

Aleksander Grzelak

Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Rolnictwo wobec wybranych wyzwań ekonomicznych

Wstęp

Artykuł jest próbą określenia i oceny ważniejszych wyzwań ekonomicznych, przed którymi stoi rolnictwo na początku XXI w. Jest to główny cel tego opracowania. Zawarte rozważania koncentrują się wokół następujących zagadnień: problem złożoności, efekty zewnętrzne, zmiany klimatyczne, kierunki wsparcia rolnictwa z perspektywy wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej. Nie są to wszystkie problemy nurtujące współczesną ekonomię rolną, a tylko wybrane. Jednocześnie należy zauważyć, że rolnictwo na świecie jest bardzo zróżnicowane, zarówno pod względem rozwoju, roli, jaką pełni w gospodarce i społeczeństwie, jak i problemów, z którymi się boryka. Z tego też względu poruszane problemy zawarte w artykule odnoszą się głównie do rolnictwa UE, w tym polskiego rolnictwa.

Paradoksalnie ekonomia rolna z uwagi na swój interdyscyplinarny charakter ma szansę wnieść tzw. wartość dodaną do teorii ekonomii, a ta z kolei – umożliwić wyjaśnianie mechanizmów, determinant, zależności związanych z rozwojem tego sektora, jak również postulować dostosowania w sferze instytucjonalnej. Zmiany we WPR UE wychodzą naprzeciw tym wyzwaniom. Chodzi tu zwłaszcza o instrumenty wspierające tzw. dobrostan środowiskowy, które są swego rodzaju rekompensatą za tworzenie dodatnich efektów zewnętrznych. Artykuł ma charakter przeglądowo-teoretyczny, a w rozważaniach wykorzystano podejście heurystyczne.

Problem złożoności

W gospodarce mamy do czynienia z nieustannym wzrostem złożoności procesów gospodarczych. Problem ten może mieć różne konotacje. Może być on rozpatrywany z perspektywy tzw. błędu złożenia (*fallacy of composition*), a więc opierać się na błędnym przenoszeniu prawdziwych zależności na jednym poziomie analiz (np. mikroekonomicznym) na inny poziom (np. makro, globalny). Konsekwencją tego są powstające koszty, nadmierne wartościowanie jednych

aktywności przy niedowartościowaniu innych, nierzadko będących poza działaniem mechanizmu rynkowego (wolne zasoby). Złożoność może również oznaczać traktowanie systemów ekonomicznych jako złożonych układów adaptacyjnych [Gell-Mann 1996], co uwzględniono w opracowaniu.

Błąd złożenia polega na ustaleniu, że to, co dotyczy jednostek, nie zachowuje ważności w odniesieniu do całego systemu. Znanym przykładem jest teoremat Garretta Hardina „Tragedia wspólnego pastwiska” [1968]. Hardin uświadamia czytelnikom, że producenci rolni, użytkując wspólne pastwisko, dążą do maksymalizacji jego wykorzystania poprzez zwiększenie stada i czasu wypasu zwierząt. Działania te są racjonalne na poziomie jednostki. Jeśli jednak postąpią tak wszyscy producenci, to doprowadzi to do tragedii wszystkich producentów, ponieważ nastąpi degradacja pastwiska i niemożność jego wykorzystania. Jak wskazuje laureatka nagrody Nobla z ekonomii z 2009 r. Elinor Ostrom, dzięki wspólnemu zarządzaniu zasobami można uzyskać zadowalający poziom efektywności, unikając tym samym spełnienia się teorematu G. Hardina.

Błąd złożenia oznacza także, iż całość nie może być traktowana jako suma części, ze względu na brak koordynacji optimumów cząstkowych [Czyżewski, Grzelak 2008, s. 7–13], nieustanne zmiany systemów ekonomiczno-społecznych, jak również w niewielkim zakresie z powodu uwzględnienia dóbr publicznych i efektów zewnętrznych. Po prostu suma optimumów cząstkowych (np. mikro- i makroekonomiczne, środowiskowe) nie równa się optimum globalnemu. W gospodarce mamy do czynienia na ogół z procesami kolektywnymi, które są efektem działań wielu podmiotów gospodarczych. Wobec tego nieuprawnionym wydaje się tworzenie całości z sumy elementów składowych. Powiązania pomiędzy elementami systemów złożonych, do których zalicza się gospodarkę, warunkują jego istnienie, a jednocześnie zanikają wówczas, gdy system jest dzielony [Jakimowicz 2009]. Związane jest to z efektami synergii, niejednokrotnie określanymi „duszą systemu”.

