

kronika

JAN FAŁKOWSKI, ŁUKASZ HARDT¹

RELACJA Z KONFERENCJI THE EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS, ZURYCH, 30 SIERPANIA – 2 WRZEŚNIA 2011 ROKU

Na przełomie sierpnia i września 2011 roku odbyła się w Zurychu kolejna, trzynasta już konferencja organizowana przez The European Association of Agricultural Economists (EAAE). Konferencja ta to jedno z ważniejszych spotkań ekonomistów zajmujących się rolnictwem i obszarami wiejskimi. Tytuł tegorocznej konferencji, *Change and Uncertainty. Challenges for Agriculture, Food and Natural Resources*, nie był przypadkowy – kryzys gospodarczy oraz dynamiczne zmiany sytuacji na rynkach rolnych powodują, że niepewność związana z działalnością rolniczą istotnie wzrosła. Tym jednak, czym chcemy się zająć w tej krótkiej relacji z konferencji EAAE, są kwestie związane z debatą nad przyszłością WPR UE, gdyż – jak pokazuje doświadczenie poprzednich reform – idee pochodzące ze świata nauki w istotny sposób oddziałują na kierunki zmian polityki rolnej [Grosse i Hardt 2010]. Powstaje więc pytanie, w jaki sposób naukowcy debatuje obecnie o wspólnej polityce rolnej (WPR) i co sądzą o jej możliwej reformie w najbliższym czasie. W niniejszym tekście dokonujemy podsumowania różnych wątków obecnych w tej debacie. Z uwagi na ograniczoną przestrzeń miejsca zarówno relacja z konferencji, jak i nasz komentarz mają charakter bardzo skrótowy.

Jedno z wystąpień dotyczących ewentualnego kształtu WPR po 2013 roku miał reprezentujący Komisję Europejską (KE) Tassos Haniotis. W swoim referacie przedstawił on trzy alternatywne scenariusze zmian w WPR, które są obecnie rozważane i dyskutowane. Pierwszy z nich, wspierany głównie przez nowe państwa członkowskie, zakłada oparcie WPR na zasadach równości i solidarności, a co za tym idzie – postuluje wyrównanie płatności bezpośrednich na hektar między poszczególnymi państwami członkowskimi. Drugi scena-

¹ Autorzy są pracownikami naukowymi Uniwersytetu Warszawskiego (e-mail: jfalkowski@wne.uw.edu.pl; lhardt@wne.uw.edu.pl).

riusz, jak zaznaczył Haniotis, preferowany przez Komisję Europejską, zakłada częściową redystrybucję środków między krajami poprzez zmniejszenie różnic w stawkach płatności na hektar, ale przy uwzględnieniu wyzwań, jakie niosą ze sobą zmiany klimatyczne. Wreszcie trzeci scenariusz, wspierany przede wszystkim przez Wielką Brytanię, Danię i Holandię, zakłada rezygnację ze wspierania dochodów rolników przynajmniej w okresie wysokich cen produktów rolnych. To, co wydaje się istotne z punktu widzenia Polski, to fakt, iż choć scenariusz preferowany przez KE wychodzi naprzeciw oczekiwaniom strony polskiej (zakłada częściowe wyrównanie stawek płatności na hektar), to zawarte w nim odwołanie do „zmian klimatycznych” jest bardzo mało precyzyjne i sprawia, że ostateczny kształt tej propozycji może przybrać bardzo różne formy.

Ciekawa uwaga dotyczyła trzeciego scenariusza (choć odnosiła się ona również do kwestii redystrybucji środków w kierunku „nowych” państw członkowskich). Zauważono mianowicie, iż w „starych” państwach członkowskich znaczna liczba gospodarstw rolnych zadłużyła się w związku z przeprowadzanymi inwestycjami. W momencie zaciągania pożyczek wsparcie z WPR stanowiło dla nich, przynajmniej w części, rozwiązanie problemu płynności/spłaty zobowiązań. W podnoszonych argumentach wskazywano zatem na to, iż dla tych gospodarstw odejście od/zmniejszenie płatności może w znacznym stopniu utrudnić im funkcjonowanie/wywiązywanie się ze spłaty kredytów.

