Obniżona legitymizacja Wspólnej Polityki Rolnej

Bez wątplenia powstanie WPR miało pozytywny wpływ na unowocześnienie rolnictwa unijnego. Zaczęto wprowadzać nowe rozwiązania w zakresie mechanizacji. Wspierano postęp w dziedzinie badań genetycznych, tworzenia nowych odmian, ulepszania technik uprawy i żywienia zwierząt gospodarskich oraz metod zarządzania. Wzrost produkcji spowodował ekspansję przemysłu rolno-spożywczego pod względem ilościowym i jakościowym, a także zwiększenie wymiany handlowej z krajami trzecimi. Unia Europejska stała się drugim eksporterem produktów rolnych na świecie, pozostając nadal największym importerem. Istotnie zmieniło się zaopatrzenie konsumentów w żywność: nastąpiła znaczna stabilizacja cen, unormował się system dostaw. Wydatki na żywność zmniejszyły się do 15–18 proc. budżetów europejskich rodzin w krajach UE-15.¹⁶ Dzięki WPR udało się utrzymać rolnictwo na obszarach o niesprzyjających warunkach naturalnych. Polityka rolna stała się również ważnym instrumentem zagospodarowania przestrzennego w krajach członkowskich.

¹⁴ A. Greer, *Agricultural policy in Europe*, Manchester 2005; M. Hennis, *Globalization and european integration. The changing role of farmers in the Common Agricultural Policy*, Oxford 2005.

¹⁵ F. Dehousse, P. Timmerman, *The new context of the agricultural debate in Europe*, Egmont, Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 22/2008.

¹⁶ J.S. Marsh, S. Tarditi, *Cultivating a crisis: the global impact of the CAP*, „Consumers International and European Research into Consumer Affairs”, March 2003, s. 32.

Mimo tych pozytywów, unijna polityka rolna postrzegana jest jako „historyczny relikw”, który w niewielkim stopniu wpływa na ekonomiczny rozwój Europy.¹⁷

Wysoki poziom subsydiowania rolnictwa

Protekcjonizm sektora rolnego prowadzi do wydatkowania z budżetu unijnego i krajowych znaczących środków finansowych,¹⁸ choć rola rolnictwa w gospodarce ogółem zmniejsza się. Udział tego sektora w tworzeniu światowego PKB obniżył się z 1/10 w latach 60. XX w. do 1/30 w 2003 r. W krajach UE-25 odsetek ten wynosił w 2006 r. 2,1% PKB przy zatrudnieniu 4,4% (dane z 2002 r.). Spada również udział rolnictwa w wymianie handlowej na świecie (z 22% w 1970 r. do 9% w 2003). Jest to szczególnie widoczne w krajach rozwijających się (odpowiednio do podanych lat z 42 do 11%).¹⁹ Przeprowadzone dotychczas badania wyraźnie wskazują, że wysoki poziom subsydiowania rolnictwa w państwach o dużych dochodach prowadzi do poważnych zakłóceń bodźców ekonomicznych. Ma także szczególnie negatywny wpływ na kraje rozwijające się.²⁰

Brak skuteczności wykorzystywanych instrumentów polityki rolnej

Większość środków przeznaczanych na rolnictwo wydawanych jest nieefektywnie, a cele stawiane przed politykami rolnymi udaje się zrealizować w nieznacznym stopniu. Według badań OECD tylko 50% transferów, pochodzących od konsumentów i podatników, stanowi dodatkowy dochód gospodarstw rolnych.²¹ W przypadku stosowania wsparcia cen produktów rolnych, jedynie około 1/4 transferów przyczynia się do tworzenia dodatkowego dochodu gospodarstw rolnych. Wyższe ceny stymu-

¹⁷ A. Sapir i in., *An agenda for a growing Europe: Making the EU economic system deliver*, Report of an independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels 2003.

¹⁸ 0,97% PKB krajów OECD w latach 2005–2007, za: *Agricultural policies in OECD countries: at glance*, OECD, Paris 2008.

¹⁹ K. Anderson, W. Martin, *Agricultural trade reform and the Doha Development Agenda*, World Bank, Washington DC 2005, s. 2.

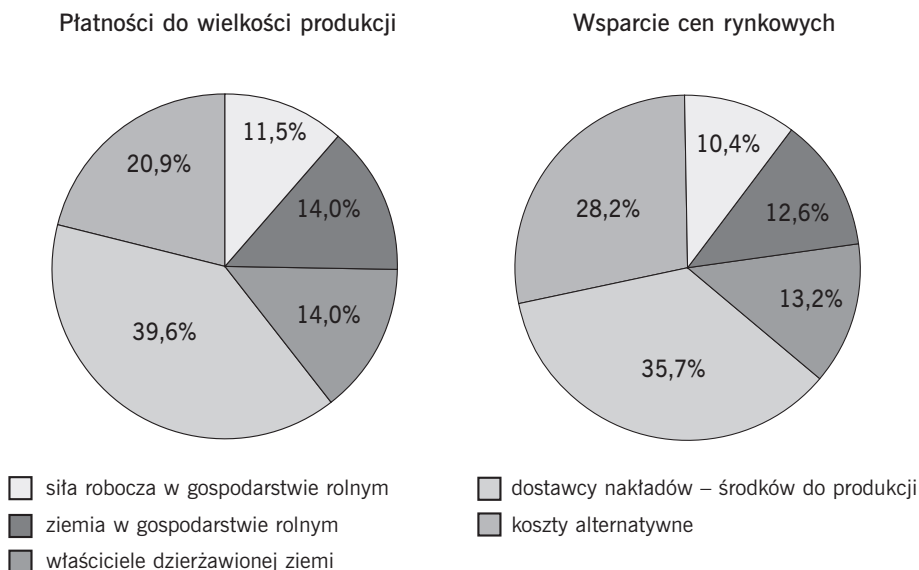
²⁰ Zob. np.: *Political economy of distortions to agricultural incentives: a global perspective, 1955–2007*, ed. K. Anderson, World Bank, Washington DC 2010.

