

Andrzej Czyżewski¹
Sebastian Stępień²
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wokół problemu „błędu złożenia” we Wspólnej Polityce Rolnej UE

Around the problem of ‘composition error’ in the Common Agricultural Policy of the EU

Synopsis. Celem pracy jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, na ile wspólna polityka rolna dąży do osiągnięcia optymalności na poziomie mikro i makroekonomicznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kryteriów społecznych i środowiskowych. Autorzy chcą zwrócić uwagę na problem „błędu złożenia” mechanizmów WPR, czyli sprzeczności w dążeniu do zrównoważenia sektora rolnego. Z przeprowadzonej oceny instrumentarium unijnej polityki rolnej wynika, że osiągnięcie optimum równocześnie w trzech płaszczyznach (ekonomicznej, społecznej i środowiskowej) jest niemożliwe, można tylko dążyć do zmniejszenia rozbieżności. W artykule wykazano, że część rozwiązań WPR nie jest wolna od klasycznego błędu złożenia, chociaż kolejne reformy polityki rolnej zmierzają w kierunku jego ograniczenia.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna (WPR), Unia Europejska (UE).

Abstract. The aim of the study is to find the answer to the question of how the Common Agricultural Policy aims to achieve optimality at the micro and macro levels, while taking into account social and environmental criteria. The authors wish to draw attention to the problem of ‘composition error’ in the mechanisms of CAP, or contradictions in the pursuit of sustainability in agricultural sector. The achievement by the EU agricultural policy instruments of an optimum simultaneously in three dimensions (economic, social and environmental) is impossible, one can only strive to reduce discrepancies between them. The article shows that a part of solutions in CAP is not free from a classical ‘composition error’, although consecutive reforms of agricultural policy head towards its limitation.

Key words: Common Agricultural Policy (CAP), European Union (EU).

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna jest najbardziej rozwiniętą i zarazem najkosztowniejszą polityką Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę strukturę podziału budżetu UE na sektory, rolnictwo otrzymuje z budżetu unijnego ponad 40% ogólnej sumy. Ta kwestia budzi emocje, gdyż gra toczy się o ogromne pieniądze. Rodzi się pytanie o sens funkcjonowania polityki wsparcia tego sektora, głównie o zakres i sposób lokowania funduszy. WPR od lat angażowała duże nakłady pieniężne, jednak strukturalne problemy rolnictwa nie zostały do tej pory rozwiązane. Nadal występuje duże zróżnicowanie gospodarstw, dysparytet dochodów i marginalizacja części obszarów wiejskich. Stworzony rynkowy system wsparcia doprowadził do powstania nadwyżek żywności i wzrostu cen artykułów rolnych

¹ Prof. dr hab., e-mail: a.czyzewski@ue.poznan.pl

² Dr, e-mail: sebastian.stepien@ue.poznan.pl

(Unia produkuje 30-50% drożej niż w skali światowej) [Czyżewski i Stępień 2008, s. 4]. Lokowanie tej produkcji na rynkach międzynarodowych przy udziale subsydiów eksportowych jest w dłuższej perspektywie niemożliwe ze względu na opór ze strony WTO. Powstał też problem degradacji środowiska naturalnego, który jest efektem wsparcia intensyfikacji produkcji rolnej. Pojawiły się zatem wątpliwości, czy WPR w przyjętym kształcie jest niezbędna dla utrzymania lub dalszej poprawy konkurencyjności europejskiego rolnictwa oraz czy jest ona źródłem wartości dodanej dla unijnych rolników i konsumentów.

Z drugiej strony można się zastanawiać, jakie skutki dla sektora rolnego miałyby rezygnacja z instrumentów wspólnej polityki rolnej i przyjęcie liberalnej optyki funkcjonowania gospodarki. Opcja liberalna zakłada, że interwencjonizm państwowy jest nieuzasadnionym przywilejem sektora żywnościowego i obciąża koszty całe społeczeństwo. Zdaniem autorów, takie myślenie jest nieuzasadnione i wynika z niezajomości specyfiki czynnika ziemi, a więc nie uwzględniania jego naturalnych właściwości (ograniczonej mobilności i niepodzielności) oraz ograniczonej elastyczności popytu (cenowej i dochodowej) na jego produkty w warunkach przymusu konsumpcji. Naturalne i ekonomiczne uwarunkowania produkcji rolnej implikują nieefektywną, w sensie Pareto, alokację czynników produkcji, co prowadzi do ich odpływu w kierunku bardziej efektywnych sektorów [Czyżewski 2007, s. 16]. W długim okresie występuje „drenaż” nadwyżki ekonomicznej, ponieważ straty z okresu dekonjunktury nie są rekompensowane rentami w fazie ożywienia. W ogólnym szacunku skalę tego drenażu można określić na średniorocznie 7-8%³ realnej produkcji globalnej rolnictwa w zamkniętym cyklu koniunkturalnym trwającym 10 lat. Stąd, w celu utrzymania zdolności sektora rolnego do reprodukcji rozszerzonej, konieczna jest aktywna polityka państwa z nieautomatycznymi stabilizatorami konjunktury, ponieważ „niewidzialna ręka rynku” tego problemu nie rozwiąże. Polityka ta jest szczególnie ważna w warunkach pogłębiania się procesów globalizacji, przejawiających się między innymi w koncentracji czynników wytwórczych, co prowadzi do narastania nierówności w stosunkach podziału i deprecjacji rolnictwa. Występuje więc potrzeba dostosowań do mechanizmów globalizacji, a jednocześnie stworzenia instrumentów koordynacji na poziomie ponadnarodowym. Taką próbę podejmuje od wielu lat Unia Europejska, tworząc instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej.

