

Ewa Rabinowicz

Szwedzki Uniwersytet Nauk Rolniczych Uppsala, Szwecja

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej a wyzwania związane z rozszerzeniem Unii Europejskiej i ze Światową Organizacją Handlu (WTO) — jaki może być udział badań ekonomiczno-rolniczych?*

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, polityka krajowa, rozszerzenie Unii Europejskiej, negocjacje Światowej Organizacji Handlu, pozataryfowe bariery dla handlu, dopłaty bezpośrednie i kompensacyjne, badania ekonomiczno-rolnicze

1. Wprowadzenie

W nadchodzących latach dwa główne wydarzenia będą kształtowały dyskusję o sprawach polityki rolnej:

- zbliżające się rozszerzenie UE, powodujące przygotowania, negocjacje o warunkach przystąpienia i zapewne członkostwa dla pierwszej grupy krajów-kandydatów,
- rozwijające się negocjacje w ramach WTO.

W odpowiedzi na te wyzwania nie brak jest propozycji zreformowania Wspólnej Polityki Rolnej, nie będę więc tu przedstawiać dalszych. Natomiast chciałabym przedstawić niektóre podstawowe kwestie teoretyczne, w których badania ekonomiczno-rolnicze mogą pomóc w dyskusji dotyczącej zaprojektowania efektywnej i trafnej polityki. Jest to temat ogromny. Na szczęście jest wiele wspólnych zagadnień, które są istotne zarówno dla dyskusji w sprawie rozszerzenia UE, jak i w sprawie stosunków handlowych. Skoncentruję się na trzech spośród tych wspólnych tematów. Mimo iż będę ściśle trzymać się tylko tych trzech dziedzin, to ograniczenia czasowe w sposób nieunikniony odbiją się również na moich uwagach. Z tych więc względów

* Z języka angielskiego przetłumaczył Włodzimierz Kamiński.

skoncentruję się przede wszystkim na przedstawieniu wyników badań, a nie na charakterystyce stanu wiedzy w tym zakresie. Tematy, które omówię, są następujące.

Polityki narodowe (krajowe) a ograniczenie konkurencji. Wpływ polityk narodowych (krajowych) i problemy związane z dostosowaniem różnych form interwencjonizmu krajowego do liberalizacji handlu międzynarodowego są znane od dawna. Jednak podobne pytania są podnoszone również w odniesieniu do rynku wewnętrznego, zwłaszcza w rozszerzonej UE, gdy wzrasta różnorodność warunków i preferencji, czyniąc koniecznym wyrażenie akceptacji na większą swobodę postępowania na szczeblu poszczególnych krajów.

Nietaryfowe bariery handlowe. Przepisy regulacyjne (Standardy Sanitarne i Fitosanitarne — SPS) oraz Techniczne Bariery Handlowe (TBT) są, jako środki ochrony granic, coraz bardziej popierane od czasu, gdy klasyczne bariery handlowe zostały już ograniczone. Dostosowanie do *acquis communautaire* (zwłaszcza, że jego znaczna część jest związana z sektorem rolnym i żywnościowym) wywołuje w zasadzie te same rodzaje problemów, jak SPS w kontekście negocjacji dotyczących handlu międzynarodowego.

Status dopłat kompensacyjnych. Jeśli chodzi o zasady budżetowe, obecnie dopłaty bezpośrednie stały się głównym instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej. Wydaje się też, że dopłaty kompensacyjne stają się spornym tematem zarówno w odniesieniu do negocjacji WTO, jak i w związku z rozszerzaniem Unii Europejskiej.

2. Polityki krajowe a ograniczenie konkurencji

2.1. Podstawowe zasady

Często twierdzi się, że rolnictwo to więcej niż żywność. Argumentuje się, że polityki krajowe są niezbędne, by odnieść się do tych złożonych spraw, które stają się pozahandlowymi, pozaekonomicznymi i/lub wielofunkcyjnymi. Dyskusja nad sprawami pozahandlowymi lub nad wielofunkcyjnością rolnictwa zasadniczo toczy się wokół tej samej grupy zagadnień — tj. bezpieczeństwa żywnościowego, zatrudnienia na wsi, zalet wsi oraz korzyści dla środowiska — tak, jak odbywała się w latach 80. dyskusja na temat pozaekonomicznych celów rolnictwa*. Nie jest to stwierdzenie bardzo budujące. Czyżbyśmy nie rozwiązali choćby niektórych z tych kwestii? Czy obecna dyskusja jest tylko, choć w nowym ujęciu, powtórzeniem poprzedniej? Czy może niektóre nowe i istotne argumenty zostały dodane? Czy nie udało się nam przekazać naszych osiągnięć społeczeństwu i politykom? Teoretyczne podstawy dla anali-

* W sprawie dyskusji na temat pozaekonomicznych celów rolnictwa [32]. Bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona środowiska i zdolność obszarów wiejskich do rozwoju zostały również ujęte w preambule do Porozumienia o Rolnictwie (Runda Urugwajska).

zy tych spraw nie uległy zmianom [1]. Osiągnięcie licznych celów polityki zwykle wymaga równej liczby instrumentów tej polityki. Przedsięwzięcia (środki) handlowe rzadko są instrumentami najbardziej efektywnymi w sprawach pozahandlowych. Natomiast najefektywniejszym instrumentem dla opanowania niepowodzeń rynkowych jest jak najbardziej bezpośrednio oddziaływanie na cele (rynkowe). Reforma handlu będzie wpływać na poprawę dobrobytu tak długo, jak optymalne środki krajowego interwencjonizmu będą oddziaływać na dziedziny pozahandlowe.

Tak więc, literatura przekazuje generalną wskazówkę, że na dziedziny pozahandlowe należy oddziaływać poprzez instrumenty pozahandlowe oraz że te instrumenty powinny być formowane w sposób nieniszczący rynku. Należy jednak przy tym zauważyć, że niektóre cele nie mogą być osiągnięte w sposób bezkonfliktowy. Bezpieczeństwo żywnościowe, rozumiane jako samowystarczalność żywnościowa, może być osiągnięte jedynie przez ograniczenie wymiany handlowej. Podtrzymywanie niekonkurencyjnej produkcji po to, by ochronić zróżnicowanie biosfery, odbywa się kosztem handlu. W takich wypadkach głównym problemem jest raczej sformułowanie ważnych specyficznych zadań polityki rolnej w ramach celów ogólnospołecznych, nie zaś ich wpływ na handel jako taki. Pierwsza część moich uwag będzie oparta na tej właśnie linii rozumowania. Położę nacisk na trzy główne kwestie: bezpieczeństwo żywnościowe, korzyści dla środowiska i rozwój obszarów wiejskich.

W istocie, argument, iż produkcja rolna jest czymś więcej niż wytwarzaniem żywności i że dlatego nie powinna podlegać prawu przewag komparatywnych, może być zastosowany również do rynku wewnętrznego. Dyskusja ta odnosi się do kwestii, czy chodzi tu o możliwy wypadek zastosowania wspólnej polityki w niektórych dziedzinach, czy też o możliwość zastosowania zasady subsydiarności. Również i ja przedstawię uwagi na ten temat.

