

GOSPODARKA NARODOWA

5-6
(237-238)
Rok LXXX/XXI
maj-czerwiec
2011
s. 85-104

Katarzyna KOSIOR*

Koncepcje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest bez wątpienia jedną z najbardziej krytykowanych polityk Unii Europejskiej (UE). Krytyka WPR pojawiła się już w latach 60. ubiegłego wieku, wkrótce po przyjęciu pierwszych rozporządzeń w sprawie wspólnych organizacji rynków rolnych. Pierwszym zasadniczym powodem podnoszonych zarzutów był fakt zignorowania postanowień konferencji w Stresa z 1958 roku, zakładających osiągnięcie odpowiednich proporcji między instrumentami wsparcia rynkowego i instrumentami strukturalnymi w rolnictwie. WPR skoncentrowała się wyłącznie na polityce podtrzymywania cen rolnych. Głosy krytyki pod adresem WPR nasilały się w kolejnych dekadach w związku z utrzymującą się nierównowagą rynkową w sektorze, degradacją środowiska naturalnego oraz rosnącymi w szybkim tempie wydatkami budżetowymi¹.

Pomimo wyraźnej nieefektywności w osiągnięciu zakładanych celów, WPR przez długi czas nie była reformowana. Jako polityka redystrybucyjna, bardzo szybko została obciążona wszystkimi negatywnymi konsekwencjami „pogoni za rentą” (*rent-seeking activity*)². Pierwsze głębsze zmiany nastąpiły dopiero po

* Autorka jest pracownikiem Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie, e-mail: kkosior@wse.krakow.pl. Artykuł wpłynął do redakcji w maju 2011 r.

¹ Przegląd literatury krytycznej wobec WPR prezentuje m.in. Henning [2000].

² Zjawisko „pogoni za rentą” zostało opisane przez teoretyków szkoły wyboru publicznego (zob. [Wilkin, 2005]). Jest stosunkowo często przywoływane w opracowaniach wyjaśniających trudności w procesie reformowania WPR (por. [Schmitz i in., 2002], [Furtan i in., 2008]). Ograniczone sukcesy w procesie reform WPR dobrze wyjaśniają również inne teorie i koncepcje zaliczane do szerokiego dorobku szkoły wyboru publicznego [Senior Nello, 1984],

trzydziestu latach od utworzenia polityki. Wyróżnić można trzy zasadnicze fazy w rozwoju WPR. W pierwszym etapie, od 1962 do 1992 roku, WPR opierała się przede wszystkim na wsparciu cenowym. W drugim okresie, od 1992 do 2003 roku, obok wsparcia cenowego pojawiły się powiązane z produkcją płatności bezpośrednie oraz działania skierowane na rozwój obszarów wiejskich. Trzeci etap zapoczątkowała reforma z 2003 roku, która oparła WPR na płatnościach jednolitych uniezależnionych od produkcji oraz na wzmocnionej polityce rozwoju obszarów wiejskich. Wszystko wskazuje na to, że po 2013 roku nastąpi kolejny przełom w funkcjonowaniu WPR.

Celem artykułu jest przybliżenie toczącej się obecnie w UE debaty na temat kierunków i perspektyw rozwoju WPR po 2013 roku. Uwaga skoncentrowana zostanie na analizie propozycji środowisk naukowych. Ekonomisci rolni od co najmniej połowy lat 70. ubiegłego wieku wzywają do przeprowadzenia głębokich zmian w ramach WPR. Powolny i trudny proces reformowania polityki przyczynił się jednak do rozpowszechnienia opinii o niewielkim wpływie przedstawicieli świata nauki na decyzje podejmowane w UE. Istotnie, przyjmowane na szczeblu wspólnotowym rozwiązania legislacyjne były i są przede wszystkim wynikiem politycznej gry interesów poszczególnych graczy. Negocjacje opierają się na najniższym wspólnym mianowniku i handlu wymiennym (*logrolling*), który z reguły ogranicza możliwości przyjmowania decyzji efektywnych z ekonomicznego punktu widzenia. Bez wątplenia jednak znaczenie środowisk naukowych w UE rośnie. Z perspektywy czasu widać, że kluczowe propozycje ekonomistów rolnych, choć z opóźnieniem i nie zawsze w pełnym zakresie, były uwzględniane w kolejno przyjmowanych reformach WPR. Z tego względu warto zapoznać się z najnowszymi koncepcjami środowisk naukowych, które dotyczą przyszłości tej polityki wspólnotowej.

Struktura artykułu jest następująca. W pierwszej części omówiony jest krótko wpływ środowisk naukowych na przeprowadzone dotąd reformy WPR. Przybliżenie historycznego wkładu ekonomistów rolnych i innych naukowców w reformowanie systemów wsparcia rolnictwa w UE pozwoli na pełniejsze zrozumienie wagi obecnie formułowanych propozycji. W zasadniczej części artykułu przedstawione są propozycje Bureau i Mahé [2008], koncepcja Heißenhubera [2009] oraz deklaracja czołowych ekonomistów rolnych [2009]. W ostatniej części podjęta jest próba oceny prezentowanych koncepcji z punktu widzenia interesów Polski.

Od wsparcia cenowego do wsparcia bezpośredniego i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wkład środowisk naukowych w rozwój WPR

Ekonomisci rolni głos w sprawie WPR oraz systemów wsparcia w rolnictwie zabierali wielokrotnie. W pierwszym wspólnym wystąpieniu w sprawie

[Nedeergaard, 2006], [Wilkin, 2009]. Dodatkowe wyjaśnienia oferuje analiza sieciowa (*policy network approach*) [Pappi, Henning, 1999], [Daugbjerg, 1999].

reform WPR, Memorandum z Wageningen z 1973 roku, nie proponowali radykalnych zmian w systemie interwencji rynkowej [Wageningen Memorandum, 1973]. Jednak już kilka lat później środowisko naukowe wyraźnie zaapelowało o obniżanie cen instytucjonalnych, ograniczanie subsydiów eksportowych oraz redukcję stawek celnych w imporcie artykułów rolnych z krajów trzecich. Utracone dochody proponowano rekompensować rolnikom za pomocą płatności bezpośrednich. Zdawano sobie sprawę, że obniżki cen mają szansę uzyskać polityczną akceptację jedynie wówczas, gdy wprowadzone zostaną środki rekompensujące straty dla rolników. Zgodnie z założeniami, proponowane płatności, w przeciwieństwie do wsparcia cenowo-taryfowego, miały jednak nie wpływać na decyzje produkcyjne rolników³. Dodatkowo, ekonomiści doszli do wniosku, że płatności powinny być nie tylko uniezależnione od wielkości produkcji, ale również ograniczone w czasie oraz finansowane w całości ze środków krajowych.

Apel o obniżki cen interwencyjnych oraz o wprowadzenie transferów bezpośrednich do dochodów rolniczych powtórzony został w 1984 roku w Memorandum ze Sieny⁴. Autorzy memorandum odeszli od wcześniej formułowanych koncepcji finansowania proponowanych płatności wyłącznie ze środków krajowych. Opowiedzieli się za zasadą finansowania płatności z budżetu wspólnotowego i budżetów narodowych. Równocześnie podkreślali potrzebę zróżnicowania poziomu stawek współfinansowania w zależności od dochodów *per capita* w poszczególnych państwach członkowskich.

Apele naukowców wzywające do liberalizowania polityki rolnej oraz wprowadzenia instrumentów neutralnych dla poziomów produkcji były stosunkowo długo ignorowane we Wspólnocie. Miały jednak zasadniczy wpływ na przygotowanie agendy wielostronnych negocjacji handlowych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT⁵. Ostatecznie, dzięki presji partnerów z GATT, w 1992 roku przyjęto pierwszą poważną reformę WPR (reformę MacSharry'ego). Obniżono ceny interwencyjne na kluczowych rynkach rolnych oraz wprowadzono płatności bezpośrednie. Środowiskiem naukowym nie udało się wówczas przekonać decydentów do idei oddzielenia płatności od produkcji czy współfinansowania płatności ze środków krajowych. Mimo wszystko, biorąc pod uwagę dotychczasowe trudności w reformowaniu WPR, przyjęcie pakietu MacSharry'ego było sukcesem. Bez aktywności środowisk naukowych sukces ten byłby znacznie mniej prawdopodobny.

³ Oddzielenie proponowanych płatności od produkcji (znane w okresie późniejszym jako *decoupling*) było jednym z najważniejszych postulatów środowisk naukowych. Już na początku lat 80. rozwiązanie to promował na forum międzynarodowym i w instytucjach europejskich Stefan Tangermann [Ingersent, Rayner, 1999].