Wydaje się zatem, że dalsze finansowanie polityki rolnej z budżetu unijnego ma sens dlatego, że wieś swoich problemów bez zewnętrznej pomocy nie rozwiąże. Potrzebne są odpowiednie instrumenty, które zmodernizują produkcję, poprawią infrastrukturę, stworzą warunki do tworzenia alternatywnych źródeł zarobkowania itp. Wartości dodanej w rolnictwie nie można rozpatrywać wyłącznie w wymiarze finansowym. Ma ona bowiem swoje źródło w realizacji nadrzędnego celu, jakim jest dążenie do stworzenia warunków, w których rolnictwo będzie wielofunkcyjne, rynkowo zrównoważone i będzie w stanie utrzymać obszary wiejskie, tj. chronić przyrodę oraz wносить istotny wkład do vitalności wiejskiego życia. Stawia się tym samym hipotezę, że wdrożenie zasad wspólnej polityki

³ Wynika tak z badań B. Czyżewskiego i A. Mrówczyńskiej-Kamińskiej. Zakładają oni, że rok 2000 był „najgorszym” dla rolnictwa rokiem cyklu 1995-2005, a 2005 „najlepszym” i w takim ujęciu saldo rent w kolejnych latach fazy kryzysu i ożywienia (np. 2004/1999, 2003/1998) było stałe i wynosiło około -4,2 mld zł, co przy produkcji globalnej na poziomie wahającym się od 52 do 63 mld zł w cenach z 1995 r. daje ten szacunek. [Czyżewski i Mrówczyńska-Kamińska 2010].

rolnej koryguje zawodności mechanizmu rynkowego i jest zasadne z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, ale również ze względów społecznych i środowiskowych.

Celem pracy jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, na ile wspólna polityka rolna dąży do osiągnięcia optimum na poziomie mikro i makroekonomicznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kryteriów społecznych i środowiskowych. Nie jest zamierzeniem autorów wyznaczenie takiego punktu, bo to wymagałoby odrębnej dysertacji, ale zwrócenie uwagi na problem „błędu złożenia” mechanizmów WPR. Chodzi o to, że część instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE jest ze sobą sprzeczna w dążeniu do zrównoważenia sektora rolnego. Nie zawsze bowiem racjonalne oceny ze względu na interesy pojedynczych gospodarstw rolnych oznaczają racjonalność w sensie społecznym lub ekologicznym (albo szerzej: egzystencjalnym). Poniższe rozważania mają wskazać takie rozbieżności oraz udowodnić, że kolejne reformy WPR niwelują ich zakres.

Istota błędu złożenia w regulacjach gospodarczych w warunkach postępującej globalizacji

Siłą sprawczą rozwoju gospodarki światowej staje się globalizacja. Jest ona rozumiana jako proces tworzony przez zjawiska o charakterze ponadnarodowym, oznaczający kolejny szczebel rozwoju międzynarodowych działań gospodarczych lub ich przyspieszenie. W jego wyniku następuje wzrost zależności ekonomicznych zarówno pomiędzy podmiotami gospodarczymi, jak i pomiędzy krajami. Sprzyja to koncentracji kapitału oraz jego mobilności, co prowadzi na ogół do tworzenia struktur oligopolistycznych. Postępowi globalizacji sprzyja liberalizacja w zakresie przepływu kapitału, ludzi, wiedzy i technologii.

Wśród ekonomistów panuje na ogół zgodność co do tego, iż globalizacja nie jest grą o sumie zerowej. Efekty kreowane przez procesy globalne powodują ogólny wzrost bogactwa w skali całego świata. Jest to jednak wzrost głęboko niezrównoważony. Chodzi tu zarówno o pogłębiające się dysparytety ekonomiczne pomiędzy krajami, jak również w ich obrębie [Sobiecki 2007]. Łatwo zauważyć, iż rozwój gospodarczy na świecie jest spolaryzowany. Po prostu jedni rozwijają się znacznie szybciej, niż pozostali. W proces ten wpisana jest wewnętrzna sprzeczność między dążeniem do efektywności na poziomie mikroekonomicznym, a kosztami społecznymi (sferą makroekonomiczną) i środowiskowymi tego dążenia.

W toczącej się dyskusji na temat globalizacji podkreśla się przede wszystkim mikroekonomiczny wymiar procesu i ocenia się go z punktu widzenia przedsiębiorcy działającego na międzynarodowym rynku. W tym kontekście globalizacja służy zdobywaniu nowych klientów, obniżaniu kosztów transakcyjnych, kosztów pracy (kapitał lokowany tam, gdzie tańsza siła robocza), transferu technologii i wiedzy. W celu osiągnięcia maksymalnych zysków nieustannie skraca się cykl życia produktu, a tzw. nowe potrzeby wynikają bardziej z chęci „zyskania w stosunku do konkurenta” niż osiągnięcia realnych wartości użytkowych [Czyżewski 2008, s. 25]. Należy sobie uświadomić, iż współczesny konsument utracił suwerenność wyborów. To nie ceny i preferencje decydują, jak chciałby Adam Smith [Smith 1959], o produkcji, a odwrotnie. Wobec braku autonomicznych potrzeb ludzi produkcja zaspokajająca często pozorne potrzeby, przyspieszająca rotację produktów, stanowi kryterium zakupu.

Tymczasem wielowymiarowość zjawiska globalizacji każe oceniać ją nie tylko z punktu widzenia przyczyn i skutków mikroekonomicznych, ale również na płaszczyźnie

efektów makroekonomicznych, a także środowiskowych i społecznych. Każdy z tych obszarów zakłada potrzebę realizacji określonej racjonalności. Będzie ona jednak cząstkowa w skali globalnej i tym samym irracjonalna. Wobec tego należy zapytać, czy istnieje potrzeba racjonalnej globalizacji, a jeśli tak, to w jakich warunkach ekonomiczno-społecznych może być ona realizowana? [Szymański 2007]

