

Anna Matuszczak, Bazyli Czyżewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA W KSZTAŁTOWANIU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU ROLNICTWA W ASPEKCIE DOSTOSOWAŃ REGIONALNYCH

*COMMON AGRICULTURAL POLICY IN SHAPING THE SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF AGRICULTURE IN THE CONTEXT OF REGIONAL
ADAPTATION*

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, zrównoważony rozwój, regiony UE-25, FADN

Key words: CAP, sustainable development, regions of the EU-25, the FADN

Abstrakt. Celem artykułu było ukazanie roli prowadzonej wspólnej polityki rolnej (WPR) w kształtowaniu warunków do zrównoważonego rozwoju rolnictwa, z uwzględnieniem podejścia regionalnego. Przedstawiono kolejne zmiany WPR zmierzające do równoważenia rozwoju rolnictwa oraz ich skutki, by wskazać na dylematy stojące przed kolejnymi jej reformami. Na koniec zaproponowano potencjalne kierunki dostosowań instrumentów WPR na poziomie regionalnym, sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa.

Wspólna polityka rolna w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa

Przegląd prowadzonej od ponad 50 lat polityki rolnej Unii Europejskiej (UE) pozwala na konstatację, iż nie sprzyjała ona zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa, zarówno ogółem w UE, jak i w poszczególnych regionach rolniczych. Można stwierdzić, że działo się wręcz przeciwnie – następowało pogłębienie dysproporcji, zwłaszcza rozwojowych i w strukturach zasobowo-produkcyjnych między regionami oraz wewnątrz nich. Wynikało to przede wszystkim z koncentracji retransferowanych dochodów do największych i najsilniejszych gospodarstw, które i tak były zazwyczaj w relatywnie dobrej kondycji ekonomicznej¹. To pogłębiało także różnicowanie społeczne i środowiskowe.

Pierwsze kroki na rzecz modyfikacji wspólnej polityki rolnej (WPR) w kierunku rozwoju zrównoważonego podjęto w ramach reformy McSharry'ego, w której zapowiedziano większą integrację rolnictwa ze środowiskiem. Kolejnym krokiem była deklaracja *Ożywieniu obszarów wiejskich* z Cork z 1996 r., gdzie zawarto postulaty trwałego rozwoju obszarów wiejskich i konieczności uwzględnienia kwestii związanych z ochroną środowiska w formułowanych strategiach dotyczących rozwoju europejskiej wsi. Agenda 2000 przyniosła utworzenie II filaru WPR, w celu przeniesienia akcentów europejskiej polityki rolnej w kierunku zrównoważenia i wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Ostatnie lata owocują obficie w różnego rodzaju dokumenty mające na celu preferencje prośrodowiskowe. Problemy te podnoszone są także w ramach dyskusji związanych z przyszłym kształtem WPR, zwłaszcza że niełatwo obecnie odpowiedzieć na pytanie, na ile WPR i jej instrumentarium dąży do osiągnięcia optimum na poziomie mikro- i makroekonomicznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kryteriów społecznych i środowiskowych, szczególnie w ujęciu regionalnym. Nie trudno zauważyć, że część instrumentów WPR UE jest ze sobą sprzeczna w dążeniu do ładu zintegrowanego w rolnictwie. Nie zawsze bowiem, racjonalne oceny ze względu na interesy pojedynczych gospodarstw rolnych oznaczają racjonalność w sensie społecznym lub ekologicznym (albo szerzej: egzystencjalnym) [Czyżewski, Stępień 2010]. Dylemat sprowadza się do znanego w literaturze przedmiotu „błędu złożenia”.

¹ Problem dysproporcji przy retransferze środków występuje już od ponad 30 lat i nie zmieniły go kolejne reformy WPR. Po wielu najistotniejszych reformach, w 2000 r. 27% dużych producentów otrzymało 83% wartości dopłat bezpośrednich. Zróżnicowanie to wpływało także z systemu dystrybucji, który nie premiował np. upraw mających wpływ na bioróżnorodność.

