

kronika

JAN FAŁKOWSKI¹

KILKA UWAG NA MARGINESIE SEMINARIUM CEAPS I IRWIR

DEBATA NA TEMAT PRZYSZŁOŚCI WPR

Wspólna polityka rolna (WPR) stała się w ostatnim czasie przedmiotem żywej debaty. Wśród głównych czynników wyznaczających obecne kierunki prowadzonych dyskusji trzy wydają się mieć podstawowe znaczenie. Pierwszym z nich jest bez wątpienia presja na ograniczenie unijnego budżetu, co w dużej mierze miałyby się wiązać z ograniczeniem środków przeznaczonych na finansowanie WPR. O ile czynnik ten nie jest w debacie na temat przyszłości WPR niczym nowym, o tyle w obliczu niedawnego kryzysu finansowego i będących jego pokłosiem problemów sfery finansów publicznych, które w ten czy inny sposób dotyczą praktycznie wszystkie kraje członkowskie, jego siła uległa wzmocnieniu. Po drugie, obecny okres jest czasem dyskusji o ostatecznym kształcie każdej dziedziny polityki w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 i unijna polityka rolna nie jest tu wyjątkiem. Po trzecie wreszcie, w obecnym składzie Komisji Europejskiej (tj. od 2009 r.) stanowisko Komisarza ds. Rolnictwa po raz pierwszy zajmuje przedstawiciel krajów Europy Środkowej i Wschodniej, co nie pozostało bez znaczenia dla wprowadzenia do dyskusji na temat przyszłości WPR kilku nowych wątków bliższych interesowi tzw. nowych krajów członkowskich².

Z wielu względów ostateczne wyniki debaty na temat przyszłości WPR mają szczególne znaczenie dla Polski. Co ważne, istnieje szansa, by przynajmniej część ustaleń w tym zakresie została w istotnym stopniu wypracowana w okresie sprawowania przez Polskę unijnej prezydencji. Co za tym idzie, strona polska będzie

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Warszawskiego (e-mail: jfalkowski@wne.uw.edu.pl).

² Za przykład może tu posłużyć wprowadzenie do dyskusji kwestii wyrównania dopłat bezpośrednich na hektar między krajami członkowskimi. W żadnym wypadku nie oznacza to jednak, że nowe kraje członkowskie wypracowały wspólne stanowisko w kwestii przyszłości WPR.

miała dodatkowe możliwości inicjowania spotkań i rozmów dotyczących tej tematyki. Pytanie, czy będzie potrafiła z tego skorzystać, jest inną kwestią.

Wszystko to sprawia, że dyskusja dotycząca przyszłego kształtu WPR powinna być szczególnie zintensyfikowana właśnie w Polsce. Poniżej zaprezentowano kilka uwag dotyczących różnych wątków przewijających się w polskiej odsłonie tej debaty. Impulsem do tych przemyśleń stała się dyskusja, która miała miejsce na seminarium współorganizowanym przez Centre for Economic Analyses of Public Sector oraz Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, zatytułowanym *Płatności, interwencja, rozwój obszarów wiejskich – oczekiwania wobec wspólnej polityki rolnej po 2013 roku*, które odbyło się 9 czerwca 2011 roku w Pałacu Staszica w Warszawie. Z uwagi na ograniczoność miejsca poruszone tu aspekty zostaną przedstawione jedynie skrótowo. Ich pełniejsze omówienie wymagałoby bowiem dodatkowego opracowania. W tym kontekście prezentowany tekst powinien być widziany jako zestaw kilku luźnych uwag powstałych na marginesie niezwykle ciekawych wystąpień, które złożyły się na program seminarium. W pierwszej części pracy spróbowano wyciągnąć generalne wnioski wypływające z prezentowanych referatów. Wydaje się, że składają się one w sumie na dość optymistyczny obraz, gdy chodzi o ogólne przygotowanie Polski do rozmów dotyczących przyszłości WPR. W drugiej części natomiast spróbowano wskazać na te aspekty w przedstawianych wystąpieniach, które, w przekonaniu autora, w dalszym ciągu wymagają pewnego dopracowania, czy to poprzez doprecyzowanie, czy poszerzenie o nowe wątki.

