

## WSPÓLNA POLITYKA ROLNA W LATACH 2014-2020 – ODPOWIEDŹ NA NIESPRAWNOŚĆ RYNKU CZY WYRAZ NIESPRAWNOŚCI PAŃSTWA

*Barbara Wieliczko*

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie  
Dyrektor: prof. dr hab. Andrzej Kowalski

Kluczowe słowa: wspólna polityka rolna, niesprawność rynku, zawodność państwa  
*Key words: Common Agricultural Policy, market failure, state failure*

**S y n o p s i s.** Celem artykułu jest ocena reformy WPR z 2013 r. w oparciu o schemat analityczny, w którym polityka ta ma być zaprojektowana tak, aby skutecznie i efektywnie minimalizować występujące w sektorze rolnym niesprawności rynku. Pracę przygotowano na podstawie analizy dokumentów Komisji Europejskiej (KE) oraz dostępnych danych statystycznych dotyczących unijnego rolnictwa. Polityka rolna ma stanowić odpowiedź państwa na zawodność rynku, która jest bardzo jaskrawo widoczna w tym sektorze gospodarki. Ta sama zasada dotyczy obecnej reformy WPR. Skoncentrowanie się na środowiskowych aspektach niesprawności rynku jest dobrym wyborem dla odnowionej WPR. Jednak zaproponowany przez KE kształt instrumentów WPR nie wydaje się wystarczająco silny, aby w pełni poradzić sobie ze wszystkimi aspektami relacji rolnictwa ze środowiskiem naturalnym. Co więcej, inne cele strategiczne obecnej reformy nie są wystarczająco dokładnie zaprezentowane, a narzędzia, które miałyby zapewnić ich realizację, nie zostały rozbudowane w porównaniu do WPR 2007-2013.

### WSTĘP

Wspólna polityka rolna (WPR) kolejny raz jest reformowana. Uzasadnienie reformy jest skomplikowane i odwołuje się zarówno do nowych wyzwań pojawiających się w otoczeniu unijnego rolnictwa, jak i do konieczności zrehabilitowania skutków niesprawności rynku. Jednak nie mniej istotnym argumentem jest również uproszczenie funkcjonowania samej WPR.

Wiele elementów polityki państwa ma na celu zmniejszenie niesprawności występujących w funkcjonowaniu rynku, jednakże nieodpowiednie ukształtowanie mechanizmów wsparcia prowadzi często do powstania nowych niesprawności w działaniu samego państwa, czego skutkiem jest pogłębienie lub rozszerzenie problemu występującego w obszarze gospodarki, którego dotyczą podejmowane przez państwo działania.

Polityka rolna Unii Europejskiej (UE) jest nieustannie krytykowana przez przedstawicieli różnych grup interesariuszy tej polityki. Znaczna część krytycznych ocen WPR odnosi się do negatywnych skutków realizacji instrumentów wsparcia, co uznaje się za jeden z dowodów niesprawności państwa. Przygotowywana reforma ma stanowić przynajmniej częściową odpo-

wiedź na te krytyczne opinie. Zmiany w WPR mają pozwolić ograniczyć skutki niesprawności rynku w takich obszarach, jak: brak wynagrodzenia rolnictwa za dostarczanie dóbr publicznych, niższy poziom dochodów niż w innych sektorach gospodarki<sup>1</sup>, ograniczenia w dostępie do zewnętrznego kapitału finansowego. Choć w momencie pisania tego tekstu trwają jeszcze prace nad regulacjami prawnymi określającymi kształt instrumentów WPR w latach 2014-2020, to propozycje Komisji Europejskiej (KE) i zawarty w czerwcu 2013 r. kompromis polityczny pokazują, iż wiele działań nie będzie skutecznie i efektywnie wspierać sektora rolnego, co przy tak dużych wydatkach publicznych<sup>2</sup> na ten cel będzie stanowiło wyraz niesprawności państwa.

Celem artykułu jest ocena reformy WPR z 2013 r. na podstawie schematu analitycznego, w którym polityka ta ma być zaprojektowana tak, aby skutecznie i efektywnie minimalizować występujące w sektorze rolnym niesprawności rynku. Pierwsza część tekstu ma charakter wprowadzenia teoretycznego dotyczącego zagadnień niesprawności rynku i państwa ze szczególnym odniesieniem do rolnictwa w UE. W drugiej części artykułu zbadano, na ile trafnie KE zidentyfikowała niesprawności rynku dotyczące rolnictwa UE. W trzeciej części opracowania ocenie poddano zaproponowane działania i ich zdolność do ograniczenia niesprawności rynku. Natomiast w ostatniej części przedstawiono próbę odpowiedzi na pytanie, czy zaproponowany kształt WPR wskazuje na potencjał nowych rozwiązań do zmniejszania występujących dotychczas w tej polityce niesprawności państwa. Artykuł przygotowano na podstawie analizy dokumentów KE oraz dostępnych danych statystycznych dotyczących unijnego rolnictwa.