W przypadku rolnictwa problem złożoności nabiera podwójnego wymiaru. Z jednej strony dążenie przez gospodarstwa rolne do maksymalizacji dochodów, jak również relacji efekt/nakład może prowadzić do degradacji środowiska naturalnego, jak w przypadku gospodarstw o wysokointensywnych metodach produkcji, np. części gospodarstw w Holandii. W rachunku ekonomicznym prowadzonym przez te podmioty koszty zanieczyszczenia środowiska nie są uwzględniane [Sadowski 2000]. Powstawać może paradoks polegający na tym, że podatnicy wspierają poprzez budżet rozwój rolnictwa, ale jednocześnie otrzymują zanieczyszczone środowisko [Floriańczyk 2003]. Zmiany w kierunku wsparcia WPR UE, które zachodzą w ostatniej dekadzie¹, a uzależniają wsparcie gospodarstw

¹ Zmiany w tym obszarze można było już odnotować wstępnie w 1992 r. w rozporządzeniu EWG 2078/92 o metodach produkcji rolniczej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska i zachowania krajobrazu.

rolnych od zachowania standardów środowiskowych, wydają się ograniczać to zjawisko. Nie rozwiązuje to jednakże całości tego problemu. Bowiern w przypadku np. fermowego chowu trzody chlewnej wsparcie tych gospodarstw płatnościami bezpośrednimi niejednokrotnie jest niewielkie z uwagi na małe znaczenie produkcji roślinnej, do której odnoszą się dopłaty. Dlatego instrumenty tego typu nie rozwiązują problemu. Przykładowo w Niemczech dodatkowym zabezpieczeniem są rozwiązania w zakresie prawa budowlanego zabezpieczającego przed budową obiektów, w których produkcja zagrażałaby środowisku.

Natomiast z drugiej strony złożoność w rolnictwie związana jest ze skomplikowanym układem wzajemnych sprzężeń i zależności zachodzących na poziomie samego gospodarstwa oraz na styku z jego otoczeniem. Chodzi tu o kontekst ekonomiczny, produkcyjny, środowiskowy, społeczny. Warto tu także zwrócić uwagę na kwestię nierozłączności produkcji w rolnictwie, co ściśle jest związane z problematyką złożoności. Dotyczy to wzajemnych zależności w procesie wytwarzania dóbr i jego wpływie na środowisko. Sprawia to, iż oceny rozwoju rolnictwa siłą rzeczy powinny mieć charakter interdyscyplinarny. Wykorzystywanie teorii ekonomii klasycznej promującej racjonalność mikroekonomiczną, czyli industrialny typ rozwoju rolnictwa, okazuje się niewystarczające w kontekście coraz silniejszego znaczenia efektów zewnętrznych. Uwidaczniają się tu ograniczenia teorii ekonomii w odniesieniu do analizy układów złożonych [Wilkin 2009a]. Z tego też względu ekonomia rolnictwa może wzbogacać ogólną teorię ekonomii o holistyczne podejście do oceny zjawisk gospodarczych. W rolnictwie konieczność uwzględnienia wielu zmiennych, często niekwantyfikatywnych, niebędących przedmiotem transakcji rynkowych, wymusza stosowanie heurystycznych (czy też dedukcyjnych) odniesień. Obecnie nowe kierunki badań w ekonomii, np. ekonomia behawioralna, wiedzy niedoskonałej [Frydman, Goldberg 2009], a zwłaszcza rozwój tzw. ekonomii złożoności [Arthur 1994], ekonomii środowiskowej czy szeroko rozumianego instytucjonalizmu, wydają się wychodzić naprzeciw wyzwaniom związanym z analizą systemów złożonych, takich jak rolnictwo. Szczególnie interesująco przedstawia się ekonomia złożoności. Jej interdyscyplinarny charakter, odrzucenie punktu jednej równowagi na rynku, zerwanie z rozbudowanym formalizmem oraz „pokorna” postawa wobec złożoności systemów gospodarczych stanowią atrakcyjną alternatywę w badaniach ekonomicznych. Można tu nawet doszukiwać się inspiracji z ekonomii rolnej.

Funkcjonowanie rolnictwa i obszarów wiejskich związane jest z powstawaniem pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych² (inaczej ujmując – prywatnych i publicznych), co związane jest także z problemem złożenia. Przed-

² Są to skutki, które powstają podczas działalności podmiotów gospodarczych.

