

**Kierunki rozwoju rolnictwa  
i polityk rolnych  
- wyzwania przyszłości  
(Synteza)**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych – wyzwania przyszłości (Synteza)

*Praca zbiorowa pod redakcją naukową  
dr hab. Renaty Grochowskiej, prof. IERiGŻ-PIB*

*Autorzy:  
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski  
dr hab. Renata Grochowska, prof. IERiGŻ-PIB  
prof. dr hab. Wojciech Józwiak  
dr Katarzyna Kosior  
dr hab. inż. Piotr Kułyk  
mgr Zofia Mirkowska*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2014**

Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu,  
Kierownik Katedry Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej

Dr hab. inż. Piotr Kułyk, Uniwersytet Zielonogórski, Katedra Zarządzania  
Potencjałem Społecznym Organizacji

Dr Katarzyna Kosior, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera

Pozostali autorzy publikacji są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa  
i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych**  
w zadaniu: *Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego*

Celem pracy jest ocena zmian zachodzących w strategiach oraz politykach sektora rolnego na świecie i w Unii Europejskiej, a także nakreślenie kierunków ich rozwoju w przyszłości i wynikających z tego implikacji dla sektora żywnościowego w Polsce.

Recenzenci:

*dr hab. Wawrzyniec Czubak, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu*

*dr Jan Falkowski, Uniwersytet Warszawski*

Opracowanie komputerowe

*Anna Staszczak*

Korekta

*Barbara Walkiewicz*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipiński*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-513-0

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*

*– Państwowy Instytut Badawczy*

*ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa*

*tel.: (22) 50 54 444*

*faks: (22) 50 54 636*

*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*

*<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<i>(dr hab. R. Grochowska)</i>	
<b>1. Zmiany w systemie wsparcia rolnictwa i jego makroekonomicznym otoczeniu w wysoko rozwiniętych krajach OECD w długim okresie (1990-2012)</b> .....	9
<i>(prof. dr hab. A. Czyżewski, dr hab. inż. P. Kułyk)</i>	
1.1. Wprowadzenie.....	9
1.2. Metodyka badań .....	10
1.3. Przekształcenia w systemie wsparcia rolnictwa.....	17
1.4. Przekształcenia w otoczeniu makroekonomicznym.....	26
1.5. Zakończenie .....	34
<b>2. Zmiany priorytetów i paradygmatów zachodzące w ramach strategii rozwojowych sektora rolnego w UE na tle globalnym</b> .....	37
<i>(dr K. Kosior)</i>	
2.1. Wprowadzenie.....	37
2.2. Zmiany paradygmatów w politykach publicznych .....	38
2.3. Główne paradygmaty w politykach rolnych współczesnych państw .....	41
2.4. Ewolucja paradygmatów i priorytetów w ramach WPR.....	46
2.5. Determinanty zmian w ramach WPR.....	49
2.6. Reforma WPR z 2013 roku – ochrona środowiska i neoproduktyzm.....	60
2.7. Zakończenie .....	63
<b>3. Implikacje wprowadzenia nowych zasad tworzenia prawa unijnego dla polityki rolnej UE</b> .....	65
<i>(dr hab. R. Grochowska)</i>	
<b>4. Rozwój gospodarki świata i UE w perspektywie długoterminowej. Miejsce sektora rolnego</b> .....	78
<i>(mgr Z. Mirkowska, prof. dr hab. W. Józwiak)</i>	
4.1. Wprowadzenie.....	78
4.2. Prognozy dla świata .....	78
4.3. Świat i produkcja żywności w połowie bieżącego wieku .....	79
4.4. Co dalej z Unią Europejską i Polską? .....	88
4.5. Sektor rolny .....	93
4.6. Zakończenie .....	95

<b>5. Globalne łańcuchy wartości wyzwaniem dla sektora rolnego w Polsce .....</b>	<b>96</b>
<i>(dr hab. R. Grochowska)</i>	
5.1. Wprowadzenie.....	96
5.2. Globalne łańcuchy wartości w sektorze rolno-spożywczym i innych sektorach gospodarki.....	97
5.3. Implikacje dla polityki żywnościowej w Polsce .....	107
5.4. Zakończenie .....	112
<b>Podsumowanie i uwagi końcowe.....</b>	<b>114</b>
<i>(dr hab. R. Grochowska)</i>	
<b>Spis literatury .....</b>	<b>120</b>

## Wstęp

Pięć lat po kryzysie gospodarczym ciągle obserwujemy bardzo powolny rozwój gospodarki globalnej. Spadek zaufania to najczęściej wymieniana przyczyna poza takimi czynnikami, jak zadłużenie finansów publicznych, brak podatkowej konsolidacji, słaby popyt i wymiana handlowa na świecie, niski poziom zatrudnienia. Widoczne są pewne objawy poprawy w krajach rozwiniętych gospodarczo (np. USA), natomiast wzrost gospodarczy wielu gospodarek rozwijających się nie jest już tak dynamiczny jak poprzednio (np. Chiny). Najbardziej niepokoją prognozy rozwoju unijnej strefy Euro, szczególnie na skutek wolniejszego niż oczekiwano wychodzenia z kryzysu takich krajów, jak Niemcy, Francja i Włochy<sup>1</sup>.

Kryzys gospodarczy ma także swe przełożenie na gospodarkę żywnościową, co widać chociażby w decyzjach politycznych dotyczących realizacji strategii i polityk rolnych (np. wzrost protekcjonizmu). Negocjacje nad finansowaniem Unii Europejskiej (UE) w perspektywie lat 2014-2020 po raz pierwszy w historii zakończyły się redukcją w budżecie unijnym środków przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną. Z drugiej strony mamy do czynienia z ciągle wysokimi cenami produktów rolnych na rynkach światowych. Wskaźnik cen podstawowych produktów rolnych spadł o 2% w porównaniu do 2011 roku, jednak w porównaniu do 2005 roku jest nadal wysoki<sup>2</sup>. Tak więc to ceny na rynkach światowych kształtują sytuację w rolnictwie, a nie polityki rolne.

Celem niniejszego raportu jest zbadanie szerokiego spectrum uwarunkowań wpływających na strategie rozwojowe rolnictwa – ich obecny kształt, kierunki zmian oraz wyzwania, przed jakimi stoją w przyszłości. Ta próba połączenia diagnozy teraźniejszości z wizją przyszłości wynika z potrzeby szerszego niż dotychczas podejścia do wsparcia sektora rolnego, które powinno uwzględniać zmiany zachodzące na świecie, także w sferze ludzkich wartości, sposobów komunikacji, zagrożenia terroryzmem. Te wydawałoby się odległe od rolnictwa obszary odgrywają obecnie decydującą rolę w stawianych przed społeczeństwami priorytetach i wskazują na konieczność holistycznego traktowania różnych dziedzin życia i sektorów gospodarki. Badania wskazują, że 10% najbogatszej populacji krajów OECD posiada dochody 9,5 razy większe od 10% najbiedniejszych<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Moderate global growth is set to continue, but weak demand in the euro area remains a concern*, Interim Economic Assessment, OECD, 15 September 2014.

<sup>2</sup> *Commodity Market Monthly*, International Monetary Fund, 11 July 2014.

<sup>3</sup> F. Cingano, *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163, OECD Publishing, 2014.

Wzrastająca polaryzacja dochodów może mieć większe znaczenie dla dalszego rozwoju gospodarczego UE i przekształcenia w rolnictwie w perspektywie długoterminowej niż nam dzisiaj się wydaje.

Zrozumienia tych wyzwań nie było widać podczas negocjacji nad kolejną perspektywą finansową na lata 2014-2020 w UE. Lata kryzysu gospodarczego stanowiły niepowtarzalną szansę wprowadzenia zmian strukturalnych do coraz wolniej i mniej konkurencyjnej na arenie światowej Unii. W zamian próbowano ratować *status quo*, także w rolnictwie, zaspokajając krótkoterminowe priorytety poszczególnych państw członkowskich. Brak wspólnej wizji rozwoju, odpowiadającej stojącym przed UE wyzwaniom, to największy hamulec zmian obecnej Unii.

Niniejszy raport finalizuje prace realizowane w latach 2011-2014 nad identyfikacją strategii rozwoju sektora rolno-spożywczego na świecie oraz oceny możliwości ich adaptacji do warunków polskich. W przedstawionej syntezie autorzy celowo rozszerzyli swe zainteresowania o nowe obszary badawcze, mające w pełnijszy niż pierwotnie zamierzano sposób pokazać szerszy zakres uwarunkowań, wpływających na kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych.

Raport został podzielony na dwa bloki tematyczne, tj. pierwszy – grupujący rozważania dotyczące roli czynników makroekonomicznych i instytucjonalnych w kształtowaniu strategii rozwojowych gospodarki żywnościowej oraz drugi – przedstawiający wyzwania stojące przed sektorem rolno-spożywczym w skali globalnej, regionalnej i krajowej. W pierwszym rozdziale zaprezentowano ocenę zmian w systemie wsparcia rolnictwa i jego makroekonomicznym otoczeniu w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo. W drugim rozdziale przedstawiono zmiany priorytetów i paradygmatów zachodzące w ramach strategii rozwojowych sektora rolnego w UE na tle globalnym. Trzeci rozdział to pokazanie wpływu czynników instytucjonalnych na kierunki rozwoju rolnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem implikacji wprowadzenia nowych zasad tworzenia prawa unijnego do polityki rolnej UE. Następny rozdział przedstawia ocenę możliwości rozwoju gospodarki świata i UE w perspektywie długoterminowej, z uwzględnieniem miejsca sektora rolnego. W ostatnim rozdziale skupiono się na sprawach polskich i zaprezentowano wyzwania stojące przed polską gospodarką żywnościową w nadchodzących latach w zakresie rozwoju globalnych łańcuchów wartości oraz rekomendacje na przyszłość.



# 1. Zmiany w systemie wsparcia rolnictwa i jego makroekonomicznym otoczeniu w wysoko rozwiniętych krajach OECD w długim okresie (1990-2012)<sup>4</sup>

## 1.1. Wprowadzenie

Niedoskonałości mechanizmu rynkowego determinują odpływ nadwyżki ekonomicznej brutto z rolnictwa i osłabiają jego zdolności adaptacyjne w coraz bardziej turbulentnym otoczeniu. Skutki oddziaływania pierwotnych czynników, implikujących nieefektywną alokację zgodnie z kryterium Pareto, ulegają wzmocnieniu w wyniku procesu samopogłębiania wynikającego z ograniczonej mobilności zasobów w tym segmencie gospodarki oraz występowania bariery strukturalnej. Powstaje znany i dyskutowany w nurtach ekonomii i wielu opracowaniach dylemat, czy zaistniałe problemy należy rozwiązywać za pomocą aktywnej polityki państwa, czy pozostawić optymalizację „niewidzialnej ręce rynku”. Zgodnie z pierwszą z tych koncepcji ukierunkowany transfer dochodów, który przynajmniej częściowo kompensuje wcześniejszy odpływ środków, pozwala na utrzymanie zdolności gospodarstw rolnych do prowadzenia przekształceń strukturalnych. Dopływający strumień środków finansowych stanowi także opłatę za korzystanie przez społeczeństwo z dodatnich efektów zewnętrznych i dóbr publicznych związanych z działalnością rolną. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, korzystając z rozwiązań stosowanych w krajach wysoko rozwiniętych, można jednoznacznie stwierdzić, iż korygowanie mechanizmu rynkowego jest stałym elementem polityki gospodarczej. Takie spostrzeżenie doprowadziło do sformułowania paradoksu rozwoju, zgodnie z którym wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym rośnie poziom finansowego wsparcia rolnictwa<sup>5</sup>. Problem jest jednak dużo bardziej złożony. Zróżnicowana jest zarówno wielkość, jak i struktura transferów oraz stosowane instrumentarium, a rozbieżności tych nie można wyjaśnić jedynie dysproporcjami w poziomie rozwoju. Powszechność prowadzonych działań w ramach interwencjonizmu w rolnictwie nie oznacza ich pełnej akceptacji zarówno na gruncie ekonomii, jak również oceny społecznej. Wiele zastrzeżeń budzi celowość i skuteczność polityki rolnej.

---

<sup>4</sup> W opracowaniu wykorzystano wcześniej opublikowany artykuł dotyczący lat 1990-2002: A. Czyżewski, P. Kułyk, *Mechanizmy wsparcia rolnictwa w wybranych krajach wysoko rozwiniętych i ich makroekonomiczne uwarunkowania*, [w:] *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006. Niniejszy artykuł oparto też o wyniki z kontynuacji badań dla lat 2002-2012.

<sup>5</sup> C.B. Barrett, *The microeconomics of the developmental paradox: on the political economy of food price Policy*, „Agricultural Economics” 1999, Vol. 20(2).

Często nawet trudno jest oszacować jej rezultaty. Można natomiast wskazać efekty uboczne stanowiące o słabości alokacji za pośrednictwem państwa. Abstrahując od bilansu korzyści i kosztów przyjmowanych rozwiązań chcemy zastanowić się nad zmianami zachodzącymi w finansowym wsparciu rolnictwa i ich determinantami. Prowadzone w tej materii badania odwołują się do bardzo szerokiej grupy czynników natury: ekonomicznej, społecznej, politycznej czy kulturowej. W naszej pracy istotne znaczenie przypisujemy warunkom makroekonomicznym. Stawiamy hipotezę, iż właśnie te czynniki przy uwzględnieniu zachodzących opóźnień decydują o mechanizmach wsparcia rolnictwa, a rola pozostałych jest w tym przypadku wtórna i sprowadza się do wyboru rozwiązań szczegółowych. Pozwala to równocześnie wyznaczyć optymalną ścieżkę transformacji sektora rolnego przy danych przesłankach otoczenia i strukturze dostępnych zasobów.

## 1.2 Metodyka badań

Badania systemu finansowego wsparcia rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych bazują na metodyce stosowanej przez OECD do oszacowania i analizy wielkości oraz struktury ingerencji w sektorze rolnym. Podstawowe znaczenie odgrywa miernik PSE (*Producer Support Estimate*), który przedstawia, o ile przychody gospodarstwa rolnego liczone w cenach producenta ( $I_s$ ) są wyższe w wyniku stosownych rozwiązań niż bez systemu wsparcia ( $I_o$ ). Zmiana proporcji może być zatem efektem zarówno zwiększenia przychodów wypracowywanych przez same gospodarstwa (m.in. na skutek uruchomienia procesów rozwojowych), jak i regulowania transferów budżetowych. W ujęciu procentowym PSE przedstawia relację  $\left(\frac{I_s}{I_o}\right)$ . W mierniku tym ujęto: wsparcie cenowe (MPS), płatności do produkcji, dopłaty do areалу i zwierząt gospodarskich, dopłaty do nakładów, płatności ograniczające zaangażowanie bieżących środków produkcji, wspierające dochody oraz pozostałe transfery. Często uważa się, iż PSE jest jedną z najbardziej doskonałych miar oceny wsparcia sektora rolnego<sup>6</sup>.

MPS (*Market Price Support*) – wsparcie cenowe, określa wpływ wszelkiego rodzaju regulacji na wielkość transferów do gospodarstwa rolnego, zgodnie z formułą<sup>7</sup>:

$$MPS = Q(Pp_p - Pw_p) \quad (1)$$

<sup>6</sup> A.J. Oskam, G. Meester, *How useful is the PSE in determining agricultural support?*, "Food Policy" 2006, Vol. 31, s. 123.

<sup>7</sup> *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use*, OECD, Paris 2008.

O wielkości wsparcia cenowego decyduje relacja pomiędzy ceną na rynku wewnętrznym ( $Pp$  – w danym kraju  $p$ ) a światowym ( $Pw$  – jest to cena odniesienia charakterystyczna dla danego kraju  $p$ , gdyż uwzględnia m.in. koszty transportu i ubezpieczenia, jakie można przyporządkować konkretnej lokalizacji) oraz wielkość produkcji objęta protekcjonizmem państwowym ( $Q$ )<sup>8</sup>. Dopełnienie analizy stanowi NPC producenta (*Nominal Protection Coefficient*), za pomocą którego oszacowuje się, jaką część MPS obejmuje efekt cenowy w wielkości wsparcia rynkowego. Przedstawia relację pomiędzy ceną na rynku krajowym łącznie z płatnościami do ilości lub wartości produkcji i ceną światową bez systemu wsparcia. Zróznicowanie dochodowe pomiędzy krajami wysoko rozwiniętymi a resztą świata będzie generowało występowanie naturalnej dodatniej różnicy pomiędzy  $Pp$  i  $Pw$ . Trzeba jednocześnie zaznaczyć, iż kraje te mają na ogół wysoki udział w produkcji światowej. Stąd zmiana wielkości podaży ( $Q$ ) będzie wpływała na wielkość  $Pw$ . W warunkach niskiej elastyczności cenowej produktów rolnych rola tego czynnika nabiera istotnego znaczenia, nie tylko dla rynku wewnętrznego i kosztów systemu wsparcia, ale także przez sprzężenie zwrotne pomiędzy  $Q$  a  $Pw$  wpływa na dochodowość produkcji rolnej w ujęciu globalnym.

CSE (*Consumer Support Estimate*) charakteryzuje koszty ponoszone przez konsumentów w wyniku stosowanego systemu wsparcia. Obejmuje transfery płynące od konsumentów do producentów rolnych i od podatników do konsumentów. Transfery od konsumentów mają charakter opodatkowania degresywnego. Ich zwiększenie oznacza wzrost kosztów ponoszonych przez gospodarstwa domowe uzyskujące niższe dochody, a zatem posiadające wyższy udział wydatków na żywność w łącznej konsumpcji. Można je przedstawić jako iloczyn wielkości konsumpcji ( $Q_d$ ) na rynku wewnętrznym i różnicy w poziomie cen krajowych ( $Pp_c$ ) i światowych ( $Pw_c$ ) płaconych przez konsumentów.

$$CSE = Q_d(Pp_c - Pw_c) \quad (2)$$

Na koszty ponoszone przez konsumentów wpływa wielkość konsumpcji w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, z uwzględnieniem jej udziału w strukturze konsumpcji, podatki od konsumpcji oraz wielkość cen krajowych ( $Pp$ ) i światowych ( $Pw$ ). Ze względu na duży udział analizowanych krajów w światowej pro-

---

<sup>8</sup> Istotny wpływ ma także struktura produkcji rolnej, określająca jak duża część podaży jest objęta wsparciem cenowym. Przypisanie, iż dana wielkość produkcji objęta jest interwencjonizmem ma charakter umowny. Wynika jedynie ze stwierdzonej wcześniej rozbieżności pomiędzy ceną na danym rynku a ceną odniesienia. Źródła dysproporcji mogą być jednak różne, tak jak różne są funkcje użyteczności konsumentów produktów rolnych i niekoniecznie muszą wynikać ze stosowania nawet ukrytych form protekcjonizmu.

dukcji i konsumpcji istnieje bezpośrednie powiązanie pomiędzy ceną krajową i światową, zgodnie z teorią dużej gospodarki otwartej (co nie jest jednak w przedstawionej metodyce uwzględniane). Podstawowe znaczenie ma jednak wielkość produkcji z uwagi na niską elastyczność cenową popytu. Czynnikiem utrzymującymi wysoki poziom cen krajowych są ponadto dyskryminacja cenowa, wzrost znaczenia jakości produkcji i monopolizowanie poszczególnych rynków (np. wprowadzanie produktów regionalnych, których nazwa jest prawnie chroniona). Uzupełnienie stanowi wskaźnik NPC konsumenta przedstawiający relację pomiędzy ceną krajową ( $P_p$ ) a ceną światową bez systemu wsparcia ( $P_w$ ) płaconą przez konsumenta.

$$NPC_c = \frac{P_p}{P_w} \quad (3)$$

Łączną wielkość finansowego wsparcia rolnictwa przedstawia miernik TSE (*Total Subside Estimate*) – oszacowujący wartość transferów od konsumentów i podatników, skorygowany o transfery producentów na rzecz budżetu (m.in. z tytułu płaconych podatków). W ujęciu procentowym przedstawia wielkość tych strumieni netto w stosunku do PKB. Omawiając metodykę OECD nie można zapomnieć o ograniczeniach w wyznaczaniu wielkości wymienionych mierników wpływających na interpretację uzyskiwanych wyników. Zaprezentowane podejście związane z koncepcją nadwyżki ekonomicznej jest krytykowane za niekompletność i zbytnią restrykcyjność przyjętych założeń, a w szczególności za<sup>9</sup>: przyjęcie powszechnego występowania warunków konkurencji doskonałej, ignorowanie kosztów transakcyjnych w wyniku zmian na innych rynkach produktów lub czynników produkcji w warunkach rozpatrywania przekształceń na danym rynku. Ponadto można wskazać na: nadmierne przywiązanie do analizy efektów cenowych, ale pomijanie elastyczności dochodowych, ignorowanie kosztów transakcyjnych, pełnej informacji i doskonałej alokacji rynków<sup>10</sup>. Jest to analiza cząstkowa, zatem ceny i wielkości produkcji z innych rynków są

---

<sup>9</sup> J.M. Alston, G.W. Norton, P.G. Pardey, *Science Under Scarcity: Principles and Practice for Agricultural Research Evaluation and Priority Setting*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1995. Szczegółową analizę ograniczeń związanych z oceną przekształceń w polityce rolnej za pośrednictwem modelu nadwyżki ekonomicznej i krzywych transformacji przedstawiono w pracy: S. Scatasta, J. Wesseler, M. Demont, *A Critical Assessment of Methods for Analysis of Social Welfare Impacts of Genetically Modified Crops: a Literature Survey*, "Mansholt Working Paper" 2006, No. 27, Wageningen.

<sup>10</sup> W takiej sytuacji przyjmujemy, iż zmiany są jednokładne. Jednak przesunięcia nie wykazują jednakowej elastyczności, co czyni reakcje odmienne w wielkości amplitudy. Zakładamy wówczas jednorodność podmiotów występujących na poszczególnych rynkach.

przyjmowane jako dane (zmiennie egzogeniczne)<sup>11</sup>. Jednak zmiana w finansowym wsparciu rolnictwa na dużym rynku krajowym będzie wpływać na równowagę na innych rynkach (także na poziom wsparcia choćby cenowego, gdyż zmianie ulegnie cena odniesienia). Ignorowane są także pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne oraz dobra publiczne. W wyniku procesu globalizacji zjawisko to uległo wyraźnemu wzmocnieniu zarówno w zakresie niedoskonałej alokacji rynkowej, ale także ingerencji państwa. Warunki konkurencji doskonałej wymagają dodatkowo przyjęcia założenia o: istnieniu jednorodnych produktów, doskonałej informacji, pełnej mobilności zasobów, braku specyficznych ograniczeń oraz wielkiej liczbie kupujących i sprzedających. Takie założenia są coraz trudniejsze do utrzymania w wyniku zachodzących przekształceń, a w szczególności zwiększenia stopnia monopolizacji struktur przetwórstwa i handlu oraz zaopatrzenia rolnictwa w czynniki produkcji. Oligopolizacja i oligopsonizacja (czyli mała liczba odbiorców w stosunku do dostawców produktów rolnych w wyniku koncentracji kanałów dystrybucyjnych) pośredników na wielu rynkach rolnych sprawiają, iż analiza finansowego wsparcia rolnictwa w oparciu o modele rynku konkurencji doskonałej prowadzi do mylnych wniosków, wskazując na trwałą przepływ nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa<sup>12</sup>.

W sytuacji występowania konkurencji doskonałej nadwyżka ekonomiczna nie występuje na poziomie pojedynczego podmiotu, lecz staje się udziałem właścicieli rzadkich czynników produkcji<sup>13</sup>. W klasycznym modelu nadwyżki ekonomicznej producenta wprowadzono także założenie o jego neutralności wobec ryzyka. Producenci, stając jednak wobec problemu niepewności ceny i zmiany polityki, mogą przekształcać całą dystrybucję realizowaną przez mechanizm rynkowy. Niestety, w tym przypadku, klasyczna miara nadwyżki producenta nie dostarcza właściwego oszacowania dobrobytu będącego efektem interwencjonizmu w rolnictwie albo zmian cen<sup>14</sup>. Warto tu wskazać, iż np. w RPA mieliśmy do czynienia ze znacznymi wahaniami wielkości zbiorów powyżej 25%, powo-

---

<sup>11</sup> Zmiana wielkości produkcji, a także poziomu transferów w przypadku dużych rynków, np. USA, UE-27, będą wpływały na inne rynki, w tym na przyjmowaną cenę odniesienia ( $P_w$ ).

<sup>12</sup> R.J. Myers, R.J. Sexton, W.G. Tomek, *A Century of Research on Agricultural Markets*, "American Journal of Agricultural Economics" 2010, Vol. 92, s. 377-378; R.J. Sexton, *Market Power, Misconceptions, and Modern Agricultural Markets*, "American Journal of Agricultural Economics" 2013, Vol. 95, s. 209-210.

<sup>13</sup> Jednak dysproporcje w strukturze gospodarstw rolnych powodują zróżnicowane efekty w poszczególnych ich grupach.

<sup>14</sup> D.S. Bullock, Ph. Garcia, K.-Y. Shin, *Measuring producer welfare under output price uncertainty and risk non-neutrality*, "The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics" 2005, Vol. 49, s. 1.

dującymi trudne do przewidzenia zmiany cen o wysokiej amplitudzie<sup>15</sup>. Jest to skutkiem na ogół niskiej elastyczności cenowej podaży. Efekt ten ulega wzmocnieniu, gdyż elastyczność popytu produktów rolnych wykazuje na ogół wyższy poziom w stosunku do podaży, powodując znaczną niestabilność rynków krajowych. Konsumenci ponoszą koszty takiej polityki w postaci transferu nadwyżki ekonomicznej, płacą w ten sposób za awersję do ryzyka. Powstają oczywiście ograniczenia zewnętrzne w stosunku do relacji rolnictwa z otoczeniem, związane ze<sup>16</sup>: zdolnościami przetwórczymi, niedoskonałą konkurencją w przemyśle przetwórczym oraz handlu, kosztami administracyjnymi, a także wprowadzeniem w życie podejmowanych działań. Przyjęte założenia są charakterystyczne dla małej, otwartej gospodarki, gdzie ponadto mamy do czynienia z występowaniem konkurencji doskonałej, zarówno w poszczególnych krajach, ale także na rynku globalnym (nie tylko w samym rolnictwie, ale także gałęziach zaopatrujących się w produkty rolne oraz pośredniczących w ich przepływie i sprzedaży). Rolnictwo w tym ujęciu wytwarza jednorodne produkty, które równocześnie podlegają wymianie międzynarodowej. Przy ocenie wsparcia bezpośredniego ważne jest, czy występuje ich powiązanie z produkcją rolną, czy też stanowi to wsparcie wytwarzania dóbr publicznych. W tym drugim przypadku należy bowiem zupełnie inaczej odczytać transfer, a ich wpływ na ceny produktów jest co najwyżej pośredni<sup>17</sup>. Dążenie do zwiększenia zaopatrzenia dóbr publicznych dla społeczeństwa prowadzi do spadku zatrudnienia oraz produkcji rolnej, lecz znaczna część nakładów ziemi pozostaje w rolnictwie. Zwiększenie ziemiochłonnych technik produkcji w rolnictwie powoduje spadek wartości wskaźnika PSE, ale w ujęciu względnym (procentowym) następuje jego znaczący wzrost<sup>18</sup>. Ocenia się jednak, iż wartość takiego wsparcia jest w obecnych warunkach relatywnie niewielka, może być zatem pominięta. Łącznie dla krajów OECD takie

---

<sup>15</sup> C. Poulton, J. Kydd, S. Wiggins, A. Dorward, *State intervention for food price stabilization in Africa: Can it work?*, "Food Policy" 2006, Vol. 31, s. 343.

<sup>16</sup> P. Kułyk, *Finansowe wsparcie rolnictwa w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013.

<sup>17</sup> Niedowartościowanie zasobów i brak właściwej wyceny przez mechanizm rynkowy dóbr dostarczanych przez rolnictwo prowadzi do niedoszacowania nakładu pracy w rolnictwie. W efekcie następuje zaniżenie opłat pracy w rolnictwie. Istnieje bowiem liczna grupa czynników uniemożliwiających odpływ zasobu pracy do pozarolniczych zastosowań (Z. Lerman, P. Schreinemachers, *Individual farming as a labour sink: evidence from Poland and Russia*, "Comparative Economic Studies" 2005, Vol. 47(4), s. 675-695).

<sup>18</sup> D. Blandford, R.J. Brunstad, I. Gaasland, E. Vårdal, *Optimal agricultural policy and PSE measurement: an assessment and application to Norway*, 82nd Annual Conference, March 31 – April 2, 2008, Royal Agricultural College, Cirencester, s. 10. Zmniejsza się bowiem intensywność wykorzystania czynników produkcji w rolnictwie.

transfery szacuje się na mniej niż 5% wskaźnika PSE<sup>19</sup>. W kolejnych latach ich znaczenie stopniowo rośnie<sup>20</sup>.

Niezwykle trudno jest określić cenę odniesienia. Jeżeli uwzględnimy dorobek ekonomii instytucjonalnej i postkeynesowskiej, to powstające zróżnicowanie pomiędzy ceną światową a ceną rynku wewnętrznego nie może być tłumaczone jedynie stosowaną polityką wsparcia rolnictwa, deformującą te wielkości. Założenie o występowaniu prawa jednej ceny na całym rynku globalnym wydaje się być błędne<sup>21</sup>, podobnie jak przyjęcie założenia o konkurencji doskonałej. Ułatwia to obliczenia i czyni rozważania bardziej przejrzystymi, lecz pomija szereg dostosowań charakterystycznych dla konkurencji niedoskonałej. W takich warunkach należy oczekiwać, iż transfery docierają bezpośrednio do producentów rolnych<sup>22</sup>. W rzeczywistości, jak wykazano, krajowe rynki rolne są często zdominowane przez małą liczbę dużych odbiorców bądź na poziomie przetwórstwa, bądź handlu<sup>23</sup>. Na takich rynkach następuje zaniżenie cen produktów rolnych i ich wzrost w obszarze przetwórstwa lub handlu<sup>24</sup>.

Nie można zatem traktować wskaźników OECD jako wprost przedstawiających oddziaływanie interwencjonizmu rolnego. W strukturze wsparcia rolnictwa interwencjonizm rolny najlepiej reprezentują płatności płynące bezpośrednio do gospodarstw rolnych. Jednak również w ich przypadku należy uwzględnić koszty tego transferu, stające się dochodem podmiotów pośredniczących. Należy także odliczyć przepływy związane z płatnościami za dostarczanie dóbr publicznych<sup>25</sup>. Wsparcie cenowe jest obszarem najtrudniejszym do interpretacji, a proponowane rozwiązania (np. w postaci zastosowania cen średnich) również budzą wiele wątpliwości. Stanowią one połączenie wielu czynników: ingerencję państwa,

---

<sup>19</sup> S. Tangermann, *Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?*, OECD "Agriculture and Fisheries Working Paper" 2005, No. 1, s. 11.

<sup>20</sup> A. Czyżewski, P. Kułyk, *Public goods in multifunctional agricultural development. The attempt on problem conceptualization*, [w:] *Selected problems of market economy in the crisis era*, D. Kopycińska (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 156-157.

<sup>21</sup> P.G. Ardeni, *Does the Law of One Price Really Hold for Commodity Prices?*, "American Journal of Agricultural Economics" 1989, Vol. 71, s. 661-669.

<sup>22</sup> Po pominięciu kosztów administracyjnych takich retransferów.

<sup>23</sup> T.A. Wise, *The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform*, "Global Development and Environment Institute Working Paper" 2004, No. 2, s. 8.

<sup>24</sup> Również spadek cen produktów rolnych na wybranych rynkach w warunkach globalizacji nie musi oznaczać pozytywnych efektów liberalizacji. Wyjaśnienia należy także poszukiwać we wzroście siły przetargowej przetwórstwa i handlu.

<sup>25</sup> Choć również w ich przypadku trzeba pamiętać o trudnościach z rozdzieleniem dóbr publicznych od dóbr prywatnych wytwarzanych w rolnictwie oraz właściwym oszacowaniu wartości tych płatności.

stopień zorganizowania rynku, poziom konkurencji, asymetrię informacji, infrastrukturę rynkową, poziom dochodów i znaczenie produktów rolnych, a także ich heterogenizację. Dlatego należy przyjąć, iż stanowią transfer od konsumentów, którego przyczyny leżą zarówno po stronie oddziaływania państwa, jak również niedoskonałości alokacji mechanizmu rynkowego, stymulowanego również działaniem występujących na nim prywatnych podmiotów gospodarczych.

Badaniami objęto lata 1990-2012. Analizie poddano państwa wysoko rozwinięte: Australię, Japonię, Kanadę, Nową Zelandię, Szwajcarię, USA, UE-27 oraz łączne zmiany w krajach OECD<sup>26</sup>. Zatem, jak zostanie to dowiedzione, są to kraje o różnych modelach interwencjonizmu w rolnictwie, choć zbliżonym poziomie rozwoju. Przy doborze kierowano się trzema kryteriami:

- relatywnie niewielki udział wydatków na żywność w wydatkach gospodarstw domowych,
- niski udział siły roboczej zaangażowanej w rolnictwie w stosunku do łącznych nakładów czynnika pracy w całej gospodarce,
- niski bezpośredni udział rolnictwa w tworzeniu PKB<sup>27</sup>.

Pod uwagę wzięto państwa wysoko rozwinięte, ale o różnej roli i pozycji rolnictwa w systemie globalnym oraz różnym instrumentarium jego wsparcia. Wielkościami różnicującymi były warunki makroekonomiczne, zaimplementowane mechanizmy wsparcia, zarówno pod względem poziomu transferów, jak i stosowanych rozwiązań. Dysproporcje dotyczyły także wielkości rynków krajowych. Państwa, takie jak: Australia, Kanada, Szwajcaria i Nowa Zelandia, mają znacznie mniejsze rynki wewnętrzne, a zatem, zgodnie z teorią obfitości zasobów, niższe zdolności do korzystania z efektów specjalizacji i na tej podstawie możliwości uzyskania przewagi względnej w handlu zagranicznym<sup>28</sup>. Wszystkie jednak wykazują znaczący udział w światowym eksporcie. Należy zwrócić uwagę na specyfikę rynku UE, który stanowi połączenie niejednorodnych rynków krajowych (o różnej strukturze produkcji i konsumpcji, a także alokacji zasobów) i nie do

---

<sup>26</sup> W przypadku UE liczba krajów ulegała w badanym okresie zwiększeniu. Początkowo było to 12 państw, a ostatecznie 27. Nie przeliczano wielkości wsparcia na kraje, które w danym momencie nie były jeszcze w UE, gdyż stosowały zupełnie inne mechanizmy wsparcia. Równocześnie uwzględniając wpływ kolejnych integracji na wielkość i strukturę finansowego wsparcia rolnictwa, nie próbowano wydzielić nowych członków (P. Kułyk, *Finansowe wsparcie...*, op. cit.). Natomiast ma to wpływ na interpretację wyników i zostało wyraźnie zaznaczone.

<sup>27</sup> Sformułowanie bezpośredni odnosi się do udziału wartości brutto wytworzonej w rolnictwie w PKB. Można też rozważać udział pośredni uwzględniający znaczenie dodatnich efektów zewnętrznych, dóbr publicznych, a także powiązanych z rolnictwem struktur przetwórstwa i handlu bazujących na produktach rolnych, traktowanych na ogół szerzej, jako gospodarka żywnościowa.

<sup>28</sup> W. Corden, *Trade policy and economic welfare*, Oxford University Press, 1997, s. 36-39.



końca skoordynowanych politykach fiskalnych. W badaniach przyjęto kraje, które przez cały okres objęte były wspólną polityką rolną. Za łącznym potraktowaniem tej grupy państw przemawia stosowanie jednakowego systemu wsparcia, koordynacji i późniejszego połączenia dużej części systemów monetarnych.

### 1.3. Przekształcenia w systemie wsparcia rolnictwa

Rozważania nad systemem wsparcia rolnictwa rozpoczniemy od analizy zmian w wielkości produkcji i konsumpcji produktów rolnych, traktując, iż są one także efektem prowadzonych działań w ramach polityki rolnej. W latach 1990-2012 w krajach OECD obserwowany był wzrost produkcji rolnej średniorocznie o 2,58% (liczonej w dolarach)<sup>29</sup>, przy równoczesnym wzroście cen realnych żywności o 3,18%, zwiększającym przychody w ujęciu wartościowym<sup>30</sup>. Przyrost produkcji rolnej w tych krajach był wolniejszy o 2,84 p.p. w stosunku do zmian zachodzących w światowej produkcji rolnej. Malał zatem udział państw OECD w globalnej podaży – w coraz większym stopniu w porównaniu do minionych okresów. Zwiększenie produkcji nie przebiegało równomiernie. Szczególnie wysoki wzrost wystąpił w Nowej Zelandii (średniorocznie o 6,38% i o 0,96 p.p. szybciej od zmian całej produkcji rolnej na rynku globalnym), Australii (5,12%), Kanadzie (5,06%) oraz USA (3,92%). Wśród rozważanych państw spadek odnotowano jedynie w Szwajcarii (o 0,2%)<sup>31</sup>. Zwiększenie produkcji było tylko nieznacznie wolniejsze od przyrostu konsumpcji (średniorocznie o 0,06 p.p.).

Zachodzące zmiany w polityce rolnej, którym początkowo przypisywano zwiększenie stopnia rozpiętości produkcji i konsumpcji produktów rolnych w krajach wysoko rozwiniętych<sup>32</sup> nie wykazywały w kolejnych okresach takiej

---

<sup>29</sup> Przy czym nastąpiła wyraźna zmiana tempa. O ile w latach 1990-2000 wielkość produkcji rolnej w krajach OECD zmniejszyła się średniorocznie o 1,01%, to w latach 2002-2012 wystąpił wzrost aż o 6,09% (obliczenia własne na podstawie: <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>, pobrano 10.09.2014).

<sup>30</sup> Wzrost ten nastąpił w latach 2003-2012 na poziomie aż 9,06% średniorocznie. W poprzednim okresie (1990-2002) utrzymywał się trwały trend spadkowy na poziomie 1,48%.

<sup>31</sup> Obliczenia własne na podstawie: <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>, pobrano 10.09.2014.

<sup>32</sup> Taką ocenę początkowego okresu przemian związaną z osłabieniem związku pomiędzy produkcją rolną a wysokością finansowego wsparcia zwłaszcza w UE, ale też innych państwach w wyniku porozumień w ramach GATT, a następnie konferencji ministerialnych w ramach WTO można odnaleźć m.in. w pracach: F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu: transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004, s. 248-250; A. Czyżewski, P. Kułyk, *Model rolnictwa industrialnego i społecznie zrównoważonego w warunkach polityki fiskalnej*, [w:] *Gospodarka w obliczu eurotransformacji*, J. Stankiewicz (red.), Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2004, s. 231-232.

tendencji. Okresowo nastąpiło zbliżenie tych wielkości<sup>33</sup>. Należy to wiązać z celowymi działaniami w ramach polityki rolnej<sup>34</sup>, ale mającymi bardziej efekt krótkookresowy, co pozwalało na lepsze zrównoważenie rynków wewnętrznych (z poziomu 105,62% w latach 1990-1992 do 100,32% dla łącznej liczby państw OECD w latach 2000-2002, by ponownie wzrosnąć do 106,32% w latach 2010-2012<sup>35</sup>) i w sumie zmniejszenie powstających nadwyżek produktów rolnych w krajach wysoko rozwiniętych, tym samym ograniczono przyrost kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu wsparcia. Taka tendencja występowała zwłaszcza na dużych rynkach producentów (USA, UE), którzy mieli znaczący udział w światowej podaży, a zatem przyrost podaży w tych obszarach powodował silną presję na spadek cen produktów rolnych na rynku globalnym (ze względu niską elastyczność cenową). Po tym okresie wystąpił ponownie wzrost nadwyżek produkcji nad konsumpcją stymulowany wskazanym wzrostem cen realnych produktów rolnych.

Tabela 1.1. Zmiany w systemie wsparcia i transferze dochodów w krajach OECD w latach 1990-2012

Kraj	PSE w proc.		CSE w proc. <sup>a</sup>		NPCp		NPCc		TSE w proc.	
	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012
Australia	8,84	2,67	-7,92	0,00	1,07	1,00	1,08	1,00	0,50	0,16
Japonia	53,36	53,74	-51,39	-45,69	2,07	1,98	2,06	1,85	1,67	1,24
Kanada	31,75	15,29	-18,47	-15,08	1,32	1,11	1,27	1,18	1,38	0,59
Nowa Zelandia	1,61	0,78	-3,05	-3,55	1,01	1,01	1,03	1,04	0,34	0,30
Szwajcaria	70,89	54,05	-66,14	-30,05	3,53	1,46	3,68	1,44	2,87	1,01
UE-27	35,20	19,38	-28,56	-3,79	1,52	1,04	1,49	1,04	2,04	0,74
USA	16,88	7,77	-0,05	11,97	1,10	1,01	1,11	1,02	0,83	0,50
OECD	33,29	18,87	-25,62	-8,66	1,42	1,10	1,42	1,13	2,20	0,79

<sup>a</sup> wartość ujemna oznacza transfer od konsumentów na rzecz producentów rolnych w wyniku wyższego poziomu cen produktów rolnych w stosunku do przyjętej ceny z rynku globalnego; dodatnia wartość miernika wskazuje na odmienny kierunek przepływu środków finansowych  
*Źródło: opracowanie własne na podstawie: Producer and Consumer Support Estimates Database, OECD, 2012, <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>; Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries, OECD Publishing, 2012.*

<sup>33</sup> W latach 1990-2003 odchylenie pomiędzy wzrostem konsumpcji a wytwarzaniem produktów rolnych wynosiło średniorocznie 1,94 p.p.

<sup>34</sup> W latach 1990-2012 nastąpiły znaczące zmiany w polityce rolnej głównych producentów rolnych w OECD. Dotyczyło to przede wszystkim Kanady, UE i USA.

<sup>35</sup> Obliczenia własne na podstawie: <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>, pobrano 10.09.2014.

W latach 2010-2012 dla krajów OECD wspomniana nadwyżka osiągnęła poziom 106,32%. Nie można było zatem utrzymać znaczącego spadku produkcji w krajach wysoko rozwiniętych, gdyż prowadziło to do wzrostu cen realnych na rynku światowym, który nie jest akceptowany społecznie. Dotyczy to przede wszystkim krajów rozwijających się, gdzie znaczenie produktów rolnych w konsumpcji jest relatywnie wysokie. Większość krajów wysoko rozwiniętych charakteryzowała się ponadprzeciętnym poziomem transferów kierowanych do rolnictwa. W ujęciu bezwzględny ich wielkość w latach 1990-2012 nie uległa większym zmianom<sup>36</sup>. Zupełnie inaczej wyglądają wyniki, jeżeli weźmiemy miary względne, przeliczając finansowe wsparcie na wartość produkcji rolnej. Wówczas zauważamy, że poziom transferów do rolnictwa zmniejszył się z 33,29% do 18,87% (tabela 1.1 – PSE). Zatem główną przyczyną zaistniałych przekształceń nie była, jak często się przyjmuje, znaczna skala redukcji interwencjonizmu w rolnictwie (wartość transferów kierowanych do rolnictwa nie zmieniła się znacząco), ale szybki wzrost produkcji rolnej w tej grupie krajów. Efekt ten wynikał również ze wsparcia i możliwości implementacji nowoczesnej technologii oraz zapewnienia procesów inwestycyjnych na poziomie akumulacji rozszerzonej. Najszybszy spadek występował w modelu europejskim i amerykańskim, w Szwajcarii o 16,84 p.p., Kanadzie o 16,46 p.p. oraz UE-27 o 15,82 p.p. (tabela 1.1). Największa redukcja wsparcia wystąpiła w latach 2000-2012 (o 13,5 p.p.) i towarzyszyło jej zwiększenie poziomu cen realnych żywności na rynku globalnym oraz wzrost produkcji rolnej w krajach OECD o 91,6%. Pierwsze z wymienionych zjawisk częściowo zmniejszało poziom transferów płynących od konsumentów (rozumianych jako różnica pomiędzy ceną odniesienia z rynku globalnego a ceną ukształtowaną na rynku krajowym). Zatem wytwarzanie produktów rolnych uległo dowartościowaniu w systemie rynkowym. Nie oznacza to, iż konsumenci ponosili coraz mniejsze koszty (obniżeniu uległ zarówno wskaźnik NPCc, jak również udział wsparcia cenowego – tabela 1.1). Zmieniał się natomiast mechanizm koordynacji rynku. Transfer nie odbywał się w wyniku regulacji instytucjonalnych, ale na skutek zwiększenia poziomu cen i w konsekwencji zbliżenia pomiędzy ceną występującą na rynku krajowym a ceną na rynku globalnym. W przypadku państw o wysokim poziomie finansowego wsparcia efekt ten wynikał przede wszystkim z rekonstrukcji systemu wsparcia oraz zwiększenia cen na rynku globalnym. Najszybsza redukcja wskaźnika NPCp występowała w państwach o jego najwyższym poziomie w latach 1990-1992, tj. w Szwajcarii, Japonii, Kanadzie i UE-27 (tabela 1.1). W latach 1990-1992 średnia cena otrzymywana przez producenta rolnego w krajach OECD ze sprzedaży produktów była średnio

---

<sup>36</sup> Wartość miernika PSE zmniejszyła się zaledwie o 2,26% w ciągu tych 22 lat.

o 42% wyższa od ceny odniesienia, w latach 2010-2012 różnica ta spadła do poziomu 10% (tabela 1.1). Znaczne dysproporcje w redukcji tego wskaźnika w poszczególnych krajach oznaczają, iż należy je przypisać przekształceniom w polityce rolnej, a nie tylko wzrostowi cen realnych<sup>37</sup>. Ten drugi efekt dotknął przede wszystkim kraje o relatywnie niskim poziomie finansowego wsparcia rolnictwa.