### ZAWODNOŚĆ RYNKU I ZAWODNOŚĆ PAŃSTWA<sup>3</sup>

Niesprawność rynku jest problemem bardzo złożonym, obejmującym wiele aspektów funkcjonowania gospodarki. Zawodność rynku<sup>4</sup> oznacza niezdolność mechanizmu rynkowego do zapewnienia efektywnej alokacji zasobów. Chodzi o różne aspekty efektywności alokacji zasobów, w tym o efektywność w kontekście:

- społecznym, czyli uwzględnienie również kosztów zewnętrznych związanych z daną alokacją zasobów;

<sup>1</sup> Niższy poziom dochodów w rolnictwie może być przejawem sprawności rynku i kierowania zasobów do bardziej efektywnych działań gospodarki. Jednakże obserwując dzisiejszy zglobalizowany rynek łatwo zauważyć, iż wycena określana przez rynek często nie idzie w parze z faktyczną wartością danego produktu lub usługi i może być sztucznie zawyżona poprzez różnego rodzaju spekulacje rynkowe, prowadzące do powstawania baniek spekulacyjnych. Ceny mogą być również sztucznie zaniżane poprzez różne formy dumpingu stosowanego przez innych producentów oraz przez nacisk silniejszych podmiotów łańcucha handlowego. Kwestię tę szczególnie często zauważa się w sektorze spożywczym. Obszernie została ona omówiona w publikacji [Bukeviciute, Dierx, Ilzkovitz 2009]. Szczegółowe wyniki dotyczące silniejszej pozycji podmiotów handlowych w porównaniu z sektorem rolnym w Finlandii zaprezentowano w artykule [Karikallio, Arovuori, Pyykkönela 2009].

<sup>2</sup> Planowane wydatki na WPR w perspektywie finansowej UE 2014-2020 stanowią 40% przewidywanych wydatków Wspólnoty.

<sup>3</sup> Należy zaznaczyć, iż w polskiej literaturze przedmiotu angielskie terminy „*market failure*” i „*government failure*” tłumaczone są zarówno jako „niesprawność”, jak i jako „zawodność” odpowiednio rynku i państwa, dlatego w niniejszym tekście oba polskie określenia stosowane są zamiennie. UE nie jest państwem w sensie prawnym, a jedynie organizacją międzynarodową, jednakże w odniesieniu do polityki rolnej czy innych obszarów działalności zastępuje lub częściowo zastępuje państwa członkowskie w realizacji ich zadań. Rolnictwo należy do kompetencji dzielonych między UE i państwa członkowskie, co oznacza, iż część zadań dotyczących tego sektora przypisanych jest UE, a część państwom członkowskim. W związku z tym traktowanie UE jako państwa w niniejszym artykule wydaje się uzasadnione.

<sup>4</sup> Problem zawodności rynku został bardzo szeroko omówiony na gruncie teoretycznym w książce Wojciecha Gیزی [2013].

- technicznym, co oznacza produkcję pochłaniającą możliwie najmniej niezbędnych zasobów;
- dystrybucyjnym, czyli taką alokację zasobów, aby produkowane były dobra pożądane przez konsumentów;
- produktywnym, co oznacza produkcję cechującą się możliwie najniższym kosztem czynników produkcji.

Zawodność rynku wiązana jest z występowaniem dóbr publicznych, efektów zewnętrznych, zawodnością konkurencji (np. występowaniem monopoli), brakiem mechanizmu rynkowego dla danego dobra oraz asymetrią informacji.

Szczególnym ograniczeniem efektywnego funkcjonowania mechanizmu rynkowego jest niemobilność kluczowego dla rolnictwa czynnika produkcji, czyli ziemi oraz niska mobilność ludności zamieszkującej obszary wiejskie, zwłaszcza te najbardziej oddalone od dużych ośrodków miejskich<sup>5</sup>. Można również dostrzec, patrząc z punktu widzenia analizy mikroekonomicznej (co próbuje czynić KE), w odniesieniu do rolnictwa ceny wytwarzanych przez nie produktów nie uwzględniają kosztów i korzyści związanych z efektami zewnętrznymi.

