



OSPODARKA NARODOWA

1-2
(209-210)
Rok XX
styczeń-luty
2009

Jerzy WILKIN*

Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej¹

Wstęp

Uruchomienie systemu oddziaływania publicznego na daną dziedzinę życia gospodarczego czy społecznego poprzez instrumenty polityki jest efektem wyboru publicznego, a więc decyzją podjętą w ramach systemu politycznego i przez instytucje polityczne. W naukach społecznych, a zwłaszcza w ekonomii, decyzje podejmowane w sferze społeczno-gospodarczej dzieli się zazwyczaj na dwie części: pierwsza obejmuje decyzje podejmowane przez jednostki ludzkie i podmioty gospodarcze oraz społeczne (np. NGOs), kierujące się własnymi preferencjami i możliwościami w reakcji na bodźce wewnętrzne i zewnętrzne, zwłaszcza te płynące z rynku oraz druga, obejmująca decyzje podejmowane przez podmioty sfery politycznej, działające w imieniu społeczeństwa (rządy, parlamenty, organy unijne, samorządy terytorialne itp.). Stosunkowo do niedawna (do lat 60.) ekonomia zajmowała się prawie wyłącznie tą pierwszą grupą decyzji i mechanizmów na nie wpływających. Była to więc ekonomia konsumenta i producenta działających w środowisku rynkowym i podejmujących decyzje pod wpływem mechanizmu cenowego (przy założeniu, że człowiek działa jako *homo oeconomicus*). W latach 60. i 70. XX wieku przedmiot ekonomii uległ znacznemu poszerzeniu, bowiem objął także tę drugą sferę decyzji. Powstała w ten sposób nowa część teorii ekonomii, nazywana teorią wyboru publicznego (*public choice theory*) bądź ekonomiczną teorią polityki². To wyraźne rozszerzenie zainteresowań ekonomii jest bardzo ważne, ponieważ we współczesnych krajach wysoko rozwiniętych instytucje sfery publicznej dzielą

* Autor jest pracownikiem Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Artykuł wpłynął do redakcji w grudniu 2008 r.

¹ Artykuł ten oparty jest w znacznym zakresie na ekspertyzie wykonanej przeze mnie na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

² Charakterystykę tego nurtu współczesnej ekonomii można znaleźć w pracy: [Wilkin, 2005].

prawie 50% produktu krajowego brutto. Niezbędna jest więc ekonomiczna analiza także tej części wykorzystania PKB. Ważnym polem zainteresowań teorii wyboru publicznego jest badanie działalności grup interesu i tzw. koalicji dystrybucyjnych oraz ich wpływu na funkcjonowanie gospodarki i państwa. Grupy te dążą do stworzenia korzystnych dla siebie decyzji legislacyjnych i przejęcia możliwie dużej części środków publicznych (jest to zjawisko określane mianem „aktywnego poszukiwania renty” bądź „pogoni za rentą” – *rent-seeking activity*). Działalność lobby rolniczego i siła farmerów jako specyficznej grupy interesów jest dość często przytaczana, jako przykład powyższego zjawiska. Teoria grup interesu głosi m.in., że małe grupy mają większe szanse stać się skutecznymi grupami nacisku niż grupy duże. Rolnicy, kiedy stanowili dużą część (a nawet większość) ogółu pracujących, byli słabą i niezorganizowaną siłą społeczną; natomiast gdy stanowią 1-5% zatrudnionych, jak to obecnie ma miejsce w krajach wysoko rozwiniętych, są dobrze zorganizowaną i niezwykle skuteczną grupą interesów³. Poprawa sytuacji dochodowej farmerów, co jest najważniejszym celem lobby rolniczego, umożliwia im jednocześnie finansowanie dobrze działających organizacji rolniczych. Lobby farmerskie jest też wspierane przez grupy interesu związane z zaopatrywaniem rolników przez środki produkcji oraz przez inne ogniwa agrobiznesu. Tworzy się w ten sposób koalicja dystrybucyjna zainteresowana transferem środków dla rolnictwa. Dość dobrze znanym faktem jest to, iż stosunkowo niewielka część środków publicznych przeznaczonych na wspieranie rolnictwa ostatecznie trafia do kieszeni rolnika. Odsetek ten, w zależności od formy wsparcia i kraju, wynosi od 10% do 50%⁴. Napływ dodatkowych środków finansowych do rolnictwa i wywołany tym wzrost popytu na środki produkcji (a także na inne produkty) wywołuje wzrost cen tych środków i przepływ wsparcia publicznego do podmiotów, które nie były jego adresatem. To zjawisko widoczne też było w Polsce po przystąpieniu naszego kraju do UE i uruchomieniu płatności bezpośrednich dla rolników. Od 2004 roku szybko rosną ceny ziemi rolnej (15-30%) rocznie, a średni czynsz dzierżawny w Agencji Nieruchomości Rolnych wzrósł w latach 2003-2006 o 60% (Analiza 2007, s. 303). Stosunkowo szybko rosną też ceny środków produkcji dla rolnictwa.

W ostatnich kilkunastu latach obserwuje się renesans metody analizy zjawisk ekonomicznych, charakterystycznej dla ekonomii politycznej. Ekonomia polityczna zajmuje się badaniem zjawisk ekonomicznych w kontekście społeczno-politycznym. Analizuje uwarunkowania instytucjonalne procesów gospo-

³ Mechanizm ten jest opisany m.in. w klasycznej pracy z dziedziny teorii grup interesu: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups* [Olson, 1971].

⁴ Płatności bezpośrednie związane z powierzchnią gruntów powiększają cenę ziemi (kapitalizacja płatności) i trafiają do jej właścicieli. W wielu krajach UE duża część ziemi, a niekiedy większość, uprawiana jest nie przez jej właścicieli, lecz dzierżawców. OECD szacuje, iż nawet 90% płatności obszarowych może trafiać ostatecznie do właścicieli ziemi poprzez wzrost czynszów dzierżawnych i wzrost ceny ziemi. Z kolei wsparcie cen rolnych poprzez Wspólną Organizację Rynków (czyli podtrzymywanie cen rolnych) też w większości trafia do producentów środków produkcji dla rolnictwa (ok. 36%) i do właścicieli ziemi [Farm, 2003].

darczych, a także znaczenie aktywności państwa dla tych procesów. Ważnym obszarem zainteresowań ekonomii politycznej jest kwestia podziału dochodów i bogactwa, będąca rezultatem procesów gospodarczych. Ekonomia polityczna ma w dużym zakresie charakter interdyscyplinarny; poza metodami i kategoriami wypracowanymi na gruncie ekonomii posługuje się także dorobkiem metodologicznym i empirycznym innych nauk społecznych: socjologii, prawa, psychologii społecznej, historii i nauk politycznych⁵. Perspektywa badawcza ekonomii politycznej jest dobrym sposobem analizy złożonych zjawisk o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, takich jak ustanowienie, ewolucja, funkcjonowanie i rezultaty Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. W przypadku tej polityki mamy do czynienia z typowymi obszarami zainteresowań ekonomii politycznej: wyboru publicznego, interwencjonizmu państwowego (oraz unijnego), oddziaływania grup interesu i konfliktu interesów, silnie zróżnicowanego rozkładu korzyści z realizacji tej polityki i społeczno-ekonomicznych skutków tego zjawiska oraz wiele innych. Kształtowanie się i ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej doczekały się wielu opracowań pisanych z punktu widzenia ekonomii politycznej. Za jedną z najciekawszych należy uznać pracę F.A. van der Zee: „Political economy models and agricultural policy formation: empirical applicability and relevance for the CAP” [Zee, 1997].

Wspólna Polityka Rolna jak efekt wyboru publicznego i rola płatności bezpośrednich w tej polityce

Polityka rolna, realizowana na szczeblu krajowym czy ponadnarodowym (unijnym) jest rodzajem polityki sektorowej, a więc takiej polityki publicznej, której cele nakierowane są na rozwiązanie problemów, których nie rozwiązuje swobodnie funkcjonujący mechanizm rynkowy⁶. Są to problemy określonego sektora (działu) gospodarki, a w naszym przypadku – rolnictwa. W gospodarkach rynkowych, uruchomienie określonej polityki sektorowej (np. rolnej czy przemysłowej), budzi na ogół duże opory większości ekonomistów; którzy wskazują na niekorzystne skutki takiej polityki dla efektywności wykorzystania zasobów produkcyjnych. Uruchomienie polityki sektorowej, a więc stworzenie określonemu działowi gospodarki uprzywilejowanych warunków rozwoju jest zazwyczaj efektem działania silnych grup interesu bądź wykazania, że istnieją ważne przesłanki ekonomiczne, społeczne czy polityczne do podjęcia działań korygujących czy uzupełniających funkcjonowanie mechanizmu rynkowego. Bardzo często punktem wyjścia do dyskusji o zasadności interwencji państwa

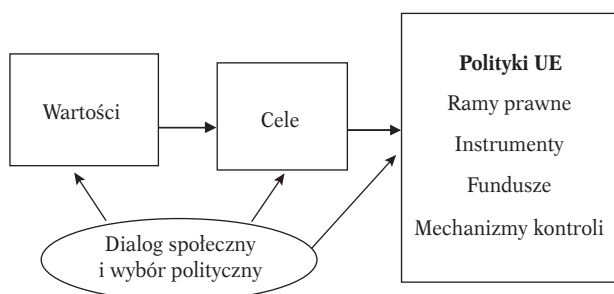
⁵ Dobrym przeglądem podstaw metodologicznych i głównych nurtów ekonomii politycznej jest książka: (Caporaso, Levine 1993), a wysoko cenionym wykładem tzw. neoklasycznej ekonomii politycznej jest praca: [Persson, Tabellini, 2002].