Należy wskazać jak dotychczasowe instrumentarium wpływało na zrównoważenie, aby mówić o propozycjach nowych instrumentów mających na celu wyrównywanie poziomu rozwoju rolnictwa w regionach UE. Celem głównym rodzącej się pod koniec lat 50. minionego stulecia WPR był przede wszystkim wzrost możliwości produkcyjnych i zapewnienie odpowiedniej ilości surowców rolnych, a tym samym zapewnienie samowystarczalności żywnościowej mieszkańcom Zachodniej Europy. Realizacji tego celu miały sprzyjać głównie rynkowe instrumenty wsparcia rolnictwa, a zwłaszcza ceny gwarantowane i skup interwencyjny [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006]. Konsekwentnie wdrażana WPR zaczęła dość szybko przynosić zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty. Za sukces należy uznać nadanie interwencjonizmowi realnego charakteru ponadnarodowego oraz osiągnięcie stabilności popytowej, podażowej i cenowej rynku. Jednak wspólna organizacja rynków wraz z mechanizmami interwencji wewnętrznej i zewnętrznej zaczęła przynosić stopniowo także negatywne rezultaty. UE zyskała wreszcie pełną wystarczalność żywnościową, ale wsparte przez mechanizmy interwencji ceny stawały się coraz wyższe, co zachęcało rolników do ciągłego zwiększania produkcji żywności. Stąd zaczęto borykać się z problemem nadprodukcji. System, który miał zapobiegać wahaniom produkcji na rynku rolnym stał się systemem zbytu po sukcesywnie rosnących cenach nadwyżek produkcyjnych, a intensyfikacja produkcji pociągnęła za sobą degradację ziemi i dewastację środowiska naturalnego. Ponadto, silna protekcja zewnętrzna zrodziła konflikty ze Stanami Zjednoczonymi, Nową Zelandią, Australią i innymi krajami o bardziej ekstensywnej produkcji rolnej – partnerami handlowymi UE. Presję wywierali także konsumenci domagający się reform, gdyż płacone przez nich wówczas ceny detaliczne znacznie przekroczyły poziom cen sprzed interwencji.

Reasumując, negatywne rezultaty – nadwyżki produkcyjne, wysokie koszty budżetowe prowadzonej polityki, zakłócenia w handlu międzynarodowym oraz negatywne efekty środowiskowe zmusiły UE do próby przeprowadzenia radykalnych reform [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006]. W stosowanym w tym okresie systemie wsparcia przeważało jednostronne, mikroekonomiczne podejście do racjonalności gospodarczej, które dążyło do zastępowania w gospodarce orientacji popytowej orientacją podażową za pośrednictwem wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym przypadku gospodarstw rolnych. Bardziej prawidłowa wydaje się zatem orientacja makroekonomiczna, która utrzymuje w równowadze zarówno stymulatory popytu, jak i podaży. W efekcie, w kolejnych okresach funkcjonowania WPR dokonano istotnych przekształceń mechanizmów wsparcia, które pozwoliły rozpatrywać sektor rolny nie tylko od strony efektywności ekonomicznej, ale również z punktu widzenia interesów społecznych i środowiskowych [Czyżewski, Stępień 2010].

Obecne spojrzenie na WPR sprowadza się do konkluzji, iż ma ona doprowadzić do wzrostu konkurencyjności rolnictwa UE na rynku światowym, przy zachowaniu poziomu dochodów mieszkańców wsi i bezpieczeństwie środowiska naturalnego [Czyżewski, Stępień 2009a]. W wyniku tego polityka rolna ma wspierać nie tylko jego funkcję produkcyjną, ale także funkcje pozaprodukcyjne, tworząc fundamenty rozwoju rolnictwa wielofunkcyjnego i zrównoważonego, tj. uwzględniającego kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Podstawowymi narzędziami wsparcia gospodarstw rolnych uczyniono dopłaty bezpośrednie, coraz bardziej oderwane od wielkości i struktury produkcji, które miały rekompensować spadek wydatków na interwencję rynkową i subwencje eksportowe [Analysis of the Health... 2008]. Jednocześnie WPR stała się bardziej świadoma nowych wyzwań związanych ze zmianami w środowisku naturalnym i koniecznością bardziej efektywnego wykorzystywania rzadkich zasobów, takich jak woda, ziemia, czyste powietrze. Skutkowało to opracowaniem reguł związanych ze zużyciem nawozów, środków ochrony roślin, dobrotanem zwierząt (tzw. zasady wzajemnej zgodności – *cross compliance*). Większą rolę zaczął pełnić II filar WPR, którego celem jest rozwój obszarów wiejskich i który finansuje inwestycje związane z modernizacją gospodarstw rolnych, a także wspiera działania pozarolnicze na wsi. Środki z tego źródła mają ponadto służyć utrzymaniu tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, bioróżnorodności i walorów przyrodniczych [Evaluation of agricultural... 2010, Why do we need... 2009].