Występowanie różnego rodzaju niesprawności na rynku jest argumentem za podjęciem przez państwo działań mających na celu wyeliminowanie, a przynajmniej możliwie najszersze złagodzenie mankamentów funkcjonowania rynku. Także w rolnictwie, w tym również w UE, jest to ważne zadanie polityki rolnej. Jednakże również w odniesieniu do funkcjonowania państwa można dostrzec różnego rodzaju niesprawności. Kwestia niesprawności państwa została poddana szczegółowej analizie w publikacjach Charlesa Wolfa<sup>6</sup>, który zwrócił uwagę na stronę podażową i popytową interwencji państwa. Zarówno kwestia wielkości oczekiwań społecznych dotyczących skali interwencji państwa, jak i sama efektywność i skuteczność<sup>7</sup> działań państwa generują liczne problemy, które mają charakter zawodności mechanizmu interwencji państwa. Jeśli chodzi o zakres oczekiwań społecznych co do skali interwencji, to jest on poddany silnemu wpływowi różnych grup interesu, które mogą prowadzić skuteczny lobbying na rzecz wsparcia właśnie ich oczekiwań. Trudno również całemu społeczeństwu ocenić skalę faktycznych potrzeb oraz możliwości skutecznego działania państwa w danej dziedzinie, co także zwiększa oczekiwania. Należy przy tym pamiętać, iż w demokratycznych krajach działania podejmowane przez państwo określane są przez polityków poddanych presji kolejnych wyborów, co stymuluje uleganie mniej lub bardziej słusznym oczekiwaniom opinii publicznej, której możliwości oceny faktycznej zasadności takich działań oraz ich potencjalnej efektywności są bardzo ograniczone, o ile w ogóle występują. Także po stronie podażowej występują istotne bariery uniemożliwiające pełne oszacowanie potrzeb i możliwości interwencji. Jak zauważył Ch. Wolf interwencja państwa często podejmowana jest w dziedzinach, w których nie wypracowano jeszcze technologii dostarczania lub produkowania pożądanych dóbr, co uniemożliwia ewaluację skuteczności i efektywności takich działań. Dobrym przykładem jest tu dostarczanie przyrodniczych dóbr publicznych przez rolników. Metody wyceny tych dóbr publicznych dopiero powstają, ale żadna z propozycji naukowców nie spotkała się

<sup>5</sup> O zawodności rynku w rolnictwie w literaturze polskiej pisali m.in. Andrzej Kowalski i Włodzimierz Rembisz [2005].

<sup>6</sup> Publikacje Ch. Wolfa zostały omówione w pracy [Dollery, Worthington 1996].

<sup>7</sup> Skuteczność rozumiana jest tutaj jako osiągnięcie założonego celu podejmowanych działań, natomiast efektywność oznacza optymalizację poniesionych nakładów na realizację tych celów.



Rysunek 1. Zawodność rynku i państwa w przypadku rolnictwa  
 Źródło: [Nedergaard 2006, s. 392]

jeszcze z pełną akceptacją środowiska naukowego ani administracji publicznej<sup>8</sup>. Trudności w ocenie kosztów ponoszonych przez rolników w celu dostarczenia dóbr publicznych i ich faktyczna wartość dla społeczeństwa nie dają się w prosty i niebudzący wątpliwości sposób oszacować, co skazuje społeczeństwo na przepłacanie za dobra publiczne, bo niedostatek podaży tych dóbr obecnie wydaje się nieakceptowalny społecznie z uwagi na bardzo silną pozycję organizacji proekologicznych. Te problemy prowadzą również do tego, iż państwo zaczyna utożsamiać nakłady na eliminację niesprawności rynku z rezultatami podejmowanych przez siebie działań. Takie podejście skłania do rezygnacji z poszukiwania metod faktycznej oceny skuteczności i efektywności działań państwa.

Szczególnym problemem z perspektywy zawodności państwa jest sytuacja, w której działania przez nie podejmowane są realizowane w takim obszarze aktywności ekonomicznej, że następuje rozdział między beneficjentami działań państwa i osobami, które obciążone są tymi kosztami. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku WPR. Polityka ta powstała w celu przeciwdziałania zawodności rynku, a stworzyła szereg problemów związanych z zawodnością państwa. Te zawodności znajdujemy zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej w odniesieniu do obu typów zawodności (rys. 1.).

