

ZESZYTY NAUKOWE
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

EKONOMIKA
i ORGANIZACJA
GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ

NR 85 (2010)

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2010

Mariusz Maciejczak

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Perspektywa środowiskowa reform Wspólnej Polityki Rolnej UE

Wstęp

Rolnictwo i obszary wiejskie to otwarty system składający się z trzech współzależnych i przenikających się podsystemów: społecznego, ekonomicznego i ekologicznego. Podsystem ekologiczny dotyczy związku rolnictwa ze środowiskiem przyrodniczym. Podstawową relacją zachodzącą między rolnictwem a środowiskiem przyrodniczym jest dwukierunkowa zależność oparta na sprzężeniu zwrotnym – rolnictwo wpływa na środowisko przyrodnicze, ale i samo zależy od jego jakości. Jednak z punktu widzenia ochrony zasobów naturalnych związki te można rozpatrywać trojako. Po pierwsze, rolnictwo jest działalnością człowieka powodującą zanieczyszczenie i niszczenie środowiska przyrodniczego. Po drugie, jako działalność zależna od środowiska przyrodniczego, rolnictwo występuje także w roli poszkodowanego w wyniku zanieczyszczenia. Po trzecie, rolnictwo pełni również rolę czynnika chroniącego i konserwującego środowisko przyrodnicze.

Dotychczasowy kierunek rozwoju rolnictwa, oparty na modelach kładących wyłącznie nacisk na funkcję ekonomiczną (maksymalizację korzyści ekonomicznej), został poddany krytyce [por. Maciejczak 2009]. Jednym z kluczowych elementów powodujących zachwianie równowagi w rolnictwie i na obszarach wiejskich jest sposób podejmowania decyzji mikroekonomicznych, który przyjął za cel wyłącznie maksymalizację korzyści ekonomicznej (zysku). Równowaga ekonomiczna osiągnięta na poziomie maksymalnego zysku nie uwzględnia w równym stopniu równowagi systemów ekologicznego, ani systemu społecznego [Runowski 2005]. Jednocześnie intensyfikacja produkcji rolniczej – poza pozytywnymi efektami produkcyjno-ekonomicznymi – spowodowała wiele niekorzystnych zmian, szczególnie w środowisku przyrodniczym. Występujący przez lata prymat prywatno-gospodarczej racjonalności gospodarowania (maksymalizacja zysku) nad racjonalnością ogólnospołeczną spowodował rozwój rolnictwa ogromnym kosztem środowiska przyrodniczego i jego nieodnawialnych

zasobów. Jednocześnie dotychczasowy model rolnictwa i obszarów wiejskich prowadzi do ich marginalizacji społecznej i kulturowej, co skutkuje obniżeniem żywotności wsi.

Krytyce poddano także rolę i działania instytucji publicznych regulujących sektor rolny i obszary wiejskie. Zmienił się zwłaszcza paradygmat redystrybucji środków wspierających rolnictwo. W modelu rolnictwa maksymalizującym korzyści ekonomiczne transfery pieniężne od lat 60. ubiegłego wieku były ukierunkowane przede wszystkim na wsparcie ilości wytwarzanych dóbr konsumpcyjnych (rynkowych). Sprawiało to, że rolnicy intensyfikowali produkcję, dostarczając na rynek produkty w nadmiernej ilości, o jakości nieakceptowanej przez społeczeństwo, w ten sposób znacząco przyczyniali się do degradacji środowiska przyrodniczego. Pozwoliło to na wyeliminowanie braków żywności po okresie wojny, ale spowodowało także zachwianie funkcjonowania mechanizmów wolnorynkowych i sprzeciw części społeczeństwa do takiej formy dotowania rolnictwa, oraz niejednokrotnie nieodwracalne skutki związane z degradacją środowiska przyrodniczego. Szczególnie w Unii Europejskiej (UE) i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (USA) brak społecznego przyzwolenia na taki model rolnictwa rozpoczął długofalowy proces reform modelu i celów polityki rolnej, który rozpoczął się już na początku lat 70. ubiegłego wieku.

W kontekście zmian postrzegania funkcji rolnictwa należy także zwrócić uwagę na zewnętrzne uwarunkowania jego rozwoju, zwłaszcza na procesy internacjonalizacji i globalizacji. Niosą one nowe wyzwania w związku z szybszym przepływem dóbr, usług, pracy i kapitału, a ponadto prowadzą do zmian w systemach społecznych (np. macdonaldyzacji życia) czy zmian środowiskowych (np. wykorzystania użytków rolnych do produkcji na cele nieżywnościowe, problemu zmian klimatycznych, braku wody czy degradacji różnorodności biologicznej).

Przedstawione zmiany, wynikające z nowego postrzegania funkcji rolnictwa i obszarów wiejskich, doprowadziły do wyodrębnienia nowych modeli ich rozwoju. Najszerszej dyskutowane i propagowane są modele rolnictwa zrównoważonego i rolnictwa wielofunkcyjnego. Pierwszy z nich kładzie nacisk na aspekt środowiskowy i jest zorientowany na to, by rolnictwo było ekonomicznie żywotne, społecznie odpowiedzialne i chroniące przyrodę. Drugi ma głównie charakter ekonomiczno-społeczny i zakłada, że rolnictwo – poza funkcją produkcji żywności – powinno także dostarczać dóbr nieżywnościowych oraz dóbr publicznych.

W opracowaniu postawiono dwa cele. Pierwszym jest wskazanie paradygmatów, celów i kierunków zmian wspólnej polityki rolnej (WPR) UE z punktu widzenia ochrony i konserwacji środowiska naturalnego. Cel ten został zrealizowany poprzez analizę założeń strategicznych najważniejszych reform WPR w latach 1968–2003 oraz „Przeglądu zdrowotnego” z 2008 r. Drugim celem jest porównanie 88 Planów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) z 27 krajów

członkowskich UE pod kątem dostarczania środowiskowych dóbr publicznych. Cel ten zrealizowano poprzez analizę dokumentów źródłowych o charakterze pierwotnym i opracowań Komisji Europejskiej będących wtórnymi źródłami danych. Podstawową metodą pracy były studia literatury.