W 2005 r. zainicjowano kompleksowy przegląd wydatków budżetu UE w celu ich racjonalizacji i dostosowania do bieżących wyzwań rodzących się zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i globalnych. Było od początku wiadomo, że wnioski z niego płynące i decyzje na jego podstawie podjęte będą miały duże reperkusje dla największego beneficjenta środków budżetu UE – WPR, pochłaniającej ok. 42% płatności ogółem budżetu UE. Z drugiej strony, od początku lat 90. minionego stulecia, począwszy od reformy Mac Sharry’ego, WPR podlega ewolucji związanej z przejściem od wsparcia dochodów rolniczych przez mechanizm rynkowy, czyli cen produktów, do subsydiowania bezpośredniego przez przepływy budżetowe, dotyczącego przede wszystkim w kierunku rozwoju obszarów wiejskich [Czyżewski, Stępień 2012]. Ponadto, kolejne reformy WPR miały i nadal mają przystosować europejskie rolnictwo i obszary wiejskie do nowych wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, konkurencyjnością produkcyjną sektora agrobiznesu, zrównoważonym rozwojem oraz żywotnością obszarów wiejskich. W listopadzie 2010 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat *WPR w kierunku 2020 roku: sprostać żywieniowym, środowiskowym i terytorialnym wyzwaniom przyszłości* [WPR do 2020 roku... 2010]. Dyskusje na temat przyszłości WPR trwały już od dłuższego czasu, lecz publikacja komunikatu oznaczała formalne rozpoczęcie procesu konsultacji międzyinstytucjonalnych, gdzie najsilniej ukonstytuowało się wyważone podejście do reformy WPR, uzasadniające większą realizację celów środowiskowych UE, z bardziej zrównoważonym i ukierunkowanym wsparciem. Propozycje Komisji Europejskiej [Reforma wspólnej... 2011, *Budżet z perspektywy...* 2011] związane z nową perspektywą finansową dążyły do włączenia tejsze polityki w strategię „Europa 2020”, by w ten sposób – zgodnie z jej duchem – realizować zrównoważony rozwój sektora rolnego, rozumiany jako zwiększenie jego konkurencyjności, zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia w żywność oraz jej bezpieczeństwo, ochronę środowiska i terenów wiejskich, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia społeczności wiejskiej. Komisja Europejska zakłada, że w ramach wspomnianej dwufilarowej struktury finansowania WPR nastąpi jej gruntowne uproszczenie i zmodernizowanie, by osiągnąć wyższą sprawiedliwość i ekologiczność, co może być uzasadnieniem wielkości przyjętego budżetu rolnego.

Dylematy przyszłej polityki rolnej w UE

Dylematy, które stoją przed współczesnym europejskim rolnictwem sprowadzają się zatem do możliwości realizacji przez nie efektywności ekonomicznej, sprawiedliwości społecznej i adekwatności środowiskowej. Rzecz w tym, że w pewnych obszarach występuje konflikt pomiędzy proekologicznym i prospołecznym charakterem WPR a koniecznością zachowania jak najwyższej konkurencyjności rolnictwa UE, która przesądzi o wielkości i strukturze produkcji żywności europejskiej w skali globalnej. Powstaje dylemat, jak więc istniejące obecnie instrumenty modelować, by stymulowały one rolnictwo europejskie do realizacji ładu ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Próba rozwiązania owej kwestii zostanie wskazana na kilku przykładowych płaszczyznach związanych z instrumentami WPR. Pierwszą z nich jest ustalenie relacji wsparcia płynącego z I i II filaru. Należy zauważyć, że pojawia się konflikt interesów rolników, których zdecydowanie bardziej interesują instrumenty I filaru (a zwłaszcza dopłaty bezpośrednie wspierające dochody) i konsumentów, żądających realizacji przez wieś funkcji dostawcy dóbr publicznych [Cooper i in. 2009, Lyon 2010], a więc zachowania walorów krajobrazowych i przyrodniczych, różnorodności biologicznej oraz wysokiej jakości produktów żywnościowych. Wydaje się, że z uwagi na potrzeby szerokiej grupy obywateli rolnictwo powinno pełnić funkcję sektora quasi-publicznego (czyli wzrośnie rola II filara). Aby jednak otrzymać określone usługi, należy rolnikom zapłacić, w przeciwnym razie zrezygnują oni z tej działalności i zaangażują się w produkcję surowców rolnych, których opłacalność będzie rosła zgodnie z popytem na żywność i cenami na rynku światowym [Czyżewski, Stępień 2009b].

