



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

ŁUKASZ HARDT<sup>1</sup>

## WSPÓLNA POLITYKA ROLNA A POLITYKA SPÓJNOŚCI W KONTEKŚCIE PRZEGLĄDU BUDŻETU UE<sup>2</sup>

**Abstrakt.** Działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich (ROW) realizowane są zarówno w ramach tzw. II filaru wspólnej polityki rolnej UE (WPR), jak i programów finansowanych ze środków polityki spójności. Kwestia wyboru sposobu realizowania polityki ROW nabiera pierwszorzędного znaczenia w sytuacji obecnej debaty nad zmianami WPR. Dyskusja ta stymulowana jest zarówno czynnikami wewnętrznymi (m.in. przeglądem budżetu UE oraz tzw. health check WPR), jak i zewnętrznymi (m.in. negocjacjami WTO oraz zmianami na światowym rynku żywnościowym). Czynniki te są szczegółowo omówione w niniejszym artykule, gdzie wskazuje się, że najważniejszym katalizatorem zmian w sposobie realizacji polityki ROW może okazać się przegląd budżetu UE, który dotyczy zarówno WPR, jak i polityki spójności. W artykule wskazano na najważniejsze dylematy związane z wyborem sposobu prowadzenia działań z zakresu ROW. W tekście twierdzi się, iż biorąc pod uwagę małą mobilność czynników produkcji w Polsce, korzystne może okazać się przeniesienie ciężaru realizacji polityki ROW w większym stopniu na politykę spójności. Ponadto dowodzi się, iż zwiększenie alokacji środków UE na rozwój wsi poprzez politykę spójności kosztem ilości środków kierowanych na wieś poprzez II filar WPR może ograniczyć ryzyko zmniejszenia transferów funduszy unijnych na polskie obszary wiejskie po 2013 roku. W artykule proponuje się również mechanizm instytucjonalny realizacji polityki ROW opartej w mniejszym zakresie na II filarze WPR.

**Słowa kluczowe:** rozwój wsi, wspólna polityka rolna UE, polityka spójności UE, przegląd budżetu UE

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Warszawskiego oraz Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN.

<sup>2</sup> Realizacja prezentowanego tutaj badania została sfinansowana ze środków Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Autor dziękuje członkom Zespołu Doradców Sekretarza KIE za interesujące i stymulujące dyskusje dotyczące przyszłości wspólnej polityki rolnej UE. Za wszelkie błędy wyłączną odpowiedzialność ponosi autor.

## WPROWADZENIE

Wspólną politykę rolną UE (WPR) czekają w najbliższych latach istotne zmiany. Propozycje modyfikacji WPR będą z jednej strony efektem trwającego przeglądu budżetu UE, ale także tzw. health check WPR, który ma na celu zeweryfikowanie postanowień podjętych w ramach reformy WPR w 2003 roku w Luksemburgu. Jednocześnie zmiany w WPR będą stymulowane czynnikami zewnętrznymi, m.in. negocjacjami w ramach WTO, jak również zmianami sytuacji na światowym rynku produktów rolnych. Już teraz reguły WPR coraz mniej przystają do takiej sytuacji, w której ceny produktów rolnych na rynkach światowych znacząco rosną m.in. ze względu na przeznaczanie coraz większej części produkcji rolnej na biopaliwa. Wspólna polityka rolna zaprojektowana do rozwiązywania problemu nadprodukcji żywności (m.in. przy wykorzystaniu ograniczeń kwotowych) może nie być adekwatnym narzędziem do stymulowania wzrostu podaży produktów rolnych w sytuacji rosnącego popytu na żywność ze strony państw rozwijających się (np. Chin), jak też swoistej konkurencji ze strony producentów biokomponentów do paliw<sup>3</sup>.

Istotnym czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo istotnej modyfikacji WPR po 2013 roku jest również rosnący konsensus najważniejszych państw UE co do konieczności zmian. Francja pod przywództwem Sarkozy'ego będzie z mniejszą siłą blokowała wprowadzenie rozwiązań ograniczających interwencjonizm WPR, a nawet można się spodziewać, iż w niektórych obszarach sama może stać się promotorem zmian, o czym najlepiej świadczą słowa prezydenta Francji z września 2007 roku: „Przebudowa WPR, choć nie musi oznaczać odrzucenia przeszłości, jest niezbędna, aby polityka ta na nowo odzyskała legitymizację” [Sarkozy 2007]. W chwili obecnej trudno sobie wyobrazić, aby możliwe było porozumienie blokujące zmiany w WPR na kształt układu Chirac – Schröder z 2002 roku. Wręcz przeciwnie, biorąc pod uwagę logikę negocjacji nad zmianami w WPR na forum Rady Europejskiej, można się spodziewać, iż Niemcy i Francja podczas rozmów bilateralnych będą próbowały szukać części wspólnej zbiorów rozwiązań (kompromisów) maksymalizujących korzyści każdej ze stron. W przeciwieństwie do negocjacji dotyczących poprzednich reform zbiorów dostępnych wariantów kompromisu ze strony Francji w stosunku do reformy WPR, ale też każdej innej polityki „sektorowej”, jest dużo większy. Można sobie chociażby wyobrazić, że elementem tego zbioru może być zgoda Francji na redukcję I filara WPR w zamian za korzystne dla niej modyfikacje w II filarze lub też zgoda na redukcję interwencjonizmu w ramach WPR za cenę umożliwienia uzyskania na forum WTO korzystnych rozwiązań taryfowych dla francuskiego przemysłu. Inną opcją rozważaną przez Francję może być przystanie na ograniczenie znaczenia I filaru WPR w zamian za korzystne modyfikacje polityki

<sup>3</sup> Konkurencja ta będzie coraz silniejsza chociażby w wyniku decyzji administracji prezydenta Busha o znaczącym zwiększeniu udziału biokomponentów w paliwach sprzedawanych w USA (ustawa *Energy Independence and Security Act of 2007* z dn. 19.12.07).

spójności UE. Z jednej strony wachlarz możliwości kompromisów w przypadku innych państw członkowskich wydaje się również znaczący, co zwiększa prawdopodobieństwo przeprowadzenia reformy<sup>4</sup>. Z drugiej strony, nawet jeśli na forum Rady Europejskiej osiągnięcie kompromisu w sprawie reformy może okazać się trudne, to zawsze debata nad zmianami WPR może zostać przeniesiona na forum Rady Ministrów Rolnictwa państw UE, która zresztą będzie pracowała nad zmianami w WPR w ramach procesu „health check”. Analizy ostatnich reform WPR pokazują, że wybór forum prowadzenia negocjacji nad zmianami polityki rolnej UE (Rada Europejska czy też Rada Ministrów Rolnictwa) wynika w dużej mierze z chęci zepchnięcia odpowiedzialności za niepopularne decyzje – ministrowie wolą, żeby decydowali szefowie rządów, natomiast szefowie rządów często zrzucają odpowiedzialność na ministrów [Daugbjerg i Swinbank 2007, s. 1]. W przeciwieństwie jednak do poprzednich reform obecnie oba fora decyzyjne (Rada Europejska i Rada Ministrów) będą aktywne.

## **WSPIERANIE OBSZARÓW WIEJSKICH W RAMACH WPR**

Wyjściowymi celami WPR, określonymi w artykule 39 traktatu rzymskiego, było: 1) zwiększenie wydajności produkcji rolnej w drodze rozwoju postępu technicznego; 2) zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji rolnej oraz jak najpełniejszego wykorzystania czynników produkcji; 3) zapewnienie w ten sposób sprawiedliwego poziomu życia ludności rolniczej, w szczególności przez podniesienie indywidualnego dochodu osób zatrudnionych w rolnictwie; 4) stabilizację rynków; 5) zapewnienie ciągłości zaopatrzenia; 6) zabezpieczenie odpowiednich cen przy dostawach dla konsumenta. Traktat rzymski w części dotyczącej polityki rolnej nie wspomina więc o rozwoju obszarów wiejskich. Działania z tego zakresu zaczęły pojawiać się w WPR dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych wraz z reformą Mac Sharry’ego, w której wyniku zobowiązano rolników do odlogowania części użytków rolnych. Pojawiły się też pierwsze instrumenty towarzyszące, na przykład zalesianie oraz promocja rolnictwa szanującego środowisko naturalne. Ich instrumentarium zostało następnie wzbogacone m.in. o pomoc dla rolników prowadzących działalność na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Coraz większy nacisk zaczęto kłaść na kwestie rozwoju obszarów wiejskich, co bezpośrednio wynikało ze zmiany charakteru dóbr dostarczanych przez rolnictwo: z jednej strony malał jego udział w PKB UE, a z drugiej coraz istotniejsze stawały się dostarczane przez rolnictwo dobra publiczne o charakterze nieprodukcyjnym (np. krajobraz).