Szukając odpowiedzi na powyższe pytanie trzeba zdać sobie sprawę z tego, że całość procesów globalizacji nie może być traktowana jako suma części, ze względu na brak koordynacji optimów cząstkowych. Problem ten znany jest w ekonomii jako „błąd złożenia”⁴. Stąd, dbając o racjonalność fragmentów świata nie można zagwarantować ogólnego ładu całej społeczności. Klasyczne podejście do objaśniania rynku za pomocą „niewidzialnej ręki” Adama Smitha, która sprawia, że sprzeczne ze sobą interesy jednostek prowadzą w końcu do ogólnospołecznego dobrobytu w sensie osiągania optimum makrospołecznego przestaje być aktualne. Przykładowo, racjonalne (ekonomicznie) oceny interesów przedsiębiorców nie muszą oznaczać racjonalności działań społecznych lub ekologicznych. Coraz częściej bowiem zadowoleniu przedsiębiorców (głównie dużych korporacji międzynarodowych) towarzyszy osłabienie oddziaływania państwa oraz narastające strukturalne zróżnicowania społeczne, prowadzące do konfliktu bogatych i biednych. Proces globalizacji prowadzi ponadto do strat w środowisku naturalnym, a krótkotrwałość produktów i potrzeb przeradza się w góry śmieci, przekraczające możliwości absorpcji Ziemi [Scholte 2006, s. 184]. Wynika z tego smutna konstatacja, iż człowiek dzięki rozumowi, wiedzy i informacjom zyskał niewiarygodne możliwości przekształcania przyrody, ale uruchomił równocześnie bezrozumną machinę jej niszczenia, co obraca się przeciwko niemu. Pyrrusowe zwycięstwo wiedzy i inteligencji nad naturalnym bytem oznaczać może kres zwycięzcy. A wszystko to odbywa się w warunkach deregulacji i cedowania obowiązków państwa na mechanizmy rynkowe [Czyżewski 2007a, s. 107-109]. Występuje więc potrzeba dostosowań gospodarek państw do mechanizmów globalizacji, a jednocześnie stworzenia instrumentów koordynacji na poziomie ponadnarodowym.

Pytanie tylko, kto ma inicjować te działania i jakie reguły mają obowiązywać w przestrzeni międzynarodowej, a także jak wyznaczyć sposoby przyjęcia i egzekucji tych reguł. Teoretycznie można sobie wyobrazić dochodzenie do racjonalnej globalizacji sukcesywnie; najpierw poprzez integrację regionalną, potem przez uzgodnienia w ramach ugrupowań regionalnych, w końcu poprzez wprowadzenie globalnych instytucji. Można stwierdzić, że pierwsze kroki w tym kierunku zostały poczynione. Na przykład, integracja europejska do pewnego stopnia chroni przed zagrożeniami globalizacji, chociaż odbywa się to w warunkach jej przyspieszenia. Unia Europejska jako zwarty organizm gospodarczy ma szansę utrzymać równowagę między liberalizmem ekonomicznym, solidarnością społeczną i dbałością o środowisko naturalne. Nie wiadomo jednak, czy dążenie do tej równowagi w UE będzie tożsame z równowagą w gospodarkach narodowych tworzących ją państw. Suma racjonalności cząstkowych nie musi oznaczać wszak racjonalności globalnej. Brak odpowiedzi na to pytanie jest niewątpliwie słabością dyskusji o perspektywie integrującej się Europy.

⁴ Na problem ten zwracano uwagę wielokrotnie w literaturze tematu. Np. Kalecki i Keynes pod wpływem badań kryzysu światowego przed II wojną światową postulowali konieczność pozarynkowej koordynacji w celu ograniczenia tego błędu [Kalecki 1962; Keynes 2003].

Konkludując tą część wypowiedzi można postawić hipotezę, że rozbieżności pomiędzy sferą mikro i makroekonomiczną oraz społeczną i środowiskową i wynikający stąd błąd złożenia są dynamizowane przez globalizację. Dotychczasowy prymat efektywności mikroekonomicznej będący siłą sprawczą rozwoju wielu jednostek, zwłaszcza tych o zasięgu międzynarodowym, okazuje się być zbyt kosztowną z ogólnospołecznego punktu widzenia ścieżką rozwojową. Przerzucanie na społeczeństwa efektów zewnętrznych, np. degradacji środowiska, bezrobocia, kosztów rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej, każe zastanowić się nad kryteriami oceny procesów gospodarczych [Czyżewski i Grzelak 2008a, s. 8].

Wynikający z globalizacji problem błędu złożenia w szerokim zakresie dotyczy sektora rolnego, zwłaszcza jeśli przyjmiemy, iż mechanizm rynkowy dokonuje redystrybucji wartości dodanej deprecjonując rolnictwo. Zjawisko to wyzwała presję ze strony środowisk rolniczych na zwiększenie udziału rolnictwa w podziale PKB, pełniejszą integrację z otoczeniem, m.in. poprzez rozwój instytucjonalny, co sprowadza się do działań państw w zakresie neutralizowania pogłębiających się dysparytetów (strukturalnych, dochodowych, cywilizacyjnych). Zmienia się również podejście do roli rolnictwa w gospodarce światowej. Z jednej strony wymaga się wzrostu produktywności sektora dla zaspokojenia popytu rosnącej liczby ludności. Zapewnienie wyżywienia dla ludności na świecie pozostaje wciąż jednym z głównych celów produkcji rolnej. Cel ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście prognozowanego wzrostu populacji do poziomu 9 mld w 2050 r. Oznacza to konieczność zwiększenia podaży żywności o co najmniej 70% w tym okresie [Agriculture... 2010]. Odbywać się to będzie przez zwiększanie nakładów czynników wytwórczych lub stosowanie wysoko wydajnych technologii. Jednocześnie dąży się do uzyskania jak najlepszych wyników ekonomicznych, co zachęca do rozwoju koncentracji produkcji i zwiększania skali. Tworzone są gospodarstwa rolne, o przemysłowym charakterze produkcji, które osiągają coraz wyższy udział w światowej podaży surowców rolnych. Działalność tych przedsiębiorstw, mimo iż efektywna z punktu widzenia ekonomicznego, stwarza dwa podstawowe problemy: wypycha z rynku gospodarstwa rodzinne, chłopskie, tworząc bezrobocie strukturalne na obszarach wiejskich, oraz narusza równowagę przyrodniczą, przez stosowanie intensywnych metod produkcji i monokultury. Stajemy wobec tego przed dylematem wyboru tańszej, przemysłowej produkcji rolnej albo zachowania tradycyjnych ról obszarów wiejskich, nie związanych tylko i wyłącznie z wytwarzaniem żywności. Można sądzić, że nieuwzględnienie w rachunku na poziomie mikro- i makroekonomicznym kosztów społecznych i środowiskowych może nadmiernie wartościować wysoko intensywne, industrialne rolnictwo, przy deprecjacji tzw. rolnictwa zrównoważonego [Czyżewski i Grzelak 2008b, s. 17].