miotem zainteresowania ekonomii są zwłaszcza efekty publiczne. Główną cechą efektów zewnętrznych jest to, że nie są one przedmiotem transakcji rynkowych [Zegar 2010]. Działanie mechanizmu rynku prowadzi na ogół do nadmiaru wytwarzanych ujemnych efektów zewnętrznych i niedoboru dodatnich na poziomie społecznie pożądanym, jak również nieoptymalnej alokacji tych efektów [Samuelson, Marks 1998, s. 606]. Sprawia to, że producent rolny może nie mieć motywacji do zwiększenia dodatnich efektów zewnętrznych publicznych (dobra publiczne), a z drugiej strony, do ograniczenia ujemnych efektów (kosztów społecznych) [Zegar 2007, s. 92–93]. Efekty zewnętrzne komplikują ocenę ekonomicznej efektywności podmiotów, zwłaszcza w rolnictwie, a mają istotne znaczenie dla jakości życia. Ze względu na brak rynku dla tych efektów istnieją trudności z ich wyceną. Jest to istotne z punktu widzenia oceny funkcjonowania rolnictwa, społeczeństwa, jak również oszacowania ewentualnych strat, które ponosi całe społeczeństwo z tytułu nieracjonalnego wykorzystania zasobów środowiskowych. W interesie społecznym jest przeciwdziałanie negatywnym efektom zewnętrznym, a wspieranie pozytywnych. Można wyrazić przypuszczenie, że ekonomia rolnictwa nie do końca radzi sobie z tymi problemami. Dlatego wyzwaniem pozostaje to, jak je wyceniać oraz jakie stosować instrumenty rekompensujące skutki ich działania.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele metod wyceny efektów zewnętrznych [Groot i inni 2002]: efektów produkcyjnych, hedonicznych, minimalizacji kosztów, wyceny warunkowej, kapitału ludzkiego, kosztów podróży, deklarowanych preferencji. Każda z nich ma swoje ograniczenia i opiera się głównie na pośrednich szacunkach. W konsekwencji wymagają one wielu założeń i względnie rozbudowanego aparatu matematycznego [Haab, McConnel 2002]. Szacunki przy wykorzystaniu różnych metod mogą znacznie się różnić. Ponadto trudno ustalić wpływ dzisiejszych działań człowieka, także w rolnictwie, na wzrost zagrożeń środowiskowych czy oddziaływanie na przyszłe pokolenia [Gruda 2005]. Z drugiej jednak strony, brak uwzględnienia w modelach ekonomicznych tych efektów może nadmiernie przeszacowywać pewne formy aktywności (np. przemysłowe fermy tuczu zwierząt) przy niedoszacowaniu innych, co może zniekształcać ocenę w ogólnospołecznej perspektywie. Dlatego konieczne wydaje się dokonanie identyfikacji rynkowych i pozarynkowych funkcji rolnictwa, co jest problemem wielowymiarowym ze względu na złożoność interakcji rolnictwa z otoczeniem [Wilkin 2009b, s. 10]. Można stąd przypuszczać, że rolnictwo wielofunkcyjne, pomimo, iż z perspektywy efektywności mikroekonomicznej (relacja efekt/nakład) jest względnie mało wydajne, jeśli uwzględni się owe efekty zewnętrzne, wnosi większą wartość dodaną do systemu ekonomiczno-społecznego. Wskazywać na to może incydentalnie duże zainteresowanie zamieszkaniem typu rezydencjalnego na obszarach wiejskich w regionach o występowaniu tego typu rolnictwa.

Znalezienie optimum pomiędzy maksymalizacją efektów na poziomie mikroekonomicznym w gospodarstwie rolnym a ograniczeniem negatywnych efektów zewnętrznych przy jednoczesnym promowaniu efektów pozytywnych wymaga instytucjonalizacji działań (przez normy, organizacje) zmierzających do internalizacji tych efektów. Chodzi tu o bodźce negatywne, w postaci opłat (np. środowiskowych), kar, limitów, podatków (podatek Pigou), pozytywne – premiowanie określonych zachowań prośrodowiskowych, realizacja kodeksu dobrych praktyk rolniczych, ustanowienie i lepsze doprecyzowanie praw własności (teoremat Coase'a), a także działania zmierzające do uwzględnienia w rachunku ekonomicznym tych elementów. Sprawą otwartą pozostaje ocena skuteczności tych działań z punktu widzenia przyjętych celów ich wprowadzenia. Problemem jest w tym przypadku także jednoczesne sprzężenie efektów ujemnych i dodatnich z produkcją roślinną i znaczenie tego zjawiska dla ich internalizacji w cenie produktów rolnych. Nie bez znaczenia jest promowanie rozwoju świadomości ekologicznej, tworzenie ochrony praw własności do zasobów czy też, w przypadku sektora rolnego, dążenie do utrzymania bioróżnorodności, ochrony zasobów wodnych. Ze względu na to, że rolnicy są depozytariuszami zasobów naturalnych, zarządzanie tymi zasobami jest problemem ogólnospołecznym. Można nawet stwierdzić, że podtrzymanie przez rolnictwo żywotności ekonomicznej i społecznej czy rustykalnego krajobrazu na obszarach wiejskich jest także dobrem publicznym, kreowanym przez rolnictwo [Zegar 2010]. W sytuacji różnych standardów i rozwiązań odnoszących się do tych kwestii pomiędzy różnymi krajami istnieje groźba tzw. dumpingu środowiskowego, czyli sytuacji konkurowania na rynku globalnym produktami żywnościowymi o gorszych walorach zdrowotnych i odżywczych. Wobec tego problem ten nabiera wymiaru światowego, co sprawia że kwestia ta jest niezwykle złożona.