Spadł udział łącznych transferów (TSE) w PKB średnio z 2,2% w latach 1990-1992 do 0,79% w latach 2010-2012. Największy spadek wystąpił w Szwajcarii (o 1,86 p.p.) oraz UE-27 (o 1,30 p.p.). Najniższa redukcja miała miejsce w Nowej Zelandii (o 0,04 p.p.) i Australii (o 0,34 p.p.), czyli krajach o niskim poziomie finansowego wsparcia rolnictwa. W Nowej Zelandii barierę stanowił duży udział produkcji rolnej w tworzeniu PKB (sięgający 6,58% w latach 2008-2010<sup>38</sup>). Ograniczenie dla kompresji stanowił także powolny wzrost PKB w analizowanym okresie w badanych krajach. Zwiększenie względnego udziału transferów następowało w sytuacji pojawienia się kryzysów obejmujących kraje OECD (np. kryzys BSE w UE, ale także kryzysy o charakterze regionalnym lub globalnym z lat 1990-1993, 2001-2003, 2008-2010). Podnosiło to koszty zakupu towarów żywnościowych przez konsumentów, osłabiając konkurencyjność międzynarodową tej grupy produktów w analizowanych państwach. Generowało także dodatkowy wzrost kosztów dla systemu gospodarczego początkowo z uwagi na konieczność stosowania refundacji eksportowych (np. w UE w latach 1990-1992 ich wartość stanowiła 28,6% łącznych transferów do rolnictwa<sup>39</sup>), a w późniejszym okresie zróżnicowanych dopłat bezpośrednich kierowanych do rolnictwa. Subsydiowanie cen krajowych jest bardziej korzystne dla zwiększenia poziomu dochodów gospodarstw rolnych i produkcji rolnej ze względu na lepszą efek-

---

<sup>37</sup> W rozważanym okresie nastąpiły w części państw znaczące zmiany w strukturze finansowego wsparcia rolnictwa (m.in. w UE, USA, Szwajcarii). Zróżnicowana skala redukcji w poszczególnych krajach wskazuje, iż proces zbliżenia relacji cenowych nie mógł mieć jednego źródła jak to czasami się czyni (np. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries*, OECD Publishing, 2014). Ponadto, jak wspomniano, przyjęcie założenia małej gospodarki otwartej nie pozwala uwzględnić wpływu zmian w polityce rolnej na kształtowanie się równowagi globalnej na rynku światowym. Wpływ ten w wyniku dostosowań popytowo-podażowych był jednak widoczny. Spowolnienie wzrostu produkcji rolnej w stosunku do zmian konsumpcji na badanych rynkach poprzedzało dostosowania cenowe, jakie były widoczne po 2004 roku (A. Czyżewski, P. Kułyk, *Mechanizmy wsparcia...*, op. cit.). Wówczas przyjmujemy, iż cena na rynku globalnym na produkty rolne nie będzie miała charakteru zmiennej egzogenicznej. Takie założenie pozwala lepiej wyjaśnić proces wzrostu cen na globalnych rynkach rolnych.

<sup>38</sup> Obliczenia własne na podstawie: <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesand-support>, pobrano 10.09.2014.

<sup>39</sup> *European agriculture entering the 21st century*, European Commission, Brussels 2002, s. 62.

tywność niż wspieranie eksportu<sup>40</sup>. Równocześnie powodowało to wysoką atrakcyjność rynków dla importerów na skutek możliwości realizacji ponadprzeciętnych zysków. Przez politykę wsparcia cenowego rolnictwa wprowadzono impulsy zwiększające podaż na rynku krajowym. Spowodowało to znaczne różnice w poziomach cen na rynkach krajowych produktów rolnych państw OECD w stosunku do rynku globalnego. Wśród rozważanych gospodarek relatywnie wysokie ceny utrzymywały się nadal w Japonii oraz Szwajcarii (tabela 1.1). Zwłaszcza w Japonii zmiany w systemie finansowego wsparcia nie wpłynęły w istotny sposób na relacje cenowe.

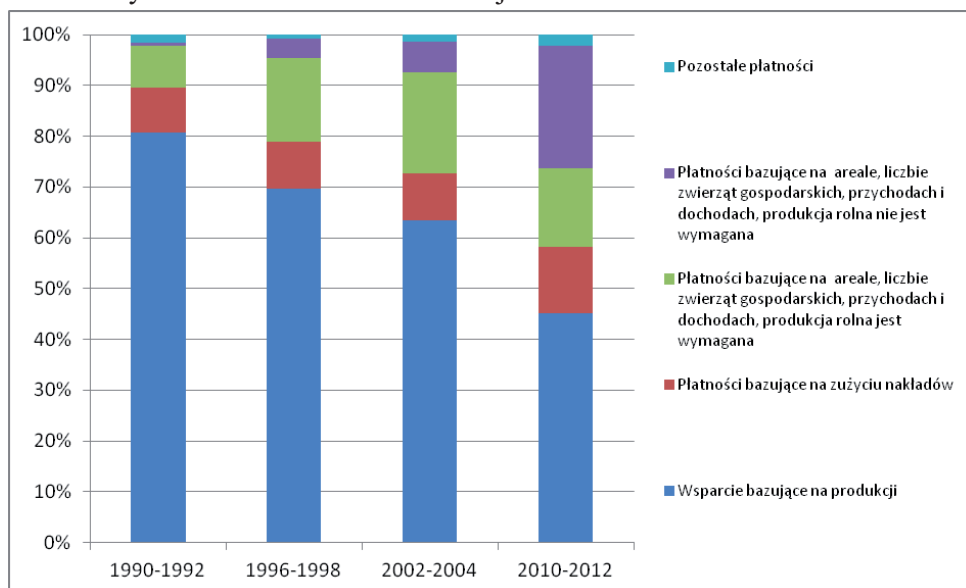
Jeżeli na zachodzące przekształcenia w polityce rolnej spojrzemy szerzej, to można zauważyć, iż w warunkach wzrostu transferów budżetowych oznaczało to, iż system wsparcia stawał się coraz bardziej ukryty, a jednocześnie coraz mniej osłabiał konkurencyjność międzynarodową produktów rolno-spożywczych państw OECD. Korespondowało to także z lepszym zbilansowaniem rynków wewnętrznych tych państw, na co zwrócono uwagę już wcześniej. Najszybsza redukcja zachodziła w Kanadzie oraz UE i umożliwiała zwiększanie eksportu powstających nadwyżek. Oznaczało to także dopuszczenie do szybszego rozwierania nożyc cenowych. W USA poziom cen otrzymywanych przez producentów zbliżył się do cen światowych, natomiast konsumenci płacili nawet niższe ceny niż na rynku globalnym. Wystąpił zatem przepływ transferów od podatników do konsumentów, pozwalający hamować import towarów rolno-spożywczych oraz kształtować impulsy do wzrostu popytu wewnętrznego.

Spadek PSE, w tym w szczególności podtrzymywania cenowego, był widoczny w UE i Kanadzie. Jego wielkość utrzymano w USA i Nowej Zelandii jednak na znacznie niższym poziomie, ale też przy znacznych przekształceniach strukturalnych w systemie wsparcia. Wzrost był widoczny w Japonii i to w warunkach spadku produkcji, a zatem silnego podwyższenia MPS. Stopień zaawansowania przekształceń strukturalnych był jednak na tyle wysoki, że nie spowodował pogorszenia konkurencyjności zewnętrznej. Eksport produktów rolnych w tych państwach uległ dalszemu zwiększeniu w latach 1990-2012 i nastąpiło zwiększenie wspomnianej już nadwyżki produkcji do konsumpcji. Zmniejszeniu uległ udział transferów do rolnictwa w PKB (TSE – tabela 1.1). Osłabiało to wpływ koniunktury na wielkość przepływów finansowych. Zróżnicowane zmiany zachodziły w strukturze oddziaływania.

---

<sup>40</sup> B.L. Gardner, *Efficient redistribution through commodity markets*, "American Journal of Agricultural Economics" 1983, Vol. 65(2).

Wykres 1.1. Struktura PSE w krajach OECD w latach 1990-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Producer and Consumer Support Estimates Database, OECD, 2012*, <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>, pobrano: 10.09.2014.

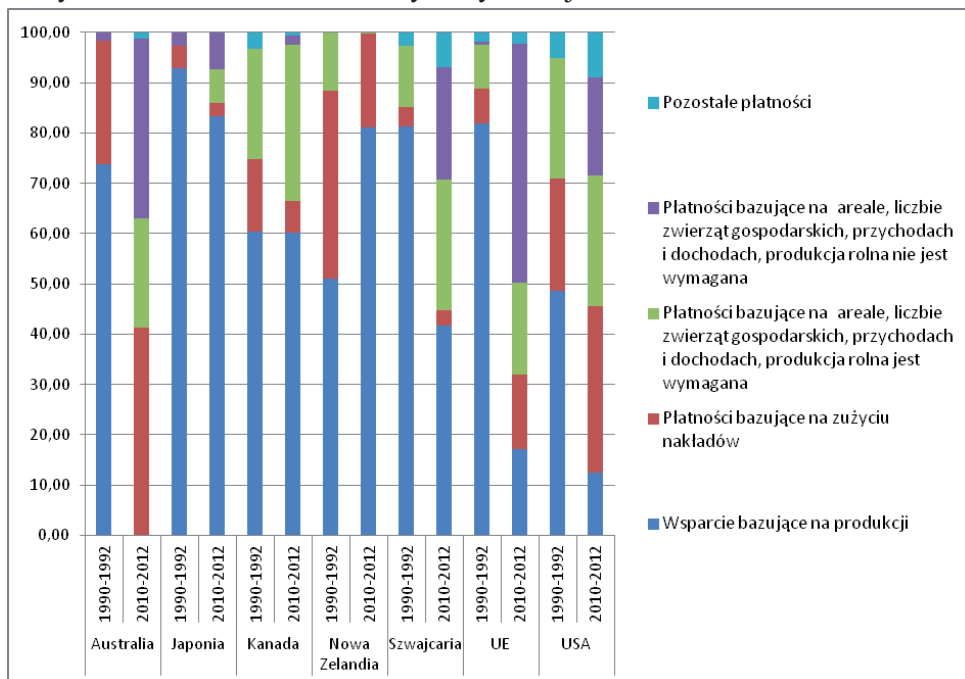
Redukcja wsparcia cenowego była widoczna szczególnie w USA (o 9 p.p.) oraz UE (29 p.p. – tabela 1.2). Pozwoliło to zmniejszyć przyrost kosztów systemu gospodarczego. W Kanadzie i Japonii udział tego elementu został utrzymany, a w Nowej Zelandii w ujęciu względnym nawet się zwiększył (wykres 1.2)<sup>41</sup>. Kluczowe znaczenie odgrywało dla zwiększenia popytu wygenerowane tempo wzrostu gospodarczego, pozwalające na przesunięcie bariery popytowej<sup>42</sup>. To właśnie w tych państwach, które osiągnęły najwyższy poziom przyrostu PKB, występowały korzystne dostosowania podażowe. Ograniczeniem był wysoki poziom PKB *per capita*, który osłabiał (poprzez niską elastyczność dochodową)<sup>43</sup> wpływ zmian w wielkości dochodów na wzrost popytu produktów rolnych. W konsekwencji zmniejszeniu uległo tempo redukcji udziału rolnictwa w tworzeniu PKB średnio do 0,32 p.p. w latach 1990-2012.

<sup>41</sup> W ujęciu bezwzględnym nastąpiła redukcja. Wzrost udziału był możliwy na skutek zmniejszenia łącznego wsparcia, ale przede wszystkim spadku znaczenia innych instrumentów wsparcia rolnictwa.

<sup>42</sup> A. Czyżewski, P. Kułyk, *Wzrost gospodarczy jako czynnik przekształceń w gospodarce żywnościowej w Polsce okresu transformacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2004, t. 6, z. 3, s. 53-58.

<sup>43</sup> Efekt ten był zwłaszcza w USA, które odnotowały PKB *per capita* w 2003 roku o 48,37% powyżej średniej w krajach OECD. W przypadku Nowej Zelandii wielkość wsparcia była relatywnie niska, dlatego jego struktura nie odgrywa istotnej roli w analizie.

Wykres 1.2. Struktura PSE w wybranych krajach OECD w latach 1990-2012



Źródło: jak w tabeli 1.1.

Wsparcie bazujące na produkcji, a w szczególności wsparcie cenowe stopniowo traciło na znaczeniu (redukcja z 80,75% w latach 1990-1992 do 45,15% w latach 2010-2012). Nadal jednak w stosunku do pozostałych grup instrumentów odgrywało kluczową rolę. Oznacza to, iż dysproporcje w poziomach cen pomiędzy poszczególnymi rynkami mimo procesu liberalizacji utrzymywały się. Rosło natomiast znaczenie płatności celowych, bezpośrednich, w szczególności powiązanych z zasobami (wykres 1.1). Taka rekonstrukcja pozwalała obniżyć koszty produkcji i poprawić konkurencyjność cenową, równocześnie jednak zachęcało do zwiększenia nakładów, zatem powstawały impulsy do wzrostu produkcji, co było obserwowane w tych krajach w latach 2004-2012. Od 2004 roku zwiększało się w szczególności znaczenie tych instrumentów wsparcia, które nie były bezpośrednio związane z produkcją. Można to łączyć przede wszystkim z dowartościowaniem zasobów i stosowaniem opłat za dostarczanie dóbr publicznych. Pozwalało to zmniejszyć intensywność wykorzystania zasobów przy spełnieniu określonych warunków środowiskowo-jakościowych. Nie oznaczało to, iż płatności te nie wpływały na wielkość produkcji, jednak wpływ ten był znacznie bardziej ograniczony i często wiązał się z wypełnieniem określonych wymagań. Ich udział wzrósł z poziomu 0,71% w latach 1990-1992 do 24,17% w latach 2010-2012 (tabela 1.2).

Tabela 1.2. Zmiany w strukturze miernika PSE w krajach OECD w latach 1990-2012 (w proc.)

Struktura PSE	OECD		Australia		Japonia		Kanada		Nowa Zelandia		Szwajcaria		UE-27		USA	
	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012
Wsparcie bazujące na produkcji	80,75	45,15	73,82	0,00	92,89	83,32	60,35	60,27	51,02	81,19	81,25	41,80	81,87	17,18	48,52	12,43
Płatności bazujące na zużyciu nakładów	8,87	13,13	24,59	41,21	4,53	2,71	14,51	6,27	37,36	18,52	3,83	3,01	6,94	14,81	22,43	33,05
Płatności bazujące na areale, liczbie zwierząt gospodarskich, przychodach i dochodach, produkcja rolna jest wymagana	8,11	15,34	0,00	21,81	0,00	6,67	21,97	31,07	11,62	0,29	12,27	25,92	8,76	18,26	23,91	26,05
Płatności bazujące na areale, liczbie zwierząt gospodarskich, przychodach i dochodach, produkcja rolna nie jest wymagana	0,71	24,17	1,58	35,69	2,58	7,30	0,00	1,78	0	0	0,00	22,27	0,56	47,43	0	19,48
Pozostałe płatności	1,56	2,20	0,01	1,29	0,00	0,00	3,17	0,60	0	0	2,64	7,01	1,86	2,32	5,14	8,99

Źródło: jak w tabeli 1.1.



Przedstawione procesy nie przebiegały równomiernie w rozważanej grupie krajów mimo występowania globalnych trendów, do których można zaliczyć: zwiększenie poziomu cen produktów żywnościowych, liberalizację w wyniku porozumień w ramach GATT, a następnie konferencji ministerialnych, proces tworzenia i rozszerzania ugrupowań integracyjnych, które – można by oczekiwać – powinny zbliżyć systemy finansowego wsparcia rolnictwa w poszczególnych krajach, zwłaszcza o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego. Najmniejsze zmiany w strukturze finansowego wsparcia występowały w Japonii, w której utrzymano relatywnie wysoki udział wsparcia produkcji, choć również w tym przypadku nastąpiło zwiększenie znaczenia płatności celowych (wykres 1.2). Największe przekształcenia zachodziły w UE<sup>44</sup>. Rekonstrukcja systemu wsparcia spowodowała bardzo gwałtowną redukcję wsparcia cenowego (z poziomu 81,87% do 17,18%) przy równoczesnym wzroście płatności bezpośrednich, a w szczególności tych, które nie były powiązane z produkcją (z 0,56% do 47,43% – tabela 1.2). Oznaczało to zwiększenie znaczenia dóbr publicznych w polityce rolnej.

Można zauważyć, iż zachodzące zmiany uwzględniały obfitość zasobów w poszczególnych krajach i możliwości ukierunkowania produkcji rolnej w ujęciu globalnym. W przypadku krajów będących eksporterami produktów rolnych szybko zmniejszało się wsparcie cenowe (Australia, Nowa Zelandia, USA – wykres 1.1). Nieco odmienne procesy zachodziły w Kanadzie, gdzie udział wsparcia do produkcji utrzymywał się na wysokim poziomie (ok. 60%), ale zwiększył się udział dopłat do zasobów związanych z produkcją rolną (podobnie jak w Szwajcarii), pozwalającymi obniżyć koszty i tym samym poprawić konkurencyjność takiej produkcji. W efekcie uzyskano bardzo szybki wzrost tej produkcji przy równoczesnej redukcji łącznego wsparcia. Wysoki udział płatności do nakładów był także charakterystyczny dla krajów będących eksporterami produktów rolnych (Australia, USA). Natomiast podstawowe znaczenie płatności do zasobów niezwiązane bezpośrednio z produkcją było charakterystyczne dla gospodarki UE, a także Australii (choć na nieco niższym poziomie). Wyjaśnienia związane jedynie z wielkością i strukturą zasobów są niewystarczające do wyjaśnienia stwierdzonych dysproporcji w zachodzących przemianach, dlatego zostaną uzupełnione o znaczenie warunków makroekonomicznych.

---

<sup>44</sup> W latach 1990-2012 w UE miały miejsce kolejne znaczące reformy i porozumienia wpływające na wielkość i strukturę finansowego wsparcia rolnictwa: Reforma MacSharry'ego (1992 r.), Runda Urugwajska GATT (1995 r.), Agenda 2000 (2000 r.), Reforma z Luksemburga (2003 r.), *Health Check* (2008 r.).

#### 1.4. Przekształcenia w otoczeniu makroekonomicznym

Zmiany w otoczeniu makroekonomicznym wywierają istotny wpływ na przekształcenia w sektorze rolnym. Oddziaływanie występuje na dwóch wzajemnie powiązanych płaszczyznach. Pierwsza wiąże się z bezpośrednim kształtowaniem warunków dla rozwoju badanego obszaru. Przy czym specyfika poszczególnych czynników produkcji powoduje, iż nie mogą zostać zachowane kryteria równowagi według Pareto w warunkach występujących barier<sup>45</sup>. Mechanizmem dostosowawczym są relacje popyt-cena-podaż. Przy braku możliwości szybkich dostosowań podażowych w rolnictwie następuje proces rozwierania nożyc cenowych i w jego konsekwencji pogłębienie dysparytetu dochodów uzyskiwanych w gospodarstwach rolnych<sup>46</sup>. Oznacza to, iż produkt wytworzony jest wyższy od zrealizowanego, co należy rozumieć jako transfer części dochodów rolników i osłabienie możliwości rozwojowych w dalszej perspektywie. Druga płaszczyzna dotyczy mechanizmu korygowania i wpływu na niego warunków makroekonomicznych stanowiących zewnętrzne ramy dla polityki wsparcia rolnictwa. Ujmowanie warunków makroekonomicznych w dużej mierze zostało zainicjowane pracami Schultza oraz Schuha<sup>47</sup>, podkreślającymi wrażliwość rolniczych producentów na wahania czynników makroekonomicznych przenoszone przez relacje rynkowe. Producenci rolni muszą ponosić większość kosztów związanych z nieoczekiwanymi zmianami tych czynników, ze względu na niską elastyczność produkcji (przynajmniej jej części) oraz długi okres produkcji rolnej, a także uwzględniać poziom cen narzuconych przez rynek. Nie mogą ich tak łatwo przetrzucić na inne segmenty łańcucha żywnościowego czy konsumentów. Wskazywana wcześniej specyfika zasobów w rolnictwie ogranicza ponadto możliwość elastycznego reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu. Wzrost znaczenia związków z otoczeniem wiązać należy z gwałtownymi przekształceniami w gospodarce globalnej. Czynniki makroekonomiczne były często ujmowane w modelach finansowego wsparcia rolnictwa oraz handlu zagranicznego jako zmienne egzogeniczne wsparcia<sup>48</sup>. Gardner po przebadaniu 85 państw w latach 1960-2001

---

<sup>45</sup> A. Czyżewski, A. Hennisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE, Poznań 2004.

<sup>46</sup> St. Zegar, *Przesłanki i uwarunkowania realizowania polityki dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 17-19.

<sup>47</sup> T.W. Schultz, *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven 1964; G.E. Schuh, *The New Macroeconomics of Agriculture*, "American Journal of Agricultural Economics" 1974, Vol. 58(5).

<sup>48</sup> Czynniki otoczenia makroekonomicznego uwzględniali w swoich pracach m.in.: B.L. Gardner, *On the Power of Macroeconomic Linkages to Explain Events in U.S. Agriculture*, "American Journal of Agricultural Economics" 1981, Vol. 63(5), s. 871-878; A. Woś, *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2001; Y. Mundlak, *Economic Growth: Lessons*

wskazuje, że dla osiągnięcia wzrostu dochodów w gospodarstwach rolnych niezbędne jest wystąpienie pięciu czynników<sup>49</sup>: stabilności makroekonomicznej i politycznej, zagwarantowania prawa do własności, dostępu do nowoczesnej technologii, dostępu do konkurencyjnego rynku nakładów i środków produkcji oraz wzrostu dochodów realnych w pozarolniczych sektorach gospodarki. Wskazane zjawiska oznaczają równocześnie, że presji warunków makroekonomicznych poddane jest finansowe wsparcie rolnictwa. Jednocześnie wsparcie to stanowi w jakimś stopniu mechanizm eliminowania niedoskonałości warunków makroekonomicznych. Podejście to jest widoczne w procesie redukcji udziału rolnictwa w systemie gospodarczym, gdy warunki makroekonomiczne są w coraz większym stopniu determinowane przekształceniami w pozarolniczych sektorach gospodarki. W przedstawionych publikacjach ujmowane są takie czynniki, jak: stopa wzrostu gospodarczego, stopa inflacji, polityka fiskalna (deficyt i dług publiczny) i monetarna (stopa procentowa i podaź pieniądza), kurs walutowy, stopa bezrobocia. Przejście od gospodarki opartej na rolnictwie do gospodarki nierolniczej, w której bezpośredni udział rolnictwa jest niewielki, spowodowało zmianę podejścia do relacji rolnictwa z poziomem aktywności ekonomicznej<sup>50</sup>. W tym przypadku rolnictwo jest przede wszystkim odbiorcą impulsów płynących z otoczenia krajowego i globalnego.

Na początku lat 90. XX wieku we wszystkich analizowanych krajach wzrosło znaczenie opcji stabilizacyjnej. W efekcie zastosowanej polityki gospodarczej w drugiej połowie tej dekady uzyskano obniżenie stopy inflacji w ujęciu globalnym w krajach OECD oraz w badanych państwach ze średniorocznego poziomu 7,9% w latach 80. do 2,69% w latach 2002-2004 i utrzymania tego poziomu w kolejnych okresach (tabela 1.3). Utrzymywanie stałej ścieżki dezinflacyjnej zwiększało stopień rozwierania nożyc cenowych pomiędzy cenami produktów sprzedawanych przez gospodarstwa rolne a cenami dóbr i usług nabywanych na potrzeby produkcyjne w początkowym okresie. Najszybsza redukcja stopy inflacji obserwowana była w latach 1990-1996. W tym okresie następowało równocześnie najszybsze rozwieranie nożyc cenowych w większości obserwowanych krajach. Jak wskazano, było to związane z modyfikacją systemu wsparcia,

---

*from American Agriculture*, "Journal of Economic Literature" 2005, Vol. XLIII, No. 4; D.-H. Kwon, W.W. Koo, *Interdependence of Macro and Agricultural Economics: How Sensitive is The Relationship?*, "American Journal of Agricultural Economics" 2009, Vol. 91(5), s. 1194-1200; A. Czyżewski, P. Kułyk, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce w latach 1991-2008*, „Ekonomista” 2010, nr 2, s. 189-214; R.J. Sexton, *Market Power...*, op. cit.

<sup>49</sup> B.L. Gardner, *Causes of Rural Economic Development*, "Agricultural Economics" 2005, Vol. 32(1), s. 21-41.

<sup>50</sup> Y. Mundlak, *Economic Growth...*, op. cit., s. 990.

która podtrzymywała tym samym ścieżkę dezinflacyjną. Istotne znaczenie odgrywało odchodzenie w wielu krajach od wsparcia cenowego na rzecz dopłat bezpośrednich niegenerujących podnoszenia cen produktów rolnych. Przekształcenia te były zatem skorelowane z polityką makroekonomiczną i służyły obniżeniu stopy inflacji. Proces ten w odniesieniu do Japonii doprowadził do deflacji utrzymującej się w latach 1999-2003. Konsekwencją były okresowe wzrosty cen realnych produktów rolnych. Mimo zmniejszenia roli podtrzymywania cenowego nie nastąpiło jednak gwałtowne rozwieranie nożyc cenowych, a jedynie okresowe przyspieszenie tego zjawiska. Niski stopień inflacji pozwolił w krajach, w których złagodzone politykę monetarną, na znaczne wyhamowanie całego procesu.

Tabela 1.3. Zmiany warunków makroekonomicznych w krajach OECD w latach 1990-2012

Wyszczególnienie	1990- -1992	1993- -1995	1996- -1998	1999- -2001	2002- -2004	2005- -2007	2008- -2010	2011- -2012
Stopa wzrostu gospodarczego (PKB)	1,44	3,91	4,46	3,22	3,48	3,48	1,98	3,11
Stopa inflacji (CPI)	3,84	2,78	1,23	3,45	2,69	2,86	3,01	2,53
Długookresowa stopa procentowa	11,03	8,51	6,89	5,98	5,60	5,64	5,41	4,13
Realny efektywny kurs walutowy <sup>a</sup>	81,28	71,05	75,50	68,55	77,86	89,36	93,10	107,67
Stopa bezrobocia	9,08	9,69	8,18	6,63	5,90	4,73	5,00	5,15
Deficyt budżetowy (proc. PKB)	-5,25	-4,09	-0,24	0,11	0,70	1,04	-5,07	-3,28

<sup>a</sup> 2010 = 100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD-FAO *Agricultural Outlook 2012-2021*, OECD 2014, <http://www.oecd.org/index.aspx>, pobrano: 10.09.2014.

Wzrost gospodarczy powoduje zmiany nie tylko w wielkości konsumpcji, ale także w strukturze konsumpcji produktów rolnych<sup>51</sup>. W konsekwencji następuje przesunięcie w kierunku produktów o wyższej elastyczności dochodowej, także towarów luksusowych. Należy zatem oczekiwać koniecznych zmian w strukturze produkcji rolnej. Wzrost gospodarczy, kształtując dodatkową wartość dochodu do podziału, określa nowe możliwości retransferu do sektora rolnego. Rozważyć możemy to przez wartość krańcowego transferu dochodu narodowego wskazującą, jaka część dochodu jest przekazywana do sektora rolnego. Bezpośrednio wpływa to na zdolności do kształtowania poziomu retransferów finan-

<sup>51</sup> J. von Braun, *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, International Food Policy Research Institute, Washington 2007.

sowych, realizowanych zarówno przez podatników, jak i konsumentów produktów rolnych. Równocześnie jednak poprawa warunków ekonomicznych powoduje podniesienie cen na produkty rolne w warunkach niskiej elastyczności tych produktów<sup>52</sup>. W konsekwencji rosną transfery od konsumentów, a redukcji ulegają te retransfery od podatników, które pokrywały relatywnie niskie ceny uzyskiwane przez rolników. Tym samym zmiana wielkości dochodu narodowego powoduje przekształcenia w strukturze retransferów płynących do gospodarstw rolnych i powinna powodować zwiększenie przepływu nadwyżki ekonomicznej<sup>53</sup>. W latach 1990-2012 występowało spowolnienie tempa wzrostu PKB w krajach OECD w stosunku do lat 1980-1989, średniorocznie o 0,54 p.p. Wiązało się to z pogorszeniem koniunktury w ujęciu globalnym. Należy to także łączyć ze wspomnianym utrzymywaniem ścieżki dezinflacyjnej. Osłabienie tempa wzrostu gospodarczego ograniczało popytowe czynniki wzrostu inflacji, ale też stanowiło ważną barierę dla zwiększenia zapotrzebowania na produkty rolne (choć w mniejszym stopniu z uwagi na niską elastyczność dochodową tej grupy produktowej). Najniższe tempo wzrostu PKB wystąpiło w Japonii (średniorocznie tempo w latach 1990-2012 wynosiło 1,13%) oraz Szwajcarii (1,52%), a najszybsze w Australii (3,14%) i Nowej Zelandii (2,79%). Oznaczało to zmarginalizowanie wzrostu popytu krajowego na dobra rolno-spożywcze, charakteryzujące się niskim współczynnikiem elastyczności dochodowej z tytułu zmian PKB. Osłabienie dostosowania dochodowego było kompensowane wymuszonymi polityką gospodarczą dostosowaniami cenowymi (redukcja cen administracyjnych). Zjawisko to było widoczne zwłaszcza w zakresie polityki UE i Kanady.

Rozważając związek roli rynku pracy z przekształceniami w systemie wsparcia i samym rolnictwie, należy zwrócić uwagę na specyfikę krajów wysoko rozwiniętych. Wpływ sytuacji na tym rynku na proces absorpcji pracy z rolnictwa ulega wyraźnemu zmniejszeniu z uwagi na niski udział liczby pracujących w rolnictwie w stosunku do innych segmentów gospodarki<sup>54</sup>. Zwiększa się natomiast jego oddziaływanie na poziom finansowego wsparcia (z uwagi na rosnący poziom płac i presję na niedopuszczanie do nadmiernego dysparytetu, a także relacje między różnymi grupami wydatków budżetowych)<sup>55</sup>. Stopa bezrobocia

---

<sup>52</sup> J.B. Penson, B.L. Gardner, *Implications of the Macroeconomic Outlook for Agriculture*, "American Journal of Agricultural Economics" 1988, Vol. 70(5), s. 1013-1022.

<sup>53</sup> Jeżeli pominiemy zmiany w polityce rolnej, które mogą prowadzić do świadomego wzrostu przepływu nadwyżki ekonomicznej od producentów rolnych do sektorów pozarolniczych dla podtrzymania lub zwiększenia stopy wzrostu gospodarczego.

<sup>54</sup> Wynika to także z wysokiego udziału pracowników z zewnętrznych rynków pracy (z innych krajów), na ogół o niższym poziomie dochodów. Zatem jest wyższy stopień elastyczności w regulowaniu zatrudnienia.

<sup>55</sup> P. Kułyk, *Finansowe wsparcie...*, op. cit.

w badanym okresie mimo licznych szoków podażyowych zmniejszyła się w krajach OECD z 9,69% w latach 1993-1995 do 5,15% w latach 2011-2012. Co istotne, spadek występował w warunkach wspomnianego niskiego tempa wzrostu PKB. Wzrost stopy i relatywnie wysoki jej poziom odnotowano w odniesieniu do UE (średniorocznie 8,8%) oraz Kanady (8,2%). Przy czym w krajach tych udało się powstrzymać dalsze narastanie tego zjawiska, jednak pozostało ono na relatywnie wysokim poziomie. Od 1998 roku obserwowana była trwała redukcja stopy bezrobocia w tych państwach, lecz jej dynamika był nieznaczna (w UE 0,61% średniorocznie). Przyrost stopy bezrobocia przez cały analizowany okres był widoczny w Japonii (w latach 2011-2012 osiągnęła jednak ona niską wartość 4,66%) oraz USA (8,87%). Powodowało to dodatkowo osłabienie przyrostu popytu na produkty żywnościowe poprzez generowanie zwiększenia dysproporcji w podziale dochodu narodowego. Konsekwencją było także ograniczenie mobilności przepływu czynników produkcji, w tym zwłaszcza zasobów pracy. Osłabieniu uległa zdolność do absorpcji czynnika pracy z rolnictwa do innych zastosowań. Najwyższy poziom chłonności gospodarki na zasoby pracy był widoczny w Japonii (mimo wzrostu poziom bezrobocia był najniższy spośród rozważanych krajów) oraz Szwajcarii. Kształtowało to korzystne warunki dla przyśpieszenia przekształceń strukturalnych. Dominujące znacznie we wzroście gospodarczym, ze względu na jego niskie tempo, miały czynniki jakościowe (średnio 65,2% w skali roku), powodujące wzrost płacy realnej i implikujące dalsze ograniczenie absorpcji czynnika pracy oraz powiększanie dysparytetu dochodów pomiędzy rolnictwem a pozostałymi sektorami gospodarki. Zwiększenie bezrobocia powodowało także wzrost transferów socjalnych w całej gospodarce, a zatem zmniejszenie środków przeznaczonych na aktywną politykę państwa<sup>56</sup>.

Porównując sytuację na rynkach finansowych, należy zauważyć istnienie znacznych dysproporcji w wielkości realnej długoterminowej stopy procentowej. Jej wartość była wyższa niż w latach 1980-1989, wskazując na zwiększenie restrykcyjności polityki monetarnej. W efekcie utrzymano ścieżkę dezinflacyjną. Równocześnie nie miało to bezpośredniego przełożenia na szybkość spadku stopy inflacji. Średnia stopa inflacji w krajach OECD spadła z 3,84% (1990-1992) do 2,53% (2011-2012) (tabela 1.2). Stworzyło to miejsce dla redukcji stóp procentowych, a równocześnie było czynnikiem ograniczającym rozwieranie „nożyc cenowych” sprzedawanych produktów rolnych w stosunku do produktów przemysłowych nabywanych na cele produkcji rolnej. Utrzymywanie ścieżki dezin-

---

<sup>56</sup> Problem wpływu rosnącej stopy bezrobocia na wielkość transferów o charakterze socjalnym był szczególnie widoczny w USA, gdzie rosły wydatki na program bonów żywnościowych w latach 2008-2012. Wydatki te są traktowane jako element polityki rolnej, choć w dużej mierze mają wymiar socjalny.

flacyjnej z jednej strony oznacza bowiem niebezpieczeństwo rozwierania nożyc cenowych przez presję na redukcję cen produktów rolnych i w szerszym ujęciu spożywczych. Z drugiej strony, uzyskanie korzystnych przekształceń i obniżenie stopy inflacji powinno, w dalszej perspektywie, skutkować zmniejszeniem tempa rozwierania nożyc cenowych. We wszystkich badanych krajach nastąpił spadek stóp inflacji. Najszybszy w Japonii, Szwajcarii i UE. W przypadku dwóch pierwszych krajów pojawiło się zjawisko deflacji, co jest czynnikiem zwiększającym przepływ transferów za pośrednictwem konsumentów (wsparcia cenowego) do rolnictwa. Wynika to z efektu niskiej elastyczności cenowej produktów rolnych. W latach 1995-2012 nastąpił ponowny spadek długookresowej realnej stopy procentowej, najszybciej w Kanadzie (6,8 p.p.) i Australii (6,49 p.p.). Mimo istotnych wahań i dysproporcji w większości krajów realna stopa procentowa nie ulegała zmianom przez cały badany okres, co potwierdza regułę Fishera o dostosowywaniu zmian nominalnych, a nie realnych. Powodowało to znaczne zróżnicowanie w poziomie selekcji procesów inwestycyjnych i było przyczyną przepływu kapitału między poszczególnymi państwami. W konsekwencji zachodzących zmian poziom stóp procentowych ukształtował się na bardzo niskich poziomach (Szwajcaria – 0,647%, Japonia – 0,836% czy USA – 1,803%, dane z 2012 roku), otwierając możliwości większego finansowania procesów gospodarczych w rolnictwie za pośrednictwem kredytów lub łączenia źródeł rynkowych z transferami budżetowymi. Większe ograniczenia w tym zakresie występowały w Australii i Nowej Zelandii. Pozwalało to na rekonstrukcję systemu wsparcia i ograniczenie jego związków z wielkością produkcji i prowadzeniem inwestycji bezpośrednio zwiększającymi zdolności wytwórcze. Natomiast wsparcie takie było silniej powiązane ze spełnieniem określonych wymogów, np. środowiskowych, co uzasadniało współfinansowanie za pośrednictwem płatności płynących z budżetu. Odnotowany spadek nominalnych stóp procentowych oznaczał zmniejszenie kosztów pozyskiwania środków na finansowanie transferów budżetowych w warunkach występowania deficytu budżetowego. Relatywnie wysokie stopy procentowe w Australii i Nowej Zelandii powodowały napływ kapitału i wzrost kursu walutowego osłabiając konkurencyjność produktów rolno-spożywczych w wymianie międzynarodowej. Jest to szczególnie istotne w warunkach znacznej homogeniczności tych towarów. Wyższe stopy procentowe nie tworzyły impulsów pobudzających wzrost nakładów czynnika pracy.

W krajach wysoko rozwiniętych zwiększenie bieżącego deficytu budżetowego prowadzić może do ograniczenia inwestycji w podmiotach prywatnych,

w tym w gospodarstwach rolnych<sup>57</sup>. Natomiast w krajach o niskim poziomie rozwoju gospodarczego przede wszystkim oddziałuje na produktywność wykorzystywanych czynników produkcji<sup>58</sup>. W tej grupie państw brak rozwiniętych rynków finansowych ogranicza możliwość transmisji poprzez inwestycje. Dodatkową barierę stanowi słabość infrastruktury instytucji państwowych, prowadząca do zmniejszenia produktywności i skuteczności wydatków państwowych<sup>59</sup>. Obserwowana jest redukcja deficytu budżetowego w badanej grupie państw z poziomu -5,25% w stosunku do PKB w latach 1990-1992 do -3,87% w latach 2011-2012. Wskazuje to na zmniejszenie presji inflacyjnej, co przyczyniało się do obniżenia w wielu krajach stóp procentowych. Nie było to jednak zjawisko powszechne (wzrost deficytu odnotowano w Japonii, Nowej Zelandii i USA), dostosowania w poszczególnych krajach były różnokierunkowe. Najwyższym poziomem deficytu charakteryzowały się pod koniec analizowanego okresu gospodarki USA (5,01%) oraz Japonii (4,86%). Polityka fiskalna stawała się w tym okresie coraz bardziej restrykcyjna, przy niskim tempie wzrostu PKB. Tworzyło to presję na rzecz ograniczenia wydatków na rolnictwo oraz zwiększenie ich transparentności i poparcia społecznego. Stąd często zwrot w stronę płatności celowych obwarowanych warunkami środowiskowymi czy społecznymi.

Czynniki makroekonomiczne kształtowały zewnętrzne warunki dla polityki gospodarczej skierowanej do sektora rolnego. W badanych krajach wysoko rozwiniętych udało się uzyskać znaczny poziom uniezależnienia wielkości transferów od aktualnej sytuacji makroekonomicznej (tabela 1.4). Brak zależności był widoczny w zakresie deficytu budżetowego, wzrostu gospodarczego, inflacji. W przypadku pozostałych czynników stwierdzony związek miał charakter „wspierający”. Takie stwierdzenie oznacza, iż w sytuacji pogorszenia się pozostałych z rozważanych warunków makroekonomicznych następuje zwiększenie finansowego wsparcia jako element swoistej rekompensaty. Czynniki determinującymi wyniki były zarówno stabilność systemu finansowania, jak i zmiany w strukturze dopływów, pozwalające na dostosowywanie do warunków otoczenia. Implikowało to prowadzenie przekształceń strukturalnych, gdyż rolnictwo dobrze

---

<sup>57</sup> E. Baldacci, A.L. Hillman, N.C. Kojó, *Growth, governance, and fiscal policy transmission channels in low-income countries*, “European Journal of Political Economy” 2004, Vol. 20, s. 517-518.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 545; S. Gupta, B. Clements, E. Baldacci, C. Mulas-Granados, *Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries*, “Journal of International Money and Finance” 2004, Vol. 24(3).

<sup>59</sup> M. Bengoa, B. Sanchez-Robles, *Foreign direct investment, economic freedom, and growth: new evidence from Latin America*, “European Journal of Political Economy” 2003, Vol. 19(3), s. 529-545.



dostosowuje się do impulsów długofalowych, a nie bieżących fluktuacji<sup>60</sup>. Najwyższą neutralność odnotowano w odniesieniu do USA, UE i Japonii. Nieco większy stopień zależności był widoczny w odniesieniu do Kanady i Nowej Zelandii (w odniesieniu do tego drugiego kraju łączny poziom retransferów do rolnictwa był jednak stosunkowo niewielki, z uwagi na ograniczenia budżetowe i względnie wysoki udział rolnictwa w tworzeniu PKB). Równocześnie kraje te charakteryzowały się mniejszymi rynkami wewnętrznymi (a zatem niższymi możliwościami kompensacji zmian) i słabszą pozycją na arenie międzynarodowej. Wyraźne związki zachodziły w zakresie stóp realnego efektywnego kursu walutowego, długookresowej stopy procentowej oraz stopy bezrobocia. Szczególnie charakterystyczny był związek ze stopą bezrobocia, wzrost tej stopy wiązał się z wyższym poziomem finansowego wsparcia rolnictwa. Pogorszenie sytuacji na rynku pracy uruchamiało dodatkowe transfery. Nie dotyczyło to wprost zmian w koniunkturze (PKB), gdyż te nie wykazywały takiego związku. Zatem dopiero ich głębszy charakter, prowadzący do zmian na rynku pracy, uruchamiał taki transfer. Podobny związek był widoczny w zakresie stóp procentowych. Ich wyższy poziom, oznaczający pogorszenie w dostępie do rynkowych środków finansowych (np. w postaci kredytów), prowadził do zwiększenia finansowego wsparcia. Był to niejako substytut ograniczenia dostępu do rynkowych środków zewnętrznych za pośrednictwem środków budżetowych, a także od konsumentów poprzez stosowane regulacje.

Tabela 1.4. Współczynniki korelacji pomiędzy miernikami opisującymi poziom wsparcia a warunkami makroekonomicznymi w latach 1990-2012

Wyszczególnienie	Wzrost gospodarczy (PKB)	Stopa inflacji	Długookresowa stopa procentowa	Realny efektywny kurs walutowy	Stopa bezrobocia	Deficyt budżetowy
Wsparcie cenowe (MPS)	-0,005	-0,052	0,763	-0,572	0,852	-0,181
PSE	0,105	-0,031	0,589	-0,844	0,747	0,106
NPCp	0,013	-0,007	0,686	-0,756	0,803	-0,024
CSE (proc.)	-0,149	0,067	-0,629	0,814	-0,808	-0,066
TSE (proc. PKB)	-0,200	0,124	0,909	-0,428	0,849	-0,437

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 1.1.

Brak istotnej zależności pomiędzy CSE a inflacją wskazuje, iż poziom cen w rolnictwie nie był tak silnie powiązany z polityką antyinflacyjną. W początkowych latach w części państw miało miejsce pogorszenie konkurencyjności

<sup>60</sup> A. Woś, *Konkurencyjność wewnętrzna...*, op. cit., s. 30.

krajowych warunków na skutek wzrostu kursu walutowego, co spotykało się z kontrakcją w postaci dopłat do eksportu<sup>61</sup>. W dalszej perspektywie instrument ten został w znacznym stopniu wyeliminowany i dominujące znaczenie odgrywały zmiany zachodzące na rynkach wewnętrznych. Wskaźnik korelacji był na niskim poziomie. Wyższy poziom zależności był odnotowywany w latach 1990-1996, kiedy rosnące ceny krajowe zmuszały do stosowania odpowiednio wysokich refundacji. Stopniowa redukcja podtrzymywania cenowego osłabiła rolę refundacji eksportowych, co znalazło odzwierciedlenie w ich malejącym udziale w PSE.

### 1.5. Zakończenie

W latach 1990-2012 w krajach wysoko rozwiniętych utrzymane zostało *status quo* w poziomie i dysproporcjach wsparcia sektora rolnego. Równolegle jednak zachodziły bardzo znaczne zmiany w strukturze transferów budżetowych, a także w polityce gospodarczej oraz warunkach makroekonomicznych. Można zauważyć, iż występowało wiele przesłanek wskazujących na synchronizację zmian w finansowym wsparciu rolnictwa tak, aby dostosować się do prowadzonej polityki gospodarczej (w zakresie struktury i narzędzi). Realizacja opcji stabilizacyjnej i związana z nią presja na redukcję stopy inflacji, a w dalszej perspektywie deficytu budżetowego, znalazła swoje odzwierciedlenie w dopuszczeniu do szybszego spadku cen produktów rolnych oraz rozwieraniu nożyc cenowych, szczególnie w latach 1990-1996, poprzez odchodzenie od podtrzymywania cenowego na rzecz dopłat bezpośrednich (zwłaszcza w UE, USA). Pozwoliło to na lepsze zrównoważenie rynków wewnętrznych i względne zmniejszenie kosztów polityki wsparcia na skutek spadku tych wydatków w PKB.

Poziom wsparcia rolnictwa w badanych krajach został w dużej mierze wyizolowany od bieżących przekształceń otoczenia makroekonomicznego, a w szczególności wpływu zmian koniunkturalnych na wysokość deficytu budżetowego, zmian PKB oraz stopy inflacji. Pozwalało to prowadzić działania długofalowe i utrzymanie trwałych tendencji w zakresie realokacji zasobów. Wysoki stopień zneutralizowania czynników zewnętrznych był charakterystyczny dla rozwiązań występujących w UE, USA i Japonii. Sprzyjał temu malejący udział rolnictwa w tworzeniu PKB. Silniejsze wahania były widoczne w zakresie czynników zewnętrznych w stosunku do krajowego systemu gospodarczego, związanych z kształtowaniem warunków wymiany międzynarodowej (kursu walutowego). Oznaczało to elastyczne reagowanie systemu wsparcia na zmiany warunków cenowych w wymianie handlowej.

---

<sup>61</sup> A. Czyżewski, P. Kułyk, *Mechanizmy wsparcia...*, op. cit.

Koncepcja finansowego wsparcia rolnictwa w latach 1990-2012 bazowała na założeniu o konieczności ustabilizowania warunków zewnętrznych, makroekonomicznych dla jej właściwego stanowienia. Było to po części pokłosiem zasad Konsensusu Waszyngtońskiego i doświadczeń poprzednich okresów. W zdecydowanej większości rozważanych krajów utrzymywano dominację opcji stabilizacyjnej. W efekcie mieliśmy do czynienia z redukcją stopy inflacji i ograniczeniem deficytów budżetowych. Uzyskanie korzystnych efektów w tym zakresie, a zwłaszcza stopy inflacji, kształtowało pozytywne przekształcenia w relacjach z rolnictwem. Jednak dały o sobie znać liczne efekty uboczne obejmujące spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego oraz nadal wysoki poziom bezrobocia, choć jego wielkość nieznacznie się obniżyła.