Wspólna Polityka Rolna jako element rozwoju Unii Europejskiej

Jednym z najważniejszych powodów, dla którego rolnictwo jest szczególnym sektorem każdej gospodarki, w tym gospodarki UE, jest specyficzne uwarunkowanie tego sektora wynikające z ograniczonego wpływu producenta rolnego na efekty działalności rolniczej, które w różnym stopniu zależą od czynników zewnętrznych, a przede wszystkim od warunków środowiskowych [Szumski 2007]. Często staje się to jedną z przyczyn, dla których sektor rolny jest wspierany nie tylko finansowo, ale także poprzez wdrażanie odpowiednich systemów produkcji. Ponadto, mając na uwadze tę charakterystyczną cechę rolnictwa oraz to, że główny produkt wytwarzany przez rolnictwo (żywność) ma charakter strategiczny, należy przyznać, że ingerencja państwa w tym sektorze zazwyczaj jest znaczna. W ramach UE przeszła ona swoistą ewolucję zarówno w odniesieniu do celów, jak i narzędzi ich realizacji.

W latach 50. XX w. w państwach stanowiących trzon Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) rolnictwo było miejscem pracy jednej trzeciej ludności oraz tworzyło około 20% PKB [Bureau, Matthews 2005]. Jednocześnie europejskie rolnictwo w powojennej rzeczywistości było sektorem, który jako jeden z niewielu wymagał szybkich i znacznych reform. Przede wszystkim istniała potrzeba zwiększenia wydajności rolnictwa przez postęp techniczny i efektywną alokację siły roboczej oraz konieczność stabilizacji rynków rolnych. Miało to zapewnić bezpieczeństwo dostaw produktów rolnych po rozsądnych cenach na rynek europejski. Jednocześnie chciano zapewnić odpowiedni poziom życia społeczności wiejskiej, przede wszystkim przez wzrost indywidualnych dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie [Kryn 2003].

Przedstawione punkty znalazły swoje odzwierciedlenie w celach WPR zawartych w Traktacie Rzymskim, podpisanym przez sześć państw europejskich 25 marca 1957 r. Traktat ten powołał do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą. WPR była zatem pierwszą i przez długi czas jedyną wspólną polityką jednoczącą się Europy (EWG), dzięki czemu jej wpływ na rozszerzanie się współpracy państw europejskich można określić jako duży, a jej historyczne uwarunkowania widoczne są w dzisiejszych rozwiązaniach. Niektórzy, aby podkreślić unikatowość tej polityki, do jej opisania używali określenia „kontrakt małżeński” [Sny-

der 1985]. Co więcej, jej znaczenie zostało podkreślone tym, że zamiast wejść w skład całej polityki wspólnotowej, WPR stała się częścią polityki tworzącej podstawy Wspólnoty Europejskiej (WE) [Krajeński, Borkowski 2002].

Tworząc wspólną politykę na poziomie europejskim, zawsze należy szukać kompromisu. W początkowym okresie funkcjonowania także na temat WPR nie dało się uniknąć nieustannych dyskusji i polemik. Twórcy i reformatorzy WPR najczęściej musieli szukać kompromisu przy okazji ustalania budżetu WE [Szumski 2007]. WPR, utworzona w celu zapewnienia samowystarczalności w zakresie produkcji żywności, stała się z czasem najbardziej wspieraną polityką europejską. W 1966 r. wydatki na rolnictwo stanowiły 12,9% budżetu WE, w 1970 r. osiągnęły maksymalny poziom (86,9%) [Burkiewicz i inni 2007], a w kolejnych latach zmniejszały się, ale nadal stanowiły istotne obciążenie unijnego budżetu. W 2009 r. wyniosły 42,8% wszystkich wydatków [Komisja Europejska 2009].

Jeśli przyjrzeć się historycznemu rozwojowi WPR, to można stwierdzić, że jej najważniejszy, pierwotny cel – zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w jednoczącej się Europie – udało się osiągnąć dosyć szybko. Jak można było się spodziewać, dalsze stosowanie polityki rynkowo-cenowej, polegającej na wykorzystaniu dosyć kosztownych instrumentów oraz utrzymywaniu cen na sztucznie wysokim poziomie, szybko doprowadziło do problemu nadprodukcji żywności. Trudność ze sprzedażą produktów przez producentów rolnych, wzrost wydajności produkcji, która nie miała pokrycia we wskaźnikach konsumpcji, negatywne skutki dla środowiska przyrodniczego wywołane ukierunkowaniem rolnictwa na szybki wzrost intensywności produkcji oraz ogromne obciążenie budżetu WE – wszystko to przyczyniło się do wyraźnego przekonania, że WPR wymaga zmian.

Współczesna debata na temat przyszłości WPR jest wielowymiarowa i toczy się w kontekście przeglądu budżetu UE i prac nad Strategią UE 2020, po wejściu w życie traktatu z Lizbony.

Reformy WPR a potrzeba ochrony środowiska

Obserwując dotychczasowe reformy WPR, zauważa się, że impulsy do wprowadzania zmian pochodziły nie tylko z wewnętrznych uwarunkowań rozwoju UE, ale także spoza jej obszaru. Ogólnie można stwierdzić, że warunki, w których działa WPR, ulegają ciągłym zmianom. Dlatego tak ważne jest, aby co pewien czas dokonywać przeglądu WPR i wprowadzać stosowne zmiany.

