

Mieczysław Adamowicz¹
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Warszawa

Mierzenie wartości efektów polityki rozwoju wsi i rolnictwa

Measurement of value effects of the policy of agricultural and rural development

Abstract. The aim of the article is a discussion of the need and the possibilities of evaluating and measuring the effectiveness of agricultural policy with a special attention given to the CAP. The issue of the value added by agricultural expenditure generated by the CAP is raised. The evolution of the CAP from market to rural development policy is presented. Its goals, measures and financing sources are shown. The need of such evaluation and necessary conditions for adequate evaluation and measuring are pointed out in the conclusion.

Key words: Common Agricultural Policy, New Rural Development Policy, direct payment, value added, CAP evaluation

Synopsis. Celem pracy jest próba wskazania na potrzebę i możliwości oceny i mierzenia efektywności wydatków na rolnictwo generowanych przez Wspólną Politykę Rolną Unii Europejskiej. Podjęto kwestię tworzenia wartości dodanej przez WPR odnosząc się głównie do polityki rozwoju wsi. Zarysowano ewolucję WPR w kontekście stosowanych celów, instrumentów i źródeł finansowania. We wnioskach wskazano na złożoność takiej oceny i warunki, które powinny być spełnione aby ją przeprowadzić.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, nowa polityka rozwoju wsi, płatności bezpośrednie, wartość dodana, ocena WPR

Wstęp

Polityka rolna, zarówno polityka narodowa prowadzona przez poszczególne kraje czy Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, poddawana jest na ogół ocenie głównie w kategoriach odnoszących się do skuteczności i w mniejszym stopniu w kategoriach efektywności. Opisywane są jej cele, stosowane środki i instrumenty, nawet poddawana jest analizie z punktu widzenia wielkości nakładów i kosztów, jednakże o efektach mówi się raczej ogólnikowo, bądź to w postaci możliwych, bądź pożądaných skutków, które nie są precyzyjnie określone. Niekiedy analizuje się efekty ekonomiczne, które nie mogą być przypisane konkretnym czynnikom, wśród których znajdują się także nakłady wydatkowane na politykę rolną. W społeczeństwach i w życiu publicznym dojrzewa jednak świadomość potrzeby prowadzenia bardziej dokładnego i wiarygodnego rachunku kosztów i efektów polityki rolnej oraz tego, kogo obciążają te koszty i kto korzysta z generowanych przez politykę efektów. Coraz częściej stawia się pytanie, jaka jest wartość dodana prowadzonej polityki rolnej.

¹ Prof. dr hab., ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa; e-mail: kpam@sggw.pl

Wartość dodana polityki rolnej

Prowadzenie takiego rachunku jest z pewnością zadaniem trudnym, złożonym i nie do końca możliwym przy założeniu pewnego niezbędnego poziomu dokładności. Pierwsze próby w tym względzie zostały podjęte przez OECD, która zaproponowała wskaźniki służące do oceny wpływu instrumentów polityki na producentów rolnych i konsumentów: PSE (Producer Subsidy Equivalent, Ekwivalent Subsydii Producenta) i CSE (Consumer Subsidies Equivalent, Ekwivalent Subsydii Konsumenta). Mierzą one transfery środków wsparcia dla producentów, które wynikają z prowadzonej w danym okresie polityki rolnej. Aktualnie sprawy oceny efektywności polityki rolnej podejmowane są przez Komisję Europejską i Parlament Europejski przy okazji oceny Wspólnej Polityki Rolnej, która została zapoczątkowana pod koniec 2007 roku i jest kontynuowana [The EU Added... 2007].

Mierzenie efektywności wymaga porównania uzyskanych efektów z poniesionymi nakładami. W przypadku oceny Wspólnej Polityki Rolnej chodzi o poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy ta polityka generuje korzyści przewyższające wartością wydatkowane kwoty z budżetu Wspólnoty na wspieranie rynków rolnych i rozwój obszarów wiejskich. Istotną sprawą jest bezpośrednie porównanie kosztów i korzyści określonych wydatków przeznaczonych na rozwój wsi i rolnictwa. Ważne jest, aby to robić w kontekście oceny całości ograniczonych środków budżetowych, które znajdują się w budżecie Wspólnoty i mogą być przeznaczone na alternatywne cele czy alternatywne polityki sektorowe. Szczególnie trudne jest określenie i zmierzenie efektów prowadzonej polityki. Trudności kwantyfikacji występują po obydwu stronach rachunku. Nakłady na politykę można mierzyć w kategoriach finansowych. Trudniej jest określać i mierzyć efekty oraz powiązać je z czynnikami sprawczymi w postaci nakładów czy konkretnych działań. Samo wykazanie, że istnieją pewne korzyści z zastosowanej polityki nie wystarcza do udowodnienia, że tworzona jest nowa wartość, wartość dodana ze stosowania tej polityki. Polityka tworzy wartość dodaną wtedy, kiedy korzyści przewyższają koszty, nie tylko te poniesione na realizację konkretnej polityki, ale również koszty wynikające z tej polityki w różnych innych obszarach, czyli tzw. koszty zewnętrzne [The EU Added... 2007, s. 3]. Wsparcie cenowe np. nie tylko generuje dodatkowe koszty u konsumentów, ale także zakłóca funkcjonowanie innych rynków. Wpływ wsparcia cenowego na dochody rolnicze jest zakłócany przez pośrednie oddziaływanie polityki cenowej na wzrostowy ruch cen na rynkach środków produkcji. W rachunku tym powinno się uwzględniać także możliwe korzyści z alternatywnego zastosowania funduszy przeznaczonych na konkretny rodzaj polityki, co oznacza również potrzebę prowadzenie rachunku kosztów alternatywnych.