⁶ W ekonomii przyjmuje się dość często podział rodzajów polityki gospodarczej na: 1) politykę kształtowania ładu gospodarczego, czyli tworzenie ram instytucjonalnych dla działalności gospodarczej; 2) polityki makroekonomiczne (fiskalna i monetarna); 3) polityki mikroekonomiczne (rolna, przemysłowa, handlowa, transportowa itp.).

w gospodarce; w tym poprzez określony rodzaj polityki, jest zjawisko zawodności rynku (*market failure*). Przejawem takiej zawodności jest np.: pojawienie się praktyk monopolistycznych, niekorzystne efekty zewnętrzne gospodarowania (np. zanieczyszczenia środowiska), niesprawiedliwy podział efektów gospodarowania i niestabilność (kryzysy, bezrobocie, inflacja itp.).

Animatoryzy danego rodzaju polityki odwołują się na ogół do określonych społecznych wartości, które chcą realizować poprzez tę politykę. Przejście od wartości do implementacji polityki w systemie demokratycznym jest procesem skomplikowanym, wymagającym zaangażowania wielu publicznych instytucji i przeprowadzenia dialogu społecznego. Zależności te pokazuje poniższy rysunek:

Rysunek 1. Wartości a polityka



Źródło: opracowanie własne

Odwołanie do wartości znajduje się w każdym ważniejszym akcie prawnym kształtującym ramy instytucjonalne Unii Europejskiej. Wiele takich wartości wymienionych było w projekcie Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy (powszechnie nazywanym Konstytucją Unii Europejskiej), który nie został ostatecznie przyjęty przez wszystkie kraje członkowskie, ale większość jej zapisów znalazła się w Traktacie Lizbońskim z grudnia 2007 r. W projekcie Konstytucji UE w Artykule 1-2 pt. „Wartości Unii” zapisano: *Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn* [Konstytucja, 2005, s. 13]. W preambule Traktatu Lizbońskiego zapisano: *Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają wartości stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawa* [Traktat, 2007].

Wspólna Polityka Rolna (WPR), której początek dał Traktat Rzymski z 1957 roku, ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, była efektem wyboru publicznego rządów sześciu krajów zdecydowanych, by podjąć działania sprzy-

jające realizacji następujących wartości i celów związanych z funkcjonowaniem rolnictwa i jego roli w społeczeństwach europejskich:

- bezpieczeństwo żywnościowe dla konsumentów;
- stabilizacja rynku rolnego;
- sprawiedliwy udział rolników w dochodach generowanych przez gospodarke;
- wzmocnienie produktywności i konkurencyjności producentów rolnych;
- dostępność żywności po umiarkowanych cenach.

Wspólna Polityka Rolna, podobnie jak i inne formy współpracy wewnątrz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), miały sprzyjać nie tylko integracji ekonomicznej, ale także politycznej, ograniczając źródła konfliktów, które wcześniej doprowadziły do II wojny światowej. Zasadnicze znaczenie dla integracji europejskiej miały stosunki między Francją a Niemcami. Francja, jako największy producent rolny w Europie, była zainteresowana otwarciem rynku niemieckiego na swoje produkty rolne, natomiast Niemcy dążyły do zniesienia barier na eksport produktów przemysłowych do Francji i innych krajów europejskich. Wielka Brytania też była zainteresowana wzrostem własnej produkcji rolnej i umocnieniem bezpieczeństwa żywnościowego, mając na uwadze doświadczenia II wojny światowej i duże ujemne saldo obrotów artykułami rolno-żywnościowymi.

U podstaw WPR leżało też wiele przesłanek związanych z kształtowaniem się tzw. kwestii rolnej w państwach europejskich i dość powszechnie podzielanym przekonaniem o potrzebie szczególnego traktowania rolnictwa jako specyficznego działu gospodarki narodowej. Te wartości i przekonania okazały się trwałym fundamentem WPR i przyczyniły się do zdominowania budżetu wspólnotowego przez wydatki związane z finansowaniem polityki rolnej.

Na utrzymywanie szczególnej pozycji WPR w wydatkach wspólnotowych ważne znaczenie miał mechanizm podejmowania decyzji we Wspólnocie. Był to mechanizm oparty na jednomyślności. Niewielka początkowa liczba krajów należących do EWG i zbliżony ich poziom rozwoju gospodarczego umożliwiał kontynuowanie tego systemu przez wiele lat. W takiej sytuacji uprzywilejowana pozycja rolnictwa w budżecie Wspólnoty mogła się utrzymać. Sytuacja w tym względzie zaczęła się zmieniać wraz z poszerzaniem się Wspólnoty, różnicowaniem poziomu rozwoju krajów członkowskich i interesów tych krajów. Szczególnie ważnym czynnikiem przyspieszającym te zmiany było rozszerzenie Wspólnoty w 2004 r. o 8 byłych krajów socjalistycznych i o dwa dalsze w 2007 r. W latach 90. i w obecnej dekadzie następuje bardzo silne różnicowanie się stanowisk w sprawach przyszłości WPR. Skrajnym przypadkiem jest postulat likwidacji tej polityki, z zachowaniem jedynie niektórych elementów w odniesieniu do ochrony środowiska i rozwoju obszarów wiejskich, zaprezentowany w koncepcji brytyjskiej, przedstawionej w grudniu 2005 r.

Zmienia się też pozycja komisarza ds. rolnictwa w Komisji Europejskiej. Aż do rozszerzenia Unii o 10 nowych krajów członkowskich w 2004 r. było to najbardziej wpływowe stanowisko wśród komisarzy. Dysponował on największym budżetem i największą grupą współpracowników w całej KE. Rozszerzenie UE do 27 członków, zwiększenie liczby komisarzy oraz względne zmniejszenie

budżetu WPR istotnie zmieniło znaczenie i siłę oddziaływania komisarza ds. rolnictwa.

Wspólnotowość polityki rolnej miała większe znaczenie w pierwszych trzech dekadach istnienia EWG, bowiem polityka ta opierała się przede wszystkim na wspólnej organizacji rynków rolnych, gdzie kluczową rolę odgrywały środki polityki handlowej, zwłaszcza ceny instytucjonalne⁷. Wspieranie dochodów rolniczych odbywało się przy pomocy wysokich, administrowanych cen oraz skupowania i przechowywania nadwyżek produktów rolnych. Ten rodzaj polityki wymagał dyscypliny i ścisłej koordynacji działań krajów członkowskich. Było to naturalne podłoże dla rzeczywiście wspólnej polityki rolnej.

Od początku lat 90. zmniejsza się znaczenie instrumentów taryfowych i cen instytucjonalnych na rzecz instrumentów wsparcia bezpośredniego, zwłaszcza przez płatności bezpośrednie coraz bardziej oderwanych od poziomu aktualnej produkcji (*decoupling*). Obniżane są cła na produkty rolne sprowadzane na teren Wspólnoty, chociaż nadal pozostają one na stosunkowo wysokim poziomie. Liberalizacja obrotów handlowych i otwieranie się rynku europejskiego na konkurencję globalną sprawia, iż ceny i dochody rolnicze na terenie UE będą coraz silniej determinowane sytuacją na rynku światowym i stopniem przygotowania rolnictwa krajów unijnych do efektywnej konkurencji na rynku. Rolnictwo na terenie UE jest silnie zróżnicowane, także pod względem poziomu jego konkurencyjności tak na rynku unijnym, jak i światowym. Osłabianie znaczenia protekcyjnych instrumentów cenowo-taryfowych na obszarze Unii będzie działało w kierunku dalszego różnicowania się sytuacji dochodowej i pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych między krajami członkowskimi, regionami i typami gospodarstw. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że sytuacja gospodarstw rolnych w tzw. starych krajach członkowskich (UE-15) i nowych (przyjętych do Unii w 2004 i 2007 r.) jest diametralnie odmienna. Rolnictwo krajów tej pierwszej grupy było nieprzerwanie wspierane przez prawie 40 lat istnienia WPR, co umożliwiło ich modernizację techniczną i restrukturyzację, czyniąc ten sektor gospodarki lepiej przygotowanym do stawienia czoła konkurencji globalnej niż w krajach, które stosunkowo niedawno przystąpiły do Unii. Znajduje to także odbicie w stosunku poszczególnych krajów do reformy WPR, polegającej na zmniejszeniu wydatków wspólnotowych na rolnictwo i otwierania go na konkurencję globalną. W kierunku tym skłonne są zmierzać nie tylko takie kraje, jak Wielka Brytania i Holandia, ale także Niemcy i Francja, które broniły do niedawna tradycyjnej polityki rolnej UE.

Dla mechanizmu politycznego podejmowania decyzji w UE, w tym alokacji środków na potrzeby polityki rolnej ważne znaczenie ma pojawienie się nowych silnych grup interesów i podmiotów opiniotwórczych, wpływających na decyzje podejmowane na różnych szczeblach organizacyjnych Unii. Wśród tych nowych aktorów należy wymienić przede wszystkim organizacje ekolo-

⁷ Ceny instytucjonalne, w odróżnieniu od typowych cen kształtowanych przez rynek, są ustalane administracyjnie przez instytucje wspólnotowe. Należały do nich: ceny wskaźnikowe, ceny minimalne, ceny gwarantowane, ceny interwencyjne i ceny progowe.

giczne i reprezentacje regionów. Rośnie też znaczenie organizacji dążących do zwiększenia wydatków wspólnotowych poprawiających innowacyjność i konkurencyjność podmiotów funkcjonujących na obszarze UE, w tym wydatków na badania i wdrożenia, szkolnictwo wyższe i podniesienie jakości kapitału ludzkiego. Polityka rolna jest coraz powszechniej postrzegana jako „polityka starego typu”, służąca wąskiej grupie zawodowej i nie poprawiająca dynamizmu gospodarczego Wspólnoty. Poważne wątpliwości budzi też wpływ WPR na spójność społeczno-ekonomiczną UE. W odróżnieniu od polityki strukturalnej i regionalnej, wydatki na politykę rolną trafiają nadal głównie do najbogatszych krajów i najbogatszych farmerów w UE. Najwięcej środków unijnych otrzymują kraje, gdzie parytety dochodów rolniczych w porównaniu ze średnimi dochodami w kraju są dla rolników korzystne (Holandia, Wielka Brytania, Francja). Próby poszerzenia udziału wydatków na rozwój obszarów wiejskich (*rural development measures*) w strukturze WPR zakończyły się umiarkowanym sukcesem. Filar II WPR formalnie służący rozwojowi obszarów wiejskich, na który w 2007 r. przeznaczono 23% środków WPR, *de facto* wspiera przemiany strukturalne poprawiające produktywność i konkurencyjność rolnictwa. Pieniądze przeznaczone na finansowanie instrumentów Filaru II trafiają głównie do kieszeni producentów rolnych, podobnie jak pieniądze z Filaru I WPR⁸. Możemy to zilustrować na przykładzie polskiego udziału w WPR, w pierwszym okresie członkostwa naszego kraju w UE.