Gdy mowa o redystrybucji (przynajmniej częściowej) środków od „starych” do „nowych” państw członkowskich, to warto także odnotować, iż w dyskusji podnoszony był argument o możliwości stworzenia przez „nowe” kraje członkowskie mniejszości blokującej ewentualne propozycje reformy². W tym sensie kraje te mają mocny argument w rękę, gdy chodzi o forsowanie własnych postulatów, o ile oczywiście będą w stanie wypracować i trwać przy wspólnym stanowisku. Do kwestii tej powrócimy jeszcze później.

Z innych ciekawych głosów, dotyczących przyszłości WPR, odnotować warto zwłaszcza dwa. Pierwszy z nich odnosił się do oceny propozycji reformy zgłoszonej przez KE i stał na stanowisku, iż propozycja ta, w porównaniu z poprzednimi reformami, jest bardzo zachowawcza. Co więcej, dominuje w niej perspektywa krótkookresowa i brak w niej jest spojrzenia biorącego pod uwagę dłuższy horyzont czasowy. Drugi głos, z kolei, zwracał uwagę na pewną rozbieżność między oczekiwaniami towarzyszącymi debacie na temat przyszłości WPR oraz występowaniem określonych czynników, które w przeszłości okazywały się decydujące dla wdrażanych zmian. Z jednej strony bowiem dość powszechnie oczekuje się istotnej reformy WPR. Z drugiej strony jednak zapomina się, iż obecnie ani negocjacje w ramach WTO, ani kwestie rozszerzenia UE nie stanowią istotnych bodźców stymulujących debatę. Częścią wspólną zbioru czynników kształtujących tempo i kierunek obecnej debaty i przeszłych debat o reformie WPR jest jedynie kwestia budżetu UE i presja na jego zmniejszenie. Po-

² Biorąc pod uwagę fakt, iż głosowanie nad propozycją reformy będzie odbywać się zgodnie z zasadą większości kwalifikowanej do zablokowania reformy potrzeba 90 głosów. „Nowe” kraje członkowskie mają ich w sumie 108 (licząc 12 państw).

wstaje zatem pytanie, czy oczekiwania (gruntownej) reformy wspólnej polityki rolnej są w ogóle zasadne³.

Ważnym wątkiem w dyskusji była także kwestia legitymizacji WPR. Po wszechnie przekonywano o konieczności znalezienia nowego uzasadnienia dla wsparcia kierowanego do rolników i na obszary wiejskie. Wśród możliwych źródeł legitymizacji WPR wymieniano kwestie „zazielenienia się” WPR, zmian klimatycznych, innowacyjności oraz konkurencyjności. Biorąc pod uwagę fakt, iż słuchaczy w większości stanowili ekonomiści, można stwierdzić, że z największą aprobatą spotkały się zwłaszcza te dwie ostatnie propozycje. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, iż podobnie jak w przypadku „zazielenienia się” WPR i zmian klimatycznych, także postulaty ukierunkowania WPR na innowacyjność i konkurencyjność, przynajmniej na tym etapie, sprowadzają się raczej do figur retorycznych. Jak miałyby się one bowiem przekładać na kształt przyszłej WPR? – nie wiadomo. Rodzi się także pytanie, na ile służą one po prostu utrzymaniu obecnego *status quo*, gdy chodzi o podział pieniędzy między „stare” i „nowe” kraje członkowskie.

Z innych spraw warte uwagi były liczne głosy wskazujące na to, iż płatności bezpośrednie nie spełniły pokładanych w nich nadziei i nie należy oczekiwać, iż mogą one w jakikolwiek sposób zwiększyć efektywność europejskiego rolnictwa. Wydaje się, iż wniosek ten, wymagający pewnie dodatkowej weryfikacji empirycznej, warto wziąć pod uwagę także i w debacie, która toczy się w Polsce (zarówno na temat polskiego rolnictwa, jak i samej WPR).