Istotne wzmocnienie roli działań na rzecz wsi w ramach WPR nastąpiło wraz z reformą z Luksemburga z 2003 roku (rysunek 1). Wprowadzono obowiązkową modulację płatności bezpośrednich, a także uzależniono wypłatę płatności od wypełnienia przez gospodarstwa zasady współzależności (cross-compliance).

<sup>4</sup> Model teoretyczny negocjacji wielostronnych, zawierający pojęcie „zbiorów rozwiązań wygrywających” (zbiory dostępnych wariantów kompromisu, win-sets), przedstawił Putnam [1998].



RYSUNEK 1. Rola działań na rzecz rozwoju wsi w ramach WPR  
Źródło: Opracowane własne

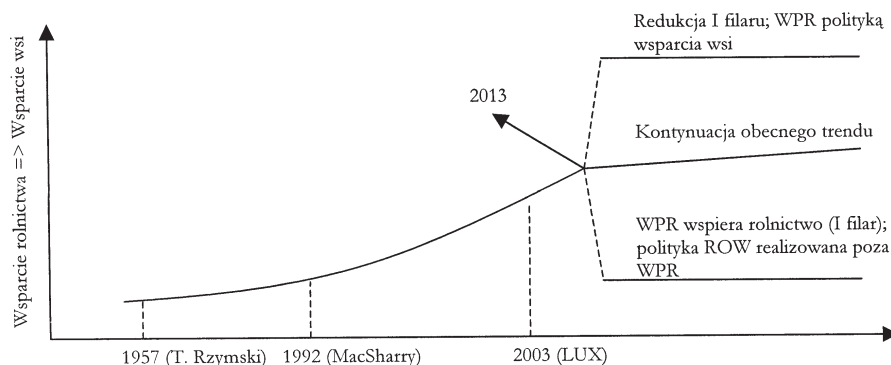
Wraz z negocjacjami perspektywy finansowej 2007–2013 podjęto decyzję o utworzeniu Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), finansowanego ze środków dawnych sekcji gwarancji i orientacji. W ramach tego funduszu wyróżniono następujące osie priorytetowe:

- I. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego
- II. Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich
- III. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej
- IV. Leader

Działania tego programu nadal jednak służą przede wszystkim wsparciu obszarów wiejskich poprzez stymulowanie rozwoju rolnictwa, chociaż wzrasta znaczenie działań na rzecz osób niezwiązanych z sektorem rolnym (m.in. program Leader). Kształt EFRROW jest wynikiem próby utrzymania swoistego kompromisu w ramach II filaru WPR, tj. zagwarantowania uprzywilejowanej pozycji beneficjentów rolniczych przy jednoczesnym powolnym wprowadzaniu działań na rzecz „nierolniczego” rozwoju wsi. Ponadto twórcy EFRROW stanęli przed zasadniczym dylematem dotyczącym charakteru działań na rzecz rozwoju wsi w ramach WPR – czy drugi filar WPR ma być ukrytym i „politycznie poprawnym” mechanizmem pośredniego wspierania rolnictwa, czy też powinien przestać faworyzować gospodarstwa rolne i większy strumień środków finansowych skierować dla beneficjentów, którzy nie zaliczają się do sektora rolnego (dwie hipotetyczne trajektorie ewolucji charakteru działań na rzecz wsi w WPR przedstawia rysunek 2). Autorzy EFRROW opowiedzieli się na razie za utrzymaniem status quo.

W analizie przedstawionej na rysunku 2 założono, że zmiana charakteru WPR może mieć miejsce w 2013 roku, jako rezultat przeglądu budżetu UE oraz „health check” WPR<sup>5</sup>. Założono, że WPR (a więc również realizowane

<sup>5</sup> Zakładamy tutaj, że proces „health check” nie ograniczy się jedynie do zweryfikowania efektów reformy WPR z Luksemburga, ale będzie dotyczył również pośrednio określenia priorytetów przyszłej WPR (po 2013 r.).



RYSUNEK 2. Możliwe trajektorie ewolucji charakteru działań na rzecz rozwoju wsi w ramach WPR  
Źródło: Opracowanie własne

w ramach niej działania z zakresu polityki ROW) może ewoluować w trzech kierunkach: 1) polityki czysto rolniczej (WPR lat siedemdziesiątych), bez działań na rzecz pozarolniczego rozwoju wsi; 2) polityki koncentrującej się na realizowaniu koncepcji wielowymiarowego rozwoju wsi (jednocześnie istotna redukcja wsparcia kierowanego do sektora rolnego); 3) zachowania względnego status quo (kontynuacja obecnego trendu). Powyższe scenariusze zostaną omówione szczegółowo w dalszej części opracowania, gdzie wskazane zostaną również najważniejsze czynniki wpływające na charakter II filaru WPR.

## CZYNNIKI WYMUSZAJĄCE ZMIANĘ CHARAKTERU II FILARU WPR

Czynniki wymuszające zmianę charakteru WPR można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do grupy czynników wewnętrznych należy zaliczyć m.in. debatę w ramach przeglądu budżetu WPR, „health check” WPR oraz zmiany stanowiska najważniejszych państw członkowskich w stosunku do przyszłości polityki rolnej UE. W grupie czynników zewnętrznych na pierwszy plan wysuwają się negocjacje w ramach WTO. Dodatkowo można wyróżnić jeszcze tzw. czynniki obiektywne, tj. m.in. argumenty ekonomiczne wskazujące z jednej strony na nieefektywność WPR (negatywny wpływ subsydiów na alokację zasobów), ale z drugiej na konieczność zachowania WPR ze względu na potrzebę wynagradzania rolnictwa za wytwarzane przez nie dobra publiczne, a także skuteczność WPR w kontroli podaży negatywnych efektów zewnętrznych produkcji rolnej (m.in. zanieczyszczeń środowiska). Najważniejsze czynniki stymulujące modyfikacje w ramach WPR wymieniono poniżej.

### Przegląd budżetu UE

Prowadzony obecnie przegląd budżetu UE jest bezpośrednim wynikiem sporu pomiędzy Wielką Brytanią a innymi państwami UE (przede wszystkim Francją) o kształt i mechanizmy finansowania WPR, który rozgorzał podczas negocjacji per-