Tablica 1

Struktura publicznego wsparcia dla polskiego rolnictwa i rozwoju wsi w latach 2004-2006

Grupy wydatków	Z budżetu UE w mln euro	Dofinansowanie krajowe w mln euro	Łączne wydatki w mln euro
1. Płatności bezpośrednie	2319	1582	4582
– środki przesunięte z Filaru II	681		
2. Interwencja rynkowa	862		862
3. PROW	2866	726	3592
4. SPO (fundusze strukturalne)	1193	591	1784
Łącznie wydatki	7921	2899	10820

Źródło: [Analiza, 2007, s. 50]

Z analizy zrealizowanych płatności w Polsce do końca 2007 r. w ramach zarówno płatności bezpośrednich, jak i Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz SPO (Sektorowy Program Operacyjny), jaką dokonał W. Poczta, wynika, że z ogólnej kwoty tych płatności wynoszącej 35 507 mln zł, aż 31 550 mln zł (89%) zaliczyć można do wsparcia bezpośredniego rolnictwa (transferów środków budżetowych do gospodarstw rolnych). Najważniejszą

⁸ W latach 90. działania finansowane z Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie zaczęto dzielić na dwie grupy: pierwszą z nich nazwano Filarem I WPR, do którego zalicza się płatności bezpośrednie, subsydia eksportowe i działania związane ze wspólnotową organizacją rynków; do Filaru II wlicza się natomiast działania nakierowane na rozwój obszarów wiejskich i przekształcenia strukturalne w rolnictwie.

pozycją tego wsparcia były dopłaty bezpośrednie (łącznie z tytułu Jednolitej Płatności Obszarowej i Uzupełniającej Płatności Obszarowej) w wysokości 20 778 mln zł [Pocza, 2008]⁹. Obie nazwy programów finansowanych z budżetu WPR i dofinansowanych z funduszy krajowych na lata 2004-2006: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich i SPO: „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” są mylące bowiem nakierowane są one przede wszystkim na wspieranie producentów rolnych, a tylko w niewielkim stopniu (poniżej 10% wydatków) na wspieranie działań służących rozwojowi obszarów wiejskich.

W filozofii i sposobie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, dominujących dotychczas w UE, leży przeświadczenie, iż najlepszą formą wspierania obszarów wiejskich jest subsydiowanie rolnictwa. Ten typ filozofii wsparcia publicznego zmienia się w UE bardzo powoli. Jest on też silnie zakorzeniony w Polsce. Przykładem jest przesunięcie znacznych środków finansowych z Filaru II na dofinansowanie płatności bezpośrednich, które nie wzbudziło większego oporu środowisk i organizacji związanych ze wsią.

Wzrost znaczenia płatności bezpośrednich dla rolników w strukturze wszystkich wydatków na realizację WPR można wyjaśnić kilkoma przesłankami:

- stosunkowo niskimi kosztami transakcyjnymi takich instrumentów, łatwością ich wprowadzenia i utrzymania;
- dążeniem do upraszczania WPR, czego dobitnym przykładem jest upowszechnianie jednolitych płatności na gospodarstwo czy jednolitych płatności obszarowych;
- silnego wpływu lobby rolniczego, zainteresowanego przede wszystkim wspieraniem dochodów rolniczych;
- specyficzną „grą” ze Światową Organizacją Handlową, wykazującą, iż niezwiązane płatności bezpośrednie (*decoupled direct payments*) nie zniekształcają warunków handlu międzynarodowego¹⁰.

Instrumenty wspierania rozwoju obszarów wiejskich są znacznie bardziej skomplikowane niż typowe instrumenty subsydiowania rolnictwa; wymagają one dużego dofinansowania krajowego i nie mają wyraźnie zarysowanego zakresu „wspólnotowości”. Wspólny rynek rolny, ochrona celną tego rynku, wspieranie eksportu nadwyżek produktów rolnych, wspólnotowe standardy i wymagania środowiskowe, to tylko niektóre elementy wspólnotowej podstawy unijnej polityki rolnej. Znacznie trudniej byłoby wymienić wspólnotowe podstawy unijnej polityki wobec rozwoju obszarów wiejskich. Obszary te są niezwykle zróżni-

⁹ Gdyby doliczyć jeszcze do wyżej podanej kwoty wsparcia bezpośredniego wydatki na „Dostosowywanie gospodarstw rolnych do standardów UE” i „Zalesianie gruntów rolnych” (PROW), to udział różnych form wsparcia bezpośredniego rolników w wydatkach budżetowych na rolnictwo i obszary wiejskie przekracza w Polsce 90%.

¹⁰ Większość ekonomistów nie zaakceptuje argumentu, że wsparcie gospodarstw brytyjskich w wysokości średnio 31 tys. euro na gospodarstwo rocznie, czy 26 tys. euro na gospodarstwo we Francji i 26 tys. euro w Holandii nie ma wpływu na pozycję konkurencyjną tych gospodarstw w handlu światowym, nawet jeśli te płatności nie są bezpośrednio powiązane z bieżącą produkcją rolną.

cowane i wymagają precyzyjnego oraz skomplikowanego sposobu konstruowania instrumentów wspierających ich rozwój. Wykorzystanie tych instrumentów wymaga też zaangażowania lokalnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Odnoszę wrażenie, że UE ma wyraźne kłopoty z zaproponowaniem krajom członkowskim nowych działań (*measures*) związanych z rozwojem obszarów wiejskich, które łączyłyby ideę wspólnotowości, subsydiarności, różnorodności, skuteczności i efektywności. Od czasu powstania programu LEADER, czyli początku lat 90. UE nie wzbogaciła swego repertuaru wspierania rozwoju obszarów wiejskich o podobnie skuteczny program. Zwiększenie oferty w tym zakresie jest jednym z najważniejszych wyzwania w zakresie unijnej polityki wobec obszarów wiejskich.

Wsparcie bezpośrednie, które generuje w Polsce prawie 50% dochodów rolniczych, jest i tak relatywnie znacznie niższe w porównaniu z krajami dawnej „piętnastki” i kilkoma innymi krajami, które weszły do UE w 2004 r., np. dużymi gospodarstwami na Węgrzech¹¹. Wsparcie unijne stanowi tam w niektórych latach 100% uzyskiwanych dochodów, co oznacza, że bez tej formy publicznej pomocy gospodarstwa te przestałyby istnieć bądź musiałyby przejść gruntowną zmianę (struktury, form własności, sposobów zarządzania itp.).

Nowe podstawy legitymizacji wsparcia rolnictwa ze środków publicznych

Kryzys obecnego kształtu WPR wynika między innymi z podważania podstaw społecznego i politycznego uzasadnienia wspierania rolnictwa wspólnotowego w dotychczasowym zakresie, zasadności istniejących instrumentów i rozkładu korzyści między beneficjentów WPR. WPR potrzebuje więc nowego uzasadnienia (społeczno-politycznej legitymizacji), a to jest niemożliwe bez przeformułowania celów WPR, narzędzi jej realizacji i zagwarantowania odpowiedniej ich skuteczności. Wzmocnienie legitymizacji WPR wymaga ogólnounijnego społecznego dialogu. Wśród argumentów uzasadniających istnienie WPR (ale w nowym kształcie) trzeba zwrócić uwagę na następujące:

- bezpieczeństwo żywnościowe (na nowo sformułowane),
- bezpieczna żywność (*food safety*),
- wielofunkcyjność rolnictwa,
- niestabilność rynków,
- globalne zagrożenia (w tym zmiany klimatyczne).

Kolejnym zagadnieniem związanym z problemem społeczno-politycznej legitymizacji jest uzgodnienie nowych podstaw określenia kompetencji Wspólnoty i kompetencji krajów członkowskich w zakresie kształtowania polityki rolnej. Podstawowe pytanie, jakie należy w tym przypadku postawić to: w jakim zakresie polityka rolna w UE musi mieć charakter wspólnotowy, a w jakim nie, bez naruszania podstawowych wartości jakie są fundamentem UE? Odpowiedź na to

¹¹ Piszą o tym W. Józwiak i Z. Mirkowska [Analiza, 2007].

pytanie musi uwzględniać zasadę subsydiarności, a więc ustalenia uzasadnionej roli rynku, państwa i Wspólnoty¹². Kontrowersyjny problem współfinansowania i denacjonalizacji części WPR należy do tego kręgu zagadnień. Różnice stanowisk przedstawiamy na przykładzie Wielkiej Brytanii i Francji (Aneks: tablica 1), najważniejszych obok Niemiec, państw UE. Stanowisko francuskie opublikowane w marcu 2006 r. było wspierane przez: Grecję, Hiszpanię, Irlandię, Cypr, Litwę, Luksemburg, Węgry, Polskę, Słowenię, Bułgarię i Rumunię (te dwa ostatnie nie były jeszcze członkami UE).