²¹ S. Tangermann, *Farming support: the truth behind the numbers*, „Observer OECD”, March 2004.

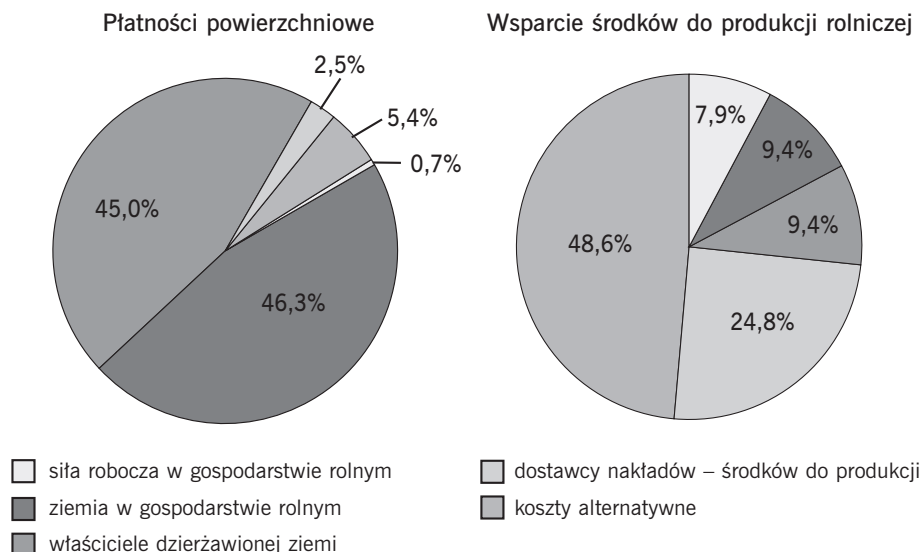
lują bowiem produkcję i tym samym wzrost nakładów, a przychody wracają do dostawców nakładów lub są kapitalizowane w cenie ziemi (rysunek 1.).

Niepowodzenie większości programów i instrumentów polityki rolnej polega na tym, że nie są kierowane do ściśle określonych kategorii gospodarstw w zależności od ich faktycznych potrzeb. W przypadku stosowania wsparcia cen rynkowych wielkość dofinansowania otrzymywanego przez rolnika jest bezpośrednio proporcjonalna do poziomu jego produkcji rolnej. Oznacza to, że większość pomocy trafia do rolników, którzy i tak uzyskują dochód z produkcji i sprzedaży swych wyrobów na rynku. W przypadku płatności powierzchniowych największe korzyści odnoszą właściciele ziemi, natomiast najmniejsze dzierżawcy, którzy zazwyczaj należą do najbiedniejszej grupy rolników. Według H. von Witzke i innych z każdego 1 euro wsparcia właściciel ziemi otrzymuje 0,67 euro, podczas gdy dzierżawca 0,33 euro.²²

Rysunek 1. Skuteczność transferu środków przeznaczanych na wsparcie dochodu rolniczego, na przykładzie różnych instrumentów polityki rolnej



²² H. von Witzke i in., *Effects of the EU Common Agricultural Policy and US farm policy on agricultural land markets*, The German Marshall Fund of the United States, 2007.



* Koszty alternatywne dotyczą utraconych dochodów w gospodarstwie z tytułu rezygnacji z innej działalności i zaangażowania ziemi oraz siły roboczej w wytwarzanie produktów wspieranych przez politykę rolną.

Źródło: *Agricultural policies in OECD countries: a positive agenda*, COM/AGR/TD/ WP(2002)19/FINAL, OECD, Paris, 6.11.2002.

Należy jednak podkreślić, że na ceny ziemi i dzierżawy wpływają także inne czynniki, np. ceny produktów rolnych i produktywność rolna, ekspansja infrastrukturalna i nacisk urbanizacyjny na określone obszary. Generalnie zatem im niższe ceny ziemi rolnej, tym większy wpływ WPR na ich wielkość (przykładem Finlandia i Szwecja). Natomiast w takich krajach jak Holandia i Irlandia, w których ma miejsce szybki wzrost i tak już wysokich cen ziemi rolnej, inne czynniki, nie WPR, odgrywają decydującą rolę.²³

Niestabilność dochodów rolniczych

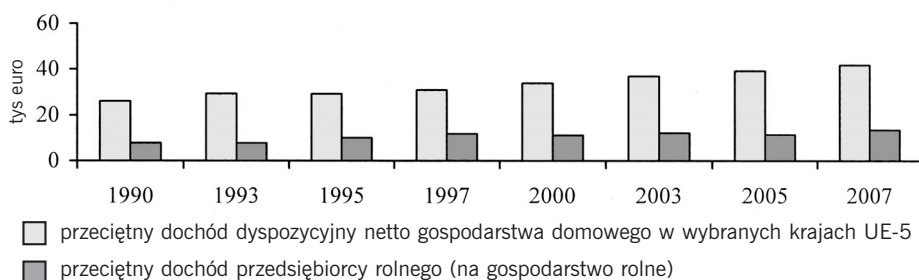
Zapewnienie dochodowości gospodarstwom rolnym stanowi dominujący cel polityk rolnych w wielu państwach. Interesujące, że w całym okresie wdrażania WPR nie sprecyzowano pojęcia „odpowiedni standard

²³ J. Swinnen i in., *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the Common Agricultural Policy*, CEPS, Brussels 2009.

życia” (*fair standard of living*) oraz „społeczność rolnicza” (*agricultural communities*). Trybunał Obrachunkowy w Specjalnym Raporcie²⁴ stwierdził, że do oszacowania skuteczności WPR konieczne jest precyzyjne określenie jej celu dochodowego.