Wydaje się, że coraz powszechniejsza jest opinia o konieczności zachowania zasobów naturalnych dla pokoleń obecnych i przyszłych. Zmienił się także pogląd na temat bezpieczeństwa żywnościowego, traktowanego dzisiaj nie tylko w kategorii ilości surowca (w skali świata produkuje się więcej niż wynosi łączny popyt), ale także jego dostępności (dysproporcje w podziale żywności), jakości i zapewnienia standardów weterynaryjnych i sanitarnych. Zdefiniowana na nowo kwestia agrarna podważa sens tych głosów, które mówią o końcu rolnictwa tradycyjnego i przenoszeniu produkcji żywności do tych obszarów, które będą w stanie wyprodukować ją najtaniej. Liberalne podejście, tak wspólne dla globalizowanego świata, nie pasuje do sektora rolnego. Tutaj potrzeba szerszego spojrzenia, ujmującego łącznie aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

Jedną z możliwości przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom globalizacji dla sektora rolnego może być integracja krajów w danym regionie, np. UE. W wyniku tego procesu, przez realizację wspólnej polityki rolnej (WPR), następuje internacjonalizacja efektów zewnętrznych związanych np. z handlem zagranicznym, co wzmacnia także pozycję konkurencyjną na rynku światowym krajów uczestniczących w integracji. W tym przypadku kreatorem procesów integracyjnych są państwa, stąd procesy te mają wymiar konstruktywistyczny, w przeciwieństwie do globalizacji, gdzie istnieje znaczny zakres żywiowości [Czyżewski i Grzelak 2008a, s. 9].

Błąd złożenia w instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólna polityka rolna powstała w latach 60-tych XX wieku jako wyraz dążenia do odbudowy zniszczonych II wojną światową struktur wytwórczych sektora rolnego. Jej celem głównym miał być wzrost możliwości produkcyjnych i zapewnienie odpowiedniej ilości surowców rolnych (samowystarczalności żywnościowej). Stosowano rynkowe instrumenty wsparcia rolnictwa, w tym przede wszystkim ceny gwarantowane i skup interwencyjny [Czyżewski, Poczta-Wajda i Stępień 2009, s. 99]. W rezultacie dość szybko udało się odbudować potencjał gospodarstw rolnych, ale przy stosunkowo wysokich kosztach interwencji i cenach na rynku wewnętrznym. Tym samym, z punktu widzenia całego społeczeństwa, tak realizowana polityka nie przyczyniła się do poprawy sytuacji ogółu obywateli, którzy zmuszeni byli do nabywania droższych towarów, a jednocześnie obciążeni byli kosztami interwencji. Dodatkowo, wyższe ceny wewnętrzne oznaczały konieczność subsydiowania eksportu do krajów trzecich.

W stosowanym w tym okresie systemie wsparcia przeważało jednostronne, mikroekonomiczne podejście do racjonalności gospodarczej. Podejście to dąży do zastępowania w gospodarce orientacji popytowej orientacją podażową za pośrednictwem wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym przypadku gospodarstw rolnych. Bardziej prawidłowa wydaje się zatem orientacja makroekonomiczna, która utrzymuje w równowadze zarówno stymulatory popytu, jak i podaży. W efekcie, w kolejnych okresach funkcjonowania WPR dokonano istotnych przekształceń mechanizmów wsparcia, które pozwoliły traktować sektor rolny nie tylko od strony efektywności ekonomicznej, ale również z punktu widzenia interesów społecznych i środowiskowych.

Następujące po sobie reformy polityki rolnej UE uwarunkowane były zmieniającymi się celami, jakie spełniać miało rolnictwo unijne. Chodziło o wzrost konkurencyjności rolnictwa unijnego na rynku światowym, przy zachowaniu poziomu dochodów mieszkańców wsi i bezpieczeństwie środowiska naturalnego [Czyżewski i Stępień 2009a, s. 37]. W wyniku tego polityka rolna miała wspierać nie tylko jego funkcję produkcyjną, ale także funkcje pozaprodukcyjne, tworząc fundament rozwoju rolnictwa wielofunkcyjnego i zrównoważonego, tj. uwzględniającego kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Podstawowymi narzędziami wsparcia gospodarstw rolnych uczyniono dopłaty bezpośrednie, coraz bardziej oderwane od wielkości i struktury produkcji, które miały rekompensować spadek wydatków na interwencję rynkową i subwencje eksportowe [Analysis... 2008]. Jednocześnie WPR stała się bardziej świadoma nowych wyzwań związanych ze zmianami w środowisku naturalnym i koniecznością bardziej efektywnego wykorzystywania rzadkich zasobów, takich jak woda, ziemia, czyste powietrze itp. Skutkowało to opracowaniem reguł związanych ze zużyciem nawozów, środków ochrony

roślin, dobrostanem zwierząt (tzw. zasady wzajemnej zgodności, *cross compliance*). Większą rolę zaczął pełnić II filar wspólnej polityki rolnej, którego celem jest rozwój obszarów wiejskich i który finansuje inwestycje związane z modernizacją gospodarstw rolnych, a także wspiera działania pozarolnicze na wsi. Środki z tego źródła mają ponadto służyć utrzymaniu tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, bioróżnorodności i walorów przyrodniczych [Evaluation... 2010].