Nastąpiło odejście od modelu jednostrumieniowego dopływu nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa za pośrednictwem kanału cenowego na rzecz wielostrumieniowych przepływów w coraz większym stopniu ukierunkowanych transferów od podatników do producentów rolnych. Jeżeli jednak bliżej przyjrzeć się temu procesowi, to można zauważyć, iż nastąpiło względne zbliżenie poziomów tej nadwyżki na skutek wzrostu kosztów przesyłu produktów rolnych pomiędzy poszczególnymi rynkami krajowymi. Proces globalizacji, zwiększając obrót w ujęciu międzynarodowym, spowodował wzrost kosztów takiego procesu i przechwytywanie nadwyżki ekonomicznej konsumenta przez pośredników przesyłających produkty rolne, a także rolników z określonych obszarów geograficznych w wyniku wzrostu cen produktów rolnych. Wskazuje to także, iż korzyści otrzymywane przez producentów rolnych w coraz większym stopniu zależą od sprawności systemu instytucjonalnego, redystrybuującego dochody od podatników do producentów rolnych.

Choć nastąpiły znaczące przekształcenia w strukturze, a przede wszystkim instrumentarium oddziaływania, to w łącznym rozrachunku nie mieliśmy w badanym okresie do czynienia ze wzrostem znaczenia tego elementu. Można nawet zauważyć, iż w warunkach globalizacji takie działania stały się coraz bardziej powszechne. Także mechanizm rynkowy stał się istotnym czynnikiem dokonującym transferu nadwyżki do rolnictwa, zmieniając relacje cenowe między produktami rolnymi a innymi dobrami. Niewątpliwie proces globalizacji zmienił warunki, w jakich następują transfery nadwyżki ekonomicznej do sektora rolnego, jednak nie podważył samej konieczności tego procesu. Można także zauważyć, iż rola państw narodowych w zakresie polityki sektorowej, a także oddziaływania na warunki makroekonomiczne nie uległa osłabieniu.

Prowadzona ocena przepływu nadwyżki ekonomicznej brutto do sektora rolnego wykazuje liczne ograniczenia. Wiele z dotychczasowych miar uległo degradacji w wyniku procesów globalizacji i liberalizacji. Warta podkreślenia

jest konieczność właściwej interpretacji stosowanej wyceny nadwyżki przepływającej między sektorami, a także źródeł jej powstawania. Istniejące dysproporcje zarówno w relacjach cenowych, a także bezpośrednich retransferów od podatników do rolników są nadmiernie przypisywane do interwencjonizmu rynkowego. Wiele z tych ograniczeń ma wymiar obiektywny, gdyż nie jest możliwe czytelne rozdzielenie efektów interwencjonizmu od zmian wynikających z niedoskonałości alokacji rynkowej.

Zbliżone znaczenie w czasie miały zmiany zachodzące w poziomie bezrobocia. Przedstawione relacje wskazują jednak, iż czynniki wewnętrzne związane z danym obszarem gospodarczym wykazywały nadal ważną rolę, kształtując wielkość i strukturę transferów. Sytuacja zmieniała się wraz z malejącą zdolnością do absorpcji pracy z rolnictwa. Należy wskazać także na istotne znaczenie realnego kursu walutowego. Kraje utrzymujące wysoki poziom kursu walutowego odnotowywały zmniejszenie wielkości retransferów kierowanych do sektora rolnego. W konsekwencji jednak należy zauważyć, iż w ujęciu międzynarodowym wielkość tych retransferów była relatywnie wyższa na skutek przewartościowanego kursu walutowego. Z drugiej strony, mieliśmy do czynienia ze spadkiem konkurencyjności cenowej produktów rolnych i wzrostem niebezpieczeństwa zmniejszenia ich produkcji, a w konsekwencji także obniżenia poziomu retransferów do sektora rolnego.

Przekształcenia w strukturze finansowego wsparcia i akcentowanie różnych paradygmatów rozwojowych rolnictwa nie wpłynęło na zmiany w dysproporcjach pomiędzy poziomami retransferów finansowych w państwach wysoko rozwiniętych. Mechanizm retransferu nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa został utrzymany. Mimo zachodzących przemian i zmiany paradygmatów w polityce rolnej, kluczowe ułomności mechanizmu rynkowego nadal muszą być rozwiązywane za pośrednictwem polityki rolnej. Podstawowe sprzeczności wynikające z naturalnych uwarunkowań produkcji rolnej i specyfiki zaangażowanych w niej czynników produkcji pozostają również aktualne. Można nawet zauważyć, iż negatywne efekty alokacji rynkowej uległy w wyniku procesu globalizacji uwypukleniu. Przymus konsumpcji żywności jest jednak powszechny. Stąd zwiększenie niestabilności czynników zewnętrznych związanych z występowaniem globalnych zagrożeń i gwałtownymi wahaniami relacji cenowych na rynkach globalnych, a także skala tych zagrożeń tworzą wyraźne oczekiwanie w stosunku do działań mających na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom, względnie łagodzenie ich skutków. Zmianie podlegają natomiast paradygmaty w rozwoju rolnictwa i w polityce rolnej, a także w instrumentarium oddziaływania.

## 2. Zmiany priorytetów i paradygmatów zachodzące w ramach strategii rozwojowych sektora rolnego w UE na tle globalnym

### 2.1. Wprowadzenie

Globalny kryzys żywnościowy z lat 2007-2008 doprowadził do wyraźnego ożywienia dyskusji na temat pożądanых strategii rozwojowych rolnictwa na świecie. Wspólnota międzynarodowa zastanawia się, jak zaspokoić potrzeby żywieniowe świata w sytuacji rosnącej presji demograficznej, zmian klimatycznych i postępującej degradacji środowiska naturalnego. Wskazuje się, że wyżywienie ludności świata w 2050 roku wymagać będzie wzrostu produkcji rolnej o 70%<sup>62</sup>. Równocześnie eksperci podkreślają, że zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w długim okresie czasu nie będzie możliwe bez rozwoju rolnictwa zrównoważonego, tj. takiego, które w sposób racjonalny wykorzystuje dostępne zasoby naturalne.

Idee rolnictwa konkurencyjnego i wielofunkcyjnego, zapewniającego równocześnie bezpieczeństwo żywnościowe, ochronę środowiska i szereg innych pożądanых społecznie dóbr, usiłuje realizować na swoim obszarze Unia Europejska (UE). Paradygmat wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich od niemal dwóch dekad stanowi podstawę ideową Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) UE. W ostatnim okresie nowe wyzwania związane z adaptacją do zmian klimatu i ochroną różnorodności biologicznej doprowadziły do ponownego wyeksponowania celów środowiskowych WPR. W debacie na temat przyszłości polityki pojawiły się nowe argumenty wskazujące na zasadność i potrzebę wspierania środowiskowych dóbr publicznych w ramach polityki rolnej<sup>63</sup>. Niektórzy zaczęli mówić nawet o konieczności formalnego przejścia do paradygmatu dóbr publicznych<sup>64</sup>.

Popierane przez UE idee rolnictwa zrównoważonego i wielofunkcyjnego stają się podstawowym punktem odniesienia w szerszym dyskursie na temat roli rolnictwa w XXI wieku. Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa wzywa do oparcia strategii rozwojowych sektorów rolnych na programach agroekologicznych (*agro-ecology*) i klimatycznych (*climate-*

---

<sup>62</sup> *Global Agriculture Towards 2050. How to Feed the World 2050*, Food and Agriculture Organization, Rome 2009.

<sup>63</sup> *A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists*, 18 November 2009, Brussels, <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>.

<sup>64</sup> V. Zahrnt, *The Public Goods Paradigm and the EU's Common Agricultural Policy*, Global Subsidies Initiative – International Institute for Sustainable Development, 17 May 2010.

-*smart agriculture*)<sup>65</sup>. Jest to szczególnie trudne wyzwanie dla krajów rozwijających się. Dla większości z nich wciąż podstawowym celem jest zwiększanie wydajności w rolnictwie, kwestie ochrony środowiska i klimatu schodzą na dalszy plan. Również dla niektórych państw rozwiniętych zwrot w stronę polityki rolno-środowiskowej nie jest oczywisty. Na tym tle podejście UE mogłoby wydawać się niezwykle postępowe, jednak polityka w rzeczywistości realizowana przez UE rodzi wątpliwości, czy mamy do czynienia ze wzmocnieniem rolnictwa wielofunkcyjnego na terenie Europy. Podkreśla się, że zmiany wprowadzone na lata 2014-2020 nie mają charakteru rewolucyjnego, wręcz przeciwnie, niektóre z nich uznawane są za krok wstecz<sup>66</sup>.

Celem pracy jest omówienie ewolucji priorytetów i paradygmatów unijnej polityki rolnej na tle globalnym. Zmiany wprowadzone ostatnio do WPR mogą mieć potencjalnie duży wpływ zarówno na kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego, jak i rolnictwa światowego. Warto więc przyjrzeć się bliżej czynnikom, które warunkują wybór określonych priorytetów, jak i zastanowić się, na ile i w jaki sposób opracowana strategia rozwojowa UE odpowiada na nowe wyzwania, przed jakimi stoi obecnie sektor rolny. Rozdział otwierają rozważania teoretyczne poświęcone dynamice zmian paradygmatów w politykach publicznych. Ta część rozdziału wprowadza do dyskusji na temat zasadniczych czynników warunkujących ewolucję ram koncepcyjnych WPR i jej priorytetów. Kolejny podrozdział poświęcony jest omówieniu głównych paradygmatów w politykach rolnych współczesnych państw. Zaprezentowane są tutaj ramy, założenia koncepcyjne oraz programy realizowane w ramach każdego z wyodrębnionych paradygmatów. Druga, zasadnicza część pracy naświetla ewolucję paradygmatów i priorytetów w ramach WPR. Szczególna uwaga poświęcona jest ostatniej reformie WPR na lata 2014-2020. Rozdział kończą konkluzje.

## **2.2. Zmiany paradygmatów w politykach publicznych**

Przez paradygmat rozumie się zazwyczaj ramy kognitywne i koncepcyjne, które określają sposób rozumienia świata, podejście do definiowania problemów, jak i wyobrażenia na temat tego, jak świat powinien funkcjonować. Odnosząc tę definicję do polityk publicznych, należy podkreślić, że idee i założenia normatywne wynikające z paradygmatu determinują nie tylko wybór celów polityki, ale również instrumenty ich realizacji. Wartości, normy i przekonania wpływające

---

<sup>65</sup> *FAO calls for “paradigm shift” towards sustainable agriculture and family farming*, 29 September 2014, Rome, <http://www.fao.org/news/story/en/item/250148/icode/>.

<sup>66</sup> *Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?*, A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 99, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014, s. 9.

na interpretację określonych sytuacji i problemów oraz na kierunki podejmowanych działań określone są także niekiedy mianem ram referencyjnych w politykach publicznych (*référentiel d'action publique*)<sup>67</sup>. Paradygmaty czy ramy referencyjne ułatwiają aktorom funkcjonowanie w obszarze danej polityki i jako takie nie poddają się łatwo zmianom. Często mylnie reformy polityki oraz zmiany w instrumentarium polityki utożsamiane są ze zmianą paradygmatu. Jednak nie każda reforma i nie każda zmiana instrumentów polityki oznacza zmianę sposobów myślenia o podstawowych założeniach i celach polityki.

Rodzaje zmian w ramach polityk publicznych opisał szerzej Hall<sup>68</sup>. Wyróżnił on trzy typy zmian:

- a) zmianę pierwszego rzędu (*first-order change*), która oznacza niewielkie modyfikacje i dostosowania w obszarze danej polityki;
- b) zmianę drugiego rzędu (*second-order change*), w czasie której dochodzi do zastąpienia jednego instrumentu stosowanego w ramach danej polityki innym instrumentem;
- c) zmianę trzeciego rzędu (*third-order change*), w trakcie której następuje fundamentalna zmiana założeń i celów polityki czy, inaczej, przyjęcie nowego paradygmatu.

Tylko w przypadku zmiany trzeciego rzędu można mówić o zmianie paradygmatu polityki. Według Halla kluczową rolę w takiej zmianie odgrywa proces społecznego uczenia się. Zmiana paradygmatu rozpoczyna się od anomalii: wydarzenia, które nie jest zgodne z przyjętymi założeniami i które unaocznia niepowodzenie polityki w rozwiązywaniu określonych problemów. W ramach procesu społecznego uczenia się aktorzy zbierają informacje o niepowodzeniach polityki w radzeniu sobie z pojawiającymi się anomaliami. Jednak dopiero zakumulowane anomalie prowadzą do kryzysu i zastąpienia jednego paradygmatu drugim<sup>69</sup>.

Wyróżnić można dwa modele zmian paradygmatów. Pierwszy model przyjmuje logikę Kuhna, zgodnie z którą zmiana paradygmatu następuje gwałtownie, jako nagłe zerwanie z przeszłością. Drugi model, preferowany przez większość badaczy społecznych, opisuje zmiany paradygmatów jako proces ewolucyjny<sup>70</sup>. W ramach zmian ewolucyjnych następuje włączanie nowych idei i rozwiązań do dominującego paradygmatu. Dochodzi więc raczej do prze-

---

<sup>67</sup> G. Skogstad, V.A. Schmidt, *Introduction: Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics*, [w:] *Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics*, G. Skogstad, V.A. Schmidt (eds), University of Toronto Press, 2011, s. 8.

<sup>68</sup> P.A. Hall, *Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy-making in Britain*, "Comparative Politics" 1993, s. 275-296.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> G. Skogstad, V.A. Schmidt, *Introduction...*, op. cit.

kształcenia paradygmatu istniejącego, a nie do jego odrzucenia i przyjęcia całkowicie nowych ram ideowych dla polityki. Innymi słowy, rozwój paradygmatu jest w tym ujęciu następującą nieustannie rekonfiguracją poprzednich struktur poznawczych i normatywnych. Warto w tym miejscu wspomnieć, że niektóre polityki bardziej niż inne rozwijają się w wyraźnej zależności od ścieżki wcześniejszych wyborów (*path dependency*). Dotyczy to szczególnie polityk o charakterze redystrybucyjnym, które uprzywilejowują określone grupy społeczno-zawodowe. Tworząc przywileje ekonomiczne (renty) i przypisując je określonej grupie beneficjentów decydenci przyczyniają się do pojawienia się zjawiska zależności od ścieżki. Beneficjenci polityk redystrybucyjnych nie tylko niechętnie rezygnują z przyznanych im wcześniej przywilejów, ale również aktywnie – i najczęściej skutecznie – poszukują nowych korzyści o charakterze ekonomicznym (*rent-seeking*)<sup>71</sup>. Tym samym, w przypadku takich polityk bardzo trudno odejść całkowicie od przyjętych wcześniej sposobów rozwiązywania określonych problemów.

Zarówno w modelu rewolucyjnym, jak i ewolucyjnym zmiany paradygmatów uzależnione są od spełnienia określonych warunków. Nowe idee i koncepcje muszą pojawić się w dyskursie publicznym. Konieczne jest także otwarcie się struktur sieciowych polityki (*policy networks*). Struktury sieciowe, jako pewne układy formalnych i nieformalnych powiązań instytucjonalnych między aktorami rządowymi i aktorami społecznymi, determinują wyniki polityczne<sup>72</sup>. Ich zamknięcie, tj. wykluczenie określonych grup aktorów z obszaru danej polityki, utrudnia wprowadzanie zmian. Zmiany ograniczane są wówczas najczęściej do niewielkich modyfikacji, głównie zmian stosowanych instrumentów oraz ich komponentów, czyli do zmian pierwszego lub drugiego rzędu. Zmiana trzeciego rzędu wymaga wprowadzenia do sieci współpracy nowych aktorów z nowymi ideami, co najczęściej uwarunkowane jest zmianami ram instytucjonalnych polityki. Generalnie, możliwości zmian są większe, jeśli władza jest rozproszona – w takiej sytuacji łatwiej o przesunięcie równowagi na korzyść koalicji aktorów, którzy kwestionują zasadność utrzymywania *status quo*. Jeśli jednak władza jest skoncentrowana, kontestatorom brak odpowiednich środków, by złamać monopol w obszarze danej polityki<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> A. Krueger, *The political economy of the rent-seeking society*, "The American Economic Review" 1974, Vol. 64(3), s. 291-303.

<sup>72</sup> R.A. Rhodes, *Policy network analysis*, "The Oxford Handbook of Public Policy", R.E. Goodin, M. Moran, M. Rein (eds), Oxford University Press, 2006.

<sup>73</sup> A. Silke, H. Kriesi, *The Network Approach*, [w:] *Theories of the Policy Process*, P. Sabatier (ed.), Second Edition, Westview Press, Boulder 2007, s. 145.



### 2.3. Główne paradygmaty w politykach rolnych współczesnych państw

Polityki rolne współczesnych państw bazują na różnych paradygmatach. Niektóre państwa realizują strategie rozwojowe wykorzystując podejścia i koncepcje kilku różnych paradygmatów równocześnie. Najczęściej wyróżnia się cztery paradygmaty polityki rolnej w państwach uprzemysłowionych: a) paradygmat rolnictwa zależnego (zw. także pomocy państwa), b) paradygmat rolnictwa konkurencyjnego, c) paradygmat rolnictwa wielofunkcyjnego, d) paradygmat rolnictwa globalnego<sup>74</sup>. Ich charakterystykę przedstawia tabela 2.1.

W rzeczywistości dochodzi do nakładania się na siebie paradygmatów. Paradygmat rolnictwa wielofunkcyjnego, wskazując na potrzebę interwencjonizmu państwa, bazuje na racjonalności argumentów paradygmatu zależności. Z kolei realizacja podstawowych założeń paradygmatu rolnictwa konkurencyjnego warunkuje przejście do paradygmatu rolnictwa globalnego.

Wskazane paradygmaty wyodrębnione zostały głównie w oparciu o odniesienia do roli państwa w gospodarce. Realizowane strategie rozwojowe można jednak dzielić również odnosząc się do sposobów postrzegania roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie. Biorąc to kryterium pod uwagę, wyróżnić można dwa paradygmaty – paradygmat produktywizmu oraz paradygmat postproduktywizmu. Nie są to jednak paradygmaty funkcjonujące niezależnie od ram koncepcyjno-ideowych paradygmatów wyodrębnionych w oparciu o ocenę pożądanego zakresu i kierunków interwencjonizmu państwa w gospodarce.

Produktywizm był dominującym paradygmatem w pierwszych dekadach po zakończeniu II wojny światowej. Kładł nacisk na zwiększanie produktywności rolnictwa oraz poziomu produkcji rolnej w oparciu o intensywne metody produkcji. Ze względu na podkreślaną potrzebę szerokiego zakresu interwencjonizmu państwa był często łączony, a nawet utożsamiany z paradygmatem zależności. Wsparcie państwa było bezpośrednio powiązane z wielkością produkcji i z tym, co rolnik produkuje. Realizacja paradygmatu doprowadziła do uprzemysłowienia rolnictwa oraz wysokiego stopnia specjalizacji i koncentracji produkcji rolnej. Równocześnie skutkiem takiej polityki była rosnąca degradacja środowiska naturalnego<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> T. Josling, *Competing paradigms in the OECD and their impact on the WTO agricultural talks*, [w:] *Agricultural policy for the 21st century*, L.G. Tweeten, S.R. Thompson (eds), Iowa State University Press, 2002, s. 245-264; w polskiej literaturze przedmiotu paradygmaty polityk rolnych analizowała m.in. A. Zawojska, *Paradygmaty dla współczesnego rolnictwa – protekcjonizm kontra liberalizm*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G: Ekonomika Rolnictwa” 2006, nr 92(2), s. 62-72.

<sup>75</sup> T. Marsden, A. Morley, *Current food questions and their scholarly challenges: creating and framing a sustainable food paradigm*, [w:] *Sustainable Food Systems: Building a New Paradigm*, T. Marsden, A. Morley (eds), Routledge, New York 2014.

Tabela 2.1. Paradygmaty polityk rolnych

Paradygmaty rolnictwa	Charakterystyka sektora	Realizowane priorytety
Zależnego (pomocy państwa)	Chronicznie niskie dochody w rolnictwie, niestabilność i niedoskonałość rynków rolnych, zmienność plonów, trudności w osiągnięciu równowagi rynkowej, brak zdolności konkurowania bez pomocy państwa.	Wsparcie pośrednie i bezpośrednie dochodów rolniczych, wsparcie cen na rynkach rolnych, protekcyjna polityka handlowa, kontrolowanie podaży, zapewnienie odpowiedniego poziomu produkcji rolnej.
Konkurencyjnego	Rolnictwo nie różni się zasadniczo od innych sektorów gospodarki, w związku z tym nie wymaga specjalnego traktowania, praca w rolnictwie może przynosić przeciętne lub ponadprzeciętne dochody bez ingerencji państwa.	Liberalizacja polityki rolnej i handlowej, ograniczanie interwencjonizmu do siatki bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych, rynek i wolny handel narzędziami zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego.
Wielofunkcyjnego	Rolnictwo dostarcza nie tylko żywność, ale również szereg innych dóbr i usług o dużym znaczeniu społecznym (ochrona środowiska i zasobów naturalnych, zachowanie żywności obszarów wiejskich/dziedzictwa kulturowego wsi, utrzymywanie krajobrazów wiejskich), które nie są odpowiednio wynagradzane przez rynek. Dochody z rolnictwa są zbyt niskie, by zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.	Wspieranie wszystkich istotnych funkcji rolnictwa i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności wynagradzanie rolników i mieszkańców wsi za dostarczanie dóbr o charakterze publicznym; inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną wsi.
Globalnego	Rolnictwo zorientowane na konsumenta i jego zróżnicowane potrzeby, sektor rolny jest tylko jednym z elementów globalnego łańcucha żywnościowego, interwencja państwa na rynkach rolnych nie jest wskazana.	Określenie standardów w zakresie jakości i bezpieczeństwa żywności ( <i>food safety</i> ), odpowiednich ram prawnych dla relacji kontraktowych między podmiotami łańcucha żywnościowego.

Źródło: T. Josling, *Competing paradigms in the OECD and their impact on the WTO agricultural talks*, [w:] *Agricultural policy for the 21st century*, L.G. Tweeten, S.R. Thompson (eds), Iowa State University Press, 2002, s. 253-259.

Produktywizm był najczęściej uzasadniany potrzebą osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego. Idący z nim w parze paradygmat zależności (określany także mianem paradygmatu pomocy państwa) opierał się z kolei na założeniu o wyjątkowości sektora rolnego. Specjalne traktowanie rolnictwa zostało zinstytucjonalizowane na poziomie międzynarodowym poprzez wyłączenie tego sektora gospodarki z negocjacji o liberalizacji handlu w ramach GATT<sup>76</sup>. Dopiero w drugiej połowie lat 80. rolnictwo zostało włączone do roz-

<sup>76</sup> C. Daugbjerg, A. Swinbank, *Explaining the health check: the budget, WTO, and multifunctional policy paradigm revisited*, Paper presented at the 109th Seminar of the EAAE in Viterbo, Italy, 20-21 November 2008.

mów o uwolnieniu handlu<sup>77</sup>. W tym samym okresie zakwestionowano również otwarcie praktyki rolne oparte na intensywnych metodach produkcji. Mimo wszystko niektóre kraje świata wciąż realizują strategie oparte na logice rolnictwa przemysłowego. Równocześnie większość państw uprzemysłowionych rozwija polityki rolne wokół paradygmatu zakładającego konieczność interwencji państwa w rolnictwie, pomimo malejącej roli rolnictwa w tworzeniu produktu narodowego brutto oraz w zatrudnieniu.

Negatywne doświadczenia wynikające z realizacji polityk opartych na przemysłowym modelu rolnictwa doprowadziły do pojawienia się w dyskursie publicznym idei postproduktywizmu. Postproduktywizm jako przeciwieństwo produktywizmu kładzie nacisk na ograniczenie interwencji państwa na rynkach rolnych oraz na rozwijanie praktyk rolnych przyjaznych środowisku naturalnemu<sup>78</sup>. Jako taki postproduktywizm jest odpowiednikiem paradygmatu wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Interwencja państwa, zgodnie z ideą postproduktywizmu, powinna być skierowana na promowanie systemu rolnictwa zrównoważonego, ochronę środowiska i dostarczanie dóbr publicznych. Jak się wskazuje, dla pozytywnych efektów zewnętrznych generowanych przez rolnictwo i łączonych z takimi dobrami publicznymi, jak konserwacja przyrody czy ochrona habitatów, krajobrazów wiejskich, klimatu, rynek nie znajduje odpowiedniego odbicia w cenach. Z tego względu bez wsparcia państwa poziom produkowanych przez rolnictwo dóbr publicznych będzie niższy niż wynikałoby to ze społecznego popytu<sup>79</sup>. Przedstawiony zakres wartości przypisanych rolnictwu sugeruje więc chęć zachowania wyjątkowej roli tego sektora, widać jednak zmianę w sposobie uzasadnienia działań interwencyjnych państwa.

Pojawienie się paradygmatu postproduktywizmu nie oznacza jednak końca paradygmatu produktywizmu. Obecnie paradygmat produktywizmu występuje w nowych odsłonach i ma się bardzo dobrze. Niektórzy mówią nawet o odmfo-

---

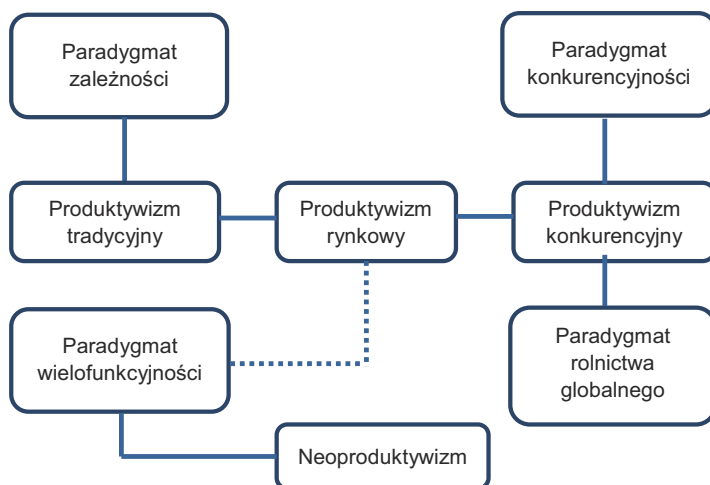
<sup>77</sup> Co ciekawe, ostatnie badania pokazują, że – pomimo założenia o wyjątkowości – sektor rolny nie był wcale traktowany w sposób szczególny na tle innych działów gospodarki. Jak wskazuje Thies, sektor przemysłowy był subsydiowany w podobny sposób i w równie wysokim stopniu jak sektor rolny. Zob. C.G. Thies, *The declining exceptionalism of agriculture: identifying the domestic politics and foreign policy of agricultural trade protectionism*, "Review of International Political Economy" 2014, w druku, s. 1-21.

<sup>78</sup> R.J. Burton, G.A. Wilson, *The rejuvenation of productivist agriculture: the case for 'cooperative neo-productivism'*, [w:] *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture*, R. Almås, H. Campbell (eds), "Research in Rural Sociology and Development" 2012, Vol. 18, Emerald Group Publishing, s. 51-72.

<sup>79</sup> R. Baum, J. Śleszyński, *Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, t. XI, z. 2, s. 19-23.

dzonej wersji produktywizmu (*rejuvenated productivism*)<sup>80</sup>. Rośnie również poparcie dla protekcjonistycznych polityk rolnych i handlowych. Nie tylko kraje uprzemysłowione prowadzą rozbudowane programy interwencji w rolnictwie. Zwrot w stronę takich polityk zaobserwować można również w wielu krajach rozwijających się, które przez lata prowadziły politykę dyskryminacji producentów rolnych. Bez wątpienia wpływ na ten zwrot miał globalny kryzys żywnościowy z lat 2007-2008. Tylko nieliczne państwa realizują liberalne polityki rolne w oparciu o paradygmat konkurencyjności i założenie, że bezpieczeństwo żywnościowe można osiągać za pomocą liberalizacji międzynarodowego handlu rolnego (głównie Australia, Nowa Zelandia i USA). Nowe formy produktywizmu występują jednak zarówno w ramach polityk protekcjonistycznych, jak i polityk liberalnych. Badacze wyróżniają „produktywizm konkurencyjny”, „produktywizm rynkowy” i „neoproduktywizm”<sup>81</sup>. Relacje oraz zależności między produktywizmem w różnych odślonach i paradygmatami wyodrębnionymi na podstawie roli państwa w gospodarce prezentuje rysunek 2.1.

Rysunek 2.1. Paradygmaty polityk rolnych a produktywizm w rolnictwie



Źródło: opracowanie własne.

Produktywizm konkurencyjny opiera się na ideologii neoliberalnej. Jego celem jest osiągnięcie wysokiej produktywności rolnictwa za pomocą zaawansowanych technologii i konsolidacji gospodarstw rolnych. Państwa realizujące taką strategię stawiają na deregulację i wolną konkurencję, która z rynku usunąć ma słabe, nierentowne gospodarstwa rolne na rzecz najbardziej wydajnych.

<sup>80</sup> R.J. Burton, G.A. Wilson, *The rejuvenation...*, op. cit., s. 51-72.

<sup>81</sup> Ibidem, s. 55.

Rząd podejmuje aktywne działania na rzecz zapewnienia odpowiednich ram dla konkurencji oraz konsolidacji w sektorze rolnym.

Produktywizm rynkowy również nawiązuje do ideologii neoliberalnej. Sprowadza się do realizacji strategii rozwojowej rolnictwa w oparciu o przynoszącą dochody intensyfikację oraz specjalizację i koncentrację produkcji rolnej. Inaczej jednak niż w przypadku produktywizmu konkurencyjnego, produktywizm rynkowy nie stanowi formalnej strategii rządowej. Jest promowany przede wszystkim przez samych producentów rolnych i duże firmy sektora rolno-spożywczego, które nie zgadzają się ze środowiskowymi ograniczeniami nakładanymi na produkcję. Państwo nie podejmuje działań blokujących realizację takich strategii rozwojowych, na dodatek może w tym samym czasie promować postproduktywizm czy koncepcje rolnictwa wielofunkcyjnego, odcinając się oficjalnie od działań prowadzących do intensyfikacji produkcji w sektorze.

Neoproduktywizm z kolei zakłada możliwość pogodzenia produktywizmu z ideami rolnictwa wielofunkcyjnego<sup>82</sup>. Niekiedy opisywany jest jako bardziej umiarkowana bądź bardziej zrównoważona forma produktywizmu<sup>83</sup>. Wskazuje się w tej koncepcji na takie systemy produkcji rolniczej, jak rolnictwo integrowane, rolnictwo precyzyjne, tj. stosujące środki ochrony roślin i nawozy przy wykorzystaniu technologii komputerowych i satelitarnych, czy rolnictwo ekologiczne. Niektórzy badacze mają jednak wątpliwości, czy neoproduktywizm jest rzeczywistą próbą zintegrowania celów produkcyjnych z celami środowiskowymi. Dotychczasowe praktyki wskazują, że jest on raczej tylko drobną modyfikacją praktyk, które opierały się na przemysłowym modelu rolnictwa<sup>84</sup>.

Wszystko wskazuje na to, że sektor rolny będzie znajdować się pod coraz większą presją, by zwiększać poziom produkcji rolnej w oparciu o najbardziej efektywne metody produkcji. Wydaje się więc, że polityki oparte na różnych wersjach produktywizmu będą w najbliższych dekadach dominować. W niektórych regionach świata realizacja takich polityk nie wymaga żadnych modyfikacji czy przeformułowania paradygmatów dominujących. W innych krajach, bardziej przywiązanych do idei rolnictwa zrównoważonego, polityki produktywistyczne będą współwystępować z programami realizacji określonych celów środowiskowych i społecznych.

---

<sup>82</sup> K. Rønningen, A. Renwick, R. Burton, *Western European approaches to and interpretations of multifunctional agriculture and some implications of a possible neo-productivist turn*, [w:] *Rethinking Agricultural...*, op. cit., s. 73-97.

<sup>83</sup> R.J. Burton, G.A. Wilson, *The rejuvenation...*, op. cit., s. 55.

<sup>84</sup> D. Anderson, *Productivism and ecologism: changing dis/courses in TVET*, [w:] *Work, learning and sustainable development*, Springer Netherlands, 2009, s. 35-57. Podobne opinie wyrażają również pozarządowe organizacje ekologiczne.

## 2.4. Ewolucja paradygmatów i priorytetów w ramach WPR

Podstawy ideowe WPR ukształtowane zostały w okresie między 1955 a 1962 rokiem. Państwa członkowskie wspólnie z instytucjami wspólnotowymi określiły wówczas cele polityki oraz zasady jej funkcjonowania<sup>85</sup>. Podstawowym punktem odniesienia była podkreślana po II wojnie światowej potrzeba zwiększenia produktywności rolnictwa i zapewnienia w ten sposób bezpiecznych dostaw żywności dla społeczeństw państw członkowskich. Równie istotnym celem było doprowadzenie do wzrostu dochodów rolniczych. Zdecydowano, że osiągnięcie tych celów nie jest możliwe bez aktywnej roli państwa. W pierwszym okresie swojego funkcjonowania WPR opierała się więc na protekcyjnistej polityce handlowej i rozbudowanych działaniach interwencyjnych na rynkach rolnych.

Paradygmat produktywizmu stanowił podstawę ideową WPR co najmniej do 1992 roku, do momentu przyjęcia pierwszej głębokiej reformy polityki<sup>86</sup>. Wspólnota podjęła wówczas kluczową decyzję o obniżkach cen interwencyjnych na rynkach rolnych oraz o wprowadzeniu dopłat bezpośrednich rekompensujących rolnikom dochody utracone w wyniku zmniejszonego wsparcia cenowego. Bezpośrednie wsparcie dochodów rolniczych postrzegane było jako instrument zniekształcający rynek w mniejszym stopniu niż ceny interwencyjne. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku zajęto się także problemem strukturalnych nadwyżek żywności oraz niepokojącymi konsekwencjami środowiskowymi intensyfikacji rolnictwa w Europie. W wyniku tych działań przyjęto pierwsze programy rolno-środowiskowe oraz środki ograniczające produkcję (m.in. poprzez odłogowanie ziemi rolnej). Jednak wciąż brakowało wyraźnych dowodów na to, że UE realizuje nową politykę rolną zintegrowaną z szerszymi celami społecznymi i środowiskowymi. Przykładowo, obszar pozostawiony w produkcji wciąż mógł być intensywniej uprawiany, tak by rolnik mógł zrekompensować sobie straty wynikające z odłogowania<sup>87</sup>.

Punktem zwrotnym na drodze do przyjęcia paradygmatu wielofunkcyjności była deklaracja z Cork, zaakceptowana przez państwa członkowskie UE w 1996 roku<sup>88</sup>. W deklaracji określono 10-punktowy program rozwoju obszarów

---

<sup>85</sup> A. Fearn, *The History and Development of the CAP 1945-1990*, [w:] *The Common Agricultural Policy*, Ch. Ritson, D. Harvey (eds), Second Edition, CAB International, Wallingford 1997.

<sup>86</sup> P.H. Feindt, *Policy-learning and Environmental Policy Integration in the Common Agricultural Policy, 1973-2003*, "Public Administration" 2010, Vol. 88(2), s. 300.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> T. Mölders, *Multifunctional Agricultural Policies: Pathways towards Sustainable Rural Development?*, "International Journal of Sociology of Agriculture and Food" 2014, Vol. 21(1), s. 97-114.

wiejskich oraz wskazano na nowe funkcje rolnictwa. Wielofunkcyjność powiązana została ze zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich. Wskazano równocześnie na obszary wymagające publicznego wsparcia – zarządzanie zasobami naturalnymi, ochronę różnorodności biologicznej oraz podtrzymywanie i ochronę krajobrazu kulturowego wsi. Do instytucjonalizacji nowego paradygmatu doszło w 1999 roku, wraz z przyjęciem Agendy 2000. Utworzono wówczas drugi filar WPR, poświęcony w całości polityce rozwoju obszarów wiejskich. Środki finansowe przyznane na realizację działań na rzecz obszarów wiejskich były stosunkowo niewielkie w porównaniu z wydatkami na pierwszy filar (wsparcie cenowe i dopłaty bezpośrednie). Jednak kolejne reformy miały, zgodnie z założeniami, prowadzić do stopniowego zwiększania nakładów na rozwój obszarów wiejskich poprzez modulację (przesuwanie środków z pierwszego do drugiego filara).

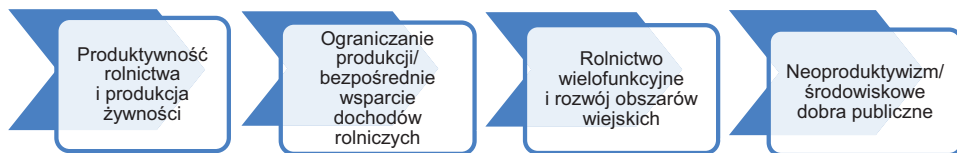
Celem kolejnych reform WPR, przeprowadzonych w pierwszej dekadzie XXI wieku, było nie tylko zwiększenie wagi rozwoju obszarów wiejskich, ale również zwiększenie prorolniczej i prośrodowiskowej orientacji polityki. W 2003 roku UE podjęła decyzję o oddzieleniu płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*). Stopniowo też zmniejszono rolę instrumentów interwencji rynkowej. Równocześnie rolnicy zobowiązani zostali do spełnienia określonych wymogów, w tym środowiskowych, by otrzymywać płatności bezpośrednie (*cross-compliance*). Głębszą integrację celów środowiskowych z WPR uzasadniały dodatkowo nowe wyzwania związane z walką ze zmianami klimatu. Poprzednio potrzeba włączenia celów środowiskowych do WPR uzasadniana była głównie negatywnymi skutkami działalności rolniczej na środowisko (negatywne efekty zewnętrzne)<sup>89</sup>. Po uświadomieniu możliwości dostarczania przez rolnictwo środowiskowych dóbr publicznych (pozytywnych efektów zewnętrznych) doszło do wzmocnienia uzasadnień na rzecz wspierania rolnictwa.

Omówiona szerzej w przedostatnim rozdziale reforma WPR z 2013 roku każe jednak mieć wątpliwości, czy wykorzystywana retoryka dóbr publicznych jest czymś więcej niż tylko wygodnym źródłem legitymizowania niemałych wydatków rolnych w UE. Przyjęte rozwiązania wydają się kierować politykę rolną UE raczej w stronę neoproduktywizmu, nie w stronę wielofunkcyjności rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Ewolucję priorytetów i paradygmatów podsumowuje rysunek 2.2.

---

<sup>89</sup> P.H. Feindt, *Policy-learning...*, op. cit., s. 297.

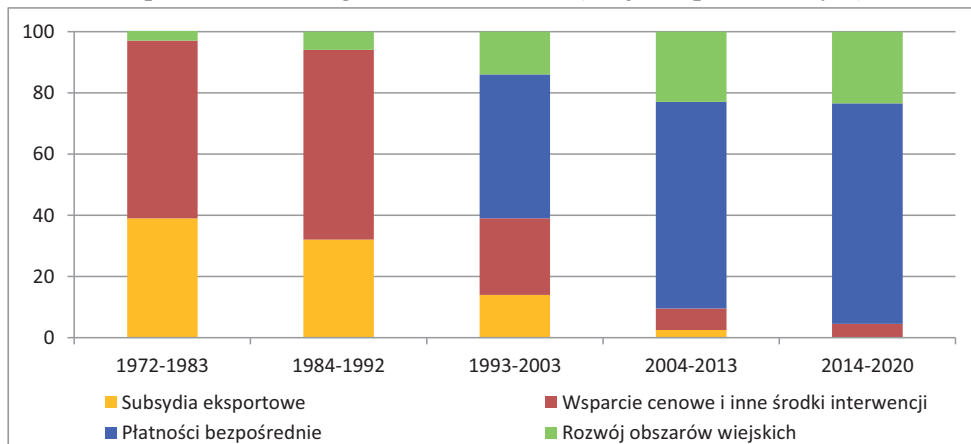
Rysunek 2.2. Ewolucja priorytetów i paradygmatów w ramach WPR



Źródło: opracowanie własne.

Ewolucję priorytetów WPR potwierdza również struktura wydatków budżetowych (wykres 2.1). Przez pierwsze trzy dekady funkcjonowania polityka rolna Wspólnoty opierała się przede wszystkim na wsparciu cenowym, subsydiach eksportowych i innych środkach interwencji rynkowej. Wsparcie dla obszarów wiejskich było minimalne, przeznaczano na te cele środki Sekcji Orientacji budżetu rolnego oraz część środków Sekcji Gwarancji. Było to jednak tylko dodatkowe źródło wsparcia dla producentów rolnych. W okresie 1993-2003 nastąpiło przesunięcie środków wsparcia cenowego i przeznaczanego na refundacje wywozowe na rzecz płatności bezpośrednich. Wyraźnie wzrosły też nakłady na rozwój obszarów wiejskich, choć nadal stanowiły tylko 14% wydatków WPR. Tendencja spadkowa wsparcia cenowego i eksportowego utrzymała się w kolejnym analizowanym okresie (od 2004 do 2013). Wzrosło przy tym istotnie znaczenie płatności bezpośrednich w strukturze wydatków. Zwiększyły się też, choć w znacznie mniejszym stopniu, nakłady na rozwój obszarów wiejskich (z 14 do 23% budżetu WPR).

Wykres 2.1. Porównanie wydatków WPR w poszczególnych okresach w podziale na kategorie ekonomiczne (w ujęciu procentowym)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Komisji Europejskiej za lata 1972-2013 oraz dokumentów UE w sprawie ram finansowych na lata 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm).



Na tym tle budżet WPR przyjęty na okres 2014-2020 wydaje się być wyjątkowy w tym sensie, że odchodzi od obserwowanej wcześniej tendencji zwiększania wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Po raz pierwszy na cały okres programowania UE zakłada mniej więcej taką samą pulę środków na drugi filar WPR jak w okresie poprzednim. Natomiast zdecydowanie rośnie udział płatności bezpośrednich w strukturze wydatków (w związku z dalszym ograniczaniem instrumentów interwencji rynkowej i całkowitym wycofaniem się ze stosowania refundacji wywozowych).

## 2.5. Determinanty zmian w ramach WPR

Zaobserwowane w połowie lat 90. ubiegłego wieku przejście od paradygmatu zależności do paradygmatu wielofunkcyjności w ramach WPR nie było zmianą rewolucyjną. Była to zmiana polegająca na przededefiniowaniu starych podstaw ideowych polityki i dopasowaniu instrumentów do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych i politycznych<sup>90</sup>. W literaturze przedmiotu nie brakuje jednak opinii, że reformy te nie wykroczyły poza zmiany pierwszego i drugiego rzędu, a więc niewielkie modyfikacje polityki poprzez zmiany jej instrumentów. Niektórzy wskazują wprost, że nie doszło do zmiany paradygmatu. Ich zdaniem w ramach WPR nadal realizowany jest paradygmat zależności rolnictwa, tyle że pod inną nazwą<sup>91</sup>.

Wspólna Polityka Rolna jest rzeczywiście polityką niezwykle trudną do reformowania. Mówi się nawet o charakterystycznej dla WPR inklinacji w stronę status quo (*status quo bias*)<sup>92</sup>. Nawet jeśli dochodzi do przyjęcia nowych propozycji i rozwiązań, ich kształt i kierunki determinowane są w sposób zasadniczy wcześniejszymi decyzjami i wyborami. Bardzo trudno przyjąć rozwiązania, które zmieniłyby całkowicie logikę funkcjonowania polityki (*path dependency*)<sup>93</sup>. Inklinacji WPR w stronę *status quo* sprzyjają specyficzne rozwiązania instytucjonalne oraz uprzywilejowana pozycja lobby rolnego w systemie politycznym UE. Te uwarunkowania doprowadziły niektórych badaczy do przyjęcia tezy o koniecz-

---

<sup>90</sup> I. Garzon, *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2006.

<sup>91</sup> E. Rieger, *Agricultural Policy: Constrained Reforms*, [w:] *Policy-Making in the European Union*, H. Wallace, W. Wallace (eds), Oxford University Press, 2005; C. Daugbjerg, A. Swinbank, *Explaining the health check...*, op. cit.

<sup>92</sup> J. Pokrivcak, Ch. Crombez, J.F.M. Swinnen, *The Status Quo Bias and Reform of the Common Agricultural Policy: Impact of Voting Rules, the European Commission and External Changes*, "European Review of Agricultural Economics" 2006, Vol. 33(4), s. 562-590.

<sup>93</sup> A. Kay, *Path dependency and the CAP*, "Journal of European Public Policy" 2003, Vol. 10(3), s. 405-420.

ności pojawienia się istotnej presji z zewnątrz, by zmiany i reformy WPR były w ogóle możliwe<sup>94</sup>.

W ostatnim okresie charakter i waga czynników wpływających na kierunki rozwoju WPR uległy jednak zmianie. Rośnie presja wewnątrz UE, by politykę reformować. Można zaobserwować stopniowe zmiany w układach relacji między instytucjami i aktorami zaangażowanymi w proces tworzenia, wdrażania i oceny polityki. W strukturach sieciowych (*policy networks*), obok aktorów związanych z tradycyjnymi interesami rolniczymi, pojawili się nowi aktorzy, którzy promują alternatywną wizję rozwoju polityki. Równocześnie zmieniają się uwarunkowania zewnętrzne funkcjonowania WPR. Presja z zewnątrz, związana najpierw z wymogami GATT<sup>95</sup>, a następnie Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO), miała fundamentalne znaczenie przy przyjmowaniu reform WPR w latach 90. XX wieku oraz w pierwszej dekadzie XXI wieku. Fiasko Rundy z Ad-Dauby doprowadziło jednak do osłabienia znaczenia WTO w procesie reformowania polityki. Obecnie istotniejszą rolę odgrywają inne czynniki zewnętrzne. Poniżej zaprezentowane zostaną główne czynniki o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, które wpłynęły na omawianą ewolucję paradygmatów i priorytetów WPR.