Według Czekaja i Gradziuk²⁵ dochody z rolnictwa w krajach UE-15 były w latach 1990–2007 przeciętnie dwu – trzykrotnie niższe od dochodów gospodarstw domowych, przy czym dochody gospodarstw domowych wzrastały w całym okresie i podlegały mniejszym wahaniom niż te z rolnictwa (rysunek 2.).

Rysunek 2. Przeciętny dochód dyspozycyjny netto⁽¹⁾ gospodarstwa domowego oraz przeciętny dochód przedsiębiorcy rolnego (w przeliczeniu na gospodarstwo rolne) w wybranych krajach UE-15⁽²⁾ w latach 1990–2007 w cenach bieżących [w tys. euro]⁽³⁾



- 1) Dla Wielkiej Brytanii przyjęto przeciętny dochód dyspozycyjny brutto.
- 2) Ze względu na brak danych o dochodach gospodarstw domowych w bazie OECD pominięto:
w danych za rok 1990: Irlandię, Niemcy, Portugalię, Grecję i Luksemburg,
1993–2000: Irlandię, Portugalię, Grecję i Luksemburg,
2003–2007: Portugalię, Grecję i Luksemburg.
- 3) Do 1998 tys. ECU, 1999–2008 tys. euro.

Źródło: T. Czekaj, K. Gradziuk, *Analiza dochodowości gospodarstw rolnych na tle gospodarstw domowych w kontekście efektywności Wspólnej Polityki Rolnej UE*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE, Warszawa 2009.

²⁴ *Special Report no. 14/2003 on the measurement of farm incomes by the Commission Article 33(1)(b) of the EC Treaty, together with the Commission’s replies*, O.J., C 45, 20.02.2004, s.1–26.

²⁵ T. Czekaj, K. Gradziuk, *Analiza dochodowości gospodarstw rolnych na tle gospodarstw domowych w kontekście efektywności Wspólnej Polityki Rolnej UE*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE, Warszawa 2009.

Należy jednak podkreślić, że dochody z rolnictwa nie odzwierciedlają w pełni sytuacji rolniczych gospodarstw domowych, bowiem dochód z działalności rolnej jest tylko częścią dyspozycyjnego dochodu rolniczego gospodarstwa domowego. W wielodochodowym gospodarstwie domowym, jakim jest zazwyczaj gospodarstwo rolne, spadek dochodów z działalności rolniczej nie musi być równoznaczny ze spadkiem dyspozycyjnych dochodów gospodarstwa domowego.²⁶ W większości krajów członkowskich dochody dyspozycyjne rolniczych gospodarstw domowych są równe, a nawet wyższe od dochodów dyspozycyjnych gospodarstw domowych niezwiązanych z rolnictwem.²⁷ Pozarolnicze źródła dochodu w rolniczych gospodarstwach domowych mają tendencję rosnącą w najmniejszych i największych gospodarstwach. Proces ten ma szczególnie miejsce na obszarach gęsto zaludnionych, gdzie rozwinięta sieć komunikacyjna ułatwia znalezienie zatrudnienia poza rolnictwem.²⁸ Należy więc przypuszczać, że największym obecnie problemem gospodarstw rolnych nie jest poziom uzyskiwanych dochodów, lecz brak ich stabilności. W porównaniu z wynagrodzeniami w gospodarce narodowej UE-15 dochody rolnicze charakteryzowały się, przykładowo w latach 1995–1996 i 2006–2007, większym wzrostem, występowały jednak lata ze znaczącym ich spadkiem.

Uzależnienie rolników od wsparcia

Rolę stabilizatora dochodów rolniczych miały pełnić płatności bezpośrednie. Wraz ze zmianą subsydiowania rolników ze wsparcia cen rynkowych na płatności udział tych ostatnich w dochodzie rolniczym wzrastał (od 29% w 1998 r. do 38% w 2006).²⁹ Wprowadzone instrumenty towarzyszące, np. wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, stały się dodatkowym źródłem dochodu. W ten sposób doprowadzono do uzależnienia rolników od płatności. Sprawia to, że nie są oni zainteresowani innymi strategiami zabezpieczenia przed ryzykiem dochodowym i nie podejmują działań dostosowujących ich do sytuacji na rynku lub mających na celu dywersy-

²⁶ *Agricultural support, farm land values and sectoral adjustment; the implications for policy reform*, OECD, Paris 2007.

²⁷ B.H. de Frahan i in., *Farm household incomes and reforming CAP*, Paper presented at the 109th Seminar of the EAAE in Viterbo, Italy, 20–21.11.2008.

²⁸ *The role of agriculture and farm household diversification In the rural economy: evidence and initial Policy implications*, OECD, Paris 2009.

²⁹ *Agriculture. Main Statistics 2005–2006*, Pocketbook, Eurostat, European Commission, 2007.

fikację źródeł dochodu. Sztucznie podtrzymuje się więc funkcjonowanie gospodarstw, które w warunkach rynkowych prawdopodobnie by zbankrutowały.