Trzeba podkreślić, że kierunki zmian unijnej polityki rolnej podyktowane były w dużej mierze krytyką wcześniejszych rozwiązań ze strony konsumentów, krajów trzecich i instytucji międzynarodowych. Poniżej podjęta zostanie próba oceny aktualnie funkcjonujących mechanizmów WPR z punktu widzenia realizacji efektywności ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Rzecz w tym, że w pewnych obszarach występuje konflikt pomiędzy proekologicznym i prospołecznym charakterem WPR a koniecznością zachowania jak najwyższej konkurencyjności rolnictwa UE, która przesądzi o wielkości i strukturze produkcji żywności europejskiej w skali globalnej. Dylemat wiąże się z wyborem alternatywnych dróg rozwoju rolnictwa: intensywnego, wytwarzającego dużo żywności po relatywnie niskich cenach, czy zrównoważonego, produkującego towary droższe, ale lepsze jakościowo, bądź też jednej i drugiej w warunkach regionalnie zróżnicowanej dominacji. W kolejnych punktach pracy zaprezentowane zostaną rozważania na temat błędu złożenia w czterech obszarach WPR: płatności bezpośrednich, mechanizmów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, systemu modulacji oraz interwencji rynkowej.

Prodochodowa vs publiczna funkcja płatności bezpośrednich

Podstawowym instrumentem wsparcia dochodów rolniczych są płatności bezpośrednie. Początkowo pełniły funkcję typowo prodochodową, dzisiaj należy je rozpatrywać przez pryzmat kreowania dóbr publicznych związanych z występowaniem efektów zewnętrznych. Z całą pewnością można uznać, że odejście od dopłat spowodowałoby ograniczenie liczby gospodarstw rolnych, które nie byłyby w stanie funkcjonować w warunkach wolnej konkurencji. Z punktu widzenia skutków społecznych pojawiłby się problem dwojakiej natury. Po pierwsze, wzrosłoby ryzyko spadku podaży i wzrostu cen artykułów żywnościowych, a zjawisko to mogłoby mieć charakter podatku progresywnego, gdyż większe koszty ponosiłyby gospodarstwa domowe o najniższych dochodach, ale najwyższym udziale wydatków na żywność. Po drugie, wzrosłoby obciążenie budżetu państwa, związane z realizacją świadczeń socjalnych dla tej części producentów rolnych, którzy nie potrafili przestawić się na inny rodzaj działalności. Ponadto warto pamiętać, że producenci w UE respektują reguły zaliczane do najbardziej restrykcyjnych na świecie, aby móc zagwarantować ochronę środowiska, dobrostan zwierząt oraz utrzymanie bioróżnorodności i atrakcyjności obszarów wiejskich, ponosząc przy tym wyższe koszty produkcji. Płatności są zatem konieczne dla zapewnienia odpowiednio wysokich dochodów oraz utrzymania restrykcyjnych wymogów jakościowych i środowiskowych, spełniających oczekiwania konsumentów⁵.

⁵ Same płatności bezpośrednie z pewnością nie wystarczą do trwałego zapewnienia produkcji spełniającej rygorystyczne normy. Dopóki warunki i normy produkcji wśród światowej konkurencji są znacznie zróżnicowane, dopóty niezbędna pozostaje odpowiednia ochrona zewnętrzna. W przyszłości, zwłaszcza w ramach umów dwustronnych, UE powinna uzależniać dalsze ułatwienia w handlu dotyczące produktów rolnych od przestrzegania minimalnych norm sanitarnych, weterynaryjnych i jakościowych.

Dobrym rozwiązaniem, wprowadzonym w wyniku reformy z 2003 r., jest oderwanie płatności bezpośrednich od wielkości i struktury produkcji rolnej (tzw. *decoupling*). Przed tym okresem o otrzymaniu dotacji decydowała wielkość i rodzaj plonów, co skłaniało rolnika do podejmowania tej działalności, która była najbardziej wspierana finansowo. Było to rozwiązanie niekorzystne, ponieważ w przeszłości doprowadziło do powstania nadwyżek w tych obszarach produkcji [WPR... 2007, s. 25-43]. *Decoupling* w znacznym stopniu eliminuje problem nadprodukcji i pozwala rolnikom kierować się sygnałami płynącymi z rynku. W tym sensie można uznać, iż system płatności bezpośrednich uzupełniony o zasadę *decouplingu* zmierza w kierunku zapewnienia ekonomicznej efektywności, respektując przy tym kryteria racjonalności społecznej i środowiskowej. „Błąd złożenia” w tym przypadku zostaje skutecznie zmniejszony.

Ogólnospoleczna rola wsparcia rozwoju obszarów wiejskich vs mikroekonomiczne interesy gospodarstw rolnych

Kolejnym ocenianym aspektem wspólnej polityki rolnej jest działalność II filara, w ramach którego poszczególne instrumenty realizują zadania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Pojawia się tutaj konflikt interesów rolników i konsumentów. Pierwsi domagają się bezpośredniego wsparcia dochodów, które realizowane jest w ramach I filara, natomiast drudzy żądają realizacji przez wieś funkcji dostawcy dóbr publicznych, a więc zachowania walorów krajobrazowych i przyrodniczych, różnorodności biologicznej oraz wysokiej jakości produktów żywnościowych. Zachodzi zatem sprzeczność pomiędzy mikroekonomicznym pojmowaniem interesu rolnika, a szerszym, makroekonomicznym ujęciem interesu społecznego (mamy do czynienia z klasycznym przykładem „błędu złożenia”).