Stanowisko brytyjskie eksponuje koszty realizacji WPR, skutki środowiskowe tej polityki oraz efekty w dziedzinie podziału korzyści z wydatków publicznych na rolnictwo. Wymienia ono między innymi, iż skutkiem realizacji WPR w latach 2007-2013 będzie zubożenie społeczeństwa UE o 100 miliardów euro. Przeciętna 4-osobowa rodzina w Unii poniesie koszt realizacji tej polityki w wysokości 950 euro rocznie, a tylko 10% wartości wsparcia cenowego WPR trafi ostatecznie do farmerów. Raport ten zwraca też uwagę na to, iż w wielu krajach UE dochody rodzin rolniczych są wyższe niż średnio w gospodarce.

Propozycja brytyjska jest najbardziej radykalną koncepcją reformy WPR ze wszystkich dotychczas zgłoszonych. Zasadnicze zarzuty, jakie można sformułować pod adresem tej koncepcji, są następujące:

- nie bierze ona pod uwagę potencjalnych, długookresowych skutków globalizacji i liberalizacji dla europejskiego rolnictwa, zawierając w tym zakresie wyłącznie dobroczynnym skutkom wolnego rynku,
- nie uwzględnia należycie znaczenia pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa dla środowiska naturalnego, wartości kulturowych i żywotności społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich,
- pomija kwestię bezpieczeństwa żywnościowego w skali krajowej i unijnej,
- traktuje wydatki na WPR w większości jako stratę w dobrobycie społecznym, nie uwzględniając kompleksowej *cost-benefit analysis*, z uwzględnieniem odpowiedniej wyceny elementów zarówno po stronie kosztów (*costs*), jak i korzyści (*benefits*).

Niezależnie od krytyki, jaką spotyka propozycja brytyjska, raport ten jest dobrym punktem wyjścia do dyskusji nad fundamentalnymi kwestiami WPR. Jak każda propozycja formułująca stanowiska raczej skrajne, prowokuje do zdecydowanych reakcji i polemiki. Efektem tej dyskusji może być jednak kompromisowa, racjonalna koncepcja nowej WPR.

¹² Zasada subsydiarności (w Polsce znana także jako zasada pomocniczości), jest jedną z najważniejszych zasad porządkujących organizację struktur instytucjonalnych, kompetencji decyzyjnych i sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej. Głosi ona prymat jednostki nad społeczeństwem i konieczność umieszczania uprawnień decyzyjnych różnych szczebli organizacji społeczeństwa możliwie blisko obywatela (jednostki). To, co może być efektywnie rozstrzygnięte i zrealizowane przez jednostkę lub niskie szczeble organizacji społeczeństwa (np. samorządy lokalne, organizacje pozarządowe czy władze regionalne) nie powinno być włączane do kompetencji organów wyższych szczebli. Dotyczy to także podziału kompetencji między organy wspólnotowe UE i organy państw członkowskich.

Francja była i jest zwolennikiem silnego wsparcia dla rolnictwa i broniła wysokich wydatków na WPR. Kraj ten jest największym producentem i eksporterem produktów rolnych we Wspólnocie. Chociaż Francja jest płatnikiem netto do budżetu wspólnotowego, to jednocześnie jest ona największym beneficjentem WPR. Stanowisko Francji wobec reformy WPR jest znacznie bliższe Polsce niż stanowisko brytyjskie.

W dyskusji nad społecznymi podstawami legitymizacji WPR należy odwołać się też do badań opinii publicznej na ten temat. Pod koniec 2006 roku Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej zleciła przeprowadzenie sondażu społecznego na temat wiedzy i opinii obywateli UE dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej. Uwzględniono w tych badaniach nie tylko 24 kraje należące w momencie realizacji sondażu do Unii, ale także Bułgarię i Rumunię, które stały się członkami Unii w 2007 r. Wyniki badań opublikowane zostały w marcu 2007 r. [Europeans, 2007]. Za najważniejsze uznać można następujące:

- 88% Europejczyków uważa, iż rolnictwo i obszary wiejskie są ważne dla przyszłości kontynentu,
- 72% respondentów czuje się niedostatecznie poinformowanych o sprawach rolnych, a 54% nigdy nie słyszało o Wspólnej Polityce Rolnej,
- w świetle opinii publicznej, najważniejszymi priorytetami WPR powinno być: zapewnienie zdrowych i bezpiecznych produktów żywnościowych (42%), zapewnienie godziwych warunków życia farmerom (37%) i zagwarantowanie umiarkowanych cen dla konsumentów (35%),
- ponad 80% respondentów uznaje, iż uzasadnione jest ograniczenie płatności dla farmerów, jeśli nie przestrzegają oni warunków ochrony środowiska czy dobrostanu zwierząt,
- przeprowadzone ostatnio reformy WPR idą w dobrym kierunku,
- 45% badanych uważa, iż obecny poziom budżetu Unii przeznaczony na rolnictwo jest wystarczający. 15% uważa, że jest za niski, a 16%, że jest za wysoki. Aż 58% uznaje, iż udział budżetu rolnego w całości budżetu powinien zostać w przyszłości taki sam jak obecnie albo nieco wzrosnąć,
- połowa badanych chciałaby otrzymywać więcej informacji na temat bezpieczeństwa żywności i jego wpływie na zdrowie, a 30% chce wiedzieć więcej o wpływie rolnictwa na środowisko przyrodnicze.

Z punktu widzenia reformowania WPR i wizji pożądanego kształtu rolnictwa w Europie pożyteczne jest przytoczenie dokładniejszych wyników omawianego sondażu w odniesieniu do priorytetów, jakie powinny przyświecać Wspólnej Polityce Rolnej. Są one następujące:

Tablica 2

Pożądane priorytety polityki rolnej Unii Europejskiej

Nazwa priorytetu	% wskazań	% wymieniających jako priorytet nr 1
Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności	41	12
Zapewnienie godnego poziomu życia farmerom	37	17
Zapewnienie rozsądnych cen żywności konsumentom	35	9
Promowanie szacunku dla środowiska	33	5
Zapewnienie dobrego traktowania zwierzętom hodowlanym	27	3
Pomaganie farmerom w dostosowywaniu się do oczekiwań konsumentów	25	8
Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich	25	5
Sprzyjanie upowszechnianiu metod produkcji organicznej	23	4
Wspieranie produktów o wysokiej jakości	23	3
Poprawa konkurencyjności europejskiego rolnictwa	20	7
Stabilizacja rynku produktów rolnych	20	4
Ochrona gospodarstw rodzinnych	20	3
Zapewnienie lepszej informacji o pochodzeniu produktów	20	3
Promocja zasad rolnictwa zrównoważonego	17	3
Zapewnienie odpowiedniej podaży produktów rolnych	14	3

Źródło: [Europeans, 2007, s. 23]. Respondenci mogli wskazywać kilka priorytetów, ale hierarchizując je według ważności

Jeśli porównamy ww. priorytety wymieniane przez obywateli UE w końcu 2006 r. z tymi, jakie legły u podstaw WPR w Traktacie Rzymskim z 1957 r. to na podkreślenie zasługują dwa efekty owej ewolucji:

- 1) zastąpienie priorytetu bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*) priorytetem bezpiecznej żywności (*food safety*). Zapewnienie odpowiedniej podaży produktów rolnych, co było wyraźnym priorytetem w momencie tworzenia Wspólnoty i WPR, znalazło się 50 lat później na dole listy priorytetów polityki rolnej. Na czele pojawił się natomiast priorytet nie wymieniany w dokumentach założycieli Wspólnoty. Jest nim bezpieczna i zdrowa żywność;
- 2) nadal w czołówce priorytetów polityki rolnej Europejczycy umieszczają dwa cele WPR wymieniane w Traktacie Rzymskim: zapewnienie godnego standardu życia farmerom oraz dostarczenie konsumentom żywności po rozsądnych cenach.

Europejczycy chcą nadal wspierać rolnictwo, ale nie za to, ile ono produkuje, tylko jak produkuje, za pomocą jakich metod i jakiej jakości produkty dostarcza na rynek. Obywatele UE stali się wyczuleni na skutki środowiskowe produkcji rolnej oraz na to, w jaki sposób rolnicy traktują zwierzęta. Nie są też skłonni zwiększać wielkość budżetu przeznaczanego na wspieranie rolnictwa. Sondaż przeprowadzony w 2000 r. i 2006 r. pokazuje istotną zmianę opinii w tym względzie. O ile w 2000 r. aż 46% respondentów uważało, że budżet ten

jest niewystarczający, a 28%, że jest na właściwym poziomie, to w 2006 r. tylko 15% uznało ten budżet za niewystarczający, a 45% za właściwy [Europeans, 2007, s. 52]. W obu badaniach odsetek respondentów uważających, że wydatki budżetowe na rolnictwo są za wysokie był podobny (15% i 16%).

W wielu krajach UE niechęć dużej części społeczeństwa wobec WPR wynikać może z upowszechniania informacji o dochodach farmerów, które w kilku krajach są wyższe od średnich dochodów w gospodarce. Do tej grupy krajów zaliczyć można: Holandię, Belgię, Wielką Brytanię, Irlandię, Luksemburg, Francję i Danię. Również w innych krajach, w niektórych latach dochody rodzin farmer-skich są wyższe od przeciętnych w gospodarce (np. w Niemczech czy Hiszpanii). W Polsce dochód rozporządzalny na jedną osobę w rodzinach rolników w 2006 r. wynosił 83% dochodu w rodzinach pracowników i ogółem w kraju. Relacja ta uległa poprawie w porównaniu z rokiem 2003, kiedy wynosiła 65% w odniesieniu do rodzin pracowniczych i 70% w odniesieniu do ogółu rodzin [Zegar, 2008]. Uzyskany w wyniku członkostwa w UE dostęp polskich rolników do środków WPR zaowocował absolutną i względną poprawą dochodów rolniczych.