Pierwszą reformę WPR przeprowadzono w 1968 r. Reforma znana pod nazwą Planu Mansholta, była próbą przystosowania WPR do ówczesnej sytuacji ekonomicznej. Plan został opracowany przez Komisję Europejskiej Wspólnoty

Gospodarczej pod kierunkiem ówczesnego komisarza rolnego Sicco Mansholta i przekazany Radzie w 1968 r. Reforma miała polegać na reorientacji prowadzonej wówczas polityki, która – według jej autorów – zanadto koncentrowała się na problemach rynkowo-cenowych, a szczególnie na funkcji dochodowej cen. Uważano bowiem, że taki właśnie kierunek WPR przyczynił się do tego, że tempo wzrostu produkcji rolnej w krajach EWG w latach 60. było znacznie szybsze od tempa spożycia. To z kolei przyczyniło się do pojawienia się na niektórych rynkach rolnych EWG pierwszych, trudnych do ulokowania na rynkach światowych, nadwyżek (jedynym rynkiem, na którym nie przewidywano trudności zbytu, był rynek wołowiny). Ceny gwarantowane ustalano wówczas na bardzo wysokim poziomie, znacznie wyższym od cen na rynkach międzynarodowych oraz od cen, które kształtowały się na rynkach wewnętrznych państw konkurujących z EWG. Autorzy Planu Mansholta stwierdzali, że wprowadzenie cen te umożliwiły wzrost dochodów rolniczych, ale nie zapobiegły zwiększaniu się rozpiętości między dochodami rolników a dochodami innych grup społecznych. Przyczyniły się natomiast do zahamowania procesów modernizacyjnych i migracji z rolnictwa oraz uniemożliwiły skierowanie kapitału WPR na inne, efektywniejsze cele. Stąd propozycja nowej polityki cenowej uwzględniającej równocześnie popyt, koszty i niezbędne zmiany kierunków produkcji.

Pierwszą znaczącą reformą, która nie tylko zapoczątkowała daleko idące zmiany w WPR, ale także uwzględniała problematykę rolnictwa ze znacznie szerszej perspektywy, była jednak reforma MacSharry'ego (od nazwiska komisarza ds. rolnictwa Raymonda MacSharry'ego) z 1992 r. Zakładała ona, że WPR jest tworem przeszłości, który nie pasował do ówczesnych realiów gospodarczych panujących we Wspólnocie, przede wszystkim w warunkach narastających konfliktów handlowych nie tylko z USA, ale także z innymi partnerami na świecie [Walkowski 2007]. Najważniejsza zmiana wprowadzona przez reformę MacSharry'ego dotyczyła całościowego podejścia WPR do zagadnień związanych ze środowiskiem przyrodniczym i potrzebą jego ochrony. Z jednej strony, reforma MacSharry'ego wprowadziła pewne działania mające na celu uzyskanie równowagi na rynkach rolnych (poprzez efektywniejszą regulację podaży i silniejsze oddziaływanie na popyt), zwiększenie konkurencyjności europejskiego rolnictwa (jako skutku obniżenia cen) i zapewnienie odpowiednio wysokich dochodów producentom rolnym (dopłaty bezpośrednie jako rekompensata niższych cen). Z drugiej jednak strony, po raz pierwszy WPR została tak ściśle powiązana z zagadnieniami dotyczącymi obszarów wiejskich i ochrony środowiska przyrodniczego. Podjęto działania zmierzające do ekstensyfikacji rolnictwa i zwiększenia roli rolników w ochronie środowiska, a także wspierano procesy rozwoju szeroko pojętych obszarów wiejskich oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego.

Dokumentem, który kontynuował reformę zapoczątkowaną przez MacSharry'ego, jest przedstawiona w 1997 r. przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Santera, Agenda 2000. Podpisanie dokumentu poprzedziły dwuletnie negocjacje, a porozumienie osiągnięto dopiero w Berlinie w 1999 r. Jednym z najważniejszych założeń Agendy 2000 była zmiana paradygmatów WPR. Odtąd jednym z najważniejszych celów WPR miała się stać ochrona środowiska, a rozwój obszarów wiejskich (tzw. filar II WPR) miał zająć równorzędne miejsce wobec regulacji rynkowych (tzw. filar I WPR). Ponadto w Agendzie 2000 wprowadzono możliwość uzyskania dopłat bezpośrednich będących rekompensatą dla rolnika, który utracił część swojego dochodu z powodu kosztów uczestnictwa w realizacji konkretnych działań na rzecz środowiska przyrodniczego zawartych w nowym instrumencie WPR – programie rolnośrodowiskowym. Zmieniła się także ważność poszczególnych działalności, poprzez które producent rolny mógł liczyć na odpowiednie wsparcie finansowe. W Agendzie 2000 za jedne z najważniejszych działań uznaje się takie, które dotyczą dobrostanu zwierząt oraz uprawy ziemi, zachowania niezmiennych ekosystemów będących schronieniem dla szczególnych gatunków zwierząt i roślin, a także innych działań, dla których głównym priorytetem staje się szeroko pojęta ochrona środowiska. Tym samym w Agendzie 2000 zrównoważono cele ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

Niestety, tylko część z zaproponowanych zmian udało się wcielić w życie [Burkiewicz i inni 2007]. Okazją do dalszych zmian stała się średniookresowa ocena Agendy 2000 mająca nastąpić w 2002 r. Przedłożony przez Komisję Europejską pakiet propozycji reformatorskich został uchwalony w czerwcu 2003 r. Nazwano go reformą Fischlera (tzw. luksemburską), a porozumienie w tej sprawie osiągnięto po prawie rocznych negocjacjach. Twórcy zmian przyjęli za cel zapewnienie większej komplementarności obu filarów WPR. Filar I skupiał się na wspieraniu dochodów rolniczych, natomiast zadaniem filaru II była przede wszystkim ochrona środowiska przyrodniczego oraz wspieranie rozwoju obszarów wiejskich [Przygodzka 2006]. Szczególnie ważne ze względu na proces równoważenia WPR są zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*) oraz modulacji. Pierwsza z nich uzależniła otrzymanie przez rolnika dopłat bezpośrednich od spełnienia określonych wymogów dotyczących m.in.: standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin [Maciejczak 2007], druga natomiast wprowadzała systematyczne i stopniowe obniżanie poziomu otrzymywanych płatności bezpośrednich (dotyczy rolników otrzymujących najwyższe dopłaty) i przekazywaniu ich na rozwój obszarów wiejskich, czyli filar II WPR.