spektywy finansowej na lata 2007–2013. Wielka Brytania twierdziła, iż WPR jest „reliktem przeszłości” i jako taki musi przejść proces gruntownych zmian. Choć Wielkiej Brytanii chodziło przede wszystkim o modyfikację mechanizmu finansowania WPR, to również (choć miało to wymiar głównie retoryczny) postulowała zmiany w regułach WPR. Obserwując aktualną debatę publiczną w UE, można stwierdzić, iż przegląd budżetu będzie (już jest) przeglądem każdej polityki „sektorowej”. Za stwierdzeniem tym dodatkowo przemawia fakt, iż z agendy została zdjęta kwestia traktatu reformującego, która dotychczas skłaniała państwa członkowskie do wstrzemięźliwości w debacie nad reformą budżetu i polityki. To właśnie m.in. z tego powodu dokument konsultacyjny Komisji Europejskiej, rozpoczynający debatę nad zmianami budżetu UE, zawiera jedynie zbiór pytań i dylematów dotyczących przyszłości wspólnotowego budżetu, a nie propozycje konkretnych zmian. W dokumencie tym nie przedstawiono również opcji zmian w ramach każdej prowadzonej polityki. Wskazano jednakże na najważniejsze wyzwania stojące przed UE, takie jak: proces globalizacji, zmiany klimatyczne, wzrastające wraz z kolejnymi rozszerzeniami zróżnicowanie pomiędzy krajami UE, starzenie się społeczeństw, a także rosnący napływ imigrantów z państw rozwijających się. Komisja Europejska wskazuje, iż kształt budżetu (priorytety wydatkowe) powinien uwzględniać właśnie powyższe wyzwania. W związku z tym jednym z podstawowych dylematów wskazywanych w dokumencie konsultacyjnym jest to, na ile na dane wyzwania można odpowiadać za pomocą mechanizmów wydatkowych, a na ile za pomocą zmian regulacyjnych. Kolejnym dylematem staje się to, czy określona polityka powinna być realizowana na poziomie wspólnotowym, czy też powinna pozostać w kompetencjach narodowych. Następnie, czy budżet UE powinien koncentrować się na finansowaniu wielu kierunków działania, czy też powinien skupić się na wąskim zakresie interwencji (np. na działaniach służących wsparciu sektora B+R). Kolejne dylematy wiążą się ze sposobami stymulowania większej efektywności w wydatkowaniu środków z budżetu UE (maksymalizowaniu wartości dodanej każdej polityki „sektorowej”). Tutaj KE wskazuje chociażby na kwestię współfinansowania, wychodząc niejako implicite z założenia, że współfinansowanie kreuje pozytywny system bodźców dla beneficjentów danej polityki, a także pozwala na zmniejszenie obciążenia budżetu UE [Hardt 2007b].

Wskazane powyżej dylematy odnoszą się m.in. do WPR. Kwestia sposobu realizowania polityki – czy na poziomie wspólnotowym, czy narodowym, w sposób bezpośredni odnosi się do WPR. Już teraz można wskazać, iż najważniejszym elementem europejskiej wartości dodanej<sup>6</sup> WPR jest umożliwienie funkcjonowania wspólnego rynku artykułów rolnych w UE. W sytuacji, gdy polityka ta byłaby realizowana na poziomie narodowym, państwa członkowskie mogłyby zacząć swoistą konkurencję na wysokość wsparcia sektora rolnego, a wtedy istnienie wspólnego rynku stanęłoby pod znakiem

<sup>6</sup> Polityka realizowana przez agendy UE niesie ze sobą „europejską wartość dodaną”, gdy osiągane przez nią cele nie są możliwe do zrealizowania poprzez prowadzenie tejże polityki na poziomie państw członkowskich. Pojęcie to jest ściśle związane z zasadą subsydiarności, według której agendy UE przejmują te zadania, które mogą realizować w sposób bardziej skuteczny od rządów i regionów państw członkowskich [Hardt 2007b, s. 197].

zapytania. Dodać tu trzeba, iż trudno sobie wyobrazić objęcie rolnictwa ogólnymi mechanizmami regulującymi wielkość pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w UE. Inną sprawą jest to, iż w konkurencji na wysokość wsparcie rolnictwa Polska najprawdopodobniej przegrałaby z innymi krajami członkowskimi. Zachowanie wspólnotowego charakteru WPR powinno być polskim priorytetem w negocjacjach budżetowych.

Ciekawym aspektem debaty w ramach przeglądu budżetu jest krytyka dużego udziału wydatków na rolnictwo w budżecie UE. Jednocześnie jednak zapomina się często o tym, iż dzięki temu, że istnieje WPR, wydatki na rolnictwo w ramach budżetów narodowych są pod ścisłą kontrolą. Innymi słowy pytanie, jakie powinno się stawiać w tej debacie, musi być następujące: czy rzeczywiście, jeśli obniżymy subsydiowanie rolnictwa w ramach WPR i zezwolimy na większe transfery krajowe, to poziom wsparcia rolnictwa en gros (wspólnotowe + krajowe) ulegnie zmniejszeniu? Wydaje się, iż w hipotetycznej sytuacji braku WPR (rolnictwo subsydiowane na poziomie narodowym ze środków budżetów krajowych) łączne wydatki na rolnictwo w UE byłyby wyższe niż w sytuacji aktualnej (WPR realizowane na poziomie wspólnotowym). Polska powinna wprowadzać do debaty budżetowej nowy sposób mówienia o poziomie wspierania rolnictwa – nie koncentrujemy się tylko na wielkości środków dla rolnictwa z budżetu UE, ale mówmy o całości subsydiów kierowanych do sektora rolnego (unijne + krajowe).

W dokumencie konsultacyjnym KE wskazuje na maksymalizację wartości dodanej każdej polityki, m.in. poprzez postulat modyfikacji systemu bodźców dla beneficjentów danych działań. Komisja Europejska wychodzi z założenia, iż jeśli odbiorca transferów z UE musi wnieść wkład własny, to będzie z większym zaangażowaniem realizował współfinansowany przez UE projekt. Można się spodziewać, że postulat współfinansowania zostanie odniesiony przede wszystkim do płatności bezpośrednich. Już teraz jest oczywiste, iż kofinansowanie dopłat bezpośrednich (DB) będzie miało szczególnie negatywny wpływ dla systemu finansów publicznych mniej zamożnych państw UE, w których udział rolnictwa w gospodarce jest znaczący (m.in. Polski). W tabeli 1 przedstawiono wpływ współfinansowania płatności bezpośrednich z budżetów narodowych na poziomie 25% na pozycję netto poszczególnych państw członkowskich.

Dane z tabeli 1 pokazują jednoznacznie, że na współfinansowaniu DB tracą będą przede wszystkim mniej zamożne państwa UE. Należy przy tym pamiętać, iż straty te są w ich przypadku bardziej znaczące, gdy odniesiemy ich wysokość do poziomu PKB tych państw. W debacie nad przeglądem budżetu należy sprzeciwiać się współfinansowaniu, co może być jednak trudne. Inną opcją może być rozważenie wprowadzenia zróżnicowanej stopy współfinansowania DB w ramach UE – stopa ta byłaby niższa dla mniej zamożnych państw i wyższa dla krajów bogatszych. Jeśli okaże się, że współfinansowanie jest nieuchronne, to jednym z rozwiązań może stać się przyłączenie do grupy państw opowiadających się za zmniejszeniem roli WPR i postulowanie w takiej sytuacji



TABELA 1. Wpływ współfinansowania płatności bezpośrednich z budżetów narodowych na pozycję netto poszczególnych państw członkowskich w ramach WPR (mln EUR, ceny 2004 r., współfinansowanie 25%)

Kraj	2013	Kraj	2013
Belgia	269	Wielka Brytania	354
Dania	-41	Czechy	-103
Niemcy	634	Estonia	-13
Grecja	-239	Cypr	8
Hiszpania	-126	Łotwa	-21
Francja	-307	Litwa	-68
Irlandia	-186	Węgry	-218
Włochy	582	Malta	5
Luksemburg	17	Polska	-468
Holandia	235	Słowenia	-2
Austria	39	Słowacja	-50
Portugalia	6	Bułgaria	-140
Finlandia	19	Rumunia	-249
Szwecja	63		

Źródło: Burkiewicz i in. [2007, s. 54].

„rekompensat” w ramach polityki spójności. Kwestia ta zostanie omówiona w dalszej części opracowania.