⁴ Memorandum zostało przygotowane m.in. przez Secondo Tarditi'ego, Louisa Mahé, Ulricha Koestera i Stefana Tangermanna [*Siena Memorandum*, 1984].

⁵ Rolnictwo było początkowo wyłączone z rozmów o liberalizacji w ramach GATT. Dopiero Runda Urugwajska, zainicjowana w 1986 roku, włączyła zagadnienia rolne do negocjacji w sprawie liberalizacji handlu światowego.

Równoległe z pracami nad usprawnieniem systemu wsparcia dla producentów rolnych prowadzono badania nad kompleksowym podejściem do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w UE. W tym obszarze wpływ środowisk naukowych na WPR również okazał się istotny. W 1997 roku grupa ekonomistów rolnych oraz socjologów, pod kierunkiem Alana Buckwella, przedstawiła propozycję przejścia od Wspólnej Polityki Rolnej do Wspólnej Polityki Rolnej Rozwoju Obszarów Wiejskich w Europie (*Common Agricultural and Rural Policy for Europe – CARPE*) [Buckwell i in., 1997]⁶. Przedstawiana koncepcja odwoływała się do idei wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i wsi. Podkreślano, że obok swoich tradycyjnych funkcji rolnictwo spełnia również szereg innych zadań, istotnych z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych, takich jak ochrona środowiska i ochrona krajobrazów wiejskich. Autorzy raportu apelowali więc o zapewnienie ekonomicznie wydajnego i środowiskowo zrównoważonego rolnictwa oraz o równoczesne stymulowanie zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Idee zawarte w raporcie Buckwella stanowiły bezpośredni impuls do powołania w 1999 roku drugiego filaru WPR, poświęconego w całości rozwojowi obszarów wiejskich.

Propozycje środowisk naukowych dotyczące WPR były dla decydentów w UE istotnym punktem odniesienia również w kolejnych latach. W 2003 roku UE, wypełniając zobowiązania międzynarodowe wobec WTO, przyjęła ostatecznie decyzję o oddzieleniu płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*). Tym samym jeden z najważniejszych postulatów ekonomistów rolnych został zrealizowany. Ponadto, wprowadzono instrumenty, które zwiększyły znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich (modulacja) i ochrony środowiska naturalnego (*cross-compliance*). Wskazane kierunki zmian wzmocnił przeprowadzany w 2008 roku formalny przegląd procesu wdrażania reformy z 2003 roku (tzw. *health-check*). W rezultacie, w ciągu ostatnich dwóch dekad, także dzięki naciskom środowisk naukowych, WPR przeszła wyraźną ewolucję od polityki cenowo-taryfowej do polityki bezpośredniego wspierania dochodów rolniczych i polityki rozwoju obszarów wiejskich⁷.

Przyszłość WPR po 2013 roku

Choć reformy przyjęte w latach 90. i 2000. zmieniły charakter WPR, ekonomiści i inni eksperci nawołują do dalszych reform (por. [Sapir i in., 2003]). Podkreślana jest przede wszystkim potrzeba określenia nowych podstaw legitymizacji wsparcia rolnictwa ze środków publicznych [Wilkin, 2009]. Zdaniem ekonomistów wspieranie rynków i dochodów rolniczych nie jest już wystarczającym uzasadnieniem, by na WPR przeznaczać niemal 40 procent budżetu UE.

⁶ Raport Buckwella został przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej.

⁷ Obecnie w ramach pierwszego filaru WPR 90 procent środków budżetowych przeznaczanych jest na płatności jednolite (bezpośrednie). Jedynie około 10 procent środków pierwszego filaru finansuje wspieranie rynków rolnych. Wydatki na drugi filar kształtują się na poziomie około 20 procent wszystkich wydatków na WPR.

Obecna WPR generuje nieuzasadnione korzyści dla wąskich grup społecznych, głównie najbogatszych rolników i właścicieli ziemi. Stosowane historyczne kryteria dystrybucji płatności z definicji mają niewielki związek z aktualnymi potrzebami społecznymi. Przyczyniają się dodatkowo do ogromnego zróżnicowania płatności między starymi i nowymi państwami członkowskimi. Za niewystarczające i źle ukierunkowane uznaje się również działania w ramach drugiego filaru WPR [Grosse, Hardt, 2010]. Wskazane słabości budzą szczególne zaniepokojenie ze względu na nowe wyzwania, przed jakimi stoi WPR. Kluczowe dla UE cele, w szczególności łagodzenie skutków zmian klimatycznych, poprawa bezpieczeństwa energetycznego, rozwój odnawialnych źródeł energii, racjonalne zarządzanie zasobami wodnymi czy ochrona różnorodności biologicznej, nie zostaną osiągnięte bez aktywnego zaangażowania rolników i mieszkańców wsi. Podkreśla się, że WPR powinna mieć swój pozytywny wkład w realizację przyjętej w 2010 roku strategii wzrostu UE „Europa 2020”, tj. w większym stopniu koncentrować się na konkurencyjności i innowacjach, ochronie klimatu, środowisku naturalnym oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Poszukiwania nowych uzasadnień i dróg naprawy dla WPR skierowały uwagę badaczy na problematykę dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo i obszary wiejskie⁸. Podkreśla się, że wiele pozytywnych efektów zewnętrznych działalności rolniczej, m.in. ochrona ekosystemów rolniczych, dziedzictwa kulturowego wsi i krajobrazów wiejskich, nie znajduje odpowiedniego odbicia w cenach na rynku [Baum, Śleszyński, 2009]. Bez odpowiedniego wsparcia tych działań budowanie konkurencyjnej i przyjaznej środowisku gospodarki, w sposób racjonalny i efektywny korzystającej z zasobów, jest co najmniej utrudnione. Wspieranie dóbr publicznych powinno zatem, zdaniem wielu ekonomistów, znajdować się w centrum przyszłej WPR. Ten kierunek myślenia o WPR jest w istocie rozwinięciem koncepcji grupy Buckwella. Raport Buckella również zawierał propozycje wynagradzania rolników i mieszkańców wsi za dostarczane dobra i usługi o charakterze publicznym. Obecnie formułowane koncepcje w większym jednak stopniu podkreślają potrzebę skoncentrowania wsparcia na kilku wybranych i strategicznych z punktu widzenia ogólnych interesów UE celach (*targeting policy*). Mocniej akcentowana jest również potrzeba ograniczania budżetu wspólnotowego poprzez pełną lub częściową renacjonalizację polityki. Niektóre środowiska proponują, by przyszła WPR skoncentrowała się wyłącznie na dobrach publicznych. Inni badacze uważają, że w ramach przyszłej WPR, obok płatności za dobra publiczne, nadal powinny funkcjonować płatności wspierające dochody rolnicze. Wszyscy badacze zgodnie wskazują jednak, że nowa WPR powinna być bardziej elastyczna i bardziej pomocna w walce ze

⁸ Dobra publiczne charakteryzują się brakiem możliwości wyłączenia ich z konsumpcji i jednocześnie brakiem konkurencyjności w konsumpcji. Nierywalizacyjny charakter konsumpcji oznacza, że dobro może być konsumowane przez wiele osób równocześnie bez zmniejszania dostępnej ilości czy jakości dobra. Te cechy dóbr publicznych sprawiają, że rynek nie radzi sobie z dostarczaniem odpowiedniej ich ilości. Problematyka dóbr publicznych jest rozwijana w teorii ekonomii od wielu dekad. Do teorii ekonomii wprowadził ją Samuelson [1954].

zmianami klimatu, utratą bioróżnorodności czy wyczerpywaniem się zasobów wody i gleby w Europie. Powinna równocześnie w większym stopniu opierać się na zasadzie subsydiarności. Taka polityka mogłaby zdaniem ekonomistów sprostać wyzwaniom, jakie przed nią stoją i na nowo odegrać pozytywną rolę w procesie integracji europejskiej.