Reforma Fischlera z 2003 r. zakładała utrzymanie takiego samego poziomu wydatkowania na rolnictwo europejskie aż do 2013 r., kiedy wszystkie kraje UE

zostaną całkowicie zintegrowane z WPR. Mimo to zdecydowano się na przeprowadzenie średniookresowej kontroli dotychczasowych założeń, którą nazwano „przeoglądem zdrowotnym” (ang. *Health Check*) i przeprowadzono w 2008 r. Zakładała ona możliwość wprowadzenia pewnych korekt, ale w większości przypadków rozwinęła lub umocniła pozycję zmian zapoczątkowanych za czasów Agendy 2000. Rozszerzono m.in. zasięg modulacji oraz zdecydowano się poprawić, a w niektórych przypadkach wprowadzić, dodatkowe rygorystyczne normy dotyczące zasady wzajemnej zgodności [Barclay 2008].

Próbując krótko opisać ewolucję oraz strategię działania WPR do dziś, można stwierdzić, że obecnie podchodzi ona do problematyki rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w sposób coraz bardziej kompleksowy, a nie – jak dawniej – sektorowy. Przeobrażenie się WPR to wynik nie tylko zmian w sytuacji gospodarczej Europy, ale także procesów zachodzących na świecie, takich jak globalizacja i postępująca liberalizacja handlu. Jednocześnie jest to krok ku zmniejszeniu negatywnych efektów generowanych przez intensywne rolnictwo, w szczególności efektów odnoszących się bezpośrednio do środowiska przyrodniczego. Panuje przekonanie, że zrównoważone i jednocześnie konkurencyjne rolnictwo jest wyzwaniem wspólnej polityki już nie rolnej, a wiejskiej XXI wieku [Przygodzka 2008].

Można wyróżnić pięć zasadniczych etapów rozwoju WPR:

1. Stymulowanie wzrostu produkcji rolno-żywnościowej w celu osiągnięcia samowystarczalności żywnościowej – lata 1958–1968.
2. Ograniczanie skali i poziomu produkcji za pomocą kategorii rynkowych na rzecz wprowadzenia mechanizmów strukturalnych – lata 1968–1993.
3. Liberalizacja wsparcia rolnictwa i ograniczania protekcjonizmu – lata 1993–2000.
4. Stymulowanie wzrostu konkurencyjności sektora żywnościowego UE i obniżanie intensywności rolnictwa – lata 2000–2007.
5. Zapowiedź ewolucyjnej zmiany WPR (ang. *Common Agricultural Policy* – CAP) i przekształcenia jej we Wspólną Politykę Rolną i Obszarów Wiejskich (ang. *Common Agricultural and Rural Policy* – CARPE) – lata 2007–2013.

Mimo że reforma WPR dąży do wzmocnienia jej filaru II, na drodze tego procesu wciąż pojawiają się liczne przeszkody. Objawiają się one m.in. w cięciach budżetowych, które – jeżeli już występują – dotyczą głównie środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, przy czym strumień pieniędzy płynący w kierunku filaru I pozostaje niezmienny. Trudno powiedzieć, jaki kształt przyjmie WPR po 2013 r. Istnieją nawet takie propozycje, aby udział rolnictwa w budżecie UE zmniejszyć do 15%. Ich zwolennicy nazywają WPR historycznym reliktem, który tylko w niewielkim stopniu wpływa na ekonomiczny wzrost Europy [Burkiewicz i inni 2007].

Ważne jest, aby podmioty posiadające decydujący głos w tej kwestii i odpowiedzialne za jej reformę, czyli kraje członkowskie UE, spojrzały na problematykę rolnictwa w ujęciu globalnym i wykraczającym poza rachunek ekonomiczny. Reformująca się WPR poprzez modyfikację dotychczasowych instrumentów i zastosowanie nowych wyznacza wprawdzie nie główną, ale stopniowo coraz większą rolę metodom produkcji, których rozwój sprzyja poprawie relacji rolnictwa ze środowiskiem przyrodniczym, co wynika z dążenia do równoważenia rolnictwa i obszarów wiejskich pod względem ekonomicznym, społecznym i ekologicznym [Łuczka-Bakuła 2007].

Wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

WPR UE ma zostać zreformowana do końca 2013 r. Oficjalne konsultacje społeczne na temat jej modelu po 2013 r. zostaną przeprowadzone jeszcze w 2010 roku, po opublikowaniu dokumentu Komisji Europejskiej przedstawiającego różne warianty WPR w przyszłości. Dacian Cioloș [2010], komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, stwierdza: *Wspólna Polityka Rolna UE służy całemu społeczeństwu. Dotyczy ona nie tylko rolników, lecz każdego z nas. Europejskie rolnictwo to nie tylko bezpieczeństwo żywnościowe, to również krajobrazy, miejsca pracy, przyroda, zmiany klimatu... Europejscy rolnicy dostarczają produktów, które przynoszą korzyści całemu społeczeństwu. WPR to więcej niż tylko polityka dla rolników. Istnieje wyraźny związek między rolnictwem, środowiskiem naturalnym, bioróżnorodnością, zmianami klimatu a zrównoważonym zarządzaniem zasobami naturalnymi, takimi jak woda i ziemia. Istnieje również oczywisty związek między rolnictwem a rozwojem gospodarczym i społecznym rozległych obszarów wiejskich UE. I wreszcie – rolnictwo jest źródłem żywności, która trafia na nasze talerze.*

Ogólne kierunki dotychczasowych reform WPR zmierzały do urynkowienia sektora rolnego przez oddzielenie wysokości dopłat od poziomu produkcji. Ważne było także ustanowienie mechanizmów służących produkcji żywności wysokiej jakości (w szczególności zasada wzajemnej zgodności, programy rolnośrodowiskowe) oraz zwiększenie znaczenia zagadnień związanych z ochroną środowiska przyrodniczego. Nie bez znaczenia były kwestie spełnienia choć części postulatów w ramach WTO oraz zmniejszenie wysokości kosztów transakcyjnych przez uproszczenie systemu dopłat bezpośrednich. Większe znaczenie w tzw. starych celach miały zatem kwestie ekonomiczno-rynkowe, zaś zagadnienia środowiskowe pełniły rosnącą, lecz wciąż jedynie uzupełniającą rolę.

W nowej perspektywie dąży się do innego rozłożenia akcentów i przededefiniowania europejskiego modelu rolnictwa. Nowa wielofunkcyjność europej-

skiego rolnictwa została oparta na dwóch rodzajach dóbr: dobrach prywatnych i dobrach publicznych. Dobra prywatne, w mniejszym i malejącym stopniu wspierane polityką rolną, będą dostarczane określonym konsumentom przez określonych rolników. Można je dzielić, sprzedawać po określonej cenie, a ich nabywcy mogą je kupować w ilości określonej przez siebie i w zależności od upodobań i możliwości finansowych. Są to dobra żywnościowe, pasze, surowce energetyczne. Druga grupa to dobra publiczne. Charakteryzują się one brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji lub osiągnięcia korzyści z dobra raz dostarczonego na rynek w określonej ilości (bez względu na to, czy nabywca (użytkownik) wniósł opłatę za jego wykorzystanie) oraz niekonkurencyjnością konsumpcji, rozumianą jako jednoczesne korzystanie z „danej porcji” dobra w jednakowym rozmiarze przez wszystkich uczestników [Jakubowski 2005]. Indywidualna konsumpcja takiego dobra przez jedną osobę nie ogranicza w żadnym stopniu indywidualnej konsumpcji tego dobra przez kogoś innego. Do dóbr publicznych, których znaczenie w reformowanej WPR rośnie, należy zaliczyć: jakość wody, ochronę klimatu, ochronę gleb, ochronę bioróżnorodności, ochronę krajobrazu.

Jednocześnie nowe kierunki rozwoju WPR nakreślone w perspektywie roku 2020, wobec których toczy się dyskusja, można podzielić na dwie grupy: rynkową i ekologiczną. W ramach grupy rynkowej przyszłej WPR stawiane są cele zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i zwiększenia konkurencyjności europejskiego sektora rolnego. Grupa ekologiczna obejmuje cele związane z mityzacją (zmniejszeniem ryzyka) i adaptacją do zmian klimatycznych, ochroną środowiska na obszarach wiejskich, a przede wszystkim zachowaniem różnorodności biologicznej czy bardziej skuteczną gospodarką zasobami wodnymi oraz rozwojem produkcji energii odnawialnej [UKIE 2008a]. Oczekuje się, że efektem tak zdefiniowanych celów, a pośrednio – zainicjowanych zmian, będzie podniesienie konkurencyjności europejskiego rolnictwa, ochrona środowiska przyrodniczego oraz rozwój obszarów wiejskich. Wyzwania tak sformułowanych celów wiążą się z lepszym pokazaniem powiązań między płatnościami w ramach WPR a oszczędzaniem zasobów dóbr publicznych na obszarach wiejskich oraz zmniejszeniem znaczenia interesów narodowych w kreowaniu polityki rolnej, mających znaczenie np. w kreowaniu bilansu płatniczego [UKIE 2008b].

„Przegląd zdrowotny WPR” z 2008 r. wykazał, że istnieje konieczność zmiany logiki płatności bezpośrednich, w szczególności oddzielenia ich od bazy historycznej. Uproszczone powinny zostać także systemy wzajemnej zgodności, czemu towarzyszyć powinno przesunięcie środków finansowych do filara II. Wnioskuje się również o likwidację kwot mlecznych. Po 2013 r. WPR powinna zostać zróżnicowana regionalnie i ukierunkowana na osiągnięcie konkretnych celów. Powinna być ustabilizowana i uproszczona, tak by zmniejszyć koszty trans-

akcyjne i koszty uczenia się, a także powinna stać się bardziej przejrzysta. Jednak – co najważniejsze – płatności, które mogliby otrzymywać rolnicy w ramach filaru II, powinny być przyznawane nie jako renta za posiadanie ziemi, a jako opłata za usługi świadczone na rzecz społeczeństwa.

Tym samym zdefiniowano niejako trójstopniowy podział przyszłej WPR na:

1. Płatności podstawowe. Nastąpiłaby zamiana płatności bezpośrednich na kontrakty związane z wykorzystaniem zasobów naturalnych. Płatności te byłyby dostępne dla wszystkich obszarów, byłyby niższe niż obecne płatności bezpośrednie i miałyby ograniczony czas trwania.
2. Płatności dla obszarów o gorszych warunkach i za dodatkową ochronę. Adresowane byłyby do gospodarstw na wybranych obszarach, zapewne zostałyby powiązane z produkcją w określonym zakresie, np. ustanowiona zostałaby maksymalna obsada bydła w produkcji zwierzęcej.
3. Specjalne płatności na obszarach środowiskowo cennych. Ten rodzaj płatności otrzymywałyby gospodarstwa spełniające standardy ponadminimalne, jak np. gospodarstwa ekologiczne.