Zaznaczyliśmy wcześniej, że dla przyszłości WPR, w tym prawdopodobieństwa podjęcia jej zasadniczej reformy, istotne znaczenie ma sposób przyjmowania propozycji zmian. Jak wskazywali uczestnicy konferencji, „nowe” kraje członkowskie posiadają wystarczający potencjał głosów w Radzie do zablokowania jakichkolwiek zmian w WPR. Należy tutaj jednak zauważyć, że obecna debata nad przyszłością WPR, a także sam proces decyzyjny mają miejsce w nowym kontekście instytucjonalno-prawnym. Na mocy Traktatu z Lizbony wzrosła bowiem rola Parlamentu Europejskiego (PE) oraz samej Rady, co *de facto* oznacza wzmocnienie kompetencji ciał międzyrządowych kosztem tych o charakterze wspólnotowym. Innymi słowy, agenda debaty w coraz większym stopniu wyznaczana jest przez PE i kraje członkowskie, co oznacza, że rola KE w przyszłych zmianach WPR będzie mniejsza, niż miało to miejsce przy poprzednich reformach. Jeśli spojrzymy na Parlament Europejski, to widzimy, że z jednej strony w ostatnim czasie był on miejscem żywej debaty nad przyszłością polityki rolnej UE, czego przykładami mogą być m.in. raport eurodeputowanego Alberta Dessa, a także rezolucja Parlamentu z 24 marca 2009 roku w sprawie komplementarności WPR z polityką spójności. Z drugiej strony można się spodziewać, że dzięki silniejszej pozycji Parlament będzie wykorzystywany jako forum, na którym prezentowane będą propozycje zmian WPR opracowywane przez różnych interesariuszy. Trzeba

³ Czynniki stymulujące poprzednie reformy WPR w interesujący sposób zostały omówione przez Cunha i Swinbanka [2009].

też dodać, że ze względu na obecne zapisy traktatowe finalna propozycja reformy będzie musiała uzyskać akceptację Parlamentu Europejskiego. Z punktu widzenia Polski, w kwestiach takich jak WPR korzystna wydaje się sytuacja, w której agendę dyskusji wyznaczają instytucje wspólnotowe, a nie poszczególne kraje członkowskie. Powodem tego jest fakt, iż w swoich działaniach KE zwykle w dużo większym stopniu reprezentuje interes wspólnotowy, w tym interesy mniejszych państw, aniżeli gremia międzyrządowe. Stanowi to swoistą przeciwwagę dla wpływów największych krajów członkowskich, których znaczenie rośnie w przypadku stosowania metody międzyrządowej. W związku z powyższym tak ważna jest aktywność Polski zarówno w PE, jak i w dialogu z KE, i wzmocnienie przez Polskę pozycji tych instytucji. Warunkiem koniecznym sukcesu Polski w tej debacie jest ściśle zdefiniowanie na poziomie krajowym, jakiego rolnictwa w perspektywie najbliższych lat chcemy i jak chcemy wykorzystać politykę rolną UE do osiągnięcia naszych celów w tym obszarze. Wydaje się, że nadal mamy tutaj dużo do zrobienia.