2.2. Bezpieczeństwo żywnościowe

Powolywanie się na bezpieczeństwo żywnościowe w obronie niekonkurencyjnej produkcji w krajach uprzemysłowionych jest argumentem zasadniczo błędnym. Z pracy, którą przedstawił Armatya-Sen [27] wiemy, że bezpieczeństwo żywnościowe — w pierwszym rzędzie — jest zdolnością do dostarczenia żywności, a nie dostępnością do niej. Ci, którzy mają dosyć pieniędzy, nigdy nie będą głodować, gdyż bogate kraje mogą importować żywność. Jedynie w mało prawdopodobnym wypadku istnienia handlowego embargo i innych utrudnień, bezpieczeństwo żywnościowe może być zagwarantowane tylko wówczas, jeśli dany kraj jest również samowystarczalny w zakresie ważnych zasobów, zwłaszcza energii. Jeśli te warunki nie są spełnione, bezpieczeństwo żywnościowe nie jest argumentem wiarygodnym, który by zasługiwał na poparcie. Można jednak twierdzić, że dostępność żywności w globalnym wymiarze — w długiej perspektywie czasu — nie może być traktowana, jako z góry dana i zagwarantowana. Istniejące szacunki sugerują potrzebę podwojenia globalnej produkcji

żywności w ciągu najbliższych 30 lat [30]. To zaś może się okazać zadaniem trudnym. Zastosowanie zasady ostrożności powinno jednak spowodować raczej utrzymanie zdolności produkcyjnych i unikanie niszczenia zasobów naturalnych (takich, jak np. ziemia), niż podtrzymywanie obecnego poziomu produkcji w rejonach o wysokich kosztach wytwarzania.

2.3. Korzyści dla środowiska

Oddziaływanie rolnictwa na środowisko jest, potencjalnie biorąc, najważniejszym problemem pozahandlowym. Produkcja rolna niewątpliwie generuje pozytywne efekty dla środowiska, m.in. poprzez gospodarowanie krajobrazem i utrzymywanie różnicowania biosfery. Nie trzeba jednak przypominać, że produkcja rolna wywiera również i negatywny wpływ na środowisko. Tak więc argument o celowości podtrzymywania rolnictwa opiera się na przesłance, że końcowy efekt netto tego oddziaływania jest dodatni. Pragnę też zwrócić uwagę na pozytywne efekty zewnętrzne, ponieważ występujące tu kwestie teoretyczne są bardziej skomplikowane. Analiza zakłada kilka etapów: założenie, iż społeczeństwo jest skłonne płacić za korzyści uzyskiwane dla środowiska, określenie najbardziej efektywnych instrumentów polityki, pobudzających rolników i innych do wypracowywania tych korzyści, oraz ustalenie optymalnego poziomu tego wspierania, by osiągnąć zamierzony efekt [1].

Ocena korzyści dla środowiska często jest skomplikowana, zwłaszcza w odniesieniu do różnicowania biosfery. Jednocześnie to różnicowanie biosfery jest powszechnie używane do uzasadnienia wspierania rolnictwa. Zachowanie tego różnicowania jest, na przykład, jednym z głównych celów polityki rolno-środowiskowej w Szwecji. W dodatku, oprócz zwykłych trudności, związanych z oceną dóbr nierynkowych, zachowanie różnicowania biosfery jest — jak to stwierdzają Metrick i Weitzman [20] — również trudne do ścisłego, naukowego sprecyzowania. Stawiają oni pytanie, jakie jednostki miary powinny być używane do mierzenia różnicowania biosfery i co powinno być tu przedmiotem optymalizacji? Metrick i Weitzman określają kwestię zachowania różnicowania biosfery jako „Problem Arki Noego”, w którym poszczególne gatunki powinny być zachowane stosownie do ich użyteczności i różnorodności, mierzonych wzrostem prawdopodobieństwa ich przetrwania. Podejście to zakłada takie wartości, jak rozróżnienie gatunków i ich bezpośrednią użyteczność *per se*. Zastosowanie tej zasady w praktyce może być jednak bardzo trudne, gdyż poszczególne gatunki giną szybciej, zanim da się zgromadzić o nich wystarczającą wiedzę. Co więcej, specjaliści nauk przyrodniczych sądzą, że należy zachować nie tylko poszczególne gatunki, lecz i ich habitat oraz ekosystemy ze względu na ich istotne wartości oraz dlatego, że zwiększają one możliwość przetrwania gatunków. Dla ekonomistów stwarza to dodatkowe trudności analityczne. Ocena złożonej kombinacji wielu gatunków i ich wzajemnych oddziaływań w kontekście ekosystemu jest, generalnie biorąc, znacznie trudniejsza niż ocena pojedynczego gatunku [12]. Ścisła

współpraca ekonomistów i biologów, w której ekonomiści rolni mają znaczne doświadczenie, jest niezbędnym warunkiem wyjściowym do tego, by móc to zadanie wykonać.

Większość korzyści wynikających z biologicznej różnorodności nie jest wyceniana na rynku, lecz polega na wartościach nieużytkowych, związanych z korzyściami wynikającymi po prostu z wiedzy o tym, że zasoby środowiska są nadal utrzymywane. Zasadniczym narzędziem używanym do określenia wartości monetarnej dóbr nieużytkowych (jak również i innych dóbr nierynkowych) jest tzw. metoda oceny stosunkowych udziałów (the contingent valuation method). Metoda ta jest w wysokim stopniu dyskusyjna, gdyż ludzie stają tu raczej wobec problemów hipotetycznych, a nie wobec ograniczeń ich własnych budżetów czy wobec bieżącego wydatkowania pieniędzy. Krytyka tej metody podnosi m.in. to, że w odpowiedzi na taki hipotetyczny problem może nie udać się rozróżnić pomiędzy poszczególnym analizowanym towarem a szerszą grupą towarów. W związku z tym poglądy oparte na metodzie oceny stosunkowych udziałów często zastępczo wskazują na preferencje dla generalnej ochrony środowiska, nie zaś na analizowane poszczególne gatunki. Włączenie danego jednostkowego dobra do dobra bardziej pojemnego znacząco obniża gotowość do ponoszenia opłat [6]. Wobec braku pierwotnych i stałych preferencji, informacje dostarczane przez kwestionariusze mogą nawet przyczyniać się do powstawania nowych preferencji, a nie do pomocy w ujawnieniu preferencji już istniejących. Dodatkowym problemem jest pojawienie się kontestatorów. Są to ci, którzy mają negatywny stosunek do płacenia za dane dobro, lecz jednocześnie mają pozytywny stosunek do samego dobra; wydaje się, że postrzegają oni zachowanie różnorodności biosfery i innych dóbr publicznych oczyma obywateli, a nie konsumentów [6].

Gdzie jest koniec tej dyskusji? Pozytywne efekty dla środowiska są, potencjalnie biorąc, najbardziej istotnym, niehandlowym zagadnieniem, odnoszącym się do rolnictwa. Większość korzyści dla środowiska z tytułu rolnictwa stanowią dobra publiczne, które nie mogą być kupione na rynku, dopóki nie mamy nie budzącej kontrowersji metody określania tych korzyści. Wydaje się, że przeglądy oparte na metodzie oceny udziałów stosunkowych (CV) będą kwestionowane nawet w przyszłości. Niektórzy krytycy dowodzą, że wad tych przeglądów nie można usunąć [10]. Według innych (Panel Krajowej Administracji Oceanicznej i Atmosferycznej), rozsądne stosowanie metodologii CV jest do zaakceptowania. Zapewnienie poprawy metodologii CV lub zaprojektowanie nie budzących kontrowersji lub mniej kontrowersyjnych metod określania monetarnej wartości środowiskowych korzyści z tytułu działalności rolniczej stanowi jedno z głównych przyszłych zadań i wyzwań dla ekonomistów rolnych.