Kierunki wsparcia rolnictwa w ramach WPR Unii Europejskiej³

Dotychczas wsparcie dla rolnictwa w ramach WPR ewoluowało od preferowania aspektów produkcyjnych w kierunku podtrzymywania funkcji pozaprodukcyjnych. W coraz większym zakresie wspierane są obszary wiejskie, jak również uwzględniane uwarunkowania środowiskowe i społeczne, co tworzy podstawy wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa. Jednocześnie następuje obniżanie cen produktów rolnych do światowych przez odchodzenie od wsparcia cenowego, a głównym instrumentem stają się płatności bezpośrednie. Zmiany te pozwalają

³ Wykorzystano opracowanie [Czyżewski, Grzelak, 2008].

na wzrost znaczenia sygnałów rynkowych w funkcjonowaniu rolnictwa, co wiąże się także z dostosowaniami w ramach uzgodnień UE w obrębie WTO. Pierwotnie po reformie WPR przez Raymonda Mac Sharry'ego w 1992 r. płatności bezpośrednie były formą rekompensaty dla producentów z tytułu obniżenia cen produktów rolnych. Instrument ten przyczynił się do istotnej zmiany w kanałach retransferu nadwyżki ekonomicznej wypracowanej w rolnictwie. Polegała ona na zamianie wsparcia producentów rolnych przez konsumentów (wyższe ceny) na podatników (płatności bezpośrednie z budżetu unijnego). Obecnie płatności bezpośrednie pełnią głównie funkcję dochodową w rolnictwie UE, ewentualnie socjalną dla najmniejszych gospodarstw. W przyszłości ich znaczenie ewoluować będzie w kierunku oddziaływania na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, wynagradzania rolnictwa za dostarczanie dóbr publicznych dla całego społeczeństwa, co związane będzie z obowiązkiem spełnienia określonych standardów przez gospodarstwo rolne, tj. zasady współzależności produkcji i ochrony dobrostanu zwierząt i środowiska (*cross-compliance*)⁴.

Współcześnie międzynarodowa konkurencyjność rolnictwa w UE podtrzymywana jest głównie poprzez płatności bezpośrednie, ochronę dostępu do rynku unijnego oraz bezpieczeństwo żywnościowe krajów producenckich. Jeśli przyjąć, że dostęp do wewnętrznego rynku unijnego będzie stopniowo liberalizowany przy jednoczesnym obniżaniu cen produktów rolnych, co wynika z porozumień z WTO, ograniczenie wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich może doprowadzić do obniżenia konkurencyjności rolnictwa i dochodów rolniczych szczególnie w starych krajach członkowskich, w nowych natomiast pogorszyłoby to pozycję sektora rolnego względem pozostałych sektorów. Ponadto likwidacja płatności w powiązaniu ze wzrostem dostępu krajów trzecich do rynku unijnego rzutowałaby negatywnie na export tych produktów poza UE. Aby tak się nie stało, pożądana jest zmiana mechanizmów retransferu nadwyżki ekonomicznej wypracowanej w rolnictwie przez wzrost przepływu środków do II filaru WPR (tj. działań związanych z polityką strukturalną, mającą na celu wyrównywanie warunków rozwoju i zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom wsi), połączony z wydatnym uproszczeniem procedur administracyjnych lub inny mechanizm rekompensat, np. przez system ubezpieczeń produkcji czy dochodów rolniczych. Głównie dotyczy to tzw. starych krajów UE, w których środki z II filaru są około 4-krotnie niższe aniżeli z I filaru. Ponadto wskazane byłoby uzależnić zakres liberalizacji w dostępie do rynku UE od respektowania określonych standardów jakościowych produktów rolnych.

⁴ Zasada wzajemnej zgodności polegająca na powiązaniu płatności bezpośrednich z przestrzeganiem przez gospodarstwo norm z zakresu zdrowia publicznego, zwierząt i roślin, środowiska, dobrego stanu rolniczego i ekologicznego użytków rolnych.

Polska i pozostałe nowe kraje członkowskie dopiero w 2013 r. otrzymają z UE 100% należnych dopłat bezpośrednich, dlatego zastosowanie norm wynikających z *cross-compliance* powinno być przesunięte w czasie i wprowadzane etapami, np. w pierwszym etapie normy środowiskowe, w kolejnym normy bezpieczeństwa żywnościowego i wreszcie normy dobrostanu zwierząt. Uzasadnieniem dla przesunięcia w tym zakresie są wysokie koszty wprowadzenia tych norm, a ponadto środowisko przyrodnicze w nowych krajach unijnych jest mniej zanieczyszczone aniżeli w UE-15. Można także stwierdzić, że system *cross-compliance* wymaga uproszczeń. Obecnie jest on zbyt złożony, co utrudnia jego administrowanie [Czyżewski i inni 2008].

Dotychczasowa dystrybucja środków z tytułu płatności bezpośrednich wywołuje liczne kontrowersje. Chodzi tu zwłaszcza o ich poziom w przeliczeniu na gospodarstwo. Dotychczas szczególnie faworyzowane były gospodarstwa o dużej skali produkcji, głównie o kierunku zbozowym. Prowadziło to do koncentracji tej formy wsparcia w jednostkach większych i w efekcie sprzyjało zwiększeniu różnicowań dochodowych pomiędzy gospodarstwami unijnymi. Efektem tego jest wypracowanie stanowiska w ramach prac nad *Health Check*⁵. Stąd pojawia się przesłanka, by stopniowo zwiększać modulację płatności, np. o 10% na koniec 2012 r.⁶ dla gospodarstw otrzymujących z tego tytułu 5–300 tys. euro dopłat rocznie. Zaoszczędzone natomiast środki można by przesunąć do II filaru. Warto jednakże zauważyć, że istniałyby możliwości obejścia tego instrumentu przez sztuczny podział gospodarstwa. Stąd należy wprowadzić stosowne zabezpieczenia prawne.