### ***Nowi aktorzy w strukturach sieciowych WPR***

Przez długi czas sieci współpracy w ramach WPR obejmowały ograniczony krąg aktorów. Współpraca opierała się na modelu korporacyjnym, który zakładał sektorową segmentację powiązań rządu i zorganizowanych grup interesu, zarówno na poziomie Wspólnoty Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich. Kluczowymi elementami w przyjętym modelu były: zinstytucjonalizowany dialog państwa z przedstawicielami danego sektora oraz podejmowanie decyzji na zasadzie konsensusu. Rząd przyznawał wybranej organizacji związkowej, najczęściej najsilniejszej oraz o najbardziej homogenicznych preferencjach, monopol na reprezentowanie interesów sektora, licząc w zamian na pomoc w programowaniu i wdrażaniu polityk<sup>96</sup>. W obszarze WPR rolę tę przejęły dwa największe związki rolnicze – COPA-COGECA<sup>97</sup>. Oba związki rozpoczęły ścisłą współpracę z Komisją Europejską, która odpowiedzialna była za przygotowywanie propozycji aktów prawnych, oraz z Radą Ministrów ds. Rolnictwa,

---

<sup>94</sup> J. Pokrivcak, Ch. Crombez, J.F.M. Swinnen, *The Status Quo...*, op. cit.

<sup>95</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade* – Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu.

<sup>96</sup> P.C. Schmitter, G. Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage, London 1979.

<sup>97</sup> COPA – Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych, COGECA – Generalny Komitet Spółdzielni Rolniczych Unii Europejskiej.

która podejmowała ostateczne decyzje. Komitety COPA-COGECA współpracowały również z Parlamentem Europejskim, jednak w mniejszym zakresie ze względu na wyłącznie konsultacyjną rolę tej instytucji w procesach legislacyjnych w pierwszych dekadach funkcjonowania polityki.

Istota i mechanizmy współpracy korporacyjnej instytucji europejskich z COPA-COGECA polegały na wspólnym, wykluczającym udział podmiotów trzecich, określaniu i negocjowaniu celów oraz instrumentów polityki rolnej. Uprzywilejowaną pozycję komitetów instytucjonalizowały rolnicze grupy doradcze – organy ustanowione na mocy formalnej decyzji z 1962 roku i wspomagające prace Komisji Europejskiej. W pierwszych dekadach funkcjonowania WPR COPA-COGECA były jedynymi rolniczymi organizacjami zapraszany przez Komisję na posiedzenia grup doradczych. Dopiero pod koniec lat 80. minionego wieku, w związku z kryzysem budżetowym we Wspólnocie oraz niepokojącymi skutkami społecznymi i środowiskowymi protekcjonizmu rolnego, doszło do załamania monopolu COPA-COGECA<sup>98</sup>. Komisja podjęła współpracę z mniejszymi organizacjami rolniczymi, które konkurowały z COPA-COGECA oraz zacieśniła kontakty z ugrupowaniami spoza sektora rolnego. Mimo wszystko interesy rolnicze wciąż były bardzo mocno reprezentowane w Radzie, co ograniczało możliwości wprowadzenia radykalnych zmian do polityki. Również komisja ds. rolnictwa Parlamentu Europejskiego okazała się miejscem, w którym bardzo uważnie wsłuchiowano się w głos rolników. W związku z objęciem WPR procedurą współdecydowania na mocy Traktatu Lizbońskiego można było spodziewać się dalszego wzmocnienia siły głosu rolników w procesie decyzyjnym.

Skandale ze skażoną żywnością, postępująca degradacja środowiska naturalnego, negatywne konsekwencje protekcjonizmu handlowego oraz utrzymujące się problemy dochodowe w rolnictwie (pomimo rosnących wydatków budżetowych na WPR) prowadziły jednak do delegitymizowania korporacyjnych wzorów współpracy. Wskazane skutki funkcjonowania WPR sprawiły równocześnie, że zainteresowanie udziałem w procesie kształtowania unijnej polityki rolnej wyraźnie wzrosło w dekadzie lat 90. XX wieku. Grupy otwarcie krytykujące WPR rozpoczęły regularną współpracę z instytucjami europejskimi (głównie z Komisją Europejską, ale również z komisjami parlamentarnymi zajmującymi się ochroną środowiska i bezpieczeństwem żywności), co w efekcie doprowadziło do odrzucenia produktywizmu i przyjęcia idei wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> A. Jones, J. Clark, *The Modalities of European Union Governance. New Institutional Explanations of Agri-Environmental Policy*, Oxford University Press, 2001, s. 79-99.

<sup>99</sup> Formalnym potwierdzeniem procesu modernizowania anachronicznych struktur sieciowych WPR była decyzja Komisji z 1998 roku o rozszerzeniu składu grup doradczych zajmują-

Obecnie konsultacje społeczne w obszarze WPR wychodzą poza zagadnienia związane wyłącznie z dochodami rolników i funkcjonowaniem rynków rolnych. Waga aktorów i interesów niezwiązanych bezpośrednio z sektorem rolnym wzrosła w sposób zauważalny. W strukturach sieciowych WPR istotną rolę zaczęły odgrywać zarówno narodowe i ponadnarodowe organizacje środowiskowe oraz grupy działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jak i środowiska naukowe, instytuty badawcze i think-tanki<sup>100</sup>. Propozycje i koncepcje formułowane przez naukowców niejednokrotnie stanowiły punkt odniesienia dla Komisji w procesie przygotowywania propozycji reform dla WPR<sup>101</sup>. Sieci ekspertów i instytuty naukowe zaczęły w sposób pośredni wspierać Komisję również w jej zadaniach związanych z procesem ewaluacji polityki. Wprowadzenie na początku XXI wieku do procesu legislacyjnego obowiązkowych ocen wpływu (*impact assessment*) wzmocniło wyraźnie tendencje do pluralizowania struktur sieciowych WPR.

Od początku XXI wieku, w związku z przyjęciem przez UE polityki przeciwdziałania skutkom zmian klimatycznych, waga interesów środowiskowych w obszarze WPR wzrosła dodatkowo. Można wyróżnić dwa typy organizacji środowiskowych zaangażowanych w sprawy WPR. Organizacje pierwszego typu popierają polityki oparte na paradygmacie wielofunkcyjności rolnictwa i zrównoważonym rozwoju. Wskazują równocześnie, że konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu wsparcia dla całej produkcji rolnej wytwarzanej w sposób przyjazny środowisku, tym samym popierają kontynuację polityki zależności rolnictwa od wsparcia publicznego<sup>102</sup>. Działacze tych organizacji współpracują ze sobą w ramach Europejskiej Inicjatywy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju w Sektorze Rolnym (*European Initiative for Sustainable Development in Agriculture*). Ta ponadnarodowa sieć współpracy utworzona została w 2004 roku pod patronatem ówczesnej komisarz ds. rolnictwa Mariann Fischer Boel oraz Josepha Daula, ówczesnego przewodniczącego komisji ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich Parlamentu Europejskiego. Objęła krajowe orga-

---

nych się WPR. Dodatkowo Komisja wskazała w decyzji, że w razie potrzeby do prac grup zapraszane mogą być również podmioty nie wymienione explicite w decyzji. W rezultacie już w 1998 roku w grupach doradczych pojawiły się organizacje środowiskowe oraz stowarzyszenia działające na rzecz mieszkańców wsi. Utworzono ogólną grupę doradczą ds. WPR, grupę ds. zdrowia i bezpieczeństwa produktów rolnych, grupę ds. rozwoju obszarów wiejskich oraz grupę ds. środowiska i rolnictwa.

<sup>100</sup> K. Kosior, *Environmentalists, Researchers and Bloggers in the CAP-Policy Networks*, „Copernicus Journal of Political Studies” 2014, No. 1 (w druku).

<sup>101</sup> K. Kosior, *Koncepcje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 5-6, s. 85-104.

<sup>102</sup> K. Kosior, *Environmentalists...*, op. cit.

nizacje rolnośrodowiskowe, takie jak francuskie stowarzyszenie FARRE (*Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement*), organizację FILL z Luksemburga (*Fördergemeinschaft Integrierte Landbewirtschaftung*), FLN z Niemiec (*Fördergemeinschaft Nachhaltige Landwirtschaft*), brytyjską organizację LEAF (*Linking Environment and Farming*), szwedzki związek *Olding i Balans* oraz austriackie stowarzyszenie OAFIP (*Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Integrierten Pflanzenschutz*)<sup>103</sup>.

Drugi typ organizacji środowiskowych aktywnych w obszarze WPR funkcjonuje poza sektorem rolnym i prezentuje bardziej progresywne stanowisko. Organizacje te podkreślają, że rolnicy powinni być wynagradzani za dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych, nie za produkcję żywności. Podobnie jak organizacje pierwszego typu, organizacje drugiego typu postulują odejście od intensywnego modelu rolnictwa na rzecz polityki zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych, jednak odrzucają koncepcję wspierania całości produkcji integrowanej. Jedynie te praktyki związane z produkcją integrowaną, które przyczyniają się do ochrony różnorodności biologicznej, przeciwdziałania skutkom zmian klimatu i zachowania pejzaży wiejskich w UE powinny być wspierane ze środków publicznych. Do pozarządowych organizacji środowiskowych tego typu zaliczyć można:

- Międzynarodową Radę Ochrony Ptaków (*BirdLife International*),
- Światowy Fundusz na Rzecz Przyrody (*WWF – World Wide Fund for Nature*),
- Europejskie Biuro Ochrony Środowiska (*European Environmental Bureau*),
- Europejskie Centrum na rzecz Ochrony Przyrody (*European Centre for Nature Conservation*),
- Europejskie Partnerstwo Wodne (*European Water Partnership*),
- Europejskie Forum na rzecz Ochrony Przyrody i Pasterstwa (*European Forum on Nature Conservation and Pastoralism*),
- Międzynarodową Federację Ruchów na rzecz Rolnictwa Ekologicznego, Grupa UE (*International Federation of Organic Agriculture Movements – EU Group*) oraz
- Europejską Organizację Właścicieli Ziemi (*European Landowners' Organisation*)<sup>104</sup>.

Progresywne organizacje środowiskowe zaangażowały się niezwykle aktywnie w debatę na temat przyszłości WPR po 2013 roku. Możliwości wpływu tych organizacji na kształtowanie agendy reform unijnej polityki rolnej wzrosły w związku ze wspomnianymi zmianami w składzie rolniczych grup doradczych

---

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Ibidem.

Komisji. Od 2004 roku przewodniczącym rolniczej grupy ds. środowiska był przewodniczący Międzynarodowej Rady Ochrony Ptaków. Organizacja ta, wraz z innymi stowarzyszeniami środowiskowymi i grupami naukowców, w 2009 roku przedstawiła rozbudowany program reform unijnej polityki rolnej, uwzględniający nowe wyzwania związane ze zmianami klimatu i ochroną różnorodności biologicznej<sup>105</sup>. Te wyzwania stanowiły i wciąż stanowią podstawowy punkt odniesienia w określaniu priorytetów przyszłej WPR. Choć organizacje środowiskowe podkreślają również wagę bezpieczeństwa żywnościowego, wskazują równocześnie, że bezpieczeństwo to powinno być zagwarantowane w długim okresie, a więc w oparciu o zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych (wody, gleby). Za badaniami naukowców wskazują, że ograniczona bioróżnorodność ekosystemów prowadzi do pogorszenia warunków do produkcji żywności<sup>106</sup>.

W rezultacie zintensyfikowanych działań organizacji środowiskowych Komisja Europejska zaadoptowała koncepcję wspierania środowiskowych dóbr publicznych w ramach WPR. Można więc stwierdzić, że aktorzy spoza sektora rolnego uzyskali realny wpływ na kształtowanie agendy reform unijnej polityki rolnej. W dalszych etapach cyklu tworzenia polityki wpływ nowych aktorów był jednak zdecydowanie mniejszy. Progresywne organizacje środowiskowe nie zdołały zacieśnić kontaktów i relacji z Radą Ministrów ds. Rolnictwa. Organizacje te nie uczestniczyły również w publicznych przesłuchaniach organizowanych przez komisję Parlamentu Europejskiego ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Warto wspomnieć, że zdecydowana większość członków tej komisji w poprzedniej kadencji PE związana była bezpośrednio z rolnictwem (należeli do nich zarówno rolnicy, działacze związków rolniczych, jak i byli ministrowie rolnictwa)<sup>107</sup>. W związku z tym wpływ interesów środowiskowych na właściwym etapie podejmowania decyzji przez Radę i Parlament był zdecydowanie mniejszy niż na etapie ustalania agendy przez Komisję Europejską<sup>108</sup>. Stąd ostateczny kształt przyjętych regulacji prośrodowiskowych został w istotnym stopniu określany sektorowo zorientowanymi i konserwatywnymi preferencjami Rady i preferencjami eurodeputowanych zasiadających w parlamentarnej komisji do spraw rolnych.

---

<sup>105</sup> *Proposal for a new EU Common Agricultural Policy*, BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements – EU Group, WWF – World Wide Fund for Nature, December 2009, <http://cap2020.ieep.eu/vision/NGO-CAP-proposal.pdf>.

<sup>106</sup> K. Prandecki, *Rolnictwo wobec zmian klimatu*, [w:] *Nowa polityka rolna – kontynuacja czy rewolucja?*, A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 99, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014, s. 136.

<sup>107</sup> A. Greer, T. Hind, *Inter-institutional Decision-making: The Case of the Common Agricultural Policy*, „Politics and Society” 2012, No. 31(4).

<sup>108</sup> K. Kosior, *Environmentalists...*, op. cit.

## **WTO, handel rolny i globalny kryzys żywnościowy**

Jak wyżej wspomniano, poprzednie rundy reform WPR były w zasadniczej mierze determinowane wymogami WTO. Podjęte przez UE zobowiązania międzynarodowe doprowadziły do ograniczenia interwencjonizmu na rynkach rolnych, zmniejszenia wysokości stosowanych stawek celnych oraz ograniczenia i następnie wycofania refundacji wywozowych dla producentów rolnych w UE<sup>109</sup>. Zgodnie z wymogami WTO instrumentarium WPR opiera się obecnie niemal w całości na środkach, które nie wpływają w sposób bezpośredni na wymianę handlową i wysokość cen na rynkach rolnych<sup>110</sup>. Wprowadzone w latach 90. ubiegłego wieku i w pierwszej dekadzie XXI wieku zmiany w ramach WPR realizowały zapisy i zobowiązania zawarte w Porozumieniu o Rolnictwie wynegocjowanym w ramach Rundy Urugwajskiej GATT w 1994 roku. Ocena ostatnich dwóch dekad funkcjonowania WPR pozwala stwierdzić, że porozumienie to w sposób wyraźny zwiększyło prorolniczą orientację polityki. Miało też niebagatelny wpływ na przyjęcie przez UE paradygmatu wielofunkcyjności. Do instrumentów nie zniekształcających produkcji i handlu międzynarodowego, obok płatności bezpośrednich niezwiązanych z produkcją, zaliczono również środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ochrony środowiska. Z tego względu pod koniec lat 90. XX wieku utworzono w ramach WPR odrębny filar poświęcony w całości polityce rozwoju obszarów wiejskich i w kolejnych latach stopniowo zwiększano środki przeznaczane na ten cel. Następnie w 2003 roku wprowadzono zasadę oddzielenia płatności od produkcji, pozostawiając ograniczoną możliwość łączenia płatności w najbardziej wrażliwych sektorach.

Negocjacje WTO na temat dalszych reform handlu rolnego i systemów wsparcia dla rolnictwa toczą się obecnie w ramach Rundy Rozwojowej z Ad-Dauhy. Jednak runda dauhańska, zapoczątkowana w 2001 roku, nie przyniosła dotąd żadnego nowego porozumienia w sprawie rolnictwa. Główną przyczyną jest brak porozumienia między krajami rozwiniętymi i krajami rozwijającymi się w sprawie tempa i zakresu liberalizacji, a także możliwości stosowania klauzul ochronnych w handlu rolnym. Kraje rozwijające się oczekują od krajów OECD głębokich obniżek stawek celnych i subsydiów rolniczych, również tych, które nie są związane z decyzjami produkcyjnymi rolników. Równocześnie

---

<sup>109</sup> Jak wspomniano wcześniej, w obecnej perspektywie finansowej (2014-2020) w budżecie rolnym UE nie wyasygnowano już żadnych środków na subsydia eksportowe.

<sup>110</sup> W 1992 roku UE wprowadziła płatności bezpośrednie, które rekompensowały rolnikom wprowadzone obniżki cen interwencyjnych. Płatności były początkowo powiązane z produkcją i jako takie zostały dopuszczone przez WTO tylko do czasowego stosowania. Reforma WPR z 2003 roku doprowadziła jednak do wymaganego przez WTO oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*), wyłączając je w ten sposób z obowiązku redukcji.

odrzucają proponowane dla nich obniżki związanych stawek celnych, wskazując na potrzebę zachowania odpowiedniego poziomu ochrony własnych sektorów rolnych, m.in. za pomocą specjalnych klauzul ochronnych czy ograniczeń w imporcie rolnym. Ta ostatnia kwestia była bezpośrednią przyczyną załamania rozmów w 2008 roku<sup>111</sup>. Próbę ratowania negocjacji wielostronnych podejmowano wielokrotnie, ostatnio w grudniu 2013 roku na Bali. Wszyscy członkowie WTO przyjęli wówczas deklarację, w której zobowiązali się m.in. do uproszczenia procedur wymiany handlowej. Jednak, jak dotąd, nie udało się przyjąć dokumentów pozwalających na wdrożenie porozumienia<sup>112</sup>.

Brak porozumienia pogłębia impas w ramach WTO i osłabia znaczenie tej organizacji w kształtowaniu polityk rolnych państw członkowskich. Obecnie współpraca międzynarodowa w sprawach rolnych znacznie intensywniej rozwija się na poziomie regionalnym<sup>113</sup>. Liczba regionalnych porozumień handlowych (*Regional Trade Agreements*) oraz umów dwustronnych, które zakładają liberalizację handlu rolnego i współpracę w kwestiach związanych z bezpieczeństwem żywnościowym stale rośnie. W związku z tym w ostatnim okresie presja na WPR wynikała bardziej z dynamiki procesów regionalnych zachodzących w różnych częściach świata niż z ustaleń podejmowanych w ramach WTO. W dokumencie wskazującym na wyzwania, przed jakimi stoi WPR, Komisja podkreśliła, że rolnictwo UE znajduje się obecnie w otoczeniu dużo bardziej konkurencyjnym<sup>114</sup>. Wszystko wskazuje na to, że w kolejnych latach konkurencja dla rolnictwa europejskiego również będzie rosła, a istotną rolę w tym procesie odgrywać będzie współpraca rozwijana właśnie w ramach umów regionalnych i dwustronnych.

Obserwowane przesunięcie punktu ciężkości procesów liberalizacyjnych z poziomu globalnego na poziom regionalny zwiększyło poziom niepewności co do kierunków rozwoju i dynamiki międzynarodowego handlu rolnego. W szczególności nie jest jasne, w jakim stopniu zawierane porozumienia regionalne będą w praktyce zgodne z nadrzędnymi zasadami WTO w zakresie liberalizowania

---

<sup>111</sup> Negocjacje w ramach rundy dauhańskiej załamywały się kilka razy, po raz pierwszy w 2003 roku, następnie w 2008 oraz w 2011 roku.

<sup>112</sup> W związku ze sprzeciwem Indii, które walczyły o zachowanie możliwości utrzymania wsparcia cenowego w rolnictwie w kontekście prowadzonych publicznych zapasów żywności na rzecz najbiedniejszych.

<sup>113</sup> K. Kosior, *Rolnictwo w regionalnych porozumieniach handlowych w kontekście wyzwań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa żywnościowego na świecie*, [w:] *Terytorializacja lub funkcjonalizacja: dylematy ugrupowań integracyjnych*, A. Surdej, J. Brzozowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

<sup>114</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, COM/2010/0672 końcowy, 18 listopada 2011 r.



handlu rolnego. Niektórzy obawiają się, że regionalizacja handlu może doprowadzić do wzrostu protekcjonizmów w sektorze rolnym, a także do utraty niektórych rynków. Choć pozycja UE jako jednego z głównych eksporterów żywności w perspektywie średniookresowej nie jest zagrożona, zwłaszcza w związku z rosnącym popytem na żywność na świecie, prognozowana jest zmiana udziału poszczególnych państw i regionów w światowym eksporcie i imporcie rolnym. Zgodnie z przewidywaniami FAO/OECD nastąpi spadek udziału państw OECD, w tym UE, w eksporcie i imporcie niektórych produktów rolnych (tabela 2.2).

Tabela 2.2. Prognozy spadku udziału krajów OECD w światowym eksporcie i imporcie produktów rolnych (średnie udziały w eksporcie i imporcie globalnym w latach 2003-2012 oraz 2013-2022, w proc.)

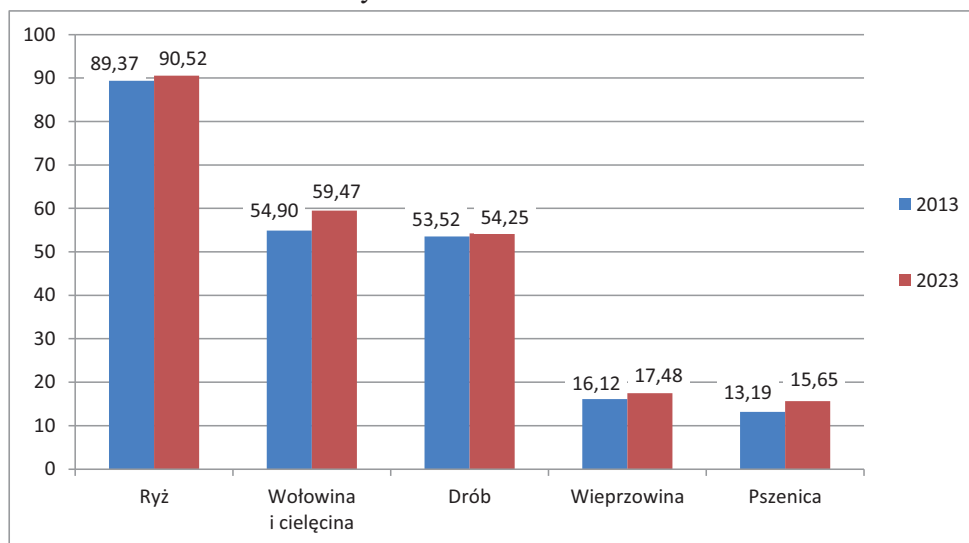
Towar	Eksport		Import	
	2003-2012	2013-2022	2003-2012	2013-2022
Pszenica	66,07	58,59	23,61	21,73
Ryż	12,98	10,33	14,46	13,82
Zboża	62,01	48,78	47,79	38,15
Rośliny oleiste	50,30	46,27	38,79	26,75
Białka zwierzęce	16,54	16,99	62,84	53,19
Wołowina	49,75	47,44	53,21	46,81
Wieprzowina	78,65	83,89	55,08	45,32
Drób	9,86	6,92	24,35	19,59
Baranina	77,49	80,58	41,71	32,92
Ryby	35,99	32,85	59,30	52,56
Mączka rybna	38,14	35,91	41,84	39,72
Olej z ryb	49,52	57,71	90,63	79,85
Masło	83,35	81,00	19,20	15,15
Ser	69,60	64,15	41,51	31,51
Mleko chude w proszku	82,03	89,32	20,20	17,17
Mleko pełne w proszku	69,91	74,56	5,59	2,41
Oleje roślinne	7,74	8,08	29,10	25,26
Cukier	18,72	12,84	26,10	22,29
Bawełna	48,63	50,23	23,91	23,23

Źródło: OECD-FAO *Agricultural Outlook 2013-2022*, OECD-FAO 2013, <http://www.oecd.org/site/oecd-faoagriculturaloutlook/highlights-2013-EN.pdf>, s. 39.

Równocześnie oczekiwany jest wzrost udziału krajów rozwijających się w światowym handlu rolnym, zarówno w eksporcie, jak i imporcie. Wskazuje się, że kraje rozwijające się będą eksportować większość zbóż, ryżu, oleistych, olejów roślinnych, białek zwierzęcych, cukru, drobiu i ryb (wykres 2.2). Już obecnie Ameryka Łacińska, a szczególnie Brazylia, staje się głównym centrum produkcji rolnej i jednym z najważniejszych dostawców produktów rolnych na rynki

światowe<sup>115</sup>. Konkurencja zaostry się w sposób widoczny szczególnie na rynku mięsa. Takie kraje, jak Argentyna, Brazylia, Indie i Tajlandia, w sposób sukcesywny wzmacniają swoją pozycję w międzynarodowym handlu tymi produktami.

Wykres 2.2. Wzrost znaczenia krajów rozwijających się w światowym handlu rolnym – udział krajów rozwijających się w eksporcie wybranych produktów rolnych w 2013 i w 2023 roku



Źródło: OECD-FAO Agricultural Outlook Database, <http://www.oecd.org/site/oecd-faoagriculturaloutlook/database.htm>.

W związku z oczekiwanym wzrostem liczby ludności zdecydowana większość państw rozwijających się nastawiona jest na ekspansję produkcji rolnej. W ostatnim okresie państwa te zwiększają również poziom subsydiowania rolnictwa. Choć wskaźnik wsparcia dla producentów jest tam wciąż generalnie niższy niż w większości państw rozwiniętych i w UE, różnice stopniowo zacierają się<sup>116</sup>. Dodatkowo, wsparcie udzielane rolnikom jest w sposób bezpośredni powiązane z produkcją rolną. Mimo wszystko oczekuje się, że produkcja w tych krajach będzie rosła znacznie wolniej niż konsumpcja. Szczególnie wysoki wzrost popytu na import żywności oczekiwany jest w takich regionach, jak Azja i Afryka.

<sup>115</sup> <http://www.oecd.org/site/oecd-faoagriculturaloutlook/highlights-2013-EN.pdf>.

<sup>116</sup> Przykładowo, w latach 1995-1997 średni wskaźnik wsparcia producentów rolnych w Brazylii był ujemny i wyniósł -12%. W latach 2010-2012 ten sam wskaźnik wyniósł 5%. W Chinach PSE wzrósł odpowiednio z 2 do 15%, w Indonezji z 3 do 19%. Dla porównania, PSE w UE spadł w omawianych okresach z 34% do 19%. Zob. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013, OECD Countries and Emerging Economies*, OECD, Paris 2013.

Potrzeby żywnościowe i skalę problemów związanych z zapewnianiem odpowiednich i dostępnych pod względem cenowym dostaw żywności unaocznili globalny kryzys żywnościowy lat 2007-2008. Dramatyczne wzrosty cen na międzynarodowych rynkach rolnych w sposób bezpośredni zagroziły wówczas światowemu bezpieczeństwu żywnościowemu. Najdotkliwiej sytuację tę odczuły społeczeństwa krajów najbardziej zagrożonych. Do skoków cen przyczyniły się w największym stopniu rosnące ceny paliw, zwiększony popyt na biopaliwa oraz decyzje handlowe niektórych państw<sup>117</sup>. Fluktuacje na międzynarodowych rynkach rolnych oraz następujące po nich wzrosty cen odnotowano również w latach 2010-2011. Od tego czasu ceny rolne pozostają na niezmiennie wysokim poziomie i nic nie zapowiada powrotu do poziomu cen sprzed kryzysu. Ograniczone możliwości produkcyjne rolnictwa na świecie, w połączeniu z rosnącym popytem na żywność, szczególnie na produkty wysokobiałkowe w bogacących się społeczeństwach państw rozwijających się, negatywnie wpływają na poziom bezpieczeństwa żywnościowego na świecie. Dodatkowo negatywnie na stabilność rynków rolnych i produktywność rolnictwa wpływają zmiany klimatu. W niektórych krajach i regionach wzrost temperatur może doprowadzić do czasowego zwiększenia plonów, jednak w długiej perspektywie czasu zmiany klimatu doprowadzą do znacznego pogorszenia warunków prowadzenia działalności rolniczej na świecie<sup>118</sup>.

Strategia rolna UE jest uwarunkowana tymi globalnymi zmianami. Uwzględnia zarówno dynamikę zmian w międzynarodowym systemie handlowym, jak i prognozy dotyczące rosnącego zapotrzebowania na żywność. Stąd w debacie na temat priorytetów WPR po 2013 roku stosunkowo często podkreślana była waga dalszego zwiększania konkurencyjności i wydajności sektora rolnego UE. Równocześnie problemy z zapewnianiem bezpieczeństwa żywnościowego doprowadziły do wzmocnienia w Europie argumentacji na rzecz pełnego wykorzystania potencjału rolnictwa europejskiego<sup>119</sup>. Co istotne, w dokumencie z 2010 roku, który otwierał debatę o przyszłości WPR, podkreślona została waga utrzymania potencjału w zakresie produkcji żywności na obszarze całej UE

---

<sup>117</sup> D. Headey, S. Fan, *Reflections on the Global Food Crisis. How Did It Happen? How Has It Hurt? And How Can We Prevent the Next One?*, "Research Monograph" 2011, Vol. 165, International Food Policy Research Institute.

<sup>118</sup> Niektórzy wskazują nawet, że skutkować to będzie stanem nieustannego kryzysu tego sektora gospodarki w XXI wieku. Zob. J.D. Van der Ploeg, *Agricultural production in crisis*, [w:] *Handbook of rural studies*, P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (eds), SAGE Publications Ltd, 2006.

<sup>119</sup> J. Candel, G.E. Breeman, S.J. Stiller, C. Termeer, *Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate*, "Food Policy" 2014, Vol. 44, s. 47-58.

nie tylko ze względu na potrzebę zapewnienia długotrwałego bezpieczeństwa żywnościowego mieszkańcom Europy, ale także ze względu na potrzebę zaspokojenia wzrastającego popytu na żywność w innych krajach świata<sup>120</sup>. W rezultacie zwiększony nacisk na cele związane z zapewnianiem bezpieczeństwa żywnościowego doprowadził do przesunięcia priorytetów WPR w kierunku nowej odmiany produktywizmu.

## **2.6. Reforma WPR z 2013 roku – ochrona środowiska i neoproduktywizm**

Debata poświęcona WPR po 2013 roku początkowo koncentrowała się na kwestiach ochrony środowiska. Dużą w tym zasługę miały liczne organizacje pozarządowe wzywające do zintegrowania unijnej polityki rolnej z celami polityki klimatycznej i środowiskowej. Jednak, jak wyżej wspomniano, globalny kryzys żywnościowy, eskalacja protekcyjnych handlowych i rosnący popyt na żywność w różnych częściach świata, doprowadziły do przesunięcia uwagi z kwestii środowiskowych na kwestie związane z produkcją rolną i bezpieczeństwem żywnościowym. Porozumienie polityczne między Komisją, Radą i Parlamentem w sprawie WPR osiągnięte zostało w czerwcu 2013 roku. Ostatecznie cztery główne rozporządzenia w sprawie nowej WPR (rozporządzenie o płatnościach bezpośrednich, w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, o środkach rynkowych, horyzontalne) zostały przyjęte w grudniu 2013 roku.

Reforma z 2013 roku potwierdza, że WPR zmieniana jest poprzez dodanie do niej nowych instrumentów, bez odchodzenia od starych ram i założeń koncepcyjno-ideowych. W ostatnim okresie szczególnie widoczne były dwa procesy – chęć wzmocnienia idei wielofunkcyjności rolnictwa poprzez wyeksponowanie koncepcji środowiskowych dóbr publicznych dostarczanych przez ten sektor gospodarki oraz powrót do idei produktywizmu rolnictwa. Idei produktywizmu nie łączono już jednak z paradygmatem pomocy państwa, jak to się działo w pierwszych dekadach funkcjonowania WPR. Produktywizm realizowany w ramach paradygmatu wielofunkcyjności miał być zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju rolnictwa oraz z ideą rolnictwa konkurencyjnego, gdzie wsparcie rynków, choć przewidziane, ograniczone jest do minimum. Szczególną egzemplifikacją realizacji tych idei jest instrument Europejskich Partnerstw Innowacyjnych (EPI), który włączony został do drugiego filara WPR. Zgodnie z założeniami przyjętymi w trakcie ostatniej reformy, EPI – dzięki współpracy sektora rolnego z nauką – mają doprowadzić do zwiększenia produkcji rolnej w oparciu o zrównoważone systemy produkcji. Tym samym ostatnia reforma

---

<sup>120</sup> Komunikat Komisji..., op. cit.

potwierdziła formalnie, że UE zmierza w stronę neoproduktywizmu. Najważniejsze elementy reformy WPR na lata 2014-2020 zaprezentowane są poniżej w zestawieniu z założeniami i priorytetami głównych paradygmatów występujących współcześnie w ramach polityk rolnych.

Tabela 2.3. Priorytety realizowane przez zreformowaną politykę rolną UE

Priorytety	Elementy reformy
Środowiskowe dobra publiczne – paradygmat wielofunkcyjności	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ekologizacja płatności bezpośrednich: wynagradzanie rolników za prowadzenie działalności korzystnej dla środowiska naturalnego i klimatu (30% płatności)</li> <li>▪ przeznaczenie 30% środków drugiego filara na działania rolnośrodowiskowe zakładające realizację ambitniejszych zadań niż działania w ramach ekologizacji płatności bezpośrednich</li> </ul>
Produkcja rolna i produktywność rolnictwa – neoproduktywizm	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wyłączenie małych gospodarstw z wymogu zazieleniania płatności bezpośrednich</li> <li>▪ obowiązek prowadzenia dwóch lub trzech różnych upraw – warunek otrzymania płatności bezpośrednich</li> <li>▪ zwiększenie zakresu stosowania płatności powiązanych z produkcją (<i>recoupling</i>): do 8% lub w niektórych przypadkach do 13% środków krajowych; możliwość udzielenia przez Komisję zgody na wyższy próg dla płatności powiązanych z produkcją</li> <li>▪ dotacje na restrukturyzację w regionach z przewagą małych gospodarstw rolnych</li> <li>▪ wprowadzenie instrumentu Europejskich Partnerstw Innowacyjnych na rzecz rolnictwa wydajnego i zrównoważonego</li> </ul>
Wsparcie dochodów rolniczych – paradygmat zależności	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zwiększenie znaczenia płatności bezpośrednich w systemie wsparcia rolników</li> <li>▪ wsparcie drobnych producentów rolnych – możliwość przyznania większej pomocy w odniesieniu do „pierwszych hektarów”</li> <li>▪ zwiększanie dostępności do środków pomocowych – uproszczony program wsparcia dla drobnych producentów</li> <li>▪ zwiększone wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania</li> </ul>
Liberalizacja rynków rolnych – paradygmat konkurencyjności	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ likwidacja kwot produkcyjnych (mleko, cukier, wino)</li> <li>▪ nowe instrumenty zarządzania kryzysowego, również w ramach drugiego filara (ubezpieczenia od utraty dochodów)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

W rezultacie reformy z 2013 roku doszło nie tylko do przyjęcia koncepcji neoproduktywizmu, ale również do nowego rozłożenia akcentów w ramach realizowanego paradygmatu wielofunkcyjności. W pierwszym filarze pojawiły się instrumenty, które w sposób bezpośredni miały realizować cele środowiskowe. Dotąd działania rolnośrodowiskowe realizowane były zasadniczo przez programy ulokowane w drugim filarze WPR. Wydawać by się mogło zatem, że doszło do potwierdzenia i wzmocnienia paradygmatu wielofunkcyjności w UE. Rolnicy,

by otrzymywać 30% płatności bezpośrednich, muszą spełnić wymóg prowadzenia zróżnicowanych upraw, utrzymywania trwałych użytków zielonych, utrzymywania obszarów proekologicznych lub prowadzić równoważne tym wymogom działania rolnośrodowiskowe. Jednak zgodnie z decyzjami Rady i Parlamentu z wymogów tych wyłączono szereg gospodarstw rolnych. Gospodarstwa mniejsze niż 10 ha nie mają obowiązku dywersyfikacji upraw, z kolei gospodarstwa mniejsze niż 15 ha nie muszą tworzyć obszarów proekologicznych. Decyzja o wyłączeniu małych gospodarstw rolnych z obowiązku ekologizacji każe mieć wątpliwości, czy wprowadzony instrument rzeczywiście będzie służył osiągnięciu celów rolnictwa zrównoważonego, w tym celów związanych z ochroną różnorodności biologicznej i klimatu. Jak się szacuje, z obowiązku zazieleniania wyłączonych zostanie 88% rolników i aż 48% ziemi rolnej w Unii Europejskiej<sup>121</sup>.

Wprowadzenie zielonych płatności do pierwszego filara odbyło się *de facto* kosztem drugiego filara, który w opinii wielu środowisk naukowych skuteczniej realizuje cele rolnictwa zrównoważonego i konkurencyjnego. Ekologizacja płatności bezpośrednich zmniejszyła uzasadnienia dla przesuwania środków z pierwszego do drugiego filara, co w efekcie doprowadziło do utrzymania wydatków na drugi filar do 2020 roku na niezmienionym poziomie. Choć państwa członkowskie otrzymały możliwość przesuwania środków między filarami, transfery możliwe są w obie strony – nie tylko z pierwszego do drugiego filara, ale również z drugiego do pierwszego, co wcześniej nie było w ogóle możliwe. Te decyzje rozszerzają więc możliwości koncentrowania wsparcia na producentach rolnych.

UE zdecydowała się jednak nie tylko na zwiększenie znaczenia płatności bezpośrednich w systemie wsparcia rolnictwa, ale również na rozszerzenie możliwości łączenia ich z produkcją rolną. Jest to wyraźny odwrót od przyjętej wcześniej i w pełni zgodnej z wymogami WTO polityki rozdzielania systemów wsparcia od decyzji produkcyjnych rolników. Można również mówić o odejściu „tylnymi drzwiami” od wcześniejszej generalnej zasady, zgodnie z którą prowadzenie produkcji rolnej nie było w ogóle wymagane dla otrzymywania płatności bezpośrednich. Obecnie gospodarstwa rolne, objęte wymogami zazieleniania, zobowiązane są do prowadzenia dwóch lub trzech różnych upraw. Omówione wyżej elementy reform pozwalają więc mówić o przesunięciu priorytetów w realizowanej przez UE strategii rozwojowej rolnictwa. UE przyjęła bimodalną strategię, w której nacisk położony jest zarówno na pierwotne funkcje rolnictwa związane z produkcją żywności, jak i na dostarczanie przez ten sektor gospodarki środowiskowych dóbr publicznych.

---

<sup>121</sup> G. Pe'er et al., *EU agricultural reform fails on biodiversity*, “Science” 2014, Vol. 344(6188), s. 1090-1092.

## 2.7. Zakończenie

Wyniki ostatniej reformy WPR wskazują, że UE w najbliższych dekadach zmierzać będzie w kierunku neoproduktywizmu. Jest to koncepcja łącząca idee rolnictwa wielofunkcyjnego z ideami rolnictwa wydajnego. O przejściu do neoproduktywizmu świadczy skoncentrowanie wsparcia na producentach rolnych, od których oczekuje się, że będą produkować równocześnie żywność i środowiskowe dobra publiczne. Inną przesłanką wskazującą na modyfikację strategii rozwojowej rolnictwa w UE jest odejście od polityki zwiększania znaczenia drugiego filara WPR.

Można jednak mieć wątpliwości, czy przyjęta strategia rozwojowa będzie mogła być zrealizowana. Zauważyć można wyraźne napięcia w ramach przyjętego paradygmatu. Z jednej strony, wskazuje się na potrzebę rozwoju rolnictwa wydajnego i konkurencyjnego. Z drugiej, podkreśla się konieczność realizacji idei rolnictwa zrównoważonego i – dodatkowo – realizacji przez WPR celów innych polityk (środowiskowej, klimatycznej). Analiza przyjętych przez UE rozporządzeń w obszarze WPR przekonuje, że te cele nie są traktowane jako kompatybilne. W sposobie prezentowania priorytetów widać ukryte założenie, że przyjazne środowisku rolnictwo nie może być równocześnie konkurencyjne, ponieważ jest sprzeczne z podstawowymi ekonomicznymi celami osiągnięcia większej wydajności<sup>122</sup>. W rozporządzeniu horyzontalnym wskazuje się, że przy ocenie skuteczności środków WPR brana będzie pod uwagę w pierwszej kolejności rentowność produkcji żywności, z akcentem na dochód z działalności rolniczej, wydajność rolnictwa i stabilność cen. Dopiero drugim kryterium oceny jest zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych i różnorodność biologiczną. Rozwój obszarów wiejskich jest dopiero trzecim kryterium oceny.

Odnosząc się do ostatniej reformy WPR, warto powtórzyć, że przyjęte instrumenty zazieleniania nie obejmą wielu gospodarstw rolnych i w niewielkim stopniu przyczynią się do realizacji kluczowych celów związanych z ochroną różnorodności biologicznej i ochroną klimatu. Nowy system płatności bezpośrednich został zaprojektowany w taki sposób, by w możliwie najmniejszym stopniu ograniczać realizację zadań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa żywnościowego w Europie i na świecie. Dalszego wzmocnienia paradygmatu neoproduktywizmu można spodziewać się w niedalekiej przyszłości. Czynniki zewnętrzne, w szczególności wysokie i niestabilne ceny na międzynarodowych rynkach rolnych, będą wzmocniać argumenty zwolenników skoncentrowania WPR na tradycyjnych zadaniach rolnictwa. Desygnowany na nowego komisarza

---

<sup>122</sup> T. Mölders, *Multifunctional...*, op. cit.

ds. rolnictwa Phil Hogan z Irlandii nie ukrywał już w pierwszym swoim wywiadzie, że jest zwolennikiem realizacji polityki wspierania produkcji rolnej w ramach WPR. W wywiadzie dla Irish Farmers Union stwierdził: „Będę kontynuować nacisk na znaczenie produkcji rolnej w mojej nowej roli. Europa ponosi odpowiedzialność za wyżywienie samej siebie oraz produkcję żywności dla tych głodujących, którzy nie są zdolni wyprodukować żywności na swe potrzeby” [*I will continue to emphasise the importance of food production in my new role. Europe has a massive responsibility to feed itself, and to produce food for those starving populations unable to meet their demand for food production*]<sup>123</sup>. W związku z tym można podejrzewać, że instrumenty zazieleniania i retoryka dóbr publicznych będą raczej wykorzystywane w celu legitymizowania niemałych wydatków budżetowych na WPR. Wydatkowanie środków publicznych na wspieranie dóbr publicznych jest powszechnie akceptowane przez mieszkańców Europy. Najprawdopodobniej więc UE nadal będzie odnosić się do środowiskowych dóbr publicznych oraz do wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich jako stanu pożądanego, do którego należy dążyć. Głównym jednak priorytetem pozostanie zwiększanie produktywności rolnictwa w związku z często podkreślaną odpowiedzialnością Europy za bezpieczeństwo żywnościowe świata.

---

<sup>123</sup> Cytat za: A. Matthews, *Prospects for the next CAP reform*, 24 September 2014, <http://capreform.eu/prospects-for-the-next-cap-reform/>.



### 3. Implikacje wprowadzenia nowych zasad tworzenia prawa unijnego dla polityki rolnej UE

Rozwój Unii Europejskiej (UE) nie przebiega zgodnie z wybranym modelem teoretycznym. Należy raczej mówić o działaniach instytucjonalnych wprowadzanych przez polityków *ad hoc*, a następnie próbie poszukiwania *ex post* ich wyjaśnienia i w kolejnym etapie – przypisanie przyjętym założeniom teoretycznym<sup>124</sup>. Funkcjonujące obecnie instytucje unijne i regulacje rozwijały się i były modyfikowane stopniowo, jako odpowiedź na bieżące potrzeby i oczekiwania.

Ostatnia reforma Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), decydująca o kształcie tej polityki w latach 2014-2020, oceniana jest jako wypadkowa kompromisów między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. W rezultacie nie przynosi faktycznych zmian w tej polityce, lecz legitymizuje wydatkowanie znaczących środków z budżetu unijnego na sektor rolny oraz korzystne rozwiązania dla jej beneficjentów. Skuteczne funkcjonowanie WPR w nadchodzących latach może jedynie zapewnić odejście od działań typu „prób i błędów”, w zamian za bardziej precyzyjne sformułowanie priorytetów tej polityki i dostosowanie instrumentów oraz środków finansowych.

Czy jest to możliwe? WPR funkcjonuje na zasadzie podejmowania ciągłych prób korygowania zaistniałych błędów wywołanych wcześniejszymi decyzjami politycznymi, które z kolei przyczyniają się do powstawania dalszych błędów i konieczności ponownej korekty. Widoczna jest wyraźna zależność od ścieżki wcześniej dokonanych wyborów (*path dependency*), która determinuje kolejne reformy WPR.

Jednym z głównych czynników warunkujących tę sytuację są uwarunkowania instytucjonalno-polityczne w UE, wpływające na przebieg procesu decyzyjnego. W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione zasady tworzenia prawa unijnego w obszarze rolnictwa po 2009 roku i ich wpływ na kształt reformy WPR w latach 2014-2020.

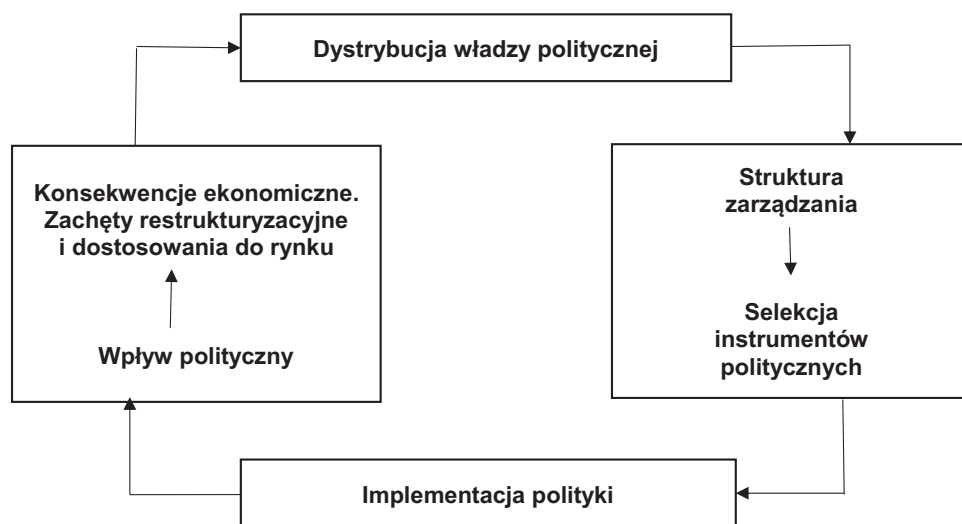
Dość powszechnie spotykany jest, także wśród decydentów, brak zrozumienia związku między zasadami podejmowania decyzji a wynikiem ostatecznych decyzji politycznych. A często jest tak, że wybór procedury tworzenia prawa unijnego decyduje o wyniku głosowania i tym samym o tym, jakie priorytety oraz instrumenty są preferowane w ramach WPR, a także jakie środki finansowe Unia przeznaczy na ich sfinansowanie.