Wydaje się, że z uwagi na potrzeby szerokiej grupy obywateli rolnictwo powinno pełnić funkcję dostawcy dobra publicznego (czyli wzrosnie rola II filara). Aby jednak otrzymać określone usługi, należy rolnikom zapłacić, w przeciwnym razie zrezygnują oni z tej działalności i zaangażują się w produkcję surowców rolnych, których opłacalność będzie rosła zgodnie z popytem na żywność i cenami na rynku światowym [Czyżewski i Stępień 2009b, s. 440-441]. Największą trudnością w tym zakresie jest opracowanie systemu wynagradzania za świadczenie określonych usług o charakterze społecznym i środowiskowym. Nowa filozofia patrzenia na rolnictwo jako dostarczyciela dóbr publicznych wymaga bowiem odmiennego niż do tej pory podejścia do problemu naliczania dopłat bezpośrednich. W trwającej dyskusji na temat przyszłego kształtu WPR pojawiają się różne koncepcje wskaźników określających wartość dostarczanych dóbr publicznych. Biorą one pod uwagę m.in. następujące kryteria: powierzchnia ONW lub Natura 2000, obszar lasów, udział rolnictwa w całkowitej emisji gazów, zużycie nawozów, powierzchnia upraw ekologicznych [Chmielewska-Gill, Chlebicka, Poślednik i Pomianek 2010, s. 10-12]. Kwestia metodologii budzi jednak dużo kontrowersji, tym bardziej, że zakłada się głębokie przesunięcia finansowe między krajami lub regionami, co napotyka na opór tych, którzy ponieśliby największe straty. Osiągnięcie optimum, zwłaszcza w ujęciu Pareto, jest wobec tego bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe, trzeba więc dążyć do znalezienia kompromisu, który w największym stopniu będzie racjonalny ekonomicznie i adekwatny społecznie i środowiskowo.

Spoleczno-środowiskowe znaczenie modulacji vs interesy dużych producentów rolnych

Podobne reakcje wywołuje rozszerzenie mechanizmu modulacji⁶, w wyniku którego największe gospodarstwa objęte są redukcją dopłat bezpośrednich, a pozyskane środki przeznacza się na wsparcie II filara WPR. Brak poparcia dla tego instrumentu występuje przede wszystkim wśród gospodarstw wielkoobszarowych. Zdaniem autorów jednak, propozycja wzmocnienia modulacji jest krokiem w dobrym kierunku, gdyż przeciwdziała nadmiernemu uprzywilejowaniu największych gospodarstw, które otrzymują nieproporcjonalnie wysokie wsparcie. Środki, które trafiają do tych podmiotów wykorzystywane są w sposób mniej efektywny, ponieważ dalsze możliwości wzrostu produktywności są mocno ograniczone, a dodatkowo, poprzez uwzględnianie zaszczości historycznych, mamy tam do czynienia z podtrzymywaniem dochodu, bez motywacji dla poprawy efektywności gospodarowania. Prowadzi to do działań dostosowawczych, polegających na usprawnieniu absorpcji środków unijnych, a nie poprawy wydajności. Dlatego można sądzić, że redystrybucja pieniędzy przez modulację zwiększy efektywność ekonomiczną, a przy tym będzie bardziej racjonalna społecznie i środowiskowo, ponieważ środki skierowane zostaną na te cele, które są bardziej akceptowane przez obywateli UE i służą m.in. modernizacji wsi i ochronie środowiska naturalnego.

Oceny instrumentów WPR dokonać należy również w szerszym, globalnym kontekście. Uwzględnić trzeba nowe wyzwania, przed którymi stoi gospodarka światowa, a które związane są z dynamicznym rozwojem popytu na żywność i zmianą struktury konsumpcji, zwiększeniem niestabilności cen rolnych i wahań popytu i podaży, wzrostem kosztów produkcji (m.in. poprzez wysokie ceny energii) oraz ze zmianami w środowisku naturalnym, prowadzącymi do występowania sytuacji kryzysowych. Dodatkowo obserwuje się konkurencję o ziemię uprawną między jej alternatywnymi zastosowaniami, mianowicie produkcją żywności i roślin energetycznych, co skutkować może koniecznością wykorzystania pod uprawy ziem marginalnych, gorszej jakości. Trudności, jakie pojawiają się przed współczesnym rolnictwem oraz naciski ze strony społeczeństwa (podatników) i organizacji międzynarodowych (perspektywa liberalizacji handlu i polityki rolnych w ramach Nowej Rundy Doha WTO) skłoniły kraje unijne do podjęcia działań, mających zmienić kształt Wspólnej Polityki Rolnej [Czyżewski i Stępień 2009b, s. 431].

Realizacja tego procesu miała wiązać się z eliminacją niewykorzystywanych lub uruchamianych sporadycznie instrumentów interwencyjnych. Zdaniem Komisji Europejskiej nie wszystkie mechanizmy interwencji rynkowej są skuteczne w rozwiązywaniu współczesnych problemów rolnictwa europejskiego i nie odpowiadają obecnym uwarunkowaniom funkcjonowania rolnictwa [Communication... 2007]. W rezultacie wypracowano nowe zasady interwencji rynkowej, z których najważniejsze to stopniowe wycofywanie kwot mlecznych, ograniczenie interwencyjnego skupu pszenicy, zniesienie interwencyjnego skupu wieprzowiny oraz wycofanie obowiązkowego odłogowania. Jednocześnie, w trakcie rundy z Doha, UE zobowiązała się wycofać ze

⁶ Zgodnie z tym instrumentem, od stycznia 2005 roku płatności bezpośrednie przyznawane rolnikom krajów członkowskich UE-15 podlegają stopniowej redukcji (nowe kraje członkowskie objęte zostaną systemem od 2012 r.). W roku 2005 redukcja wynosiła 3%, w 2006 r. 4%, w latach 2007-2008 osiągnęła 5% otrzymanych przez gospodarstwo płatności bezpośrednich, przy czym wyłączeni z systemu są rolnicy, którzy rocznie otrzymują mniej niż 5 tys. euro płatności bezpośrednich. Od 2009 r. modulacja będzie systematycznie wzrastać o 1% każdego roku. I tak, w roku 2009 wyniesie 7%, a w 2012 r. dojdzie do poziomu 10%. Jednocześnie w gospodarstwach, które otrzymują ponad 300 tys. euro dopłat rocznie, redukcja będzie zwiększona o 4% [IEEP... 2008].

wszystkich subwencji eksportowych do 2013 r. oraz dokonać dalszej redukcji ceł importowych [Chmielewska-Gill 2008].