## NIESPRAWNOŚCI RYNKU W ROLNICTWIE UE

Komisja Europejska w dokumentach dotyczących celów i kształtu WPR po 2013 r. skoncentrowała się na trzech zagadnieniach, które miałyby stanowić cele strategiczne unijnej polityki rolnej. W komunikacie KE z listopada 2010 r. [KOM (2010)672] sformułowano je w następujący sposób:

- utrzymanie potencjału produkcji żywności na obszarze całej UE, aby zagwarantować długotrwałe bezpieczeństwo żywnościowe Wspólnoty;
- wsparcie produkcji rolnej prowadzonej w sposób zrównoważony środowiskowo i dostarczającej różnicowanej żywności wysokiej jakości, oraz pomoc na rzecz aktywnego gospodarowania zasobami naturalnymi służącego zachowaniu krajobrazu

<sup>8</sup> Wśród licznych publikacji prezentujących to zagadnienie są m.in. [Freeman 2003, Mendelsohn, Omstead 2009]. Natomiast obszerny przegląd literatury przedmiotu znajduje się w publikacji przygotowanej przez Alistaira McVittiego, Dominicę Morana i Stevena Thomsona [2009].

wiejskiego, walce z utratą różnorodności biologicznej oraz przyczynianiu się do łagodzenia zmian klimatu;

- zachowanie żywotności społeczności wiejskich, które bazują na rolnictwie tworzącym lokalne miejsca pracy.

Owe trzy cele są powiązane z problemem zawodności rynku występującej w europejskim rolnictwie. KE trafnie wskazała obszary problemowe odnoszące się do problemu zawodności rynku. Jednak w tak ogólnym sformułowaniu nie przedstawiono, w jakim zakresie działania pomocowe WPR miałyby zmniejszać niesprawność rynku.

W odniesieniu do zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych w sektorze rolnym potrzeba interwencji państwa wydaje się bezsporna. Rynek nie radzi sobie z długoterminową dbałością o zrównoważone gospodarowanie zasobami przyrody. Co więcej, dotychczasowy poziom wykorzystania niektórych z nich zmusza do szczególnych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, mających ochronić najcenniejsze przyrodniczo obszary. Rolą państwa w tym zakresie jest określenie wymogów i różnego rodzaju regulacji, których nieprzestrzeganie wiązałoby się z różnego rodzaju sankcjami.

Innym problemem związanym z relacjami między rolnictwem i zasobami przyrody jest kwestia pozytywnych efektów zewnętrznych i szczególnie podkreślane przez KE w jej propozycjach zagadnienie dostarczania przez rolnictwo dóbr publicznych, które z uwagi na zawodność rynku nie są przez rynek wynagradzane. KE uznała, iż WPR powinna również służyć wynagradzaniu rolników za dostarczanie dóbr publicznych. Już teraz niektóre obecnie funkcjonujące instrumenty uwzględniają ten cel polityki Wspólnoty.

Bardziej złożoną sprawą z punktu widzenia zarówno teorii ekonomii, jak i praktyki politycznej są pozostałe dwa cele reformy WPR. W obu przypadkach niesprawność rynku jest problemem wielowymiarowym, gdzie ocena ekonomiczna jest trudna i może być przedmiotem sporów ekonomistów reprezentujących różne nurty. Utrzymanie produkcji żywności na terenie całej UE, które powiązane z bezpieczeństwem żywnościowym, jest kwestią trudną do jednoznacznej oceny. Z punktu widzenia ekonomii należy tak alokować zasoby, aby były one najefektywniej wykorzystane. Pojawia się pytanie, czy rzeczywiście produkcja rolnicza powinna być realizowana na całym obszarze Wspólnoty. Z pewnością na terenie obejmującym aż 28 państw i wiele różnego rodzaju ekosystemów tworzonych w różnych warunkach klimatyczno-przyrodniczych znajdują się takie obszary, na których działalność rolnicza, a przynajmniej niektóre jej formy nie mają uzasadnienia z punktu widzenia efektywności produkcji, a jednocześnie na innych obszarach powinna być prowadzona w jeszcze większym zakresie niż obecnie, jeśli chce się zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe całej UE. W kontekście bezpieczeństwa całej Wspólnoty zasadne byłoby przekonanie, że w niektórych państwach możliwa jest rezygnacja np. z produkcji mleka, jeśli nie jest tam ona wydajna, a w państwach, gdzie jest ona szczególnie wydajna, powinna być zwiększona, aby w pełni zabezpieczyć potrzeby konsumentów z całej UE. Jednak trudno sobie wyobrazić, że takie podejście do problemu zawodności rynku jest celem KE, a co jeszcze mniej wyobrażalne – z pewnością nie uzyskaloby ono aprobaty wszystkich państw Wspólnoty.