---

<sup>124</sup> G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, 2009.

Zgodnie z teorią wyboru społecznego proces zbiorowego podejmowania decyzji to gra sił ekonomicznych i politycznych oraz interakcji między nimi, zachodzących w określonych warunkach. Schematyczny układ wspomnianego procesu pokazano na rysunku 3.1. Składa się on z kilku podstawowych elementów. Struktura zarządzania określa ramy konstytucyjne, w obrębie których tworzone są reguły prawne, regulacyjne, instytucjonalne oraz wyrażana wolność polityczna, obywatelska i ekonomiczna. Ramy te pozwalają na wyodrębnienie zestawu instrumentów będących funkcją rządowej biurokracji oraz działań zainteresowanych stron. Na tym etapie grupy interesów próbują w różny sposób wpływać na kształt oraz sposób wprowadzania polityk publicznych.

Rysunek 3.1. Proces decyzyjny a konsekwencje ekonomiczne



Źródło: opracowanie własne na podstawie G.C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy. Theory, Analysis and Empirical Applications*, Cambridge University Press, 2011.

Z kolei implementacja polityk może prowadzić do określonych konsekwencji, zamierzonych lub niezamierzonych. Na tym etapie strategiczne postępowanie zarówno publicznych, jak i ekonomicznych aktorów ma znaczenie decydujące. Zawodność rynku w rozumieniu Pareto uzasadnia działania interwencyjne ze strony państwa, szczególnie w przypadku zawodności wynikającej z niepełnej informacji<sup>125</sup>.

<sup>125</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

Uformowanie i/lub implementacja polityk publicznych rozpoczyna etap ich oceny ze wskazaniem zwycięzców i przegranych. Rzeczywisty zasięg stosowanych polityk zależy od indywidualnych motywacji oraz struktury rynku. Konsekwencje ekonomiczne wynikające z polityk mierzy się zazwyczaj wielkością wzrostu gospodarczego oraz jego dystrybucją między poszczególnych graczy<sup>126</sup>.

Państwa członkowskie są dominującymi aktorami procesu decyzyjnego UE, dążąc, przy zachowaniu swej suwerenności, do kształtowania Unii zgodnie ze swymi interesami (zasada międzyrządowości – *intergovernmentalism*). Dlaczego więc decydują się na delegowanie swych kompetencji do wspólnych instytucji? Zakłada się, że sprzyja to wzrostowi efektywności działania i wiarygodności UE. Organizacje ponadnarodowe mogą doprowadzić do redukcji kosztów transakcyjnych, przyspieszyć proces negocjacji oraz doprowadzić do kompromisu. Z kolei na etapie implementacji prawa powinny zapewniać zgodność prawa i działań państw członkowskich z unijnymi<sup>127</sup>.

Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, wprowadził dwie istotne zmiany w zakresie procesu podejmowania decyzji w obszarze rolnictwa, zmieniając równowagę sił między państwami członkowskimi UE a instytucjami unijnymi. Po pierwsze, zwiększył wpływ Parlamentu Europejskiego na proces stanowienia budżetu unijnego, w tym rolnego, poprzez likwidację rozdziału wydatków na obligatoryjne i nieobligatoryjne. Po drugie, zmodyfikował procedury legislacyjne WPR, zastępując procedurę konsultacji procedurą współdecydowania (*co-decision*), zwaną obecnie zwykłą procedurą ustawodawczą, w przeciwieństwie do specjalnej procedury ustawodawczej, tj. procedury konsultacji i zgody. Jedynie instrumenty odnoszące się do stabilizacji cen rynkowych, ceł, programów wsparcia oraz ograniczeń ilościowych pozostają nadal w gestii Rady UE, kształtowane na podstawie propozycji Komisji Europejskiej<sup>128</sup>.

Należy zaznaczyć, że procedura współdecydowania wykorzystywana jest w procesie decyzyjnym UE od 1992 roku, lecz w innych obszarach niż rolnictwo. Zgodnie z tą procedurą zarówno Rada UE, jak i Parlament Europejski są równorzędnymi ciałami legislacyjnymi, dając temu ostatniemu możliwość włączenia się w proces legislacyjny. To istotna zmiana, bowiem dotychczas Parlament miał jedynie prawo wyrażania opinii, która nie była wiążąca dla Rady w procesie stanowienia prawa unijnego (rysunek 3.2).

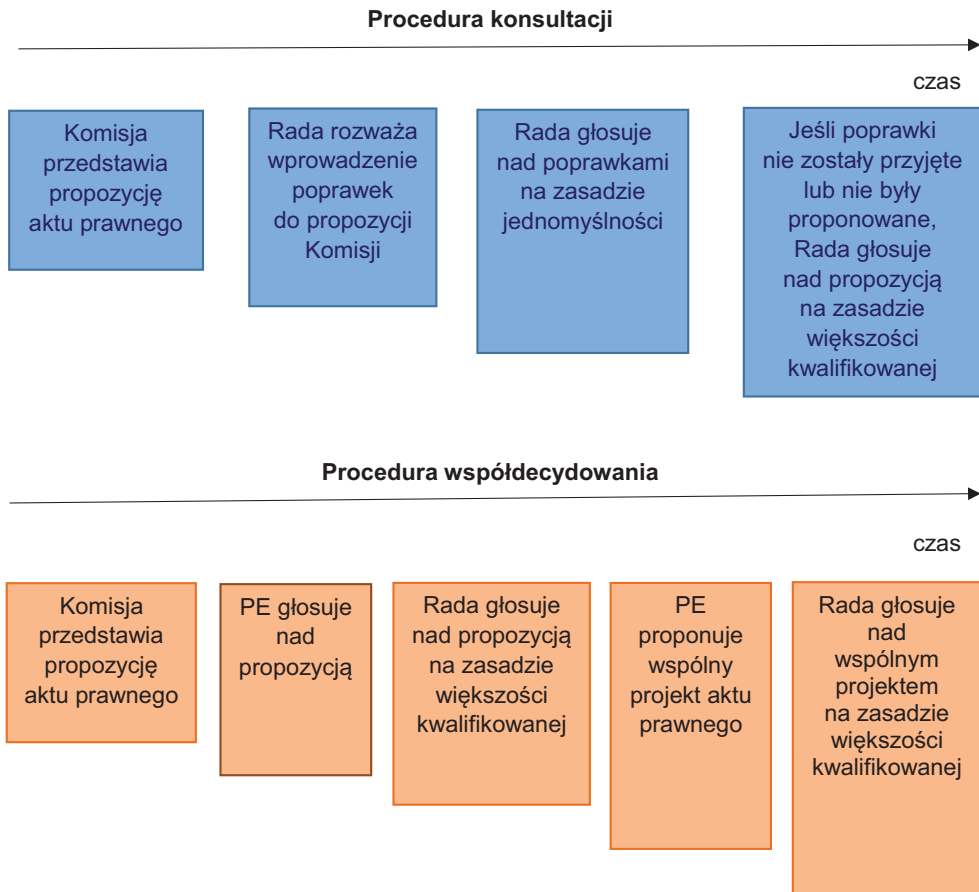
---

<sup>126</sup> G.C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy. Theory, Analysis and Empirical Applications*, Cambridge University Press, 2011.

<sup>127</sup> O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985.

<sup>128</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, EUR-lex Dokument OJ:C:2008:115:0047:0199.

Rysunek 3.2. Poszczególne etapy stanowienia prawa w procesie legislacyjnym przy wykorzystaniu procedur konsultacji i współdecydowania



Źródło: Ch. Crombez, L. Knops, J. Swinnen, *Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure*, "Intereconomics" 2012, Vol. 6, [za:] K. Kosior, *Wpływ procedury współdecydowania na wyniki reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, „Politeja” 2015 (w druku), Uniwersytet Jagielloński.

W świetle wprowadzenia nowych rozwiązań w procesie stanowienia prawa unijnego w obszarze rolnictwa zastanawia, jak zmiana zasad proceduralnych wpływa na dystrybucję siły legislacyjnej między instytucjami unijnymi oraz jak Parlament wykorzystuje te zmiany, by zwiększyć swoje znaczenie w procesie decyzyjnym. Siła legislacyjna definiowana jest za Crombezem<sup>129</sup> jako zdolność do uzyskania rozwiązań najbardziej zbliżonych do zakładanych celów politycznych.

<sup>129</sup> Ch. Crombez, *The Co-decision Procedure in the European Union*, "Legislative Studies Quarterly" 1997, Vol. 22, No. 1, s. 97-119.

W ramach procedury konsultacji Komisja Europejska formułuje propozycje legislacyjne, które potrzebują wsparcia większości kwalifikowanej Rady UE dla wprowadzenia w życie. Rada może wprowadzić poprawki do propozycji Komisji, lecz dla ich akceptacji wymagane jest jednogłośne poparcie członków Rady. Parlament Europejski oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyrażają jedynie opinie, które nie mają dla Rady mocy wiążącej.

Rola poszczególnych instytucji unijnych jest odmienna w procedurze współdecydowania. Komisja wysyła propozycję do Rady i Parlamentu w ramach tzw. pierwszego czytania. Obie instytucje głosują nad propozycją. Jeśli przyjmą inną wersję projektu aktu prawnego, dochodzi do tzw. drugiego czytania. W przypadku różnic między Radą a Parlamentem na tym etapie dochodzi do powołania komitetu koncyliacyjnego, który negocjuje kompromis. Tak więc nowa procedura daje Parlamentowi możliwość zawetowania propozycji Komisji. Ponadto Parlament oraz Rada mogą wspólnie zmienić propozycję Komisji, co świadczy o osłabieniu dotychczasowej roli Komisji w procesie decyzyjnym.

Co istotne, niezależnie od zastosowanej procedury brak kwalifikowanej większości w Radzie hamuje przyjęcie danego projektu aktu legislacyjnego, co jest szczególnie widoczne w przypadku prób Komisji Europejskiej podejmowanych w celu zmiany WPR. Wprowadzenie procedury współdecydowania niewiele pod tym względem zmieniło. Inna jest natomiast siła instytucjonalna poszczególnych instytucji. Przy procedurze konsultacji zahamowanie procesu legislacyjnego występuje wówczas, gdy Komisja nie zgodzi się z decyzją Rady. W przypadku współdecydowania sytuacja ta może zajść wówczas, gdy Parlament nie zgodzi się z decyzją Rady. Można więc przypuszczać, że niezależnie od stosowanej procedury zablokowanie procesu decyzyjnego uzależnione jest od stanowiska Komisji (procedura konsultacji) lub Parlamentu w odniesieniu do Rady UE, czyli *de facto* państw członkowskich (procedura współdecydowania)<sup>130</sup>.

Rozważania o sile legislacyjnej poszczególnych instytucji unijnych mają szczególne znaczenie w przypadku reformowania WPR. Wyraźnie widać, że istotne zmiany w unijnej polityce rolnej zależą od preferencji poszczególnych aktorów oraz ich siły przetargowej w procesie decyzyjnym (pierwsze i drugie czytanie), głównie w komisji koncyliacyjnej.

Podstawą teoretyczną analizy służącej lepszemu zrozumieniu procesu tworzenia prawa w UE oraz przewidywania wyników procesu decyzyjnego jest instytucjonalizm racjonalnego wyboru, który przyjmuje, że aktorzy wykorzystują

---

<sup>130</sup> Ch. Crombez, J. Swinnen, *Political Institutions and Public Policy: The Co-decision procedure in the European Union and the Reform of the Common Agricultural Policy*, Discussion paper No. 286, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Leuven 2011.

instytucje w celu maksymalizowania swych korzyści. Jednakże ich zachowania ograniczają formalne zasady tworzone przez wspomniane instytucje. Zakłada się, że aktorzy mają stałe preferencje polityczne, które realizują, przeprowadzając systematyczne prognozy oraz kalkulacje kosztów i korzyści<sup>131</sup>. Podejście to oparte jest na teorii gier, która pozwala analizować i przewidywać działania uczestników gry, przy założeniu, że podejmują oni racjonalne decyzje prowadzące do maksymalizacji swych zysków oraz znają reguły gry. Tak więc wyniki dotyczące określonych kwestii politycznych mogą być różne w zależności od przyjętej procedury decyzyjnej<sup>132</sup>.

W analizie procesu decyzyjnego wykorzystywane są często modele proceduralne, które mają najczęściej charakter przestrzenny. Zakładają, że aktorzy tego procesu postępują racjonalnie. Z kolei proces decyzyjny przedstawiany jest jako gra sekwencyjna z pełną i doskonałą informacją. Aktorzy mają określone preferencje (dążą do przyjęcia określonych rozwiązań politycznych) i uczestniczą w procesach przetargowych po to, by uzyskać preferowany wynik (tj. wynik znajdujący się jak najbliżej ich punktów idealnych). Istotne jest więc określenie w modelach proceduralnych sekwencji działań, wskazanie punktu referencyjnego (*status quo*) i punktów idealnych graczy, a także wskazanie graczy o kluczowym znaczeniu (*decisive players*). Rozkład preferencji prezentowany jest za pomocą punktów w jednowymiarowej lub wielowymiarowej przestrzeni politycznej<sup>133</sup>.

Przydatność modeli proceduralnych do analizy procesu decyzyjnego jest przez niektórych badaczy kwestionowana. Jako wyjaśnienie przytacza się najczęściej uzyskiwanie zbyt zróżnicowanych wyników badań. Zróżnicowanie to uwarunkowane jest najczęściej odmiennym postrzeganiem właściwej sekwencji gry oraz uprawnień i wagi graczy w ramach poszczególnych procedur i ich etapów<sup>134</sup>. Przez innych modele proceduralne traktowane są jako wartościowa metoda przewidywania skutków procesu decyzyjnego<sup>135</sup>.

Biorąc pod uwagę negocjacje prowadzone w ramach reformy WPR na lata 2014-2020, można stwierdzić, że wyniki preferowane przez Parlament i Radę pokrywały się lub były do siebie znacznie zbliżone w wielu analizowanych kwestiach. Z kolei punkty idealne Komisji lokowały się najbardziej na prawo od

---

<sup>131</sup> K. Shepsle, *Rational Choice Institutionalism*, Harvard University Press, 2005.

<sup>132</sup> Ch. Crombez, P. Vangerven, *The Political Economy of Institutional Reform in the European Union. The Introduction and Extension of Co-decision*, EPSA Annual General Conference 2013.

<sup>133</sup> K. Kosior, *Wpływ procedury współdecydowania na wyniki reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, „Politeja” 2015 (w druku), Uniwersytet Jagielloński.

<sup>134</sup> J. Leinaweaver, R. Thomson, *Testing models of legislative decision-making with measurement error: the robust predictive power of bargaining models over procedural models*, “European Union Politics” 2014, Vol. 15, s. 43-58.

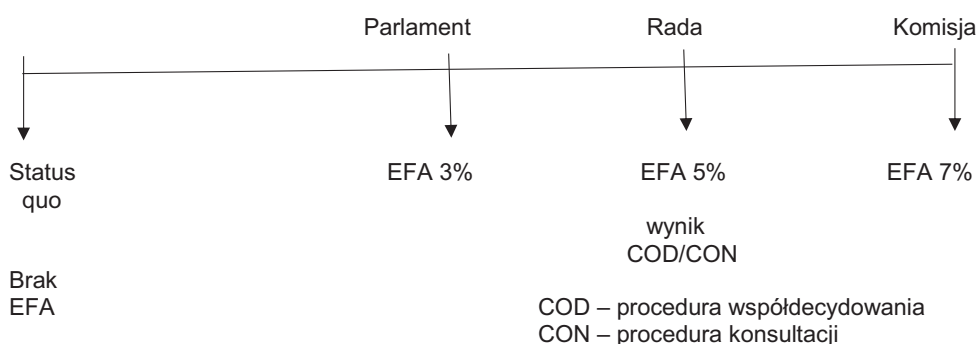
<sup>135</sup> Ch. Crombez, P. Vangerven, *The Political Economy...*, op. cit.

punktów referencyjnych, co świadczyłoby o prorפורmatorskim stanowisku Komisji w porównaniu do Parlamentu i Rady.

Na rysunkach 3.3 i 3.4 przedstawiono układ preferencji graczy w zależności od zastosowanej procedury decyzyjnej (konsultacji lub współdecydowania) w przypadku dwóch negocjowanych kwestii, tj. obszarów proekologicznych w ramach zazielenienia płatności bezpośrednich oraz górnego limitu płatności na gospodarstwo rolne (*capping*).

Stanowisko Komisji było najbardziej oddalone od *status quo* (wymóg 7% powierzchni obszaru proekologicznego w gospodarstwie), natomiast Parlamentu – najbliższej (3%). Preferencje Rady lokowały się między wymienionymi instytucjami (5%). Przewidywania modeli proceduralnych wskazywały dla procedury współdecydowania wynik znajdujący się w połowie odległości między stanowiskiem Rady a Parlamentu, ostatecznie jednak Parlament potwierdził próg preferowany przez Radę. Próg ten wskazać można również jako wynik najbardziej prawdopodobny w ramach procedury konsultacji. Widać więc, że w przypadku wielkości obszaru proekologicznego w gospodarstwie wynik osiągnięty dla procedury współdecydowania pokrywa się z wynikiem przewidywanym dla procedury konsultacji. Świadczy to o tym, że wprowadzenie nowej procedury w obszarze rolnictwa nie doprowadziło do istotnej zmiany w ramach WPR<sup>136</sup>.

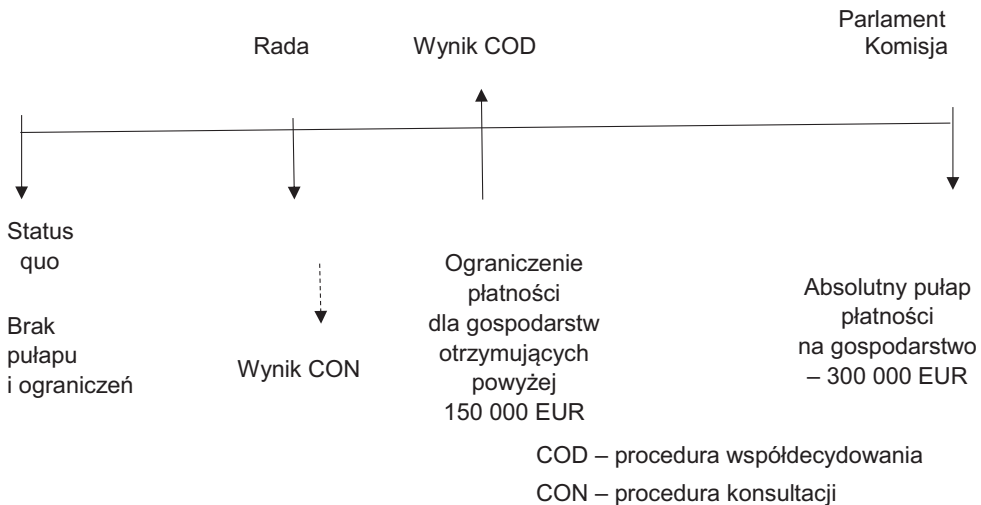
Rysunek 3.3. Zazielenianie płatności bezpośrednich – obszary proekologiczne na użytkach rolnych (EFA)



Źródło: K. Kosior, *Wpływ procedury współdecydowania na wyniki reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, „Politeja” 2015 (w druku), Uniwersytet Jagielloński.

<sup>136</sup> K. Kosior, *Wpływ procedury...*, op. cit.

Rysunek 3.4. Ograniczenie płatności bezpośrednich na gospodarstwo (*capping*)



Źródło: K. Kosior, *Wpływ procedury współdecydowania...*, op. cit.

Przykład dotyczący *cappingu* pokazuje, że pomimo preferencji zarówno Komisji, jak i Parlamentu dla wprowadzenia pułapu płatności dla gospodarstwa na poziomie 300 000 EUR/rok, ostateczny wynik negocjacji zbliżony jest najbardziej do preferencji Rady (proponowała jak najniższy pułap i dobrowolne wprowadzenie limitu płatności na gospodarstwo). Jednakże wyraźne stanowisko Parlamentu o konieczności wprowadzenia *cappingu* doprowadziło do przyjęcia obligatoryjnej redukcji płatności na poziomie 150 000 EUR. Według przewidywań modeli proceduralnych zastosowanie procedury konsultacji zakończyłoby się wynikiem zbliżonym do stanowiska Rady, podczas gdy wykorzystanie procedury współdecydowania zmieniło w pewnym zakresie ostateczny rezultat negocjacji w ramach trzech instytucji unijnych.

Powyższe analizy przeprowadzone przy użyciu modeli proceduralnych wskazują na redystrybucję formalnej siły legislacyjnej między Komisją a Parlamentem. Parlament wyraźnie zyskuje na znaczeniu. Jednakże konsekwencje wprowadzenia procedury współdecydowania zależą ostatecznie od preferencji wszystkich trzech instytucji unijnych, umiejscowienia punktów referencyjnych i ich siły negocjacyjnej.

Wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego widoczny jest w jego skuteczności w forsowaniu swych preferencji w formie poprawek do projektów aktów prawnych. W tabeli 3.1 pokazano wskaźnik sukcesu w odniesieniu do tej kwestii w dwóch kolejnych perspektywach finansowych, tj. w latach 2007-2013 oraz 2014-2020. Wyraźnie widać, że skuteczność Parlamentu zdecydowanie



wzrosła (od 29,1 do 59,2% ogółem). Ciekawe, że skuteczność ta jest najwyższa w przypadku legislacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar WPR), natomiast najniższa w odniesieniu do tak istotnych kwestii jak finansowanie, kontrola czy monitoring unijnej polityki rolnej.

Tabela 3.1. Wskaźnik sukcesu Parlamentu Europejskiego we wprowadzeniu swych poprawek do projektów aktów prawnych dotyczących WPR w latach 2007-2013 oraz 2014-2020 (w proc.)

Rozporządzenia dotyczące WPR	Lata 2007-2013	Lata 2014-2020
Płatności bezpośrednie	30,5	60,2
Rozwój obszarów wiejskich	31,4	73,0
Organizacja rynków rolnych	10,0	57,1
Rozporządzenie horyzontalne	57,1	41,4
Ogółem	29,1	59,2

Źródło: I. Ferto, A. Kovacs, *Analysis of the European Parliamentary Amendments to the legislative proposals of the CAP reform*, CEPS, Budapest, July 2014.

Wysoka skuteczność uwarunkowana jest także rodzajem zawieranej koalicji w trakcie prowadzonych negocjacji między instytucjami unijnymi. Analiza tych koalicji wskazuje, że najskuteczniejsze okazało się porozumienie zawarte między Parlamentem a Radą (95,2%), natomiast najmniej skuteczne między Parlamentem a Komisją (26,3%) (tabela 3.2). Przyczyn tego zjawiska należy doszukiwać się w politycznych wpływach grup interesu, które mają uprzywilejowany dostęp do organów sprawujących władzę. Powstała wspólnota polityczna ogranicza się do małej liczby instytucji i grup interesów. Jej członkowie regularnie konsultują zakres i finansowanie interesujących ich obszarów. Każdy z uczestników rozpatruje swoją siłę w kategoriach gry z wynikiem dodatnim<sup>137</sup>.

Tabela 3.2. Wskaźnik sukcesu dla koalicji tworzonych między instytucjami unijnymi podczas negocjacji dotyczących kształtu WPR w latach 2014-2020

Koalicja	Kwestie ogółem	Zwycięskie	Proc.
Parlament – – Rada	21	20	95,2
Parlament – – Komisja	19	5	26,3
Rada – – Komisja	40	13	32,5

Źródło: I. Ferto, A. Kovacs, *Analysis of the European..., op. cit.*

<sup>137</sup> A. Zawojcka, *Rolnicze grupy interesu w Unii Europejskiej*, „Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych”, BTN 2005, seria B, nr 57, s. 887-893.

Zastanawia, jakie były przyczyny wprowadzenia procedury współdecydowania do procesu decyzyjnego w obszarze rolnictwa. Jest to tym bardziej interesujące, że to właśnie unijna polityka rolna zaliczana jest do najbardziej podlegających presji lobbingu przy udziale różnych aktorów procesu podejmowania decyzji (wspomniane wcześniej grupy interesu). Jest ponadto silnie broniona poprzez instytucjonalizację oddzielnej Rady UE ds. Rolnictwa oraz oddzielnego organu jak Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (*Special Committee Council – SCA*), czy zagwarantowanie przez wiele lat ściśle określonych wydatków na rolnictwo poprzez stworzenie kategorii wydatków obligatoryjnych w budżecie unijnym. Zdaniem niektórych ekspertów<sup>138</sup> zastosowanie tej procedury wręcz komplikuje proces decyzyjny poprzez wprowadzenie nowego gracza z możliwością wykrzystania weta oraz spowalnia proces podejmowania decyzji (pierwsze i drugie czytanie, komitet koncyliacyjny). Przy czym nie dostarcza nowych instrumentów do uzyskania zgodności między państwami członkowskimi.

Istnieje kilka hipotez wyjaśnienia tego zjawiska na gruncie teorii polityk publicznych. Jedną z nich jest przekonanie, że wzrost siły legislacyjnej Parlamentu Europejskiego ma swe korzenie w braku satysfakcji z procesu i wyników polityk sektorowych, w zakresie instrumentalnym (*policy seeking*), jak i normatywnym (*policy legitimacy*).

Poszukiwanie rozwiązania politycznego (*policy seeking*)<sup>139</sup> – hipoteza ta zakłada, że celem rządów państw członkowskich jest osiągnięcie zakładanych rozwiązań politycznych. Tak więc w negocjacjach, szczególnie traktatowych, czyli decydujących o legislacji pierwotnej UE, popierają te instytucje i regulacje, które są najbardziej zbliżone do ich propozycji. W warunkach jednomyślności w negocjacjach traktatowych zmiany w *status quo* mogą zajść tylko wówczas, gdy wszystkie państwa członkowskie oczekują uzyskania określonych korzyści. W związku z tym trudno jest uzyskać optimum w sensie Pareto w ramach obowiązujących zasad podejmowania decyzji. Tym tłumaczy się włączenie Parlamentu, który może pomóc państwom członkowskim w uzyskaniu ich celów.

---

<sup>138</sup> J. Golub, *In the shadow of the vote? Decision making in the European Community*, “International Organization” 1999, Vol. 53(4), s. 737-768; H. Schulz, T. Konig, *Institutional reform and decision-making efficiency in the European Union*, “American Journal of Political Science” 2000, Vol. 44(4), s. 653-666.

<sup>139</sup> T. Brauning et al., *The dynamics of European integration: a constitutional analysis of the Amsterdam treaty*, [w:] *The rules of Integration, Institutional Approaches and the Study of Europe*, G. Schneider, M. Aspinwall (eds), Manchester University Press, 2001.

Druga hipoteza – poszukiwanie legitymizacji (*legitimacy seeking*)<sup>140</sup> – przyjmuje, że wszyscy aktorzy procesu decyzyjnego wyznają te same podstawowe wartości dotyczące demokracji i parlamentaryzmu. Podejście to miało szczególne uzasadnienie przy jednomyślnym głosowaniu. Jednakże, wraz z wprowadzeniem Jednolitego Rynku oraz głosowania większością kwalifikowaną ta demokratyczna legitymizacja już nie była tak oczywista. Proces pogłębiania się deficytu demokracji w UE jest coraz bardziej krytykowany, stąd rozwiązanie pozwalające na zwiększenie wpływu Parlamentu jako instytucji reprezentującej wszystkich obywateli Unii.

W tym kontekście powstaje pytanie o skuteczność funkcjonowania procesu podejmowania decyzji w UE. Z jednej strony, państwa członkowskie nie chcą rezygnować ze zwiększenia efektywności integracji europejskiej dzięki stosowaniu głosowania większością kwalifikowaną, ale z drugiej – następuje deficyt demokracji, bowiem podjęte decyzje nie wyrażają oczekiwań obywateli UE, lecz są wynikiem kompromisu pomiędzy największymi aktorami procesu decyzyjnego. W przeciwieństwie do poprzedniej hipotezy ta nie zakłada, że parlamentaryzm prowadzi do uzyskania optimum Pareto, lecz próbuje uzasadnić demokratyczną legitymizację dla bardziej efektywnego systemu głosowania w Radzie.

Warto jeszcze przytoczyć inną hipotezę wyjaśniającą wprowadzenie procedury współdecydowania w zakresie rolnictwa poprzez negocjacje międzyinstytucjonalne (*inter-institutional bargaining*)<sup>141</sup>. Zakłada ona, że zapisy traktatowe są mało precyzyjne, co prowadzi do kontrowersyjnych interpretacji, a aktorzy procesu decyzyjnego nie mogą dojść do porozumienia. Parlament Europejski jest więc tutaj traktowany jako nieformalna instytucja reprezentująca preferencje aktorów o największej sile przetargowej. Stąd też formalne wzmocnienie Parlamentu należy widzieć jako wypadkową pośredniego wyniku nieformalnych porozumień międzyinstytucjonalnych.

Zdaniem Roederer-Rynninga i Schimmelfenniga<sup>142</sup> przedstawione hipotezy nie do końca wyjaśniają przyczyny wprowadzenia procedury współdecydowania w obszarze rolnictwa. Należy je raczej tłumaczyć jako część bardziej generalnego

---

<sup>140</sup> F. Schimmelfennig, *The normative origins of democracy in the European Union: towards a transformationalist theory of democratization*, "European Political Science Review" 2010, Vol. 2(2), s. 211-233.

<sup>141</sup> H. Farrell, A. Heritier, *Codecision and institutional change*, "West European Politics" 2007, Vol. 30(2), s. 285-300.

<sup>142</sup> Ch. Roederer-Rynning, F. Schimmelfennig, *Bringing co-decision to agriculture: a hard case of parliamentarization*, "Journal of European Public Policy" 2012, Vol. 19(7), s. 951-968.

procesu konstytucjonalizacji w UE, promowanej przez Konwent<sup>143</sup>, który dążył do racjonalizacji legislacji unijnej i zwiększenia demokracji. Skutkiem tego było wprowadzenie procedury współdecydowania do procesu tworzenia aktów legislacyjnych w rolnictwie, jednakże akty nielegislacyjne pozostały nadal w gestii Rady UE. Kolejnym przykładem ówczesnego procesu i działań Konwentu jest uproszczenie procedur finansowych i zniesienia podziału budżetu unijnego na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że konsekwencje wprowadzenia procedury współdecydowania w rolnictwie zależą od preferencji Komisji Europejskiej, Rady UE (czyli *de facto* państw członkowskich) oraz Parlamentu Europejskiego, ich punktów referencyjnych (*status quo*), a także siły legislacyjnej poszczególnych instytucji. Widoczna jest wyraźna redystrybucja siły legislacyjnej między Komisją a Parlamentem. Parlament zyskuje jako ciało legislacyjne podobne znaczenie jak Rada UE, natomiast pozycja Komisji Europejskiej słabnie w procesie decyzyjnym.

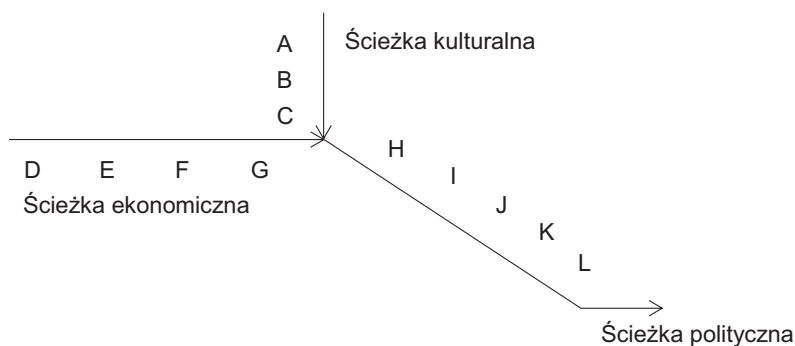
Wprowadzenie procedury współdecydowania niosło ze sobą założenie zwiększenia legitymizacji dokonywanych w procesie decyzyjnym wyborów poprzez Parlament Europejski jako instytucję wybieraną w wyborach bezpośrednich przez wszystkich obywateli UE. Zakładano większą skłonność do przeprowadzenia reform polityk unijnych. Jednakże, przewaga „konserwatywnego” Komitetu ds. Rolnictwa (COMAGRI) w Parlamencie, tj. grupy reprezentującej interesy rolnicze, jak dotąd nie sprzyja znaczącym zmianom w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Decyzje są ciągle podejmowane w kręgu dotychczasowych formalnych i nieformalnych powiązań.

Wyjaśnienia tej sytuacji można doszukiwać się w zależności od ścieżki wcześniejszych wyborów (*path dependency theory*), gdzie wydarzenia z przeszłości mają większą siłę oddziaływania niż wydarzenia późniejsze. Na rysunku 3.5 przedstawiono schematyczną zależność WPR od ścieżki wcześniejszych wyborów, pokazując jak wybory dokonane w przeszłości determinują obecne wybory w zakresie kształtu tej polityki.

---

<sup>143</sup> Konwent Europejski – znany też jako Konwent w Sprawie Przyszłości Europy, ciało ustanowione przez Radę Europejską w grudniu 2001 roku. Jego celem było opracowanie szkicu konstytucji dla Unii Europejskiej, który Rada miała sfinalizować i ostatecznie przyjąć. Konwent zakończył swoje prace w lipcu 2003 roku.

Rysunek 3.5. Schematyczna zależność WPR od ścieżki wcześniejszych wyborów



A – system wartości i ideologii, wokół których organizowała się zindustrializowana Europa XIX i XX wieku

B – promocja grup interesów, poza społecznymi podziałami

C – sieć powiązań między rolnikami z dużych gospodarstw a rolnikami z małych gospodarstw rolnych

D – specyfika produkcji rolniczej (ryzyko na rynkach rolnych)

E – niestabilna podaż, szczególnie dotkliwa w okresie i zaraz po II wojnie światowej

F – ceny rolne bardziej zmienne niż w innych działach gospodarki

G – bezrobocie i niski dobrobyt społeczny na wsi

H – organizacja w formie silnego lobby rolnego

I – wprowadzenie Wspólnej Polityki Rolnej (gwarancja zakupu nadwyżek)

J – nadprodukcja bez kontroli

K – wysokie wsparcie dla rolników

L – zwiększające się problemy budżetowe, środowiskowe, ekonomiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Mahoney, *Path Dependence in Historical Sociology*, "Theory and Society" 2000, Vol. 29, No. 4, s. 537-548.

Zależność WPR od wcześniejszych wyborów wpisuje się w cztery specyficzne cechy tego zjawiska<sup>144</sup>: a) są nieprzewidywalne, ponieważ wcześniejsze wydarzenia odgrywają ważną rolę w sekwencji wydarzeń, przy czym występują przypadkowo; b) są nieelastyczne, trudno bowiem zmienić ścieżkę wyboru w późniejszym biegu wydarzeń; c) przypadkowe wydarzenia nie są eliminowane z biegiem czasu, ponieważ mają, jak wcześniej wspomniano, tak istotny wpływ na sekwencję zdarzeń; d) zazwyczaj są potencjalnie nieefektywne, co wynika z faktu, że w dłuższej perspektywie czasowej inne bardziej efektywne ścieżki wyborów są unikane ze względu na potencjalne koszty zmian. Przedstawioną zależność od ścieżki wcześniejszych wyborów można więc skonkludować w ten sposób, że wprowadzane są ściśle określone zasady gry, które trudno zmienić w czasie.

<sup>144</sup> J. Mahoney, *Path Dependence in Historical Sociology*, "Theory and Society" 2000, Vol. 29, No. 4, s. 537-548.

## 4. Rozwój gospodarki świata i UE w perspektywie długoterminowej. Miejsce sektora rolnego

### 4.1. Wprowadzenie

Prognozy i scenariusze dotyczące przyszłości mają na celu identyfikowanie zagrożeń, ale również źródeł rozwojowych i pojawiających się szans. Rzadko są optymistyczne, bo z założenia mają charakter ostrzegawczy i tworzy się je głównie po to, żeby się nie sprawdziły. Współcześnie, może nawet bardziej niż kiedykolwiek przedtem, silna jest tendencja do podważania ich sensowności. Wynika to być może z tempa i dynamiki zmian współczesnego świata, z przekonania, że nie mamy nań istotnego wpływu, być może z utrwalonego przeświadczenia (szczególnie w krajach zachodniego kapitalizmu) o decydującej roli rynku, wiedzy o ogromnej złożoności systemów i ich skomplikowanych powiązaniach. Należałoby jednak pamiętać o inspirującej funkcji prognoz. Dyskusje, które wywołują głośne pozycje autorstwa futurologów, ogniskują myślenie wielu ludzi wokół przyszłości, możliwych i niemożliwych celów, strategii, przedsięwzięć, idei. Zmuszają do innego spojrzenia na dzisiejszy świat i, pobudzając wyobraźnię, być może rzeczywiście przyczyniają się do przyszłych zmian.

### 4.2. Prognozy dla świata

Ponad 40 lat temu ukazał się głośny raport Klubu Rzymskiego *Granice wzrostu*<sup>145</sup>, którego autorzy rozważali możliwe scenariusze przyszłości, zakładając rozwój gospodarczy świata w trzech wariantach: standardowym, stabilnym oraz z pełnym wykorzystaniem nowych technologii. Puenta ich przemysleń zawierała się w stwierdzeniu, że: „Jeśli obecne trendy wzrostowe światowej populacji, industrializacji, zanieczyszczenia, produkcji żywności i zużycia zasobów zostaną utrzymane, to w ciągu najbliższych stu lat osiągnięte zostaną granice wzrostu tej planety. Najbardziej prawdopodobnym skutkiem będzie raczej gwałtowny i niekontrolowany spadek zarówno liczebności populacji, jak i produkcji przemysłowej”<sup>146</sup>. Dla opisu skutków niekontrolowanego, żywiolowego wykorzystywania dóbr autorzy zastosowali termin *przeregulowanie*. Pojęcie to dotyczyć może tak całości, jak i wybranych fragmentów systemu, a opisuje moment, w którym z opóźnieniem dostrzeżony jest problem ograniczoności zasobów. Powrót ze ścieżki przeregulowania ku zrównoważeniu oznacza albo kontrolo-

---

<sup>145</sup> D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens, *Granice wzrostu*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1973.

<sup>146</sup> *Ibidem*, s. 32.

wany spadek (*manager decline*) poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań, albo załamanie (*collapse*). Oba warianty są równie nieatrakcyjne. Stąd główne przesłanie publikacji: musimy działać z wyprzedzeniem, zanim szkodliwe skutki rozwoju cywilizacji doprowadzą nas do przeregulowania globalnego. Ostrzeżenie sformułowane odpowiednio wcześniej powinno przyspieszyć opieszłą reakcję ludzkości na potencjalne zagrożenia generowane najczęściej przez nią samą. Zdaniem Randersa, który był jednym z autorów *Granic wzrostu*, nadzieja ta była nieco zbyt optymistyczna, niemniej jednak minione czterdzieści lat przyniosło powolny wzrost świadomości oraz pewne próby modyfikowania ludzkich zachowań.

### 4.3. Świat i produkcja żywności w połowie bieżącego wieku

Nowa książka autorstwa Randersa<sup>147</sup> jest równie głośna i szeroko dyskutowana. Zgodnie z tym, co czytamy we wstępie, jest to prognoza najbardziej prawdopodobnych globalnych kierunków rozwoju świata do roku 2052. Jak każda prognoza nie usurpuje sobie prawa do nieomyślności ani określania się mianem prawdy naukowej, lecz – jak pisze autor – „jest to wyrafinowany osąd oparty na dogłębnej wiedzy”. Dla tego toku rozumowania Randers znalazł określenie „inteligentne przypuszczenie”, które nie jest prawdą w sensie naukowym, bowiem nie istnieje „prawda naukowa” w rozważaniach dotyczących przyszłości. Nie istnieje jednak także możliwość stwierdzenia z całą pewnością, że autor myli się w swoich przewidywaniach.

Randers stworzył swoją prognozę w oparciu o formułę matematyczną – nieliniarne dynamiczne modele symulacji systemów socjoekonomicznych – uwzględniającą wiele zmiennych, wśród nich liczbę ludności, umieralność, potencjalną wielkość siły roboczej, wydajność pracy, wysokość PKB, inwestycje, konsumpcję, zużycie energii, wielkość i intensywność emisji CO<sub>2</sub>, średnie temperatury, poziom morza, wielkość produkcji żywności, wielkość plonów, wielkość niewykorzystanego potencjału biologicznego. Zmienne te, zarówno w ujęciu historycznym, jak i na przyszłość – te ostatnie czerpane z przewidywań licznych ekspertów – tworzą trzon prognozy. Oprócz poglądów autora możemy zapoznać się z 35 wypowiedziami innych naukowców, których zadaniem było udzielenie odpowiedzi na pytanie, co według nich zdarzy się na pewno do 2052 roku. Tak więc rozwinięcie prognozy to zarówno wynik przemyśleń samego autora, jak i licznie cytowane opinie specjalistów z poszczególnych dziedzin.

---

<sup>147</sup> J. Randers, *Rok 2052. Globalna prognoza na następne czterdzieści lat*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa 2014.

Dla czytelnika dość istotną informacją jest fakt, że autor prognozy to wybitny norweski klimatolog, co zdaniem części recenzentów musiało wpłynąć na charakter całej pracy. Widzi on bowiem kluczowe zagrożenie w zmianach klimatycznych, które niechybnie nastąpią, jako że są skutkiem działalności człowieka. A ten nie zamierza, mimo ostrzeżeń, zrezygnować z szybkiego rozwoju i bogacenia się kosztem ograniczonych zasobów naturalnych planety.

Główne wnioski wywiedzione ze szczegółowych rozważań dotyczących najważniejszych dziedzin życia społecznego i gospodarczego autor ujmuje w kilku punktach. Mianowicie:

- postępująca urbanizacja ma spowodować poważny spadek dzietności, co przyczyni się do zahamowania wzrostu globalnej liczby ludności. Wartość szczytowa (8,1 miliarda) ma być osiągnięta na początku lat czterdziestych obecnego stulecia, po czym powinien rozpocząć się spadek;
- niższy wzrost liczby ludności wraz ze spadaniem wskaźników wydajności pracy brutto ma spowodować, że wartość globalnego PKB będzie powiększać się wolniej, osiągając w połowie stulecia poziom 2,2 raza wyższy od obecnego;
- wyczerpywanie się zasobów naturalnych, problemy wynikające ze zmian klimatycznych, zanieczyszczenia środowiska, utraty bioróżnorodności oraz wciąż obecnej niesprawiedliwości społecznej wymuszają większy udział w PKB inwestycji, co wywoła spowolnienie tempa wzrostu konsumpcji. Ma ona osiągnąć najwyższy poziom około 2045 roku;
- powyższe zjawisko (powolny wzrost konsumpcji) doprowadzi do eskalacji napięć społecznych, które wywołują wolniejszy wzrost wydajności;
- nasza krótkowzroczność powoduje, że w skali całej planety wciąż brakuje zdecydowanych działań i zaangażowania w przeciwdziałanie szkodliwym skutkom ludzkiej aktywności, musimy więc przyjąć, że świat znajdzie się na drodze do samonapędzającego się globalnego ocieplenia, które dramatycznie naznaczy sytuację ludzkości już w drugiej połowie bieżącego stulecia;
- podejmowaniu mądrych decyzji, które zaowocowałyby przyszłym dobrostanem, nie sprzyja coraz większy stopień zurbanizowania populacji, niechętniej ochronie przyrody dla niej samej;
- najbardziej uprzemysłowione państwa świata (w tym: Stany Zjednoczone, UE, Japonia, Kanada) mają przegrać w rywalizacji z Chinami, Brazylią, Rosją, Indiami i RPA oraz pozostałymi 10 gospodarkami wschodzącymi (Indonezja, Meksyk, Wietnam, Turcja, Iran, Tajlandia, Ukraina, Argentyna, Wenezuela i Arabia Saudyjska). Reszta planety pozostanie nadal uboga. Oznacza to między innymi utrzymanie się stanu ogromnego zróżnicowania między poszczególnymi regionami świata, również pod względem nastrojów społecznych.



Główne przesłania dzieła koncentrują się wokół krytycznego punktu, jakim są postępujące zmiany klimatyczne. Niezależnie od toczącej się wciąż dyskusji nad przyczynami owych zmian, autor uznaje konieczność ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, będących wynikiem działalności człowieka, za fundamentalne zadanie. Typowe dla większości przedstawicieli naszego gatunku krótkowzroczne skupienie się na własnych interesach plus specyfika demokracji i kapitalizmu, wyrażające się w krótkoterminowości działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb, skłaniają autora do obaw. W opinii Randersa niedostatek wysiłków w tym zakresie raczej doprowadzi w drugiej połowie XXI wieku do niekontrolowanego i samonapędzającego się globalnego ocieplenia. Zdaniem autora decyzje niezbędne do zatrzymania szkodliwych procesów, a sprzyjające długodystansowemu dobrostanowi nie będą podjęte odpowiednio wcześnie. Dostrzec można co prawda spore wysiłki w kierunku przeciwdziałania emisji gazów cieplarnianych i przestawiania produkcji energii na źródła odnawialne w niektórych państwach (np. Niemcy) i całych ugrupowaniach (np. UE), ale nie można naiwnie zakładać, że są i będą one wystarczające dla powstrzymania rysującego się zagrożenia.

Aby utrzymać wzrost średniej globalnej temperatury na poziomie nieprzekraczającym 2°C, którą to wielkość uzgodniono w efekcie porozumień międzynarodowych, musielibyśmy zachować stężenie CO<sub>2</sub> w atmosferze poniżej 450 ppm (w czasach przed uprzemysłowieniem stężenie to wynosiło 280 ppm, w roku 2010 osiągnęło 390 ppm). Aktualnie roczny wzrost tego wskaźnika ocenia się na 2 ppm, co oznacza, że do wyznaczonego przez naukowców krytycznego poziomu (450 ppm) zostało nam trzydzieści lat. Jeśli tak, to niezależnie od spełnienia się lub nie dość pesymistycznych założeń autora co do podjęcia przez ludzkość odpowiedzialnych i poważnych samoograniczeń perspektywa, do jakiej odnosi się książka – rok 2052 – może być myląco korzystna. Bowiem skutki zaniechań w dziedzinie ochrony klimatu i bioróżnorodności ludzkość zacznie boleśnie odczuwać nieco później, w drugiej połowie bieżącego stulecia.