W dyskusji bardzo silnie akcentowany jest także aspekt finansowania WPR, zwłaszcza wzrost udziału współfinansowania płatności z budżetów krajowych oraz sam podział płatności, a przede wszystkim wypracowanie nowych kryteriów takiego podziału.

Środowiskowe dobra publiczne w ramach PROW 2007–2013

W ramach działającej pod auspicjami Komisji Europejskiej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich działa Tematyczna Grupa Robocza ds. Dóbr Publicznych. W wyniku prac tej grupy wyodrębniono dwie podstawowe kategorie dóbr publicznych związanych z rolnictwem: środowiskowe i społeczne. Do środowiskowych dóbr publicznych zaliczono [Scheele 2009]:

- krajobrazy wiejskie,
- bioróżnorodność użytków rolnych,
- jakość wód,
- dostępność wód,
- funkcjonalność gleb,
- stabilność klimatyczna – składowanie dwutlenku węgla,
- stabilność klimatyczna – emisje gazów cieplarnianych,
- jakość powietrza,
- odporność na powodzie i pożary.

Wiele z działań w ramach PROW w 27 państwach członkowskich UE ma możliwości dostarczania dóbr publicznych, chociaż niekoniecznie jest to główny cel danego środka. W latach programowych (budżetowych) 2007–2013 wdrażane jest w całej UE 88 PROW. Związane jest to z historycznymi uwarunkowaniami tworzenia WPR oraz decyzją państw członkowskich co do sposobu wsparcia rolnictwa. W Polsce i 11 pozostałych nowych krajach członkowskich wdrażany jest jeden plan. W niektórych starych państwach członkowskich PROW opracowywany jest indywidualnie dla każdego z wyodrębnionych obszarów administracyjnych, np. w Niemczech jest ich 14 (Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Brandenburgia i Berlin, Hamburg, Hesja, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Dolna Saksonia i Brema, Północna Nadrenia-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Sarama, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Szlezwik-Holsztyn, Turynia), zaś w Portugalii 3 (Portugalia Kontynentalna, Azory, Madera).

Poszczególne państwa członkowskie UE z różnym natężeniem podeszły do kwestii wspierania środowiskowych dóbr publicznych w ramach PROW na lata 2007–2013. Na podstawie wyników analizy działań poszczególnych PROW w tabeli 1. wskazano, które środowiskowe dobra publiczne są najczęściej wspie-

Tabela 1
Liczba PROW uwzględniających środowiskowe dobra publiczne

PROW	Środowiskowe dobro publiczne								
	Krajobraz wiejski	Bioróżnorodność użytków rolnych	Jakość wody	Dostępność wody	Funkcjonalność gleb	Stabilność klimatu – składowanie dwutlenku węgla	Stabilność klimatu – emisje gazów	Jakość powietrza	Odporność na powodzie i pożary
Liczba PROW uwzględniających wspieranie dostarczania środowiskowego dobra publicznego	84	80	79	40	61	87	88	36	23
Liczba działań w ramach PROW wpływających na dostarczanie dóbr publicznych	327	265	257	95	193	182	419	91	48
Średnia liczba działań w ramach PROW wpływających na dostarczanie dóbr publicznych	3.9	3.3	3.3	2.4	3.2	2.1	4.8	2.5	2.1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie TWG 3, 2010.

rane w UE. Na tym etapie analizy nie uwzględniono jednak stopnia intensywności, z jaką poszczególne programy skupiają się na danym dobru publicznym.

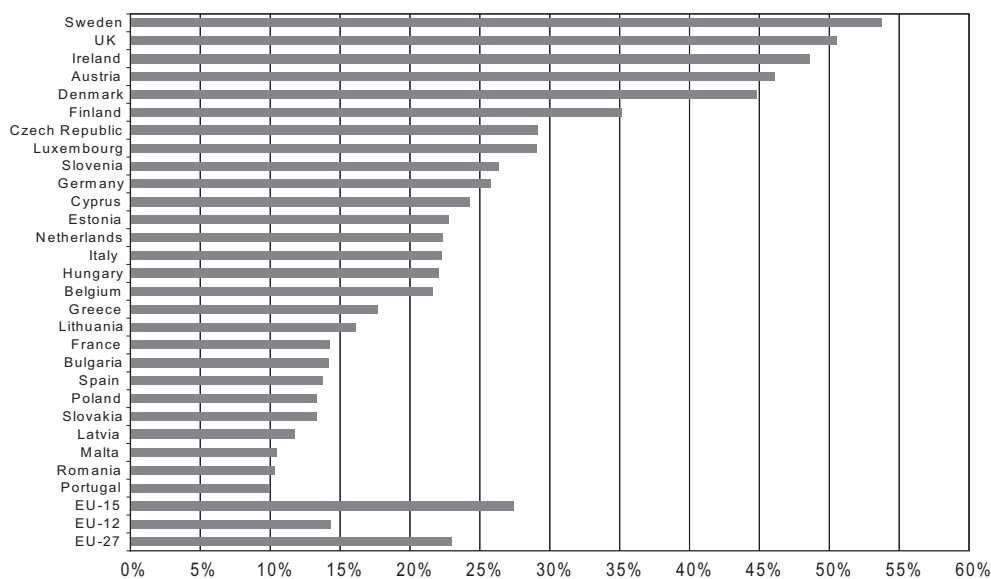
Z danych zestawionych w tabeli 1. wynika, iż pięć środowiskowych dóbr publicznych wyróżnia się jako przedmioty zainteresowania większości PROW. Są to składowanie dwutlenku węgla, emisje gazów cieplarnianych, krajobraz wiejski, bioróżnorodność użytków rolnych i jakość wody oraz funkcjonalność gleb. Środki mające na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych mają priorytetowe znaczenie w ramach wszystkich 88 PROW, po nich znajdują się środki mające poprawić składowanie dwutlenku węgla (87), środki w zakresie krajobrazu wiejskiego (84), różnorodności użytków rolnych (80), jakości wody (79) i funkcjonalności gleb (61). Pod względem liczby środków, o których mowa w PROW, przegląd wskazuje, iż redukcja emisji gazów cieplarnianych stanowi przedmiot 419 działań, następnie są krajobrazy wiejskie, bioróżnorodność użytków rolnych, jakość wody, funkcjonalność gleb i składowanie dwutlenku węgla. Dane te znajdują odzwierciedlenie w przeciętnej liczbie środków na PROW dostarczających środowiskowe dobra publiczne.