GENERALNE WNIOSKI

Wydaje się, że można wskazać cztery podstawowe aspekty, które pozwalają patrzeć na udział Polski w dyskusji dotyczącej przyszłości WPR w dość optymistyczny sposób. Po pierwsze, w przeciwieństwie do wcześniejszych debat, Polska ma pełne prawo do zgłaszania i forsowania swojego stanowiska. Po drugie, czego najlepszym dowodem są wystąpienia prof. Andrzeja Rosnera, prof. Walentego Poczty oraz dr. Waldemara Guby, bogatsi o dotychczasowe doświadczenia członkostwa w UE mamy coraz większą wiedzę odnośnie do potencjalnych efektów programów realizowanych w ramach WPR. Tym samym mamy podstawowy element, który, po zestawieniu z priorytetami krajowej polityki strukturalnej (obejmującej również politykę rozwoju obszarów wiejskich), może posłużyć do sformułowania polskiej strategii, gdy chodzi o tworzenie i przedstawianie własnego stanowiska na forum unijnym. Po trzecie, co dało się zauważyć w referatach praktycznie wszystkich prelegentów, coraz więcej elementów tego stanowiska jest już dość precyzyjnie określonych. Po czwarte wreszcie, i tu za ilustrację mogą posłużyć wystąpienia pani Wandy Chmielewskiej-Gill, prof. Jerzego Wilkina czy dr. Łukasza Hardta, posiadamy coraz większą wiedzę na temat priorytetów i stanowisk pozostałych państw członkowskich. Biorąc pod uwagę fakt, że ostateczny kształt unijnej polityki rolnej będzie efektem żmudnych negocjacji, wymagających umiejętności budowania koalicji wokół własnego stanowiska, wiedza ta ma niebagatelne znaczenie. Warto w tym miejscu moc-

no podkreślić, że z punktu widzenia pomyślnego dla Polski zakończenia negocjacji te cztery aspekty mogą być widziane w kategoriach warunków koniecznych, ale niewystarczających. Abstrahując jednak od szczegółów, Polska posiada niezbędne atuty do tego, by WPR w okresie 2014–2020 miała szanse odpowiadać jej oczekiwaniom i jest to niewątpliwie pozytywne.

ASPEKTY WCIAŻ WYMAGAJĄCE DOPRACOWANIA

Powyższy obraz nie powinien jednak przesłaniać faktu, że wiele kwestii poruszanych w polskiej debacie poświęconej przyszłości WPR i polskiemu w tej sprawie stanowisku w dalszym ciągu wymaga dogłębnej analizy. Bazując na referatach wygłoszonych w czasie seminarium, postarano się wskazać kilka z nich.

Pierwszym z aspektów, który często pojawia się, gdy mowa o stanowisku Polski w sprawie przyszłości WPR, a który wydaje się wymagać dopracowania, jest kwestia konkurencyjności (przewijająca się m.in. w wystąpieniach prof. W. Poczty i dr. W. Guby). W powszechnych dyskusjach często używa się argumentu, że Polska powinna wspierać rozwiązania, w ramach których WPR będzie służyć wzmocnieniu konkurencyjności polskiego rolnictwa (ewentualnie konkurencyjności polskiego mleczarstwa/sektora cukrowniczego/sektora mięsnego i innych). O ile na pierwszy rzut oka z tego typu postulatami trudno się nie zgodzić, o tyle głębsza refleksja każe zastanowić się nad ich logiką i ewentualnymi konsekwencjami. Można bowiem dowodzić, że z jednej strony wpisują się one w logikę polityki sektorowej, z drugiej zaś mogą nieść za sobą wymierne koszty. Te ostatnie można widzieć jako koszty dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, można mówić tu o kosztach utraconych możliwości, które można by realizować przy wykorzystaniu tych samych funduszy, ale przy ich alternatywnym zastosowaniu. Po drugie, można tu mówić o kosztach związanych ze zniekształceniem cen czynników produkcji wywołanym wsparciem danego sektora, które to koszty muszą ponosić sektory pozbawione takiego wsparcia³. Dla przykładu, wsparcie sektora rolnego skutkujące obniżeniem kosztów produkcji może doprowadzić do wzrostu wynagrodzenia wykorzystywanych w tym sektorze czynników produkcji⁴. To zaś pociągnie za sobą również wzrost cen, które za wykorzystanie tych czynników płacone są w innych sektorach gospodarki⁵. Argument za wspieraniem konkurencyjności polskiego rolnictwa powinien zatem opierać się na analizie daleko wykraczającej poza sektor rolny i za punkt odniesienia przyjmować całą gospodarkę.

Przyjęcie tej perspektywy powinno rzucić również nowe światło na toczącą się obecnie debatę dotyczącą przesuwania funduszy i kompetencji pomiędzy

³ Kolejny ważny problem poruszony w czasie wystąpień przez dr. W. Gubę oraz prof. W. Poczty dotyczy kosztów związanych z tzw. efektem wypychania środków prywatnych przez środki publiczne.

⁴ Gdy renta z tytułu obniżki kosztów produkcji zostanie podzielona – bez względu na proporcje – między producentów i właścicieli środków produkcji.

⁵ Przy założeniu mobilności czynników produkcji między poszczególnymi sektorami gospodarki.

WPR a polityką spójności (Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Ministerstwem Rozwoju Regionalnego). W tym kontekście widzieć można również postulaty „starych” państw członkowskich, opowiadających się za wprowadzeniem do WPR zasady „juste retour”.