Wsparcie jakiegokolwiek sektora gospodarki pociąga za sobą wydatki i koszty publiczne, podczas gdy korzyści kierowane są do określonej grupy prywatnych podmiotów gospodarczych czy grup ludności. Polityka interwencjonizmu stanowi więc sposób redystrybucji uzyskiwanych w kraju dochodów. Istotne jest także to, przez jakie kanały i przy użyciu jakich mechanizmów finansowane są koszty danej polityki. Państwo, prowadząc interwencjonizm rolny, może kierować pomoc dla rolników przez mechanizmy rynkowe lub przez bezpośrednią dystrybucję środków publicznych. Instrumenty wspierania cen rolnych mogą wiązać się z większymi wydatkami konsumentów płacących wyższe ceny za produkty żywnościowe bądź z bezpośrednimi wydatkami budżetowymi obciążającymi podatników.

Prowadzenie polityki rolnej generuje koszty jak również korzyści, wpływa na dochody rolników, praktyki rolnicze i środowisko naturalne, pośrednio oddziałuje na przetwórstwo rolnicze, konsumentów i ich bezpieczeństwo, wzmacnia konkurencyjność, oddziałuje na ceny i obroty międzynarodowe. Koszty poniesione w gospodarstwach rolnych generują korzyści, które ujawniają się w poszczególnych ogniwach łańcucha żywnościowego. Zatem, rozpatrując kwestię tworzenia wartości dodanej przez politykę rolną, mamy do czynienia z efektami wewnętrznymi występującymi w samym rolnictwie i z efektami poza obrębem rolnictwa w łańcuchu żywnościowym.

Mierzenie efektów produkcyjnych polityki rolnej

Wspomniane wyżej wskaźniki CSE i PSE można traktować jako pomiar wielkości transferów środków pieniężnych od podatników do konsumentów i producentów rolnych. Wielkość tych transferów wynika ze stosowania instrumentów polityki rolnej na rynku wewnętrznym i w obrocie zagranicznym. Wskaźnik CSE służy do pomiaru ewentualnych transferów rynkowych od konsumentów do producentów oraz subsydiów wydatkowanych z budżetu państwa na konsumpcję. Jeżeli transfery rynkowe przewyższają subsydia do konsumpcji, wtedy CSE jest ujemne i określa wielkość obciążeń konsumentów na rzecz producentów rolnych. Wskaźnik PSE/CSE oblicza się w odniesieniu do podstawowych produktów rolnych czy krajów [Adamowicz 1990].

Do typowych instrumentów polityki rolnej uwzględnianych przy obliczeniach tych wskaźników należą: instrumenty rynkowo-cenowe na rynku wewnętrznym i instrumenty regulacji zagranicznych obrotów handlowych, subwencje, dopłaty bezpośrednie do produkcji lub powierzchni, dopłaty i subsydia do usług i środków produkcji, ogólne usługi publiczne, środki strukturalne, dopłaty do infrastruktury, koncesje, podatki i inne.

Do określenia poziomu subsydiowania całego rolnictwa służy wskaźnik AMS (Aggregate Measurement of Support, Zagregowany Pomiar Wsparcia), który jest zbliżony do wskaźnika PSE. Wskaźniki PSE/CSE oraz AMS były wykorzystywane w negocjacjach Rundy Urugwajskiej GATT, na podstawie których wdrożono w 1992 roku Reformę Wspólnej Polityki Rolnej McSharry'ego, która miała doprowadzić do obniżenia poziomu subsydiowania rolnictwa do 2000 roku o 20% w stosunku do okresu bazowego lat 1986-1988.

W latach późniejszych wprowadzono nieco uproszczony wskaźnik TSE (Total Support Estimate, Ogólny Szacunek Wsparcia), który zawiera również wsparcie celowe, dopłaty bezpośrednie i inne subsydia dla rolnictwa. Aktualnie podejmuje się próby zastosowania wskaźnika VA of PE (Value Added of Public Expenses, Wartość Dodana Wydatków Publicznych), który zawiera łączną wartość wsparcia ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Wskaźnik ten dostosowany jest do koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Wydatki publiczne są niezbędne wtedy, gdy niesprawne funkcjonowanie rynku powoduje nieefektywności występujące w sferze makroekonomicznej bądź niekorzystne efekty zewnętrzne, np. w sferze środowiskowej. Są uzasadnione również wtedy, gdy służą realizacji celów wzmacniania równości społecznej i pozytywnych przemian społecznych oraz zapobiegają wahaniom koniunktury czy umacniają konkurencyjność rynku.

Pomiar wartości efektów polityki rolnej przy zastosowaniu wyłącznie mierników ekonomicznych jest trudny, a podejmowane próby takich obliczeń dają na ogół efekt ujemny. Oznacza to, że ocena wartości dodanej polityki rolnej przy zastosowaniu wyłącznie kryte-

riów ekonomicznych i z perspektywy wyłącznie sektora rolniczego, nie jest satysfakcjonująca.

Ewolucja Wspólnej Polityki rolnej UE

W dotychczasowej historii Wspólnej Polityki Rolnej można wyróżnić kilka istotnie różniących się okresów. Biorąc pod uwagę cele, zasady i przede wszystkim stosowane instrumenty oraz zakres oddziaływania można zaproponować wyróżnienie czterech następujących okresów:

- I. lata 1962-1972 kształtowanie dochodów rolniczych przez wsparcie cen rolnych,
- II. lata 1972-1992 wspieranie gospodarstw rolnych przez politykę rynkową uzupełnioną instrumentami o charakterze strukturalnym,
- III. lata 1992-2003 dopłaty bezpośrednie i środki towarzyszące o charakterze strukturalnym, wyodrębnienie się 2 filarów WPR,
- IV. lata 2003-2013 dwa filary (piony) WPR: polityka rolna i polityka rozwoju wsi; wielofunkcyjność, jednolite płatności bezpośrednie, modulacja, współzależność, pułapy płatności.