Implikacje zmiany temperatur mają być bardzo poważne. Wśród nich wymienia się niemożliwość przystosowania się do zbyt gwałtownych zmian całych ekosystemów, tak lądowych, jak i morskich, co w efekcie przyniesie wyginięcie tysięcy gatunków. Topnienie lodowców będzie skutkowało podniesieniem się poziomu wód morskich, przy jednoczesnym narastaniu występowania gwałtownych zjawisk pogodowych, takich jak: huragany, burze, intensywne deszcze, okresy ekstremalnych upałów, a więc susze i/lub powodzie. Ta sytuacja może jednak być dopiero wstępem do właściwego kryzysu: jeśli temperatura wzrośnie o tyle, że spowoduje topnienie tundry, uwolnione do atmosfery zostaną wielkie ilości metanu uwięzionego dotychczas w zamrożonej glebie. Jego emisja zaś przy-

spieszy tempo globalnego ocieplenia na zasadzie dodatniego sprzężenia zwrotnego. Taka sekwencja wydarzeń prowadzić ma do wymarcia wielu gatunków, również naszego. Tak daleko jednak w swoich rozważaniach autor *Roku 2052* się nie posuwa. Niemniej już wzrost średniej temperatury na powierzchni Ziemi o 2°C spowodować musi ogromne problemy, a konieczność niwelowania ich skutków oraz próby zapobiegania im (bardzo ograniczone co do realnych możliwości) oznaczają wielkie obciążenie dla budżetów państw. Wśród nieuniknionych kosztów, które pojawią się lub nasilą w nadchodzących czterech dekadach, znajdują się: opracowanie i wdrażanie substytutów dotychczasowych surowców naturalnych oraz nowych systemów powstrzymujących emisję szkodliwych efektów działalności człowieka, ochrona przed skutkami podniesienia się poziomu wód morskich oraz niedostatkami wody słodkiej (np. budowa wałów przeciwpowodziowych, nowych systemów irygacyjnych), przebudowa i odbudowa infrastruktury niszczonej przez ekstremalne zjawiska pogodowe, a także wzmacnianie sił porządkowych, w tym wojska, w celu obrony przed nieuchronnymi niepokojami, konfliktami, gwałtownym napływem imigrantów.

Musi to spowodować wzrost udziału inwestycji w krajowym, a więc i światowym PKB. Zdaniem Randersa wskaźniki udziału inwestycji dobrowolnych i przymusowych, rosnąc stopniowo, mogą do roku 2052 wzrosnąć o połowę – do 36% PKB. Autor zakłada więc jednocześnie spowolnienie tempa wzrostu konsumpcji do roku 2040, w którym nastąpi stagnacja, a następnie, około połowy stulecia, jego spadek. Wielkość konsumpcji na osobę ma jednak nadal powoli wzrastać, ponieważ – zdaniem autora – liczba ludności zmniejszy się szybciej niż poziom konsumpcji.

Oczywiście będzie to oznaczać różne skutki zależnie od regionu świata, kraju, konkretnej sytuacji społecznej. W krajach rozwiniętych gospodarczo (np. Stany Zjednoczone i Europa) przyniesie to spadek konsumpcji *per capita*, natomiast w szybko rozwijających się częściach świata (np. Indie, Nigeria) – wzrost. Kraje ubogie pozostaną zaś z niskim poziomem konsumpcji, nadal tkwiąc w biedzie.

Gdyby wyodrębnić z tego zwartego systemu przewidywań jeden, ale niezwykle ważny segment działalności ludzkiej, jakim jest produkcja żywności, otrzymujemy w efekcie obraz zadziwiająco optymistyczny. Otóż przyjmując założenie autora o spadkowym trendzie przyrostu globalnego populacji wraz z utrzymującym się wzrostem produkcji żywności, możemy spodziewać się, że ludzkość nie tylko wyżywi się jak dotychczas, ale nadal będzie w posiadaniu sporych rezerw wzrostu produkcji żywności. Ów mylący optymizm polega na przyjęciu perspektywy przyszłych 40 lat: autor podkreśla, że gdyby wychylić się nieco

dalej w przyszłość, scenariusz byłby o wiele bardziej złowrogi. Pamiętać bowiem należy, że w tle pozostanie zagrożenie narastającymi zmianami klimatycznymi.

Minione 40 lat (1970-2010) przyniosło imponujący, bo ponad dwukrotny, globalny wzrost produkcji żywności, osiągnięty dzięki wykorzystaniu kapitału i nowych technologii. Wzrost zużycia nawozów i środków ochrony roślin, zastosowanie nowych odmian, poprawa systemów irygacji, wdrażanie niedostępnych wcześniej rozwiązań wynikających z postępu naukowego (jak wspomagane komputerowo rolnictwo precyzyjne<sup>148</sup>) pozwoliły na wzrost średniej wielkości produkcji z 2,4 tony żywności na hektar w 1970 roku, do 4,6 tony w 2010 roku, przy równoczesnym wzroście powierzchni ziem uprawnych o 15%. Znaczne rezerwy ziem uprawnych nadal znajdują się na terenach byłego Związku Radzieckiego, Brazylii, Afryki Subsaharyjskiej. Zgodnie zaś z prognozowanym przesunięciem ku biegunom strefy klimatu umiarkowanego „uwolnieniu” powinny podlegać w przyszłości ogromne obszary dotychczas niedostępnych rolniczo ziem Syberii i Alaski. Problem pozyskiwania słodkiej wody może być, przynajmniej w części świata zdolnej do pokrycia wysokich kosztów, rozwiązany poprzez zastosowanie systemów odsalania wody morskiej. Jednocześnie rozszerzające się obszary miejskie, procesy pustynnienia oraz podnoszenie się poziomu wód morskich będą powodować utratę części ziem uprawnych. Ponieważ jednak proces ten nasili się po roku 2052, a więc poza zakresem czasowym prognozy, autor szacuje jedynie, że w tym właśnie roku powierzchnia ziem pod uprawy będzie o 6% mniejsza niż w szczytowym roku 2030, a więc nieodbiegająca zasadniczo od stanu obecnego.

Zdaniem autora coraz większą rolę w przyszłych dziesięcioleciach odgrywać będzie stosowanie w rolnictwie organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO). Mimo szeroko zgłaszanych zastrzeżeń co do ich potencjalnych kosztów ekologicznych, jakie poniesiemy w przyszłości, ludzkość rozwinie ich zastosowanie. Wynika to z faktu, że organizmy genetycznie modyfikowane mogą znacząco wpłynąć na podwyższenie produkcji rolnej w regionach obciążonych dużym ryzykiem produkcyjnym – zbyt wilgotnych, zbyt suchych lub obciążonych innego typu zagrożeniami.

Wzrost zawartości CO<sub>2</sub> w atmosferze przynosi, oprócz wszelkich zagrożeń, pewien skutek gospodarczo pozytywny, mianowicie przyspiesza wzrost roślin. Z drugiej jednak strony, przesadny wzrost temperatury powoduje efekt odwrotny. Skutki zderzenia tych przeciwnie skierowanych wektorów w czasie objętych

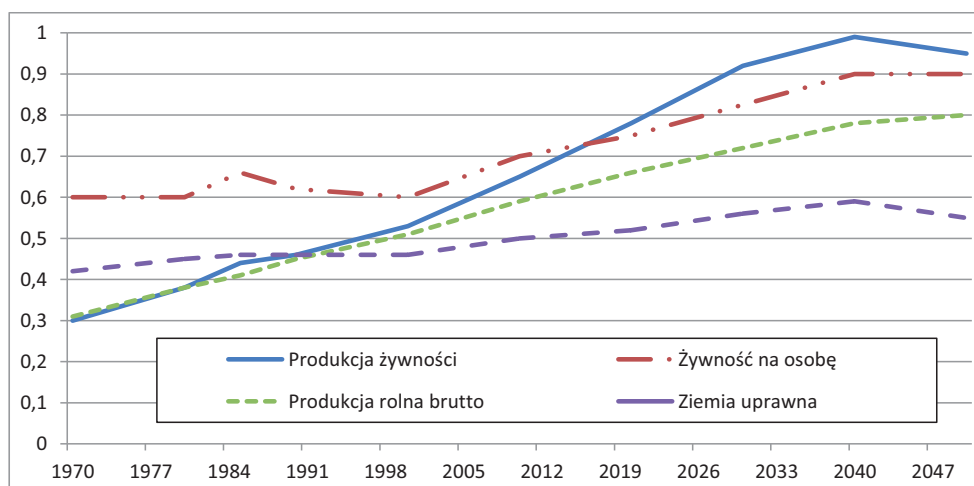
---

<sup>148</sup> System rolniczy wykorzystujący wysoko rozwinięte technologie nawigacyjne i informatyczne – satelitarne systemy lokalizacyjne (GPS – *Global Positioning System*) oraz metody pozyskiwania i przetwarzania danych o charakterze przestrzennym (GIS – *Geographic Information System*).

prognozą 40 lat nie są łatwe do wyszacowania, ale oczekuje się, że rezultaty końcowe dla produkcji rolnej nie będą przekraczały  $\pm 5\%$ . Efekt ten autor szacowałby wyżej, gdyby przyjąć założenie o niezmienności struktury upraw. Nie wydaje się to jednak możliwe – rolnicy najprawdopodobniej będą zmuszeni stopniowo przestawiać produkcję, dostosowując ją do nowego typu klimatu lokalnego.

Sytuacja więc – zdaniem autora – powinna przedstawiać się w 2052 roku następująco: powierzchnia ziem uprawnych nie wzrośnie wyraźnie, ale intensywność jej wykorzystania – bardzo. Roczna produkcja żywności w 2052 roku (wykres 4.1) obliczona jest przez autora na 10 mld ton ekwiwalentu ziarna zbóż (wzrost o 50% w porównaniu z rokiem 2012).

Wykres 4.1. Produkcja żywności na świecie w latach 1970-2050



Skala: produkcja żywności (9-10,5 mld ton na rok); ziemia uprawna (0-3 mld ha); produkcja rolna brutto (0-8 ton na ha/rok); żywność na osobę (0-1,4 ton na osobę/rok)

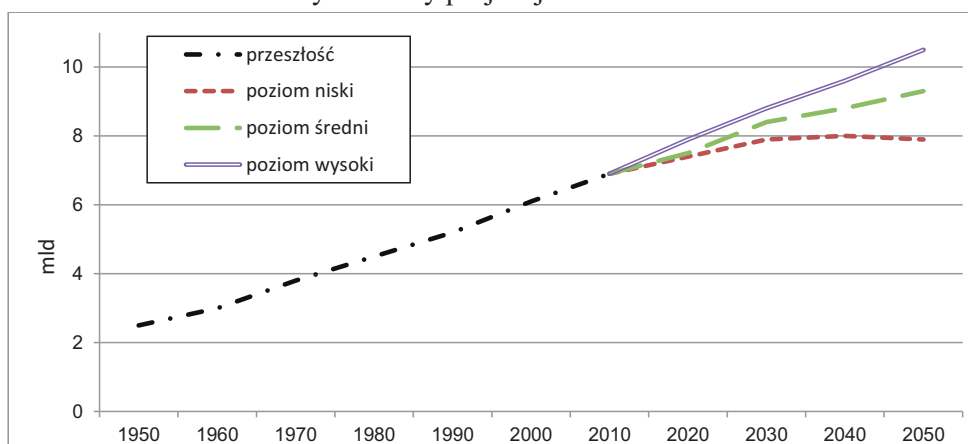
Źródło: J. Randers, *Rok 2052. Globalna prognoza na następne czterdzieści lat*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa 2014.

Oznacza to ilość żywności wystarczającą dla zaspokojenia potrzeb ludzkości. Oczekuje się, że podstawowe artykuły rolne będą stosunkowo tanie, zaś ich konsumpcja wzrośnie.

Brzmiałoby to ponownie dość optymistycznie, gdyby nie przypomnienie autora, że nie możemy spodziewać się rozwiązania problemu głodujących mas. I to nie z powodu obaw o rozwój sektora rolnego, ale raczej w wyniku realistycznej oceny braku skłonności człowieka do szczerej dbałości o równowagę; czyli problemem jest i będzie dystrybucja wyprodukowanej żywności oraz zapóźnienia w postępie gospodarczym najuboższych regionów.

W tym miejscu możemy przyrzeć się istotnemu elementowi modelu, który stworzył Randers. Powołując się na publikacje Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>149</sup>, pisze on, że liczba ludności na świecie osiągnie wartość maksymalną (~8,1 miliarda) około roku 2040, po czym będzie maleć. Jest to nie tylko bardzo istotne założenie, które implikuje wyniki całej prognozy, ale również wiadomość stojąca w opozycji do najbardziej rozpowszechnionych opinii na temat przyszłych zmian w globalnej populacji. Oto inna publikacja agencji ONZ: *World Agriculture Towards 2030/2050. The 2012 Revision*<sup>150</sup> zawiera projekcje dotyczące demografii. Są to trzy alternatywne scenariusze (wykres 4.2).

Wykres 4.2. Liczba ludności na świecie 1950-2010 i trzy warianty projekcji do roku 2050



Źródło: N. Alexandratos, J. Bruinsma, *World Agriculture Towards 2030/2050. The 2012 Revision*, "ESA Working Paper" No. 12, 03 June 2012.

Liczba ludności świata ma wzrosnąć z 6,6 mld w roku bazowym (2010) do 8,0 mld, 9,15 lub 10,5 mld w 2050 roku odpowiednio na podstawie prognozy niskiej, średniej lub wysokiej. Według wariantu średniego wzrost światowej populacji będzie miał swój szczyt około roku 2075 (9,4 mld), a następnie zacznie spadać powoli do 9,2 miliardów w roku 2100. Wariant najwyższy nie zakłada zwolnienia, ani tym bardziej malejącego trendu przyrostu ludności świata. Randers przyjął dla swoich obliczeń wariant niski, co niesie za sobą oczywiste konsekwencje dla dalszych rozważań i interpretacji. Tytuł jednego z podrozdziałów brzmi: *Produkcja żywności będzie zaspokajać zmniejszony popyt*. Natomiast

<sup>149</sup> *World Population Prospects: The 2010 Revision*, UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2011, <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>.

<sup>150</sup> <http://www.fao.org/docrep/009/a0607e/a0607e00.HTM>.

autorzy wyżej wspomnianej publikacji FAO<sup>151</sup> podkreślają, że w niektórych krajach, głównie w Afryce, prognozy demograficzne sugerują, że ich populacja w 2050 roku będzie raczej wielokrotnością obecnej. Taka perspektywa budzi poważne obawy, czy może być osiągnięta w najbliższej przyszłości znacząca poprawa w konsumpcji żywności na mieszkańca, szczególnie w krajach ubogich. Można by raczej mówić o utrzymywaniu się braku bezpieczeństwa żywnościowego na szczeblu lokalnym, bez względu na to, że świat jako całość może mieć nadwyżki w produkcji żywności.

Randers na podstawie już obowiązujących trendów w sposobie życia przedstawiciele elit najbogatszych krajów prognozuje pewne interesujące zmiany. Mianowicie uważa, że pod wpływem mody i propagandy prozdrowotnej zamożny obywatel świata uzna za najbardziej pożądane i wyrafinowane spożywanie znacznie mniejszych ilości pożywienia, zaś zamiast pokąsnych wołowych befsztyków wybierze drób i ryby. Byłoby to bardzo pożądane rozwiązanie zważywszy, iż do wyprodukowania 1 kg mięsa czerwonego zużywa się odpowiednio około 7 kg zboża, zaś 1 kg mięsa drobiowego – 2 kg.

Autorzy wspomnianych na początku krótkich specjalistycznych wypowiedzi przyglądali się bliżej pewnym szczegółowym problemom. Wśród nich Moxnes<sup>152</sup> – jeden z cytowanych w książce *Rok 2052* ekspertów – skupił się na analizie wpływu produkcji biopaliw na rynek żywności, szczególnie zaś na jej ceny. Przewidywany od lat spadek dostępności paliw kopalnych skłania ku próbom wykorzystywania innych źródeł energii, w tym roślin (m.in. kukurydzy, trzciny cukrowej, buraków cukrowych, pszenicy) produkowanych w celu przekształcenia ich biomasy w etanol. W wyniku trwających od ponad dwudziestu lat badań doprowadzono do podniesienia wydajności ich produkcji i obniżenia kosztów. Obecny koszt wyprodukowania 1 baryłki biopaliwa waha się (w zależności od surowca) od 45 dolarów (brazylijska trzcina cukrowa) do 120 dolarów (europejska pszenica). Szczególne nadzieje wiąże się z tzw. biopaliwami trzeciej generacji, produkowanymi z glonów i innych mikroorganizmów, a więc nie obciążających produkcji rolniczej. Ponieważ jednak cena 1 baryłki ropy wynosi 70 dolarów, gazu łupkowego 13 dolarów, najprawdopodobniej unikniemy – sądzi Randers – w przyszłości skoncentrowania się sektora paliwowego na produkcji biopaliw. W innym razie można obawiać się, że rosnąca ich produkcja spowoduje wzrost cen żywności, bowiem opłacalna produkcja biomasy z pewnością rozwijałaby się kosztem spożycia żywności. Biedni głodujący przegrywaliby w wyścigu z autami zamożnych i dobrze odżywionych pobratymców.

---

<sup>151</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>152</sup> J. Randers, *Rok 2052...*, op. cit., s. 176-181.

Podobnie jak *Granice wzrostu*<sup>153</sup>, również najnowsza praca Randersa spotkała się z falą krytyki i polemik dotyczących zarówno jego strony metodologicznej, jak i prawdziwości proponowanych w niej tez. Skupmy się na dwóch ze stawianych zarzutów. Otóż nie wszyscy reprezentanci nauki są równie głęboko przekonani o realności i nieodwracalności zagrożenia zmianami klimatu. Według niektórych wahania klimatyczne występowały w wielomilionowej historii naszej planety wielokrotnie, były bardzo wyraźne i, co kluczowe, okresy cieplejsze wywoływały zawsze bujniejszy rozkwit życia i bioróżnorodności. To ochłodzenie klimatu niesło śmierć gatunków, ograniczało bioróżnorodność, hamowało życie. Poza sugestią, że prorokowanie globalnej katastrofy jest kwestią nadinterpretacji obserwowanych faktów, wyciągają z tego wnioski, że przekonanie o kluczowym wpływie człowieka na kształtowanie się losów planety jest nieuzasadnione. Nie powinniśmy lekceważyć znaczenia mechanizmu homeostazy: oto trwanie życia na Ziemi poddawane jest poważnym próbom od kilku miliardów lat, od swego zarania. Wychodzi z nich obronną ręką, choć oczywiście nie bez ofiar w postaci wymarłych gatunków<sup>154</sup>.

Tak pojmowana elastyczność – zakładamy – jest gwarancją sukcesu całego systemu. Ale nie mniej interesujące jest pytanie o losy nas samych, ludzkości. I tu pojawiają się uwagi krytyków, którzy – rozumiejąc zasady konstruowania modeli, a więc konieczność przyjęcia pewnych założeń (np. wykluczamy sytuacje najbardziej dramatyczne: katastrofy i wojny o zasięgu ogólnoswiatowym) – uznają za wątpliwe odrzucenie wszystkich „dzikich kart”<sup>155</sup>, czyli niespodziewanych zdarzeń, które mogą stać się dodatkową szansą dla ludzkości. Najważniejsze, przełomowe wynalazki w dziejach pojawiają się bez zapowiedzi i są nieprzewidywalne, po czym przestawiają tory historii raz na zawsze, wywołując radykalne zmiany w stosunkach gospodarczych, obyczajach, strukturach społecznych. Przykładów jest wiele, ale wystarczy pomyśleć o wynalezieniu energii elektrycznej, silnika spalinowego, mikroprocesorów, Internetu..., dlaczego więc nie może dojść do wynalezienia zupełnie nowego źródła energii? Dodajmy: źródła energii „czystej”.

Randers twierdzi, że moglibyśmy uratować świat, gdyby ludziom udało się porozumieć. Nie ma jednak w tej kwestii wielkich złudzeń, kończąc swoje dzieło zdaniem „nauczmy się żyć z nadchodzącą katastrofą, zachowując nadzieję”,

<sup>153</sup> D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens, *Granice wzrostu*, op. cit.

<sup>154</sup> Cytat z wypowiedzi L. Kuźnickiego z debaty nt. „*A Global Forecast for the Next Forty Years – 2052*” – *A Report to the Club of Rome. Commemorating the 40th anniversary of the Limits to growth – Jorgen Randers – analiza dzieła*. Debata odbyła się 10 grudnia 2012 roku w Polskim Towarzystwie Ekonomicznym pod przewodnictwem prof. E. Miączyńskiej. Profesor Kuźnicki jest specjalistą w dziedzinie protozoologii i biologii komórki oraz ewolucjonizmu.

<sup>155</sup> Ibidem, prof. dr hab. Józef Niźnik, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.

po którym jednak następuje apel: „proszę, sprawcie, aby moja prognoza okazała się błędna”. Główną zaletą futurologów wydaje się być wywoływanie dyskusji i nakłanianie do myślenia w kategoriach ogólnych, a nie jednostkowych losów. Mimo że Randers prezentuje naturalnie optykę człowieka Zachodu, widzącego świat inaczej niż mieszkaniec Afryki czy Azji, to z pewnością ogromną zaletą jego twórczości jest właśnie popularyzowanie syntetycznego myślenia o świecie, wykraczającego w swej perspektywie dalej niż najbliższe kilka lat.

#### 4.4. Co dalej z Unią Europejską i Polską?

Unię Europejską jednoczy idea permanentnego rozwoju i kolejnych integracji, a także teoria i praktyka średniookresowego programowania jako instrumentu jej funkcjonowania<sup>156</sup>. Udało się UE rozwiązać problem bezpieczeństwa żywnościowego i wzrostu konkurencyjności poprzez nieskrępowany przepływ osób i kapitału ponad granicami oraz swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Postępuje proces wyrównywania poziomu życia między krajami członkowskimi. Wprowadza się działania mitygujące niekorzystny wpływ aktywności człowieka na środowisko naturalne, a więc i na klimat. Wzrasta akceptacja oraz poziom stosowania się do dyrektyw i rozporządzeń wspólnotowych oraz zasad kontroli i ewaluacji. Ma jednak Unia również bardzo poważne trudności, takie między innymi jak powolny rozwój gospodarczy, brak odporności na kryzys, czego doświadczyliśmy w ostatnich latach, brak skutecznego rozwiązania problemu masowego napływu imigrantów. Trwają więc ustawicznie prace nad projektowaniem skutecznych rozwiązań dla przyszłości.

Prognozy dotyczące całego świata i zawarte w nich ostrzeżenia stały się punktem wyjścia dla licznych opracowań realizowanych przez instytucje naukowe i grupy badaczy związane z Unią Europejską. Szczególnie istotny jest dokument zatytułowany *Global Europe 2050*<sup>157</sup>, uzupełniający wizje globalne o kontekst integracji europejskiej. Raport ten powstał na zamówienie Dyrekcji Generalnej do spraw Nauki i Innowacji Komisji Europejskiej, nie jest jednak dokumentem oficjalnym i prezentuje poglądy autorów, nie zaś instytucji unijnych. Zawiera dziewięć scenariuszy przyszłości Unii, opisując różne warianty rozwoju sytuacji, z których trzy – uznane za najbardziej prawdopodobne, a jednocześnie wyraźnie rozbieżne – przedstawiono w największych szczegółach. Pierwszy z nich opisuje sytuację zastoju procesów integracyjnych, brak chęci i woli wspólnego rozwoju oraz mocy przywódczych, co powoduje stopniowe osuwanie się Europy z pozycji

---

<sup>156</sup> *Paradoksy futurologii roku 2050*, E. Mączyńska, A. Kukliński (red.), „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).

<sup>157</sup> [https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-report_en.pdf).



istotnego gracza ku peryferiom świata, niezdolnym do uporania się z nowymi wyzwaniami. Scenariusz drugi jest jeszcze bardziej pesymistyczny, mianowicie mówi o pojawianiu się coraz wyraźniejszych tendencji odśrodkowych, rywalizacji między państwami członkowskimi, aż do lokalnych konfliktów zbrojnych, niepokoju i destabilizacji. Trzeci z tych scenariuszy opisuje renesans Unii Europejskiej, opierający się na pogłębianiu integracji oraz poszerzaniu Unii o kraje leżące na wschód i południe od jej dzisiejszych granic. Postępuje konsolidacja fiskalna, polityczna i militarna. Tak wzmocniona Unia jest w stanie stawić czoła wszelkim pojawiającym się wyzwaniom oraz zachować pozycję liczącego się uczestnika globalnej konkurencji. Rysuje się wręcz nadzieja, że tak funkcjonująca Unia będzie stanowiła wzorzec modelu życia i zachowania tożsamości kulturowej, wykraczających poza krótkoterminowe korzyści polityczne i ekonomiczne. Wypełnienie tego scenariusza powinno jednocześnie przynieść pozytywne efekty w następujących obszarach:

- zapewnienie wysokiego standardu życia poprzez wzrost innowacyjności i produktywności, co jednak wymaga działań łagodzących trend starzenia się społeczeństw oraz nacisku na otwartość, bowiem niezbędne będzie dalsze planowe importowanie siły roboczej;
- wzrost efektywności wykorzystania energii, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, produkcja energii czystej;
- tworzenie nowego ładu gospodarczego i finansowego na poziomie globalnym poprzez wzrost koordynacji, prowadzące nawet do ewentualnego wprowadzenia jednej waluty dla całego świata;
- dalszy rozwój nowych technologii, przede wszystkim dotyczących energii, ale także eco-, nano-, bio-, infotechnologii, nacisk na rozbudowę kolejnictwa konkurującego z ruchem drogowym;
- tworzenie i wykorzystywanie nowych form zatrudnienia i pracy oraz ekspansji przemysłu;
- zachowanie policentrycznego charakteru przestrzeni na kontynencie, ze zrównoważonym rozwojem miast średniej wielkości połączonych sprawnie działającą siecią komunikacyjną;
- skuteczny rozwój sektora nauki, który po modernizacji sposobu działania z zastosowaniem wspólnych zasad i procedur powinien skutecznie rozwiązywać główne problemy lokalne, ale i światowe.

Trudno orzec, czy ten pozytywny scenariusz jest wystarczająco realistyczny. Unia współcześnie zmagą się z wieloma poważnymi trudnościami, wśród których szczególnie groźne są: spadek konkurencyjności, spowolniona innowacyjność, niedostatek surowców energetycznych, starzenie się ludności Europy, rosnąca

presja migracyjna z południa (głównie z krajów Afryki Północnej, ale również Azji), nasilające się tendencje separatystyczne w krajach „starej” Unii, utrata sił duchowych i upadek morale społeczeństw, w których postawa hedonistyczna i zubożenie wobec losów świata zastępuje niegdyś dominującą, a wymagającą kulturę protestancką. W obliczu tych, i innych, poważnych zagrożeń trudno uwierzyć w silną i zdolną do zdecydowanego działania Unię. Szczególnie, że nie jest ona postrzegana przez członków własnych społeczeństw jako wspólna wartość, dla której trzeba i warto poświęcać egoistyczne interesy, zaś polityką rządzi kadencyjność, a więc krótkowzroczne interesy poszczególnych ludzi i ich grup. Brakuje przekonania, że wobec aktualnych problemów gospodarczych i społecznych dotyczących wszystkie państwa członkowskie mamy dodatkowo obowiązek koncentrowania się na dobru organizacji ponadnarodowej, i to w perspektywie odległej przyszłości.

Aby raport taki jak *Global Europe 2050* mógł być efektywnie wykorzystany, powinien być również spełniony warunek wzmocnienia kompetencji instytucji europejskich oraz zmian w ich interakcjach, które obecnie można opisać jako współdziałanie, równie dobrze jak i konkurowanie ze sobą. Zarówno podział kompetencji, jak i kooperacja, a często jej brak, powodują, że trudno liczyć na twórczą realizację ambitnych wizji przyszłości. Być może lekarstwem na tę sytuację jest właśnie propagowanie myślenia strategicznego, publikowanie i upowszechnianie tego rodzaju raportów/ostrzeżeń? Wygodnie i spokojnie żyjący Europejczycy zdają się nie doceniać możliwości utraty swojej elitarniej pozycji już w nieodległej przyszłości. Może jednak pojawi się nowy impuls, który pozwoli odrodzić się idei tworzenia nowej wartości, nowego bytu politycznego, jaką w zamyśle pomysłodawców była wspólna Europa. Niestety, historia wskazuje, że tego rodzaju impuls ma najczęściej charakter poważnego zagrożenia. Trzeba wspomnieć o równoległym istnieniu poglądu, że ożywczy powiew może popłynąć ze strony nowo przyjmowanych członków UE. A więc i z Polski.

Cóż zatem z projektowaniem przyszłości w naszym kraju? Z wielką energią i determinacją budujemy od ćwierćwiecza nowy porządek, nie bez godnych podziwu sukcesów, ale i niepokojących, uzasadnionych obserwacją codziennego życia zaniedbań. Jak pisze Kukliński<sup>158</sup>: „Musimy mieć odwagę intelektualną i moralną, aby widzieć nie tylko chwałę, lecz także i nędzę polskiej transformacji, innymi słowy: w jakim stopniu transformacja ta była tylko procesem pasywnej adaptacji do zmienionych warunków sceny europejskiej i globalnej czy także procesem tworzenia nowych podstaw rozwoju Polski w XXI wieku. Musimy również odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu polski proces transformacji był procesem innowacyjnym, a w jakim stopniu wyłącznie imitacyjnym”.

---

<sup>158</sup> A. Kukliński, *Polonia Quo Vadis? Siedem problemów*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61), s. 146.

Odpowiedź, która się nasuwa jest dość oczywista – nasze społeczeństwo aspiruje do osiągnięcia poziomu życia krajów najbogatszych i najbardziej rozwiniętych, jednocześnie tkwiąc w przekonaniu, że nie powinniśmy za bardzo zmieniać tego, co stanowić ma istotę „polskości”. A więc rosnący dostatek i wolność indywidualna (tym bardziej, że pojawiły się płynące z zewnątrz potężne środki finansowe), współpraca oparta na wzajemnym zaufaniu i otwartości, rzeczywiste działania zmierzające do dobrej organizacji i funkcjonowania instytucji państwowych oraz samorządowych, prawdziwa troska o dobro wspólne, poważne podejście do wyzwań nowoczesności – niestety, są one tylko deklaratywne. Wygląda na to, że marzenia Polaków kończą się na osiągnięciu wcześniej wspomnianego hedonistycznego modelu życia Europejczyków zachodnich. Wydaje się to być infantylną odpowiedzią na zupełnie unikalną okazję, jaką podarowała nam historia. Tym bardziej, że warunki rozwoju już niedługo będą znacznie mniej korzystne, bowiem możliwości wpływające z przystąpienia do Unii Europejskiej wyczerpują się.

Można więc mówić o mizerii myślenia strategicznego Polaków i rzecz nie w tym, że brakuje raportów i projektów – pojawiły się opracowania dobrej jakości, których treść byłaby warta wdrażania. Pytanie brzmi jednak, czy ich rola nie ograniczy się do tworzenia wrażenia, że coś już robimy, podczas gdy wystarczy nam samo istnienie tych dokumentów.

Podobnie jak w poprzedniej części pracy sięgamy po prognozę wybiegającą do roku 2050<sup>159</sup>. Jak piszą autorzy<sup>160</sup>, analizy wskazują na brak zgodności procesów rozwojowych w naszym kraju: o ile procesy konwergencyjne w sferze ekonomicznej Polski w stosunku do państw Unii postępują dynamicznie, to nie można tego odnieść do rozwoju cywilizacyjnego. Hipoteza dotycząca przyczyn opóźnień cywilizacyjnych w stosunku do rozwoju ekonomicznego mówi o systemie kulturowym społeczeństwa polskiego. Na system ów składają się<sup>161</sup> pozostałości cywilizacji agrarnej, szlacheckiej, spuścizny postsocjalistycznej o charakterze roszczeniowym, konserwatywnego nurtu myśli katolickiej, tendencji do dbania wyłącznie o własne interesy, bez uwzględniania dobra wspólnego, brak zaufania do instytucji państwa, ale i odwrotnie – tych instytucji do obywatela, a w gruncie rzeczy nieufność do siebie nawzajem oraz niedoskonały system edukacji i działalności naukowej.

Stąd też pojawiła się koncepcja Raportu, którego wizja została sformułowana jako „Zmniejszenie dystansu cywilizacyjnego Polski w stosunku do rozwi-

---

<sup>159</sup> Raport „Polska 2050”, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2011.

<sup>160</sup> J. Kleer, *Wizja przyszłości Polski: Raport Polska 2050*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).

<sup>161</sup> Raport „Polska 2050”, op. cit., s. 30.

niętych państw europejskich”. Model opisujący realizację tego zadania składa się z czterech segmentów: systemu instytucjonalnego, zintegrowanej gospodarki, systemu tworzącego podstawy cywilizacji wiedzy i otwartego społeczeństwa.

W ramach każdego z segmentów podkreślono najistotniejsze zadania warunkujące skuteczność. Aby państwo osiągnęło niezbędną sprawność konieczne jest znalezienie płaszczyzny konsensusu przynajmniej co do spraw najbardziej ogólnych, co wydaje się być szczególnie trudnym zadaniem wobec znanego układu sił politycznych. Ale też szczególnie ważnym. Nieco łatwiejsze i możliwe do przeprowadzenia jest doprowadzenie do wewnętrznej spójności instytucjonalno-prawnej. Polski system prawny jest skomplikowany i niekiedy wewnętrznie sprzeczny, do czego przyczyniają się zarówno czynniki wewnętrzne, jak i powiązania ze zmiennym otoczeniem, przede wszystkim zaś z uwarunkowaniami unijnymi i globalnymi. Podkreśla się również konieczność zmiany relacji między obywatelami i przedstawicielami instytucji państwowych oraz usprawnienie funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych, a więc szybkiej i sprawnej pomocy państwa oraz działań zapobiegawczych. Spełnienie tych warunków powinno przynieść poprawę w kwestii zaufania obywateli do państwa, co z kolei jest jednym z kluczowych zadań zaliczonych do segmentu „otwarte społeczeństwo i gospodarka”. W ramach tego podprogramu wyróżniono także łagodzenie napięć ideologicznych w społeczeństwie, przemiany modelu kulturowego, zmiany stosunku do „innych”, przechodzenie do myślenia przyszłościowego. Społeczeństwa pogrążone w rozpamiętywaniu przeszłości nie interesują się pytaniem o to, co dalej. Zaś otwarcie się na inność w każdym jej przejawie i różnicowanie kulturowe jest źródłem kreatywności, poprzez poszukiwanie nowych doświadczeń, idei, sposobów działania, nowych i lepszych rozwiązań. Powinno postępować łagodzenie różnic dochodowych w ramach społeczeństwa, a poziom dochodu na mieszkańca powinien zbliżyć się do średniej unijnej. Należy pamiętać również o ułatwieniu dostępu do dóbr publicznych.

Elementy systemu tworzącego podstawy tzw. cywilizacji wiedzy to nowoczesny system edukacyjny, przyrost dobrze wykształconych absolwentów wyższych uczelni, intensywny rozwój sektora naukowo-badawczego oraz nasycenie państwa nowoczesnymi środkami komunikacji. Wszystkie wymienione elementy mają spowodować niezbędny wzrost innowacyjności, co jest fundamentem przyszłego sukcesu gospodarki i społeczeństwa.

Wśród zadań dotyczących budowy nowoczesnej gospodarki wymienia się modernizację infrastruktury, ograniczanie różnic międzyregionalnych, rozwijanie systemów stabilizacyjnych (nie dopuszczanie do nadmiernego zadłużania się państwa, przeciwdziałanie spekulacyjnym działaniom kapitału, zwłaszcza zagranicznego, na gospodarkę) oraz zarządzanie systemem innowacyjnym.

Aby tak zarysowany scenariusz mógł być wcielony w życie, spełnione musi być kilka warunków, w tym podstawowy – brak zagrożeń zewnętrznych uniemożliwiających rozwój. Ale nie mniej ważnym jest założenie o skutecznym przedefiniowaniu mentalności i relacji społecznych w kierunku większej zdolności do kompromisów oraz tolerancji ideologicznej, bez których partycypacja w zglobalizowanym świecie jest trudna, wręcz niemożliwa. W tym względzie zaś kluczowy jest czas, jaki historia nam przyzna dla spokojnego i niezakłóconego rozwoju. Tego czasu mamy niewiele: znawcy problemu piszą, że co najwyżej ćwierć wieku.

#### 4.5. Sektor rolny

Bilans żywności w skali świata i dalsze losy Unii Europejskiej łącznie z losami Polski to dwa istotne dla naszej przyszłości zagadnienia. Ale co z rolnictwem? To przecież ono wytwarza surowce do produkcji żywności.

Rolnictwo różni się nie tylko w zależności od szerokości geograficznej i związanego z nią klimatu. Różni się też między innymi technikami produkcji. Ocenia się, że około 2% gospodarstw rolnych świata jest w pełni zmechanizowane, a około 30% stosuje żywą siłę pociągową i odpowiednie do niej maszyny, co zarazem oznacza, że nieco ponad 2/3 gospodarstw rolnych prowadzi gospodarkę, wykorzystując wyłącznie bądź głównie pracę ręczną. Istotne jest to, że te zmechanizowane dzieli od tych wykorzystujących pracę ludzką około stukrotna różnica wydajności pracy<sup>162</sup>, co wpływa na zróżnicowanie poziomu życia osób utrzymujących się z prowadzenia obu tych rodzajów gospodarstw. Globalizacja gospodarki świata zmienia ten schemat, ponieważ niski poziom życia osób utrzymujących się z rolnictwa współwystępuje z niskim poziomem płac w kraju, a to przyciąga kapitał obcy.

Globalizacja to nie tylko zmiana struktury spożycia, o której pisano wcześniej, to także postępująca urbanizacja krajów. Możliwość znalezienia pracy w mieście powoduje, że obszary z dominacją gospodarki rolniczej wyludniają się, to zaś prowadzi do koncentracji ziemi w malejącej liczbie gospodarstw. Można oczekiwać, że procesy przemian struktury agrarnej w krajach rozwijających się zdominują inne ważne procesy, podobnie jak to było do niedawna w krajach dziś rozwiniętych gospodarczo. Będą one prowadzić do poprawy poziomu życia ludności rolniczej, ale jednocześnie ujawnią się zjawiska negatywne – wzrost emisji gazów cieplarnianych, ograniczanie bioróżnorodności obszarów rolniczych itd.

---

<sup>162</sup> Wykład J.M. Sourisseau'a, *Rolnictwo rodzinne: wyzwania i stawki. Perspektywa światowa*, na konferencji międzynarodowej nt. „Rolnictwo rodzinne w XXI wieku: różnorodna rzeczywistość”, IRWiR PAN i Uniwersytet Jagielloński, Warszawa, 26.09.2014 r.

Urbanizacja krajów rozwijających się oznacza zarazem potrzebę rozwijania rodzimego przemysłu spożywczego. Jego brak lub niedorozwój spowoduje, że kraje takie będą dostarczycielem surowców pochodzenia rolniczego, z oczywistą szkodą dla rynku pracy i wpływów budżetowych tych państw.

Odływ wolnych kapitałów jest istotną przyczyną spowolnienia tempa wzrostu produktu krajowego brutto w krajach rozwiniętych gospodarczo, a więc zarazem z wysokim poziomem płac. Starzenie się ludności pogłębia to zjawisko, ale można mu przeciwdziałać, wykorzystując czynnik kreatywności ludzkiej do rozwijania gospodarki innowacyjnej. Obecnie tylko nieliczne kraje mogą się nią poszczycić, ale dążenia do jej rozwoju nabierają rozmachu. Gospodarstwa rolne tych krajów, znakomicie wyposażone w techniczne środki produkcji, o dużej koncentracji ziemi i dużej wydajności pracy ograniczają w takich warunkach koszty produkcji, wprowadzając między innymi energooszczędne technologie i techniki produkcji. Stosowne zabiegi umożliwiają poza tym ograniczanie emisji gazów cieplarnianych powstających w produkcji rolniczej poprzez odpowiednie magazynowanie ich w glebie. Upowszechnienie tych zabiegów będzie jednak możliwe dopiero po wprowadzeniu dopłat budżetowych.

W Polsce poziom płac zbliżony jest do średniej światowej i rośnie, a to oznacza, że trwają i nadal trwać będą przemiany struktury agrarnej. Zjawisko to uległo przyspieszeniu w związku z akcesją do Unii Europejskiej. Ważną przyczyną stała się też presja ze strony przedsiębiorstw i firm szybko rozwijającego się krajowego przemysłu spożywczego. Wprawdzie stopień integracji pionowej gospodarstw rolnych z przetwórstwem był niewielki, choć stale rósł, ale presja ta wymusiła zmiany struktur produkcyjnych rolnictwa i poprawę jakości wytwarzanych dóbr. W rezultacie nastąpił wzrost udziału gospodarstw wyróżniających się zdolnością konkurencyjną. Ocenia się, że wraz z tymi, które mają przesłanki, by taką zdolność móc osiągnąć, dostarczają one na rynek około 2/3 krajowej produkcji rolniczej. Nadal jednak kilkakrotnie więcej jest gospodarstw drobnych, niepowiązanych z rynkiem (tzw. samowystarczalnych) lub powiązanych w ograniczonym stopniu.

Jeśli Unia Europejska będzie nadal doskonalić mechanizmy swojego działania, a Polska nie poprzestanie na dotychczasowych osiągnięciach gospodarczych, lecz jej rozwój będzie zmierzać ku gospodarce innowacyjnej, to przyspieszeniu ulegną procesy koncentracji ziemi w malejącej liczbie gospodarstw, takich, które będą w stanie konkurować z gospodarstwami innych krajów. Nie można zatem wykluczyć tego, że w połowie bieżącego wieku dominować będą liczebnie gospodarstwa o średniej i dużej koncentracji produkcji. Inną ważną cechą tego rolnictwa będzie dbałość o środowisko i stosowanie zabiegów ograniczających emisję gazów cieplarnianych.

#### 4.6. Zakończenie

Na podstawie obecnego stanu wiedzy futurologi formułują prognozy nie po to, by ustalić, co czeka świat, Unię Europejską, w tym Polskę, w bliższej lub dalszej przyszłości, lecz po to, by wskazać potencjalne zagrożenia dalszego rozwoju. W rozdziale przedstawiono taki właśnie sposób myślenia dotyczący wyżywienia ludności świata i kierunków rozwoju rolnictwa w połowie bieżącego wieku. Często jesteśmy epatowani katastroficznymi obrazami przyszłości, ale z cytowanych opracowań wynika obraz odmienny: żywności w skali świata wystarczy dla każdego. Inaczej przedstawia się natomiast kwestia dostępu do tych dóbr, bowiem nie każdy potencjalny konsument będzie miał za co ją kupić. Pod tym względem przyszły świat nie musi być lepszy od dzisiejszego.

Około 2/3 posiadaczy gospodarstw rolnych w skali świata uprawia obecnie ziemię z użyciem wyłącznie narzędzi ręcznych, więc ze względu na bardzo małą wydajność pracy bywa, że ich dochody nie wystarczają nawet na zapewnienie choćby minimalnego poziomu życia. Ten obraz ulega jednak zmianie. Globalizacja nasila proces urbanizacji, co powoduje koncentrację ziemi w malejącej liczbie gospodarstw rolnych i wzrost dochodów ludności rolniczej. Ten proces zaczyna dominować nad innymi zachodzącymi na obszarach wiejskich w krajach rozwijających się, podobnie jak to było wcześniej w krajach obecnie rozwiniętych gospodarczo. I tak będzie zapewne w najbliższych kilku dziesięcioleciach.

Procesy koncentracji ziemi w krajach rozwiniętych gospodarczo, w tym w Unii Europejskiej, schodzą natomiast na plan dalszy, a znaczenia zaczyna nabierać ochrona środowiska i zabiegi służące ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. Technicyzujące się rolnictwo wywiera bowiem niekorzystny wpływ zarówno na środowisko, jak i na klimat.

W rolnictwie polskim zachodzą procesy koncentracji ziemi, rozpoczęto zabiegi służące ochronie środowiska i trwają prace nad sposobami sekwestracji (magazynowania) dwutlenku węgla w glebie uprawnej. Procesy te ulegną zapewne przyspieszeniu, jeśli innowacyjność zacznie być traktowana priorytetowo przez polskie społeczeństwo.

Od powstania i upowszechnienia się innowacji dotyczących bezemisyjnej produkcji energii i sposobów sekwestracji gazów cieplarnianych zależeć będzie stan świata w drugiej połowie tego stulecia. Dziś trudno jest nam sobie wyobrazić jego przyszłą postać, jeśli kreatywność społeczności światowej nie sprosta temu wyzwaniu.

## 5. Globalne łańcuchy wartości wyzwaniem dla sektora rolnego w Polsce<sup>163</sup>

### 5.1. Wprowadzenie

Procesy globalizacyjne sprzyjają szybkiemu rozwojowi wzajemnych interakcji między przedsiębiorstwami. Coraz mniejsze znaczenie mają pionowe struktury integracji, coraz większe złożone sieci wzajemnych powiązań. Dominująca w latach 90. XX wieku koncepcja globalnego łańcucha dostaw (*global supply chain*), oparta na sieciowej metodologii analizy gospodarki globalnej<sup>164</sup>, coraz częściej zastępowana jest koncepcją globalnego łańcucha wartości (*global value chain*, GVC). W tym podejściu analiza procesów międzynarodowej ekspansji i fragmentacji współczesnych łańcuchów dostaw koncentruje się głównie na kreowaniu wartości w łańcuchach dostaw oraz na implikacjach wynikających ze struktury organizacyjnej branży, systemu koordynacji (zarządzania) oraz siły przetargowej uczestników sieci. Poznanie tych procesów ułatwia wprowadzenie nowych firm do GVC oraz wsparcie tych, które już w niej funkcjonują, w celu utrzymania i poprawy pozycji na rynkach globalnych. Ma ponadto ogromne znaczenie dla kreowania strategii rozwoju rolnictwa i przemysłu spożywczego na poziomie globalnym, regionalnym i krajowym.