Uczestnicy konferencji zwracali również uwagę na fakt, iż w dyskursie o wspólnej polityce rolnej powoli odchodzi się od opisywania tej polityki jako ukierunkowanej głównie na rolników, na rzecz polityki oddziałującej na obszary wiejskie, a zwłaszcza na ziemię wykorzystywaną przez rolnictwo. W tym kontekście często padało stwierdzenie, że „choć wspieramy tylko 2% mieszkańców [tyle średnio w UE-15 pracuje w rolnictwie], to oddziałujemy na połowę terytorium [tyle średnio wykorzystywane jest przez rolnictwo]”. Nie wchodząc w dyskusję nad prawdziwością tych liczb, niewątpliwie jest, że przejście do WPR, jako polityki ukierunkowanej terytorialnie, byłoby istotną zmianą jej charakteru. Ta zmiana postrzegania WPR związana jest oczywiście z próbami jej „zazielenienia” i odnalezienia dla niej nowej legitymizacji. Nie jest dużą niespodzianką, że ta zmiana retoryki promowana jest szczególnie przez kraje z towarowym rolnictwem, którym coraz trudniej dowodzić zasadności bezpośredniego wsparcia rolników w sytuacji wysokich cen światowych produktów rolnych. Jednak z punktu widzenia Polski, kraju o niskiej wydajności produkcji rolnej, z jednej strony odchodzenie od ukierunkowania WPR na wsparcie rolników może być niebezpieczne. Z drugiej zaś, jeśli to większe ukierunkowanie na „ziemię” miałyby oznaczać zwiększenie wsparcia dla ekstensywnych form produkcji rolnej, to w sytuacji zachowania środków na klasycznie rozumiane stymulowanie efektywności (towarowości) gospodarstw, można zastanowić się nad przyjęciem tego kierunku zmian. Pozostaje to zresztą w zgodzie z wypowiedziami komisarza Ciołoşa, który bardzo często podkreśla konieczność wsparcia dla małych gospodarstw, w tym objęcie ich specyficznymi instrumentami WPR (pozostaje to w zgodzie z konkluzjami raportu Dessa).

Wielu uczestników konferencji (m.in. prof. Annania) stawiało również tezę, że niezależnie od kierunku zmian WPR jej ewentualna reforma musi wzmocniać reguły (m.in. cross-compliance) gwarantujące ograniczanie negatywnego wpływu WPR na środowisko naturalne. Ten kierunek zmian wydaje się być nieunikniony i należy się na to przygotować. Jest to zresztą zgodne z wieloma ostatnimi propozycjami dotyczącymi reformy WPR, w których podkreśla się koniecz-

ność finansowania z WPR podaży dóbr publicznych dostarczanych przez sektor rolny (m.in. deklaracja ekonomistów rolnych z 23 państw UE z listopada 2009 roku, gdzie proponuje się koncentrację środków WPR na finansowaniu dóbr publicznych, gdyż według autorów tej propozycji jest to jedyny kierunek zmiany, dający WPR legitymizację w długim okresie⁴).

Na koniec warto powiedzieć również o tym, o czym na konferencji nie mówiono. Po pierwsze, tematyka obrad, mimo iż uwzględniała w istotnym stopniu problem kryzysu finansowego wraz z jego ewentualnymi konsekwencjami dla przyszłego kształtu WPR, całkowicie pomijała problem kryzysu instytucjonalnego, przed jakim niewątpliwie stoi UE. Po drugie, mało się mówiło o innych niż WPR mechanizmach oddziaływania na rolnictwo i obszary wiejskie, co dziwi zwłaszcza w przypadku polityki spójności, gdzie kwestia tego, na ile wspierać wieś poprzez politykę spójności, a na ile poprzez politykę rolną, była przecież jeszcze niedawno żywo dyskutowana. Po trzecie wreszcie, pomijając dyskusję zreferowaną powyżej, niewiele było sesji dotyczących samej WPR i jej przyszłości, co można interpretować jako generalną zgodę co do tego, że nie należy spodziewać się rewolucyjnych zmian tej polityki po 2013 roku. W rezultacie wydaje się prawdziwe stwierdzenie prof. Swinnena, że skoro kontekst, w jakim toczy się obecna debata nad przyszłością WPR, nie zawiera zdecydowanych czynników stymulujących jej zmiany (poza kwestią budżetu UE), to bardziej prawdopodobna jest stopniowa ewolucja tej polityki niż jej radykalna zmiana.

BIBLIOGRAFIA

- Cunha A., Swinbank A., 2009: *Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers*. „Journal of Common Market Studies” 47: 235–261.
- Grosse T.G., Hardt Ł., 2010: *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*. Pro Oeconomia, Warszawa.

⁴ Więcej na temat tej deklaracji zatytułowanej: *Wspólna Polityka Rolna na rzecz europejskich dóbr publicznych (A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists)* znaleźć można m.in. na: www.reformthecap.eu.