W pierwszym okresie WPR ukierunkowana była na wzrost produktywności, który miał służyć z jednej strony zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, a jednocześnie godziwych dochodów rolnikom, przez racjonalne wykorzystanie dostępnych zasobów i stabilizację rynków. Już od samego początku WPR, dążąc do wzrostu dochodów rolniczych, brała również pod uwagę interesy konsumentów. Zastosowanie narzędzi wspierania dochodów poprzez politykę kształtowanie cen dało nadspodziewane efekty produkcyjne, które przekształciły szybko rynki z pozycji niedoborów do nadwyżek po stronie podaży.

Od 1972 roku w ramy WPR zaczęto wprowadzać pewne instrumenty o charakterze strukturalnym, których efekty powinny ujawniać się w gospodarstwach rolnych. Były to działania wspierające poprawę struktury agrarnej, poprawiające stan informacji rynkowej czy rozwijające współdziałania producentów na poszczególnych rynkach rolnych. Instrumenty wsparcia cen były uzupełnione na rynku wewnętrznym o takie narzędzia jak kwoty produkcyjne, ograniczenie powierzchni upraw, renaturalizacja itp. oraz o różne formy wspierania eksportu i ochrony przed nadmiernym importem, stosowane w obrotach zagranicznych. Można było również odnotować pewne oddziaływania zwiększające popyt na produkty rolne.

Instrumenty pozarynkowe wsparcia rolnictwa obejmowały takie działania jak subsydia bezpośrednie do produkcji lub obszaru, subsydia pośrednie dotyczące zwłaszcza sfery społecznej, kredyty preferencyjne oraz instrumenty wspierające rozwój funkcji pozarolniczych na obszarach wiejskich.

Reforma McSharry'ego z lat 1992-1996 wprowadziła bardziej radykalne zmiany instrumentów w postaci dopłat bezpośrednich pokrywających obniżenie instytucjonalnych cen rolnych oraz środków towarzyszących przeznaczonych na finansowanie wcześniejszych emerytur, zalesiania i ochrony środowiska. Obniżka cen rolnych nie była na tyle istotna aby znieść nierównowagę między popytem i podażą. Pomocą w tym względzie było wyłączenie gruntów z uprawy, obowiązkowe dla większych producentów korzystających z dopłat bezpośrednich.

Zmiany wprowadzone przez Reformę McSharry'ego były wzmacniane przez Agendę 2000, która również przeorientowała tradycyjne cele WPR przyjęte jeszcze w Traktacie

Rzymskim. Wśród zaktualizowanych celów WPR wysunięto na plan pierwszy sprawę konkurencyjności wewnętrznej i międzynarodowej oraz kwestię bezpieczeństwa żywnościowego, wzmocniono instrumenty środowiskowe o zagadnienia dobrostanu zwierząt. Agenda 2000 prowadziła do dalszego rozdzielania wysokości płatności od wysokości produkcji i powiązała możliwość uzyskiwania korzyści z dopłat bezpośrednich od spełnienia pewnych warunków i standardów środowiskowych (zasada współzależności). Zastosowanie zasady modulacji pozwalało przesunąć środki z polityki rynkowo-cenowej I filaru na politykę rozwoju obszarów wiejskich finansowaną z filaru II.

Ugruntowanie tych dwóch filarów nastąpiło po tzw. przeglądzie średnioterminowym zwanym także reformą Fischlera. Reforma ta w zasadzie całkowicie oddziela wielkość płatności bezpośrednich od produkcji przez upowszechnienie tzw. Jednolitej Płatności na Gospodarstwo (stare kraje UE) lub Jednolitej Płatności Obszarowej (nowe państwa członkowskie). Dopłaty bezpośrednie zostały silnie powiązane z wypełnieniem kryteriów dotyczących środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywnościowego.

Reforma Fischlera położyła nacisk na przesuwanie środków z polityki rolnej na politykę rozwoju wsi. Zostało to uzewnętrznione w projekcie wydatków budżetowych na lata 2007-2013. Potwierdza, trwający od dłuższego czasu, trend wyodrębnienia się polityki rozwoju obszarów wiejskich jako odrębnej pozycji w budżecie Unii. Dotychczas środki na ten cel pochodziły zarówno z WPR jak i z funduszy strukturalnych.

Ostatnie reformy WPR prowadziły do przywracania zasad konkurencji i większej orientacji rynkowej oraz umocnienia koncepcji rozwoju zrównoważonego. Wspólna Polityka Rolna stała się bardziej zrównoważona w relacji do głównych partnerów zagranicznych. Wsparcie rolnictwa przez kształtowanie systemu cen było zastępowane przez płatności bezpośrednie, przy utrzymywaniu raczej na niezmiennym poziomie wielkości wsparcia. W ostatnim okresie można zauważyć rozpoczęcie przechodzenia od płatności bezpośrednich na rzecz szerszego finansowania drugiego filaru WPR. W ramach tych tendencji większa uwaga zwracana jest na jakość produktów rolnych i żywnościowych. Efekty w tym względzie zostały zauważone zwłaszcza w nowych krajach członkowskich.

Od 1992 roku w polityce rolnej zostały uwzględnione środki przeznaczone na wsparcie programów agro-środowiskowych dostosowujących zarządzanie gospodarstwem i metody produkcji rolnej do wymagań ochrony środowiska. Wspólna Polityka Rolna przez wspieranie rolnictwa wrażliwego na środowisko przyrodnicze, wielofunkcyjnego i konkurencyjnego zakłada, iż rozwój rolnictwa powinien być oparty na zasadach rozwoju zrównoważonego. Zasada zrównoważonego rozwoju obowiązuje również w odniesieniu do polityki rozwoju wsi.