Grupy interesów związane z WPR i inercja instytucjonalna w zakresie realizacji tej polityki

Wszelkie rodzaje polityki państwa, w tym zakres środków na ich realizację, są przedmiotem wyboru publicznego. W naukach ekonomicznych problemem tym zajmuje się wspomniana wcześniej teoria wyboru publicznego (*public choice theory*), której ważną częścią jest tzw. teoria poszukiwania renty i teoria grup interesu. Są to także ważne nurty współczesnej ekonomii politycznej. Analiza „lobby rolniczego” czy „interesów rolnictwa” wymaga zdezagregowania tych kategorii. Interesy rolnictwa w przestrzeni UE są bardzo zróżnicowane, a i lobby rolnicze nie mówi jednym głosem¹³.

Polityka rolna w UE charakteryzuje się dużą inercyjnością¹⁴. Przyczyną tego jest nie tylko działalność grup interesów, ale także struktura kształtowania ram

¹³ W nowych krajach członkowskich (postsocjalistycznych) mamy np. problem silnej polaryzacji struktury gospodarstw: na jednym biegunie znajdują się duże gospodarstwa powstałe z przekształcenia spółdzielni i gospodarstw państwowych, a na drugim liczne, drobne, powstałe niedawno gospodarstwa indywidualne. Problemy i potrzeby tych obu grup są wyraźnie odmienne i bardzo zróżnicowany jest ich zakres korzystania z integracji europejskiej. Przykładowo, na Węgrzech 93,4% gospodarstw to jednostki użytkujące poniżej 10 ha ziemi. Z kolei, gospodarstwa duże o powierzchni 100 ha i więcej, stanowią zaledwie 1% ogółu gospodarstw, ale w ich dyspozycji jest 72,2% ziemi rolniczej. Znajduje to też odbicie w korzystaniu ze wsparcia unijnego. W 2005 r. na ogólną liczbę 660 tys. gospodarstw, z płatności bezpośrednich skorzystało tylko 210 tys. [New, 2007]. Węgry mają znacznie wyższy wskaźnik koncentracji płatności bezpośrednich w największych gospodarstwach niż kraje dawnej EU-15. Podobna sytuacja występuje w kilku innych krajach postsocjalistycznych.

¹⁴ Dobitym przykładem takiej inercji jest utrzymywanie systemu kwotowania mleka w UE i przedłużenie go do 2015 r., chociaż w wyniku dokonanego w latach 2007-2008 przeglądu WPR (*Health Check of the CAP*) postanowiono zwiększyć kwoty mleczne w latach 2009-2013 o ponad 5%.

instytucjonalnych dla owej polityki w ramach Wspólnoty. Wspomniana inercja idzie w parze z niską innowacyjnością WPR. Jednym z podstawowych wyzwań dla przyszłości WPR jest uczynienie jej bardziej elastyczną, innowacyjną i szybciej reagującą na pojawiające się potrzeby i uwarunkowania.

Dokładnej identyfikacji wymagają interesy nowych (postkomunistycznych) krajów członkowskich UE. Podkreślić należy, iż najważniejsza część adaptacji rolnictwa NMS (*New Member States*) do warunków UE przebiega dopiero po wstąpieniu tych krajów do Unii. Duża część tych środków służących adaptacji musi pochodzić z budżetu wspólnotowego. Obniżanie budżetu UE w relacji do PKB, w tym na WPR, może istotnie zakłócić tę adaptację. W uzasadnieniu owych wydatków należy odwołać się do podstawowych wartości leżących u podstaw Wspólnoty Europejskiej, a zwłaszcza solidarności i spójności. Niedostatecznie wysoki budżet wspólnotowy może uniemożliwić realizację głównych celów i wartości UE oraz utrudnić skuteczną i efektywną adaptację NMS do jednolitego rynku UE. Nowe kraje członkowskie, należące kiedyś do bloku państw socjalistycznych, stanowią, a raczej powinny stanowić, w sposób naturalny grupę interesu w dyskusjach o przyszłości WPR. W interesie tych krajów jest utrzymanie stosunkowo wysokiego wsparcia publicznego dla procesów restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa warunkujących skuteczną adaptację sektora rolnego zarówno do jednolitego rynku europejskiego, jak i do rynku globalnego.

Rozkład korzyści z WPR i podstawy (przesłanki) egalitaryzacji tych korzyści

Kwestia podziału dochodów i wpływ gospodarowania na stratyfikację społeczną należy do podstawowych zagadnień ekonomii politycznej. Rozkład korzyści z WPR dość powszechnie zalicza się do kontrowersyjnych elementów realizacji tej polityki i ma on bezpośredni związek z jej społeczno-polityczną legitymizacją. Jednym z głównych zadań dla reformatorów WPR, przy założeniu utrzymania płatności bezpośrednich, będzie zaproponowanie sposobu bardziej egalitarnego niż dotychczas podziału tych płatności oraz korzystania z innych instrumentów wsparcia. Zagadnienie: *efficiency vs. equity* musi być również rozwiązane w odniesieniu do WPR. Ma ono także bezpośrednie odniesienie do polskich warunków, gdzie polaryzacja struktury rolnictwa i korzyści z WPR są zauważalne i budzą społeczne zainteresowanie, a nawet silne emocje. Największymi beneficjentami różnych form wsparcia w ramach WPR są firmy rolne (spółki lub spółdzielnie), a nie indywidualne gospodarstwa.

Już od wielu lat dyskutuje się w UE kwestię wprowadzenia limitu płatności, które mogłyby otrzymywać gospodarstwo rolne. Najczęściej pojawiającą się wysokością tego limitu jest kwota 300 tys. euro. Zwolennikiem wprowadzenia takiego limitu płatności był komisarz UE Franz Fischler. Szacuje się, że liczba gospodarstw które przekraczają ten limit w krajach UE-15 wynosi tylko 1880. Z tej liczby najwięcej, bo aż 1430 znajduje się w Niemczech, a 330 w Wielkiej Brytanii. Wprowadzenie takiego limitu dałoby oszczędności dla budżetu WPR

ok. 1 mld euro rocznie [Cooper i in., 2007]. Wśród beneficjentów WPR są też takie podmioty (najczęściej są to spółki), które rocznie otrzymują setki tysięcy, a nawet miliony euro wsparcia. W Wielkiej Brytanii w 2006 r. na czele największych odbiorców subsydiów rolniczych (różnego typu) znajdowała się firma Tate & Lyle Europe, która otrzymała dotychczas (do końca 2006 r.) prawie 356 mln funtów brytyjskich (536 mln euro). Kolejna na liście firma C Czernikow Sugar Ltd otrzymała 73,5 mln funtów (109 mln euro), a następna Meadow Foods Ltd, ponad 60 mln GBP (91 mln euro). Ponad 20 innych firm otrzymało dotychczas subsydia o wartości powyżej 15 mln funtów¹⁵. W Wielkiej Brytanii 49% subsydiów rolniczych trafia do 10% największych podmiotów korzystających z tych subsydiów. W 2006 r. tylko z tytułu jednolitej płatności na gospodarstwo (*Single Farm Payment*) spółka J&TF MacFarlane Ltd. otrzymała 808 tys. euro. We Francji największym beneficjentem pomocy bezpośredniej była w 2004 r. spółka: Fermes Francaises SA, która otrzymała 872 tys. euro. Francja w niewielkim zakresie upublicznia dane na temat indywidualnych beneficjentów pomocy publicznej. W Polsce do największych 10% gospodarstw (lub firm związanych z rolnictwem) trafia 42% subsydiów rolniczych. Na Węgrzech stopień koncentracji korzyści z WPR w największych gospodarstwach (górne 10%) jest szczególnie wysoki i wynosi aż 75%¹⁶.

W Polsce w 2006 r. na jedno gospodarstwo przypadało średnio 633 euro płatności bezpośrednich (przedostatnie miejsce w UE-24), a w Wielkiej Brytanii aż 31 373 euro (pierwsze miejsce w UE pod tym względem). Rozpiętości te wynikały zarówno z różnicy wielkości gospodarstw w obu krajach, jak i różnic między płatnościami bezpośrednimi na 1 ha (55 euro w Polsce i 305 w Wielkiej Brytanii).

W Polsce do największych beneficjentów systemu płatności WPR należeli (dane obejmują skumulowane płatności do 2006 r.):

1. Spółdzielcza Agrofirma Witkowo	15 334 tys. zł
2. Top Farms „Głubczyce” Sp. z o.o.	15 318 tys. zł
3. Top Farms Wielkopolska Sp. z o.o.	14 909 tys. zł
5. Poldanor SA	14 596 tys. zł
6. Kombinat Rolny Kietrz Sp. z o.o.	14 091 tys. zł
7. Kombinat Rolny Kobylniki Sp. z o.o.	8 284 tys. zł
8. Agro-Skandawa Sp. z o.o.	7 814 tys. zł
9. Stokłosa Henryk	7 400 tys. zł
10. Rolnyvik Sp. z o.o.	7 206 tys. zł

Komisja Europejska nie jest skłonna do wprowadzenia limitu płatności na gospodarstwo; jest raczej zwolenniczką zasady degresywności tych płatności powyżej pewnego progu. Wprowadzenie limitów prowadziłoby do sztucznych podziałów gospodarstw czy firm rolnych na mniejsze jednostki. Proponuje się, aby płatności na gospodarstwo w przedziale 100-200 tys. euro zmniejszyć

¹⁵ Informacje te pochodzą z serwisu internetowego www.farmsubsidy.org i opierają się na danych Komisji Europejskiej.