Można zapytać, jaki skutek przyniosą takie rozwiązania dla rolnictwa UE. Prawdopodobny jest scenariusz, według którego odchodzenie od wsparcia rynkowego spowoduje obniżenie cen żywności na rynku wewnętrznym do poziomu cen światowych, natomiast liberalizacja handlu doprowadzi do wzrostu importu surowców rolnych i spadku produkcji w Unii⁷. Z punktu widzenia pojedynczego gospodarstwa rolnego będzie to zmiana niekorzystna. W szerszym kontekście, utrzymywanie sztucznie zawyżonych cen rodziło wysokie koszty interwencji i w ostatecznym rachunku obciążało podatników (również rolników). Jeśli zaś chodzi o handel zagraniczny, warto zauważyć, iż w modelu gospodarki globalnej wydatek jest zarazem przychodem, a rozwijanie eksportu kosztem zubożania sąsiada jest niemożliwe w długiej perspektywie, gdyż po prostu tych sąsiadów nie będzie. A zatem i w tym przypadku dochodzi do konfliktu pomiędzy racjonalnością mikro i makroekonomiczną. Co dobre dla ogółu społeczeństwa unijnego, nie musi być korzystne dla wybranych jednostek (w tym przypadku gospodarstw rolnych). Występujący w tej sytuacji błąd złożenia wspólna polityka rolna stara się rozwiązać poprzez zastępowanie jednego mechanizmu wsparcia innym. Rekompensatą za obniżenie cen rolnych na rynku wewnętrznym i otwarcie granic są dopłaty bezpośrednie. Uwzględnia się przy tym fakt, że płatności są akceptowaną przez WTO formą interwencji w sektorze rolnym, w przeciwieństwie do cen gwarantowanych, ceł lub subwencji eksportowych.

Podsumowanie

Polityka rolna UE, początkowo skupiona na zwiększaniu produktywności i problemach strukturalnych w sektorze produkcji rolnej, w toku przeprowadzonych reform stała się polityką dotyczącą różnego znaczenia rolnictwa w społeczeństwie, a w szczególności wyzwań, które należy podjąć nie tylko w ekonomicznym, ale w szerszym, społecznym i środowiskowym kontekście obszarów wiejskich. Efektywność ekonomiczna nie może być jedynym kryterium oceny wydatków budżetu UE na politykę rolną ze względu na osobliwości czynnika ziemi oraz rolę, jaką pełnią obszary wiejskie dla ogółu społeczeństwa. Jednocześnie, uzasadnienie kontynuacji WPR nie wynika tylko z utrzymania na parytetowym poziomie dochodów rolniczych, przy stosunkowo niskim koszcie żywności oferowanej konsumentom, ale przede wszystkim z wytwarzania przez nią wartości dodanej oraz z potrzeby zrównowżenia rozwoju, pogłębiania spójności terytorialnej i utrzymania przestrzeni wiejskiej jako dobra publicznego dla całej społeczności UE [Forum... 2010, s. 10.]. Dla realizacji nowych celów polityki rolnej należy utrzymać dotychczasowy poziom wsparcia, ale w warunkach dbania o środowisko przyrodnicze oraz konieczności zapewnienia bezpieczeństwa żywności i dostarczania dóbr publicznych obywatelom Unii. Tylko w ten sposób da się uzasadnić sens kontynuacji interwencji w sektorze rolnym. Pytanie tylko, czy zadania te da się realizować w oparciu o kryteria efektywności ekonomicznej, przy zachowaniu równowagi na poziomie społecznym i środowiskowym; a więc, czy nie dochodzi do występowania błędu złożenia w instrumentarium WPR.

⁷ Szacowany spadek produkcji rolnej w UE na skutek złagodzenia polityki handlowej wynosi 10-20% [Hagamajer i Michałek 2006].

Wydaje się, że osiągnięcie optimum równocześnie w trzech płaszczyznach jest niemożliwe (tak jak niemożliwe jest osiągnięcie długoterminowej równowagi w gospodarce), można tylko dążyć do zmniejszenia rozbieżności. W artykule wykazano, że część rozwiązań unijnej polityki rolnej nie jest wolna od klasycznego błędu złożenia, chociaż kolejne reformy unijnej polityki rolnej zmierzają w kierunku jego ograniczenia. Oceny dokonane przez autorów prowadzą do następujących konkluzji.

- W pierwotnym kształcie wspólnej polityki rolnej przeważało jednostronne, mikroekonomiczne podejście do racjonalności gospodarczej, oparte na wspieraniu produktywności gospodarstw rolnych, przy wysokich cenach na rynku wewnętrznym, dużych wydatkach z budżetu UE, kosztem obciążeń dla środowiska naturalnego. Nowe cele WPR, związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, równych warunków konkurencji na jednolitym rynku, a także silnej pozycji na rynku światowym, skłoniły kraje członkowskie do reorientacji wsparcia. Z uwagi na wielofunkcyjność rolnictwa i wsi wspólna polityka rolna jest obecnie bardziej efektywnym instrumentem, skierowanym na utrzymanie relatywnie wysokich dochodów producentów rolnych, ochronę zasobów przyrodniczych i gwarantowanie dóbr publicznych obywatelom UE.
- Podstawowym instrumentem realizacji w/w celów są płatności bezpośrednie. Ich utrzymanie jest zasadne zarówno z ekonomicznego, jak i ogólnospołecznego i środowiskowego punktu widzenia. Dopłaty pełnią bowiem funkcję prodochodową, pozwalają utrzymać ceny żywności na relatywnie niskim poziomie, ograniczają wydatki budżetowe związane z realizacją świadczeń socjalnych, a przy tym gwarantują przestrzeganie norm środowiskowych i dobrostanu zwierząt (poprzez zasady współzależności cross compliance). W tym sensie można uznać, że system płatności bezpośrednich jest narzędziem zmierzającym w kierunku osiągnięcia równocześnie optimum ekonomicznego, społecznego i ekologicznego.
- W kwestii rozwoju obszarów wiejskich pojawia się problem sprzeczności między interesem gospodarstw rolnych (mikroekonomicznym) a społeczeństwa jako całości (makrospołecznym). Pierwsza ze stron domaga się wsparcia w ramach dopłat bezpośrednich (I filar), druga żąda przesunięcia środków do II filara. Zdaniem autorów docelowo powinno nastąpić zwiększenie finansowania rozwoju wsi, z uwagi na potrzeby szerokiej grupy obywateli, a rolnictwo ma pełnić funkcję dostawcy dóbr publicznych. Konieczna jest jednak wycena tych dóbr i odpowiednia rekompensata rolnikom. Kluczowe w najbliższym czasie stanie się opracowanie systemu wynagradzania za świadczenie określonych usług o charakterze społecznym i środowiskowym.
- W związku z rozszerzeniem mechanizmu modulacji występują rozbieżności w zakresie niekorzyści dużych gospodarstw rolnych (ograniczenie ich wsparcia) a finansowaniem II filara WPR. Autorzy stoją na stanowisku, że wzmocnienie modulacji jest krokiem w dobrym kierunku, ponieważ zwiększa efektywność ekonomiczną (duże gospodarstwa wykorzystują środki w sposób mniej efektywny, gdyż dalsze możliwości wzrostu produktywności są u nich mocno ograniczone), podnosi racjonalność społeczną i środowiskową. Pieniądze kierowane są bowiem na te cele, które są bardziej akceptowane przez obywateli UE i służą ochronie środowiska naturalnego. Tym samym, błąd złożenia zostaje zredukowany.