Chociaż środki na prowadzenie polityki rozwoju wsi zostały wyodrębnione w Europejskim Funduszu Rolnym w Sekcji Ukierunkowania już w 1964 roku, polityka strukturalna praktycznie została zapoczątkowana w 1972 roku. W połowie lat osiemdziesiątych nastąpiła konsolidacja tej polityki, wiążąca się z ustaleniem priorytetowych obszarów wsparcia, powiększeniem funduszy i przyjęciem bardziej przejrzystych zasad programowania i finansowania ze środków budżetowych oraz środków własnych poszczególnych krajów. Wzrost znaczenia polityki strukturalnej prowadził do wykorzystania na te cele różnych środków i wyróżnienie, finansowanych także z Sekcji Gwarancji, dwóch filarów WPR, co zamazywało przejrzystość odnośnie źródeł finansowania. Ograniczenie liczby celów priorytetowych i tzw. Inicjatyw Wspólnotowych, podjęte przez Agendę 2000, prowadziło do wyodrębnienia z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, w perspektywie finansowania na lata 2007-2013, środków przeznaczanych na rozwój wsi w odrębną linię

budżetową (Europejski Fundusz Rolniczy na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich). Pozwoliło to na wzmocnienie inwestowania w sferę środowiskową i nierolniczą działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Według Regulacji Rady 1698/2005 aktualnie polityka rozwoju wsi ma na celu poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez restrukturyzację, rozwój i innowacje, poprawę środowiska i krajobrazu wiejskiego przez sprawne zarządzanie gruntami oraz poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i popieranie zróżnicowania działalności ekonomicznej. Rozdzielenie środków budżetowych w nowej perspektywie finansowej kierowanych na rozwój rolnictwa i rozwój wsi stanowi podstawę do bardziej wyraźnego rozdzielenia dwóch pionów Wspólnej Polityki Rolnej: pionu I dotyczącego polityki rolnej i pionu II dotyczącego polityki rozwoju wsi. Z pionem I utożsamiane są głównie płatności bezpośrednie oraz regulacje rynkowe, których stosowanie jest ograniczone. W pionie II wyodrębniono cztery osie oddziaływania.

Płatności bezpośrednie a tworzenie wartości dodanej

Przed reformą McSharry'ego płatności bezpośrednie do powierzchni czy produkcji były stosowane na niewielką skalę. Reforma McSharry'ego wprowadziła takie płatności w wyniku negocjacji GATT jako rekompensatę za obniżenie wsparcia cenowego. Z czasem stawały się one bardziej narzędziem wsparcia dochodów. W wyniku Agendy 2000, a zwłaszcza reformy Fishlera, stały się instrumentem realizacji wielofunkcyjności rolnictwa, praktyk sprzyjających ochronie środowiska, przestrzegania dobrostanu zwierząt czy zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Cele realizowane za pomocą płatności bezpośrednich dotyczą bezpośrednio lub pośrednio rolnictwa, ale służą też realizacji pewnych zadań zewnętrznych. Ich efektem miało być podtrzymywanie poziomu dochodów bez powiększania produkcji, a nawet przy jej ograniczaniu. Wielość celów, które osiągnęto przy ich zastosowaniu, uczyniła płatności bezpośrednie narzędziem dość uniwersalnym. To także spowodowało, że trudno wyliczyć dokładnie efekty ich stosowania. Efekty te pojawiły się nie tylko w postaci wyższych dochodów rolniczych, ale także w postaci tzw. zazielenienia I filaru WPR, tj. korzystnych efektów środowiskowych i innych, których wycena jest szczególnie trudna. W starych krajach członkowskich, w których stosowana jest Jednolita Płatność na Gospodarstwo, wielkość płatności w dalszym ciągu jest powiązana z wielkością produkcji sprzed reformy. Pełne oderwanie wysokości płatności od wielkości produkcji osiągnięto w nowych krajach członkowskich, gdzie zastosowano system Jednolitej Płatności Obszarowej.

Podtrzymywanie poziomu dochodów rolniczych jest traktowane jako główny cel stosowania płatności bezpośrednich. Bez tych płatności wielu rolników zaprzestałoby produkcji, co mogłoby mieć negatywne skutki dla środowiska, krajobrazu i społeczności wiejskiej, zwłaszcza w sferze wiejskiego rynku pracy. Cel dochodowy jednak nie w pełni daje się uzasadnić, jako że z efektów tego instrumentu w większym stopniu korzystają gospodarstwa większe, które mogłyby się obejść bez tych dopłat. Płatności bezpośrednie wynagradzają właścicieli środków produkcji, co nie zawsze pozostaje w zgodności z intencjami jakie przyświecają WPR. Uznaje się jednak, że płatności bezpośrednie lepiej wypełniają te intencje niż wcześniej stosowane instrumenty wsparcia cen. Wprowadzenie płatności ustabilizowało w znacznym stopniu dochody rolnicze i przyczyniło się do zachowania rolnictwa w rejonach niekorzystnych dla jego rozwoju. Płatności mają tę cechę, że w większym stopniu docierają do rolników, tzn. bezpośrednich producentów, do których są adresowane.

Tzw. wskaźnik efektywności transferu przy stosowaniu instrumentów wsparcia cenowego był niższy niż przy stosowaniu płatności bezpośrednich. W pierwszym przypadku do rolników gospodarujących na roli docierało 23% środków i 13% do właścicieli ziemi. Wskaźnik efektywności transferu przy płatnościach bezpośrednich wynosi odpowiednio 47% i 45% [The EU Added... 2007]. Oznacza to, że środki na politykę rolną w mniejszym stopniu przechwytywane są przez inne sektory agrobiznesu, a zwłaszcza przez sektory zaopatrzenia w środki produkcji. Zastosowanie płatności bezpośrednich prowadzi do bardziej racjonalnego, zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków finansowych polityki rolnej, a stosowana polityka zakłóca w mniejszym stopniu mechanizmy rynkowe i obniża straty jakie ponosiło rolnictwo.