Kolejny aspekt dotyczy charakteru i zasięgu oczekiwanych zmian w WPR po 2013 roku. Wydaje się, że referenci byli w tej kwestii zgodni i uważali, że zmiany te będą miały charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Przemawia za tym fakt, iż, przynajmniej na obecnym etapie, ciężko dostrzec rewolucyjne propozycje, które byłyby w stanie uzyskać poparcie odpowiedniej liczby państw członkowskich, mogącej dane rozwiązanie przegłosować. Jest to o tyle istotne, że fakt ten stoi w pewnej sprzeczności z charakterem postulatów składających się na stanowisko Polski. Jednym z głównych postulatów podnoszonych przez stronę polską jest wyrównanie stawek płatności bezpośrednich we wszystkich krajach członkowskich. Wiązałoby się to oczywiście z całkowitym odejściem od historycznego charakteru tego instrumentu. Można zakładać, że dla tzw. starych krajów członkowskich tego typu postulat ma charakter rewolucyjny. Biorąc pod uwagę fakt, iż sama strona polska oczekuje zmian raczej ewolucyjnych, zasadne wydaje się postawienie pytania o strategię forsowania naszego (rewolucyjnego) stanowiska oraz ewentualne ustępstwa, na które bylibyśmy skłonni przystać w ramach negocjacyjnego kompromisu.

W tym kontekście nasuwa się również pytanie o to, na ile nasze stanowisko bierze pod uwagę ogólne cele, które przyświecają kolejnym reformom WPR. Z polskiego punktu widzenia kluczowe wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile spodziewane zmiany rzeczywiście służyć mają racjonalizowaniu tej polityki, a na ile mają po prostu utrzymać ją przy życiu (znajdując nowe źródło legitymizacji i zapewniając odpowiednie finansowanie). Rozważania nad przyczynami i konsekwencjami „zazielenienia się” WPR, które podejmowali w swoich wystąpieniach prof. J. Wilkin, p. W. Chmielewska-Gill oraz dr W. Guba, stanowią dobry przykład dyskusji, która powinna towarzyszyć formułowaniu zarówno stanowiska Polski, jak i strategii forsowania go na forum unijnym.

Wreszcie na koniec warto poruszyć kwestię czynników determinujących moment, kierunki oraz zakres przeprowadzanych w ramach WPR reform. Doświadczenia ostatniej dekady pokazują, że zarówno czynniki, które mogą odgrywać tu rolę, jak i ich znaczenie podlegają ciągłym i często zaskakującym zmianom. Dotyczy to zarówno czynników wewnętrznych występujących w Polsce (np. wyników debaty między Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Ministerstwem Rozwoju Regionalnego czy kształtu i priorytetów krajowej polityki strukturalnej), jak i czynników zewnętrznych, które decydują się na forum UE, WTO, MFW.. (np. kwestie kolejnych rozszerzeń o nowe państwa, zasięg i tempo negocjacji WTO, presja budżetowa, problemy krajów stojących na skraju bankructwa). Z punktu widzenia Polski kluczowe jest po pierwsze zdiagnozowanie, które z tych czynników będą miały zasadnicze znaczenie dla reformowania WPR w nadchodzącym okresie, po drugie zaś nieprzegapienie momentu do wprowadzania konkretnych zmian.

Podsumowując, Polska bezsprzecznie stała się aktywnym uczestnikiem debaty poświęconej przyszłości WPR. Przykłady podawane w wystąpieniach; dr. W. Guby, p. W. Chmielewskiej-Gill, dr. Ł. Hardta czy prof. J. Wilkina, są tego najlepszym dowodem. Warto jednak zadbać o dopracowanie szczegółów zarówno polskich postulatów, jak i polskiej strategii negocjacyjnej. Bo to właśnie od tych szczegółów najczęściej zależy wynik ostatecznych negocjacji. Zorganizowane przez CEAPS i IRWiR PAN seminarium pokazało, że o ile jesteśmy tu na dobrej drodze, o tyle wiele aspektów wciąż wymaga pogłębionej analizy. Te zarysowane w prezentowanym tekście stanowią jedynie przykłady, które warto wziąć pod uwagę.

PROGRAM SEMINARIUM

Przemiany strukturalne i konkurencyjność a ukierunkowanie dopłat bezpośrednich. Prof. Walenty Poczta, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

Wsparcie sektora rolnego: interwencja rynkowa a dopłaty bezpośrednie. Dr Waldemar Guba, Ministerstwo Rolnictwa.

Stanowiska krajów członkowskich w sprawie reformy WPR po 2013 roku. Wanda Chmielewska-Gill, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce. Prof. Andrzej Rosner, IRWiR PAN.

Wspólna Polityka Rolna a Polityka Spójności. Prof. Jerzy Wilkin, CEAPS, WNE UW, IRWiR PAN.

Rozwój obszarów wiejskich a polityka spójności. Dr Łukasz Hardt, WNE UW, Zespół Doradców Strategicznych PRM.