### „Health check” WPR

Oprócz debaty nad zmianami WPR, toczącej się w ramach przeglądu budżetu UE, ma miejsce równoległe równie istotna dyskusja nad funkcjonowaniem WPR, tj. tzw. health check WPR – proces analizy skutków wdrożenia reformy z Luksemburga (2003 r.). W dokumencie rozpoczynającym „health check” z listopada 2007 roku KE formułuje również wstępne propozycje dotyczące kierunków modyfikacji WPR. I tak KE wskazuje m.in. na konieczność: stopniowego przejścia do pełnego oddzielenia płatności od produkcji, uproszczenia zasady współzależności, redukcji płatności dla gospodarstw wielkoobszarowych (np. wsparcie powyżej 300 tys. EUR byłoby redukowane o 45%), wprowadzenia mechanizmów przejściowych (osłonowych) w procesie pełnego odchodzenia od kwot mlecznych, wzmocnienia II filaru WPR poprzez m.in. zwiększenie stopy obowiązkowej modulacji.

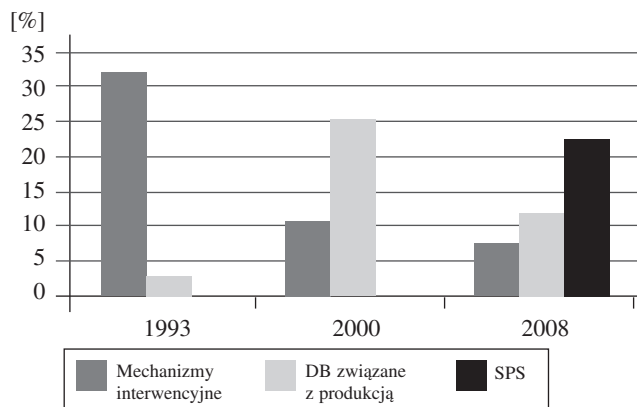
W dokumencie KE dotyczącym „health check” brak szczegółowych propozycji odnoszących się do sposobów finansowania WPR. Wydaje się, że kwestia ta będzie znajdowała się przede wszystkim na agendzie debaty nad przeglądem budżetu. Trudno w tym momencie określić, na ile debaty w ramach „health check” (o regułach WPR) i przeglądu budżetu (o finansowaniu WPR) będą ze sobą powiązane. Można się jednak spodziewać, iż finalne propozycje KE w ramach „health check” wyznaczą początkową matrycę do negocjacji nad zmianami w WPR w ramach toczącego się przeglądu budżetu. Doświadczenie uczy, iż pierwsze propozycje reformy zwykle wyznaczają dosyć sztywne ramy dyskusji, poza które często bardzo trudno jest wyjść, stąd tak ważny aktywny udział Pol-

ski w debacie w ramach „health check”. Nie można wykluczyć również tego, że czołowi gracze w toczących się negocjacjach (m.in. Niemcy, Francja i Wielka Brytania) będą starali się wykorzystać „health check” do ukształtowania korzystnej dla siebie przestrzeni dyskusji nad WPR w ramach przeglądu budżetu. Linią przewodnią polskiego stanowiska w „health check” powinno być przede wszystkim podkreślanie konieczności utrzymania wspólnotowego charakteru WPR, przy jednoczesnym wskazywaniu innym krajom na niebezpieczeństwa związane z renacjonalizacją, tj. m.in. konkurowanie na wysokość subsydiów, zwiększenie całkowitych wydatków (unijne + krajowe) na rolnictwo.

### Negocjacje WTO

Analiza dotychczasowych reform WPR wskazuje na kluczowe znaczenie negocjacji WTO dla kształtu WPR. Najlepszym tego przykładem była reforma z 1992 roku (Mac Sharry). Na początku lat dziewięćdziesiątych zakładano, że negocjacje w ramach GATT zakończą się na konferencji ministerialnej w Brukseli w 1990 roku; jednakże ze względu na fiasko rozmów pomiędzy państwami EWG a krajami Ameryki Łacińskiej, dotyczącymi stawek celnych w światowym handlu produktami rolnymi, negocjacje zakończyły się fiaskiem. Ministrowie rolnictwa krajów EWG doszli więc do wniosku, iż konieczna jest zmiana samej WPR (obniżenie cen interwencyjnych i minimalnych, a jednocześnie wprowadzenie płatności bezpośrednich) [Fouilleux 2004]. Po zakończeniu negocjacji GATT wpływ WTO na kształt WPR sprowadzał się m.in. do wprowadzania takich mechanizmów wsparcia rolnictwa, które nie zakłócałyby handlu (stąd m.in. oddzielenie płatności od produkcji) – rysunek 3.

Obecnie również negocjacje WTO znajdują się w impasie przede wszystkim



RYSUNEK 3. Rodzaje mechanizmów wsparcia rolnictwa w ramach WPR  
Źródło: Dane KE.

ze względu na różnice zdań w obszarze handlu produktami rolnymi. Podczas gdy już wcześniej kraje WTO wyraziły gotowość eliminacji subsydiów eksportowych po 2013 roku, to nadal przedmiotem sporu pozostaje kwestia dostępu do rynków (cła i inne bariery). Spór ten doprowadził do zawieszenia negocjacji na

ponad rok od momentu konferencji ministerialnej w Hongkongu (grudzień 2005 r.). Od końca 2006 roku negocjacje zostały wznowione i przewiduje się, że wstępne porozumienie może zostać osiągnięte w pierwszej połowie 2008 roku (wypowiedź Pascala Lamy z 18 grudnia 2007 r.<sup>7</sup>). Należy zakładać, że z jednej strony długofalowe implikacje obecnych negocjacji WTO będą prowadzić do stwierdzenia, iż przesunięcie, w ramach reformy Fischlera z 2003 roku, subsydiów rolnych z Amber Box do Green Box było niewystarczające. Z drugiej strony nie można wykluczyć, iż UE będzie starała się wykorzystać negocjacje WTO do wywarcia presji na kraje członkowskie do większej redukcji wsparcia w ramach WPR. Jeśli okaże się, że nacisk ze strony WTO na UE do zakończenia negocjacji (zgody na dalszą redukcję poziomu protekcjonizmu w rolnictwie) będzie znaczący, to z punktu widzenia interesów Polski korzystne może być wysunięcie żądania takiego przeformułowania WPR, aby stało się ono „funduszem” przeciwdziałania niekorzystnym skutkom liberalizacji handlu odczuwanym przez sektor rolny. Analiza zaprezentowana w podrozdziale *Zróżnicowanie efektu poprawy alokacji zasobów w gospodarce UE w wyniku liberalizacji światowego handlu* wskazuje, że wpływ liberalizacji handlu na kraje takie jak Polska może być mniej korzystny niż w przypadku bogatych krajów UE-15. Inną strategią może być nacisk ze strony Polski na takie przeformułowanie polityki spójności, aby uwzględniała ona nasze priorytety.

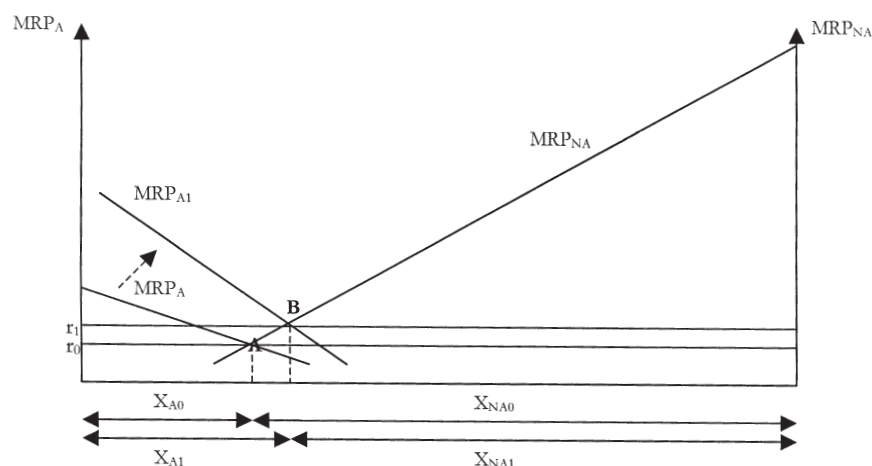
#### **Wspólna polityka rolna negatywnie wpływa na alokację zasobów w gospodarce europejskiej**

Krytyka obecnej WPR sprowadza się często do podnoszenia kwestii jej negatywnego wpływu na alokację zasobów w gospodarce europejskiej. Zwykle wskazuje się na duży udział wydatków na rolnictwo w budżecie UE i twierdzi się, iż WPR odbiera środki finansowe, które można by przeznaczyć na wzrost konkurencyjności gospodarki. Powyżej wskazaliśmy jednak, iż zarzut ten staje się częściowo niezasadny, gdy po pierwsze weźmiemy pod uwagę całość środków kierowanych do rolnictwa (wspólnotowe + krajowe), a po drugie uznamy, iż jeśli WPR byłoby w całości zrenacjonalizowane, to suma wydatków krajowych na rolnictwo byłoby większa niż wartość obecnych subsydiów w ramach WPR. Rządziej w debacie publicznej wskazuje się na podnoszenie ceny kapitału w wyniku subsydiów i jego nadmierne wykorzystanie w rolnictwie. Wydaje się, że argument ten może być coraz częściej podnoszony w debacie publicznej, stąd jego szczegółowa analiza poniżej [Wichern 2004]. Na końcu naszych rozważań, w następnym podrozdziale, pokazujemy, iż paradoksalnie podnoszenie tej kwestii może być korzystne dla Polski.