Nawet jednak przy założeniu, że istnieje gotowość do ponoszenia opłat za ochronę dóbr środowiska, powstaje problem, jak zaproponować właściwą politykę. Jesteśmy jeszcze daleko od pełnego zrozumienia wzajemnego oddziaływania pomiędzy utrzymaniem zróżnicowania biosfery, procesami ekologicznymi i systemami gospodarowania w rolnictwie a polityką ochrony środowiska. Niezbędne jest więc zapro-

jektowanie odpowiednich wskaźników ochrony środowiska po to, by móc oceniać skuteczność poszczególnych rodzajów polityki rolnej dla zapewnienia trwałego rozwoju. OECD, obok innych spraw, opracowała takie wskaźniki. Stanowi to wyzwanie dla ekonomistów rolnych, lecz nasza profesja rzeczywiście dysponuje w tym zakresie przewagami komparatywnymi.

Związany z tym problem badawczy polega na zaprojektowaniu efektywnej polityki, zapewniającej dobra związane ze środowiskiem. Szeroko reprezentowany jest pogląd, że cenowe wspieranie rolnictwa dla osiągnięcia tego celu nie jest efektywne. Na tym tle wzrosło znaczenie zawierania kontraktów pomiędzy rolnikami i społeczeństwem na dostarczanie korzyści związanych ze środowiskiem. Wielu rolników otrzymuje różne zapłaty związane z ochroną środowiska. Jest zaskakujące, że ten system jest kosztowny (zarówno dla rolników, jak i organizacji kierujących tymi kontraktami). Jest oczywiste, że powinno być możliwe zawieranie kontraktów środowiskowych w sposób bardziej efektywny. Jak to osiągnąć, nie jest jednak prostą sprawą. Porównanie między osiągnięciem celów środowiskowych i kosztami administrowania może łatwo być wykonane. Ponadto projektowanie kontraktów podlega wpływowi asymetrii informacji na niekorzyść organizacji kierujących tymi kontraktami [28]. Rolnicy wiedzą o wiele lepiej od tych organizacji, ile wynoszą ich rzeczywiste koszty. Stojąc wobec takiego problemu braku informacji, rząd powinien zapewnić systemowo zarówno partycypację rolników, jak i ograniczenie bodźców: chodzi jednak o to, by programować nie tylko takie kontrakty, które współgrałyby ze stosowanymi bodźcami, lecz które dla rolników byłyby zrozumiałe, intuicyjnie przekonywujące, wyjaśniające i wiarygodne. Szczególnym wyzwaniem i problemem jest projektowanie takich typów kontraktów, które byłyby do zastosowania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Mimo iż ogólny poziom edukacji w tych krajach jest wysoki, to nie zawsze dotyczy on rolników.

Rolnicy indywidualni nie są jedynymi, którzy mogliby przynosić korzyści środowiskowe. Kontrakty pomiędzy rolnikami a społeczeństwem, być może, mogłyby być zawierane również poprzez pośredników, takich jak grupy rozwoju środowiskowego lub wiejskiego. Grupy takie mogłyby mieć przewagę informacyjną poprzez lepszą wiedzę lokalną o wpływie na środowisko poszczególnych polityk i o poziomie kosztów. Kary za niewywiązanie się z kontraktów z lokalną społecznością byłyby prawdopodobnie znacznie wyższe niż za oszukiwanie administracji. Grupa rolników lub spółdzielnie środowiskowe mogłyby również zawierać kontrakty na dostarczanie korzyści środowiskowych. Niektóre z tych korzyści, jak np. utrzymanie krajobrazu, zapewne lepiej mogłyby być wykonywane przez grupę rolników niż przez indywidualnego rolnika. Wyzwanie i zadanie dla ekonomistów rolnych polega na tym, jak ww. spółdzielcza koncepcja mogłaby być zaprojektowana i ujęta w system.

2.4. Rozwój obszarów wiejskich

Promowanie rozwoju obszarów wiejskich jest stale traktowane jako pozahandlowy problem rozwoju rolnictwa. Jednak wkład rolnictwa w zatrudnienie na obszarach wiejskich znacznie się zmniejszył. W krajach OECD zatrudnienie na obszarach wiejskich nie jest już więcej uważane za identyczne z zatrudnieniem w rolnictwie. Rolnictwo nadal jednak pełni ważną rolę dla obszarów wiejskich, szczególnie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Problem polega na tym, czy obecne polityki rolne wpływają efektywnie na rozwój obszarów wiejskich, czy też niezbędne są inne, różne polityki. Zrozumienie istniejących procesów ekonomicznych, które powodują regionalne dysproporcje, ma fundamentalne znaczenie dla zaprojektowania właściwej polityki. W szczególności właściwa identyfikacja trendów wpływających na przyszły rozwój regionów wiejskich powinna ułatwić opracowanie stosownej polityki rozwoju wsi. Przyszłość obszarów wiejskich zależy od tendencji w zakresie kosztów i korzyści życia w mieście w porównaniu z życiem na wsi. Obraz ten nie jest jasny, gdyż jednocześnie działają tu różne, przeciwstawne sobie siły. W związku z tym niezbędnym zadaniem staje się określenie relatywnego znaczenia działających tu czynników. Ekonomia wielkości skali jest głównym powodem rozwoju działań gospodarczych.

W wielu z nich w znacznym stopniu ujawniają się wewnętrzne efekty skali działalności. Ponadto firmy te mogą korzystać z zewnętrznych efektów skali działalności, tzn. osiągać oszczędności w kosztach z tytułu działania w ramach całości gospodarki lokalnej poprzez wspólne korzystanie z przestrzeni, siły roboczej, materiałów i usług [22]. W rezultacie rozwoju tak zagregowanej produkcji powstają wzrastające korzyści ogólnospoleczne, nawet jeśli firmy indywidualne osiągają z produkcji tylko stale (a nie rosnące) dochody. Czy więc, jak twierdzi Saraceno [26], ekonomika zasięgu działania może, na obszarach wiejskich, pełnić substytucyjną funkcję w stosunku do ekonomiki skali produkcji? Czy obszary wiejskie są w stanie zrekompenzować sobie brak efektów, wynikających z ekonomiki skali produkcji w inny sposób, np. poprzez popieranie przedsiębiorczości oraz tworzenia struktury biznesu małej skali, które mogłyby stworzyć warunki do przyspieszenia ekonomicznych procesów dostosowawczych? I czy mogą one powodować powstawanie takiej siły roboczej, która może okazać się atrakcyjna dla pewnych typów firm [5]?