Podobną kwestią jest zapewnienie żywotności społeczności wiejskich bazujących na rolnictwie. Należałoby się zastanowić, czy rzeczywiście wyludnianie się obszarów peryferyjnych jest przejawem zawodności rynku. Migracja ludzi na inne obszary wskazuje na to, iż ich potencjał nie jest efektywnie wykorzystywany w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Rodzi się więc pytanie, czy należy takie osoby zatrzymywać na obszarach, gdzie nie ma dla nich szerszych perspektyw rozwojowych, tworząc kosztowne zachęty opłacane z pieniędzy podatników. Być może, jak to ma miejsce w USA, należy zaakcep-

tować fakt, iż niektóre obszary wyludniają się w sposób naturalny, gdyż nie pozwalają na pełne wykorzystanie ich potencjału.

Wydaje się, iż KE trafnie zidentyfikowała zawodność rynku w odniesieniu do problemów środowiskowych i słusznie skoncentrowała się na tych kwestiach w swoich propozycjach dotyczących funkcjonowania WPR w kolejnych latach. W pozostałych przypadkach na pewno widać niesprawność rynku związaną z niemobilnością ziemi i niską mobilnością ludności wiejskiej, która to zawodność rynku przejawia się w nierówności wyrażającej się w dystrybucji dochodów<sup>9</sup>. Należy jednakże zauważyć, iż nierówności w dystrybucji dochodów nie są w dzisiejszej UE związane ani z miejscem zamieszkania (w mieście lub na wsi), ani z sektorem gospodarki (rolnictwem lub innymi sektorami). Należy przy tym zwrócić uwagę na ogromne nierówności dochodowe w samym rolnictwie, które dotychczasowe funkcjonowanie WPR utrwala poprzez system płatności bezpośrednich.

### OCENA ZMIAN WPR W KONTEKŚCIE NIESPRAWNOŚCI RYNKU

Kwestie związane ze środowiskiem przyrodniczym wydają się najbardziej jaskrawym przejawem zawodności rynku. Rolnictwo – bezpośrednio uzależnione od stanu środowiska naturalnego – spełnia jednocześnie szczególną rolę w procesie korzystania z zasobów naturalnych, gdyż może generować efekty zewnętrzne zarówno pozytywne, jak i negatywne dla stanu środowiska. Jak zauważyli Tamsin Cooper, Kaley Hart i David Baldock [2009] dobra publiczne generowane przez sektor rolny obejmują:

- krajobrazy rolnicze,
- bioróżnorodność obszarów zajmowanych przez rolnictwo,
- jakość i dostępność wody,
- funkcjonalność gleb,
- stabilność klimatu (w kontekście możliwości przechowywania dwutlenku węgla i emisji gazów cieplarnianych),
- jakość powietrza,
- wzrost bezpieczeństwa dzięki zmniejszeniu ryzyka powodzi oraz pożarów,
- witalność obszarów wiejskich,
- bezpieczeństwo żywnościowe,
- dobrostan zwierząt i zdrowie zwierząt.

Ujęcie to wydaje się bardzo szerokie i może być przedmiotem dyskusji, ale w wymienionych obszarach działalność rolnicza może oddziaływać pozytywnie na stan środowiska przyrodniczego. Tak szerokie spojrzenie na oddziaływanie rolnictwa na środowisko naturalne pozwala na ocenę kompleksowości działań WPR odnoszących się do tej problematyki. W tabeli 1. przedstawiono wykaz kluczowych wskaźników oddziaływania rolnictwa na środowisko i wskazano, czy propozycje KE dotyczące funkcjonowania WPR w kolejnych latach mogą oddziaływać na poprawę relacji środowisko - rolnictwo mierzoną pozytywnym kierunkiem zmian poziomu tych wskaźników.

Choć większość elementów oceny oddziaływania rolnictwa na środowisko jest przynajmniej częściowo uwzględniona w instrumentarium WPR, to wyraźnie widoczne jest małe zaangażowanie wspólnotowej polityki rolnej w kwestię ochrony wód i powietrza. Ponadto należy podkreślić, iż to, że instrumenty WPR odnoszą się do wielu aspektów ochrony

<sup>9</sup> Należy podkreślić, iż same nierówności dochodowe nie są przejawem zawodności rynku, ale mogą być wskaźnikiem zawodności rynku jako mechanizmu wyceny dóbr i usług, o czym już wspomniano w przypisie 1.