Wzrost wskaźnika efektywności wykorzystania środków WPR przez rolnictwo, chociaż nie zawsze oznacza bezpośrednio przyrost wartości dodanej, to z pewnością obniża tzw. koszty alternatywne produkcji rolniczej. Wartość dodana w wyniku stosowania płatności bezpośrednich powstaje wtedy, gdy rolnicy osiągając wyższe dochody podtrzymują produkcję rolną i pozostają na obszarach wiejskich, gdzie ich obecność jest pożądana ze społecznego punktu widzenia. Według kryteriów ekonomicznych koszty prowadzonej polityki powinny odzwierciedlać pożądaną wartość dodaną, odpowiadającą kwocie, którą społeczeństwo chce zapłacić za utrzymanie korzyści płynących z zatrzymania rolników na obszarach zaniku rolnictwa. Wartość tych korzyści może być zróżnicowana regionalnie.

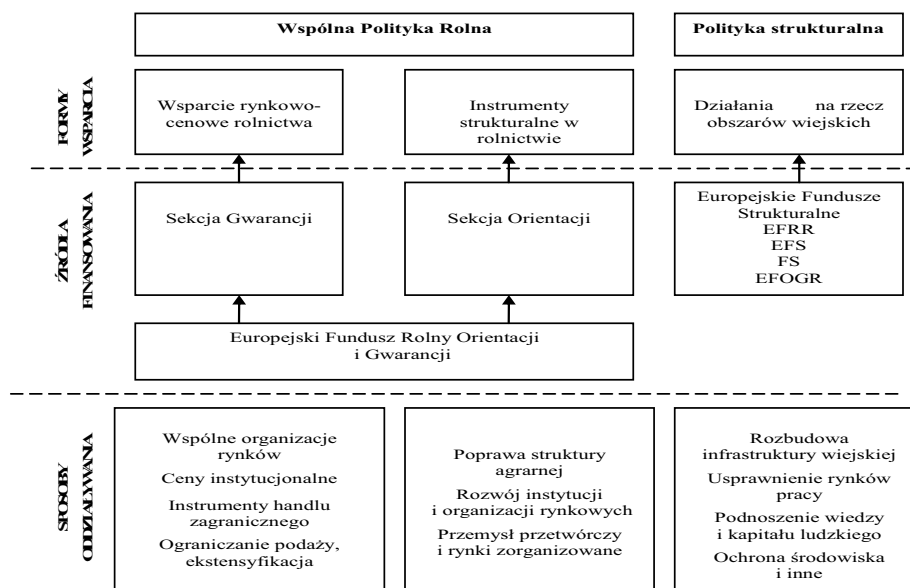
W praktyce znaczna część dochodów generowanych przez płatności bezpośrednie kierowana jest na tereny rozwinięte, wysoko zurbanizowane i do gospodarstw wysoko towarowych. Pozostaje więc pytanie, czy utrzymanie rolnictwa na obszarach słabiej rozwiniętych jest wystarczającym uzasadnieniem dla powszechnego stosowania tego typu instrumentów. Nowe kraje członkowskie również dostarczają dowodów na to, iż płatności bezpośrednie nie zawsze są właściwym instrumentem wsparcia dochodów rolniczych, gdyż problem ubóstwa w tych krajach dotyczy nie tylko ludności rolniczej, ale także znacznej części ludności w miastach. Oznacza to, iż płatności bezpośrednie mogą lepiej spełniać pokładane w nich nadzieje, jeśli będą bardziej precyzyjnie adresowane do gospodarstw niewydolnych dochodowo, jak i do regionów depresyjnych.

Płatności bezpośrednie są uzależnione od wypełnienia przez rolników wymagań wiążących się z prawidłowym prowadzeniem procesów produkcyjnych w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Zasady współzależności, wyrażające dbałość o wymagania środowiska i ochronę konsumentów, ujęte są w wielu regulacjach prawnych określających sposoby wykonywania różnych czynności i postępowania w środowisku.

Stosowanie zasady współzależności zostało wzmocnione przez reformę Fishlera, a standardy i sposoby jej osiągania zostały określone w różnych dyrektywach dotyczących wód gruntowych, zawartości azotanów, wykorzystania pestycydów, warunków utrzymania zwierząt itp. Koszty ich implementacji są uwarunkowane wieloma czynnikami i są zróżnicowane regionalnie. Efekty tych działań rozkładają się nie tylko na rolników, ale też na całe społeczeństwo. Ponoszenie przez rolników dodatkowych kosztów na utrzymanie standardów produkcyjnych zapewniających bezpieczeństwo ludzi, warunki dobrostanu zwierząt i konserwację środowiska przyrodniczego uzasadnia finansowanie płatności bezpośrednich z budżetu wspólnotowego. Ich wielkość i rozdysponowanie między beneficjentów wymaga jednak przyjęcia racjonalnych zasad rozdziału środków i dokładniejszych metod mierzenia efektów.

Polityka rozwoju wsi

Do czasów Reformy McSharry'ego polityka rozwoju wsi stanowiła bądź to integralną część polityki strukturalnej, bądź element wspólnej polityki rolnej, finansowanej z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Rolnego.