Ekonomikę skali można odnieść również do dziedziny konsumpcji. Bardziej zróżnicowany zestaw towarów konsumpcyjnych można znaleźć w większych miastach. Przyjmując założenia racjonalności, korzyści mieszkania w mieście są, w sposób pozytywny, skorelowane z zestawem konsumowanych, występujących na miejscu towarów i z wachlarzem różnych towarów występujących w gospodarce [22]. Z drugiej strony jednak, wysokie koszty życia stanowią oczywiście ujemną stronę życia miejskiego, łącznie z problemami zanieczyszczenia środowiska, przestępczości i anonimowości, charakterystycznej dla miast. W licznych obszarach wiejskich wy-

stąpiły w latach siedemdziesiątych zmiany w strukturze migracji „miasto-wieś”: migracja w kierunku miast została zastąpiona przez migrację (o dodatnim saldzie) do obszarów podmiejskich i wiejskich. Jak w przyszłości będą konsumenci oceniać korzyści i niekorzyści życia na wsi? Czy nowe techniki informatyczne (zakupy poprzez internet, dostęp do usług za pomocą telefonu i faksu, itp) będą w stanie usunąć niektóre z obecnych niekorzyści życia na wsi, a zwłaszcza ograniczoną dostępność do dóbr i usług wyższego rzędu i wyższej jakości?

Jak na konkurencyjność regionów wiejskich i na przyciąganie przez nie działalności gospodarczej wpłyną przyszłe zmiany w kierunkach rozwoju gospodarki bazującej na usługach, w której coraz większą rolę będą odgrywały przemysły informatyczne i oparte na nauce? Rozwój niezależnej od odległości techniki i takich usług, jak telemarketing, agencje zamówień itp., czyni możliwym tworzenie nowych miejsc pracy w odległych obszarach wiejskich lub przenoszenie tam miejsc pracy już istniejących w miastach. Z drugiej jednak strony, ostatnie innowacje w metodach produkcji i organizacji mogą również zwiększyć znaczenie wykwalifikowanej siły roboczej. Efektywność podwyższania kwalifikacji jest bowiem trwałą charakterystyczną cechą nowoczesnego rynku pracy i zwiększa znaczenie miast jako ośrodków edukacji.

Czy wyniki teorii aglomeracji i „Nowej Geografii Ekonomicznej” wskazują, jak programować bardziej efektywne polityki rozwoju obszarów wiejskich? Dotychczas polityki rozwoju wsi zmierzały raczej do naprawy sytuacji, a nie do promocji przedsiębiorczości i koncentrowały się na przeciwdziałaniu czynnikom, które, historycznie biorąc, prowadziły do depopulacji regionów wiejskich. Zewnętrzne efekty ekonomiki skali działalności, które przyczyniają się do wyższej efektywności na obszarach miast, wywodzą się z korzystania z puli wspólnych zasobów i pomysłów. Czy nowoczesne techniki informatyczne mogą być zastosowane, aby umożliwić mniejszym firmom położonym na obszarach wiejskich uczestniczenie w takiej puli zasobów poprzez np. poprawę dostępności do usług wyższego rzędu, co poprawiłoby konkurencyjność regionów wiejskich w przyciąganiu przemysłu? Jednak, skoro działa samoczynny mechanizm koncentracji, to wówczas marginalna poprawa atrakcyjności regionów peryferyjnych może nie mieć żadnego wpływu na lokalizację firm [19]. Ponadto brak jest przekonujących danych, że istniejąca polityka regionalnego wsparcia rzeczywiście i skutecznie działa. Praca wykonana przez Barro i Sala-i-Martin [4] wskazuje, że w regionach Europy powstały podobne struktury. Jednak tempo tej konwergencji (upodobniania się) jest niskie — około 2% rocznie. Sala-i-Martin [25] stwierdza, iż fakt, że tempo konwergencji jest zaskakująco zbliżone do danych średnich, wskazuje, że polityka władz publicznych odgrywa tu bardzo małą rolę.

2.5. Pozahandlowe problemy a wspólna polityka rolna po rozszerzeniu Unii

Argumentacja, że produkcja rolna to więcej niż żywność i że z tego powodu nie powinna podlegać prawu korzyści komparatywnych, może być zastosowana również do rynku wewnętrznego. Można twierdzić, że skoro ważne są problemy pozahandlowe, to powinny się one odnosić również do rynku wewnętrznego. Czy jednak decyzje tego rodzaju powinny być podejmowane na szczeblu krajowym lub centralnym? Zagadnienie polega na tym, czy chodzi tu o przypadek wspólnej polityki stosowanej w odpowiednich regionach czy też należy oprzeć się na zasadzie subsydialności. W rzeczywistości dyskusja ta sprowadza się do pytania o uzasadnienie podejmowania w stosunku do rolnictwa wspólnej polityki środowiskowej i wiejskiej. Pytanie takie można postawić z uwzględnieniem obecnych członków UE; rozszerzenie Unii o kilka innych krajów, które są znacznie biedniejsze, czyni kwestię wspólnej polityki jeszcze bardziej istotną.

Wspólna polityka nie jest celem samym w sobie. Przeciwnie, zasada subsydialności zakłada, że należy preferować rozwiązania zdecentralizowane, zanim podejmie się działania scentralizowane. Głównym argumentem na rzecz centralizacji jest możliwość osiągnięcia wyższej efektywności dzięki wspólnej polityce. Takie efektywne korzyści mogą powstać dlatego, ponieważ wpływ zewnętrznych czynników powoduje, iż nieskoordynowane polityki poszczególnych krajów są nieefektywne, zarówno w zakresie ekonomiki skali czy ekonomiki zasięgu, a także w zakresie decyzji o wyższej jakości itp. Dodatkowe aspekty, które można również rozważać, to sprawiedliwość i odpowiedzialność. Ustalenie relatywnych dodatnich stron centralizacji i decentralizacji polityki rolnej stanowi istotne zadanie dla ekonomistów rolnych, zwłaszcza że ostatnie oraz oczekiwane modyfikacje Wspólnej Polityki Rolnej spowodowały podstawowe zmiany zarówno ustalonych priorytetów, jak i stosowanych instrumentów.

Polityka środowiskowa składa się z dwóch głównych elementów: karania za negatywne skutki dla środowiska i nagradzania za efekty pozytywne. Pierwszy z nich polega na standardach środowiskowych i na zastosowaniu tzw. zasady PPP (polluter pays principle), tj. placenia za niszczenie środowiska, drugi zaś opiera się na wypłacaniu nagród za dostarczenie dóbr o charakterze publicznym. Dyskusja na temat standardów środowiskowych we Wspólnocie jest ściśle związana z problemem zdrowotności żywności i z dostosowaniem do *acquis*, co będzie przedmiotem dyskusji w dalszej części opracowania. Teraz zajmiemy się problematyką nagradzania.