- Jeśli chodzi o ograniczenie interwencji rynkowej, prawdopodobnie doprowadzi ona do obniżenia poziomu cen żywności na rynku wewnętrznym, a liberalizacja handlu spowoduje wzrost importu. Efektywność ekonomiczna pojedynczego gospodarstwa rolnego z pewnością się obniży. Na problem należy jednak spojrzeć w szerszym kontekście. Po pierwsze, utrzymanie interwencji rynkowej w niezmienionej formie generowało wysokie wydatki budżetowe i obciążało podatników. Po drugie, było niemożliwe we względu na naciski ze strony konsumentów, krajów trzecich i organizacji międzynarodowych. Poziom wsparcia sektora należy jednak utrzymać, ale kanałem dystrybucji środków pieniężnych dla rolników powinny być dopłaty bezpośrednie, jako system wsparcia bardziej efektywny, nie zakłócający konkurencji międzynarodowej, w większym stopniu akceptowany społecznie i spełniający kryteria środowiskowe.

Literatura

- Agriculture and Climate Change – New Concept Proposals from Policymakers and Industry. Final Statement: Berlin Agriculture Ministers’ Summit. [2010]. Berlin.
- Analysis of the Health Check proposals: the reform of the mechanisms for direct support. [2008]. European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Bruksela.
- Chmielewska-Gill W. [2008]: Wspólna Polityka Rolna po roku 2013. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
- Chmielewska-Gill W., Chlebicka A., Poślednik A., Pomianek I. [2010]: Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Preparing for the ‘Health Check’ of the CAP reform. [2007]. Commission of the European Communities, Bruksela.
- Czyżewski A. [2007a]: Globalizacja Golemem współczesnej cywilizacji? *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* nr 4.
- Czyżewski A. [2007b]: Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego. [W:] Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne. A. Czyżewski (red.). Akademia Ekonomiczna, Poznań.
- Czyżewski A. [2008]: O potrzebie koordynacji procesów globalizacji w skali światowej. [W:] Zrównoważony rozwój lokalny. Unijne instrumenty wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2007-2013, t. II. A. Mickiewicz (red.). Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin.
- Czyżewski A., Grzelak A. [2008a]: Błąd złożenia w ocenie procesów globalizacji - próba określenia konsekwencji. [W:] Tendencje w zarządzaniu współczesnym organizacjami. J. Stankiewicz (red.). Wyd. Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- Czyżewski A., Grzelak A. [2008b]: Racjonalność w warunkach globalizacji. Próba określenia przesłanek optymalizacji procesu. [W:] Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe rolnictwa w przestrzeni europejskiej. S. Sokołowska i A. Bisaga (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Stępień S. [2009]: Future of the CAP in the new financial perspective 2014-2020. Challenges and consequences for Poland. [W:] Global Challenges and Policies of the European Union – consequences for the ‘New Member States’. M. Piotrowska i L. Kurowski (red.). Publishing House of the Wrocław University of Economics, Wrocław.
- Czyżewski A., Stępień S. [2008]: Wydatki budżetowe UE w sektorze rolnym – rekomendacje do dyskusji nad „Health-Check”. *Zagadnienia ekonomiki rolnej* nr 2.
- Czyżewski A., Stępień S. [2009a]: Reforma mechanizmu WPR w ramach „Health Check” a potrzeba stabilizacji rynków rolnych UE. [W:] Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. M. Adamowicz (red.). Wyd. SGGW, Warszawa.
- Czyżewski A., Stępień S. [2009b]: Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski. *Ekonomista* nr 4.
- Czyżewski B., Mrówczyńska-Kamińska A. [2010]: Przepływy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995-2005. *Ekonomista* (w druku).

- Evaluation of agricultural policy reforms in the European Union: a preliminary analysis. [2010]. Organisation for Economic Co-operation and Development, Trade and Agriculture Directorate, Committee for Agriculture, Paryż.
- Forum Inicjatyw Rozwojowych 2010: Wspólna polityka rolna po 2013 roku – propozycje zmian. [2010]. *Wies i rolnictwo* nr 2.
- Hagamajer J., Michałek J. [2006]: Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach rundy Doha (WTO) dla Polski.. Ekspertyza dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. UKIE, Warszawa.
- IEEP CAP Health Check Review: Overview of Key Outcomes. [2008]. Institute for European Environmental Policy, Londyn.
- Kalecki M. [1962]: Prace z teorii koniunktury 1933-1939. PWE, Warszawa.
- Keynes J.M., [2003]: Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza. PWN, Warszawa.
- Scholte A. [2006]: Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie. WSZiM, Sosnowiec.
- Sobiecki R. [2007]: Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa. Wyd. SGH, Warszawa.
- Smith A. [1959]: Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, t. II. PWN, Warszawa.
- Szymański W. [2007]: Czy globalizacja musi być irracjonalna. Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, SGH, Warszawa.
- WPR – Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. [2007]. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.