Drugą z problemowych płaszczyzn są dopłaty bezpośrednie, będące podstawowym instrumentem wsparcia dochodów rolniczych po reformie Mac Sharry’ego, a w których obecnie upatruje się stymulatora kreacji dóbr publicznych związanych z występowaniem efektów zewnętrznych.

Takie postrzeżenie dopłat bezpośrednich daje większą legitymizację ważną przede wszystkim dla płatników, zwłaszcza w obliczu zaniku politycznego, społecznego i ekonomicznego uzasadnienia rekompensaty za przeszłe cięcia cen [Tangermann 2011]. Niemniej jednak należy mieć świadomość, że przesunięcie części środków na realizację dóbr publicznych (co niewątpliwie sprzyjałoby zrównoważeniu procesów produkcyjnych) niekoniecznie idzie w parze z zachowaniem bezpieczeństwa żywnościowego. Świat dysponuje ograniczoną powierzchnią ziemi rolnej, a populacja ludności wciąż wzrasta. UE musi się zatem sama wyżywić, nie ryzykując uzależnienia od niepewnych partnerów handlowych. To zaś wymagać będzie utrzymania subsydiów bezpośrednich i bardziej protekcyjnej polityki handlowej [Unijne dopłaty... 2011]. Dodatkowo należy zauważyć, że mógłby się zrodzić dwojaki problem natury społecznej. Po pierwsze, wzrosłoby ryzyko spadku podaży i wzrostu cen artykułów żywnościowych, a zjawisko to mogłoby mieć charakter podatku progresywnego, gdyż większe koszty ponosiłyby gospodarstwa domowe o najniższych dochodach, ale najwyższym udziale wydatków na żywność. Po drugie, wzrosłoby obciążenie budżetu państwa, związane z realizacją świadczeń socjalnych dla tej części producentów rolnych, którzy nie potrafili przestawić się na inny rodzaj działalności [Ciżewski, Stępień 2010]. Z tego względu wśród propozycji związanych z przemodelowaniem płatności bezpośrednich wskazuje się na: płatności ukierunkowane (*targetted*), przyznawane przez kraj członkowski rolnikom prowadzącym specyficzny, istotny z punktu widzenia krajowej polityki, typ uprawy i/lub hodowli, będący jednocześnie dostarczycielem wartościowych dóbr publicznych. Powinno to umożliwić państwom członkowskim, a zwłaszcza regionom ukierunkowane wsparcie działalności rolniczej, która ma szczególne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska oraz udzielania pomocy z tytułu dobrostanu zwierząt, poprawy jakości produktów rolnych i ich sprzedaży [Wspólna polityka... 2011]. Byłyby one płatne za konkretną usługę w konkretnym miejscu, nie na hektar, ale za konkretną działalność, co zapobiegłoby zniekształcaniu cen ziemi, a jednocześnie kontraktowane. Należy wyraźnie podkreślić, że największą trudnością w tym zakresie jest opracowanie systemu wynagradzania za świadczenie określonych usług o charakterze społecznym i środowiskowym. W dyskusji na temat przyszłego kształtu WPR pojawiają się różne koncepcje wskaźników, określających wartość dostarczanych dóbr publicznych. Biorą one pod uwagę m.in. następujące kryteria: powierzchnia ONW lub „Natura 2000”, obszar lasów, udział rolnictwa w całkowitej emisji gazów, zużycie nawozów, powierzchnia upraw ekologicznych [Chmielewska-Gill i in. 2010]. Takie podejście do sprawy będzie wymagało względnie dużych realokacji środków finansowych między krajami lub regionami, co spowoduje, że jedni zyskają, a inni będą stratni. Jedynym kryterium dążenia do kompromisu musi być zatem optyka racjonalności ekonomicznej, sprawiedliwości społecznej i adekwatności środowiskowej.