Negatywny wpływ nadmiernego subsydiowania rolnictwa na alokację zasobów w gospodarce europejskiej polega na podniesieniu krańcowej produktywności kapitału ( $MRP_A$ ) używanego przez sektor rolny ponad „naturalną” produktywność kapitału zużywanego przez rolnictwo ( $MRP$  w rolnictwie rośnie, gdyż kapitał zużywany w rolnictwie jest wynagradzany na podstawie jego ceny

<sup>7</sup> [http://www.wto.org/english/news\\_e/news07\\_e/tnc\\_chair\\_report\\_dec07\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/tnc_chair_report_dec07_e.htm)

rynkowej,  $r$ , oraz dodatkowo o wartość subsydium na jednostkę kapitału, co powoduje, że  $MRP_A > MRP_{NA}$  – wynagrodzenie kapitału poza rolnictwem). Wprowadzenie subsydiowania produkcji rolnej prowadzi do przesunięcia krzywej  $MRP_A$  do pozycji  $MRP_{A1}$ . Początkowa równowaga (przecięcie krzywych  $MRP_{NA}$  z krzywą  $MRP_A$ ) w punkcie  $r_0$  (wynagrodzenie kapitału) i  $X_{A0}$  (ilość kapitału zatrudnionego w rolnictwie) zostaje porzucona i nową równowagę wyznacza przecięcie krzywych  $MRP_{A1}$  oraz  $MRP_{NA}$  (wykorzystanie kapitału w rolnictwie na poziomie  $X_{A1}$  przy jego cenie w wysokości  $r_1$ ). Widzimy więc, że wprowadzenie subsydium ceteris paribus zwiększa ilość kapitału angażowanego w rolnictwie kosztem zasobu kapitału dostępnego dla innych sektorów gospodarki; jednocześnie rośnie cena kapitału, co graficznie zostało zaprezentowane na rysunku 4.

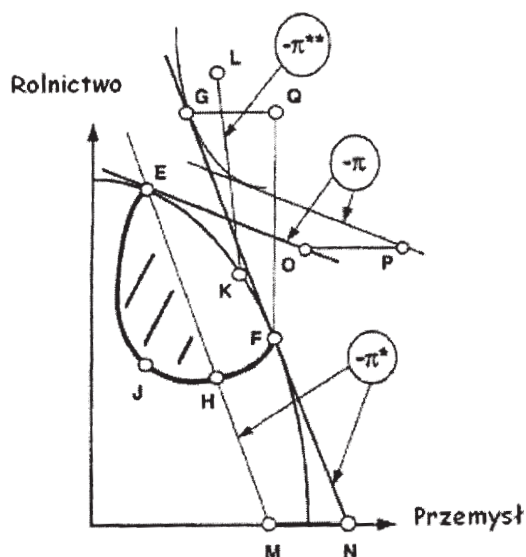


RYSUNEK 4. Wpływ subwencjonowania rolnictwa na cenę kapitału i ilość kapitału wykorzystywanego przez sektor rolny  
Źródło: Wichern [2004, s. 10].

Nieefektywność subsydium polega na zatrzymaniu czynników produkcji w rolnictwie, podczas gdy ich produktywność w innych sektorach byłaby wyższa. Dotyczy to zwłaszcza tych czynników produkcji (rodzajów kapitału), których podaż jest stała i ograniczona, na przykład ziemi. Badania empiryczne potwierdzają przedstawioną powyżej analizę. Okazuje się, iż w rolnictwie europejskim udział zaangażowanego kapitału (fixed capital consumption) w wartości dodanej wytwarzanej przez ten sektor dochodzi do 25,2%, podczas gdy ten sam wskaźnik w odniesieniu do całej gospodarki UE-15 wynosi około 13,8% (dane za 2001/2002). Ponadto w porównaniu do sektora rolnego w USA wartość wskaźnika (konsumpcja kapitału)/(wytwarzana wartość dodana) jest w UE prawie o 25% większa. Powrót do wyjściowej równowagi – bez subsydiów (cena kapitału  $r$ , wykorzystanie w rolnictwie na poziomie  $X_{A0}$ ) powinien stać się jedną z przesłanek przyszłej reformy WPR.

### Zróźnicowanie efektu poprawy alokacji zasobów w gospodarce UE w wyniku liberalizacji światowego handlu<sup>8</sup>

W poprzednim podrozdziale pokazaliśmy, iż redukcja subsydiów dla rolnictwa powinna doprowadzić do lepszej alokacji zasobów i obniżyć cenę kapitału przy jednoczesnym zwiększeniu jego użycia poza rolnictwem. Twierdzenie to jest prawdziwe, ale jedynie w sytuacji, gdy rynek kapitałowy jest efektywny, tj. kapitał może swobodnie przepływać pomiędzy sektorami gospodarki. Okazuje się jednak, że w przypadku niewielkiego stopnia mobilności zasobów przejście z punktu *B* do punktu *A* może nie być w krótkim okresie możliwe (rysunek 4), co też pokazujemy w poniższej analizie, gdzie gospodarka jest wytrącana z punktu *B* w wyniku liberalizacji handlu (zmiana relacji cen produktów rolnych do cen produktów przemysłowych, a następnie zwiększone zapotrzebowanie na kapitał poza rolnictwem) – rysunek 5.



RYSUNEK 5. Zmiany poziomów produkcji artykułów rolnych i przemysłowych w wyniku liberalizacji handlu

Źródło: Gyfason [1995].

W sytuacji wyjściowej (gospodarka zamknięta) równowaga znajduje się w punkcie  $E$  (punkt styczności linii cen do krzywej możliwości produkcyjnych), który określa wielkość produkcji sektora rolnego i przemysłu (rysunek 5). Relacja cen krajowych tych rodzajów dóbr określona jest przez nachylenie prostej  $EO$  i wynosi  $-\pi$ . Następuje liberalizacja handlu, otwiera się rynek rolny i nowe rynki zbytu dla artykułów przemysłowych. Relacja cen światowych dóbr rolnych i przemysłowych określona jest przez nachylenie prostej  $EM$  i wynosi  $-\pi^*$ . Przecięcie się tej linii z osiami daje wielkość produkcji w cenach światowych.

<sup>8</sup> Prowadzone w tym rozdziale rozważania to zmodyfikowana analiza Gylfasona [1995].