Wizja Bureau i Mahé systemu płatności kontraktowych

Jedną z ciekawszych wizji reform i rozwoju WPR po 2013 roku przedstawili w 2008 roku Jean-Christophe Bureau i Louis-Pascal Mahé [Bureau, Mahé, 2008]⁹. Zdaniem francuskich ekonomistów dostosowanie WPR do nowych wyzwań należy rozpocząć od rewizji celów polityki. Według Bureau i Mahé nowa polityka rolna powinna skoncentrować się na wspieraniu konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz na ochronie naturalnych i kulturowych zasobów na obszarach wiejskich. Bureau i Mahé wskazują równocześnie, że przyszła WPR powinna w większym stopniu akcentować międzynarodową odpowiedzialność Europy, szczególnie wobec krajów rozwijających się, liberalizować rynki rolne oraz w efektywniejszy sposób wydatkować środki publiczne. Proponują, by WPR po 2013 roku opierała się na trzech zasadach:

1. zasadzie ograniczonej preferencji wspólnotowej, uwzględniającej międzynarodową odpowiedzialność Europy;
2. zasadzie jednolitego rynku, na którym dopuszczalne byłyby jedynie minimalne zniekształcenia;
3. zasadzie finansowej odpowiedzialności państw członkowskich, oznaczającej wprowadzenie zasady współfinansowania do większości lub potencjalnie wszystkich wydatków w ramach WPR.

Przyszła WPR w wizji Bureau i Mahé opiera się więc na filozofii obecnego II filaru, gdzie część kosztów realizowanych działań pokrywana jest z budżetów narodowych państw członkowskich. Ich zdaniem ograniczanie zasady współfinansowania tylko do II filaru nie zapewnia wymaganej odpowiedzialności państw członkowskich za realizowane działania. Bureau i Mahé podkreślają również, że coraz mniej uzasadnione jest pozostawianie na poziomie wspólnotowym wszystkich spraw związanych z realizacją polityki rolnej. Jedynym uzasadnieniem dla zachowania pełnego finansowania z budżetu Unii byłoby wspieranie dostarczania dóbr publicznych o zasięgu europejskim.

Z proponowaną zasadą współfinansowania związana jest zasada kontraktacji. Zdaniem Bureau i Mahé unijna polityka rolna po 2013 r. powinna w całości opierać się na systemie kontraktowania, który wykorzystywałby doświadczenia zdobyte przy wdrażaniu programów II filaru. System kontraktowania zastąpiłby obecny system jednolitej płatności – rolnicy, by otrzymywać płatności, musieliby każdorazowo zawierać umowę z odpowiednią agencją. Umowy zawierane byłyby na czas określony (5-10 lat). Płatności wynikające z umów nie mogłyby być zbywane czy

⁹ Francuscy ekonomiści rolni i zarazem analitycy Notre Europe, jednego z czołowych think-tanków w Europie.

przekazywane spadkobiercom. Obecny system, przewidujący możliwość dziedziczenia płatności bezpośrednich, prowadzi do kapitalizowania subsydiów w cenach ziemi, ograniczając tym samym konkurencyjność rolnictwa europejskiego.

W zawieranych umowach Bureau i Mahé proponują wyeksponować kwestie związane z ochroną środowiska. Krytykują jednak ograniczanie się do wynagradzania rolników za przestrzeganie standardów środowiskowych. Ich zdaniem taki system nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Dla zapewnienia wysokiej ochrony środowiska naturalnego istotna jest nie tylko zasada „dostawca zyskuje” (*provider gets*), ale również zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays*). Rolnicy, którzy standardów nie przestrzegają zagrożeni są obecnie niewielkimi karami finansowymi¹⁰. Dlatego, zdaniem Bureau i Mahé, zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays*) powinna być stosowana w sposób bardziej restrykcyjny w obszarze WPR.

Autorzy koncepcji proponują oparcie systemu kontraktowania na trzech poziomach i rodzajach płatności bezpośrednich (rysunek 1).

Rysunek 1. Trzypoziomowy system kontraktowania płatności w ramach WPR zgodnie z propozycją Bureau i Mahé [2008]

Poziom 3.	płatności zorientowane na cele środowiskowe (<i>green points payments</i>), określane na poziomie lokalnym, skoncentrowane na obszarach wrażliwych środowiskowo (<i>environmentally sensitive areas</i>) oraz na obszarach o dużym znaczeniu dla środowiska (<i>high nature-value areas</i>);
Poziom 2.	płatności z tytułu naturalnych utrudnień (<i>natural handicap payments</i>), powiązane z praktykami rolniczymi, podtrzymującymi wielofunkcyjny charakter rolnictwa i wsi;
Poziom 1.	podstawowe płatności gospodarskie (<i>basic husbandry payments</i>), oddzielone od produkcji, które byłyby niższe od obecnych jednolitych płatności; dodatkowo stosowane byłyby wyższe niż obecnie wymagania środowiskowe.

Płatności pierwszego poziomu (podstawowe płatności gospodarskie) adresowane byłyby do gospodarstw towarowych funkcjonujących na zwykłych obszarach rolniczych. Płatności mogłyby być początkowo wypłacane od hektara, przy czym w zawieranych z rolnikami umowach postawione byłyby dodatkowe, obok utrzymywania ziemi w dobrej kulturze rolnej, warunki przyznawania płatności. Kontrahenci zobowiązani byłiby również do świadczenia określonych usług środowiskowych, m.in. zachowania wiejskiego krajobrazu rolniczego, ochrony różnorodności biologicznej obszarów wiejskich, zmianowania roślin, ochrony stref przybrzeżnych. Na pierwszym poziomie proponowanego systemu możliwe byłyby również środki o charakterze stabilizacyjnym, stosowane w sytuacjach kryzysowych, tj. w przypadku dużych spadków cen na rynkach rolnych (środki

¹⁰ Kary polegają głównie na odbieraniu niewielkiej części przekazywanych im subsydiów, w wyjątkowych sytuacjach na zawieszaniu wypłacania płatności bezpośrednich na kilka lat. To oznacza, że kary za zanieczyszczanie i szkody środowiskowe wyrządzane przez rolników nakładane są *de facto* na podatników, którzy finansują dopłaty bezpośrednie, nie bezpośrednio na rolników.

zarządzania kryzysowego). Płatności drugiego poziomu autorzy proponują skierować na obszary z naturalnymi utrudnieniami – tereny w niewielkim stopniu zaludnione, obszary górskie, czy obszary suche. Zgodnie z koncepcją Bureau i Mahé płatności te powinny być powiązane z prowadzeniem gospodarstw, jednak pod warunkiem stosowania ekstensywnych metod produkcji (np. niskiej obsady bydła na hektar użytków rolnych). Na poziomie trzecim Bureau i Mahé umieszczają płatności zorientowane na cele środowiskowe, skoncentrowane na obszarach środowiskowo wrażliwych oraz obszarach o dużym znaczeniu dla środowiska. Tutaj zawierane byłyby specjalne umowy na dostarczanie usług środowiskowych o wysokiej wartości (obszary objęte siecią NATURA 2000, ekstensywny wypas, ekologiczne metody produkcji, tradycyjny krajobraz wiejski).

Podsumowując, koncepcja Bureau i Mahé przewiduje głębokie zmiany w zasadach funkcjonowania WPR oraz w systemie płatności bezpośrednich. Znaczenie w tej wizji traci podział WPR na dwa filary. Obok płatności wspierających pozytywne efekty zewnętrzne działalności rolniczej pojawiają się stosowane w polityce ochrony środowiska kary finansowe dla podmiotów zanieczyszczających środowisko. Dodatkowo, proponowane jest zwiększanie odpowiedzialności państw i regionów za wdrażanie nowej polityki rolnej w Europie.

Koncepcje zróżnicowanej polityki rolnej w UE. Propozycja Heißenhubera

Nieco inną koncepcję systemu wsparcia w ramach WPR po 2013 r. zaprezentował w 2009 roku niemiecki ekonomista rolny Alois Heißenhuber [Heißenhuber, 2009]. Zgodnie z jego wizją większa część wsparcia w ramach przyszłej WPR powinna nadal opierać się na obecnym systemie płatności bezpośrednich, choć wsparcie to powinno być przyznawane tylko tym gospodarstwom, które spełniają wysokie standardy unijne w zakresie ochrony środowiska (*cross-compliance*). Pozostałe programy i działania powinny być jego zdaniem współfinansowane, z możliwym odstępstwem dla płatności na rzecz bioróżnorodności czy walki ze zmianami klimatycznymi.