Jak to stwierdzono powyżej, głównym pozahandlowym zagadnieniem w wypadku rolnictwa jest dobroczynny jego wpływ na środowisko, lecz ten wpływ nie jest jasno określony. Promowanie produkcji przyjaznej dla środowiska w wielu wypadkach prowadzi do niższej intensywności i w konsekwencji do niższej produkcji. Jednak utrzymywanie niekonkurencyjnej produkcji w celu zachowania różnorodności biosfery lub zachowania krajobrazu w sposób nieunikniony wpłynie na produkcję [16], a

tym samym i na konkurencyjność. Gotowość do placenia za korzyści dla środowiska jest zróżnicowana według krajów. W szczególności, zwłaszcza biedni konsumenci są mniej skłonni do placenia za te korzyści. Większość efektów korzystnych dla środowiska, jak np. piękno krajobrazu, mają ściśle umiejscowione znaczenie, co znacznie osłabia uzasadnienie dla wspólnej polityki (i dla wspólnego finansowania). Jednak istnieje tu oczywiste niebezpieczeństwo, że w wypadku pozostawienia sprawy odpłatności za korzyści dla środowiska decyzjom państw członkowskich mogłoby powstać bardzo zróżnicowane pomiędzy krajami wsparcie finansowe tej sprawy. Ważnym zadaniem i wyzwaniem dla ekonomistów rolnych jest więc opracowanie takich założeń polityki, która mogłaby zapewnić właściwą równowagę pomiędzy dostępem bogatszych konsumentów do zalet środowiska a uniknięciem poważnego osłabienia konkurencyjności.

Jeśli utrzymanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia na obszarach wiejskich jest ważnym argumentem przemawiającym za protekcjonizmem w rolnictwie, to może być ono argumentem jeszcze ważniejszym dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej niż dla UE, ponieważ w tych krajach udział zatrudnienia w rolnictwie jest wysoki. Zaproponowanie realistycznej polityki rozwoju obszarów wiejskich jest jednym z najbardziej palących problemów, przed którymi stoją kraje Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza te z nich, w których ponad 20% siły roboczej jest zatrudnione w rolnictwie.

Uzasadnienie dla wspólnej polityki rolnej jest podobne do uzasadnienia dla funduszy strukturalnych, tzn. głównie odnosi się do poczucia sprawiedliwości. Można jednak twierdzić, że właściwą odpowiedzią na rozważania o sprawiedliwości mógłby po prostu być transfer środków monetarnych, a niekoniecznie wspólne polityki. Może też okazać się trudne opracowanie efektywnej wspólnej polityki rolnej (por. ww. kryteria). Efektywny wybór spośród wielu projektów wymaga szczegółowej wiedzy o sytuacji lokalnej, której władze centralne mogą nie posiadać. Co więcej, niższe szczeble mogą ulegać tendencji, aby nieprawdziwie przedstawiać sytuację lokalną po to, by manipulować alokacją zasobów. Kolejne argumenty przemawiające przeciw centralizacji dotyczą możliwości powstania niezgodności w preferencjach reprezentowanych przez władzę centralną i władze niższych szczebli [9]. Można jednak wskazać również pozytywny przykład centralizacji. Gotowość bezpośrednich uczestników, a zwłaszcza obecnych członków UE do przekazywania środków pieniężnych na cele realizacji projektów rozwoju obszarów wiejskich w krajach Europy Środkowej i Wschodniej zależy w decydującym stopniu od jakości inwestycji podejmowanych za pieniądze UE. Rezultaty tej polityki mogą się jednak okazać niekorzystne z powodów technicznych, takich jak np. brak doświadczenia lub niepowodzenia polityczne na niższych szczeblach, wynikające z nieprawidłowego zużycia środków. Obydwa wspomniane argumenty sugerują, że UE mogłaby odgrywać ważną rolę przy ocenie regionalnych projektów rozwojowych. Tak więc, UE mogłaby być gwarantem jakości inwestycji [9].

Powyższe argumenty przemawiają na rzecz ścisłej współpracy krajów Europy Środkowej i Wschodniej w dziedzinie polityki rolnej. Z tego niekoniecznie jednak wynika wniosek, że takie zamierzenie powinno być podjęte. Słabość struktur administracyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej będzie stanowić poważną przeszkodę w tym zakresie. Starania o właściwą politykę rozwoju obszarów wiejskich nie są w pełni zadowalające nawet w obecnych krajach członkowskich UE. Istnieje znaczny krytycyzm co do wykorzystywania Funduszy Strukturalnych w obecnych krajach członkowskich, mimo iż poziom ich sprawności administracyjnej jest znacznie wyższy [31]. Co więcej, te polityki przez wiele lat ulegały ewolucji, a zostały podjęte, gdy kraje, których te polityki dotyczyły, znajdowały się na wyższym poziomie rozwoju ekonomicznego. Stwierdzenie to jest szczególnie prawdziwe w odniesieniu do instytucji, które mają zasadnicze, instrumentalne znaczenie dla pomyślnej realizacji rozwoju obszarów wiejskich w obecnych krajach członkowskich UE. Chodzi tu np. o podejście partycypacyjne. Ważnym wyzwaniem i zadaniem jest zatem zaproponowanie specjalnych przedsięwzięć, które by gwarantowały jakość podejmowanych inwestycji wykorzystujących fundusze wspólnotowe, przy jednoczesnym uniknięciu karania krajów Europy Środkowo-Wschodniej z tytułu słabości ich struktur administracyjnych i społecznych.

3. Zdrowotność żywności i *acquis*

3.1. Zdrowotność żywności i kwestie handlowe

Zdrowotność żywności oznacza nieobecność toksyn, zarodków i patogennych pozostałości chemicznych oraz brak ryzyka rozprzestrzeniania się chorób czy pasożytów. Jakość żywności jest natomiast pojęciem znacznie szerszym, które obejmuje wszystkie cechy wchodzące w skład funkcji użyteczności konsumpcyjnej. Nowe technologie, odkrycia naukowe, wiedza o związkach między żywieniem i zdrowiem oraz powszechna dostępność tej wiedzy dla konsumentów spowodowały zwiększony popyt na żywność o wysokiej jakości, zwłaszcza w krajach o wysokich dochodach [8]. Tendencja ta będzie zapewne nadal się utrzymywać; handel żywnością przetworzoną wzrasta szybciej niż handel surowcami rolnymi, a więc standardy i reguły techniczne odgrywają coraz większą rolę [18]. W ostatnich latach, w rezultacie wielu publikacji o rozwoju chorób powstałych na tle żywieniowym, zapotrzebowanie na nowe regulacje i na wzmocnienie regulacji już istniejących znacznie wzrosło również w krajach OECD.

Z punktu widzenia wewnętrznej współpracy w dziedzinie zdrowej żywności zadanie polega na tym, by znaleźć równowagę pomiędzy ukrytym protekcjonizmem a słusznymi celami, wynikającymi z dążenia do zdrowej żywności [18]. Przy rozpatrywaniu tej kwestii z perspektywy rozszerzenia Unii powstaje pytanie, jak zaspokoić

własne zainteresowania krajów członkowskich, dotyczące jakości żywności, bez zmuszania biednych konsumentów z krajów kandydujących do opłacania za takie regulacje, których oni sobie nie życzą i na które ich nie stać.