Tabela 1. Wskaźniki dotyczące środowiska przyrodniczego odnoszące się do rolnictwa a propozycje zmian w WPR

Wskaźnik	Trend	WPR 2014-2020
<b>Krajobrazy rolnicze</b>		
Uprawy/schematy hodowli	↓	+
Zmiany w pokrywie ziemi	?	+
Powierzchnia ekstensywnych upraw	↑	+
Zróżnicowanie ekosystemu	?	+
Krajobraz	↑↓	+
Cechy ziemi rolniczej i habitat	↑↓	+
<b>Bioróżnorodność ziemi rolniczej</b>		
Ptaki	↓(=)	+
Motyle łąkowe	↓	-
Status ochrony obszarów Natura 2000	↓	+
Zróżnicowanie genetyczne zwierząt hodowlanych	=	+
Zużycie pestycydów	↑	-
Wpływ na habitat i bioróżnorodność	↓	+
<b>Jakość wody</b>		
Zanieczyszczenie azotanami i pestycydami	=/?	+
Zużycie nawozów mineralnych	↑↓	+
Udział rolnictwa w zanieczyszczeniu azotanami	?	+
<b>Dostępność wody</b>		
Zużycie wody	↑	-
Absorpcja wody	↓	-
Udział rolnictwa w zużyciu wody	=	-
<b>Funkcjonalność gleb</b>		
Orka	?	+
Pokrywa gleby	?	+
Bilans azotu brutto	↓	+
Zanieczyszczenie gleb pestycydami	↑?	-
Wodna erozja gleb	↓↑	+
Jakość gleb (udział organicznego węgla w glebie)	↓↑	-
<b>Stabilność klimatu – utrzymanie węgla</b>		
Organiczny węgiel w glebie	?	-
<b>Stabilność klimatu – emisja gazów cieplarnianych</b>		
Emisja metanu i tlenku azotu przez rolnictwo	↓	-
Udział rolnictwa w emisji gazów cieplarnianych	=	-
<b>Jakość powietrza</b>		
Trendy w emisji wybranych zanieczyszczeń	↓	-
Emisja amoniaku	↓	-
<b>Odporność na powodzie</b>		
Występowanie powodzi w Europie	↑	-
<b>Odporność na pożary</b>		
Obszar spalonych lasów	↓?	+
Zagrożenie pożarem lasów	↑	+
<b>Rolnicze wykorzystanie ziemi</b>		
Obszary rolne o wysokiej wartości przyrodniczej	?	+
Marginalizacja	?↑	+
Opuszczanie ziemi	?	+
Użytki rolne przeznaczone na rolnictwo ekologiczne	↑	+

↑ wzrost poziomu wskaźnika; ↓ spadek poziomu wskaźnika; ? niejasny trend zmian poziomu wskaźnika; = bez zmian; + uwzględniono w propozycji KE; - nie uwzględniono w propozycji KE.

Źródło: opracowanie własne; wskaźniki i ocena trendu ich zmian za [Cooper i in. 2009, s. 71-73].

środowiska, nie jest równoznaczne z tym, że są to skuteczne i efektywne mechanizmy eliminacji zawodności rynku w tych obszarach.

W odniesieniu do problemu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego widać sprzeczność w podejściu KE, gdyż w ramach zwiększenia prośrodowiskowego oddziaływania WPR zaproponowano, aby co najmniej 7% hektarów kwalifikujących się do dopłat bezpośrednich gospodarstw rolnych (poza trwałymi użytkami zielonymi) obejmowały tzw. obszary proekologiczne. Choć w ramach osiągniętego porozumienia politycznego zmniejszono ten wymóg do 2018 r. do 5%<sup>10</sup>, to nie zmienia to znacząco oddziaływania takiego ograniczenia na potencjał produkcyjny rolnictwa UE. Z założenia KE obszar proekologiczny mają stanowić *grunty ugorowane, tarasy, elementy krajobrazu, strefy buforowe i obszary zalesione* [KOM (2011) 625, art. 32, ustęp 1], co oznacza obszary i tak niewykorzystywane lub nie w pełni wykorzystywane do produkcji rolnej, jednakże sam fakt wprowadzenia tego wymogu może stać w sprzeczności z celem utrzymania potencjału produkcyjnego.

Naturalnie za kluczowe instrumenty utrzymania potencjału produkcyjnego unijnego rolnictwa można uznać płatności bezpośrednie i płatności z tytułu obszarów o naturalnych ograniczeniach (zwane powszechnie płatnościami ONW). Należy przy tym podkreślić, iż zmiana sposobu wyznaczania obszarów niesprzyjających prowadzeniu produkcji rolnej jest dobrym rozwiązaniem, gdyż pozwoli na zwiększenie spójności między obszarami uprawnionymi do uzyskiwania tych płatności i obszarami o faktycznie ograniczonych możliwościach prowadzenia działalności rolnej, co powinno umożliwić efektywniejsze realizowanie zadania zachowania potencjału produkcyjnego rolnictwa Wspólnoty.