Heißenhuber podkreśla w swojej koncepcji wyjątkowość rolnictwa europejskiego. Spełnianie przez rolników wysokich standardów w procesie produkcji oraz dostarczanie żywności wysokiej jakości i bezpiecznej dla zdrowia jest jego zdaniem wystarczającym uzasadnieniem dla wydatkowania środków z budżetu WPR¹¹. Niemiecki ekonomista rolny podkreśla równocześnie, że osiągnięcie tego celu (spełnianie standardów) wymaga racjonalnej polityki ochrony zasobów naturalnych. Skala, rodzaje i jakość plonów rolnych w sposób bezpośredni zależą od stanu zasobów naturalnych¹². Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest w związku z tym połączenie uprawy roli z usługami na rzecz odbudowy

¹¹ W tym sensie podtrzymuje dominujące w wielu państwach członkowskich przekonanie o konieczności kontynuowania polityki protekcjonizmu.

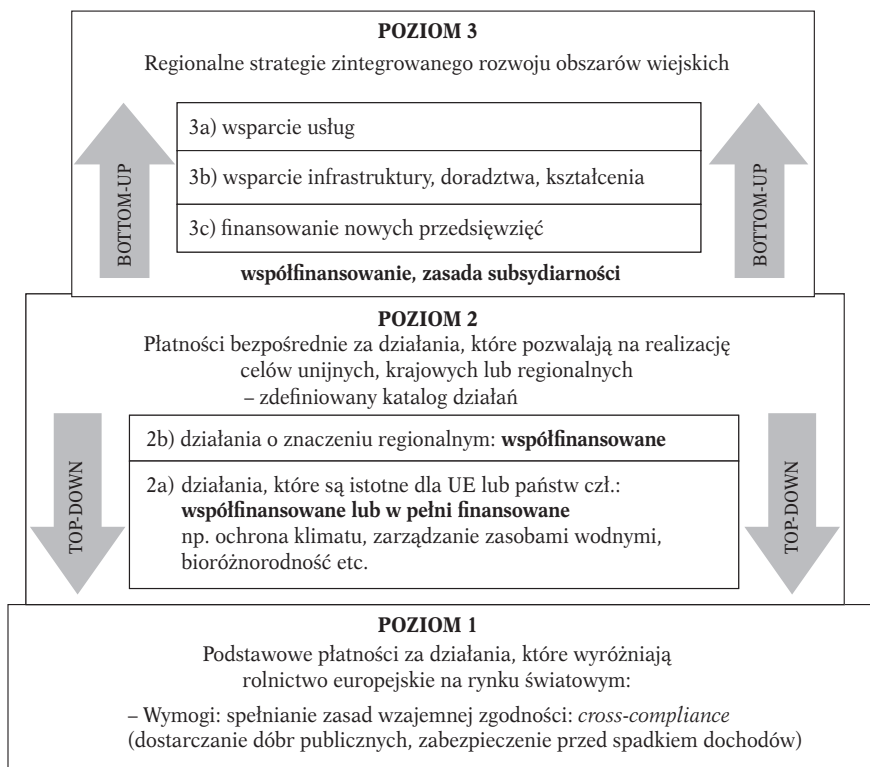
¹² Jak podkreśla Heißenhuber, rolnictwo może być przyczyną degradowania zasobów (emisja gazów cieplarnianych, zanieczyszczenia azotanami, erozja gleby), ale może również odgrywać rolę ich protektora, np. dzięki wykorzystaniu ziemi do pochłaniania dwutlenku węgla czy dzięki ochronie krajobrazu wiejskiego.

naturalnych ekosystemów, głównie poprzez różne formy użytkowania ziemi: produkcję rolną, leśną, ochronę siedlisk i różnorodności biologicznej, regulację przepływu wody, regulację jakości wody, sekwestrację dwutlenku węgla, czy poprawę jakości powietrza.

Heißenhuber proponuje również wyeksponowanie wymiaru terytorialnego systemu wsparcia, proponując zróżnicowanie instrumentów WPR oraz różny zakres ich finansowania w zależności od tego czy mają znaczenie i zasięg ogólnounijny, krajowy, czy regionalny (rysunek 2).

Na pierwszym poziomie, który odpowiadałby dzisiejszemu pierwszemu filarowi WPR, Heißenhuber umieszcza płatności bezpośrednie, oddzielone od produkcji i przyznawane do powierzchni użytków rolnych. Podkreśla, że uzasadnieniem takich płatności byłyby wyższe niż w krajach znajdujących się poza UE wymogi dotyczące ochrony zasobów naturalnych, dobrostanu zwierząt czy standardów higienicznych. Po drugie, płatności pierwszego poziomu, obok instrumentów zarządzania ryzykiem, chroniłyby dochody rolnicze przed dużymi spadkami cen na rynkach rolnych. Tylko w wyjątkowych przypadkach na tym poziomie mogłyby być podejmowane działania stabilizujące rynki na zasadzie siatki bezpieczeństwa (*safety net*).

Rysunek 2. Koncepcja zróżnicowanej polityki rolnej w UE po 2013 r. wg Heißenhubera



Płatności na pierwszym poziomie byłyby też zróżnicowane w poszczególnych krajach. Heißenhuber podkreśla, że gospodarstwa rolne w różnym stopniu wypełniają wysokie wymagania UE, dlatego przyznawanie takich samych stawek płatności wszystkim nie jest dobrym rozwiązaniem. Konieczne jest ukierunkowanie wsparcia na te gospodarstwa, które rzeczywiście na to zasługują.

Wsparcie w ramach poziomu drugiego obejmowałoby tylko część użytków rolnych. Dotyczyłoby usług, które mają znaczenie regionalne, krajowe lub ogólnounijne. Zaangażowanie krajów i regionów w dostarczanie usług na tym poziomie byłoby warunkiem koniecznym realizacji celów UE. Dystrybucja środków finansowych opierałaby się na podejściu *top-down* (z góry do dołu). Rolnik decydowałby, który z określanych na szczeblu centralnym programów jest dla niego interesujący pod względem gospodarczym. Na poziomie drugim funkcjonowałyby dwa rodzaje programów – programy nowo zaprojektowane i w całości finansowane z budżetu UE oraz programy współfinansowane. Do programów współfinansowanych wchodziłyby m.in. obecne programy rolno-środowiskowe. Pełne finansowanie ze strony UE wchodziłoby w grę jedynie w przypadku nadrzędnych celów, takich jak ochrona klimatu, zarządzanie zasobami wodnymi, wspieranie różnorodności biologicznej.

W ramach nowej polityki rolnej coraz większą rolę mógłby zdaniem Heißenhubera odgrywać poziom trzeci o charakterze regionalnym. Na poziomie tym obowiązywałyby zasady subsydiarności, współfinansowania oraz podejście *bottom-up* (od dołu do góry), stosowane obecnie w ramach programu LEADER. Ogólny program zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich określany byłby na poziomie regionów. Jednak pomysły działań pochodziłyby od samych zainteresowanych. O ich wyborze decydowałby otwarty konkurs. Heißenhuber podkreśla, że efektywnemu funkcjonowaniu poziomu trzeciego służyłaby zwiększona autonomia regionów. Większa odpowiedzialność i zaangażowanie aktorów szczebla lokalnego pozwalałoby na zmniejszanie kosztów kontroli i innych obciążeń administracyjnych związanych z wdrażaniem WPR.

Wydaje się, że proponowane przez Heißenhubera zmiany mają w gruncie rzeczy dość umiarkowany charakter. Z konstrukcji dwufilarowej WPR przeobraża się w trójpoziomowy system wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Instrumenty pierwszego filaru są jednak *de facto* utrzymane na poziomie pierwszym. Pewne zmiany następują w drugim filarze (podział na dwa poziomy podporządkowane odmiennym regułom zarządzania). Pojawia się również koncepcja pełnego finansowania niektórych działań w ramach dawnego drugiego filaru WPR. Nie ma jednak propozycji zmian w podziale wydatków na pierwszy filar/poziom pierwszy i filar drugi/poziom drugi i trzeci¹³. Z drugiej strony zakładane przez Heißenhubera różnicowanie stawek płatności oraz zwiększona selektywność w przyznawaniu płatności oznaczają, że wiele gospodarstw rol-

¹³ Heißenhuber przywołuje przykład Niemiec wskazując, że wydatki pierwszego poziomu zamykałyby się w kwocie około 6 mld euro, wydatki poziomu drugiego i trzeciego w kwocie 1 mld euro. Podział ten odpowiada dzisiejszemu podziałowi wydatków w Niemczech w ramach pierwszego i drugiego filaru WPR.

nych korzystających obecnie z WPR mogłoby znaleźć się poza systemem wsparcia po 2013 roku.