Zastosowanie modulacji dla nowych państw członkowskich byłoby natomiast możliwe dopiero po uzyskaniu pełnej wysokości dopłat bezpośrednich z UE. Jednocześnie powinien istnieć górny limit płatności na gospodarstwo, np. w wysokości 100–150 tys. euro. Pozwoliłoby to na bardziej równomierny podział finansowego wsparcia gospodarstw rolnych (zamiast obecnej zasady, wedle której 80% środków pomocowych jest przechwytywane przez 20% największych producentów [Czyżewski, Hennisz-Matuszczak 2004, s. 286]) i tym samym ograniczenie dysparytetów dochodowych w rolnictwie UE. Oszczędności z tego tytułu należałoby przeznaczyć na II filar WPR, a w szczególności na modernizację gospodarstw, LFA (rozwój gospodarstw o niekorzystnych naturalnych warunkach produkcji), programy rolnośrodowiskowe, zalesienia, rolnictwo ekologiczne, doradztwo, renty strukturalne, czy pomoc dla młodych rolników. Mogłoby to sprzyjać szybszemu rozwojowi rolnictwa ekologicznego i społecznie zrównoważonego, co byłoby korzystne dla społeczności unijnej (czystsze środowisko, zachowanie krajobrazu wiejskiego).

⁵ Reforma WPR UE w ramach tzw. przeglądu średniookresowego z 2007 roku.

⁶ Końcowe ustalenia *Health Check* WPR UE.

Problem płatności bezpośrednich łączy się z określeniem jednolitej stawki płatności hektarowej w UE. Stawka ta powinna być wprowadzona począwszy od 2013 r. i w takiej samej wysokości we wszystkich krajach UE. Można by wyznaczyć ją na poziomie średniej unijnej z lat 2007–2010. Obecnie istnieją zbyt duże dysproporcje w tym zakresie, np. w Danii poziom wsparcia przekracza 300 euro na 1 ha, natomiast w Polsce po uzupełnieniu płatności z krajowego budżetu około 150 euro. Proponowane rozwiązanie wpisuje się w zasadę solidarności finansowej i sprzyja procesom konwergencji w sektorze rolnym oraz na obszarach wiejskich UE, jeżeli środki z II filaru będą rekompensować istniejące dysproporcje dla biedniejszych regionów UE w zakresie rozwoju technologicznego, technicznego uzbrojenia pracy, infrastruktury gospodarczej i społecznej na obszarach wiejskich. Ponadto proponowane rozwiązanie upraszcza procedury administracyjne oraz zwalnia z programu odłogowania gruntów.

Dopuszczalne jest także inne, alternatywne rozwiązanie w tym zakresie. Kraje członkowskie w kolejnej perspektywie budżetowej (2013–2020) powinny mieć wybór pomiędzy systemem płatności SAPS (system jednolitej płatności obszarowej), SPS (system jednolitej płatności na gospodarstwo), systemem płatności regionalnej albo systemem mieszanym (np. połączenie SPS i płatności regionalnej)⁷. Systemy te pozostawiały rolnikom większą swobodę wyboru produkcji i dostosowania się do popytu. Pierwszy z nich wydaje się szczególnie korzystny dla nowych krajów członkowskich, które w większości go stosują. Pozwala on w czytelny i nieskomplikowany sposób dystrybuować środki, wspierać rozwój rolnictwa społecznie zrównoważonego, a także określone kierunki produkcji z tytułu dopłat uzupełniających do powierzchni oraz daje większą swobodę decyzji produkcyjnych rolnikom. Zastosowanie systemu SAPS może wpłynąć na ograniczenie intensywności produkcji, co zwiększy akceptację społeczną dla tej formy wsparcia, zaś SPS dałaby możliwość częściowego powiązania dopłat bezpośrednich z produkcją. Chodzi tu o dodatkowe wsparcie z tytułu wielkości produkcji, tj. płatności specyficzne. Umożliwiłyby to regionom o wysokiej specjalizacji w produkcji rolnej (np. zbożowej czy w chowie zwierząt w systemie wypasowym) na ewolucyjne dostosowanie się do zmian w mechanizmach WPR. Na mocy porozumienia z 2008 roku płatności związane z produkcją rolną będą od niej oddzielone i przeniesione do systemu płatności jednolitej (z wyjątkiem krów mamek, kóz i owiec)⁸.

⁷ Wprowadzenie systemu płatności bezpośrednich w państwach UE-15 w efekcie reformy WPR z Luksemburga z 2003r., SEEPR, FAPA, Warszawa2005r., www.fapa.com.pl/sepr.

⁸ CAP Health Check Will Help Farmers Meet New Challenges (reference: IP/08/1749), European Commission, Brussels 2008.

Rozwiązanie to pozwala w większym zakresie dostosować gospodarstwa rolne do impulsów rynkowych oraz ograniczyć problem nadprodukcji żywności. W przyszłości należy dążyć do wyrównania poziomu płatności pomiędzy krajami członkowskimi oraz ujednoczenia systemu płatności, np. modelu regionalnego SPS⁹.