Natomiast w odniesieniu do utrzymania żywotności społeczności wiejskich nie zaproponowano żadnych nowych rozwiązań w stosunku do dotychczas stosowanego instrumentarium. Wydaje się, iż w obliczu kryzysu obejmującego większość państw UE oraz związanego z tym ograniczenia możliwości znalezienia zatrudnienia i spadku dostępności kapitału wprowadzenie szerszego wachlarza instrumentarium byłoby zasadne.

Zaproponowany kształt WPR przeobraża ją w politykę o jednoznacznie prorolniczym charakterze, co oznacza odejście od towarzyszącego ostatnim kilku reformom trendu (przynajmniej deklaratywnego) zwiększenia roli polityki rozwoju obszarów wiejskich we WPR. Zakłada się przy tym, iż działania w ramach takich funduszy, jak Europejski Fundusz Społeczny, będą zapewniały ludności wiejskiej wystarczające wsparcie, służące podnoszeniu kwalifikacji zawodowych i umiejętności odnalezienia się na rynku pracy.

## PODSUMOWANIE – OCENA ZMIAN WPR W KONTEKŚCIE NIESPRAWNOŚCI PAŃSTWA

Po raz pierwszy w historii WPR w propozycjach KE dotyczących reformy z 2013 r. nadano takie znaczenie problemom klimatyczno-przyrodniczym, dano im wręcz wiodącą rolę w kształtowaniu instrumentarium polityki rolnej Wspólnoty. Jednakże zaproponowane instrumenty nie wydają się skuteczną i efektywną odpowiedzią na problemy zawodności rynku w odniesieniu do środowiska naturalnego.

Najlepszym przykładem tego, iż zawodność rynku nie zostanie znacząco ograniczona, a raczej jedynie nastąpi jej zastąpienie zawodnością państwa jest tzw. zazielenienie

<sup>10</sup> Później obszary proekologiczne mają obejmować co najmniej 7% obszarów objętych płatnościami, z wyjątkiem TUZ. Więcej informacji na temat porozumienia politycznego dotyczącego WPR 2014-2020 można znaleźć na stronie internetowej: [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm).



płatności bezpośrednich. W toku prac nad tym elementem WPR eliminowano kolejne propozycje wymogów mających składać się na praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Celem KE było określenie praktyk, które nie tylko będą proste i tanie, jeśli chodzi o kontrolę ich wdrażania, lecz także wdrażane na terenie całej UE w gospodarstwach funkcjonujących w bardzo odmiennych warunkach klimatyczno-przyrodniczych. Dążenia te doprowadziły do wyboru praktyk, które mają bardzo ograniczony wpływ na faktyczny stan środowiska na terenie całej Wspólnoty. Być może istnieją takie obszary, gdzie wdrożenie tych praktyk przyczyni się do realnej poprawy stanu ekosystemu, jednakże zazielenienie płatności miało w założeniu przynieść efekt widoczny na poziomie całej UE. Już samo stworzenie takiego zestawu praktyk prośrodowiskowych jest dowodem niesprawności państwa, czyli w tym wypadku KE oraz państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego, które doprowadziły do przyjęcia właśnie takich wymogów. Należy przy tym dodać, że poziom wynagrodzenia rolników za realizację tych praktyk nie jest oparty na jakiegokolwiek analizie faktycznych kosztów ich wdrożenia ani korzyści dla środowiska naturalnego i społeczeństwa. Arbitralnie przyjęto wynagrodzenie za te praktyki na poziomie 30% krajowych kopert na płatności bezpośrednie, co w efekcie prowadzi do pojawienia się kolejnego przejawu zawodności państwa, jaką jest nierówne traktowanie obywateli, gdyż poziom płatności bezpośrednich, w tym także płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska, będzie różny w poszczególnych państwach Wspólnoty.

Zgodnie z deklaracjami zmiany w systemie płatności bezpośrednich miały uprościć system i zmniejszyć zróżnicowanie w poziomie stawek płatności występujących nie tylko między poszczególnymi państwami członkowskimi, ale (w przypadku systemu SPS) także między poszczególnymi rolnikami. Jednakże w odniesieniu do różnic między państwami dokonano jedynie zmniejszenia rozpiętości stawek, a w przypadku różnic między rolnikami szereg możliwości wyłączeń sprawia, że stawki wcale nie muszą się zrównać. Ponadto, wprowadzenie nowych tytułów płatności – jak choćby płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska oraz płatności dla młodych rolników – dodatkowo komplikują system, co rodzi koszty.