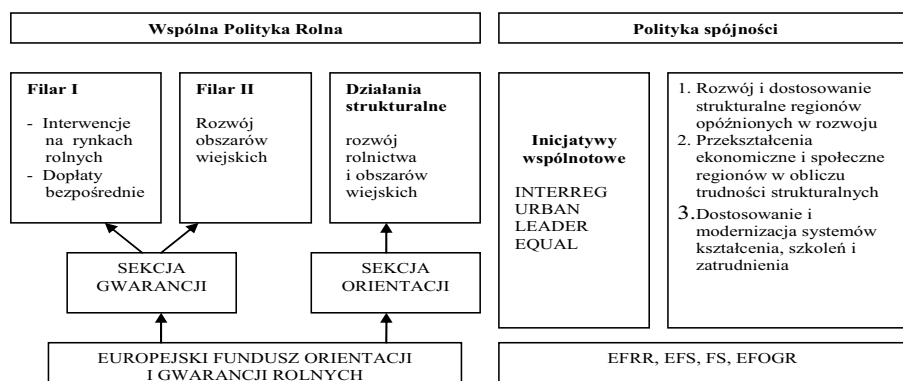


Notacja: EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, EFS – Europejski Fundusz Społeczny, FS – Fundusz Spójności (kohezi), EFOGR – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych

Rys.1. Wspieranie rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 1972-1992
Fig. 1. Support for agriculture and rural areas in years 1972-1992

W pierwszej połowie lat siedemdziesiątych, poczynając od 1972 r., podejmowano działania zmierzające do poprawy struktury agrarnej, organizacji systemów integracji rynkowej, wsparcia dla organizacji rolników czy przemysłu przetwórczego (rys. 1). W ramach polityki strukturalnej wsparcie dla obszarów wiejskich prowadzone było bądź to przez wprowadzenie priorytetów dotyczących rynku pracy, bądź przez środki kierowane do regionów słabiej rozwiniętych.

Reforma McSharry'ego przeprowadzona w latach 1992-1996 wyodrębniła cele strukturalne w formę tzw. działań towarzyszących, ukierunkowanych na szybszą wymianę pokoleń rolników przez wcześniejsze emerytury, zalesianie słabszych gruntów rolniczych czy na programy agrośrodowiskowe. Rola tych działań została wzmocniona przez Agendę 2000, która ukształtowała model tej polityki realizowany w latach 2000-2006. W tym okresie wyodrębniono wyraźniej dwa filary WPR, które były finansowane z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Rolnego. Poza tym realizowane były działania strukturalne skierowane na rolnictwo i obszary wiejskie finansowane z Sekcji Orientacji Funduszu Rolnego (rys. 2).



Rys. 2. Wspieranie rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2000-2006
Fig. 2. Support for agriculture and rural areas in years 2000-2006

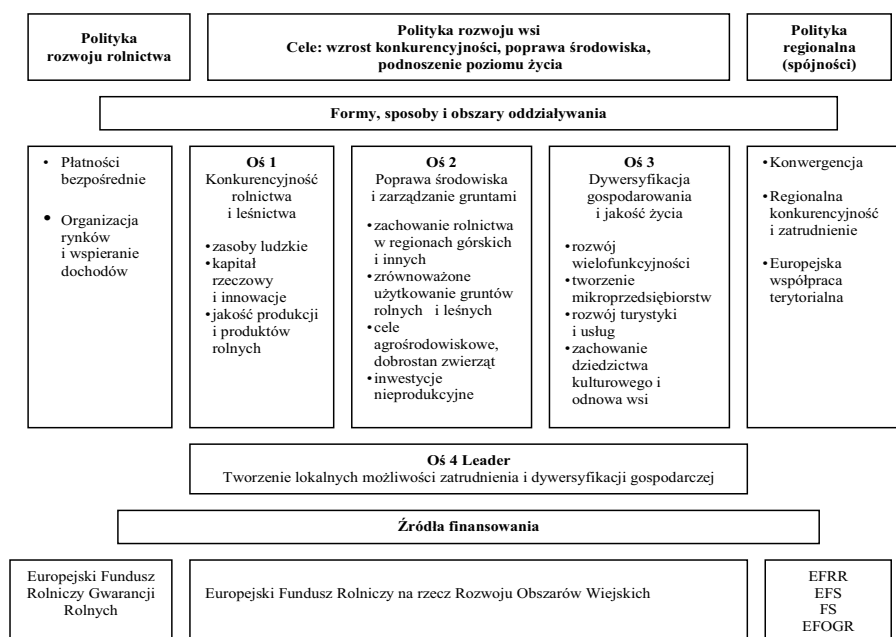
Problematykę rozwoju obszarów wiejskich starano się zintegrować, co znalazło wyraz w przyjęciu jednolitej Regulacji dotyczącej Rozwoju Wsi. Regulacja Rozwoju Wsi wyszczególniła zestaw nowych instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich wychodząc coraz bardziej poza gospodarstwo rolne i działalność rolniczą. Kluczowe znaczenie miała podjęta przy okazji przeglądu wdrażania Agendy 2000 w 2003 roku tzw. reforma luksemburska (Fischlera). W reformie tej starano się rozłączyć wielkość Jednolitej Płatności na Gospodarstwo od wielkości produkcji. Wprowadzono wówczas także ograniczenie wielkości płatności dla dużych gospodarstw (płatności powyżej 5.000 Euro) w postaci tzw. „modulacji”. Cztery nowe obszary działań dotyczące jakości żywności, standardów środowiskowych, bezpieczeństwa zdrowotnego i dobrostanu zwierząt wzbogaciły dotychczasowe formy oddziaływania na rolnictwo i obszary wiejskie. W nowej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej został podzielony na dwa odrębne fundusze, z których Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji Rolnych finansuje wydatki I pionu polityki rolnej związane z reformą rynkowo-cenową oraz dopłaty bezpośrednie, zaś Europejski Fundusz Rolniczy na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich finansuje cele II pionu WPR oraz cele wchodzące w obszar wsparcia funduszami strukturalnymi.