Subsydiowanie tylko wybranych sektorów produkcji rolnej

Rolnicy uzyskują zróżnicowane korzyści z płatności bezpośrednich, co wynika głównie z odmiennego poziomu wsparcia poszczególnych sektorów rolnych. Przejście ze wsparcia cen rynkowych do płatności związanych z produkcją zmniejszyło wprawdzie intensywność produkcji, ale nie obniżyło negatywnego wpływu na strukturę produkcji. W roku 2003 najsilniej wspieranym sektorem w UE były uprawy polowe oraz mięsny chów bydła (odpowiednio 37,9 i 18,2% wszystkich wydatków na rolnictwo). Pozostałe sektory subsydiowano na znacznie niższym poziomie: w dziale roślinnym najwyżej wspierano wytwarzanie oliwy z oliwek (5,3%) oraz uprawę owoców i warzyw (3,5%), natomiast w dziale zwierzęcym – wytwarzanie mleka i produktów mlecznych (6,3%) oraz mięsa koziego i owczego (4,7%).³⁰ Wprowadzenie zasady pełnego oddzielenia płatności od produkcji (*decoupling*) wraz z reformą WPR w 2003 r. miało sprzyjać zmianie kierunków produkcji i nastawieniu rolników na potrzeby rynku, a nie subsydia. Równocześnie jednak reforma przewidywała wiele wyjątków pozwalających na stosunkowo swobodne wdrażanie tej zasady. Przyjęte rozwiązania oraz tendencja do zachowywania płatności związanych z produkcją w kolejnych reformach WPR (m.in. w ramach tzw. *health-check*) sprawiły, że nie zmienił się istotnie poziom wsparcia w uprzywilejowanych dotąd sektorach.

Nierównomierna dystrybucja płatności między rolnikami

Ustalone w ramach WPR kryteria przyznawania płatności bezpośrednich sprzyjają nierównomiernej ich dystrybucji między dużymi i małymi gospodarstwami, i tym samym w obrębie państw członkowskich i między nimi. Według danych Komisji Europejskiej około 80% płatności bezpośrednich trafia w UE-15 do 20% beneficjentów. Proporcje te w UE-10 są zbliżone, tj. około 39% płatności przyznawanych jest 93% beneficjentów.³¹ Często trafiają one nie do rolniczych gospodarstw rodzin-

³⁰Allocation of 2003 EU expenditure by Member State, European Commission, 2004, www.europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports-en.htm.

³¹New budget priorities for the Common Agricultural Policy, „EU Monitor” 40, Deutsche Bank Research, November 2006.

nych, lecz do międzynarodowych koncernów. Trzeba jednak pamiętać, że wprowadzenie płatności w latach 90. XX w. miało rekompensować spadek dochodów na skutek obniżki cen produktów rolnych. Jest więc oczywiste, że duże gospodarstwa, które produkowały więcej niż małe, były bardziej zagrożone utratą dochodów, dlatego otrzymywały wyższą rekompensatę. Obecnie, gdy płatności utraciły już swój pierwotny charakter, w pierwszej kolejności należałoby odpowiedzieć na pytanie, jaką powinny pełnić rolę, dopiero w drugiej kolejności zastanawiać się nad zmianą kryteriów ich dystrybucji.

Wysokie subsydiowanie określonych typów produkcji oraz dużych gospodarstw rolnych ma istotne konsekwencje regionalne. Subsidia pogłębiają różnice w dochodach: rolnicy z regionów uzyskujących najwyższe dochody otrzymują także największą pomoc w postaci płatności. Ten sposób dystrybucji płatności ogranicza nie tylko możliwości rozwojowe sektora rolnego, ale także skuteczność polityki regionalnej, w tym szanse na zrównoważony rozwój terytorialny w UE.³² Utrzymująca się od co najmniej kilku dekad, a po dwóch ostatnich rozszerzeniach UE jeszcze bardziej widoczna, niekompatybilność między subsydiami rolniczymi a dążeniami do większej ekonomicznej i społecznej spójności w UE powoduje, że legitymizacja WPR staje się coraz bardziej wątpliwa.

4. Czy likwidacja WPR jest odpowiednim rozwiązaniem?

Liczne zarzuty wobec funkcjonowania WPR wynikają głównie z nierównomiernych korzyści uzyskiwanych przez beneficjentów i płatników tej polityki. Przez wiele lat krajowi beneficjenci subsydiów WPR określani byli pośrednio jako państwa członkowskie, korzystające w zróżnicowany sposób z szerokiego zakresu cen interwencyjnych i wsparcia produkcji. Po wprowadzeniu płatności bezpośrednich dystrybucja wsparcia odbywa się w coraz większym zakresie przez koperty narodowe (pula środków finansowych przyznanych danemu państwu członkowskiemu), co powoduje, że efekty dystrybucji środków wydawanych w ramach WPR stają się bardziej widoczne,³³ a negocjacje finansowe między członkami UE coraz trudniejsze. Zarówno rozdział środków unijnych, jak i związk-

³² Zob. więcej: *CAP and the regions: territorial impact of Common Agricultural Policy*, eds. M. Shucksmith, K. Thomson, D. Roberts, Wallingford 2005.

³³ V. Zahrant, *Public money for public goods: winners and losers from CAP reform*, „ECIPE Working Paper” no. 8/2009.

szająca się (prawnie usankcjonowana) elastyczność ich wydawania w ramach państwa członkowskiego prowadzą do zaniku wspólnotowego charakteru polityki rolnej.

Wzrost protekcjonizmu rolnego

Likwidacja WPR wiąże się z przeniesieniem kompetencji dotyczących polityki rolnej na poziom państw członkowskich, czyli funkcjonowaniem, jak 50 lat temu, polityk krajowych. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie sektora rolnego w Unii, można oczekiwać powstania 27 różnych polityk, zmieniających się w zależności od znaczenia sektora rolnego w danym państwie, siły lobby rolnego, priorytetów krajowych i sytuacji gospodarczej. Różne polityki to odmienne rozwiązania systemowo-prawne, uniemożliwiające prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego UE. A właśnie zniesienie między państwami członkowskimi cel i ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie, ustanowienie wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich oraz systemu chroniącego przed naruszeniem konkurencji na rynku unijnym to niewątpliwie najważniejsze osiągnięcia integracyjne UE, którym podporządkowana jest również WPR. Działania podejmowane obecnie w Unii zmierzają do usuwania barier dla czterech swobód wymienionych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i unikania tworzenia nowych, a nie do deregulacji rynku wewnętrznego.