¹⁶ Tamże.

o 10%, w przedziale 200-300 tys. euro zredukować o 25%, a w przypadku płatności powyżej 300 tys. euro zmniejszyć je o 45%. Liczba gospodarstw w UE, która byłaby objęta ww. redukcjami płatności szacowana jest na 23 500, z tego tylko ok. 100 w Polsce. Najsilniej skutki owej redukcji odczułyby gospodarstwa w Niemczech, zwłaszcza na terenach byłego NRD. W Niemczech redukcje te dałyby oszczędności ok. 270 mln euro rocznie, a więc 5,4% ogólnej kwoty płatności bezpośrednich w tym kraju. Zaoszczędzone w wyniku redukcji płatności środki pozostawałyby w kraju, gdzie je uzyskano i mogłyby być przeznaczane na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich bądź inne formy wsparcia¹⁷. Kwestia ta nie została jednak dotychczas rozstrzygnięta. W Stanach Zjednoczonych zaproponowano w ramach dyskusji nad nową ustawą rolną [Farm Bill, 2007], aby farmy osiągające milion \$ i więcej dochodu rocznie wyłączone były z programów wsparcia dla rolnictwa [Fact, 2007].

Wysokość płatności w przeliczeniu na gospodarstwo i hektar użytków rolnych w Polsce, w porównaniu z innymi członkami Unii (zwłaszcza „starymi”), jest stosunkowo niewielka, ale płatności te mają już duże znaczenie dla kształtowania sytuacji dochodowej gospodarstw w naszym kraju. Z obliczeń dokonanych przez W. Poczta wynika, iż udział dopłat w dochodzie gospodarstwa wynosił w 2006 r. średnio 49% w odniesieniu do gospodarstw objętych systemem FADN (Farm Accountancy Data Network) i wahał się od 80% w gospodarstwach bardzo małych (2-4 ESU) do 33,9% w gospodarstwach dużych (40-100 ESU)¹⁸. Dopłaty do działalności operacyjnej w zbiorowości gospodarstw FADN wynosiły średnio 14,2 tys. zł na gospodarstwo, ale w przypadku gospodarstw bardzo dużych (o wielkości powyżej 100 ESU) płatności te wynosiły średnio 337 tys. zł i stanowiły prawie połowę dochodów osiąganych przez te gospodarstwa [Poczta, 2008]. Z danych FADN wynika, iż w Polsce liczba gospodarstw, których wyposażenie w środki produkcji oraz wytwarzana wielkość nadwyżki bezpośredniej stwarza warunki do reprodukcji rozszerzonej i rozwoju wynosi nie więcej niż 250 tys.

We Francji liczba tzw. farm zawodowych (*professional farms*) wynosi niepełna 350 tys., a ogólna liczba wszystkich rodzajów farm zarejestrowanych w czasie Spisu Rolnego w 2005 r. wyniosła 545 tys., gospodarujących na ponad 25 mln ha użytków rolnych [Desjeux i in., 2007]. Aż 67% farm zawodowych to jednostki o powierzchni 50-200 ha.

Wspieranie rolnictwa rodzinnego i zapewnienie rolnikom godziwego poziomu życia (*fair standard of living*) należało do priorytetów WPR od początku istnienia tej polityki i nadal cieszy się dużym poparciem społecznym [Europeans, 2007]. Koncentracja produkcji, ziemi i innego majątku produkcyjnego, wywołana pre-

¹⁷ Agra Facts 75/2007 z 18.09.2007 r.

¹⁸ FADN to Sieć Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych obejmująca w Polsce prawie 12 tys. gospodarstw o różnej wielkości, położeniu i strukturze produkcji. ESU – *European Size Units*, czyli Europejskie Jednostki Wielkości, służą do określania wielkości ekonomicznej gospodarstw i są znacznie lepszą jednostką przeliczeniową wielkości niż jednostki powierzchni gospodarstwa (ha). 1 ESU = 1200 euro standardowej nadwyżki bezpośredniej (*Standard Gross Margin*).

sją rynku, konkurencji i oczekiwaniami dochodowymi rolników sprawiły, że gospodarstwa rodzinne w UE są coraz większe, a rosnąca część produkcji przypada na wielkie przedsiębiorstwa rolne. Nie jest łatwo ustalić granice wielkości gospodarstwa, które w sposób uzasadniony ekonomicznie i społecznie miałyby być wyłączone ze wsparcia publicznego. Duże wątpliwości budzi jednak przejmowanie milionowych subsydiów rolnych przez wielkie spółki, często międzynarodowe (globalne), osiągające wysokie zyski. Częściowym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być przyjęcie zasady redukcji części płatności po przekroczeniu określonych limitów (*degressive capping*), jak zakładała wcześniej wymieniona propozycja, a także dokładniejsze niż dotychczas adresowanie instrumentów wsparcia publicznego.

Reformowanie WPR a ewolucja budżetu UE

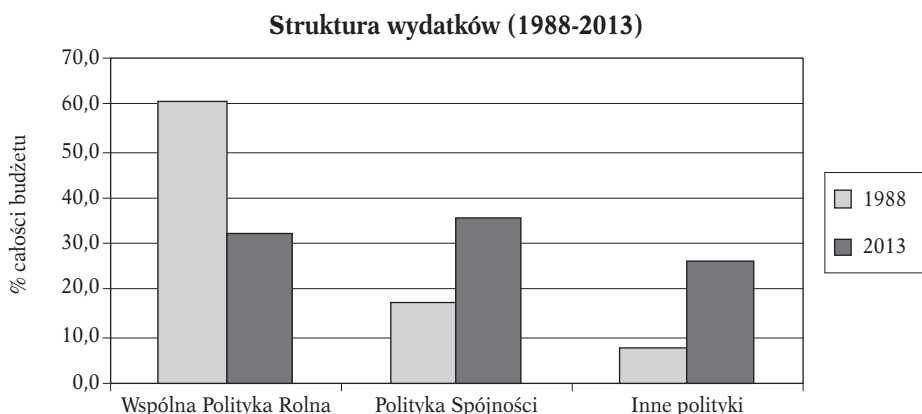
Kierunek i skuteczność reformowania WPR wymaga rozpoznania interesów poszczególnych krajów członkowskich w odniesieniu do tego zagadnienia. Identyfikacja interesów polskiego rolnictwa powinna być następnie uzupełniona identyfikacją ewentualnych sojuszników w implementacji tych interesów. Usytuowanie interesów Polski na mapie interesów innych krajów członkowskich powinno być punktem wyjścia dla działań politycznych i budowy nowych struktur instytucjonalnych WPR.

Istnieje dość powszechne przekonanie, że spośród „starych” krajów Unii naturalnym sojusznikiem Polski w kształtowaniu WPR jest Francja, największy producent rolny w UE i kraj broniący od dziesięcioleci rozbudowanej, wspólnotowej polityki rolnej. Stanowisko Francji w ocenie dotychczasowej WPR i jej przyszłości było dotychczas w wyraźnej opozycji wobec stanowiska brytyjskiego przedstawionego wcześniej w tym opracowaniu. Stanowisko to będzie jednak zapewne ulegać dość istotnym zmianom, między innymi ze względu na zmianę pozycji Francji jako beneficjenta netto wsparcia dla rolnictwa i udziału tego kraju w finansowaniu WPR. Interesy rolnictwa francuskiego zmieniają się także pod wpływem ewolucji jego struktury i pozycji konkurencyjnej. Jest to już w większości nowoczesne, wielkoobszarowe i wysoce produktywne rolnictwo, znajdujące się na zupełnie innym poziomie niż większość polskiego rolnictwa. Francja będzie zapewne broniła utrzymania Filaru I i płatności bezpośrednich przynajmniej na dotychczasowym poziomie, bowiem jest to korzystne dla jej producentów rolnych. W innych sprawach dotyczących WPR jej stanowisko wydaje się być otwarte na różne scenariusze.

Względna wielkość budżetu UE wykazuje tendencje zniżkowe od końca lat 90. W latach 1993-1999 płatności uzgodnione w ramach planu finansowego Unii wynosiły średnio 1,21% DNB (dochód narodowy brutto) UE, a płatności zrealizowane 1,05% DNB. W następnym planie na lata 2000-2006, udział płatności uzgodnionych spadł do 1,08%, a zrealizowanych do 0,92%. W obecnie obowiązującym planie (2007-2013) płatności uzgodnione wynoszą 0,98% DNB, a zrealizowane osiągną zapewne wielkość poniżej 0,90% DNB

UE [Reformowanie, 2007]. Tak niski udział budżetu wspólnotowego w całości dochodu narodowego krajów Unii rodzi poważne wątpliwości w sprawie możliwości realizacji przez UE ambitnych celów integracji europejskiej, w tym zarysowanych w ramach tzw. Agendy Lizbońskiej (Strategii Lizbońskiej), przyjętej w 2000 r. Mniejsze obawy, przynajmniej u piszącego te słowa, budzi wysokość budżetu przeznaczanego na rolnictwo. Jest to nadal budżet stosunkowo wysoki wynoszący ponad 50 mld euro rocznie. Z jednej strony wzrosły potrzeby związane ze wspieraniem rolnictwa w nowych krajach członkowskich, ale z drugiej strony zarówno liczba gospodarstw, jak i obszar użytków rolnych, zwłaszcza w „starych” krajach, zmniejszają się.

Rysunek 2. Ewolucja struktury budżetu UE w latach 1988-2013



Źródło: [Reformowanie, 2007]

Tablica 3

Koszty Wspólnej Polityki Rolnej netto (*net cost of the CAP*) w mln euro

	2004 wykonanie	2005 wykonanie	2006 plan	2007 plan
Wydatki netto w ramach WPR	46 758	51 014	54 082	53 009
Udział WPR w budżecie UE	45,6%	44,8%	45,7%	42,8%

Źródło: DG Agriculture and Rural Development, European Commission, 14.12.2006

Pod koniec obecnego okresu programowania, czyli w 2013 r. udział WPR w całości budżetu ma zmniejszyć się do ok. 32%.

Największymi beneficjentami WPR w UE-25 są: Francja, Hiszpania, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania, Holandia i Polska.