Nowa polityka rozwoju wsi została określona przez Rozporządzenie Rady UE 1698/2005, które wdrożono w styczniu 2007 roku. Wykorzystuje ona doświadczenia lat poprzednich i w znacznym stopniu poszerza pole oddziaływania wspólnoty. Dotychczasowe i nowe środki zostały przegrupowane w postać programu finansowanego z jednego źródła, z nowego Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Wsi. Europejska strategia rozwoju wsi została uznana jako podstawa do opracowania narodowych strategii i programów. Wzmocniono w niej monitorowanie, kontrolę, ocenę i raportowanie, które to działania zapewniają przejrzystość w sprawie finansowania. Kraje członkowskie uzyskały większą swobodę w określaniu szczegółów własnych programów i priorytetów. Nacisk położono na podejście oddolne przy programowaniu. Dużą liczbę środków stosowanych w ramach tej polityki ujęto w czterech podstawowych osiach.

1. Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji, innowacji i rozwoju.

2. Poprawa środowiska naturalnego i racjonalna gospodarka gruntami.
3. Podnoszenie jakości życia ludności i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej.
4. Program Leader.

Realizacja działań w ramach poszczególnych osi jest wyrazem bardziej wyraźnego przyjmowania przez Unię zasad konwergencji oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju. Polityka rozwoju wsi przeznaczają największe środki na oś pierwszą dotyczącą poprawy konkurencyjności sektorowej rolnictwa i leśnictwa. W ramach tej osi wyszczególnione są takie działania jak wzmocnienie potencjału ludzkiego, restrukturyzacja rolnictwa i leśnictwa, rozwój kapitału rzeczowego i wspieranie innowacji, programy poprawy jakości produktów rolnych, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, tworzenie grup producentów. Z programów tej osi korzystają głównie kraje południowe: Hiszpania, Grecja, Portugalia i Włochy. Oś druga koncentruje się na działaniach prowadzących do przestrzegania zasad rozwoju trwałego i zrównoważonego, a także obejmuje pomoc dla rolników w rejonach o mniej korzystnych warunkach, płatności rolnośrodowiskowe, program NATURA 2000, zapewnienie dobrostanu zwierząt, zabezpieczenie przed ryzykiem, wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych, zapewnienie trwałości użytkownikom gruntów leśnych. Programem tej osi zainteresowane są kraje: Wielka Brytania, Irlandia, Finlandia, Austria, Szwecja, Dania i Luksemburg.



Rys. 3. Wspieranie rolnictwa i obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej na lata 2007-2013
 Fig. 3. Support for agriculture and rural areas in the new financial perspective, years 2007-2013

W ramach trzeciej osi postuluje się dywersyfikację działalności gospodarczej w rolnictwie, tworzenie mikroprzedsiębiorstw na wsi, rozwój turystyki i innych usług gospodarczych i bytowych oraz odnowę wsi. Z wydatków tej osi korzystają zwłaszcza nowe kraje członkowskie, a także Niemcy i Holandia [Reflection... 2007]. Oś czwarta odnosi się do

dotychczasowych doświadczeń programu Leader, w którym istotną rolę odgrywają inicjatywy oddolne w rozwoju obszarów wiejskich.

Krótki przegląd priorytetów polityki rozwoju wsi wskazuje, że w dalszym ciągu rolnictwo stanowi główny obszar, na którym upatruje się kreacji wartości dodanej przez prowadzoną politykę. Pojawiają się jednak także nowe obszary wymagające wsparcia, wynikające między innymi z naturalnego ryzyka działalności gospodarczej, zmian klimatu i ugrunтовania się nowych form działalności nierolniczej.

Mimo dywersyfikacji gospodarczej nadal przyjmuje się założenie, że obszary wiejskie mają głównie charakter rolniczy i charakteryzują się niskim poziomem dochodów, co powoduje ubytek ludności. To z zasady upoważnia do kierowania głównej części pomocy dla rolnictwa. Rzeczywistość często jest jednak inna. Choć rolnictwo rzeczywiście użytkuje większość zasobów ziemi, to jego udział w zatrudnieniu się zmniejsza. Na wielu terenach wiejskich rolnictwo zatrudnia zaledwie kilkanaście procent miejscowych zasobów pracy, pozostała część mieszkańców pracuje w przemyśle i usługach, często także dynamika zatrudnienia poza rolnictwem jest wysoka, a regiony rolnicze wykazują przyrost ludności i ogólnie korzystne cechy rozwojowe. Wszystko to powoduje, że nie ma pełnej zgodności z tezą, iż regiony rolnicze są na ogół słabiej rozwinięte i że stosowana polityka rozwoju rolnictwa na obszarach wiejskich adekwatnie wspiera ten rozwój.

Ocena instrumentów Polityki Rozwoju Wsi

Polityka rozwoju wsi posługuje się dużą liczbą instrumentów, których omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Próby oceny tych instrumentów zostały podjęte przy okazji oceny pierwszej połowy okresu poprzedniej perspektywy finansowej i programu zmian przyjętego przez Agendę 2000. Ocena programu rozwoju wsi na lata 2000-2006 została dokonana na zlecenie Komisji Europejskiej w różnych krajach członkowskich [Synthesis... 2005A, Synthesis... 2005B]. Do kluczowych obszarów, które zostały poddane ocenie należą:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- instrumenty mające na celu poprawę przetwórstwa i marketingu produktów rolnych,
- renty strukturalne i wsparcie dla młodych rolników,
- działalność szkoleniowa,
- wsparcie dla terenów posiadających mniej korzystne warunki dla rolnictwa,
- środki agro-środowiskowe,
- środki podnoszenia jakości życia i dywersyfikacji gospodarki wiejskiej,
- program Leader i inne.