W krótkim okresie po liberalizacji nie następuje zmiana wielkości produkcji dóbr przemysłowych i rolniczych – gospodarka nie jest w równowadze i nie wykorzystuje swoich pełnych możliwości produkcyjnych. Zakładamy, że po liberalizacji handlu spada produkcja sektora rolnego (zastępowana jest tańszym importem) i nie zmienia się produkcja sektora przemysłowego (potrzebuje czasu, żeby nawet przy korzystnych „terms of trade” zwiększyć eksport). Gospodarka przechodzi do punktu *J*. Z biegiem czasu poszukujący zysku przedsiębiorcy zwiększą eksport, a zasoby czynników produkcji przesuną się z rolnictwa do przemysłu. Sukcesywnie gospodarka będzie przechodziła do punktu *F*, natomiast konsumpcje dóbr rolniczych i przemysłowych określa punkt *G* – liberalizacja poprzez podniesienie konsumpcji zwiększa dobrobyt. Eksport dóbr przemysłowych równy jest długości odcinka *GQ*, a import dóbr rolniczych przez *QF*. Brak liberalizacji w długim okresie będzie prowadził do straty dobrobytu, tj. gospodarka będzie cały czas znajdowała się w punkcie *E*, a przy liberalizacji mogłaby przejść do punktu *G* (miarą tej hipotetycznej straty jest odcinek *OP*). Przejście z *J* do *F* jest jednak kosztowne – wymaga „przekwalifikowania” zasobów (np. szkoleń zawodowych dla osób przechodzących z rolnictwa do przemysłu) oraz elastycznego rynku pracy i kapitałowego. W przypadku gospodarki, będącej częścią unii celnej, która nie ma przewag komparatywnych w dobrach przemysłowych i jest gospodarką „rolniczą” (np. w Polsce), może wystąpić jej „uwięzienie” w punkcie *J*, choć w długim okresie również i ona osiągnie punkt równowagi na „krzywej możliwości produkcyjnych unii” (warunkiem jest transfer zasobów czynników produkcji z rolnictwa do sektora przemysłowego „unii”, co może wiązać się ze znacznymi kosztami). Podobnie, jeśli zmniejszy się subwencje dla rolnictwa (nawet przy braku liberalizacji handlu), to efekt przepływu kapitału z rolnictwa do bardziej produktywnych gałęzi gospodarki będzie zróżnicowany wewnątrz UE (większy w państwach o większej mobilności zasobów). Może się więc okazać, że przejście do bardziej efektywnego modelu wykorzystania zasobów (mniej w rolnictwie, więcej w bardziej produktywnych działach gospodarki) będzie w przypadku niektórych państw kosztowne. Wydatki związane z przekwalifikowaniem zasobów mogłyby być finansowane w ramach polityki spójności. Innymi słowy, zmniejszając subwencje dla rolnictwa (argument: subwencje prowadzą do nieefektywnego wykorzystania zasobów) powinno wprowadzić się preferencje w dostępie do środków polityki spójności dla tych krajów, gdzie mobilność zasobów jest ograniczona (np. dla Polski, gdzie mobilność pracy jest niewielka).

## **WSPIERANIE OBSZARÓW WIEJSKICH W RAMACH WPR CZY TEŻ ŚRODKÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI**

Argumenty zaprezentowane powyżej prowadzą do wniosku, iż środki dla polskiej wsi po 2013 roku z dużym prawdopodobieństwem łatwiej będzie zagwarantować, jeśli polityka ROW będzie realizowana poza WPR (w ramach polityki spójności). Stanie się tak, jeżeli w wyniku negocjacji WTO płatności oddzielone od produkcji zostaną uznane za zakłócające handel i wtedy II filar WPR sta-



nie się narzędziem pośredniego, akceptowanego przez WTO wsparcia rolnictwa, ale w takiej sytuacji ROW w ramach WPR będzie miał bardziej rolniczy charakter niż obecnie (ukierunkowany będzie na beneficjentów związanych z sektorem rolnym). W takich okolicznościach będzie zresztą w interesie Polski postulowanie takiej zmiany WPR, aby kompensowała ona straty polskich producentów z większej liberalizacji światowego handlu. Paradoksalnie więc WPR może stać się bardziej polityką wspierania jedynie rolnictwa niż ma to miejsce obecnie. Pojawia się więc pytanie: jak w takiej sytuacji realizować politykę ROW? Sensownym rozwiązaniem będzie przeniesienie ciężaru realizacji zadań z zakresu rozwoju wsi na politykę spójności, która dużo lepiej niż WPR może adresować problemy nierolniczej części wsi. Poza tym, o czym była mowa wcześniej, warunkiem koniecznym poprawy alokacji kapitału osiąganego dzięki redukcji subsydiów (i/lub liberalizacji handlu) jest pomoc w przekwalifikowaniu zasobów używanych dotychczas w rolnictwie, tak aby mogły przepłynąć do innych bardziej produktywnych działów gospodarki (w przypadku Polski dotyczy to zwłaszcza zasobu pracy). Przekwalifikowanie to można by realizować (i finansować) w ramach polityki spójności (rysunek 2). W takiej sytuacji przestaje również mieć większe znaczenie problem tzw. adekwatności działań II filaru WPR w kontekście realizacji celów polityki spójności, gdyż polityka ROW staje się po prostu częścią polityki spójności, a cele polityki rozwoju wsi stają się celami polityki wyrównywania dysproporcji społeczno-gospodarczych pomiędzy krajami Unii.

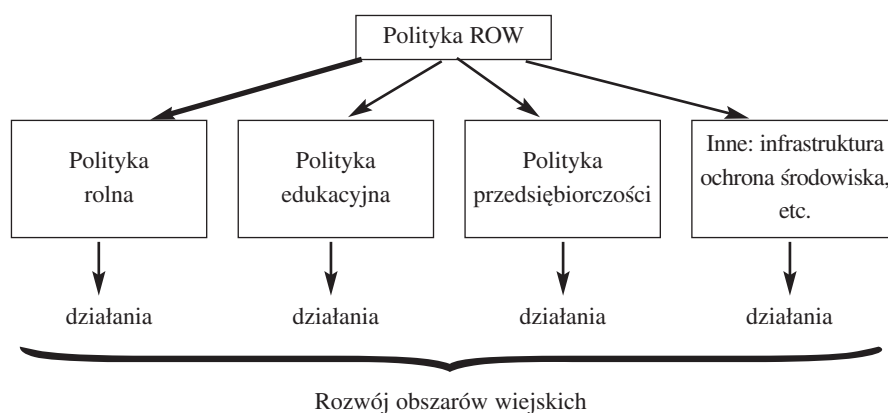
Scenariusz, w którym subwencje w ramach I filaru WPR ulegają redukcji, a II filar staje się polityką ROW skierowaną coraz bardziej na beneficjentów nierolniczych, należy uznać za mało prawdopodobny (rysunek 2). Po pierwsze, trudno sobie wyobrazić zgodę państw członkowskich na redukcję DB bez równoległego wprowadzenia mechanizmów kompensujących dla gospodarstw, (nie ma lepszego soft-landingu niż zwiększenie pośrednich transferów dla rolnictwa poprzez II filar). Po drugie, skoro WPR miałoby stać się de facto polityką ROW i koncentrować się na nierolniczych beneficjentach na wsi, to dlaczego działania te nie miałyby być realizowane w ramach instrumentów polityki spójności? WPR jako polityka ROW nie miałoby już przecież rolniczego charakteru.

Prawdopodobieństwo pośredniego scenariusza zaprezentowanego na rysunku 2 (kontynuacja obecnego trendu) jest większe niż scenariusza opisanego powyżej, chociaż z biegiem czasu maleje. Zaprezentowane powyżej czynniki stymulujące reformę WPR pokazują, że utrzymanie status quo jest coraz trudniejsze. Nie można jednak wykluczyć, że w toku negocjacji okaże się, iż jedyną możliwością zmiany WPR będzie kontynuowanie obecnego trendu. Jednak trudno sobie wyobrazić, aby możliwe było utrzymanie obecnego mechanizmu finansowania DB. Prawdopodobnym rezultatem przeglądu budżetu będzie wprowadzenie współfinansowania płatności bezpośrednich, co w długim okresie będzie prowadziło do coraz większego zróżnicowania mechanizmów WPR w UE. Mitem jest przekonanie, iż możliwa jest jedynie renacjonalizacja samego mechanizmu finansowania WPR przy jednoczesnym utrzymaniu wspólnych reguł polityki rolnej. W długim okresie państwa finansujące w coraz większym stopniu WPR ze środków krajowych będą chciały uzyskać większy wpływ na finansowanie

wane przez siebie instrumenty. Wprowadzenie współfinansowania DB może więc uniemożliwić plany KE zmierzające do eliminacji różnic w sposobie subwencjonowania rolnictwa (kwestia pełnego oddzielenia płatności od produkcji). Współfinansowanie DB zagrozi stabilności WPR i sprawnemu funkcjonowaniu wspólnego rynku.