Tablica 4

**Wydatki z Sekcji Gwarancji i Orientacji EAGGF w 2005 na poszczególne wybrane kraje UE,
w mln euro:**

Kraj	Sekcja Gwarancji	Sekcja Orientacji	Łącznie
Niemcy	6 503,1	511,3	7 014,4
Francja	9 968,9	137,1	10 106,0
Wielka Brytania	4 215,0	70,7	4 285,7
Hiszpania	6 406,5	935,2	7 341,7
Polska	1 839,0	398,2	2 237,2

Źródło: DG Agriculture and Rural Development, European Commission, 14.12.2006

Środki jakie otrzymywała Francja w ramach WPR są ponad 4,5-razy wyższe niż te, jakie otrzymywała w 2005 r. Polska, chociaż obszar użytków rolnych we Francji jest tylko o 86% większy niż w Polsce. Świadczy to o tym jak nadal ważną rolę w dystrybucji środków WPR odgrywa osiągnięty w przeszłości poziom produkcji rolnej.

W nowej perspektywie finansowej, która rozpoczęła się w 2007 r. wydatki w ramach WPR nie ulegają rewolucyjnym zmianom. Budżet WPR w 2007 r. wynosi 53,1 miliarda euro, z czego aż 77% przeznaczonych jest na realizację Filaru I, w tym głównie płatności bezpośrednich. Z 23% środków WPR przeznaczonych na Filar II przeważająca ich część adresowana jest też do rolników. Większość instrumentów WPR nie jest uzależniona od zmian cen i opłacalności produkcji rolnej, kształtujących się coraz wyraźniej pod wpływem procesów globalnych. Jest to zresztą zgodne z tendencją do rozdzielania wsparcia dla rolnictwa od bieżącej produkcji. Stabilność poziomu subsydiów sprawia jednak, iż w niektórych latach dochody rolników są nadmiernie kompensowane wsparciem publicznym, w innych zaś niedostatecznie. Ze względu na przewidywane spotęgowanie się wahań poziomu produkcji rolnej, wywołane między innymi zmianami klimatycznymi, niezbędne będzie wprowadzenie systemu ubezpieczeń od ryzyka dochodowego w rolnictwie.

Jak już wspomniałem, obiektywnie rzecz ujmując budżet WPR jest nadal bardzo wysoki, chociaż musi on obejmować znacznie więcej krajów niż przed 2004 r. Istnieje niewątpliwie duży potencjał racjonalizacji (ekonomizacji) wydatków na politykę rolną. Możliwości owej racjonalizacji należy szukać m.in. w: bardziej precyzyjnym zaadresowaniu wsparcia w odniesieniu do grup beneficjentów i problemów do rozwiązania, zwiększeniu elastyczności instrumentów WPR i uproszczeniu tej polityki, a także lepszemu niż dotychczas powiązaniu WPR z innymi rodzajami polityki unijnej: spójności (w tym regionalnej), badań naukowych itp¹⁹.

¹⁹ Przykładem bardzo nieprecyzyjnie zaadresowanego i mało efektywnego instrumentu wsparcia unijnego dla rolnictwa jest działanie „Wsparcie dla gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach” (ONW). W Polsce jest to druga, po płatnościach bezpośrednich, pozycja w wydatkach na rolnictwo.

Harmonizacja różnych polityk realizowanych w UE, w tym WPR, jest bardzo ważnym warunkiem sprostania wielu wyzwaniom jakie ma prze sobą Unia. Najważniejsze wyzwania i cele stojące przed UE-27 w najbliższych kilkunastu latach są następujące:

- uczynienie z UE najbardziej konkurencyjnego organizmu gospodarczego świata, między innymi poprzez zwiększenie środków na badania i wdrożenia, poprawę jakości kapitału ludzkiego oraz tworzenie ram instytucjonalnych sprzyjających innowacyjności, inwestowaniu i efektywnej adaptacji do zmieniających się warunków,
- upowszechnienie zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju, godzących potrzeby obecnego i przyszłych pokoleń oraz harmonizację celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych,
- znalezienie skutecznych i efektywnych sposobów poprawy spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze UE,
- poprawa jakości i efektywności zarządzania publicznego (*public governance*) na różnych szczeblach funkcjonowania UE,
- uproszczenie sposobów implementacji i kontroli polityk wspólnotowych, uczynienie ich bardziej elastycznymi i lepiej dostosowanymi do zróżnicowanych potrzeb krajów członkowskich,
- wypracowanie sposobów dialogu społecznego w odniesieniu do ważnych kwestii związanych z poszerzaniem, przekształcaniem i bieżącym funkcjonowaniem UE,
- znalezienie nowych wspólnotowych podstaw zarówno dla polityki rolnej, jak i polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich oraz lepszego niż dotychczas ich powiązania z polityką spójności,
- wdrożenie kompleksowego zestawu instrumentów i mechanizmów ograniczających zakres i skutki zmian klimatycznych.

Dyskusja nad ww. zagadnieniami połączona z wypracowaniem propozycji i stanowisk powinna być też znaczącym polskim wkładem do procesu reformowania WPR, a także reformowania UE, w tym kształtowania budżetu wspólnotowego. Dobrą okazją do zaprezentowania polskiego stanowiska w tym względzie będzie przewodniczenie Polski w UE w 2011 r. Okres dzielący nas od tamtego wydarzenia musi być jednak wypełniony intensywną pracą ekspercko-badawczą i intensywnymi konsultacjami pomiędzy wszystkimi ważnymi interesariuszami polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich²⁰.

W latach 2007-2008 wystąpiło w skali globalnej i w UE wiele wydarzeń, które umacniają zasadność i podstawy wspólnotowej polityki rolnej. Najważniejsze z nich to:

²⁰ Jedną z imprez towarzyszących polskiemu przewodnictwem w UE mogłaby być III Europejska Konferencja w sprawie Rozwoju Obszarów Wiejskich (3rd European Conference on Rural Development). Poprzednie dwie konferencje odbyły się w Cork (1996 r.) i w Salzburgu (2003 r.). W 2011 roku upływie właśnie 15 lat od konferencji w Cork. W inicjowanie i organizowanie poprzednich wielki wkład miał komisarz Franz Fischer. Polska, w której rolnictwo i obszary wiejskie odgrywają tak dużą rolę mogłaby zaproponować coś ważnego dla rozwoju „wiejskiej Europy”.

- dokonanie przeglądu WPR (*Health Check of the CAP*), który potwierdził zasadność głównych fundamentów tej polityki,
- gwałtowny wzrost cen żywności, jaki odczuwany był zwłaszcza w 2007 r. i ożywienie dyskusji o bezpieczeństwie żywnościowym Europy,
- niepowodzenie rokowań Rundy Doha (WTO) w sprawie dalszej liberalizacji handlu, w tym zwłaszcza handlu rolnego,
- kryzys finansowy i poszerzający się kryzys gospodarczy na świecie, skłaniający do wzrostu interwencjonizmu państwowego.

Kwestia renacjonalizacji polityki rolnej w Unii Europejskiej

Zakres stosowania instrumentów krajowej polityki rolnej w ramach UE jest znacznie większy niż się zazwyczaj wydaje. Zakres instrumentarium polityki rolnej jest bardzo bogaty i obejmuje kilkaset instrumentów. Nawet w ramach obowiązujących zasad Wspólnej Polityki Rolnej, Komisja Europejska godzi się na bardzo dużą liczbę decyzji związanych z wsparciem krajowym polityki rolnej. W latach 2000-2005 takich decyzji było ponad 1700 [Wsparcie, 2006, s. 10] Najczęściej korzystają z nich kraje bogate (Włochy, Niemcy czy Francja). W 2004 r. wartość wsparcia krajowego w EU-25 wynosiła ponad 14 mld euro. Największe kwoty z tej sumy wydała Francja, Niemcy i stosunkowo mała Finlandia. Przypadek Finlandii zasługuje na szczególne wyróżnienie. W kraju tym wysokość wsparcia krajowego dla rolnictwa przekracza wartość wsparcia z budżetu wspólnotowego. W 2005 roku Finlandia otrzymała z Funduszu Gwarancji i Orientacji EAGGF 947,5 mln euro, natomiast w ramach wsparcia krajowego rolnictwo skorzystało z sumy 2050 mln euro [European Commission, 2007]. W tym samym roku rolnictwo niemieckie skorzystało ze wsparcia krajowego w wysokości ponad 5 mld euro. Również Polska należy do grupy krajów o stosunkowo wysokim wsparciu rolnictwa ze źródeł krajowych. W świetle danych Komisji Europejskiej dla roku 2005 wydatki krajowe na wspieranie rolnictwa wynosiły 955 mln euro (nie licząc wydatków socjalnych typu KRUS), a wydatki z funduszy wspólnotowych w ramach WPR wynosiły 2237,2 mln euro. W Traktacie Akcesyjnym o członkostwo Polski w UE uzgodniono, że do 2007 roku Polska może zachować 51 instrumentów wsparcia krajowego dla rolnictwa [Wsparcie, 2006]. Potem może skorzystać z instrumentów dopuszczalnych przepisami unijnymi, w tym wynikającymi z zasady „de minimis”. Relacje między wydatkami krajowymi a unijnymi po wstąpieniu Polski do UE mogą zaskakiwać i budzić zdziwienie. Dość powszechnie spodziewano się, że po wstąpieniu Polski do UE i objęciu polityki rolnej zasadami WPR udział wydatków krajowych na tę politykę ulegnie wyraźnej redukcji. Stało się zupełnie inaczej. Pojawiły się dodatkowe potrzeby w zakresie finansowania polityki rolnej, zwłaszcza w zakresie płatności bezpośrednich i współfinansowania instrumentów II Filara WPR. W rezultacie, wydatki krajowe na politykę rolną w Polsce wydatnie wzrosły, z 3 680 mln zł w 2004 r. do 4 899 mln zł w 2007 r., nie licząc ponad 15 mln zł dopłat do KRUS [Analiza, 2007, s. 35]. Gdyby doli-