Przy analizowaniu kwestii zdrowotności i jakości żywności może się okazać pożyteczne rozróżnianie pomiędzy poszukiwanymi cechami towarów, doświadczeniem i zaufaniem do towarów. Jeśli chodzi o cechy towarów poszukiwane przez konsumentów, to mogą oni określić jakość produktu przed jego zakupem poprzez spróbowanie; co do cech już znanych (doświadczonych) to konsumenci określają jakość dopiero po zakupieniu towaru i jego użyciu, zaś co do cech związanych z zaufaniem — to konsumenci w ogóle nie są w stanie określić jakości towaru nawet po jego zakupieniu [8]. Cechy związane z hedonizmem są, ogólnie biorąc, oparte na doświadczeniu. W tym wypadku wielokrotne zakupy lub oznakowanie towaru zmniejszają brak symetrii informacyjnej. Rynkowe niepowodzenia dotyczące takich cech, jak zdrowotność i jakość żywności, pochodzą z niedostatecznej wymiany (tj. asymetrii) informacji między kupującymi i sprzedającymi; wszystkie czynniki ryzyka związanego z żywnością należą zdecydowanie do kategorii doświadczenia i zaufania [15].

Czynnik zaufania do towarów żywnościowych stanowi zatem klasyczny przypadek dla regulacji. Natomiast bardziej otwarta jest kwestia, czy ryzyko konsumenta powinno być brane pod uwagę przy ustalaniu krajowych standardów zdrowej żywności, zwłaszcza wówczas, gdy opinie ekspertów i poglądy konsumentów różnią się [14]. W licznych wypadkach poglądy konsumentów nie są oparte na danych naukowych. Fakt, iż konsumenci nie dostrzegają ryzyka, na które są narażeni, jest dobrze znany i udokumentowany. Istnieje bowiem przy szacowaniu prawdopodobieństwa wysokiego ryzyka systematyczna skłonność do jego niedoszacowania, zaś w odniesieniu do niskiego ryzyka — do jego przeszacowywania. Jeśli chodzi o ludzkie oceny, to jest znane powszechnie, że ludzie bardzo różnie (i niewłaściwie) oceniają fakty wyróżniające się lub godne zapamiętania, nawet jeśli dysponują lepszymi środkami informacji [14]. Co więcej, jeśli ludzie raz przyjęli już zdecydowane hipotezy, to często nie wykazują zainteresowania nowymi informacjami, jeśli te są sprzeczne z ich hipotezami [23]. Ta skłonność do wiary, uporu i stanowczości sugeruje, iż jeśli ludzie są „zarażeni” sensacyjnymi doniesieniami mediów, to może się okazać bardzo trudne nakłonienie ich do zmiany poglądów niezależnie od tego, jak wiele by im przedstawić naukowych dowodów, a które oni są skłonni nawet uważać za mętne i nudne.

Ważne jest również i to, że rośnie liczba konsumentów, którzy przejmują się możliwymi negatywnymi skutkami ich decyzji dla zasobów naturalnych i dla środowiska w innych krajach. Konsumenci są również uczuleni na import towarów, których oni nie akceptują z powodów kulturalnych lub religijnych. Cechy etyczne i środowiskowe zwykle nie dają się zweryfikować, gdyż odnoszą się one do historii produktu i metody jego wytwarzania; jest to tzw. problem procesu i metody produkcji (process and method of production PMP). To zaś oznacza, że PMP zamienia się w cechę opartą na wierze i zaufaniu.

Do jakiego stopnia należy brać pod uwagę powyższe rozważania przy ograniczeniach handlowych? Można przytoczyć wiele argumentów przemawiających za uznaniem wartości etycznych i kulturalnych za podstawę restrykcji handlowych. Handel jest jednym z najbardziej efektywnych środków, za pomocą których kraje mogą realizować swe przekonania dotyczące praw człowieka lub ochrony zasobów naturalnych i zagrożonych gatunków. Społecznie uświadomieni konsumenci mogą uważać za trudne do zrozumienia, dlaczego reguły handlu międzynarodowego tego nie dopuszczają. A więc ignorowanie wartości wyznawanych przez konsumentów może prowadzić do utraty ich poparcia dla procesu liberalizacji handlu [7].

Jednak uwzględnianie poglądów etycznych lub moralnych mogłoby spowodować w zasadzie nieograniczoną ilość odstępstw w dziedzinie handlu [7]. Co więcej, poglądy konsumentów na temat metod produkcji towarów importowanych są często używane przez grupy nacisku działające tylko we własnym interesie. Na przykład, czy poglądy wyrażane przez robotników z USA na temat warunków pracy w Meksyku są naprawdę wyrazem solidarności międzynarodowej? Ponadto ograniczenia handlowe są często bardzo nieskutecznym środkiem w odniesieniu do kształtowania tych poglądów. Rozważmy następujący bardzo szeroko rozpowszechniony wypadek: czy zakaz zakupu towarów produkowanych przez pracujące dzieci rozwiąże problem pracy tych dzieci? Najprawdopodobniej pozbawienie tych dzieci pracy uczyniłoby je jeszcze biedniejszymi. Dzieci nie są biedne dlatego, że pracują zawodowo, one pracują, ponieważ są biedne.

Oznakowanie towarów i informacja dla konsumenta stanowią wyraz polityki zwykle uważany za alternatywę preferowaną zamiast przepisów i regulacji, a to dlatego, że są one tańsze i pozostawiają wybór konsumentowi, a ponadto nie tworzą barier handlowych. Jednak oznakowanie towarów nie jest rozwiązaniem wystarczającym, gdyż konsumenci interesują się nie tylko spożywanymi produktami, lecz również procesami i metodami produkcji (PMP) towarów dostępnych na rynku. Wydaje się, że na problematykę konsumpcji, i to raczej zbiorowej, a nie indywidualnej, można oddziaływać poprzez regulacje [18]. Przykład genetycznie zmodyfikowanych organizmów bardzo dobrze ilustruje tę sytuację. Wielu konsumentów, którzy takich organizmów nie akceptują, w wypadku konsumowania takich produktów nie obawia się ich ujemnego wpływu na stan zdrowia. Ludzie raczej niepokoją się, że rośliny odporne na herbicydy mogą skrzyżować się z blisko nich rosnącymi dzikimi odmianami lub że ich odporność na szkodniki może sprzyjać rozwojowi szkodników odpornych na toksyny itp. Stąd oznaczanie produktów bazujących na genetycznie zmodyfikowanych organizmach nie oddziałuje na ww. problematykę. Co więcej, przy oznakowaniu towaru rodzi się pytanie co do ilości informacji na etykiecie, którą konsumenci byliby w stanie wykorzystać w użyteczny sposób.

Powstający tu problem teoretyczny jest następujący: co jest właściwym źródłem przewag komparatywnych? Jakie kryteria należy dobierać przy ocenie tego, co stanowi barierę techniczną w handlu? Baldwin sugeruje, że bariery pozataryfowe należy

zdefiniować jako taką politykę, która zmniejsza potencjalny dochód światowy. Mahé [17] zaproponował włączenie do tej definicji efektów pozahandlowych. Ponadto Mahé sugeruje, by za bariery pozataryfowe uznać takie środki, których wyeliminowanie powodowałoby powstanie w niektórych krajach strat dochodów wyższych od wzrostu dochodów w innych krajach. Ta definicja jest zgodna zarówno z teorią ekonomii, jak i z poglądem o użyteczności analizy „koszt-efekt” do oceny omawianego zagadnienia [7]. Jednak z punktu widzenia sprawiedliwości, implikacje w tym zakresie są w wysokim stopniu dyskusyjne. Definicja ta mogłaby bowiem usprawiedliwiać restrykcje importu (i to z każdego powodu, łącznie ze złe przez konsumentów rozumianym ryzykiem oraz fałszywymi ich poglądami na temat związków przyczynowych). Zakładając, że wzrost dochodów w kraju bogatym jest dostatecznie wysoki, powodowałoby to straty w kraju biednym. Wyrażając odmienny pogląd, można by stwierdzić, że produkty wytwarzane w normalnych społecznych warunkach pracy i przy zachowaniu przepisów uchwalonych demokratycznie w kraju eksportującym powinny mieć swobodny dostęp do innych rynków. Zapewne problem ten nadal będzie przedmiotem dyskusji w przyszłości.