Całkowita rezygnacja z unijnej polityki rolnej jest więc mało prawdopodobna. Biorąc pod uwagę popularność paradygmatu zależności, nie należy się spodziewać likwidacji wsparcia rolnictwa, lecz wprowadzania w kolejnych latach innego rozwiązania, tj. stopniowej rezygnacji ze wspólnotowego finansowania tej polityki i przerzucania kosztów jej funkcjonowania na państwa członkowskie. Już obecnie w ramach I filaru WPR istnieje istotne zróżnicowanie poziomu subsydiowania sektora rolnego w różnych krajach unijnych, wynikające zarówno ze stosowania odmiennych stawek płatności na hektar, uwarunkowanych produkcją w okresie referencyjnym 2000–2002, jak i możliwością dodatkowego wsparcia niektórych gałęzi produkcji rolnej. Widoczny w ostatnich latach wzrost znaczenia II filaru WPR to stałe zwiększanie udziału państw członkowskich w dofinansowywaniu polityki rolnej. Wydatki unijne na ten filar w 2003 r. wynosiły 11% wszystkich wydatków WPR, natomiast w 2006 – już 19%. Gdy zostaną zrealizowane założenia perspektywy finansowej 2007–2013, udział wydatków na II filar WPR będzie wynosić 24%.³⁴

³⁴ S.H. Gay i in., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, Paper prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w ramach II filaru państwa członkowskie muszą, aby skorzystać ze środków unijnych, wyasygnować z budżetu krajowego od 25% (państwa i regiony, w których PKB wynosi mniej niż 75% średniej UE) do 45% (pozostałe kraje). Dodatkowym źródłem środków na rozwój obszarów wiejskich ma być modulacja płatności bezpośrednich. Istnieje zagrożenie, że postulowana przez niektóre kraje likwidacja I filaru i koncentracja na II filarze WPR będzie prowadzić w przyszłości do finansowania polityki rolnej wyłącznie z budżetów krajowych. Tendencje te są coraz bardziej widoczne w propozycjach Komisji Europejskiej, która – szukając środków na sfinansowanie nowych priorytetów UE – w kolejnej perspektywie finansowej 2014–2020 proponuje „zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich za finansowanie WPR i współfinansowanie płatności bezpośrednich ze środków krajowych”.³⁵

Paradoksalnie, brak wspólnotowego finansowania WPR może spowodować wzrost protekcyjności rolnej w Europie, a w konsekwencji także na świecie, przyczyni się bowiem do zróżnicowania poziomów wsparcia producentów rolnych w poszczególnych krajach. Początkowo głównie zamożniejsze państwa będą mogły pozwolić sobie na subsydiowanie rolników na dotychczasowym lub wyższym poziomie, lecz trend do zwiększania krajowych wydatków na rolnictwo będzie również obecny w mniej zamożnych państwach UE kosztem realizacji innych strategicznych celów gospodarczych. Bez wątpienia takie rozwiązanie może prowadzić do osłabienia konkurencyjności Unii na arenie międzynarodowej.

Za zachowaniem WPR przemawia potrzeba podtrzymywania ideowej konstrukcji UE, czyli dążenie do zachowania solidarności unijnej i realizacji celów spójnościowych. Unijna polityka rolna może sprzyjać wyrównywaniu różnic między regionami i krajami, o ile zmienią się kryteria dystrybucji środków finansowych, tzn. wsparcie będzie kierowane do ściśle określonych grup beneficjentów w ramach precyzyjnie zdefiniowanych programów.

Oslabienie konkurencyjności UE na arenie międzynarodowej

Dylemat dalszego istnienia WPR należy rozpatrywać głównie w kontekście uwarunkowań zewnętrznych, wpływających na konkurencyjność gospodarki unijnej i rozumianych znacznie szerzej niż zasady polityki

³⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A reform agenda for global Europe, The 2008/2009 EU Budget review, draft 6.10.2009, Brussels.*

handlowej wspólne dla całej UE, ale także pod kątem właściwego wykorzystania możliwości wynikających z globalizacji. Unia dopracowała się dobrze rozwiniętego systemu regulacji rynku wewnętrznego, opartego na wieloletnich doświadczeniach w harmonizowaniu różnych polityk państw członkowskich oraz poszukiwaniu rozwiązań, które umożliwiają rozwój handlu przy jednoczesnym zachowaniu określonych standardów. Utrzymanie wspólnotowej WPR daje UE większy wpływ na ustalenie reguł obowiązujących na całym świecie, ułatwiających unijnym eksport i gwarantujących, że importowane towary są bezpieczne dla unijnych konsumentów.³⁶ Bez wspólnej polityki UE w kwestiach rolnych nie byłby również możliwy jej wspólny głos na forum WTO. Pod znakiem zapytania stanąłby los dalszych negocjacji w sprawie liberalizacji międzynarodowego handlu, które i bez tych ograniczeń są niezmiernie trudne.

Mając na względzie konkurencyjność UE na rynkach światowych, można być pewnym, że Unia nie zrezygnuje z WPR, póki inne kraje rozwinięte gospodarczo, np. USA, będą subsydiować swoje rolnictwo. Negocjacje prowadzone na forum WTO zmieniają kierunki postrzegania stosowanych instrumentów, nie prowadzą jednak do szybkiej likwidacji tych, uważanych za najbardziej szkodliwe dla handlu międzynarodowego, choć liczne badania potwierdzają zróżnicowany efekt oddziaływania poszczególnych instrumentów na wzrost dobrobytu społeczeństw. Według OECD oraz Andersona i Valenzuela obniżenie płatności za ziemię (nieelastyczny dla podaży czynnik produkcji) powoduje znacznie mniejszy przyrost dobrobytu niż obniżenie płatności kapitałowych (włączając granty kapitałowe, koncesje w oprocentowaniu i płatności na zwierzęta).³⁷ Z kolei zmniejszenie subsydiów eksportowych wpływa na dobrobyt krajów rozwijających się na tyle, na ile wyższe ceny żywności na rynkach światowych zwiększają ich koszty ponoszone na jej import. Zdaniem Swinbanka i Trantera wprowadzony w UE w 2003 r. System Płatności Jednolitej nie odpowiada WTO-wskim wymogom Zielonej Księgi, umożliwia jednak zachowanie dotychczasowego poziomu wsparcia unijnego sektora rolnego.³⁸

³⁶ *The external dimension of the single market review*, European Commission, SEC (2007) 1519, Brussels, 20.11.2007.