czyć do tego środki na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i modernizację gospodarki żywnościowej, to wydatki z budżetu krajowego wynosiły w 2006 r. (bez KRUS) ponad 8,5 mld zł, co stanowiło 3,74% budżetu i 0,89% PKB. Przykład Polski wskazuje, że nawet w przypadku krajów stosunkowo mniej rozwiniętych od większości krajów UE możliwe jest bardzo wysokie wspieranie rolnictwa ze źródeł krajowych. Tym bardziej jest to możliwe w przypadku krajów znacznie bogatszych o znacznie niższym udziale rolnictwa w gospodarce krajowej. Przykład Finlandii, Wielkiej Brytanii i Niemiec jest dobrą ilustracją tej tezy. W Niemczech czy w Wielkiej Brytanii, gdzie rolnicy stanowią ok. 2% zatrudnionych, a rolnictwo partycypuje w ok. 1% w tworzeniu PKB, wsparcie rolnictwa na poziomie nawet wyższym niż obecnie nie stanowi problemu ani ekonomicznego, ani społecznego. W dodatku, dość często wyrażane jest przekonanie, także wśród naukowców, że krajowa polityka rolna może lepiej dostosować instrumenty wspierania rolnictwa do potrzeb i warunków danego kraju. Renacjonalizacja WPR nie musi też przekreślać wspólnotowych celów i zasad polityki rolnej. Przykładem jest tu stanowisko dwóch czołowych ekonomistów rolnych Finlandii, którzy stwierdzają: „Denacjonalizacja wspólnej polityki, czyli CAP, nie jest zagrożeniem dla wspólnego rynku i europejskiej integracji, ale może być utrzymana i rozwinięta poprzez wspólne zasady konkurencji i polityki handlowej. Natomiast biurokracja brukselska związana z rolnictwem mogłaby być zredukowana. Nie przeszkodziłoby to w klarownym formułowaniu politycznych i ekonomicznych zasad integracji przez główne instytucje UE, tzn. Komisję, Radę i Parlament [Niemi, Kola, 2005]. Przykład bogatych krajów nienależących do UE: Japonii, Szwajcarii i Norwegii wskazuje, że wydatki na politykę rolną mogą być relatywnie znacznie wyższe niż te, które występują obecnie w UE. Wiele przesłanek wskazuje na to, że w przypadku renacjonalizacji polityki rolnej w ramach UE wydatki na ten cel byłyby w sumie wyższe niż te, jakie obecnie ponosi Unia na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Renacjonalizacja nie jest więc remedium na zmniejszenie wydatków na politykę rolną w Unii Europejskiej.

Na koniec moich rozważań na temat ewolucji WPR, chciałbym zwrócić uwagę na konieczność przeorientowania tej polityki. Przez prawie 50 lat WPR nakierowana była na wszechstronne wspieranie europejskich rolników w ich dostosowaniach do funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim; teraz głównym wyzwaniem pod adresem tej polityki jest wspieranie rolników europejskich w celu jak najlepszego ich dostosowania do funkcjonowania na jednolitym, bardzo konkurencyjnym rynku globalnym. Większego znaczenia nabierają też pozaprodukcyjne cele realizowane przez rolnictwo, poprzez jego wielofunkcyjność, w tym dostarczanie ważnych usług publicznych związanych ze środowiskiem przyrodniczym i kulturowym. Identyfikacja, wycena tych usług i ich powiązanie z polityką rolną generują również wiele wyzwań pod adresem nauk ekonomicznych.

Aneks

Tablica 1

Stanowiska Wielkiej Brytanii i Francji wobec przyszłego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej UE²¹

Wielka Brytania	Francja
<p>– Diagnoza: WPR jest najbardziej widoczną i najkosztowniejszą polityką UE, ale nie odpowiada potrzebom Europy i wyzwaniom, jakie generuje globalizacja. Obciąża ona konsumentów i podatników, szkodzi krajom rozwijającym się i jest nieefektywnym narzędziem wspierania rolników i rozwoju obszarów wiejskich;</p> <p>– Wizja europejskiego rolnictwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • konkurencyjne w skali międzynarodowej bez opierania się na subsydiach i protekcjonizmie; • wynagradzane przez rynek za to, co produkuje z uwzględnieniem bezpieczeństwa i jakości żywności; • wynagradzane przez podatnika tylko za efekty korzystne społecznie i nie wynagradzane należycie przez rynek; • wrażliwe na kwestie środowiskowe, chroniące krajobraz, naturę i kontrolujące zanieczyszczenia; • odpowiadające potrzebom społeczności wiejskich; • dbające o dobrostan zwierząt; • nie zniekształcające handlu międzynarodowego i gospodarki światowej. <p>Pożądaný kształt WPR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rolnictwo powinno działać na takich samych zasadach, jak inne działy gospodarki; • rolnictwo powinno być włączone do ogólnej polityki konkurencji UE; • WPR powinna koncentrować się na kwestiach ekologicznych i wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich; • wydatki w ramach WPR podporządkowane być powinny celom obecnego Filaru II; • całkowitej eliminacji ulec powinny instrumenty wspierania cen, subsydiowania eksportu i innych form subsydiów dla producenta czy konsumenta; • biorąc pod uwagę wymogi konkurencyjności, kraje członkowskie, regiony i społeczności lokalne powinny wypracować ramy długookresowego wsparcia, nie zniekształcającego bodźców rynkowych, a dobrze dostosowanych do własnych potrzeb. 	<p>– Diagnoza: WPR okazała się w pełni skutecznym sposobem odpowiedzi na wyzwania, jakie stawały przed Wspólnotą w ostatnich czterdziestu latach. Radykalna zmiana w tej polityce miała miejsce w 1992 r. i odpowiadała ona potrzebom rozszerzenia UE, globalizacji, konkurencyjności i nowym potrzebom społeczeństwa unijnego w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt oraz oczekiwań konsumentów.</p> <p>– Wizja europejskiego rolnictwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zorientowane bardziej niż dotychczas na wymogi konkurencji i potrzeby konsumenta; • dostosowane do reguł handlu światowego (WTO), oddzielające wsparcie od produkcji i pozbawione subwencji eksportowych; • wielofunkcyjne, przyjazne środowisku i powiązane z rozwojem obszarów wiejskich; • wspierające w coraz większym stopniu produkcję nieżywnościową, związaną z energią odnawialną i potrzebami przemysłu. <p>Pożądaný kształt WPR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zmniejszenie znaczenia interwencji w ramach wspólnej organizacji rynków (Filar I: instrumenty cenowo-taryfowe); • wzrost znaczenia instrumentów Filaru II (<i>rural development</i>); • uproszczenie procedur i administrowania WPR, poprawa efektywności zarządzania tą polityką i zwiększenie jej przejrzystości; • szersze niż dotychczas uwzględnienie instrumentów zapobiegania kryzysom, stabilizującym dochody farmerów i ograniczającym skutki perturbacji na rynkach światowych (szoków zewnętrznych), w tym dobrowolnego systemu ubezpieczeń od ryzyka klimatycznego, ekonomicznego i zdrowotnego;

Źródło: opracowanie własne

²¹ Stanowiska te przedstawiono na podstawie dokumentów: *Memorandum on the implementation and the future of the reformed CAP from the French delegation*. Council of the European Union, Brussels, 16 March 2006 oraz *A vision for the Common Agricultural Policy*. HM Treasury & DEFRA, London, December 2005.

Bibliografia

- Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2006 roku*, [2007], Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- A vision for the Common Agricultural Policy*, [2005], HM Treasury & DEFRA, London.
- Caporaso J.A., Levine D.P., [1993], *Theories of Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cooper T., Baldock D., Farmer M., [2007], *Toward the CAP Health Check and the European Budget Review*, A report to the German Marshall Fund of the United States, Washington DC.
- Desjeux Y., Guyomard H., Latruffe L., [2007], *Agricultural policies in France: from EU regulation to national design*, INRA, Report for IERGiŻ, Warsaw.
- Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy*, [2007], Special Barometer, European Commission, Brussels.
- Fact Sheet for the 2007 Farm Bill*, House Committee on Agriculture, Washington D.C.
- Farm Household Income: Issues and Policy Responses*, [2003], OECD, Paris.
- Konstytucja Unii Europejskiej. Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy*, [2005], Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa-Poznań.
- Memorandum on the implementation and the future of the reformed CAP from the French delegation*, [2006], Council of the European Union, Brussels.
- New Hungary Rural Development Programme 2007-2013*, [2007], Ministry of Agriculture and Rural Development, Budapest.
- Niemi J., Kola J., [2005], *Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible?*, „International Food and Agribusiness Management Review” Nr 4.
- Olson M., [1971], *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Persson T., Tabellini G., [2002], *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Poczta W., [2008], *Rolnictwo w gospodarce narodowej*, [w:] *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, FDPA.
- Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009*, [2007], Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólną Europejską*, [2007], Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 306 z 17 grudnia 2007 r.
- Van der Zee F.A., [1997], *Political economy models and agricultural policy formation: empirical applicability and relevance for the CAP*, Wageningen Agricultural University, Wageningen.
- Wilkin J., red., [2005], *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich środkami krajowymi w krajach Unii Europejskiej*, [2006], Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, SAEPR, Warszawa.
- Zegar J., [2008], *Z czego żyje polska wieś?*, [w:] *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, FDPA.

THE POLITICAL ECONOMICS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY REFORM

S u m m a r y

The paper describes the evolution of the European Union's Common Agricultural Policy from the perspective of political economics. This important EU policy is analyzed in the context of political and social mechanisms, policy objectives and instruments, as well as the division of benefits.

The paper shows that there are growing differences between individual EU member states in agricultural policy objectives, instruments and the amount of funds available. The author focuses on the latest attempts to reform CAP and highlights the need to reorient the policy to improve the competitiveness of European agriculture and pursue other priorities important for EU citizens.

Keywords: political economics, CAP, EU, agricultural subsidies