Warto wspomnieć także o wprowadzonych już dwóch rozwiązaniach: pierwszym, w znacznym stopniu eliminującym wcześniej występujący problem nadprodukcji i pozwalającym rolnikom kierować się sygnałami płynącymi z rynku, czyli *decoupling*, co po części dawało możliwość zapewnienia ekonomicznej efektywności, respektując przy tym kryteria racjonalności społecznej i środowiskowej [WPR do 2020 r... 2007] oraz drugim, czyli rozszerzeniu mechanizmu modulacji, w wyniku którego największe gospodarstwa objęte są redukcją dopłat bezpośrednich, a pozyskane środki przeznacza się na wsparcie II filaru WPR. Działanie takie budzi sprzeciw przede wszystkim wśród gospodarstw wielkoobszarowych. Jednak redystrybucja pieniędzy przez modulację powinna zwiększyć efektywność ekonomiczną, a przy tym będzie bardziej sprawiedliwa społecznie i adekwatna środowiskowo, gdyż środki wpływające dotychczas do dużych gospodarstw podtrzymywały dochody, ale raczej nie motywowały do poprawy efektywności gospodarowania. Modulacja zaś skutkuje skierowaniem środków na te cele, które są bardziej akceptowane przez obywateli UE i służą rozwojowi obszarów wiejskich i ochronie środowiska naturalnego.

Dyskutując o kształcie przyszłego instrumentarium WPR, należy uwzględnić także szerszy kontekst, mianowicie procesy globalizacji. Liczyć się powinno z nowymi wyzwaniami, przed którymi stoi gospodarka światowa, a które związane są z dynamicznym rozwojem popytu na żywność i zmianą struktury konsumpcji, zwiększeniem niestabilności cen rolnych i wahań popytu i podaży,

wzrostem kosztów produkcji (m.in. poprzez wysokie ceny energii) oraz zmianami w środowisku naturalnym, prowadzącymi do występowania sytuacji kryzysowych. Dodatkowo obserwuje się konkurencję o ziemię uprawną między jej alternatywnymi zastosowaniami – produkcją żywności i roślin energetycznych, co skutkować może koniecznością wykorzystania pod uprawy ziem marginalnych, gorszej jakości. Trudności, jakie pojawiają się przed współczesnym rolnictwem oraz naciski ze strony społeczeństwa (podatników) i organizacji międzynarodowych (perspektywa liberalizacji handlu i polityk rolnych w ramach Nowej Rundy Doha WTO) skłoniły kraje i instytucje UE do podjęcia działań, mających zmienić kształt WPR [Czyżewski, Stępień 2010].

Czy uda się więc realizować zadania stojące przed WPR na podstawie kryteriów efektywności ekonomicznej, przy zachowaniu równowagi na poziomie społecznym i środowiskowym? Wydaje się, że osiągnięcie optimum równocześnie w trzech płaszczyznach jest niemożliwe (tak jak niemożliwe jest osiągnięcie długoterminowej równowagi w gospodarce), można tylko dążyć do zmniejszenia dynamicznie pojawiających się rozbieżności². Na przykładzie Polski można zauważyć, że tylko w pięciu województwach (śląskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie, pomorskie oraz lubuskie) gospodarowanie w rolnictwie indywidualnym ma charakter zrównoważony w sensie pełnej opłaty³ kapitału, pracy i użyteczności czynnika ziemi, w tym w czterech jest to trwała sytuacja [Czyżewski 2013]. Interpretacja tego stanu rzeczy jest dyskusyjna. W dużej mierze to konstrukcja systemu dopłat bezpośrednich powoduje, że gospodarstwa w tych regionów są znaczącymi beneficjentami WPR, w tym sensie na pewno można mówić o rencie instytucjonalnej, która opłaca samoistne użyteczności ziemi. Jednocześnie faktem jest, że w wielu gospodarstwach z tych województw produkcja polowa jest skrajnie uproszczona, często o dużym stopniu ekstensywności. Nie realizuje się więc postulatów bioróżnorodności, zmianowania roślin, a niska obsada zwierząt gospodarskich utrudnia naturalne nawożenie i zagraża degradacją gleb. Występują także przypadki skrajnej ekstensyfikacji nakładowej. Tak więc opłata dóbr i usług publicznych (wspólnych) zawsze rodzi ryzyko nadużyć, czyli wystąpienia zjawiska znanego w literaturze ekonomicznej jako *moral hazard*. Waloryzacja samoistnych użyteczności musi być świadoma w sensie stymulowania pożądanego sposobu gospodarowania ziemią rolniczą. Jeśli wypłaca się w ramach WPR renty za „niepożądane” użyteczności, to albo jest to problem nieefektywności instytucji i wspomnianego zjawiska *moral hazard*, albo występują różnice w ocenie tych użyteczności.