Wspólna Polityka Rolna dla Europejskich Dóbr Publicznych: apel czołowych ekonomistów rolnych z 2009 roku

W listopadzie 2009 roku grupa czołowych ekonomistów rolnych Europy zaapelowała o przyjęcie nowej filozofii dla WPR, opierającej się w całości na wspieraniu dóbr publicznych [*A Common Agricultural Policy*, 2009]¹⁴. Odejście od tradycyjnych instrumentów i wprowadzenie w ich miejsce instrumentów wspierających dobra publiczne w Europie uznane zostało za najbardziej pożądaną kierunek rozwoju WPR po 2013 roku.

Zasady i cele przyszłej polityki rolnej UE

Autorzy deklaracji podkreślają, że podstawową zasadą działania przyszłej WPR powinna być zasada subsydiarności. Polityki, które mają wyraźny komponent społeczny i redystrybucyjny powinny być pozostawione państwu członkowskim oraz władzom niższego szczebla. To one najlepiej rozpoznają potrzeby i preferencje lokalne i z większą odpowiedzialnością wydatkują środki publiczne. UE powinna być zaangażowana w finansowanie i regulowanie sektora rolnego tylko w takim zakresie, w jakim służy to szerszym, ogólnoeuropejskim celom. Unijny nadzór nad systemami wsparcia na szczeblu krajowym i lokalnym, także nad poszczególnymi elementami łańcucha dostaw żywności, byłby wystarczającym instrumentem pozwalającym na zapewnienie uczciwej konkurencji w ramach jednolitego rynku. Podkreśla się, że uczciwa konkurencja nie wymaga znacznego finansowania ze strony UE¹⁵.

Deklaracja wskazuje na cztery rodzaje potencjalnych celów WPR: wzmocnienie ekonomicznej efektywności i konkurencyjności, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, zmianę dystrybucji dochodów i promocję dóbr publicznych. Jednak tylko promocja dóbr publicznych zapewnia, zdaniem autorów deklaracji, trwałą podstawę, a zarazem uzasadnienie dla wydatkowania środków publicznych w ramach przyszłej WPR. Po pierwsze, efektywność ekonomiczną i konkurencyjność osiągnąć można dzięki dobrze funkcjonującym rynkom, nie dzięki interwencji państwa. Konkurencyjności lepiej służą innowacyjność, badania i rozwój, i one mogłyby być objęte wsparciem. Nie jest jednak konieczne wydzielanie takich instrumentów w ramach WPR. Po drugie, deklaracja wska-

¹⁴ Deklarację podpisało 23 ekonomistów: M. Hofreither (Austria), J. Swinnen (Belgia), P. Mishev (Bułgaria), T. Doucha (Czechy), S.E. Frandsen (Dania), R. Värnik (Estonia), K. Pietola (Finlandia) S. v. Cramon-Taubadel (Niemcy), J. Popp (Węgry), A. Matthews (Irlandia), G. Anania (Włochy), A. Miglavs (Łotwa), I. Kriščiukaitienė (Litwa), G. Faber (Holandia), J. Wilkin (Polska), F.X. Miranda de Avillez (Portugalia), D. Gavrilescu (Rumunia), L. Bartova (Słowacja), E. Erjavec (Słowenia), J.-M. Garcia Alvarez-Coque (Hiszpania), E. Rabinowicz (Szwecja), A. Swinbank (Wielka Brytania), V. Zahrt (koordynator na szczeblu europejskim).

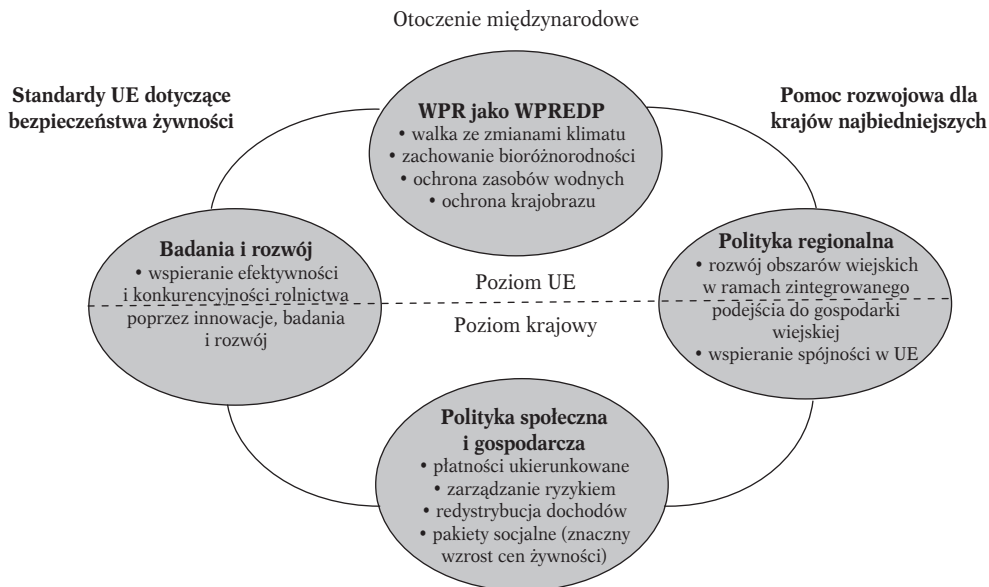
¹⁵ Choć w deklaracji nie ma mowy o renacjonalizacji WPR, odejście od zasady solidarności finansowej w niektórych obszarach jest logiczną konsekwencją przyjętych założeń.

zuje, że bezpieczeństwo żywnościowe UE nie jest zagrożone. UE jako organizacja zamożna posiada odpowiednią siłę nabywczą, by zaopatrywać się w surowce z rynków światowych, również w sytuacji wzrostu cen. Niekorzystne skutki wysokich cen dla gospodarstw domowych można łagodzić za pomocą pakietów socjalnych. Mimo wszystko, istotne zdaniem autorów deklaracji jest podtrzymywanie zdolności produkcyjnej, którą łatwo można byłoby wykorzystać w przypadku niedoborów. Realizacja tego celu nie powinna jednak opierać się na ogólnych subsydiach, a na płatnościach ukierunkowanych (*targeted payments*), np. na ochronę żyzności gleby i zasobów wodnych. Płatności te podtrzymywałyby zdolności produkcyjne, nie produkcję rolną czy zatrudnienie w rolnictwie. Autorzy apelu podkreślają dodatkowo, że należy skoncentrować się na światowym, a nie tylko unijnym bezpieczeństwie żywnościowym. Szersze spojrzenie na kwestie bezpieczeństwa żywnościowego jest konieczne ze względu na globalny charakter zmian klimatu, rosnącą populację światową i wyczerpujące się zasoby naturalne. Dlatego płatności stosowane dotąd w ramach WPR skuteczniej można byłoby wykorzystać wspierając inwestycje w badania rolnicze i infrastrukturę w krajach rozwijających się. Również trzeci rozważany dla WPR cel (dystrybucja dochodów) został w deklaracji zakwestionowany. Wskazuje się, że subsydia rolne nie są skutecznym narzędziem polityki społecznej. Ogromna część środków WPR trafia do grup, które w rzeczywistości mogłyby funkcjonować bez żadnej formy wsparcia publicznego. Ubodzy nie-rolnicy znajdują się w najmniej korzystnej sytuacji. Z tego względu, jak wskazuje deklaracja, należy skierować pomoc publiczną do gospodarstw domowych o niskich dochodach, bez względu na to w jakim sektorze gospodarki funkcjonują. Jak zaznaczono wyżej, spośród rozważanych celów jedynie czwarty (promocja dóbr publicznych) stanowi odpowiednią legitymację dla przyszłej WPR. Ekonomiści podkreślają w deklaracji, że rolnictwo może dostarczać całą gamę dóbr publicznych. Niektóre z wymienionych dóbr publicznych mają charakter lokalny, inne są dobrami o znaczeniu ogólnoeuropejskim. Zdaniem autorów deklaracji, UE powinna wspierać zasadniczo wyłącznie dobra publiczne o bardziej globalnym i ogólnoeuropejskim znaczeniu.

WPR jako polityka europejskich dóbr publicznych oraz polityki towarzyszące

Wizja czołowych ekonomistów rolnych, tj. skoncentrowanie WPR wyłącznie na dostarczaniu europejskich dóbr publicznych, jest jak dotąd najbardziej radykalną wizją zmian WPR po 2013 roku. Jej realizacja oznaczałaby odejście od dotychczasowej filozofii i praktyki wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich w UE. W miejscu WPR pojawiłaby się *de facto* nowa polityka – Wspólna Polityka Rolna na rzecz Europejskich Dóbr Publicznych (WPREDP). Z kolei tradycyjne zadania polityki rolnej realizowane byłyby przez inne programy i polityki towarzyszące, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i na szczeblu krajowym (rysunek 3).