Całkowite odstąpienie od wsparcia dochodów płatnościami bezpośrednimi w perspektywie budżetowej 2013–2020 wydaje się przedwczesne. Proces ten powinien następować ewolucyjnie, począwszy od ograniczenia (modulacji), górnych limitów płatności i wprowadzenia w życie zasad współzależności (*cross-compliance*). Można wówczas inaczej nazywać tę formę interwencji i razem z płatnościami rolnośrodowiskowymi i innymi (Natura 2000) uznać je za kategorię dopłat z tytułu utrzymania krajobrazu i środowiska przyrodniczego.

Przyszłość WPR zależy zarówno od poziomu środków finansowych, jak i od woli politycznej państw członkowskich. Stąd kraje zamożniejsze nie powinny w szacunkach swoich pozycji w UE brać po uwagę jedynie bilansu wpłat składek członkowskich i transferów z UE, ale także pozycję rynkową w UE i na świecie, jak również efekty przesunięcia i kreacji w handlu zagranicznym. Ograniczenie budżetu UE przy jednoczesnej renacjonalizacji wsparcia byłoby zjawiskiem niepożądanym i przeczyło zasadzie solidarności finansowej. Wzrost zaangażowania budżetów krajowych w płatności bezpośrednie i płatności z II filaru, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, byłby zbyt dużym dla nich obciążeniem i nie zapewniałby wyrównania poziomu konkurencyjności pomiędzy krajami UE. Kraje o wyższym poziomie rozwoju wydawać wówczas by mogły więcej środków na wsparcie, co istotnie zakłóciłoby konkurencję na unijnym rynku. Być może względnie podobne warunki konkurencji wystąpią w UE wtedy, kiedy zrównany zostanie parytet dochodów rolniczych do pozarolniczych w poszczególnych krajach członkowskich i jednocześnie zmniejszy się rozpiętość dochodów rolniczych pomiędzy krajami UE, np. w przedziale 50–150% średniej unijnej dochodu z 1 ha.

Obecne kryteria podziału środków w ramach WPR są niesatysfakcjonujące. Udział płatności bezpośrednich i środków na rozwój obszarów wiejskich na rzecz nowych państw członkowskich wzrośnie w budżecie UE (2007–2013) do około 19%, podczas gdy około 30% ziemi wykorzystywanej rolniczo i 50% zatrudnienia rolniczego znajduje się w 12 nowych państwach. Kryteria powinny uwzględniać znaczenie rolnictwa nowych państw członkowskich w rolnictwie unijnym i skalę dysparytetów dochodowych pomiędzy krajami UE, mierzone-

⁹ Model ten opiera się na stosowaniu jednolitej stawki płatności na 1 ha w zależności od regionu. Poziom stawek wyznaczany jest przy wykorzystaniu wielkości płatności otrzymywanych w danym regionie w okresie referencyjnym.

go np. wskaźnikiem dochodu rolniczego lub gospodarstw domowych na 1 ha. Pozwoli to na realizację zasady solidarności finansowej, tj. na wyższe wsparcie regionów zacofanych, niezależnie od poziomu składki do budżetu UE. W tym kontekście zrezygnowanie z powiązania wpłat do budżetu unijnego z wysokością uzyskanej pomocy finansowej wydaje się w pełni uzasadnione. W przeciwnym bowiem razie prowadziłyby to do powstania nadmiernych dysparytetów w UE w zakresie rozwoju gospodarczego.

Należy ponadto dążyć do utrzymania obu filarów WPR (płatności bezpośrednie i interwencja rynkowa (I) oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW – II filar). Ich utrzymanie gwarantuje zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich i jednocześnie stanowi skuteczne antidotum na negatywne skutki globalizacji. Problem polega jednakże na zmianach w proporcji podziału środków pomiędzy te filary. Dotychczas, pomimo że znaczny akcent w obszarze deklaracyjnym położony był na II filar, to faktyczny jego wymiar w krajach UE-15 był niewielki. W latach 2000–2006 jego udział wynosił około 18%, z czego najwięcej środków z tego tytułu zaplanowano na programy rolnośrodowiskowe (27,2% II filaru WPR [Wieliczko 2006, s. 64–66]). Z kolei w nowych krajach proporcje w tym zakresie wskazują na relatywnie większe znaczenie II filaru aniżeli w UE-15, pomimo że środki są w tym przypadku trudniejsze w absorpcji. Dlatego jest uzasadnione zwiększenie proporcji tego filaru w starych krajach UE, tym bardziej że problem kosztów intensyfikacji rolnictwa jest tam relatywnie wyższy. Takie rozwiązanie nie wiązałoby się z żadnymi dodatkowymi kosztami, a przyczyniłoby się do wyrównania konkurencyjności w rolnictwie UE, co leży w interesie rozwoju całej UE. Zasadne jest także utrzymanie w gestii krajów członkowskich sum referencyjnych¹⁰ na potrzeby wystąpienia stanu tzw. wyższej konieczności w tych krajach. Stanowiłoby to mechanizm zabezpieczający przed np. ewentualnymi klęskami pogodowymi czy niekorzystną sytuacją w handlu zagranicznym. Ponadto zwiększenie środków na rzecz II filaru WPR umożliwiłoby bardziej elastyczne wdrożenie procedur wpływających na ograniczenie zmian klimatycznych. Dotyczy to m.in. ochrony gleb przed erozją, zalesiania, wsparcia rozwoju energii odnawialnej, zwiększenia retencji [Czyżewski, Stępień 2009].