Pierwsze cztery grupy środków mają na celu wzrost konkurencyjności sektora rolnego, dwa kolejne służą poprawie środowiska i wizerunku wsi, kolejne zaś zwiększaniu aktywności gospodarczej, dywersyfikacji produkcji i poprawie jakości życia na wsi. Przeprowadzona ocena wskazała na wiele efektów pozytywnych, które są jednak wielce zróżnicowane w poszczególnych krajach. Wiele krajów nie było w stanie określić w sposób wymierny efektów i ocenić przydatność stosowanych środków.

Ogólnie jednak monitorowanie wdrażania programów rozwoju wsi jest potrzebne i służy usprawnianiu programowania polityki w następnych okresach. Ogólnie można stwierdzić, że programy rozwoju wsi mają na celu ochronę obszarów wiejskich i zapewnienie im możliwości rozwoju ekonomicznego przy zachowaniu walorów środowiskowych i

społeczno-kulturowych. W tym kontekście szczególnie pozytywnie oceniono programy agro-środowiskowe i program Leader, oceny innych programów były zróżnicowane. Ważną rolę spełniały fundusze unijne kierowane na rozwój obszarów wiejskich w osiąganiu pewnych wspólnotowych standardów. Osiąganie tych standardów jest szczególnie ważne dla nowych krajów członkowskich. Środki unijne przeznaczone na rozwój wsi pomagały też w odkrywaniu i w lepszym wykorzystaniu wewnętrznego potencjału wzrostu gospodarczego.

Istotnym wynikiem przeprowadzonej oceny było to, iż programy rozwoju wsi należy rozpatrywać nie jako działania izolowane. Dają one znacznie lepsze efekty, gdy związane są z innymi programami prowadzonymi w ramach polityki spójności czy w powiązaniu wspólnej polityki rolnej z innymi politykami branżowymi prowadzonymi we Wspólnocie. Spojrzenie holistyczne jest ważne szczególnie w kontekście szczupłości środków i możliwości ich alternatywnego wykorzystania.

Wnioski

Przeprowadzona analiza miała na celu wykazanie potrzeby oceny efektywności Wspólnej Polityki Rolnej poprzez porównanie nakładów na tę politykę z jej efektami. Dokonanie takiej oceny wymaga specjalnych badań w oparciu o dokładne dane. Przy aktualnym stanie informacji, zarówno o wydatkach jak i o efektach, rachunek taki jest niemożliwy. Można stwierdzić, że wartość dodana prowadzonej polityki rolnej tworzy się wówczas kiedy stosowane środki niwelują słabości rynku lub generują pożądane dobra publiczne i efekty zewnętrzne bez kreowania niepożądanych kosztów alternatywnych. Każdy nakład publiczny, a za taki należy uznać nakłady na politykę rolną, tworzy też straty lub ogranicza możliwości w innych sektorach gospodarki.

Patrząc na przemiany Wspólnej Polityki Rolnej dokonujące się od początku lat dziewięćdziesiątych można zauważyć szereg zmian pozytywnych podnoszących efektywność tej polityki. Taką ocenę potwierdza także aktualnie dokonujący się tzw. „Przeгляд zdrowotny” WPR. Poprawa jakości i efektywności Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście tworzenia wartości dodanej wymaga wprowadzenia dalszych zmian mających na celu:

- ściślejsze związanie przyznawanych środków budżetowych z założonymi celami,
- poszerzenie zakresu interwencji w sektorze rolnym na dodatkowe funkcje pozarolnicze,
- wypracowanie dokładnych metod oceny i pomiaru efektów stosowanych instrumentów i tym samym względnie precyzyjne określenie wartości dodanej stosowanych polityk.

Literatura

- Adamowicz M. [1990]: Interwencjonizm a tendencje liberalne w polityce rolnej. *Problemy Rolnictwa Światowego*, tom IV, ss. 7-29.
- Adamowicz M. [2008]: Ocena Wspólnej Polityki Rolnej i jej instrumentów. [W:] *Wies i Rolnictwo w procesie zmian, Szanse rozwojowe rolnictwa w przestrzeni europejskiej*. Uniwersytet Opolski, Opole, ss. 49-58.
- Agri Environment Measures. Overview on General Principles. Types of Measures and Application. [2005]. European Commission, DG Agriculture, Bruksela.
- Analysis of the 2003 CAP Reform. [2004]. OECD, Paryż.

Buckwell A. [2007]: The Next Steps in the CAP Reform. *Eurochoice* vol. 6, November.

EU Rural development monitoring date – synthesis report for 2001-2003. [2006]. European Commission SEC 508.

Farm Households Income: Issues and Policy Responses. [2003]. OECD, Paryż.

Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP – The Rural Development Perspectives. Agriculture Note. [2007]. European Parliament. Directorate General for Internal Policies of the Union.

Synthesis of rural development mid term evaluation, Lot 1. EAGGF guarantee. Final report for the European Commission. [2005A]. AGRA CEAS, maszynopis powielany Job. No 2182/BDB/November 2005.

Synthesis of rural development mid term evaluation, Lot 11. EAGGF guarantee. Final report for the European Commission. [2005B]. AGRA CEAS, maszynopis powielany Job. No 2181/BDB/ November 2005.

The EU added value of agricultural expenditure from market to multifunctionality – gathering criticism and success stories of CAP. [2007]. Draft Study Budgetary Affairs, 06.11.2007

The Future of Rural Policy – From Sectoral to Place Based Policies in Rural Areas. [2003]. OECD, Paryż.

The New Rural Paradigm of Policies and Governance. OECD, Paryż.

The Territorial Impact of the CAP and Rural Development Policy. ESPON Project 2.1.3. final report. [2004]. ESPON, maszynopis powielany.

WPR Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. [2007]. FAPA, Warszawa.