Za przejaw niesprawności państwa należy również uznać brak nowych narzędzi oceny oddziaływania instrumentów WPR. Choć system ewaluacji WPR w kolejnym okresie programowania nie został jeszcze przedstawiony, to brak w propozycjach KE zapisów o nowych obowiązkach państw członkowskich w zakresie monitorowania procesu wdrażania instrumentów WPR oznacza, iż system ewaluacji nie będzie mógł być istotnie wzmocniony dzięki nowym danym.

Pozytywnie należy natomiast ocenić rezygnację z podziału działań realizowanych w ramach II filaru WPR na osie programowe. Oznacza to dostrzeżenie przez KE, iż sztywne podzielenie działań ograniczało możliwości uzyskiwania efektów synergii i elastycznego stosowania tych instrumentów pomocowych. W propozycjach KE szczególnie podkreślono wielorakie możliwości wykorzystania różnych działań oraz ich wielostronny wpływ na rolnictwo i obszary wiejskie.

Podsumowując, wydaje się, że proponowana reforma WPR tylko w nieznacznym stopniu przybliży politykę Wspólnoty do niwelowania niesprawności rynku i dotyczy tylko aspektów środowiskowych. Pozostałe elementy zawodności rynku i wyraźnie widoczne w obecnym funkcjonowaniu WPR niesprawności państwa nie zostały należycie uwzględnione w reformie. Oznacza to, iż WPR nadal będzie polityką, która wybrane niesprawności rynku zastępuje zawodnością państwa.

## LITERATURA

- Bukeviciute L., Dierx A., Ilzkovitz F. 2009: *The functioning of the food supply chain and its effect on food prices in the European Union*, European Economy Occasional Papers 47, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications, Brussels.
- Cooper T., Hart K., Baldock D. 2009: *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28*, Institute for European Environmental Policy, London.
- Dollery B., Worthington A. 1996: *The Evaluation of Public Policy: Normative Economic Theories of Government Failure*, „Journal of Interdisciplinary Economics”, 7(1), s. 27-39.
- Freeman A.M. 2003: *The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods*, Riff Press.
- Giza W. 2013: *Zawodność rynku: powstanie i rozwój idei*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm), data dostępu 29.10.2013.
- Karikallio H., Arovuori K., Pyykkonen P. 2009: *Vertical price formation in the Finnish food chain*, Paper presented at the 113<sup>th</sup> EAEE seminar „A resilient European food industry and food chain in a challenging world”, September 3-6.
- KOM (2010) 672: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. WPR do 2020 r.: Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Bruksela, dnia 18.11.2010, KOM (2010) 672, wersja ostateczna.
- KOM (2011) 625: *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej*, Bruksela, 14.5.2012. KOM(2011) 625, final/3.
- Kowalski A., Rembisz W. 2005: *Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- McVittie A., Moran D., Thomson S. 2009: *A Review of Literature on the Value of Public Goods from Agriculture and the Production Impacts of the Single Farm Payment Scheme*, Report Prepared for the Scottish Government's Rural and Environment Research and Analysis Directorate (RERAD/004/09), Land Economy and Environment Research Group.
- Mendelsohn R., Olmstead S. 2009: *The Economic Valuation of Environmental Amenities and Disamenities: Methods and Applications*, Annual Review of Environmental Resources, vol. 34, s. 325-47.
- Nedergaard P. 2006: *Market failures and government failures: A theoretical model of the Common Agricultural Policy*, „Public Choice”, vol. 127, no. 3-4, s. 385-405.

Barbara Wieliczko

CAP 2014-2020 – THE ANSWER TO MARKET FAILURE OR AN EXPRESSION OF STATE FAILURE?

Summary

*This paper is aimed at assessing the CAP reform of 2013. It has been assumed that the government policy is an effective and efficient tool used to tackle market failures present in agriculture. The article was prepared based on an analysis of EC documents and statistical data of the EU agricultural sector.*

*Agricultural policy is supposed to be the state's answer to market failures so vividly present in this sector of the economy. The same principle applies to the current CAP reform. Focusing on environmental aspects of market failure in agriculture is a move in the right direction for the renewed CAP. However, the proposed European Commission's CAP instruments do not seem to be effective enough to tackle all problematic aspects of the relationship between agriculture and environment. Moreover, the other strategic goals of the current reform are not thoroughly presented and the instruments meant to support their achievement not as developed as those described in CAP 2007-2013.*

Adres do korespondencji  
dr Barbara Wieliczko

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy  
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa  
e-mail: barbara.wieliczko@ierigz.waw.pl