³⁷ V. Zahrnt, *A Blueprint for Reform of the WTO Agreement on Agriculture*, „ECIPE Working Paper” no. 1/2009.

³⁸ A. Swinbank, R. Tranter, *Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?*, „Journal of International Law and Trade Policy” no. 1/2005, vol. 6, s. 47–61.

5. Propozycje zwiększenia wartości dodanej Wspólnej Polityki Rolnej

Zachowanie WPR, a przede wszystkim jej wspólnotowego charakteru, w dużej mierze zależy od dalszego rozwoju procesu integracji w UE w warunkach radykalnie zmienionego otoczenia międzynarodowego oraz pokryzysowych oczekiwań i aspiracji społeczeństwa unijnego. Znalazienie nowej formuły integracji, opartej na agendzie skoncentrowanej na strategicznych wyzwaniach oraz nowatorskim instrumentarium, to jedyny sposób, by Europejczycy chcieli uwierzyć w unijne instytucje, a państwa członkowskie zachowały narodową, regionalną i lokalną tożsamość, bez szkody dla europejskiej solidarności.³⁹

Wyzwania stojące przed UE i światem

Globalny rozwój ekonomiczny zostanie zdeterminowany w kolejnych dekadach dostępem do energii, żywności i wody. Produkcja ropy i gazu przez tradycyjnych dostawców powoli spada. Kraje mogące zwiększyć produkcję ropy leżą głównie w niestabilnych politycznie regionach świata. Należy więc przypuszczać, że nastąpi odchodzenie gospodarek światowych od wykorzystania ropy na rzecz gazu, węgla i innych alternatywnych źródeł energii. Jednak nowe technologie zastąpią tradycyjne nie wcześniej niż około 2035 r., bowiem nawet przy stosowaniu polityk wsparcia produkcji biopaliw, czystego węgla czy wodoru przejście na nowe technologie wymaga przynajmniej 25 lat.⁴⁰

Według szacunków Banku Światowego zapotrzebowanie na żywność zwiększy się o 50% w 2030 r. w wyniku wzrostu populacji światowej, podniesienia poziomu dobrobytu i zmiany preferencji dietetycznych przez zamożniejszą klasę średnią. Brak stałego dostępu do wody stanowi punkt krytyczny, a problem będzie coraz poważniejszy ze względu na szybką urbanizację (brak ziemi pod uprawy) i urodzenie się w ciągu najbliższych 20 lat około 1,2 mld ludzi.

Zmiany klimatyczne na świecie stanowią dodatkowy czynnik wpływający na niedostatek wody i żywności (zmniejszenie produkcji rolniczej). Ich oddziaływanie będzie jednak zróżnicowane regionalnie. Największe spadki produkcji rolniczej mogą być widoczne w krajach rozwijających się,

³⁹ *Europe stać na więcej, Nowa agenda dla Unii Europejskiej*, Raport demosEUROPA, Warszawa 2009.

⁴⁰ *Global Trends 2025: A transformed world*, National Intelligence Council, Washington, November 2008.

głównie w subsaharyjskiej Afryce. Państwom tym straty w rolnictwie grożą zachwianiem bytu gospodarczego, bowiem większość ludności utrzymuje się z rolnictwa, a znaczna liczba żyje na granicy ubóstwa.

Problemy te, choć istotne, nie mają dla UE tak fundamentalnego znaczenia, jak zmiany demograficzne zachodzące w Europie. Najważniejszym problemem Unii jest struktura wiekowa społeczeństwa. Jeśli nie zostanie zmieniona polityka społeczna lub zwiększony dopływ imigrantów, w 2050 r. na 100 osób czynnych zawodowo przypadają będzie aż 85 korzystających ze świadczeń emerytalnych.⁴¹

Realizacja nowych wyzwań, które umożliwią poprawę konkurencyjności gospodarki unijnej w stosunku do potęg Chin i Indii (wiek XXI jest uważany za wiek Azji), wymaga znaczących środków finansowych i wzrostu wpłat państw członkowskich do budżetu unijnego. Według szacunków, przy założeniu linearnych tendencji rozwojowych, w 2050 r. dochód państw UE będzie stanowił połowę dochodu narodowego Chin. Biorąc pod uwagę dotychczasowe podejście do budżetu unijnego płatników netto oraz ciągłe próby obniżenia składek członkowskich, trudno być jednak optymistą. Dopiero powstanie nowego przywództwa unijnego, a także wzmocnienie poczucia współodpowiedzialności społeczeństwa unijnego za UE, może doprowadzić do korzystnych zmian finansowych. Podjęte przez Komisję Europejską próby reformy budżetu,⁴² zmierzające do sformułowania nowych priorytetów oraz rekonstrukcji polityk unijnych, wydają się krokiem w dobrym kierunku, o ile uzyskają poparcie wszystkich państw członkowskich.

Prorozwojowa rola polityki rolnej UE

Obecnie podejmowane są próby wpisania WPR w nurt realizacji zadań stojących przed UE w najbliższych latach. Przypisywane tej polityce coraz to nowe funkcje powodują jednak jej rozmycie i stopniowe podporządkowanie innym politykom wspólnotowym. WPR coraz częściej przegrywa, gdy trzeba wesprzeć ważniejszy dla interesów UE projekt Galileo czy działania służące jej zabezpieczeniu energetycznemu. Tylko WPR z jasno sprecyzowanymi celami i wsparciem adresowanym do konkretnych grup beneficjentów, realizujących te cele, może przetrwać.