Rysunek 3. Propozycja czołowych ekonomistów rolnych (2009). Wspólna Polityka Rolna jako polityka na rzecz Europejskich Dóbr Publicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie tez apelu czołowych ekonomistów rolnych [*A Common Agricultural Policy*, 2009]

Jednak, jak wspomniano, nie wszystkie dobra publiczne powinny być zdaniem autorów deklaracji objęte subsydiami WPREDP. Autorzy wyłączają z subsydiów bezpieczną żywność (*food safety*)¹⁶ i bezpieczeństwo żywnościowe (*food security*). Ich zdaniem bezpiecznej żywności służyć będzie lepiej międzynarodowa harmonizacja etycznych i środowiskowych standardów produkcji i dobrostanu zwierząt, a także egzekwowanie właściwego etykietowania produktów żywnościowych. Utrzymywaniu bezpieczeństwa żywnościowego powinny służyć z kolei wspomniane płatności ukierunkowane (zachowanie niezbędnego poziomu aktywności na poziomie krajowym) oraz odpowiednia pomoc rozwojowa dla krajów najbardziej potrzebujących.

W ramach nowej WPREDP, w całości finansowanej z budżetu UE, ekonomiści rolni proponują przyznawać płatności wspierające przyjazne klimatowi praktyki rolne oraz płatności skłaniające rolników do wychodzenia poza minimalne wymogi środowiskowe. Płatności finansowane z budżetu przyszłej WPREDP byłyby konieczne również w przypadku ochrony zasobów wodnych. Równocześnie w deklaracji znaleźć można propozycję włączenia do pozycji

¹⁶ Unijne standardy bezpieczeństwa żywności egzekwowane są nie tylko w stosunku do rolników UE, ale również w stosunku do zagranicznych dostawców. Nie powinno się zatem, zdaniem autorów deklaracji, przyznawać rolnikom w UE subsydiów za spełnianie wysokich standardów, gdyż takie same standardy obowiązują wszystkich producentów, którzy chcą sprzedawać swoje towary na rynkach UE.

finansowanych z budżetu przyszłej WPREDP zadań związanych z ochroną krajobrazów wiejskich¹⁷.

W wizji czołowych ekonomistów rolnych WPREDP uzupełniają polityka badań i rozwoju, polityka regionalna oraz polityka społeczna i gospodarcza. Dwie pierwsze są realizowane wspólnie przez Unię Europejską i państwa członkowskie, zakładają więc zasadę wspólnego finansowania działań (z budżetu UE i budżetów narodowych). Pierwsza z nich ma wzmacniać konkurencyjność rolnictwa europejskiego, np. poprzez rozwój nowych technologii. W ramach polityki regionalnej ekonomiści proponują z kolei umieścić zreformowane działania i programy dawnego drugiego filaru WPR. Zintegrowane podejście do gospodarki wiejskiej i włączenie kwestii rozwoju obszarów wiejskich do polityki regionalnej pozwoliłoby zdaniem ekonomistów na zwiększenie efektywności działań na rzecz spójności ekonomicznej i społecznej w UE. Trzecia z wymienianych polityk, polityka społeczna i gospodarcza, w całości realizowana byłaby przez rządy państw członkowskich, jednak pod kontrolą instytucji unijnych. Taka konstrukcja oznacza, że tradycyjne zadania związane ze stabilizowaniem rynków rolnych w sytuacjach kryzysowych czy redystrybucją dochodów finansowane byłyby w całości z budżetów narodowych.

Podsumowując, czołowi ekonomiści rolni proponują głęboką reformę i nową filozofię dla WPR po 2013 roku. Zmieniają się cele i zasady finansowania polityki w obszarze rolnictwa (współfinansowanie lub pełne finansowanie z budżetów narodowych niektórych płatności i programów), znika również dwufilarowa konstrukcja WPR. Głównym celem nowej polityki byłoby zapewnianie zachęt dla rolników do angażowania się w dostarczanie dóbr publicznych, szczególnie w dziedzinie środowiska.

Podsumowanie. Ocena prezentowanych koncepcji rozwoju WPR z punktu widzenia interesów Polski

Omówione wyżej koncepcje rozwoju WPR nie są obecnie przedmiotem politycznych negocjacji w UE. Jednak idee w nich zawarte przenikają stopniowo do debaty publicznej. W kwietniu 2010 roku Komisja Europejska, przygotowując się do opracowania propozycji zmian dla WPR, uruchomiła konsultacje społeczne na temat przyszłości WPR po 2013 roku¹⁸. Wyniki konsultacji pokazują, że rośnie poparcie dla wzmacniania środowiskowego wymiaru polityki rolnej

¹⁷ Choć krajobrazy są w głównej mierze dobrami o charakterze narodowym, korzystać z nich mogą wszyscy Europejczycy (osiedlając się w innych państwach członkowskich czy podróżując).

¹⁸ W konsultacjach, które trwały od kwietnia do czerwca 2010 roku, wzięła udział rekordowa liczba interesariuszy. Na pytania Komisji o znaczenie rolnictwa w Europie i preferowany kształt WPR w kolejnej perspektywie finansowej odpowiedziało około 5700 osób i instytucji (w tym związki rolnicze, rozmaite organizacje pozarządowe, przedstawiciele świata nauki, think-tanki, instytuty badawcze i europejskie sieci rozwoju obszarów wiejskich). Warto odnotować szczególnie dużą aktywność interesariuszy z Niemiec i Polski. Odpowiedzi nadesłane z tych dwóch krajów stanowiły ponad 40 procent wszystkich zgłoszeń (odpowiednio 1440 i 1053) [*The Common Agricultural Policy after 2013. Public debate*, 2010].

oraz wynagradzania rolników za dobra publiczne. Ten wspólny dla wszystkich trzech omawianych wyżej koncepcji kierunek zmian WPR wydaje się mieć zatem mocne oparcie społeczne. Mimo wszystko prezentowane przez ogół społeczeństwa preferencje wobec WPR są znacznie bardziej konserwatywne niż preferencje środowisk naukowych. Dla większości Europejczyków wciąż kluczowe pozostają tradycyjne zadania polityki rolnej związane z zapewnianiem bezpieczeństwa żywnościowego oraz odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych. Różnie też interpretowane jest pojęcie dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo i obszary wiejskie¹⁹. Dla większości udziałowców sprawą podstawową pozostaje zachowanie wspólnotowego charakteru WPR oraz wyrównanie dysproporcji w poziomie wsparcia między rolnikami i między państwami członkowskimi. Te postulaty niekoniecznie są wspierane przez środowiska naukowe (np. propozycja Bureau i Mahé współfinansowania płatności bezpośrednich, czy propozycja Heißenhubera dalszego różnicowania WPR). W tych obszarach widać więc wyraźną lukę między oczekiwaniami znacznej części społeczeństwa a wizjami ekonomistów rolnych. Z drugiej strony, z mocnym poparciem dla wizji przekształcania WPR w politykę wspierającą środowiskowe dobra publiczne występują liczne pozarządowe organizacje ekologiczne oraz inni interesariusze²⁰.

Komisja Europejska stara się wsłuchiwać w głosy wszystkich podmiotów zainteresowanych przyszłym kształtem WPR. Naturalnie największą rolę odgrywają rolnicze grupy interesu, które pomimo spadającego znaczenia rolnictwa w gospodarce wciąż utrzymują kluczową pozycję w strukturach współpracy sieciowej w UE. Wydaje się jednak, że pozycja organizacji pozarolniczych, w tym także pozycja środowisk naukowych, uległa istotnemu wzmocnieniu w ostatnim okresie. Komisja coraz dobitniej podkreśla potrzebę zapewnienia bardziej sprawiedliwych i bardziej akceptowanych społecznie zasad dystrybucji wsparcia z budżetu WPR. Coraz częściej odwołuje się również do argumentów uzasadniających potrzebę wspierania dóbr publicznych w ramach WPR. Wkład środowisk naukowych w kształtowanie dyskusji o przyszłości WPR widoczny jest szczególnie w ostatnim komunikacie Komisji z listopada 2010 roku [*The CAP*, 2010]. Komisja zaproponowała, by w pierwszym filarze WPR umieścić, obok podstawowych płatności bezpośrednich, płatności środowiskowe oraz płatności na rzecz obszarów z naturalnymi utrudnieniami. Ta propozycja jest wyraźnym nawiązaniem do koncepcji trójpoziomowego systemu wsparcia autorstwa Bureau i Mahé. Warto podkreślić, że koncepcje francuskich ekonomistów

¹⁹ Do idei wspierania dóbr publicznych coraz chętniej odwołują się również rolnicze grupy interesu. W ten sposób poszukują dróg zapewnienia odpowiednio wysokiego budżetu WPR po 2013 roku. Należy jednak podkreślić, że lobby rolne bardzo szeroko definiuje dobra publiczne, zaliczając do nich również tradycyjne zadania rolnictwa związane z dostarczaniem żywności.