Koncepcja globalnych łańcuchów wartości pozwala uwzględnić poza produkcją cały zakres działań, od projektowania produktu po marketing, oraz pokazuje, w jaki sposób dystrybuowane są korzyści płynące z globalizacji, kto na niej zyskuje, kto traci oraz jak zwiększyć liczbę tych wygranych<sup>165</sup>. Zdaniem autorów raportu OECD<sup>166</sup> możliwe jest odnoszenie korzyści z dynamicznego rozwoju GVC, lecz proces ten stwarza także liczne zagrożenia.

Badania nad globalnymi łańcuchami wartości w sektorze rolno-spożywczym wciąż znajdują się w fazie początkowej. Dopiero kryzys żywnościowy lat 2007-

---

<sup>163</sup> W niniejszym rozdziale wykorzystano artykuł: R. Grochowska, *Zarządzanie globalnymi łańcuchami wartości – implikacje dla polityki żywnościowej w Polsce*, [w:] *Przemysł spożywczy – otoczenie rynkowe, inwestycje, ekspansja zagraniczna*, I. Szczepaniak, K. Firlej (red.), monografia zbiorowa przygotowana przez IERiGŻ-PIB oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (w druku).

<sup>164</sup> P. Dicken, *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*, 6th ed., Guilford Press, New York 2011.

<sup>165</sup> J. Góra, *Globalne łańcuchy wartości jako narzędzie badania globalizacji*, „Organizacja i Kierowanie” 2013, nr 2, s. 43-64.

<sup>166</sup> *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*, OECD, WTO, UNCTAD, prepared for the G-20 Leaders Summit, Saint Petersburg, Russian Federation, September 2013.



-2008 doprowadził do wyraźnego wzrostu zainteresowania badaczy tą koncepcją w kontekście zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego na świecie. Większość dotychczasowych prac koncentruje się na przypadkach krajów i regionów, gdzie łańcuchy wartości funkcjonują źle lub gdzie następuje nagłe przerwanie sieci relacji między aktorami łańcucha. Znacznie mniej opracowań poświęcono regionom i państwom stabilnym, gdzie łańcuchy funkcjonują relatywnie dobrze i gdzie bezpieczeństwo żywnościowe jest zapewnione<sup>167</sup>.

Celem niniejszego rozdziału jest zbadanie, w jakim kierunku zmierza rozwój zarządzania globalnymi łańcuchami wartości (GVC) w sektorze rolno-spożywczym i innych sektorach gospodarki. Rozważania te posłużą do wskazania wyzwań stojących przed polską polityką żywnościową w przyszłości i przedstawienie rekomendacji dla dalszych działań, które pozwolą zwiększyć korzyści oraz ograniczyć ryzyka wynikające z przebiegu tych procesów. Analizę przeprowadzono korzystając z dokumentów strategicznych organizacji światowych, instytucji unijnych i rządowych oraz literatury przedmiotu.

## **5.2. Globalne łańcuchy wartości w sektorze rolno-spożywczym i innych sektorach gospodarki**

Globalne łańcuchy wartości (*global value chain*) to koncepcja dość nowa, w przeciwieństwie do globalnych łańcuchów dostaw (*global supply chain*), znanych w literaturze przedmiotu od kilku dekad. Pojęcie „łańcuch dostaw” zostało wprowadzone do literatury światowej w 1977 roku przez Hopkinsa i Wallersteina<sup>168</sup>, którzy prowadzili socjologiczne badania systemów światowych.

Przez lata ukształtowały się różne podejścia do pojęcia łańcucha dostaw. Z perspektywy zarządzania odnosi się zazwyczaj do efektywnej i terminowej dystrybucji produktów, które przechodzą przez poszczególne ogniwa łańcucha dostaw. Z perspektywy gospodarki pokazuje, jak ta gospodarka jest zorganizowana w zakresie wielkości i własności głównych producentów, przetwórców i dostawców oraz lokalizacji firm. W perspektywie krajowej poszczególne kraje zainteresowane są tym, jak maksymalizować korzyści oraz w jaki sposób utrzymać produkcję, sprzedaż oraz zdolności badawcze potrzebne do rozwoju i wykonania produktów wysokiej jakości, ponosząc przy tym jak najniższe koszty. Z kolei łańcuch dostaw w skali globalnej odnosi się głównie do kontekstu roz-

---

<sup>167</sup> R. Grochowska, K. Kosior, K. Nessel, *Governance of food global value chains in Poland – a food and nutrition security perspective*, Workshop “Global value chains for food and nutrition security”, Roma Tre University, Italy, 25-26 September 2014.

<sup>168</sup> T. Hopkins, I. Wallerstein, *Patterns of development of the modern world-system*, “Review” 1977, No. 1(2), s. 11-145.

woju międzynarodowego, z uwzględnieniem zdolności krajów do rozwijania się w zależności od ich udziału w globalnej gospodarce, czyli ich roli w globalnym łańcuchu dostaw.

Zmiany zachodzące w gospodarce światowej wskazują na wyraźną ewolucję łańcuchów dostaw. Głównym czynnikiem jest globalizacja, która przekształca charakter światowej produkcji i handlu oraz zmienia organizację gospodarki. Od lat 60. XX wieku następuje proces ograniczania łańcuchów dostaw – firmy szukają poza granicami kraju niskokosztowych oraz zdolnych spełnić ich oczekiwania dostawców. Powstaje coraz więcej nowych firm w regionach zapewniających pracowników, którzy akceptują niskie wynagrodzenia. Dzięki temu tempo produkcji pozakrajowej dynamicznie rośnie, przyjmując nowe formy organizacyjne. W latach 70. i 80. XX wieku podobny proces rozpoczął się także w przypadku amerykańskich sieci handlowych oraz firm o znanej marce, które zaczęły szukać na dużą skalę zagranicznych dostawców większości kategorii dóbr konsumenckich. Działania te doprowadziły do fundamentalnej zmiany globalnych łańcuchów towarów: z inicjowanych przez producenta (*producer-driven commodity chain*) do inicjowanych przez kupującego (*buyer-driven chain*). Zapoczątkowane w ten sposób regionalne procesy zaczęły rozszerzać się, tworząc globalny łańcuch dostaw.

Z globalnymi łańcuchami towarów inicjowanymi przez producenta mamy do czynienia wówczas, gdy znaczący producent międzynarodowy odgrywa decydującą rolę w koordynacji wewnętrznych i zewnętrznych sieci produkcyjnych. Jest to charakterystyczne dla branż kapitałochłonnych i intensywnie wykorzystujących technologie, jak branża komputerowa, samochodowa czy lotnicza (np. IBM, General Motors). Natomiast globalne łańcuchy towarów inicjowane przez kupującego dotyczą branż, w których duży sprzedawca detaliczny lub markowy wysłała za granicę elementy składowe i reeksportuje ukończony produkt na rynek krajowy (np. Wal-Mart, Nike, Levi Strauss & Co). Odgrywa w ten sposób wiodącą rolę w budowaniu wielopoziomowej produkcji w różnych krajach, najczęściej słabiej rozwiniętych pod względem gospodarczym<sup>169</sup>.

Początek lat 90. XX wieku zapoczątkował okres, kiedy globalne łańcuchy dostaw zaczęły obejmować poza produktami końcowymi także komponenty i półfabrykaty, wpływając tym samym nie tylko na przemysł, ale także na sektor energii, produkcję żywności i cały szereg usług, od centrów usług telefonicznych (*call centres*) i rachunkowości, do procedur medycznych oraz badań i rozwoju. Dotychczasowa koncepcja globalnych łańcuchów dostaw w coraz mniejszym

---

<sup>169</sup> G. Gereffi, J. Humphrey, T. Sturgeon, *The Governance of Global Value Chains*, "Review of International Political Economy" 2005, Vol. 12, No. 1, s. 78-104.

stopniu odwzorowywała rzeczywistość. Od początku XXI wieku zaczęła więc zyskiwać na popularności koncepcja globalnych łańcuchów wartości (GVC) jako narzędzie analizy międzynarodowej ekspansji i geograficznej fragmentaryzacji współczesnych łańcuchów dostaw<sup>170</sup>. W budowaniu metodologii globalnych łańcuchów wartości wykorzystano ekonomiczną teorię kosztów transakcyjnych, koncepcję „zanurzenia” działań gospodarczych w relacjach społecznych z obszaru socjologii organizacji, teorię substytuowania wertykalnej integracji przez społeczną i przestrzenną bliskość, lokującą się w ekonomii regionalnej, geografii gospodarczej i zarządzaniu strategicznym oraz teorię kompetencji firmy z obszaru zarządzania strategicznego<sup>171</sup>.

Polska należy do tych krajów, które mogą być podawane jako dobry przykład pokazujący ewolucję łańcuchów wartości – od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej – poprzez integrację z bardziej zaawansowanymi gospodarkami krajów Unii Europejskiej. Proces „wchodzenia” na wyższe szczeble w globalnych łańcuchach wartości dotyczył również polskiego sektora rolno-spożywczego.

Sektor ten należy ciągle do tych działów gospodarki narodowej, które są sterowane i silnie regulowane oraz podlegają znacznemu interwencjonizmowi państwowemu, a także społecznej kontroli związków zawodowych i branżowych. W socjalistycznej gospodarce nakazowo-rozdziałowej przeciętni rolnicy nie wykazywali inicjatywy prorynkowej i oczekiwali wsparcia ze strony państwa. Dopiero zmiany społeczno-polityczne i upadek komunizmu w Polsce w 1989 roku zmieniły sytuację. Zastąpienie gospodarki centralnie planowanej systemem gospodarki rynkowej spowodowało ograniczenie wsparcia ekonomicznego dla jednostek gospodarczych ze strony państwa. Ze względu na uwolnienie cen żywności rolnicy i producenci żywności zostali jako pierwsi poddani działaniu mechanizmu rynkowego<sup>172</sup>.

Koniec XX wieku to okres dostosowywania się do wymogów Unii Europejskiej i zmiany struktur funkcjonowania polskiego sektora rolno-spożywczego ze względu na członkostwo Polski w UE od 2004 roku oraz objęcie tego sektora Wspólną Polityką Rolną. Zmiany te doprowadziły do tego, że Polska z kraju importującego żywność w okresie transformacji ustrojowej stała się jednym z głównych eksporterów żywności, przeważnie na rynki europejskie. Objęcie Polski jako członka UE zasadami swobodnego przepływu towarów bez barier, kontyngentów i ceł umożliwiło zwiększenie eksportu żywności do państw unij-

---

<sup>170</sup> G. Gereffi, J. Lee, *Why the world suddenly cares about global supply chains*, “Journal of Supply Chain Management” 2012, Vol. 48, No. 3, s. 24-32.

<sup>171</sup> J. Góra, *Globalne łańcuchy...*, op. cit., s. 43-64.

<sup>172</sup> A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.

nych w pierwszych latach członkostwa 23% rocznie<sup>173</sup>. Wzrost gospodarczy po akcesji Polski do UE sprzyjał także rozwojowi przedsiębiorstw tego sektora. Doszło do licznych fuzji i przejęć wśród wielu firm w branży spożywczej, a mimo to przemysł spożywczy i sieci dystrybucji należą wciąż do jednych z najmniej skonsolidowanych w Europie. Powiększa się jednak liczba hurtowni-ków, a polskie firmy zaczynają inwestować w krajach poza UE (głównie rynki wschodniej Europy), gdzie budują fabryki i sprzedają wytworzone tam produkty. Polski sektor rolno-spożywczy wszedł więc zarówno w zasady funkcjonowania rynku unijnego, jak i obszar globalnych współzależności, wyznaczanych przez reguły gry gospodarki światowej<sup>174</sup>.

Obserwując ewolucję zmian zachodzących w gospodarce światowej, można stwierdzić, że globalizacja doprowadziła do powstania nowej ery w konkurencji międzynarodowej. O zmianie charakteru światowej produkcji i wymiany handlowej świadczą chociażby dane Światowej Organizacji Handlu<sup>175</sup>, według której obecnie w handlu między krajami coraz większego znaczenia nabierają produkty półprzetworzone. W 2009 roku wartość światowego eksportu tych produktów zrównała się z wartością eksportu produktów końcowych, stanowiąc 51% eksportu ogółem. Mamy więc do czynienia ze zmianą wzorca światowego handlu z wymiany dobrami (*trade in goods*) do wymiany wartością dodaną (*trade in value added*) i zadaniami (*trade in tasks*).

Udział poszczególnych regionów świata i organizacji polityczno-gospodarczych w GVC jest bardzo zróżnicowany (wykres 5.1). Wyraźnie widać dominujący udział Unii Europejskiej oraz gospodarek krajów rozwiniętych gospodarczo (odpowiednio 66 i 59%). Do wiodących należą także Wschodnia oraz Południowa Azja (56%), co odzwierciedla ich eksportową orientację na przemysł i przetwórstwo. Z kolei wzrost udziału w GVC rocznie jest jednym z niższych dla krajów rozwiniętych, w przeciwieństwie do krajów rozwijających się (np. Unia Europejska 3,9% *versus* Południowa Azja 9,5%)<sup>176</sup>.

---

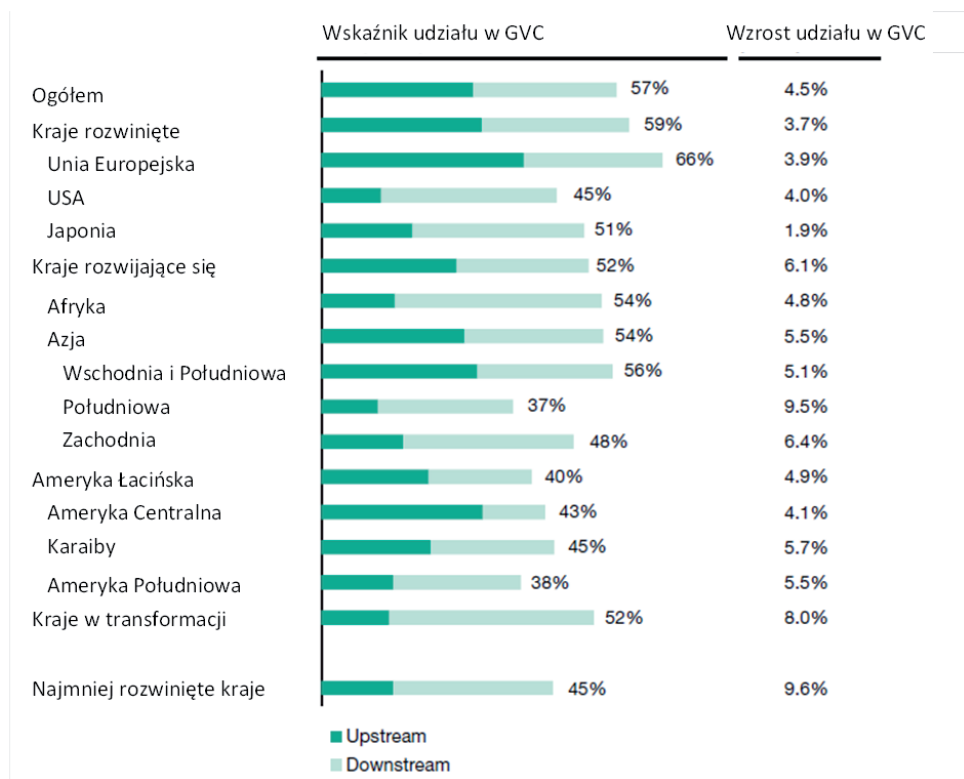
<sup>173</sup> R. Urban, I. Szczepaniak, R. Mroczek, *Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (Synteza)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 177, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

<sup>174</sup> K. Firlej, *Rozwój przemysłu rolno-spożywczego w sektorze agrobiznesu i jego determinanty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.

<sup>175</sup> *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks*, World Trade Organization, IDE-JETRO, Geneva–Tokyo 2011.

<sup>176</sup> *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD, 2013.

Wykres 5.1. Udział poszczególnych regionów świata i organizacji polityczno-gospodarczych w globalnych łańcuchach wartości – GVC (dane za 2010 rok) oraz wskaźnik wzrostu GVC (dane za lata 2005-2010), w proc.



Wskaźnik udziału w globalnych łańcuchach wartości (GVC) wskazuje udział eksportu danego regionu/organizacji w światowym, wielopoziomowym procesie wymiany handlowej, liczony jako zagraniczna wartość dodana w eksportowanych produktach (*upstream*) plus wartość dodana w produktach reeksportowanych do innych regionów/organizacji (*downstream*), dzielone przez eksport ogółem. Wzrost udziału w GVC jest rocznym wzrostem sumy dwóch wspomnianych komponentów.

Źródło: *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD, 2013.

Należy zaznaczyć, że koncepcja globalnych łańcuchów wartości koncentruje się głównie na rozszerzających się globalnie łańcuchach dostaw i poddaje analizie, w jaki sposób tworzą one wartość dodaną lub ją przechwytyują. Dzięki temu, że obejmują całe spectrum działalności, jakie firmy i ich pracownicy dokonują w zakresie danego produktu – od pomysłu do ostatecznego wykorzystania – koncepcja GVC zapewnia holistyczne spojrzenie na globalną gospodarkę z dwóch

przeciwstawnych punktów widzenia, tj. z góry do dołu (*top-down*) i z dołu do góry (*bottom-up*). Pierwszy z tych punktów to „zarządzanie” (*governance*), który dotyczy przede wszystkim firm wiodących oraz organizacji globalnej gospodarki. Drugi to „modernizacja” (*upgrading*), który umożliwia analizę strategii stosowanych przez kraje, regiony lub innych gospodarczych aktorów w celu utrzymania lub poprawy swej pozycji na arenie międzynarodowej<sup>177</sup>.

Zarządzanie stanowi główny element koncepcji GVC. Wskazuje, w jaki sposób zbiorowa „siła” może aktywnie kształtować dystrybucję korzyści i ryzyka w gospodarce oraz aktorów, którzy doświadczają wpływu tych oddziaływań na skutek swej działalności. W obrębie łańcucha decydujące znaczenie mają firmy wiodące. W łańcuchu inicjowanym przez producenta dominują producenci produktów końcowych. Natomiast w łańcuchu inicjowanym przez kupującego główną rolę odgrywają dystrybutorzy produktów końcowych, dyktując warunki poprzez ich zdolność do kształtowania masowej konsumpcji *via* silne i znane marki.

Rola pełniona przez firmy wiodące wyraża się w różnych formach zarządzania GVC. Pomiędzy dwoma ekstremalnymi formami, tj. rynkową (*market*) i hierarchiczną (*hierarchical*), wyróżnia się zazwyczaj trzy pośrednie: koordynację modułową (*modular*), relacyjną (*relational*) i ograniczającą (*captive*)<sup>178</sup>. Podział ten został oparty na możliwych kombinacjach trzech niezależnych zmiennych, pochodzących z analizy studiów przypadku, tj. a) złożoności transakcji, b) stopnia, do którego transakcje można skodyfikować oraz c) kompetencji dostawców. Należy zaznaczyć, że poszczególne formy mogą ulegać zmianie w czasie, tak jak zmienia się łańcuch wartości, który podlega różnym uwarunkowaniom.

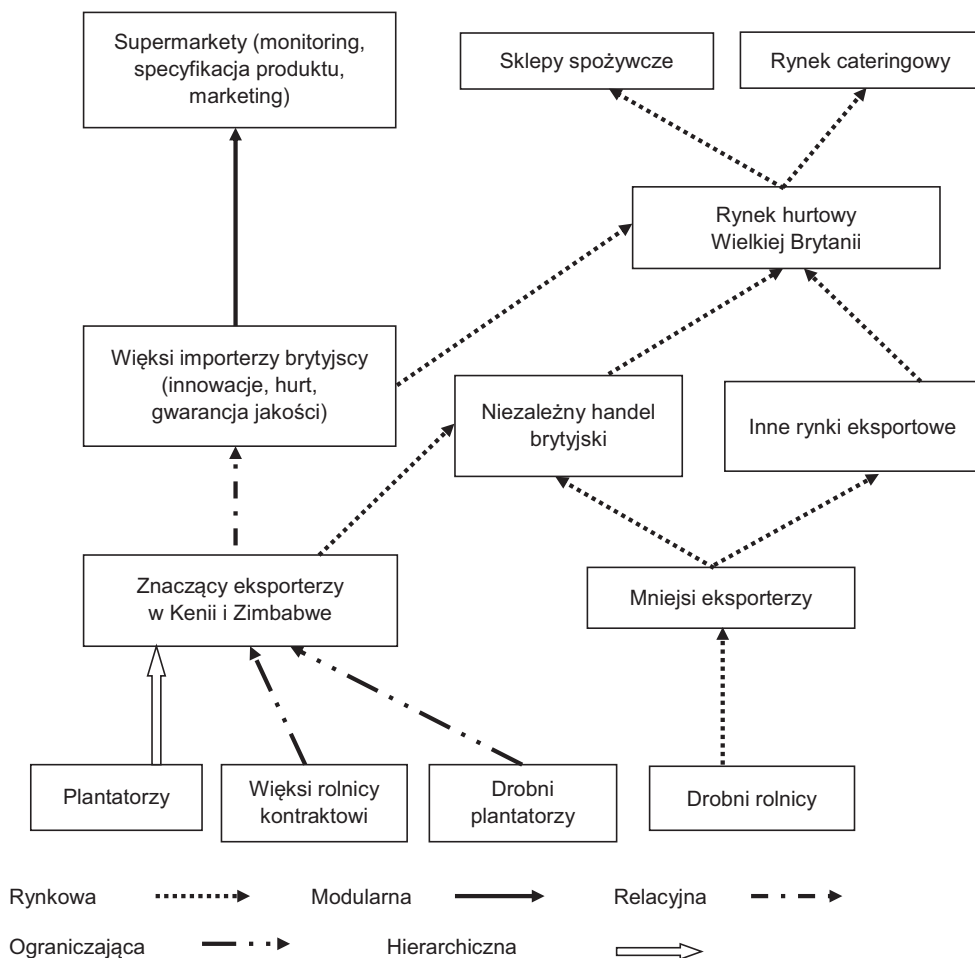
Na rysunku 5.1 przedstawiono wymienione formy zarządzania na przykładzie rynku świeżych warzyw w wymianie między Afryką a Wielką Brytanią.

---

<sup>177</sup> G. Gereffi, *Global Value Chains and International Competition*, “Antitrust Bulletin” 2011, Vol. 56, No. 1, s. 37-64.

<sup>178</sup> G. Gereffi, J. Humphrey, T. Sturgeon, *The Governance...*, op. cit., s. 78-104.

Rysunek 5.1. Formy zarządzania globalnymi łańcuchami wartości na przykładzie rynku świeżych warzyw w wymianie między Afryką a Wielką Brytanią

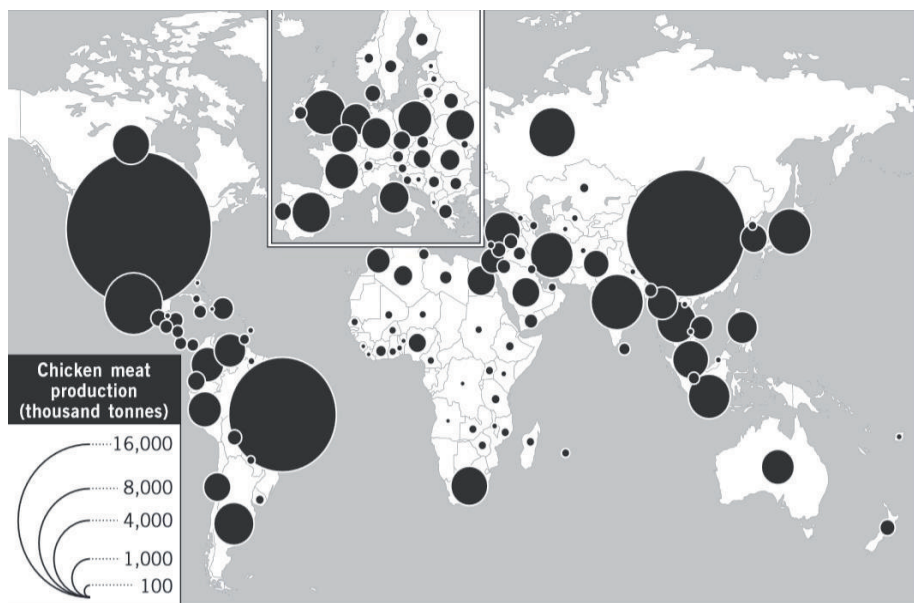


Źródło: C. Dolan, J. Humphrey, *Changing Governance Patterns in the Trade in Fresh Vegetables between Africa and the United Kingdom*, "Environment and Planning" A, 2004, Vol. 36, No. 3.

Jest to jeden z prostszych systemów zarządzania, koncentrujący się głównie na dystrybucji i marketingu, kierowany przede wszystkim przez duże sieci handlowe, nie producentów. Przeciwstawnym przykładem może być rynek produkcji brojlerów, zdominowany przez dużych, dobrze zintegrowanych producentów i powiązany z innymi aktorami tego rynku (USA, Brazylia, Chiny). Wymaga sprawnej koordynacji całego procesu pozyskiwania surowca, tj. wychowu brojlerów. Obserwacje wskazują, że większość produkcji żywności zo-

stała zdominowana w ostatnich latach przez sieci współpracy (*networks*) dużych producentów, które są ściśle kontrolowane, wysoko zintegrowane i zindustrializowane (rysunek 5.2).

Rysunek 5.2. Przykład przemysłu produkcji brojlerów zdominowanego przez USA, Brazylię i Chiny (w tys. ton)



Źródło: P. Dicken, *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*, 6th ed., Guilford Press, New York 2011.

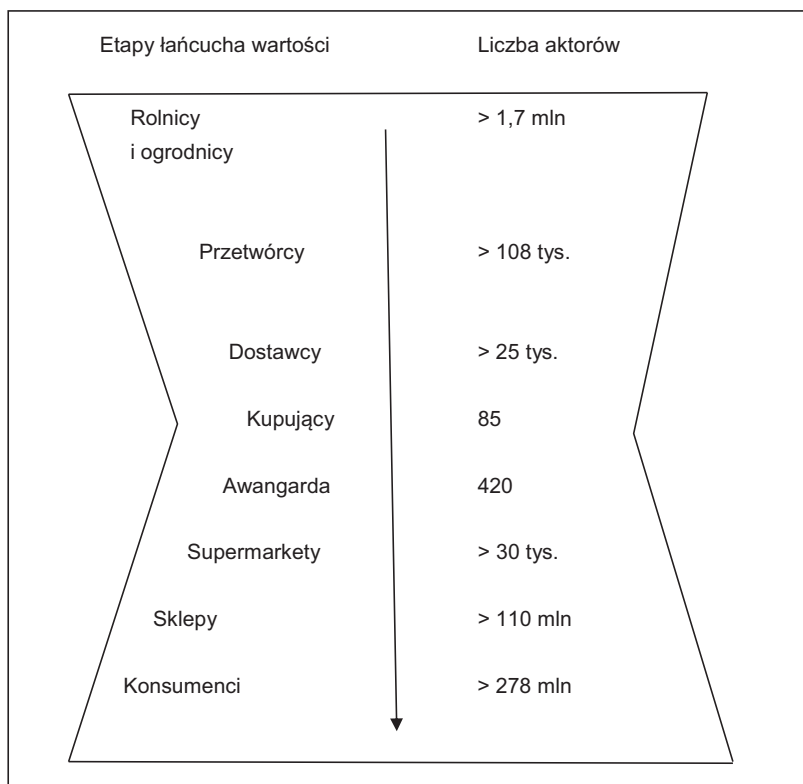
W gospodarce żywnościowej i innych sektorach widoczne jest także rosnące znaczenie globalnych firm kupujących jako kluczowych graczy w formowaniu rozproszonej produkcji i handlu w skali międzynarodowej. Analiza łańcuchów inicjowanych przez kupujących wyraźnie wskazuje na znaczącą rolę dużych sieci detalicznych, np. Wal-Mart i Tesco, czy firm o znanej marce, np. Nike czy Reebok, w kształtowaniu sposobu, w jaki łańcuchy te działają, poprzez wymuszanie na dostawcach ściśle określonych standardów.

Rola globalnych firm kupujących wynika przede wszystkim z ich znaczącej koncentracji (rysunek 5.3). Przykładowo, Wal-Mart posiada 8100 sklepów w 15 krajach, uzyskując przychody w wysokości 401 mld USD rocznie. Mając tak ekstremalnie duże przychody, stał się siódmym partnerem handlowym Chin w rankingu największych światowych sieci detalicznych<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> A. Clark, *Wal-Mart, the US Retailer Taking Over the World by Stealth*, "The Guardian" 2010, January 13, s. 26.



Rysunek 5.3. Przykładowy łańcuch wartości w sektorze rolno-spożywczym na bazie danych z siedmiu krajów Europy Zachodniej



Źródło: G. Gereffi, J. Lee, *Why the world suddenly cares about global supply chains*, "Journal of Supply Chain Management" 2012, Vol. 48, No. 3.

Standardy jakościowe stają się jednym z podstawowych mechanizmów, poprzez które kupujący rządzą łańcuchami wartości. Wraz z rosnącym zróżnicowaniem produktów zapewnienie jakości stanowi krytyczny element sukcesu rynkowego. Dodatkowo, rosnąca świadomość społeczna i środowiskowa konsumentów narzuca także sieciom detalicznym ściśle interakcje z dostawcami. Ten dość nowy fenomen prywatnych standardów jakości, wprowadzonych przez duże sieci detaliczne, wymusza, jakie produkty mają być dostarczone oraz jak, gdzie i kiedy są produkowane<sup>180</sup>. Oczekiwania konsumentów, by mieć na pół-

<sup>180</sup> J. Lee, G. Gereffi, J. Beauvais, *Global Value Chains and Agrifood Standards: Challenges and Possibilities for Smallholders in Developing Countries*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2010 (<http://www.pnas.org/content/early/2010/12/08/0913714108>).

kach sklepowych produkty przez cały rok, niezależnie od sezonu (*permanent global summertime* – PGST), wymaga ogromnych inwestycji i daje przewagę dużym międzynarodowym producentom oraz dostawcom. Tak więc, z jednej strony, stwarza to ograniczenia, z drugiej – daje im więcej możliwości poprzez udział w międzynarodowej sieci produkcji rolno-spożywczej.

Prywatne standardy mają istotne implikacje modernizacyjne (*upgrading*) wychodzące poza obszary biznesowe. W gospodarce żywnościowej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności oraz wysokiej jakości produktów „od gospodarstwa do stołu” (*from farm to fork*), znaczący producenci żywności oraz sieci detaliczne współpracują z preferowanymi przez siebie nielicznymi grupami dostawców, którzy zapewniają dużą skalę produkcji oraz spełnienie specyficznych i kosztownych oczekiwań. W ten sposób dochodzi do marginalizowania małych gospodarstw, które nie są w stanie włączyć się w ten łańcuch wartości ze względu na wysokie koszty i brak zdolności do spełnienia określonych wymagań. Z drugiej jednak strony powinno sprzyjać mobilizacji małych gospodarstw do szukania nisz, przykładowo w produkcji ekologicznej czy wolnego handlu (*fair trade*)<sup>181</sup>.

Współczesny wzorzec produkcji i handlu wysoko przetworzonych produktów łączy trzy poziomy: globalny, regionalny i lokalny. Globalny – dzięki pojawieniu się producentów Południa, którzy wykorzystują swą przewagę w sezonowej komplementarności z umiarkowanymi rynkami Północy, co generuje przepływ towarów na niespotykaną dotąd skalę w handlu na dużą odległość. Najczęściej cytowanym wyznacznikiem globalizacji jest dystans, jaki pokonuje żywność pojawiająca się na naszych stołach. Przykładowo, koszyk 20 świeżych produktów kupionych przez największe sieci handlowe w Wielkiej Brytanii pokonuje 100 943 mile. Regionalny – bowiem obecność obszarów z bardziej specyficzną produkcją w obrębie regionalnych rynków Północnej Ameryki, Europy i Wschodniej Azji prowadzi do szerokiej wymiany między regionami. I lokalny – gdyż wzrasta zainteresowanie alternatywnymi sieciami współpracy, skoncentrowanymi na lokalnej, często ekologicznej produkcji, tworzącymi znacznie krótsze systemy przepływu produktów rolno-spożywczych<sup>182</sup>. Wskazane uwarunkowania istotnie oddziałują na polski sektor rolno-spożywczy, zmuszając do dużej elastyczności w szybkim dostosowaniu się do zachodzących zmian.

---

<sup>181</sup> J. Humphrey, *Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya*, Institute of Development Studies Working Paper, No. 308, Sussex, Brighton, UK, 2008 (<http://www.ids.ac.uk/files/Wp308.pdf>).

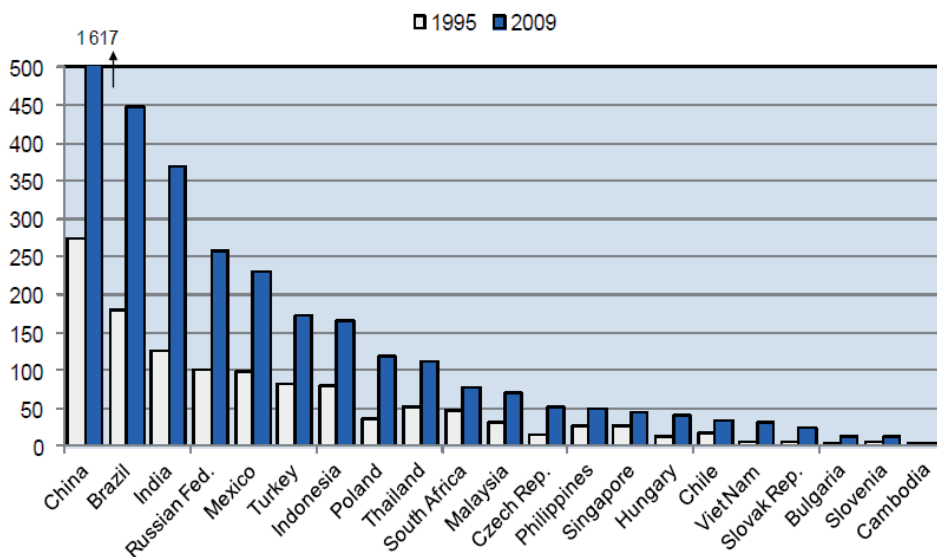
<sup>182</sup> P. Dicken, *Global Shift...*, op. cit.

### 5.3. Implikacje dla polityki żywnościowej w Polsce

Rosnąca ekspansja i fragmentacja produkcji, przekraczająca granice poszczególnych państw, ma coraz większy wpływ na kształt polityki gospodarczej. Udział w GVC widziany jest coraz częściej jako istotny element strategii rozwoju gospodarczego. Globalne łańcuchy wartości działają bowiem jak droga prowadząca do rynku dla eksportowanych produktów i usług. Produkcja na eksport generuje bezpośrednio wartość dodaną i przyczynia się do wzrostu PKB, tworzenia miejsc pracy, zwiększenia dochodów ludności itp. W dłuższym okresie sprzyja modernizacji (*upgrading*) gospodarki.

Doświadczenie licznych krajów rozwijających się lub przechodzących transformację pokazuje, że włączenie się w GVC umożliwia szybki rozwój i industrializację (wykres 5.2). Wyraźnie widać, że kraje rozwijające się stanowią główne źródło wzrostu światowej gospodarki, szczególnie po kryzysie gospodarczym lat 2008-2009. Podczas gdy rozwój gospodarek globalnej Północy spada, kraje Południa dynamicznie rosną. W latach 2005-2010 import towarów Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych wzrósł odpowiednio o 27 i 14%, natomiast Brazylii o 147%, Indii – 129%, Chin – 111%, Południowej Afryki – 51%<sup>183</sup>.

Wykres 5.2. Dochód uzyskany z udziału w globalnych łańcuchach wartości w wybranych krajach w 1995 i 2009 roku



Źródło: *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*, OECD, WTO, UNCTAD, prepared for the G-20 Leaders Summit, Saint Petersburg, Russian Federation, September 2013.

<sup>183</sup> *Trade Patterns...*, op. cit.

Z perspektywy GVC ta zmiana wskazuje na rosnące znaczenie firm z krajów rozwijających się. Przykładowo, w Afryce Subsaharyjskiej wejście południowoafrykańskich firm odzieżowych na rynki sąsiadów doprowadziło do wzrostu regionalnych łańcuchów wartości. W przeciwieństwie do amerykańskich koncentrują się one na krótszym cyklu produkcyjnym i szybkiej odpowiedzi na bieżące trendy mody. Podobnie supermarkety żywnościowe rozszerzają swą działalność poprzez regionalne łańcuchy wartości<sup>184</sup>.

Zapotrzebowanie na mniej skomplikowane produkty w zakresie jakości i asortymentu w krajach o niższych dochodach może mieć modernizacyjne implikacje. Niższe standardy sprzyjają udziałowi tych krajów w GVC, dzięki włączeniu się w działania o wyższej wartości dodanej, jak np. projektowanie produktu. Dobra znajomość lokalnych i regionalnych rynków ułatwia wygenerowanie oszczędnych „innowacji” odpowiadających zasobom finansowym danej społeczności. Istnieje jednak zagrożenie, że koncentracja na tego typu rynkach spowoduje marginalizację i utratę konkurencyjności. Ich wiedza dotycząca rynków lokalnych szybko zostaje bowiem przechwycona przez duże firmy międzynarodowe<sup>185</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można skonkludować, że udział w GVC niesie ze sobą liczne korzyści. Zdaniem UNCAD<sup>186</sup> wśród najważniejszych należy wymienić:

- dostęp do rynków globalnych i możliwość integracji ze światową gospodarką; słabsze gospodarczo kraje mogą specjalizować się w wybranych działaniach i w ten sposób aktywnie uczestniczyć w globalnych łańcuchach wartości;
- wzrost PKB i dobrobytu społecznego;
- długoterminowa modernizacja poprzez budowę potencjału produkcyjnego, rozpowszechnianie nowych technologii, rozwój kapitału społecznego.

Warto pokreślić, że dynamiczny rozwój globalnych łańcuchów wartości jest możliwy dzięki technologiom, które obniżają koszty koordynacji i wymiany handlowej. Szczególne znaczenie odgrywają w tym zakresie technologie ICT (*Information and Computer Technology*), jak Internet i infrastruktura komunikacyjna.

---

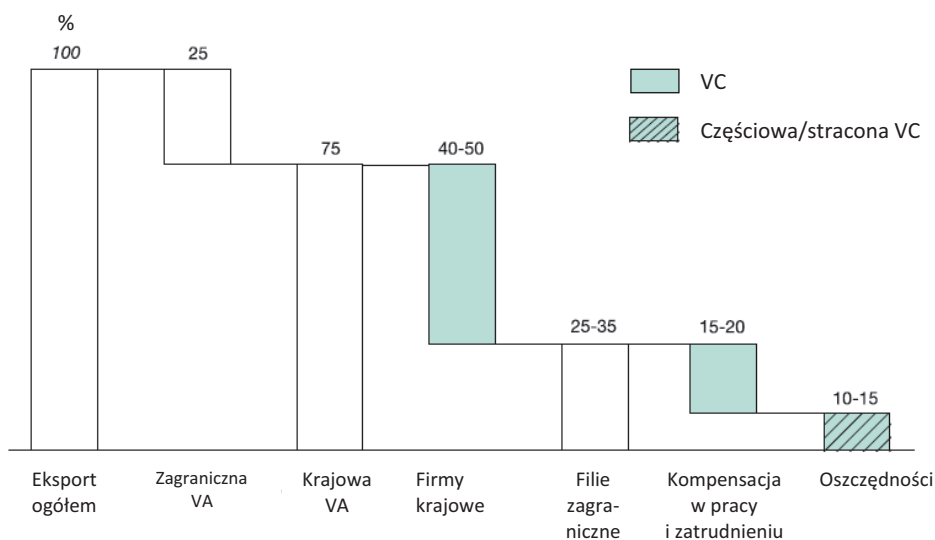
<sup>184</sup> M. Morris, C. Staritz, J. Barnes, *Value Chain Dynamics, Local Embeddedness, and Upgrading in the Clothing Sectors of Lesotho and Swaziland*, “International Journal of Technological Learning, Innovation and Development” 2011, Vol. 4(1-3), s. 96-119.

<sup>185</sup> N. Clark, J. Chataway, R. Hanlin, D. Kale, R. Kaplinsky, L. Muraguri, T. Papaioannou, P. Robbins, W. Wamae, *Below the Radar: What Does Innovation in the Asian Driver Economies Have to Offer Other Low Income Economies?*, INNOGEN Working Paper, No. 69, Milton Keynes, UK, 2009 (<http://oro.open.ac.uk/15241/>).

<sup>186</sup> *Global Value Chains and Development...*, op. cit.

Należy jednak zaznaczyć, że udział w GVC niesie także ryzyko i nie wszystkie potencjalne korzyści materializują się automatycznie. Ekonomiczny *upgrading* nie zawsze jest równoznaczny ze społecznym, GVC przyczyniają się bowiem do realokacji zasobów od mniej do bardziej produktywnych działalności. Powoduje to, że średnie warunki życia ulegają poprawie, lecz indywidualnie może dojść do spadku dochodów lub wręcz utraty zatrudnienia. Doświadczenia krajów są w tym zakresie bardzo zróżnicowane. Korzyści wynikające z włączenia się w globalne łańcuchy wartości mogą być stosunkowo małe, gdy udział w GVC ogranicza się do mniej wymagających umiejętności lub części łańcucha. Znacząca część wartości dodanej GVC generowana jest najczęściej przez filie korporacji międzynarodowych, co prowadzi do tego, że niewielka część wytworzonej wartości dodanej zostaje w krajach rozwijających się, gdzie najczęściej te filie są zlokalizowane (wykres 5.3). Jednak zdaniem UNCTAD<sup>187</sup> nawet w takiej sytuacji korzyści lokalnych firm mogą być znaczące, dzięki reinwestycji zysków z GVC dokonywanych przez filie korporacji zagranicznych w rynek lokalny.

Wykres 5.3. Udział poszczególnych elementów „wielkości przechwytywania” (*value capture*) w globalnych łańcuchach wartości dla krajów rozwijających się (dane za 2010 rok)



VC – *value capture* – wartość przechwytywana

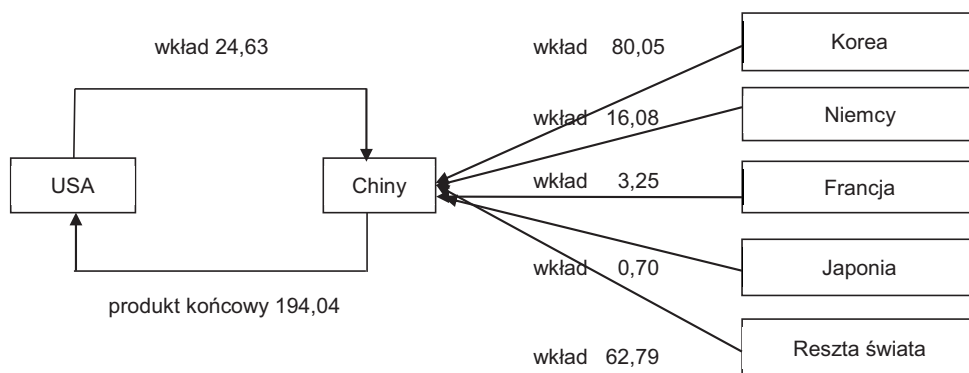
VA – *value added* – wartość dodana

Źródło: *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD, 2013.

<sup>187</sup> *Global Value Chains and Development...*, op. cit.

Ciekawym przykładem jest produkcja iPhone'a i dystrybucja faktycznych korzyści uzyskiwanych przez poszczególne kraje włączone w ten globalny łańcuch wartości (rysunek 5.4). Największa wartość dodana jednej jednostki iPhone'a powstaje w Korei (80,15 USD), która dostarcza najdroższe komponenty, tj. karty graficzne i karty pamięci. Natomiast Chiny, gdzie produkt jest składany, mają udział w wartości dodanej tego produktu wynoszący jedynie 6,5 USD. Stąd też największy deficyt handlowy wynikający z importu iPhone'a Stany Zjednoczone mają nie z Chinami, lecz z Koreą i innymi dostawcami komponentów wysokiej jakości. Widać więc, że Chiny nie tworzą i nie przechwytyują wartości generowanej dzięki znaczącemu eksportowi. Wynika to z tego, że im więcej rodzajów produktów pośrednich podlega wymianie handlowej w obrębie GVC, tym zwiększa się rozbieżność między miejscem, gdzie produkty końcowe są produkowane i eksportowane, a ich wartością – przez kogo jest tworzona, a przez kogo przechwytywana.

Rysunek 5.4. Saldo wymiany handlowej Chin z USA dla jednej jednostki iPhone'a 4 (w USD)



Saldo handlowe USA z:	Chiny	Korea	Niemcy	Francja	Japonia	Reszta świata	Świat ogółem
Ogółem	-169,41	0	0	0	0	0	-169,41
Wartość dodana	-6,54	-80,05	-16,08	-3,25	-0,70	-62,79	-169,41

Źródło: *Global Value Chains: Preliminary Evidence and Policy Issues*, Organisation for Economic Co-operation and Development, DSTI/IND(2011)3, Paris 2011 (<http://www.oecd.org/dataoecd/18/43/47945400.pdf>).

- Tak więc wśród zagrożeń wynikających z udziału w GVC należy wymienić:
- możliwość ograniczenia aktywności do produktów/usług generujących niską wartość dodaną; zagrożenie szczególnie odnoszące się do słabiej rozwiniętych gospodarczo krajów;

- ryzyko zmiany i utraty dotychczasowych korzyści: lokalizacja zadań i działań w obrębie GVC są uwarunkowane określonymi, dynamicznie zmieniającymi się czynnikami, jak produktywność pracy i koszty, mogą więc przemieszczać się w obrębie międzynarodowych sieci produkcyjnych firm międzynarodowych bez ograniczeń; sprzyja to np. spadkowi zatrudnienia lub dochodów w miejscu dotychczas włączonym w GVC.