Podstawową funkcję sektora rolnego stanowi produkcja żywności. Obserwowany w ostatnich latach wzrost jej cen na rynkach światowych,

⁴¹ *Global Trends 2025: A transformed world*, op.cit.

⁴² *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A reform agenda for global Europe...*, op.cit.

na skutek niekorzystnych warunków klimatycznych oraz wzrastającego zapotrzebowania na żywność, paszę dla zwierząt i energię w dynamicznie rozwijających się krajach Azji i Ameryki Południowej, pokazał, jak istotna jest rola rolnictwa właśnie jako dostarczyciela żywności, gwarantującego strategiczne bezpieczeństwo UE.

Starzejąca się populacja ludności w Europie, urbanizacja i tym samym zmniejszająca się powierzchnia gruntów przeznaczonych na cele rolnicze, spadek wydajności roślin i zwierząt oraz zmiany klimatyczne będą powodować obniżenie produkcji żywności w UE w kolejnych latach. Najlepszym rozwiązaniem jest wzrost produktywności rolnictwa, który można osiągnąć przez finansowanie badań oraz wdrażanie innowacji. Szczególną rolę do odegrania mają nowe technologie, np. GMO i nanotechnologia, które mogą przekształcić rolnictwo w nowoczesny sektor gospodarki unijnej, konkurencyjny na rynku globalnym.

Oprócz żywności rolnictwo powinno dostarczać surowców dla celów nieżywnościowych. Według Komisji Europejskiej przyszłość należy do takich wiodących inicjatyw rynkowych jak rozwój produktów a) wytwarzanych na bazie roślin lub drzew (*bio-based products*), np. bioplastików, enzymów, farmaceutyków, b) wykorzystywanych w ramach recyklingu lub c) jako odnawialne źródła energii.⁴³

Nowoczesne rolnictwo wymaga nowoczesnej polityki rolnej. Czy WPR jest taką polityką? Komu ma faktycznie służyć? Rolnikom, by zabezpieczyć ich dochody przed fluktuacją cen na rynkach rolnych? Konsumentom, by dostarczyć zdrową, w racjonalnej cenie żywność? A może mieszkańcom wsi, by przyspieszyć rozwój obszarów wiejskich i zmniejszyć lukę cywilizacyjną między wsią a miastem? Ewolucja WPR wskazuje na wzrastające preferencje dla paradygmatu wielofunkcyjności jako reakcję na paradygmaty zależności i konkurencyjności. Interesujące, że wraz z reformą 2003 r. nie nastąpiła jednak redystrybucja płatności według poziomu produkowanych przez rolników dóbr publicznych. Nawet model historyczny czy regionalny Systemu Płatności Jednolitej nie powiązał płatności z produkcją dóbr publicznych.⁴⁴

Nowe wyzwania związane z badaniami i rozwojem, bezpieczeństwem żywnościowym i energetycznym oraz z adaptacją do zmian klimatycznych należy zaliczyć do kategorii dóbr publicznych o charakterze ponadpokoleniowym.⁴⁵ Wzmacnianie prorozwojowej roli WPR w długofalowej perspektywie wymaga zatem wyraźnego uznania znaczenia dóbr

⁴³ *A lead market initiative for Europe*, European Commission, COM (2007)860 final, Brussels, 21.12.2007.

⁴⁴ C. Daugbjerg, A. Swinbank, *Explaining the health check...*, op.cit., s. 12.

publicznych w strukturze wsparcia producentów rolnych. Działania i programy umiejscowione w II filarze WPR, często utożsamiane z dobrami publicznymi, służą głównie wspieraniu zróżnicowanych grup rolników, stanowiąc dodatkowe – obok płatności pierwszofilarowych – źródło dochodu. Kluczowa jest zatem zmiana sposobu myślenia o obszarach, które warto brać pod uwagę, by zwiększyć efektywność wytwarzania dóbr publicznych w rolnictwie. Paradigmat wielofunkcyjności, choć w warstwie opisowej bardzo słuszny, koncentruje się na zróżnicowanych celach i w konsekwencji nie sprzyja dostarczaniu tych dóbr, które w największym stopniu mogłyby przyczynić się do długotrwałego wzrostu gospodarczego w UE. Instytucje unijne i państwa członkowskie nie podjęły dotąd próby określenia katalogu dóbr publicznych oraz kryteriów służących ich wycenie. Rozpoczynająca się debata nad przyszłością WPR jest zatem doskonałą okazją, by podjąć dyskusję na ten temat i odpowiedzieć na pytanie, które dobra publiczne w ramach WPR warto wspierać w pierwszym rządzie.

Patrząc z perspektywy długoterminowej, dalej niż kolejna perspektywa finansowa na lata 2014–2020, należy zgodzić się z tymi, którzy wskazują potrzebę realizacji polityki ukierunkowanej na precyzyjnie zdefiniowane cele i dostosowane do nich instrumenty, jako polityki bardziej skutecznej pod względem uzyskiwanych efektów i ponoszonych kosztów niż adresowana do wielu beneficjentów. Takie przykłady mamy już w ramach WPR w przypadku programów rolno-środowiskowych.⁴⁵

Przyszła WPR, jeśli ma pełnić prorozwojową rolę w UE, powinna ewolucyjnie zmierzać w kierunku polityki celowej (*targeting policy*), która będzie wspierać tylko ściśle określone obszary działania i specyficzne grupy rolników. Zakładając fundamentalną zmianę priorytetów UE i przeznaczanie coraz większych środków na badania i rozwój, trzeba oczekiwać, że w ramach WPR zostanie stworzone nowe instrumentarium umożliwiające realizację właśnie takich zadań. Idea ta promuje rozwój wspólnych projektów publicznego i prywatnego sektora, które przez np. klastry grup producenckich, firm przemysłu rolno-spożywczego

⁴⁵ Niektóre ze wskazanych dóbr odpowiadają bardziej definicji dóbr związanych ze wspólnymi zasobami (*common-pool resources*). W obu jednak przypadkach mamy do czynienia z zawodnością rynku, która wymaga odpowiedniej reakcji ze strony państwa. Brak wsparcia państwowego dla tego typu dóbr prowadzi do wyczerpywania się ograniczonych zasobów oraz, w konsekwencji, do kryzysu. Państwo może wspierać dobra publiczne w ramach różnych polityk, rozkładając w ten sposób koszty subsydiów na rozmaite grupy społeczne.