²⁰ Np. wspólna wizja rozwoju WPR po 2013 r. pięciu głównych organizacji ekologicznych w Europie [Proposal, 2009]. Na początku 2010 r. wspólne stanowisko zaprezentowały również. BirdLife i Europejska Organizacja Właścicieli Ziemi (ELO). Z tą ostatnią związany jest A. Buckwell.

rolnych, z wyjątkiem założeń o współfinansowaniu i kontraktowaniu płatności, wsparł wcześniej Parlament Europejski. Bliskie Komisji są również inne idee środowisk naukowych, m.in. koncepcje zwiększania roli subsydiarności oraz uelastyczniania polityki rolnej. Komisja w przywołanym wyżej komunikacie listopadowym zaproponowała przyznanie większej swobody państwom członkowskim w dystrybucji płatności z I filaru.

Wpływ koncepcji środowisk naukowych widoczny jest także w przypadku propozycji dla II filaru. W analizowanych koncepcjach podkreśla się kluczową rolę polityki rozwoju obszarów wiejskich, jednak odchodzi się od znanego wcześniej modelu reform WPR, który polegał na wzmacnianiu drugiego filaru kosztem filaru pierwszego. Wyczerpanie się tej formuły zmian w dużej mierze wynika z osiągnięcia podstawowych celów poprzednich reform WPR. Podobnie Komisja podkreśla znaczenie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz rolę II filaru w realizacji nowych wyzwań, jednak równocześnie, w ramach wyraźnie preferowanej opcji reform, nie proponuje zwiększania budżetu II filaru czy przenoszenia środków finansowych z I filaru na cele polityki rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślana jest komplementarność dwóch filarów oraz konieczność dopasowania istniejących instrumentów do priorytetów UE (walka ze zmianami klimatu, ochrona środowiska, restrukturyzacja sektora rolnego, wzmacnianie konkurencyjności i innowacyjności oraz wspieranie inicjatyw regionalnych i lokalnych)²¹. W analizowanych koncepcjach środowisk naukowych system dwufilarowy WPR zostaje zniesiony. Komisja nie proponuje zniesienia filarów, jednak podkreśla konieczność elastycznego podejścia do poszczególnych instrumentów WPR oraz podporządkowania ich określonym celom, które mają zostać osiągnięte, nie filarom, w których mają się znajdować. Te i inne przykłady pokazują, że rozwijane w środowisku naukowym koncepcje mają istotny wpływ na formułowanie przez Komisję agendy reform WPR. Warto więc zastanowić się nad ich potencjalnymi konsekwencjami dla Polski.

Najbardziej problematyczne z punktu widzenia interesów Polski wydają się być te propozycje środowisk naukowych, które przewidują zmiany w poziomie oraz zasadach finansowania przyszłej polityki rolnej w Unii. Szczególny niepokój może budzić propozycja wprowadzenia zasady współfinansowania lub pełnego finansowania z budżetów narodowych niektórych płatności funkcjonujących obecnie w ramach I filaru WPR. Bureau i Mahé proponują współfinansowanie wszystkich rodzajów płatności, z możliwymi odstępstwami dla płatności na rzecz ogólnoeuropejskich dóbr publicznych (np. płatności do obszarów o wysokiej wartości środowiskowej). Człowiek ekonomicz rolni przekonują do narodowego finansowania dopłat do dochodów rolniczych, podkreślając równocześnie potrzebę pełnego finansowania z budżetu UE wybranych

²¹ Jak wyżej wspomniano, proponuje się, by część instrumentów tradycyjnie lokowanych w I filarze wspierała cele polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki ochrony zasobów przyrodniczych na obszarach wiejskich. Z kolei niektóre instrumenty II filaru (głównie narzędzia zarządzania ryzykiem zgodne z kryteriami zielonego pudełka WTO) mogłyby zdaniem Komisji odegrać pozytywną rolę w stabilizowaniu dochodów rolniczych w przypadku większych spadków cen na rynkach rolnych.

dóbr publicznych. Zarówno w pierwszej, jak i drugiej wizji budżet przyszłej WPR jest mniejszy niż obecnie. Heißenhuber nie przewiduje większych zmian w zasadach finansowania WPR, jednak jego wizja budzi poważne zastrzeżenia z innych względów.

Polska sprzeciwia się renacjonalizacji oraz cięciom w budżecie WPR. Należy jednak podkreślić, że są to procesy, które będą w UE postępować, nawet jeśli nie dojdzie do radykalnych reform polityki. Co więcej, prawdopodobieństwo pełnej renacjonalizacji WPR jest większe, jeśli państwa członkowskie wybiorą scenariusz *status quo* lub scenariusz *status quo* z drobnymi zmianami. Już obecnie można mówić o ukrytych formach renacjonalizacji WPR [Grochowska, Kosior, 2008]. Świadczą o tym zwiększająca się swoboda wdrażania systemu jednolitych płatności w ramach I filaru, nadmierne zróżnicowanie stawek płatności na hektar oraz rosnące znaczenie krajowych środków pomocy publicznej. Również stosowanie uzupełniających płatności bezpośrednich w ramach tzw. mechanizmu *topping-up* w nowych państwach członkowskich można uznać za przejaw postępującego procesu unaradawiania WPR²². Pogłębianiu tych tendencji sprzyjają nasilające się dążenia państw-płatników netto do ograniczania wysokości budżetu UE. Utrzymanie obecnych tytułów do płatności bezpośrednich będzie najprawdopodobniej wzmacniać obóz państw dążących do osłabienia WPR w UE. Nowe uzasadnienia dla wydatkowania środków z budżetu rolnego są więc konieczne, jeśli celem jest utrzymanie wspólnotowej polityki rolnej w długiej perspektywie czasu. Z punktu widzenia interesów Polski rozwiązanie to jest z pewnością bardziej korzystne niż trwanie przy *status quo*.

Wszystkie trzy omawiane koncepcje łączy przekonanie o konieczności odbudowywania legitymizacji WPR poprzez działania wzmacniające środowiskowy wymiar polityki. Generalnie, ten kierunek zmian, ze względu na dominujący w Polsce ekstensywny sposób gospodarowania w rolnictwie oraz wartościowe zasoby przyrodnicze i krajobrazowe na obszarach wiejskich, powinien być wspierany. Sposoby realizacji wskazanego celu są jednak różne w prezentowanych koncepcjach i mogą rodzić rozmaite problemy. Pełne wdrożenie wizji Bureau i Mahé byłoby dla Polski kłopotliwe ze względu na całkowite odejście od zasady solidarności finansowej oraz wymóg kontraktowania wszystkich płatności, oznaczający dodatkowe zadania dla administracji krajowej. Współfinansowanie wszystkich lub znacznej większości wydatków, zgodnie z logiką II filaru, w sposób istotny podnosiłoby koszty transakcyjne przyszłej polityki rolnej. Nie wiadomo również, jaki zasięg i skutki miałby proponowany system kar za nieprzestrzeganie standardów środowiskowych.

Propozycja czołowych ekonomistów rolnych wydaje się najbardziej radykalna, jednak utrzymuje solidarność finansową w tych obszarach, w których Polska mogłaby pozytywnie wyróżniać się na tle pozostałych państw europej-

²² Choć to rozwiązanie stosowane jest w okresie przejściowym, coraz częściej sygnalizuje się, że płatności takie mogłyby być stosowane także po jego zakończeniu. Wydaje się również, że mechanizm ten na stałe wszedł już do repertuaru instrumentów stosowanych przy przyjmowaniu nowych państw do UE.

skich. Przy założeniu, że budżet na rzecz wspierania dóbr publicznych nie byłby dużo niższy od obecnego budżetu na rzecz pierwszego filaru WPR oraz że wprowadzone zostałyby obiektywne kryteria podziału środków między państwami członkowskimi, uwzględniające zasady solidarności i równego traktowania, realizacja propozycji czołowych ekonomistów rolnych mogłaby okazać się korzystna dla Polski [por. Zahrt, 2009]. Pozwalałaby m.in. na wyrównanie obecnych dysproporcji w podziale korzyści z WPR. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że programy pomocy publicznej dla rolnictwa są obecnie w państwach członkowskich stosunkowo rozbudowane, koszty transakcyjne przeniesienia wszystkich płatności wspierających dochody rolnicze na poziom krajowy nie musiałyby wzrosnąć. Również przeniesienie działań drugiego filaru do polityki spójności mogłoby być korzystnym rozwiązaniem dla słabiej rozwijających się państw i obszarów UE [por. Grosse, Hardt, 2010].