Dalsze zmiany WPR powinny dążyć do bardziej równomiernego podziału środków pomiędzy gospodarstwami rolnymi. Chodzi bowiem o to, aby wsparcie nie koncentrowało się na największych producentach rolnych. Naczelną zasadą powinna być solidarność finansowa i związana z tym konwergencja gospodarcza państw członkowskich UE. Perspektywa budżetowa UE na lata 2007–2013 nie

¹⁰ Historycznie ukształtowane poziomy wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich.

zapowiada jednakże w tym zakresie przełomu¹¹. W związku z tym dalsze kierunki wsparcia powinny służyć rozwiązaniu problemów:

- dysproporcji w poziomie wsparcia gospodarstw pomiędzy krajami i różnymi typami gospodarstw,
- konfliktu pomiędzy proekologicznym charakterem WPR a koniecznością zachowania konkurencyjności na rynkach światowych oraz większej liberalizacji w handlu międzynarodowym,
- sposobu naliczania płatności bezpośrednich,
- dystrybucji środków pomiędzy dwa filary WPR,
- uwzględniania skutków zmian klimatycznych w produkcji rolnej, w tym opracowania podejścia do zarządzania ryzykiem [Czyżewski, Stępień 2009].

Europa nie jest jednorodna w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich. Może to stanowić o jej sile na rynku światowym, ale też jest wyzwaniem dla procesu integracji. Dlatego wsparcie w ramach WPR powinno być różnorodne przy zachowaniu względnej swobody w doborze celów i kryteriów rozwoju. Dążyć przy tym należy do relatywnego wzrostu znaczenia II filaru WPR, zwłaszcza w starych krajach członkowskich, ponieważ wzmocni to orientację rynkową europejskiego rolnictwa i może zwiększyć poziom jego spójności i obszarów wiejskich. Nie bez znaczenia jest także uproszczenie systemu administrowania WPR i zwiększenie jego elastyczności, co nie oznacza ograniczenia kontroli oraz monitorowania efektywności instrumentów finansowego wsparcia¹². Jednocześnie przy programowaniu dalszych zmian WPR warto korzystać z doświadczeń innych krajów, w szczególności USA.

Zakończenie

Rolnictwo na początku XXI w. stoi przed wieloma wyzwaniami. Można sformułować w zakończeniu kilka konkluzji wynikających z przeprowadzonych w artykule rozważań:

- istnieje konieczność rozwijania badań układów złożonych, do których zaliczyć możemy rolnictwo. Wymaga to holistycznego podejścia badawczego,

¹¹ W nowych krajach członkowskich szacunkowe wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich na 1 ha wynosić będzie około 62–64% przeciętnego poziomu starych krajów UE, por. Projekt sprawozdania w sprawie włączenia nowych państw członkowskich do Wspólnej Polityki Rolnej, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (2006/2042(INI)), Bruksela 2006 r., s. 14. Z kolei M. Brzóška szacuje, że roczne wsparcie w ramach funduszu EFRROW otrzymywać będzie w Polsce do 50 tys. gospodarstw rolnych (1 gospodarstwo na wieś), por. [Brzóška 2006, s. 165].

¹² Dylematy uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej, oprac. zes. SAEPR, FAPA, Warszawa 2006 r., www.fapa.com.pl/saper.

- niejednokrotnie uwzględnienia wiedzy na styku różnych nauk, np. ekonomii, socjologii, biologii. Podejście takie wydaje się torować drogę także w obszarze wyjaśniania innych zjawisk gospodarczych (por. ekonomia złożoności);
- uwzględnienie efektów zewnętrznych, które szczególnie silnie związane są z funkcjonowaniem rolnictwa, w rachunkach funkcjonowania podmiotów gospodarczych (poziom mikroekonomiczny), a także całych gospodarek (poziom makroekonomiczny), pozwoli na kompleksową ocenę tego sektora w systemie ekonomiczno-społecznym. Dotychczasowe wysiłki w zakresie operacjonalizacji tych efektów wciąż są niezadowalające. W konsekwencji ocena rolnictwa z perspektywy udziału w PKB czy wydajności pracy jest ograniczona;
 - dalsze zmiany we wsparciu rolnictwa w krajach UE wydają się zmierzać w kierunku odchodzenia od interwencji rynkowej na rzecz wzrostu znaczenia płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji oraz rozwoju środowiskowych i społecznych aspektów rozwoju obszarów wiejskich. Tendencja ta wychodzi naprzeciw uwzględnieniu dóbr publicznych kreowanych przez rolnictwo. Wciąż jednak istnieje potrzeba określenia nowych instrumentów wsparcia uwzględniających wielofunkcyjność rolnictwa. Ich ocena powinna brać pod uwagę zarówno cele ekonomiczne, jak i społeczne, środowiskowe oraz koszty administracyjne. Jednocześnie istnieje większe przyzwolenie społeczne na ten rodzaj redystrybucji budżetowej w ramach WPR UE. Wsparcie rolnictwa realizowane jest nie tylko wyłącznie w interesie rolników czy obszarów wiejskich, ale również całego społeczeństwa. Chodzi tu o kreowanie dóbr publicznych, stabilizację społeczną, usługi na rzecz środowiska. Dylematem pozostaje także kwestia koordynacji i zakresu wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich na szczeblu UE i krajowym. Jednym z nowych kierunków polityki wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich może być zwiększenie przekazania działań ze szczebla centralnego sektora wi trzeciemu [Adamowicz 2009, s. 54].