⁴⁶ *Synthesis report: policy design and implementation*, OECD, Paris 2008.

i ośrodków badawczych mają szansę współtworzenia takiej unijnej gospodarki, która stanie się bardziej konkurencyjna pod względem wartości dodanej dostarczanych produktów i usług.

6. Wnioski

Możliwości zwiększenia wartości dodanej WPR zależą przede wszystkim od wypracowanego przez państwa członkowskie konsensusu w sprawie długofalowych priorytetów Unii oraz poziomu i sposobu ich finansowania. Konieczne jest zatem podjęcie szerszej dyskusji na temat pożądanego paradygmatu dla unijnej polityki rolnej w długiej perspektywie czasu. Historia WPR dowodzi, że paradygmat zależności rolnictwa nie prowadzi do społecznie poświadczonych efektów. Nagromadzone przez lata negatywne doświadczenia oraz presja otoczenia międzynarodowego sprawiły, że państwa członkowskie UE zdecydowały się ostatecznie na wprowadzenie istotnych zmian w WPR. Nastąpiło odejście od najbardziej protekcyjnych i zniekształcających handel międzynarodowy instrumentów wsparcia. Jednak paradygmat rolnictwa wielofunkcyjnego, przedstawiany często jako alternatywa dla paradygmatu zależności i oficjalnie promowany przez Komisję Europejską, wykorzystywany jest głównie do uzasadnienia podtrzymywania nieefektywnych form wsparcia sektora rolnego. Wszystko więc wskazuje, że paradygmaty, na których opiera się WPR, nie sprzyjają realizacji celów strategicznych Unii – zwiększaniu konkurencyjności na arenie międzynarodowej, rozwijaniu gospodarki opartej na wiedzy i dostosowywaniu się do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych (takich jak zmiany klimatu, czynniki demograficzne, bezpieczeństwo żywnościowe i energetyczne, biozagrożenia oraz inne procesy o charakterze globalnym).

Bez radykalnej zmiany sposobu myślenia o WPR oraz bez radykalnych reform odbudowa legitymizacji unijnej polityki rolnej jest niemożliwa. Utrzymywanie status quo prowadzi do coraz większej marginalizacji tej polityki w UE. Jest także równoznaczne ze zgodą na jej ukrytą renacjonalizację. Dzisiejsza WPR obciążona jest sporym bagażem błędów z przeszłości, które często są mechanicznie powielane. Sprzyjają temu specyficzne procedury decyzyjne w jej ramach oraz nadmiernie zróżnicowane preferencje narodowe państw członkowskich w obszarze rolnym. Zwiększanie wartości dodanej wymaga zatem fundamentalnych zmian w systemie podejmowania decyzji w zakresie WPR. Obecne struktury podtrzymują logikę ustalania celów Wspólnej Polityki Rolnej na podstawie bilansów budżetowych netto państw członkowskich. Obok prze-

starzałych paradygmatów są głównym czynnikiem ograniczającym możliwości budowania jej prorozwojowej roli.

Mimo znacznie nadwątlonej reputacji, WPR – finansowana solidarnie z budżetu wspólnotowego – jest potrzebna UE. Kluczową kwestią pozostaje zgoda wszystkich państw członkowskich na odejście od regresywnych płatności oraz wprowadzenie zasad polityki celowej, pozwalającej na lepsze adresowanie wsparcia z budżetu wspólnotowego. Zwiększanie znaczenia WPR w UE, w tym promowanie jej prorozwojowej roli, wymaga ściślejszej integracji z polityką badań i rozwoju. To obecnie jeden z najbardziej obiecujących kierunków działań. Tylko dobrze zaprojektowana polityka, skierowana do określonych grup beneficjentów, integrująca podmioty sektora rolno-spożywczego ze światem nauki oraz uznająca zasadność wspierania dóbr publicznych w ramach ściśle zdefiniowanego katalogu, będzie w stanie odpowiadać na nowe wyzwania, przed którymi stoi UE.

Abstract

How to restore the legitimacy of the Common Agricultural Policy?

Discussion paper on the future of the CAP beyond 2013

The present article aims to show the potential for increasing the legitimacy and the value-added of the Common Agricultural Policy which - through departure from the redistributive logic and thanks to well-planned and carefully chosen reform paths - could contribute to enhancement of the EU's competitiveness on global markets. It is argued that paradigms on which the CAP has relied do not serve strategic goals of the EU, such as development of a knowledge-based economy or adjustment to dynamically changing external world. The maintenance of the status quo leads to growing marginalisation of this policy in the EU. It is also tantamount to a consent to a hidden re-nationalisation of the CAP. Hence, it is necessary to phase-out regressive payments and instead to introduce principles of a targeting policy, allowing for better allocation of resources from the common budget and for deeper integration of the CAP with research and development policies. At present this is one of the most promising courses of action. Only a well-designed policy, directing support to specific groups of beneficiaries, merging the agri-food sector with the world of science and recognising the need for supporting public goods within a precisely defined catalogue, will be able to respond to new challenges facing the EU.