Kierunki potencjalnych dostosowań regionalnych WPR

Sprzeczności między ładem ekonomicznym, społecznym i środowiskowym, będące *de facto* przejawem współczesnej kwestii agrarnej, oprócz instytucji wspólnotowych, mogłyby także być rozstrzygnięte przez same kraje lub regiony. Regionalne spojrzenie na problem zrównoważenia jest istotne ze względu na fakt, iż dysproporcje w rozwoju ekonomicznym, społecznym i środowiskowym poszczególnych regionów już na wstępie wskazują na te, które można uznać za marginalne lub względnie zrównoważone, co w przyszłości wpłynie na zdolność wdrażania przyjętych koncepcji WPR, w tym także zrównoważonego rozwoju.

Warto także podkreślić, że w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 widoczne jest reformulowanie celów strategicznych WPR. Przy założeniu, że sprawy zapewnienia zbliżonych do parytetowych dochodów rolniczych, o które dbałość ma miejsce od początków powstania WPR, są zabezpieczone, na czoło wysuwają się zdecydowanie priorytety dotyczące dostarczania dóbr publicznych. Obserwuje się, że przez ten pryzmat rozpatruje się wsparcie pierwotnie związane jedynie z dochodowością produkcji rolnej. I tu rodzi się kolejny dylemat – dostarczanie dóbr publicznych na ogół wiąże się z mniej intensywną produkcją, zatem zapewnione musiałyby być

² Już w 1967 r. w sprawie swoistej konkurencyjności zadań realizowanych przez WPR, wypowiedział się Trybunał Europejski, stwierdzając, że cele założone dla wspólnej polityki rolnej „są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne, wobec tego nie mogą jednocześnie być w pełni osiągnięte. Zatem do instytucji Wspólnot Europejskich należy decyzja, którym z zadań nadać czasowy priorytet zgodnie z potrzebami gospodarki”.

³ Opłata taka gwarantuje równowagę ekonomiczną, bo kapitał jest w pełni „wynagrodzony” i „nie odpłyne” do innych zastosowań, równowagę społeczną – przez możliwości parytetowego udziału rodzin rolników w rozwoju społecznym, a także środki „na troskę o ziemię”, a więc zrównoważenie środowiskowe.

środki zachęcające rolników do rezygnacji z posiadanych dotychczas korzyści ekonomicznych, co nie będzie łatwe, szczególnie przy niestabilnych cenach żywności na świecie. Stąd, postuluje się więc, by wsparcie finansowe dotyczyło trzech grup instrumentów.

Dopłaty bezpośrednie. Najczęściej mówi się tu o środkach obszarowych z zakresu gospodarowania gruntami, które wydają się być najważniejszym instrumentem polityki rolnej, gdyż z jednej strony w najszerszym stopniu zabezpieczają one dochody producentów rolnych, z drugiej zaś zapewniają utrzymanie istniejących zasobów środowiska, wspierając odpowiednie gospodarowanie i przywracanie do pierwotnego stanu określonych siedlisk lub gatunków, chroniąc i wspierając tereny rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej. Dodatkowo, instrument ten mógłby być motywatorem zarówno dla silnych gospodarstw towarowych, gdzie konieczna jest większa dbałość o kwestie środowiskowe i społeczne, jak i dla gospodarstw ekonomicznie słabych, które mogłyby być twórcami dóbr publicznych. Płatności te mogą przybrać różną formę, np.:

- płatności dla pojedynczych zarządców gruntów lub ich grup z tytułu kontynuacji lub wprowadzenia praktyk zarządczych, które powiększają dobra publiczne oraz osiągnięcia określonych rezultatów (konkretne gatunki roślin, liczba ptaków zakładających gniazda itd.);
- płatności wyrównawcze z tytułu prawnych ograniczeń gospodarowania na obszarach podlegających ochronie środowiska (np. na obszarach należących do sieci „Natura 2000”);
- płatności dla większości rolników na niektórych określonych obszarach, na których naturalne ograniczenia oznaczają, że zrównoważone systemy gospodarki rolnej zazwyczaj dostarczają dużą ilość dóbr publicznych [*What tools for....*2011].