Instrumenty najczęściej stosowane dla dostarczania środowiskowych dóbr publicznych można podzielić na trzy szerokie grupy [Cooper i inni 2009]. Po pierwsze, są to działania, w których podstawowym założeniem jest dostarczanie dóbr publicznych (np. działania rolnośrodowiskowe). Po drugie, istnieją działania, które pomimo że poprawa środowiska naturalnego nie jest ich pierwszoplanowym założeniem, zawierają bezpośrednie odniesienie do trwałego rozwoju rolnictwa albo konserwacji przyrody (np. modernizacja gospodarstw oraz środki doradcze i szkoleniowe w ramach osi 1 polityki rozwoju regionalnego lub środki osi 2, takie jak płatności dla rolników z tytułu naturalnych utrudnień na obszarach niekorzystnych warunkach gospodarowania). Po trzecie, istnieje grupa działań, które nie mają specyficznych środowiskowych założeń, ale mogą wywierać wpływ na dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych w zależności od celu, do którego są stosowane (np. dywersyfikacja gospodarstw w ramach osi 3).

Wśród wszystkich instrumentów w ramach PROW programy rolnośrodowiskowe w sposób najbardziej bezpośredni skupiają się na dostarczaniu środowiskowych dóbr publicznych [Bureau, Mache 2009]. Jako że jest to jedyny obligatoryjny środek w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, wszystkie PROW stosują je do wspierania szerokiego zakresu dóbr publicznych. Główne środowiskowe dobra publiczne uwzględniane przez programy rolnośrodowiskowe to: bioróżnorodność użytków rolnych, krajobraz wiejski, funkcjonalność gleb, emisje gazów cieplarnianych i jakość wody. W sumie 77 PROW stosuje programy rolnośrodowiskowe szczególnie do celów zachowania bioróżnorodności użytków rolnych. Następnie 67 PROW nakierowuje je na kra-

jobraz wiejski i funkcjonalność gleb. Inne dobra publiczne, na które działanie to jest zorientowane to emisje gazów cieplarnianych (59), jakość wody (57), składowanie dwutlenku węgla (57). Środowiskowe dobro publiczne mające najmniejsze wsparcie ze strony programów rolnośrodowiskowych to odporność na powódzie i pożary.

Należy zauważyć, że programy rolnośrodowiskowe to nie tylko instrument o największym zasięgu geograficznym. Mają one także największy udział we wszystkich wydatkach publicznych w ramach PROW. Ze wszystkich środków w EFRROW – prawie jedna czwarta wszystkich planowanych wydatków na lata 2007–2013 to płatności na działania rolnośrodowiskowe. Na programy rolnośrodowiskowe rozdzielana jest też duża część planowanego budżetu PROW w poszczególnych państwach członkowskich. W kilku przypadkach instrument ten stanowi większość wydatków PROW. Na przykład w 71% stanowi on budżet PROW w Anglii (choć średnia dla Wielkiej Brytanii jako całości jest niższa i wynosi 51%), zaś 54% w Szwecji. Niektóre inne kraje Europy Północnej mają udziały w przedziale 30–50% (np. Irlandia, Dania, Finlandia, ale też Austria). Niski udział wydatków na te działania notuje się w niektórych (ale nie wszystkich) państwach członkowskich południowej Europy i w większości państw członkowskich EU-12 (rys. 1).



Rysunek 1

Udział w całości wydatków publicznych dla programów rolnośrodowiskowych w poszczególnych państwach członkowskich UE-27

Źródło: TWG 3, 2009.

Przegląd PROW wskazuje, iż środowiskowe dobra publiczne dostarczane są za pośrednictwem różnych praktyk, za które rolnik otrzymuje płatność w ramach przyjętych modeli rolnośrodowiskowych. Najbardziej powszechne działania opłacane w ramach programów rolnośrodowiskowych to [TWG 3 2009]:

- tworzenie stref buforowych przy ciekach wodnych,
- tworzenie stref bez oprysku na gruntach ornych,
- utrzymanie lub wprowadzenie ekstensywnego zarządzania gruntami ornymi,
- przekształcenie gruntów ornych w użytki zielone,
- utrzymanie lub wprowadzenie ekstensywnych form wypasu,
- zarządzanie terenami podmokłymi lub łągami,
- tworzenie terenów podmokłych,
- ochrona i utrzymanie dróg wodnych i zbiorników wodnych w dobrym stanie ekologicznym,
- konserwacja i zarządzanie naturalnymi elementami krajobrazu (żywopłoty, stawy, drzewa polne etc.),
- konserwacja i zarządzanie tradycyjnymi sadami,
- konserwacja konstrukcji (kamienne ściany, terasy, budynki tradycyjne etc.),
- wprowadzanie rolnictwa ekologicznego,
- utrzymanie rolnictwa ekologicznego,
- uprawa tradycyjnych lub zagrożonych typów roślinności,
- stosowanie lokalnych/rzadkich ras żywego inwentarza,
- rozwój planu zarządzania glebami,
- rozwój planu zarządzania składnikami odżywczymi gleby.