Koncepcja Heißenhubera jest z punktu widzenia interesów Polski najmniej korzystna. Choć Heißenhuber nie proponuje odejścia od zasady solidarności finansowej, wskazuje, że konieczne jest różnicowanie stawek płatności na poziomie gospodarstw rolnych, w zależności od spełniania przez nie wysokich standardów środowiskowych. Przy ograniczaniu płatności bezpośrednich tylko do gospodarstw rolnych spełniających wysokie wymagania (a więc posiadających odpowiednie środki finansowe), taka propozycja oznacza dalsze pogłębianie różnic między państwami członkowskimi. W efekcie różnicowanie polityki rolnej w oparciu o dawny pierwszy filar WPR, z wykorzystaniem argumentów środowiskowych, jest dla Polski groźniejszym rozwiązaniem niż wprowadzenie współfinansowanych czy w pełni finansowanych ze środków krajowych instrumentów i płatności stabilizujących rynki i dochody rolnicze oraz w pełni finansowanych z budżetu wspólnotowego płatności na rzecz dóbr publicznych (dla gospodarstw rolnych i innych podmiotów na obszarach wiejskich zdolnych dostarczać środowiskowe i inne dobra publiczne).

Jest mało prawdopodobne, by któraś z prezentowanych wizji została w pełni zrealizowana w najbliższym czasie. Zmiany WPR są jednak nieuniknione. Wydaje się, że po latach zastoju WPR wkroczyła w nowy etap stosunkowo dynamicznych przeobrażeń. Z tego względu Polska powinna określić swoje priorytety odnośnie WPR nie tylko na okres kolejnej perspektywy finansowej 2014-2020. Konieczne jest podjęcie studiów nad najbardziej optymalnym dla Polski oraz pozostałych państw członkowskich kształtem unijnej polityki rolnej w dłuższym horyzoncie czasowym. W analizach możliwych kierunków zmian WPR warto sięgać do koncepcji i wizji prezentowanych przez naukowców. Historia niejednokrotnie pokazała, że ich idee i propozycje są nie bez znaczenia dla procesu reformowania WPR.

Bibliografia

A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists, [2009] November 18, Brussels, (<http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>).

- Baum R., Śleszyński J., [2009], *Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, „Roczniki Naukowe” tom XI zeszyt 2.
- Buckwell A., Blom J., Commins P., Hervieu B., von Meyer H., Rabinowicz E., Sotte F., Sumpsi Viñas J.M., [1997], *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Report of an Expert Group, European Commission (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck_en/index.htm).
- Bureau J.-Ch., Mahé L-P., [2008], *CAP Reform Beyond 2013: An Idea for a Longer View*, Notre Europe, Paris (http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude64-CAP-Propositions-EN_01.pdf).
- Daugbjerg C., [1999], *Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures*, „Journal of Common Market Studies”, 37, 3.
- Furtan W.H., Jensen M.S., Sauer J., [2008], *Rent Seeking and the Common Agricultural Policy: Do member countries free ride on lobbying?*, Seminar Paper, European Association of Agricultural Economists/the 107th Seminar, January 29th-February 1st, 2008, Sevilla.
- Grochowska R., Kosior K., [November 20-21, 2008], *The Future of the CAP. A Declining Policy in the European Union?*, Seminar Paper, European Association of Agricultural Economists/109th Seminar, Viterbo.
- Grosse T.G., Hardt Ł., [2010] *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej polityce rozwoju polskiej wsi – o strategii realizowania polityki rozwoju wsi w Polsce po 2013 roku*, Fundacja Pro Oeconomia, Warszawa.
- Heißenhuber A., [2009], *Konzepte für die Agrarpolitik nach 2013*, „Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft” (<http://www.laendlicher-raum.at/filemanager/download/45752>).
- Henning Ch.H.C.A., [2000], *Macht und Tausch in der europaeischen Agrarpolitik. Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Ingersent K.A., Rayner A.J., [1999], *Agricultural Policy in Western Europe and the United States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Nedeergaard P., [2006], *Market failures and government failures: A theoretical model of the common agricultural policy*, „Public Choice”, 127, 3-4.
- Pappi F.U., Henning Ch.H.C.A., [1999], *The organization of influence on the EC’s common agricultural policy: A network approach*, „European Journal of Political Research” 36, 2.
- Proposal for a new EU Common Agricultural Policy*, [2009], BirdLife International, European Environmental Bureau European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements- EU Group, WWF – World Wide Fund for Nature, December 2009, <http://cap2020.ieep.eu/vision/NGO-CAP-proposal.pdf>
- Samuelson P.A., [1954], *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 36, 4.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Viñals J., Wallace H., [2003], *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.
- Schmitz A., Furtan W.H., Baylis K., [2002], *Agricultural Policy, Agribusiness and Rent-Seeking Behaviour*, University of Toronto Press: Toronto.
- Senior Nello S., [1984], *An Application of Public Choice Theory to the Question of CAP Reform*, „European Review of Agricultural Economics”, 11, 3.
- Siena Memorandum on the Reform of the Common Agricultural Policy*, [February 17-18 1984], Concluding the workshop on „The Reform of Common Agricultural Policy”, Siena (<http://www.unisi.it/cipas/output/19xx/840218-Siena-Memorandum/Siena-Memorandum.pdf>).
- The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, European Commission, COM (2010) 672 final, Brussels, 18 November 2010.
- The Common Agricultural Policy after 2013. Public debate*. European Commission, Brussels, 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf

- The Common Agricultural Policy after 2013. Public debate. Summary Report*, European Commission, 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf
- Wageningen memorandum on the reform of the European Community's Common Agricultural Policy, [1973], „European Review of Agricultural Economics” 1, 2.
- Wilkin J., [2005], *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej, red. J. Wilkin, Scholar, Warszawa.
- Wilkin J., [2009], *Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej*, „Gospodarka Narodowa”, 1-2.
- Zahrnt V., [2009], *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*, Working Paper No. 08, European Centre for International Political Economy, Brussels.

IDEAS FOR REFORMING THE EUROPEAN UNION'S COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013

Summary

The article focuses on a debate under way across the European Union on prospects for developing the bloc's Common Agricultural Policy (CAP) after 2013. At the center of the debate are ideas to reform CAP being put forward by various researchers. Historical experience shows that the ideas and suggestions of scientists play an important role in the process of reforming CAP, Kosior says. The article analyzes three specific visions of CAP after 2013—a proposal by Bureau and Mahé, who argue that the system of direct payments should be converted into a “general contractual scheme;” the idea of Heissenhuber et al. suggesting a three-step scheme of basic payments, voluntary agri-environmental measures and regional support; and a proposal by a group of leading European agricultural economists on the establishment of a Common Agricultural Policy for European Public Goods.

The analysis refers to the achievements of new institutional economics. In conclusion, the author attempts to evaluate the presented ideas for developing CAP from the perspective of Poland's interests.

The shared feature of the analyzed concepts is that they place an emphasis on the environmental aspect of CAP. All the researchers suggest that the new CAP should be more flexible and more useful in the battle against climate change, the loss of biodiversity and the depletion of water and soil resources in Europe. At the same time, the Common Agricultural Policy should rely on the principle of subsidiarity. However, despite some shared features, the analyzed proposals differ in several important respects, Kosior notes. Bureau and Mahé propose co-financing and contracting of virtually all types of payments in the future agricultural policy. The agricultural economists call for national financing of direct payments, but stress the need for full financing from the EU budget of all-European public goods. Heissenhuber points to the need to differentiate payment rates depending on how farmers comply with environmental requirements. The analysis conducted shows that the proposal of the agricultural economists is the most well-balanced and could prove to be the optimal scenario for developing CAP in the long term, the author concludes.

Keywords: Common Agricultural Policy, CAP reform, public debate, scientific community