Problematyczna pozostaje jednakże kwestia uczestnictwa rolników w tych przedsięwzięciach rolnośrodowiskowych. Doświadczenie pokazuje, że najważniejszą przesłanką jest wysokość środków zachęcających do wdrażania praktyk objętych zaproponowanymi dobrowolnymi programami. Niestety, kłopotliwe jest również precyzyjne wyliczenie na poziomie krajów, a najlepiej regionów, utraconych zysków i poniesionych kosztów.

Wsparcie inwestycji. Dotyczy głównie inwestycji obejmujących zmiany infrastruktury, którą ma gospodarstwo rolne, tak by sprzyjały one ochronie środowiska i dostarczaniu dóbr publicznych. Przykładowo, dotyczy to szerszego zakresu wykorzystywania „zielonej energii”, w gospodarstwach także przez jej odzyskiwanie. Podobnie rzecz ma się z wielokrotnym obiegiem wody, także deszczowej, nie tylko na obszarach cechujących się strukturalnymi deficytami wody itp.

Upowszechnianie wiedzy rolnej. Kluczową rolę upatruje się w doradztwie i szkoleniach, by przede wszystkim upowszechniać innowacje i wskazywać sposoby, za pomocą których można osiągnąć jednocześnie cele w zakresie konkurencyjności rynkowej i zrównoważonego rozwoju [*Innowacje w służbie...*2012]. Zauważa się, że może to mieć szczególne znaczenie w państwach członkowskich i regionach o krótszej historii włączania aspektów ochrony środowiska do rolnictwa lub niskiej efektywności środowiskowej. Problem dotyczy przede wszystkim oddziaływania na kapitał ludzki przez różnorakie instrumenty, w tym także WPR, co w dalszej perspektywie będzie służyło podnoszeniu standardu i poziomu życia ludności związanej z rolnictwem, a przez to realizowało pewne cele w ramach ładu społecznego.

Podsumowanie

Kwestia zachowania dobrostanu w ujęciu regionalnym, a *de facto* wskazania możliwości dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo regionów jest bardzo istotna. Chodzi o środowiskowe dobra publiczne (zwłaszcza różnorodność biologiczną terenów rolniczych, jakość i dostępność wody, zagospodarowanie ziemi rolniczej, jakość powietrza, stabilizację klimatu, odporność na powódzie i pożary), zachowanie krajobrazów rolniczych o wartości kulturowej; witalność obszarów wiejskich (aktywność społeczną, gospodarczą i kulturalną oraz prężność społeczności wiejskich); dobrostan zwierząt gospodarskich; bezpieczeństwo żywnościowe (zwłaszcza w kontekście zdolności zrównoważonego wytwarzania żywności w przyszłości). Oczywiście jest, że główny ciężar spoczywać będzie na WPR, ale istotny wkład będą tu także miały inne polityki (np. w zakresie środowiska, rozwoju regionalnego, budżetu i inne), co będzie wymagało pewnej spójności ram

europiejskich. W wielu dokumentach podkreśla się, że regionalna polityka zatrudnienia i polityka społeczna mogą się także przyczynić do zapewnienia witalności obszarów wiejskich pod różnymi względami [What tools for... 2011]. Niektórzy eksperci sugerują, iż poza obowiązującą strukturą instrumentów WPR, można by wprowadzić osobny zestaw nowych przepisów mających zastosowanie w całej UE, ale wymagających dostosowania do miejscowych, regionalnych bądź lokalnych uwarunkowań, aby zapewnić możliwie najbardziej korzystne wyniki dla środowiska. Warto także zauważyć rolę pierwiastka społecznego – rolników, którzy przez system doradztwa i szkoleń powinni nabyć niezbędną wiedzę w zakresie kreowania i ochrony dóbr środowiskowych.

Ważna jest także rola środków przeznaczanych na rozwój obszarów wiejskich zapewniających ich witalność (także poza rolnictwem), pod warunkiem, że będą rozdzielane zgodnie z podejściem terytorialnym. Zauważyć należy, że warunki gospodarcze, społeczne i demograficzne na obszarach wiejskich są silnie zróżnicowane w UE, a to zaś wymusza niezbędny wysoki stopień elastyczności w rozdzielaniu i wydatkowaniu tych środków. Podkreśla się, że w wielu strategiach politycznych i programach finansowania UE – w tym programach rozwoju obszarów wiejskich – można przyjąć podejście regionalne, które może być także przydatne w dostarczaniu dóbr i usług publicznych w ramach spójnej wizji zasobów uzależnionych od danego miejsca. Jednocześnie w literaturze odnajduje się przykłady wskazujące, w jaki sposób podejście to mogłoby pełnić istotną rolę w WPR, w większej mierze skierowanej na dostarczanie dóbr publicznych, ponieważ może ono przyczyniać się do poprawy skuteczności i ukierunkowania tej polityki [Mantino 2011].