### Mechanizmy instytucjonalne wdrażania polityki ROW poza WPR

Polityka ROW realizowana przede wszystkim w ramach środków polityki spójności wymaga specyficznego mechanizmu wdrażania. Po pierwsze, będzie to polityka horyzontalna, która będzie oddziaływała na zasób kapitału technicznego wsi, infrastrukturalnego, ludzkiego i społecznego (rysunek 6).

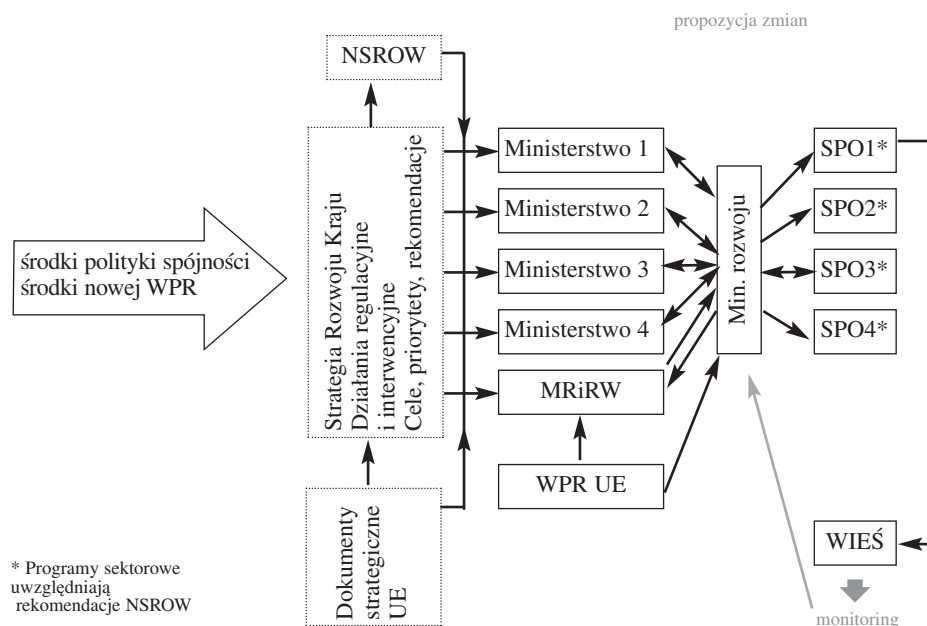


RYSUNEK 6. Konceptualizacja polityki ROW

Źródło: Opracowanie własne

Horyzontalny charakter polityki ROW będzie wymagał wprowadzenia mechanizmu koordynacji jej działań, realizowanych w obszarze każdej polityki „sektorowej”. Po drugie, ze względu na złożony charakter polityki ROW (jej wielowymiarowy charakter) niezbędne będzie realizowanie na bieżąco monitoringu jej implementacji. Po trzecie, konieczne będzie zagwarantowanie spójności działań realizowanych przez poszczególne agendy państwa (m.in. ministerstwa). Po czwarte, koordynacji będą wymagały działania interwencyjne i regulacyjne.

Innym ważnym aspektem związanym z wdrażaniem polityki ROW jest kwestia jej centralizacji bądź decentralizacji. Na rysunku 7 zaprezentowano propozycję systemu instytucjonalnego wdrażania polityki ROW w wariantcie scentralizowanym. W wariantcie tym polityka ROW finansowana jest głównie ze środków polityki spójności, ale również z innych funduszy, m.in. środków zreformowanej WPR. Na poziomie krajowym polityka ta opisana jest w ramach Narodowej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich (NSROW), która wynika z dokumentów strategicznych polityki gospodarczej państwa (SRK), które natomiast uwzględniają szersze wytyczne polityki gospodarczej UE. Rekomendacje zawarte w NSROW wpływają na działania podejmowane przez ministerstwa sektorowe, które odpowiadają m.in. za kształt programów sektorowych. W celu za-



RYSUNEK 7. Instytucjonalizacja polityki ROW (wariant scentralizowany)

Źródło: Opracowanie własne.

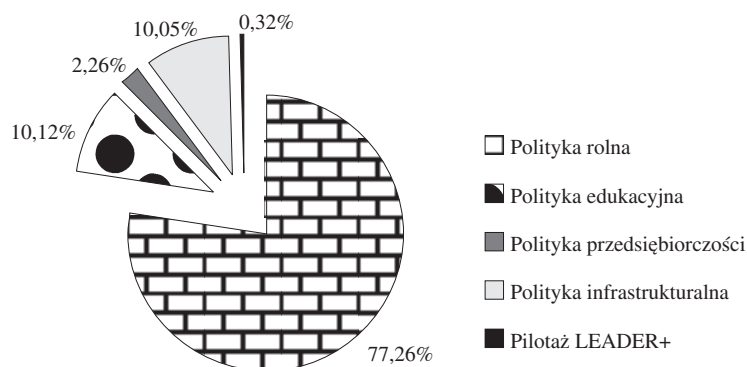
gwarantowania spójności realizowanych programów ich tworzenie koordynuje ministerstwo rozwoju, które uwzględnia rekomendacje zawarte w NSROW. Działania państwa (SPO) wpływają na sytuację na wsi, która jest na bieżąco monitorowana przez ministerstwo rozwoju, które o wynikach monitoringu informuje ministerstwa sektorowe. Wyniki monitoringu służą do wprowadzania modyfikacji w działaniach polityki ROW, a w szczególnych przypadkach również w NSROW. Warto tu dodać, że w zaproponowanym schemacie ministerstwo rolnictwa nie ma uprzywilejowanej pozycji.

## KORZYŚCI DLA POLSKI Z REALIZOWANIA POLITYKI ROW W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

Polska wieś wymaga szerokiej modernizacji. Wszystkie wskaźniki ekonomiczne i społeczne wskazują na znaczący dystans cywilizacyjny dzielący miasto i wieś. Poza tym również polskie rolnictwo wymaga modernizacji. Wzrost jego wydajności będzie nieuchronnie wiązał się z uwalnianiem znaczących zasobów pracy. Już teraz wiele z osób zaangażowanych w produkcję rolną to faktyczni bezrobotni. Proces modernizacji rolnictwa, a tym bardziej podnoszenia poziomu cywilizacyjnego obszarów wiejskich nie zakończy się do 2013 roku. W drugim dziesięcioleciu XXI wieku Polska wieś będzie potrzebowała zarówno działań na rzecz rolnictwa, jak i nierolniczych mieszkańców wsi. Optymalny z punktu widzenia Polski może więc okazać się taki scenariusz, w którym WPR (prawdopodobnie poprzez II filar) wspiera rolnictwo, natomiast wielowymiarowa polityka ROW realizowana jest w ramach polityki spójności. Kontynuacja obecnego tren-

du zmian w ramach WPR (redukcja subsydiów dla rolnictwa i wzrost znaczenia nierolniczej części II filaru) może okazać się dla polskiej wsi niekorzystna, gdyż będzie oznaczała po pierwsze redukcję środków niezbędnych dla wzrostu produktywności rolnictwa, po drugie będzie utrzymywała iluzję, iż II filar jest skutecznym narzędziem polityki ROW.

Przeniesienie ciężaru realizacji polityki ROW na politykę spójności, przy zaproponowanym powyżej mechanizmie instytucjonalnym wdrażania działań z zakresu ROW, przywróci równouprawnienie beneficjentów z obszarów wiejskich w dostępie do środków unijnych. Dotychczas to podmioty z sektora rolnego były uprzywilejowane, podczas gdy transfery dla innych grup beneficjentów były minimalne (rysunek 8).