3.2. Zdrowotność żywności i *acquis communautaire*

Rozszerzenie *acquis communautaire* na nowe kraje członkowskie rodzi podobną grupę problemów. *Acquis* określa prawa i obowiązki, jakie dla członków UE wynikają z prawa unijnego. Kandydaci na członków przedstawiają — poprzez *acquis* — sztywną ofertę „do przyjęcia lub do odrzucenia”. Zastosowanie wszystkich wymagań wobec kandydujących krajów z Europy Wschodniej najprawdopodobniej stworzyłoby wiele trudności. *Acquis* powstało bowiem na bazie gospodarek znajdujących się na wysokim poziomie rozwoju ekonomicznego. Agenda 2000 odzwierciedla wartości i obawy przed ryzykiem ze strony obecnych, bardziej bogatych członków UE. Jest możliwe określenie dla każdego kraju optymalnych standardów jakościowych, biorąc pod uwagę zależności pomiędzy kosztem i zapotrzebowaniem na jakość. Zależą one od gotowości konsumentów do ponoszenia opłat i nie ma żadnego racjonalnego powodu, dla którego taki optymalny standard miałby być taki sam dla wszystkich krajów [9, 2]. Różne gusty, różne dochody i różna gotowość do ponoszenia opłat (kosztów) mogą prowadzić do zróżnicowanych rozwiązań i regulacji. W związku z tym narzucanie wyższych standardów od tych, które kraje Europy Środkowo-Wschodniej chciałyby same wybrać, mogłoby powodować powstawanie uszczerbku dla dochodów. Jednak trudno jest na rynku UE sprzedać towary, jeśli standardy unijne nie zostały narzucone. Niepowodzenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej, polegające na niskim wykorzystaniu kwot towarowych przyznanych Umowami o Stowarzyszeniu, są wyraźnym tego potwierdzeniem. W perspektywie wieloletniej przyjęcie jakościowych standardów żywnościowych UE będzie odpowiadało najlepszym długofalowym interesom krajów Europy Środkowo-Wschodniej, gdyż przyczyni się do powstania pozytywnego

„image” ich krajowych produktów. Natomiast rozwiązania dotyczące krótkiego czasu nie są całkowicie jasne, zwłaszcza powstaje pytanie, czy produkcja przeznaczona dla lokalnej konsumpcji musi odpowiadać standardom Unii. Tak więc widzimy, że kwestia, czy zasady polityki i gospodarki poszczególnych rynków powinny być kompatybilne (z Unią), z dopuszczeniem jednak — w stosunku do krajów Europy Środkowo-Wschodniej — odstępstw od procesów regulacyjnych, jest jednym z centralnych problemów związanych z rozszerzeniem UE [29].

Można by twierdzić, że dla funkcjonowania pojedynczego rynku dostosowanie do przepisów regulacyjnych Unii nie jest niezbędne i że zbyt wczesne dostosowanie mogłoby zaszkodzić konkurencyjności krajów Europy Środkowo-Wschodniej [29]. Ponadto różne lobbies reprezentujące interesy producentów z UE mogłyby — w sposób agresywny — wpływać na podejmowanie decyzji dotyczących zastosowania wspólnych standardów, a także manipulować problemami społecznymi i środowiskowymi, powstającymi w związku z handlem zagranicznym.

4. Dopłaty bezpośrednie: implikacje dla Światowej Organizacji Handlu (WTO) i dla rozszerzenia Unii

Dopłaty bezpośrednie, które są wypłacane jako kompensata za niższe ceny (dawniej zwane dopłatami kompensacyjnymi), niewątpliwie będą odgrywały ważną rolę w czasie najbliższych negocjacji WTO. Główny problem będzie polegać na tym, czy dopłaty bezpośrednie mogą być traktowane rozłącznie. Stale dopłaty do 1 hektara, oparte na wysokości plonów z przeszłości, w mniejszym stopniu oddziałują na poziom produkcji niż wsparcie cenowe (dopłaty do cen), ponieważ można oczekiwać, że np. zastosowanie takich środków, jak nawozy sztuczne, będzie niższe. Tak długo, jak dla otrzymania ww. dopłat wymagane jest zaangażowanie się w działalność rolniczą, mogą te dopłaty mieć wpływ na produkcję. Może to nastąpić w wypadku takiej produkcji, która byłaby nierentowna, gdyby nie było dopłat bezpośrednich. Ta sytuacja, z kolei, będzie zależeć od poziomu kosztów, plonów itp. W wypadku ziem marginalnych w Szwecji, dopłaty bezpośrednie mają decydujący wpływ na produkcję wówczas, gdy uprawa ziemi jest (w danej sytuacji) pożądana. Przy braku takiego wymogu produkcja stosownych towarów mogłaby ulec znacznemu zmniejszeniu. Gdyby dopuszczono wyłączenie ziemi spod uprawy w 100%, to w Szwecji areal ziem dobrowolnie wyłączonych z produkcji uległby ponadtrzykrotnemu zwiększeniu [21]. Podobną tendencję zaobserwowano w Niemczech; kalkulacje wykonane za pomocą modelu RAUMIS wykazują, że gdyby zezwolono na większy zakres wyłączeń ziemi z produkcji, to ich atrakcyjność znacznie by wzrosła [13]. Powyższe wyniki uzyskano za pomocą modeli, w których zakładano, że wyłączenie ziemi z produkcji ma charakter endogeniczny, a poziom produkcji jest regionalnie zróżnicowany. Interesująca

byłaby odpowiedź na pytanie, czy ww. wyniki mogą się również odnosić i do innych krajów.

Bezpośrednie dopłaty w USA (tzw. Production Flexibility Contracts = PFCs) są uznawane przez Światową Organizację Handlu jako środki jeszcze niesprawdzone. Porównania dopłat PFCs i bezpośrednich dopłat w Unii Europejskiej, wykonane dla warunków szwedzkich [21] przy założeniu, iż dopuszcza się wyłączenie z produkcji 100% ziem, wskazały, iż — w zależności od warunków — dopłaty wg PFCs mogą bardziej sprzyjać wzrostowi produkcji. Gdyby dopłaty bezpośrednie były rozdzielane według arealu ziemi i gdyby istniał wymóg jej uprawy, różnica między podstawową wersją Agendy 2000 i PFCs byłaby bardzo mała. Przy zezwoleniu na stuprocentowe wyłączenie ziemi z produkcji, dopłaty w UE byłyby mniej związane z produkcją niż dopłaty PFCs w USA. Przeniesienie zasad polityki rolnej USA do warunków Unii Europejskiej nie jest jednak sprawą prostą. Stąd wydaje się niezbędne podjęcie szerszych badań tego problemu, gdyż stosunkowe zalety systemów dopłat stosowanych w Europie i w USA zapewne będą dokładnie badane podczas najbliższej rundy negocjacji.