Podsumowanie i wnioski

W przeszłości problem nieracjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi dotyczył w równym stopniu różnych sfer działalności człowieka, w tym także rolnictwa. Druga połowa XX w. ujawniła, szczególnie w Europie Zachodniej, krytykę podejścia, w którym uwzględniany był tylko rachunek ekonomiczny. Degradacja środowiska przyrodniczego spowodowana wzrostem intensywności produkcji i zagrożenie bezpieczeństwa żywności to tylko niektóre zjawiska ukazujące potrzebę zmiany podejścia do problematyki rolnictwa. Powinno ono poza uwzględnianiem rachunku ekonomicznego brać pod uwagę także inne filary zrównoważonego rozwoju, w tym społeczny, środowiskowy czy instytucjonalny.

Współczesna debata na temat przyszłości WPR jest wielowymiarowa i toczy się w kontekście przeglądu budżetu UE i prac nad Strategią UE 2020. Dotychczas przeprowadzone reformy oraz te proponowane po 2013 roku wskazują,

że WPR UE „zazielenia się”, czyli w coraz większym stopniu integruje aspekty ochrony i zachowania środowiska przyrodniczego z celami ekonomicznymi i społecznymi rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Zmiany będące obecnie przedmiotem dyskusji – jeśli zostałyby wprowadzone w życie – należy uznać za radykalne. Silny zwrot dotyczy kwestii celów i patrzenia przez nie na rozwój już nie samego rolnictwa, lecz obszarów wiejskich świadczących konkretne usługi na rzecz społeczeństwa i dostarczających określonych dóbr publicznych, w większości o charakterze środowiskowym.

Literatura

- BARCLAY CH., 2008: Agriculture – Health Check of the CAP. Science and Environment Section. House of Commons, Londyn.
- BUREAU J-C., MATTHEWS A., 2005: EU Agricultural Policy: What Developing Countries Need Know. Trinity College Dublin.
- BUREAU J-CH., MACHE L-P., 2009: CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view. Notre Europe 64/2009. Paryż.
- BURKIEWICZ W., GROCHOWSKA R., HARDT Ł., 2007: Przyszłość polityki rolnej, a przegląd budżetu Unii Europejskiej latach 2008–2009. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, Warszawa.
- CIOŁOŚ D., 2010: Jakie rolnictwo dla Europy jutra? Wezwanie do debaty publicznej. Wystąpienie przed Komisją Rolnictwa Parlamentu Europejskiego. Bruksela, 12 kwietnia 2010 r.
- COOPER, T., HART, K., BALDOCK, D., 2009: The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union. Report for DG Agriculture and Rural Development. Institute for European Environmental Policy, Londyn.
- JAKUBOWSKI M., 2005: Dobra publiczne i dobra wspólne. [w:] Wilkin J. (red.), Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej. Wyd. Scholar, Warszawa.
- KOMISJA EUROPEJSKA, 2009: Budżet Ogólny Unii Europejskiej na Rok Finansowy 2009., Bruksela – Luksemburg, styczeń 2009.
- KRAJEŃSKI K., BORKOWSKI B., 2002: Organizacja, regulacje i informacja na rynku rolnym Unii Europejskiej. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- KRYN J., 2003: A United Front: European Union Enlargement, the Common Agricultural Policy, and Polish Agriculture. Wyd KUL, Lublin.
- ŁUCZKA-BAKUŁA W., 2007: Rynek żywności ekologicznej. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- MACIEJCZAK M., 2007: Cross-Compliance – The Measure Challenging Improvement of Quality in European Union. International Symposium ENEC 2007, Uniwersytet Sorbony VIII, Paryż, 19–22.09.2007.
- MACIEJCZAK M., 2009: Rolnictwo i obszary wiejskie źródłem dóbr publicznych – przegląd literatury. Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Nr 75, Wyd. SGGW, Warszawa.

- PRZYGODZKA R., 2006: Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki. Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- RUNOWSKI H., 2005: Systemy rolnictwa w scenariuszu przyszłości. Materiały konferencji „Polska Wieś 2025 – Wizja Rozwoju”, IRWIR PAN, Warszawa.
- SCHEELE M., 2009: European Network for Rural Development. Thematic Working Group “Public Goods and Public Intervention”. DG Agriculture and Rural Development, Bruksela.
- SNYDER F., 1995: Law of the Common Agriculture Policy. 1985 [w:] Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa. Warszawa.
- SZUMSKI S., 2007: Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne Spółka z.o.o, Warszawa.
- TWG 3, 2010: Thematic Working Group 3 „Provision of public goods”. Draft report of Task 1.1 and Task 1.2. delivered 29.12.2009, http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/en/twg3_home_en.cfm, odczytano 15.06.2010.
- UKIE, 2008a: Polityka rolna UE po roku 2013. Wyd. UKIE, Warszawa.
- UKIE, 2008b: Reforma WPR z 2008 r. z punktu widzenia interesów wybranych państw członkowskich. Wyd. UKIE, Warszawa.
- WALKOWSKI M., 2007: Regionalne i globalne uwarunkowania reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, Wyd. INPID UAM, Poznań.

Environmental perspective of CAP reform

Abstract

The paper aims to analyze the goals and directions of changes of Common Agricultural Policy of the EU from the environmental point of view. Additionally 88 Rural Development Plans from the financial perspective 2007–2013 have been analyzed with regard to the delivery of environmental public goods. The paper argues that the CAP increasingly covers issues of environment conservation and protection. The basic tool for that are public goods, which importance is growing, especially with regard to agri-environmental measures.