RYSUNEK 8. Alokacja środków na daną politykę oddziałującą na obszary wiejskie w latach 2004–2006 (według poszczególnych SPO łącznie w analizowanym okresie)

Źródło: Obliczenia własne

Poza tym nie można zapominać, iż gdyby Polska nie była objęta WPR, to być może sytuacja nierolniczych podmiotów wiejskich byłaby jeszcze mniej korzystna. W tym momencie pojawia się istotne pytanie dotyczące sposobu alokacji środków z polityki spójności w Polsce po 2013 roku: czy regulacje UE powinny ustalić minimalną wielkość transferów dla wsi w ramach całości środków polityki spójności? Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, iż to zwykle KE była bardziej wrażliwa na pozarolnicze potrzeby wsi niż rządy krajów członkowskich. Ustalenie minimalnych alokacji środków dla wsi może jednak prowadzić do mniejszej efektywnej absorpcji środków (dotacje będą otrzymywały projekty, które niekoniecznie są najlepsze – tabela 2).

Na obecnym etapie analizowania sytuacji po 2013 roku wydaje się, iż odpowiednim mechanizmem alokacji środków polityki spójności dla beneficjentów z obszarów wiejskich jest określenie minimalnych alokacji na ROW w ramach poszczególnych SPO (na stosunkowo niskim poziomie) oraz wprowadzenie preferencji dla podmiotów z obszarów wiejskich. Rozwiązanie to jest kompromisem pomiędzy „efektywnościowym” sposobem alokacji (brak preferencji) a „absorpcyjnym” (duże minimalne alokacje). W chwili obecnej trudno jednoznacznie wyznaczyć punkt równowagi pomiędzy tymi dwoma celami (pozio-

mem absorpcji a jej efektywnością), stąd m.in. konieczność wnikliwej analizy faktycznej dystrybucji środków w ramach obecnego okresu programowania.

TABELA 2. Efekty wprowadzenia preferencji dla podmiotów z obszarów wiejskich w dostępie do środków polityki spójności

Źródło: Opracowanie własne.

Wyszczególnienie	Brak preferencji dla podmiotów z obszarów wiejskich	Preferencja dla podmiotów z obszarów wiejskich
Brak określonych minimalnych alokacji dla podmiotów z obszarów wiejskich	Wysoka efektywna absorpcja środków (wygrywają najlepsi); ryzyko niskiej absorpcji środków na politykę ROW	Średnia efektywna absorpcja środków (bo daje się punkty za „pochodzenie”); ograniczenie ryzyka niskiej absorpcji środków dla podmiotów wiejskich
Określone minimalne alokacje dla podmiotów z obszarów wiejskich	Stosunkowo niska efektywna absorpcja środków (w przypadku małej liczby wniosków od podmiotów wiejskich finansowane są nawet słabe projekty); minimalne ryzyko niskiej absorpcji środków dla wsi	Niska efektywna absorpcja środków (w przypadku małej liczby wniosków od podmiotów wiejskich finansowane są nawet słabe projekty); minimalne ryzyko niskiej absorpcji środków dla wsi

## ZAMIAST PODSUMOWANIA, CZYLI REKOMENDACJE

1. Podkreślanie w negocjacjach na forum UE, iż po 2013 roku polskie rolnictwo nadal będzie wymagało modernizacji.

2. Wskazywanie na fakt znaczącego dystansu cywilizacyjnego pomiędzy wsią a miastem w Polsce, co oznacza konieczność przeznaczenia znaczących środków finansowych na modernizację wsi. Do 2013 roku proces modernizacji wsi nie zostanie zakończony.

3. Pokazywanie, iż korzyści z redukcji subsydiów rolnych jak też liberalizacji światowego handlu żywnością będą nierówno rozłożone wśród krajów UE. W tym kontekście podnosić należy problem niewielkiej mobilności zasobów w Polsce (m.in. pracy) i konieczność uzyskania środków na ich przekwalifikowanie. To powinien być jeden z podstawowych argumentów Polski w staraniach o utrzymanie znaczących transferów funduszy strukturalnych po 2013 roku.

4. Renacjonalizacja finansowania WPR (współfinansowanie DB) może prowadzić do renacjonalizacji reguł gry WPR i w konsekwencji może zagrozić funkcjonowaniu wspólnego rynku. W takiej sytuacji działania KE zmierzające do ujednolicenia systemów DB w UE (wprowadzenie pełnego oddzielenia płatności od produkcji) mogą zakończyć się niepowodzeniem.

5. Negocjacje w ramach „health check” są ważne i wyznaczą przestrzeń negocjacyjną nad zmianami w WPR dyskutowanymi podczas przeglądu budżetu.

6. Korzystnym z punktu widzenia Polski scenariuszem byłoby realizowanie polityki ROW w ramach polityki spójności, natomiast modernizowanie rolnictwa poprzez WPR (najprawdopodobniej jej II filar, gdyż płatności bezpośrednie będą ulegały redukcji; w takiej sytuacji II filar może zmienić charakter i służyć modernizacji rolnictwa, a nie realizacji wielowymiarowej polityki ROW).

## BIBLIOGRAFIA

- Burkiewicz W., Grochowska R., Hardt Ł., 2007: *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu UE w latach 2008–2009*. UKiE, Warszawa.
- Daughjerg C., Swinbank A., 2007: *The Politics of Cap Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance*, „Journal of Common Market Studies” 45(1): 1–22.
- Fouilleux E., 2004: *CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations: Another View on Discourse Efficiency*. „West European Politics” 27(2): 235–255.
- Gylfason T., 1995: *The Macroeconomics of European Agriculture*. „Princeton Studies in International Finance” 78.
- Hardt Ł., 2007a: *Wartość dodana wspólnej polityki rolnej dla Unii Europejskiej i Polski. W: Społeczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*. Red. M. Błąd, D. Klepacka-Kołodziejska. IRWIR PAN, Warszawa: 195–209
- Hardt Ł., 2007b: *Polska w UE – reforma budżetu UE oraz ocena wykorzystania środków unijnych w Polsce*. W: *Raport INE PAN* 11: 60–64.
- Putnam R., 1988: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. „International Organization” 42(3): 427–460.
- Sarkozy N., 2007: *Wystąpienie w Rennes*, 11.09.07.
- Wichern R., 2004: *Economics of the Common Agricultural Policy*. „European Economy” 211, European Commission, Brussels.

## COMMON AGRICULTURAL POLICY AND COHESION POLICY IN THE CONTEXT OF THE EU BUDGET'S REVISION

**Abstract.** Activities connected with the development of rural areas are conducted both within the so-called Second pillar of the European Union's Common Agricultural Policy (CAP) and within programmes financed from the cohesion policy fund. The question of selection of the method of implementation of the rural development policy becomes particularly important in the present situation of discussions on changes in CAP. These discussions are stimulated both by internal factors (revision of the EU budget and CAP's health check) and external factors (WTO negotiations and changes on the global food market). All these factors have been thoroughly analysed in this article. The resulting conclusion is that the revision of the EU budget, which relates both to CAP and to the cohesion policy, may prove to be the most important catalyst of changes in the manner of implementation of the rural development policy. The article describes the key dilemmas connected with the selection of methods for the introduction of solutions linked to the policy of rural development. The author of the article claims that because of the low mobility of production factors in Poland it could prove advantageous to shift much of the burden of implementation of the rural development policy onto the cohesion policy. He also presents arguments to prove that an increase in the EU funds allocated to rural development via the cohesion policy, introduced at the expense of means flowing into the rural areas via the Second pillar of CAP may reduce the risk of a decrease in the transfer of EU funds to Poland's rural areas after 2013. The author of the article also proposes an institutional mechanism for the implementation of rural development policy that would be less dependant on CAP's Second pillar.

**Key words:** development of rural areas, Common Agricultural Policy, cohesion policy, revision of the EU budget