Literatura

- Analysis of the Health Check Proposals: the reform of the mechanisms for direct support.* 2008: European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Brussels.
- Budżet z perspektywy „Europy 2020”.* 2011: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2011)0500 z dnia 29.06.2011, część II, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(02\):fin:pl:pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(02):fin:pl:pdf)
- Chmielewska-Gill W., Chlebicka A., Poślednik A., Pomianek I. 2010: *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa.
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A. 2006: *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AEP, Poznań.
- Czyżewski A., Stępień S. 2009a: *Reforma mechanizmu WPR w ramach „Health Check” a potrzeba stabilizacji rynków rolnych UE*, [W:] M. Adamowicz (red.), *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, SGGW, Warszawa.
- Czyżewski A., Stępień S. 2009b: *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*, Ekonomista nr 4, PAN, Warszawa.
- Czyżewski A., Stępień S. 2010: *Wokół problemu „błędu złożenia” we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, Problemy rolnictwa światowego, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, nr 10/4, Warszawa.
- Czyżewski A., Stępień S. 2012: *Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich*, Ekonomista nr 2, PAN, Warszawa.
- Czyżewski B. 2013: *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Cooper T., Hart K., Baldock D. 2009: *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, London.
- Evaluation of agricultural policy reforms In the European Union: a preliminary analysis.* 2010: Organisation for Economic Co-operation and Development, Trade and Agriculture Directorate, Committee for Agriculture, Paris.
- Innowacje w służbie zrównoważonego wzrostu: biogospodarka dla Europy.* 2012: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2012) 60 final.
- Lyon G. 2009: *Draft report on the Future of the common Agricultural Policy after 2013*, 2009/2236(INI), Rapporteur: G. Lyon, Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/document/agri/pr/810/810067/810067en.pdf, dostęp 12.06.2012.

- Mantino F. 2011: *Developing a Territorial Approach for the CAP*, IEEP, paper prepared for the Land Use Policy Group, forthcoming.
- Reforma wspólnej polityki rolnej (WPR) – wyjaśnienie najważniejszych elementów*. 2011. MEMO/11/685, www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/685, dostęp 12.10.2011.
- Tangermann S. 2011: *Jak płatności bezpośrednie mogą być uzasadnione po 2013 roku?* www.reformthecap.eu/tangermann-polish, dostęp 16.06.2011.
- Unijne dopłaty dla rolników w przyszłości spowiją czarne chmury*. 2011: www.forsal.pl/artykuly/399782,unijne_doplady_dla_rolnikow_w_przyszlosci_spowija_czarne_chmury.html, dostęp 16.06.2011.
- What tools for the European agricultural policy to encourage the provision of public goods?* 2011: Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies; Agriculture, www.ieep.eu/assets/835/PG_FINAL.pdf
- Why do we need a common agricultural policy?* 2009: Discussion paper by DG Agriculture and Rural Development, European Commission, Brussel, December.
- WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnym*. 2010: Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Komisja Europejska, KOM (2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela.
- Wspólna polityka rolna 2013 plus. Zmiany w systemie wsparcia*. 2011: Forum Inicjatyw Rozwojowych, Program Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, www.cbr.edu.pl/pdf/forum_inicjatyw_rozwojowych_raport_wpr_2013.pdf, dostęp 16.06.2011.

Summary

The purpose of this article was to show the role of the common agricultural policy pursued in shaping the conditions for the sustainable development of agriculture, including regional approach. One shows the subsequent changes of the CAP, aimed at sustainable development of agriculture and its consequences, to point out the dilemmas facing its subsequent reforms. At the end was proposed the potential directions of adjustments CAP instruments at the regional level, contributing to sustainable development of agriculture.

Adres do korespondencji
dr Anna Matuszczak, dr Bazyl Ciżewski
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10
60-859 Poznań
tel. (61) 854 30 17
e-mail: anna.matuszczak@ue.poznan.pl