Literatura

- ADAMOWICZ M., 2009: Współczesna rola rolnictwa a modele interwencjonizmu rolnego. „Wieś i Rolnictwo”, 2009/2.
- ARTHUR B., 1994: Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. University of Michigan Press.
- BRZÓSKA M., 2006: Wizja polskiej wsi i rolnictwa. [w:] Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi (J. Wilkin, I. Nurzyńska red.). Wyd. FDPA, Warszawa.
- CZYŻEWSKI A., STĘPIEŃ S., 2009: Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polaki. „Ekonomista”, 2009/2.

- CZYŻEWSKI A., GRZELAK A., 2008: Błąd złożenia w ocenie procesów globalizacji – próba określenia konsekwencji. [w:] Tendencje w zarządzaniu współczesnymi organizacjami. J. Stankiewicz (red.). Wyd. UZ, Zielona Góra.
- CZYŻEWSKI A., GRZELAK A., 2008: Wizja reform WPR Unii Europejskiej z perspektywy członkostwa Polski. [w:] Gospodarka i Finanse. W. Przybylska-Kapuścińska, J. Szambelańczyk (red.), „Zeszyty Naukowe”, 103, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- CZYŻEWSKI A., HENISZ-MATUSZCZAK A., 2004: Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych. Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.
- CZYŻEWSKI A. I IN., 2008: Ekspertyza (opinia) w sprawie Sprawozdania specjalnego nr 8 Trybunału Obrachunkowego w Luxemburgu „Czy zasada współzależności jest skuteczna?”, dla wiceprzewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego w Brukseli, grudzień 2008.
- FLORIAŃCZYK Z., 2003: Kwestia dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie w krajach Unii Europejskiej. IERiGŻ, Warszawa.
- FRYDMAN R., GOLDBERG M., 2009: Ekonomia wiedzy niedoskonałej. Wyd. Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa.
- GELL-MANN M., 1996: Kwark i jaguar. Przygody z prostotą i złożonością. Wyd. CiS, Warszawa.
- GROOT R., WILSON M., BOUMANS R., 2002: A typology classification, description and valuation of ecosystem functions, and services. „Ecological Economics”, 2002/2.
- GRUDA M., 2005: Wycena usług środowiskowych świadczonych przez rolnictwo. [w:] Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (red. J. Zegar) (cz. I). IERiGŻ, Warszawa.
- HAAB T., MCCONNEL C., 2002: Valuing Environmental and Natural Resources. The Econometric of Non-Market Valuation. Edward Elgar Publishing.
- HARDIN G., 1968: The Tragedy of the Commons, „Science”, 13 December.
- JAKIMOWICZ A., 2009: O niektórych implikacjach nieliniowości w keynesizmie. „Ekonomista”, 2009/1.
- SADOWSKI Z., 2000.: *Eseje o gospodarce*. Wyd. PTE, Warszawa.
- SAMUELSON W., MARKS S., 1998.: *Ekonomia menedżerska*. PWE, Warszawa.
- WIELICZKO B., 2006: *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*. IERiGŻ, Warszawa.
- WILKIN J., 2009a: Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne. [w:] *Polityka gospodarcza a rozwój*. U. Płowiec (red.). Wyd. PTE, Warszawa.
- WILKIN J., 2009b: Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska. „Wieś i Rolnictwo”, 2009/4.
- ZEGAR J., 2010: *Ekonomika rolnictwa versus ekonomia agrarna*. [w:] *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Rolnictwo w nowym otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym*. S. Sołkołowska, A. Bisaga (red.). Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- ZEGAR J., 2007: *Podstawowe zagadnienia rozwoju zrównoważonego*. Wyd. WSBiF w Białym Białej, Bielsko-Biała.

Agriculture in the face of selected of the economic challenges

Abstract

The main aim of the article is attempt of evaluation of more important economics challenges for agriculture. The analysis contained in the article focuses on following questions: the problem of complexity, external effects, directions of support of agriculture. One has stated that there is necessity of developing the researches of complex structure that we can number the agriculture. The regard in calculation of functioning the economic units (on macroeconomics level) and the whole of economies (the macroeconomics level) the external effects, which particularly strongly are connected with functioning of agriculture, will permit on completer evaluation this sector in economic-social system. The future changes in support of agriculture in the EU countries seem to be conforming with regard of the public goods created by agriculture, however there is need the qualification of new instruments of support taking into account the multifunctional of agriculture.