Wymienione zagrożenia wskazują na to, że udział w globalnych łańcuchach wartości nie zawsze przekłada się na wysokie zatrudnienie czy dobrobyt społeczny. A w najgorszych przypadkach ekonomiczny *upgrading* prowadzi wręcz do pogorszenia warunków pracy bądź społecznej degradacji. Przykładowo, produkcja wyrobów elektronicznych Apple'a poza granicami USA spowodowała spadek w tym kraju miejsc pracy zapewniających dochód na średnim poziomie, natomiast przyczyniła się do łamania prawa i wykorzystywania pracowników w Chinach, gdzie produkt był wytwarzany<sup>188</sup>. Dlatego tak ważna jest odpowiednio dostosowana do zachodzących zmian polityka socjalna oraz dobrze funkcjonujący rynek pracy.

Biorąc pod uwagę korzyści, ale i zagrożenia wynikające z udziału w globalnych łańcuchach wartości, polityka gospodarcza powinna być ściśle dostosowana do specyfiki danego kraju. Dotyczy to szczególnie gospodarki żywnościowej, która powinna być traktowana holistycznie, z uwzględnieniem innych obszarów gospodarczych. Punktem wyjściowym dla włączenia globalnych łańcuchów wartości w strategię rozwoju kraju jest określenie, gdzie znajduje się dany kraj i jego struktura gospodarcza w relacji do GVC. Umożliwia to stworzenie realistycznych rozwiązań, zapewniających zarówno skuteczny udział w GVC, jak i modernizację gospodarczą w perspektywie długoterminowej.

Według OECD<sup>189</sup> kraje, które chcą korzystać z GVC, powinny posiadać przede wszystkim otwartą, przewidywalną i przejrzystą politykę handlową oraz inwestycyjną. Konieczne jest więc ograniczanie taryf oraz innych restrykcyjnych instrumentów pozataryfowych, oddziałujących na zagranicznych dostawców, inwestorów oraz krajowych producentów. Ponadto, biorąc pod uwagę to, że surowce, półprodukty czy produkty przekraczają granice wiele razy, szybkie i skuteczne procedury celne wydają się odgrywać istotną rolę w udroźnieniu funkcjonowania łańcuchów wartości. Kraje, w których produkty pośrednie mogą

---

<sup>188</sup> S. Barrientos, G. Gereffi, A. Rossi, *Economic and Social Upgrading in Global Production Networks: A New Paradigm for a Changing World*, "International Labour Review" 2011, Vol. 150(3-4), s. 319-340.

<sup>189</sup> *Global Value Chains: Preliminary Evidence and Policy Issues*, Organisation for Economic Co-operation and Development, DSTI/IND(2011)3, Paris 2011 (<http://www.oecd.org/dataoecd/18/43/47945400.pdf>).

być importowane i eksportowane w racjonalnym czasie, stanowią atrakcyjną lokalizację dla zagranicznych firm szukających outsourcingowej produkcji.

Odpowiednie środowisko dla handlu i inwestycji oznacza nie tylko politykę handlową i inwestycyjną, ale także politykę podatkową i konkurencji, regulacje rynku pracy, praw własności, dostęp do ziemi itp. Potrzebna ponadto jest infrastruktura, jak transport czy telekomunikacja. Z kolei rozwój otoczenia agrobiznesu, a szczególnie polityka wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, sprzyja ich udziałowi w krajowym łańcuchu wartości.

Warto zaznaczyć, że szczególnie istotne z perspektywy GVC są regionalne łańcuchy wartości i zawierane w tym zakresie porozumienia handlowe i inwestycyjne. Wiele łańcuchów wartości mają bowiem bardziej regionalny niż globalny charakter i są ściśle połączone z regionalnymi dostawcami. Takie łańcuchy funkcjonują głównie w Europie i Ameryce Północnej oraz Wschodniej i Południowej Azji, w przeciwieństwie do Ameryki Łacińskiej czy Afryki. Ma to istotne znaczenie dla kształtowania polityki żywnościowej w Polsce w kontekście jej udziału w GVC.

#### **5.4. Zakończenie**

Postępująca globalizacja przyczynia się do powstawania nowych procesów w konkurencji międzynarodowej, które można analizować poprzez spojrzenie na globalną organizację sektorów gospodarki oraz w jaki sposób poszczególni aktorzy (firmy, kraje) funkcjonują w obrębie tych sektorów. W tym kontekście szczególnie przydatna wydaje się koncepcja globalnych łańcuchów wartości (GVC) wskazująca nowe wzorce handlu międzynarodowego, produkcji i zatrudnienia, które kształtują obecnie rozwój gospodarczy.

O zmianie charakteru światowej produkcji i wymiany handlowej świadczą dane Światowej Organizacji Handlu<sup>190</sup>, według której około 60% globalnego handlu dotyczy produktów i usług pośrednich włączonych w rozmaite etapy produkcji dóbr i usług przeznaczonych dla konsumpcji końcowej. Przy czym około 25-30% wartości światowego handlu jest podwójnie liczona<sup>191</sup>. Istniejące obecnie statystyki nie są wystarczająco czułe na zmieniające się wzorce globalnej produkcji i handlu. Jest to więc obszar do zagospodarowania przez nowe obszary badawcze, jak analiza zarządzania globalnymi łańcuchami wartości.

Rosnąca fragmentaryzacja produkcji i handlu poprzez granice ma istotne implikacje dla polityki żywnościowej. Dlatego jej kształt jest ściśle związany

---

<sup>190</sup> *Trade Patterns...*, op. cit.

<sup>191</sup> *Global Value Chains and Development...*, op. cit.



z innymi politykami gospodarczymi i uwarunkowany działaniami w zakresie całej gospodarki. Proces powstawania GVC jest konsekwencją liberalizacji i otwartych rynków, stąd potrzebne są polityki dostosowujące kraje i firmy do tych zmian, zwiększające potencjał produkcyjny i społeczny.

Udział w globalnych łańcuchach wartości pozytywnie wpływa na dobrobyt gospodarczy i społeczny. Na poziomie firmy stwarza możliwości wzrostu produktywności i rozpoczęcia działalności o wyższej wartości dodanej, w zależności od charakteru GVC, w którym działają. Ułatwia ponadto zarządzanie oraz wykorzystanie potencjału biznesowego i instytucjonalnego danego łańcucha w danym środowisku gospodarczym. Na poziomie kraju może być skuteczną ścieżką modernizacji narodowej gospodarki. Kraje, które chcą kontynuować ten proces, powinny zliberalizować handel zagraniczny oraz rynek inwestycyjny, wzmocnić infrastrukturę i instrumenty ułatwiające wymianę handlową oraz zreformować otoczenie biznesowe. Wymienione elementy uważa się za kluczowe w strategii skutecznego udziału w GVC.

Jednak korzyści płynące z włączenia się w GVC nie są automatyczne. Globalne łańcuchy wartości sprzyjają realokacji zasobów od mniej do bardziej produktywnych działalności. Stąd tak potrzebne są komplementarne polityki przeciwdziałające tym zjawiskom.

Ze względu na początkową fazę badań nad globalnymi łańcuchami wartości w sektorze żywnościowym wydaje się celowym przeprowadzenie analiz struktury zarządzania w regionalnym łańcuchu wartości, koncentrując się na polskiej gospodarce żywnościowej. Wcześniej podany przykład produkcji iPhone'a pokazuje, że nie zawsze znaczący eksport świadczy o korzyściach dla gospodarki, bowiem gdzie indziej wartość dodana może powstawać, a gdzie indziej jest przechwytywana na różnych etapach i segmentach GVC. Dodatkowo, ciekawym obszarem badawczym mogą być przyczyny/skutki działania GVC na gospodarke żywnościową i firmy w Polsce oraz możliwości ich modernizacji (*upgrading*) i skutecznego włączenia się w globalne łańcuchy wartości.

## Podsumowanie i uwagi końcowe

Niniejszy raport miał na celu ocenę zmian zachodzących w strategiach oraz politykach sektora rolnego na świecie i w Unii Europejskiej oraz nakreślenie kierunków ich rozwoju w przyszłości i wynikających z tego implikacji dla gospodarki żywnościowej w Polsce. Przesłanką do podjęcia tematu była próba zmierzenia się z obecnymi problemami sektora rolno-spożywczego w skali globalnej, regionalnej i krajowej oraz szukanie optymalnych rozwiązań dla Polski.

Przeprowadzone badania nabierają szczególnego znaczenia w świetle pięcioletniej walki UE z kryzysem gospodarczym oraz dziesięciolecia doświadczeń Polski z członkostwa w Unii. Polska okazała się jedynym krajem unijnym, w którym nie odnotowano w ostatnich latach spadku PKB. Instytucjonalny system gospodarki w Polsce okazał się na tyle sprawny, że zneutralizował skutki kryzysu.

Kryzys z lat 2008-2010 ponownie rozbudził dyskusje na temat pożądanej roli państwa i ułomnościach rynku, także w sektorze rolnym. Rzeczywistość pokazała, że nie ma doskonałych rynków ze względu na nierówny dostęp uczestników do wymiany informacji, co wywołuje asymetrię w jej przepływie, tworząc strukturalne dysproporcje w gospodarce. Nawet najkorzystniejszy z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej rynkowy mechanizm podziału dochodów, zakładający preferencje dla akumulacji w formie inwestycji produkcyjnych, nie znajduje zastosowania na skutek bariery dochodowej rolników. Tym tłumaczy się konieczność większej aktywności państwa, polegającej na wspieraniu instytucji, gwarantujących dostęp do informacji, stabilizujących rynki rolne i dochody, chroniących własność ziemi czy promujących postęp technologiczny<sup>192</sup>.

Powstają jednak wątpliwości, czy państwo jest skuteczną odpowiedzią na współczesne wyzwania globalne. Jak stwierdza Bauman „państwo staje się bezsilne wobec procesów gospodarczych zachodzących na świecie”<sup>193</sup>. Istniejący ład globalny jest obecnie wypadkową działań poszczególnych krajów, wielkich korporacji ponadnarodowych, kilku znaczących organizacji międzynarodowych i skomplikowanego rynku globalnego – coraz silniejszego, ze względu na liberalizację obrotów handlowych i kapitałowych oraz rewolucję telekomunikacyjną<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> A. Czyżewski, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w]: *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej*, A. Czyżewski (red.). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2007.

<sup>193</sup> Z. Bauman, *Nowy nieład światowy*, Wywiad J. Żakowskiego, „Polityka” nr 51, z dn. 18.12.2010 r.

<sup>194</sup> J. Wilkin, *W poszukiwaniu odpowiedniej roli państwa w gospodarce. Doświadczenia globalizacji, transformacji postsocjalistycznej i kryzysów gospodarczych*, Referat na XXI Konfe-

Przyjmowane rozwiązania wyraźnie wskazują na występowanie wielu mankamentów i niedoskonałości alokacji zasobów w warunkach wyborów politycznych. Następuje maksymalizacja korzyści wybranych grup interesu i powstaje trwała strata społecznego dobrobytu. W konsekwencji alokacja dóbr i usług za pośrednictwem państwa jest trwale nieefektywna w stosunku do mechanizmu rynkowego. Nieefektywność ta wyraża się w działaniach służących lobbingsowi, polityce partyjnej, interesach politycznych poszczególnych grup oderwanych od reguł ekonomicznych czy zjawisku pogoni za rentą<sup>195</sup>.

Ten dylemat: ile państwa, ile rynku, starano się pokazać w niniejszym raporcie, prezentując z jednej strony – uwarunkowania makroekonomiczne wpływające na przekształcenia w systemie wsparcia sektora rolnego, z drugiej – czynniki instytucjonalne, funkcjonujące w procesie decyzyjnym UE i mające swe przełożenie na wybór unijnych priorytetów i realizowanych strategii rozwojowych, w tym gospodarki żywnościowej.

Zdaniem autorów jednego z rozdziałów raportu to czynniki makroekonomiczne decydują o mechanizmach wsparcia rolnictwa, a rola pozostałych jest w tym przypadku wtórna i sprowadza się do wyboru rozwiązań szczegółowych. Pozwala to na wyznaczenie optymalnej ścieżki transformacji sektora rolnego przy danych przesłankach otoczenia i strukturze dostępnych zasobów. Przeprowadzone analizy wykazały, że w krajach wysokorozwiniętych gospodarczo utrzymano w latach 1990-2012 *status quo* w poziomie i dysproporcjach wsparcia sektora rolnego. Równolegle jednak zachodziły bardzo znaczne zmiany w strukturze transferów budżetowych, a także w polityce gospodarczej oraz warunkach makroekonomicznych. Zauważono, że występowało wiele przesłanek wskazujących na synchronizację zmian w finansowym wsparciu rolnictwa tak, aby dostosować się do prowadzonej polityki gospodarczej (w zakresie struktury i narzędzi). Nastąpiło odejście od modelu jednostrumieniowego dopływu nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa za pośrednictwem kanału cenowego na rzecz wielostrumieniowych przepływów w coraz większym stopniu ukierunkowanych transferów od podatników do producentów rolnych.

Z kolei w innym rozdziale raportu podkreślono rolę uwarunkowań instytucjonalnych i grup interesu, mających uprzywilejowany dostęp do organów sprawujących władzę. Zgodnie z koncepcją Olsona dobrze zorganizowane i zintegrowane grupy interesu mogą zwiększać swój wpływ na podejmowane

---

rencję Naukową Wspólnej Komisji Ekonomistów PAN i Rosyjskiej Akademii Nauk pt. „Wyzwania dla Polski i Rosji wobec światowych zmian modelu gospodarki rynkowej”, Warszawa, 27-28 czerwca 2011 r.

<sup>195</sup> A. Czyżewski, P. Kułyk, *Kwestia rolna w teorii wyboru publicznego*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2013, t. 100, z. 3, s. 7-18.

rozstrzygnięcia przez instytucje państwowe. W ten sposób uzyskują dodatkową rentę polityczną kosztem innych grup. Zaprzecza to podstawowemu założeniu gospodarki rynkowej o sile konkurencji i dążeniu do maksymalizacji zysków w systemie rynkowym. W tym przypadku również występuje konkurencja, ale w obszarze politycznym<sup>196</sup>.

Niedoskonałość funkcjonowania Unii jako „super państwa” przejawia się także w mechanizmach procesu decyzyjnego UE. Wspólna Polityka Rolna jest silnie broniona poprzez instytucjonalizację oddzielnej Rady UE ds. Rolnictwa, wspomaganej Specjalnym Komitetem ds. Rolnictwa. Osłabienie roli Komisji Europejskiej na rzecz Parlamentu Europejskiego, na skutek wprowadzenia procedury współdecydowania w obszarze rolnictwa, sprzyja zakonserwowaniu dotychczasowych formalnych i nieformalnych zależności. Specyfika negocjacji rolnych w UE, w szczególności częste modyfikowanie przez Radę propozycji Komisji, w połączeniu z konsensualnym stylem negocjacji w Radzie i procesami wymiany między państwami członkowskimi ograniczają możliwości wprowadzania radykalnych zmian w ramach unijnej polityki rolnej. Sprzyjają zmianom inkrementalnym i podejmowaniu decyzji zależnych od ścieżki wcześniejszych wyborów.

Przekształcenia w strukturze finansowego wsparcia i akcentowanie różnych paradygmatów rozwojowych rolnictwa nie wpłynęły jednak, zdaniem autorów raportu, na zmiany w dysproporcjach pomiędzy poziomami retransferów finansowych w państwach wysokorozwiniętych. Mechanizm retransferu nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa został utrzymany. Mimo zachodzących przemian i zmiany paradygmatów w polityce rolnej, kluczowe ułomności mechanizmu rynkowego nadal rozwiązywane są za pośrednictwem polityki rolnej. Zwiększenie niestabilności czynników zewnętrznych związanych z występowaniem globalnych zagrożeń i gwałtownymi wahaniami relacji cen na rynkach globalnych, a także skala tych zagrożeń tworzą wyraźne oczekiwania w stosunku do działań mających na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom, względnie łagodzenie ich skutków.

Paradygmaty rozwoju rolnictwa ulegają zmianie głównie w sferze deklaryatywnej. Wcześniej głoszona „sprawiedliwość”, z naciskiem na ekonomiczne i socjalne konsekwencje spadku dochodów rolniczych, stopniowo zastępowana jest przez „rozwój zrównoważony”, z podkreśleniem na wspólne interesy rolników i obywateli odnośnie dóbr publicznych, które rolnictwo i obszary wiejskie dostarczają współczesnemu społeczeństwu. Jednak wyniki ostatniej reformy WPR wskazują, że Unia w najbliższych dekadach będzie zmierzać w kierunku neoproduktywizmu. Jest to koncepcja łącząca idee rolnictwa wielofunkcyjnego z ideami rolnictwa wydajnego. Prawdopodobnie UE nadal będzie więc odnosić

---

<sup>196</sup> Ibidem.

się do środowiskowych dóbr publicznych oraz do wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich jako stanu pożądanego, do którego należy dążyć. Głównym jednak priorytetem pozostanie zwiększanie produktywności rolnictwa w związku z często podkreślaną odpowiedzialnością Europy za bezpieczeństwo żywnościowe świata.

Spadek znaczenia państw narodowych w dobie globalizacji powoduje, że kolejne etapy integracji unijnej zachodzą na zasadzie przechodzenia części kompetencji władzy publicznej od szczebli krajowych na szczebel unijny. Pomimo tego rola państwa narodowego jest ciągle znacząca, wynika bowiem z potrzeby instytucjonalizacji ładu publicznego i kosztów transakcyjnych związanych z różnymi mechanizmami regulacji społecznej i gospodarczej. Znaczenie tych kosztów oraz ich udział w ogólnych kosztach działalności gospodarczej rośnie, gdyż złożoność procesów gospodarowania wymaga coraz bardziej skomplikowanych systemów regulacji. Znaczną część tych kosztów ponosi państwo, do którego obowiązków należy zapewnienie stabilnych oraz dobrze funkcjonujących ram prawnych i organizacyjnych dla aktywności podmiotów gospodarczych. Rosnące wydatki państwa z tym związane znajdują odbicie w prawie Wagnera, zgodnie z którym wraz z rozwojem gospodarczym rośnie udział wydatków publicznych w PKB<sup>197</sup>.

W tym kontekście należy również rozpatrywać rolę państwa w niwelowaniu dysproporcji dochodowych będących efektem odpływu nadwyżki ekonomicznej z rolnictwa w wyniku rozwoju globalnych łańcuchów wartości (GVC). Łańcuchy wartości to zjawisko nowe (w przeciwieństwie do łańcuchów dostaw) wskazujące na kształtowanie się nowych wzorców w handlu międzynarodowym, produkcji i zatrudnieniu. Ich wpływ na rozwój gospodarczy świata będzie stale wzrastał.

Ta rosnąca fragmentaryzacja produkcji i handlu poprzez granice, w niewielkim jeszcze stopniu analizowana na gruncie polskim, ma istotne implikacje dla gospodarki żywnościowej w Polsce. Dotychczasowy proces tworzenia krajowych łańcuchów żywnościowych miał ustabilizować warunki wymiany handlowej produktami rolnymi, zmniejszyć stopień asymetrii informacji, zapewnić zaopatrzenie dla przetwórstwa i handlu, zmniejszyć tempo rozwierania nożyc cen produktów rolnych. Jednakże postępująca globalizacja doprowadziła do rozerwania tych powiązań poprzez defragmentaryzację krajowych systemów. Znaczący w tym udział miały korporacje międzynarodowe, które szukają najefektywniejszych miejsc pozyskania zasobów<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> J. Wilkin, *W poszukiwaniu odpowiedniej roli państwa...*, op. cit.

<sup>198</sup> A. Czyżewski, P. Kułyk, *Kwestia rolna...*, op. cit.

Dlatego też strategie rozwoju sektora rolno-spożywczego w Polsce powinny być ściśle związane z innymi politykami gospodarczymi i działaniami w zakresie całej gospodarki. Proces powstawania GVC jest konsekwencją liberalizacji i otwartych rynków, stąd potrzebne są polityki, które dostosują nasz kraj i firmy do tych zmian, zapewniając wzrost potencjału produkcyjnego i społecznego.

Udział w globalnych łańcuchach wartości wpływa pozytywnie na dobrobyt gospodarczy i społeczny. Na poziomie firmy stwarza możliwości wzrostu produktywności i rozpoczęcia działalności o wyższej wartości dodanej, w zależności od charakteru GVC, w którym działają. Ułatwia ponadto zarządzanie oraz wykorzystanie potencjału biznesowego i instytucjonalnego danego łańcucha w danym środowisku gospodarczym. Na poziomie kraju może być skuteczną ścieżką modernizacji narodowej gospodarki. Kraje, które chcą dalej kontynuować ten proces, powinny zliberalizować handel zagraniczny oraz rynek inwestycyjny, wzmocnić infrastrukturę i instrumenty ułatwiające wymianę handlową oraz zreformować otoczenie biznesowe. Wymienione elementy uważa się za kluczowe w strategii skutecznego udziału w GVC.

Jednak korzyści płynące z włączenia się w GVC nie są automatyczne. Globalne łańcuchy wartości sprzyjają realokacji zasobów od mniej do bardziej produktywnych działalności. Stąd tak potrzebne są komplementarne polityki przeciwdziałające tym zjawiskom. Warto o tym wspomnieć w kontekście obecnego boomu eksportowego polskich produktów spożywczych na rynki unijne. Nie zawsze znaczący eksport świadczy o korzyściach dla gospodarki, bowiem gdzie indziej wartość dodana może powstawać, a gdzie indziej jest przechwytywana na różnych etapach i segmentach GVC.

Polska, podawana jako dobry przykład skutecznej transformacji rynkowej i instytucjonalnej, potrafiła w okresie zaledwie 15 lat dostosować się do ram instytucjonalnych UE, wykorzystać możliwości, jakie niosą polityki unijne (WPR, Polityka Spójności) oraz Jednolity Rynek Europejski. Ponadto bez większych perturbacji społeczno-ekonomicznych zniosła ostatni kryzys gospodarczy. Dochodzi jednak w Polsce do wyczerpywania się prostych rezerw wzrostu (postęp techniczny z importu oraz zanik renty wynikającej z niskich kosztów pracy). Uniknięcie pułapki średniego dochodu wymaga działań modernizujących nasz system prawny, instytucjonalny i gospodarkę. Niestety, polityka publiczna w naszym kraju nie odnosi się do współczesnych tendencji rozwojowych i nie respektuje nowego podejścia do polityki rozwoju. Przejawy słabości państwa widoczne są w następujących obszarach<sup>199</sup>: niska jakość przywództwa politycznego, nie-

---

<sup>199</sup> *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, 25 lipca 2012 r.

wielkie znaczenie sfery publicznej i publicznego dyskursu o zasadniczych kwestiach rozwoju kraju, wadliwe mechanizmy ustanawiania celów strategicznych państwa, słabość instrumentów prowadzenia, monitorowania i ewaluacji polityki rozwoju. Stworzenie nowego modelu rozwoju Polski wymaga znaczących zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Ich podstawą powinna stać się polityka innowacyjności, wykorzystująca potencjał sfery prywatnej, publicznej i obywatelskiej.

Dotyczy to także polskiego sektora rolno-spożywczego, który ulega powolnym zmianom. W rolnictwie zachodzą procesy koncentracji ziemi, rozpoczęto zabiegi służące ochronie środowiska i trwają prace nad sposobami sekwestracji (magazynowania) dwutlenku węgla w glebie uprawnej. Procesy te ulegną zapewne przyspieszeniu, jeśli innowacyjność zacznie być traktowana priorytetowo przez polskie społeczeństwo. Zdaniem jednego z autorów niniejszego raportu od powstania i upowszechnienia się innowacji dotyczących bezemisyjnej produkcji energii i sposobów sekwestracji gazów cieplarnianych zależy stan świata w drugiej połowie tego stulecia. Dziś trudno jest nam sobie wyobrazić jego przyszłą postać, jeśli kreatywność społeczności światowej nie sprosta temu wyzwaniu.

## Spis literatury

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

*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries*, OECD Publishing, 2012.

*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013, OECD Countries and Emerging Economies*, OECD, Paris 2013.

*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries*, OECD Publishing, 2014.

Alexandratos N., Bruinsma J., *World Agriculture Towards 2030/2050. The 2012 Revision*, "ESA Working Paper" No. 12, 03 June 2012.

Alston J.M., Norton G.W., Pardey P.G., *Science Under Scarcity: Principles and Practice for Agricultural Research Evaluation and Priority Setting*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1995.

Anderson D., *Productivism and ecologism: changing discourses in TVET*, [w:] *Work, learning and sustainable development*, Springer Netherlands, 2009.

Ardeni P.G., *Does the Law of One Price Really Hold for Commodity Prices?*, "American Journal of Agricultural Economics" 1989, Vol. 71.

Aulaytner J., *Pożytki z futurologii XXI w.*, „Biuletyn PTE”, nr 2(61), Warszawa 2013.

Aulaytner J., *Jorgen Randers, Rok 2052. Globalna prognoza rozwoju świata*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61), Warszawa.

Baldacci E., Hillman A.L., Kojo N.C., *Growth, governance, and fiscal policy transmission channels in low-income countries*, "European Journal of Political Economy" 2004, Vol. 20.

Barrett C.B., *The microeconomics of the developmental paradox: on the political economy of food price Policy*, "Agricultural Economics" 1999, Vol. 20(2).

Barrientos S., Gereffi G., Rossi A., *Economic and Social Upgrading in Global Production Networks: A New Paradigm for a Changing World*, "International Labour Review" 2011, Vol. 150(3-4).

Bauman Z., *Nowy nieład światowy*, Wywiad J. Żakowskiego, „Polityka” nr 51, z dn. 18.12.2010 r.

Baum R., Śleszyński J., *Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, t. XI, z. 2.



Bengoa M., Sanchez-Robles B., *Foreign direct investment, economic freedom, and growth: new evidence from Latin America*, “European Journal of Political Economy” 2003, Vol. 19(3).

Binswanger H.Ch., *Spirala wzrostu. Pieniądz, energia i kreatywność w dynamicznych procesach rynkowych*, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 2011.

Blandford D., Brunstad R.J., Gaasland I., Vårdal E., *Optimal agricultural policy and PSE measurement: an assessment and application to Norway*, 82nd Annual Conference, March 31 – April 2, 2008, Royal Agricultural College, Cirencester.

Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.

Brauninger T. et al., *The dynamics of European integration: a constitutional analysis of the Amsterdam treaty*, [w:] *The Rules of Integration, Institutional Approaches and the Study of Europe*, G. Schneider, M. Aspinwall (eds), Manchester University Press, 2001.

Bullock D.S., Garcia Ph., Shin K.-Y., *Measuring producer welfare under output price uncertainty and risk non-neutrality*, “The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics” 2005, Vol. 49.

Burton R.J., Wilson G.A., *The rejuvenation of productivist agriculture: the case for ‘cooperative neo-productivism’*, [w:] *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture*, R. Almås, H. Campbell (eds), “Research in Rural Sociology and Development” 2012, Vol. 18, Emerald Group Publishing.

Candel J., Breeman G.E., Stiller S.J., Termeer C., *Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate*, “Food Policy” 2014, Vol. 44.

Cingano F., *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163, OECD Publishing, 2014.

Clark A., *Wal-Mart, the US Retailer Taking Over the World by Stealth*, “The Guardian” 2010, January 13.

Clark N., Chataway J., Hanlin R., Kale D., Kaplinsky R., Muraguri L., Papaioannou T., Robbins P., Wamae W., *Below the Radar: What Does Innovation in the Asian Driver Economies Have to Offer Other Low Income Economies?*, INNOGEN Working Paper, No. 69, Milton Keynes, UK, 2009 (<http://oro.open.ac.uk/15241/>).

*Commodity Market Monthly*, International Monetary Fund, 11 July 2014.

Corden W., *Trade policy and economic welfare*, Oxford University Press, 1997.

Crombez Ch., Knops L., Swinnen J., *Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure*, “Intereconomics” 2012, Vol. 6.

Crombez Ch., Swinnen J., *Political Institutions and Public Policy: The Co-decision procedure in the European Union and the Reform of the Common Agricultural Policy*, Discussion paper No. 286, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Leuven 2011.

Crombez Ch., *The Co-decision Procedure in the European Union*, "Legislative Studies Quarterly" 1997, Vol. 22, No. 1.

Crombez Ch., Vangerven P., *The Political Economy of Institutional Reform in the European Union. The Introduction and Extension of Co-decision*, EPSA Annual General Conference 2013.

Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE, Poznań 2004.

Czyżewski A., Kułyk P., *Kwestia rolna w teorii wyboru publicznego*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2013, t. 100, z. 3.

Czyżewski A., Kułyk P., *Mechanizmy wsparcia rolnictwa w wybranych krajach wysoko-rozwiniętych i ich makroekonomiczne uwarunkowania*, [w:] *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.

Czyżewski A., Kułyk P., *Model rolnictwa industrialnego i społecznie zrównoważonego w warunkach polityki fiskalnej*, [w:] *Gospodarka w obliczu eurotransformacji*, J. Stankiewicz (red.), Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2004.

Czyżewski A., Kułyk P., *Public goods in multifunctional agricultural development. The attempt on problem conceptualization*, [w:] *Selected problems of market economy in the crisis era*, D. Kopycińska (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.

Czyżewski A., Kułyk P., *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce w latach 1991-2008*, „*Ekonomista*” 2010, nr 2.

Czyżewski A., Kułyk P., *Wzrost gospodarczy jako czynnik przekształceń w gospodarce żywnościowej w Polsce okresu transformacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2004, t. 6, z. 3.

Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej*, A. Czyżewski (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2007.

Daugbjerg C., Swinbank A., *Explaining the health check: the budget, WTO, and multi-functional policy paradigm revisited*, Paper presented at the 109th Seminar of the EAAE in Viterbo, Italy, 20-21.11.2008.

Dewbre J., Anton J., Thompson W., *The transfer efficiency and trade effects of direct payments*, "American Journal of Agricultural Economics" 2001, Vol. 83(5).

Dicken P., *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*, 6th ed., Guilford Press, New York 2011.

Dolan C., Humphrey J., *Changing Governance Patterns in the Trade in Fresh Vegetables between Africa and the United Kingdom*, "Environment and Planning" A, 2004, Vol. 36, No. 3.

- European agriculture entering the 21st century*, European Commission, Brussels 2002.
- FAO calls for “paradigm shift” towards sustainable agriculture and family farming, 29 September 2014, Rome, <http://www.fao.org/news/story/en/item/250148/icode/>.
- Farrell H., Heritier A., *Codecision and institutional change*, “West European Politics” 2007, Vol. 30(2).
- Fearne A., *The History and Development of the CAP 1945-1990*, [w:] *The Common Agricultural Policy*, Ch. Ritson, D. Harvey (eds), Second Edition, CAB International, Wallingford 1997.
- Feindt P.H., *Policy-learning and Environmental Policy Integration in the Common Agricultural Policy, 1973-2003*, “Public Administration” 2010, Vol. 88(2).
- Ferto I., Kovacs A., *Analysis of the European Parliamentary Amendments to the legislative proposals of the CAP reform*, CEPS, Budapest, July 2014.
- Firlej K., *Rozwój przemysłu rolno-spożywczego w sektorze agrobiznesu i jego determinanty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.
- Gardner B.L., *Causes of Rural Economic Development*, “Agricultural Economics” 2005, Vol. 32(1).
- Gardner B.L., *Efficient redistribution through commodity markets*, “American Journal of Agricultural Economics” 1983, Vol. 65(2).
- Gardner B.L., *On the Power of Macroeconomic Linkages to Explain Events in U.S. Agriculture*, “American Journal of Agricultural Economics” 1981, Vol. 63(5).
- Garzon I., *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2006.
- Gereffi G., *Global Value Chains and International Competition*, “Antitrust Bulletin” 2011, Vol. 56, No. 1.
- Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T., *The Governance of Global Value Chains*, “Review of International Political Economy” 2005, Vol. 12, No. 1.
- Gereffi G., Lee J., *Why the world suddenly cares about global supply chains*, “Journal of Supply Chain Management” 2012, Vol. 48, No. 3.
- Global Agriculture Towards 2050. How to Feed the World 2050*, Food and Agriculture Organization, Rome 2009.
- Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD, 2013.
- Global Value Chains: Preliminary Evidence and Policy Issues*, Organisation for Economic Co-operation and Development, DSTI/IND(2011)3, Paris 2011 (<http://www.oecd.org/dataoecd/18/43/47945400.pdf>).
- Golub J., *In the shadow of the vote? Decision making in the European Community*, “International Organization” 1999, Vol. 53(4).

Góra J., *Globalne łańcuchy wartości jako narzędzie badania globalizacji*, „Organizacja i Kierowanie” 2013, nr 2.

Greer A., Hind T., *Inter-institutional Decision-making: The Case of the Common Agricultural Policy*, “Politics and Society” 2012, No. 31(4).

Grochowska R., Kosior K., Nessel K., *Governance of food global value chains in Poland – a food and nutrition security perspective*, Workshop “Global value chains for food and nutrition security”, Roma Tre University, Italy, 25-26 September 2014.

Grochowska R., *Zarządzanie globalnymi łańcuchami wartości – implikacje dla polityki żywnościowej w Polsce*, [w:] *Przemysł spożywczy – otoczenie rynkowe, inwestycje, ekspansja zagraniczna*, I. Szczepaniak, K. Firlej (red.), monografia zbiorowa przygotowana przez IERiGŻ-PIB oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (w druku).

Gupta S., Clements B., Baldacci E., Mulas-Granados C., *Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries*, “Journal of International Money and Finance” 2004, Vol. 24(3).

Hall P.A., *Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy-making in Britain*, “Comparative Politics” 1993.

Headey D., Fan S., *Reflections on the Global Food Crisis. How Did It Happen? How Has It Hurt? And How Can We Prevent the Next One?*, “Research Monograph” 2011, Vol. 165, International Food Policy Research Institute.

Hopkins T., Wallerstein I., *Patterns of development of the modern world-system*, “Review” 1977, No. 1(2).

[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm).

[https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-report_en.pdf).

<http://www.fao.org/docrep/009/a0607e/a0607e00.HTM>.

<http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>.

<http://www.oecd.org/site/oecd-faoagriculturaloutlook/highlights-2013-EN.pdf>.

Humphrey J., *Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya*, Institute of Development Studies Working Paper, No. 308, Sussex, Brighton, UK, 2008 (<http://www.ids.ac.uk/files/Wp308.pdf>).

*Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*, OECD, WTO, UNCTAD, prepared for the G-20 Leaders Summit, Saint Petersburg, Russian Federation, September 2013.

Jones A., Clark J., *The Modalities of European Union Governance. New Institutional Explanations of Agri-Environmental Policy*, Oxford University Press, 2001.

Josling T., *Competing paradigms in the OECD and their impact on the WTO agricultural talks*, [w:] *Agricultural policy for the 21st century*, L.G. Tweeten, S.R. Thompson (eds), Iowa State University Press, 2002.

Kahneman D., *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Media Rodzina, Poznań 2012.

Kay A., *Path dependency and the CAP*, "Journal of European Public Policy" 2003, Vol. 10(3).

Kleer J., *Wizja przyszłości Polski: Raport Polska 2050*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, COM/2010/0672 końcowy, 18 listopada 2011 r.

Kosior K., *Environmentalists, Researchers and Bloggers in the CAP-Policy Networks*, "Copernicus Journal of Political Studies" 2014, No. 1 (w druku).

Kosior K., *Koncepcje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 5-6.

Kosior K., *Rolnictwo w regionalnych porozumieniach handlowych w kontekście wyzwań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa żywnościowego na świecie*, [w:] *Terytorializacja lub funkcjonalizacja: dylematy ugrupowań integracyjnych*, A. Surdej, J. Brzozowski (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2013.

Kosior K., *Wpływ procedury współdecydowania na wyniki reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, „Politeja” 2015 (w druku), Uniwersytet Jagielloński.

Krueger A., *The political economy of the rent-seeking society*, "The American Economic Review" 1974, Vol. 64(3).

Kukliński A., *Polonia Quo Vadis? Siedem problemów*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).

Kukliński A., *Procesy tworzenia regionalnej myśli strategicznej. Studium analityczno-programowe*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).

Kułyk P., *Analiza sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej*, „Management” 2001, Vol. 5(2).

Kułyk P., *Finansowe wsparcie rolnictwa w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013.

Kundzewicz Z.W., *Cieplejszy świat. Rzecz o zmianach klimatu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

*Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, 25 lipca 2012 r.

Kwon D.-H., Koo W.W., *Interdependence of Macro and Agricultural Economics: How Sensitive is The Relationship?*, "American Journal of Agricultural Economics" 2009, Vol. 91(5).

Lee J., Gereffi G., Beauvais J., *Global Value Chains and Agrifood Standards: Challenges and Possibilities for Smallholders in Developing Countries*, Proceedings of the

National Academy of Sciences of the United States of America, 2010 (<http://www.pnas.org/content/early/2010/12/08/0913714108>).

Leggiewie C., Welzer H., *Koniec świata, jaki znaliśmy. Klimat, przyszłość i szanse demokracji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.

Leinaweaver J., Thomson R., *Testing models of legislative decision-making with measurement error: the robust predictive power of bargaining models over procedural models*, "European Union Politics" 2014, Vol. 15.

Lerman Z., Schreinemachers P., *Individual farming as a labour sink: evidence from Poland and Russia*, "Comparative Economic Studies" 2005, Vol. 47(4).

Mahoney J., *Path Dependence in Historical Sociology*, "Theory and Society" 2000, Vol. 29, No. 4.

Majone G., *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, 2009.

Marsden T., Morley A., *Current food questions and their scholarly challenges: creating and framing a sustainable food paradigm*, [w:] *Sustainable Food Systems: Building a New Paradigm*, Marsden T., Morley A. (eds), Routledge, New York 2014.

Matthews A., *Prospects for the next CAP reform*, 24 September 2014, <http://capreform.eu/prospects-for-the-next-cap-reform/>.

Mączyńska E., Kukliński A., *Futurologia XXI wieku*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).

Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W., *Granice wzrostu*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1973.

*Moderate global growth is set to continue, but weak demand in the euro area remains a concern*, Interim Economic Assessment, OECD, 15 September 2014.

Morris M., Staritz C., Barnes J., *Value Chain Dynamics, Local Embeddedness, and Upgrading in the Clothing Sectors of Lesotho and Swaziland*, "International Journal of Technological Learning, Innovation and Development" 2011, Vol. 4(1-3).

Mölders T., *Multifunctional Agricultural Policies: Pathways towards Sustainable Rural Development?*, "International Journal of Sociology of Agriculture and Food" 2014, Vol. 21(1).

Mundlak Y., *Economic Growth: Lessons from American Agriculture*, "Journal of Economic Literature" 2005, Vol. XLIII, No. 4.

Myers R.J., Sexton R.J., Tomek W.G., *A Century of Research on Agricultural Markets*, "American Journal of Agricultural Economics" 2010, Vol. 92.

Norton R.D., *Agriculture Development Policy: Concept and Experiences*, FAO, John Wiley&Sons, Rome 2012.

*Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?*, A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 99, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.

*OECD Economic Outlook*, OECD Publishing, Paris 2004.

*OECD Factbook 2005, Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, Paris 2005.

*OECD-FAO Agricultural Outlook 2012-2021*, OECD 2014, <http://www.oecd.org/index.aspx>.

*OECD-FAO Agricultural Outlook 2013-2022*, OECD-FAO 2013, <http://www.oecd.org/site/oecd-faoagriculturaloutlook/highlights-2013-EN.pdf>.

*OECD-FAO Agricultural Outlook Database*, <http://www.oecd.org/site/oecd-faoagriculturaloutlook/database.htm>.

*OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use*, OECD, Paris 2008.

Oskam A.J., Meester G., *How useful is the PSE in determining agricultural support?*, "Food Policy" 2006, Vol. 31.

*Paradoksy futurologii roku 2050*, E. Mączyńska, A. Kukliński (red.), „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).

Penson J.B., Gardner B.L., *Implications of the Macroeconomic Outlook for Agriculture*, "American Journal of Agricultural Economics" 1988, Vol. 70(5).

Pe'er G. et al., *EU agricultural reform fails on biodiversity*, "Science" 2014, Vol. 344(6188).

Pokrivcak J., Crombez Ch. & Swinnen J.F.M., *The Status Quo Bias and Reform of the Common Agricultural Policy: Impact of Voting Rules, the European Commission and External Changes*, "European Review of Agricultural Economics" 2006, Vol. 33(4).

Poulton C., Kydd J., Wiggins S., Dorward A., *State intervention for food price stabilization in Africa: Can it work?*, "Food Policy" 2006, Vol. 31.

Prandecki K., *Rolnictwo wobec zmian klimatu*, [w:] *Nowa polityka rolna – kontynuacja czy rewolucja?*, A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 99, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.

*Producer and Consumer Support Estimates Database*, OECD, 2012, <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>.

*Proposal for a new EU Common Agricultural Policy*, BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements – EU Group, WWF – World Wide Fund for Nature, December 2009, <http://cap2020.ieep.eu/vision/NGO-CAP-proposal.pdf>.

Randers J., *Rok 2052. Globalna prognoza na następne czterdzieści lat*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa 2014.

Raport „*Polska 2050*”, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2011.

Rausser G.C., Swinnen J., Zusman P., *Political Power and Economic Policy. Theory, Analysis and Empirical Applications*, Cambridge University Press, 2011.

Rhodes R.A., *Policy network analysis*, "The Oxford Handbook of Public Policy", R.E. Goodin, M. Moran, M. Rein (eds), Oxford University Press, 2006.

Rieger E., *Agricultural Policy: Constrained Reforms*, [w:] *Policy-Making in the European Union*, H. Wallace, W. Wallace (eds), Oxford University Press, 2005.

Roederer-Rynning Ch., Schimmelfennig F., *Bringing co-decision to agriculture: a hard case of parliamentarization*, "Journal of European Public Policy" 2012, Vol. 19(7).

Rønningen K., Renwick A., Burton R., *Western European approaches to and interpretations of multifunctional agriculture – and some implications of a possible neo-productivist turn*, [w:] *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture*, R. Almås, H. Campbell (eds), "Research in Rural Sociology and Development" 2012, Vol. 18, Emerald Group Publishing.

Scatasta S., Wessler J., Demont M., *A Critical Assessment of Methods for Analysis of Social Welfare Impacts of Genetically Modified Crops: a Literature Survey*, "Mansholt Working Paper" 2006, No. 27, Wageningen.

Schimmelfennig F., *The normative origins of democracy in the European Union: towards a transformationalist theory of democratization*, "European Political Science Review" 2010, Vol. 2(2).

Schmitter P.C., Lehbruch G., *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage, London 1979.

Schuh G.E., *The New Macroeconomics of Agriculture*, "American Journal of Agricultural Economics" 1974, Vol. 58(5).

Schultz T.W., *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven 1964.

Schulz H., König T., *Institutional reform and decision-making efficiency in the European Union*, "American Journal of Political Science" 2000, Vol. 44(4).

Sexton R.J., *Market Power, Misconceptions, and Modern Agricultural Markets*, "American Journal of Agricultural Economics" 2013, Vol. 95.

Shepsle K., *Rational Choice Institutionalism*, Harvard University Press, 2005.

Silke A., Kriesi H., *The Network Approach*, [w:] *Theories of the Policy Process*, P. Sabatier (ed.), Second Edition, Westview Press, Boulder 2007.

Skogstad G., Schmidt V.A., *Introduction: Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics*, [w:] *Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics*, G. Skogstad, V.A. Schmidt (eds), University of Toronto Press, 2011.

Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.



Tangermann S., *Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?*, OECD "Agriculture and Fisheries Working Paper" 2005, No. 1.

Thies C.G., *The declining exceptionalism of agriculture: identifying the domestic politics and foreign policy of agricultural trade protectionism*, "Review of International Political Economy" 2014, w druku.

Tomczak F., *Od rolnictwa do agrobiznesu: transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004.

Tomczak F., *Rozwój rolnictwa światowego: uwarunkowania i konsekwencje dochodowe*, IERiGŻ, Warszawa 2000.

*Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks*, World Trade Organization, IDE-JETRO, Geneva–Tokyo 2011.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, EUR-lex Dokument OJ:C:2008:115:0047:0199.

Urban R., Szczepaniak I., Mroczek R., *Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (Synteza)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 177, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

Van der Ploeg J.D., *Agricultural production in crisis*, [w:] *Handbook of rural studies*, P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (eds), SAGE Publications Ltd, 2006.

Von Braun J., *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, International Food Policy Research Institute, Washington 2007.

Wilkin J., *O potrzebie i zasadach tworzenia wizji rozwoju wsi polskiej*, [w:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, J. Wilkin (red.), Fundusz Współpracy Programu Agro-Info, Warszawa 2005.

Wilkin J., *W poszukiwaniu odpowiedniej roli państwa w gospodarce. Doświadczenia globalizacji, transformacji postsocjalistycznej i kryzysów gospodarczych*, Referat na XXI Konferencję Naukową Wspólnej Komisji Ekonomistów PAN i Rosyjskiej Akademii Nauk pt. „Wyzwania dla Polski i Rosji wobec światowych zmian modelu gospodarki rynkowej”, Warszawa, 27-28 czerwca 2011 r.

Williamson O., *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985.

Wise T.A., *The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform*, "Global Development and Environment Institute Working Paper" 2004, No. 2.

*World Agriculture Towards 2030/2050. The 2012 Revision*, <http://www.fao.org/docrep/009/a0607e/a0607e00.HTM>.

*World Population Prospects: The 2010 Revision*, UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2011, <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>.

Woś A., *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

Woś A., *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.

Woś A., Zegar J.S., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002.

Woźniak J., *Konferencje Krakowskie jako Forum Polskiej Myśli Strategicznej*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).

[www. sourceoecd.org](http://www.sourceoecd.org).

Zahrnt V., *The Public Goods Paradigm and the EU's Common Agricultural Policy*, Global Subsidies Initiative – International Institute for Sustainable Development, 17 May 2010.

Zawojska A., *Paradygmaty dla współczesnego rolnictwa – protekcyjizm kontra liberalizm*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G: Ekonomika Rolnictwa” 2006, nr 92(2).

Zawojska A., *Rolnicze grupy interesu w Unii Europejskiej*, „Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych”, BTN 2005, seria B, nr 57.

Zegar St., *Przesłanki i uwarunkowania realizowania polityki dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

Żuber P., *Czy Unia Europejska potrafi prognozować? Globalna Europa 2050*, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).



**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 400 egz., ark. wyd. 8,61  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*