Zgodna na całkowite (w 100%) wyłączenie ziem z produkcji — jak to wykazuje powyższa analiza — mogłaby zamienić dopłaty bezpośrednie w dopłaty rzeczywiście oderwane od produkcji. Wywołuje to znów wiele kwestii. **Po pierwsze:** czy politycy rolni mogliby wiarygodnie popierać taki system wypłat? Wszystkie uzasadnienia polityki rolnej odnoszą się do produkcji, wartości środowiska, zatrudnienia, rozwoju obszarów wiejskich oraz ich zalet. Tak więc, oderwanie systemu dopłat od produkcji zagraża słuszności tej polityki. Rolnicy mogą bowiem nie ufać, że społeczeństwo będzie rozszerzać ich finansowe wspieranie, jeśli oni wstrzymują produkcję, zwłaszcza gdy oni (rolnicy) nie są biedniejsi niż inne grupy społeczne. **Po drugie:** czy dopłaty bezpośrednie są pożądane? W zaleceniu, by dopłaty oderwać od ich związku z produkcją, jest zawarte *implicite* założenie o specyfice rolnictwa, która wymaga wspierania dochodów rolników raczej środkami związanymi z sektorem rolnym niż z pomocą socjalną skierowaną do poszczególnych jednostek. Czy takie rozumienie specyfiki rolnictwa może być nadal uznawane za słuszne?

Stan, w którym rolnicy osiągają większość swoich dochodów z tytułu różnego rodzaju dopłat bezpośrednich, stwarza całkowicie nową sytuację. Powstaje tu wiele problemów badawczych. Czy jest wystarczająca nasza wiedza o zachowaniach rolników w takich warunkach? Jak rolnicy będą reagować na zróżnicowanie dopłat za poszczególne wskaźniki? Często twierdzi się, że niższe wsparcie cenowe zwiększy rynkową orientację rolników. To jednak niekoniecznie będzie miało miejsce, zwłaszcza wówczas, gdy dochód ze sprzedaży produktów stanowi tylko nieznaczną część dochodu całkowitego, reszta (dochodów) zaś pochodzi z różnego rodzaju dopłat bezpośrednich. W Szwecji przemysł spożywczy (rzeźnie) już rozpoczął zgłaszanie swego zainteresowania jakością kupowanego żywca rzeźnego. Czy rolnicy będą się starać produkować żywiec rzeźny wysokiej jakości, skoro dochód z tej produkcji stanowi tylko

bardzo nieznaczną część ich całkowitego dochodu? Czy w tych okolicznościach elastyczność na zmiany cen żywności nie okaże się bardzo niska?

Ostatnie rozszerzenia Unii spowodowały wprowadzenie nowych zastosowań już istniejących instrumentów oraz dokonanie ich poprawek na rzecz nowych członków. Natomiast w stosunku do dotychczasowych członków Wspólna Polityka Rolna niewiele się zmieniła. Jest problemem dyskusyjnym, czy takie samo podejście będzie mogło być zastosowane przy kolejnym rozszerzeniu Unii. Jaką rolę powinna odgrywać Wspólna Polityka Rolna w procesie integracji europejskiej? Czy powinniśmy nastawiać się na jeszcze ściślejszą integrację, jak to zakładano w traktatach unijnych, czy też powinniśmy cofnąć się w niektórych dziedzinach, zwłaszcza w tych, w których korzyści wspólnej polityki są niższe od ponoszonych kosztów?

Nowe priorytety, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska i rozwoju obszarów wiejskich, w szybkim tempie zyskują na znaczeniu. Dopłaty bezpośrednie zastąpiły system wspierania cen niektórych produktów. Te zmiany priorytetów i instrumentów wywierają zasadniczy wpływ na podejmowane uzasadnienia wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa. Powyżej, w rozdz. 1, przedstawione zostały argumenty na rzecz wspólnego podejścia w kwestii polityki rolnej i środowiskowej. Ten sam problem może być podniesiony również w stosunku do dopłat bezpośrednich. Zwłaszcza w odniesieniu do tych dopłat uzasadnienie dla wspólnej polityki jest słabe. Dopłaty bezpośrednie wprowadzono bowiem, by zastąpić nimi wsparcie cenowe, którego celem było dążenie do zapewnienia rolnikom odpowiednich dochodów. Można twierdzić, że takie dopłaty wchodzi w skład polityki socjalnej, zwłaszcza jeśli istnieją żądania stosowania dopłat niezwiązanych z produkcją. W UE nie ma wspólnej polityki socjalnej. Przykłady stosowania wspólnej polityki socjalnej są nieliczne [9]. Jeszcze mniej liczne są przykłady stosowania wspólnej polityki socjalnej w odniesieniu do jednego sektora gospodarki.

Dopłaty bezpośrednie wydają się stanowić bardzo kontrowersyjny problem w negocjacjach akcesyjnych. Oczekuje się, że w końcu 2006 roku dopłaty te będą wynosić 3/4 budżetu rolnego UE (jeśli propozycje zawarte w Agendzie 2000 będą w pełni zrealizowane). Ponadto, w związku z niskim poziomem cen, który powstanie w wyniku reformy, dopłaty bezpośrednie będą bardziej istotne niż przed reformą i będą zatem nadal przeszkadzać w konkurencji pomiędzy otrzymującymi te dopłaty i tymi, którzy tych dopłat nie otrzymują.

W odniesieniu do dopłat bezpośrednich, w kontekście porozumienia o rozszerzeniu UE, możliwe są trzy główne opcje. Dwie opcje (oczywiste) to system bez dopłat lub z pełnymi dopłatami, zarówno na szczeblu Komisji, jak i krajów członkowskich. Trzecia opcja stanowiłaby kompromis pociągający za sobą większe zaufanie dla subdyktarności oraz decentralizacji [24].

W zakresie porównań opcji, polegającej na pełnych dopłatach, z opcją bez dopłat przedstawione były wyniki szerokich badań [3, 11]. We wnioskach wynikających z tych badań stwierdza się, że pełne dopłaty prawdopodobnie przyczyniłyby się do ob-

nizienia dochodu narodowego UE. Ogólny poziom zawartych transferów jest po prostu zbyt szeroki, by móc stanowić wzajemnie korzystne rozwiązanie zarówno dla obecnych członków UE, jak i dla krajów kandydujących. Ponadto, niezgodność tej opcji z zaleceniami WTO, gdyby Agenda 2000 została zrealizowana, zagrażałaby najbliższej rundzie negocjacji handlowych. Natomiast opcja bez dopłat byłaby rozwiązaniem niestabilnym i dyskryminującym. Odmowa dopłat bezpośrednich dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej mogłaby nawet podminować zasadnicze podstawy Wspólnej Polityki Rolnej obecnych członków UE. Wspólna polityka wspierania dochodów rolników nie może być wiarygodna, jeśli wykluczono by z niej najbiedniejszych rolników.

Znacznie mniej badań przeprowadzono na temat zaprogramowania stosownych kompromisowych rozwiązań w związku z rozszerzeniem Unii. To powinno więc być ważnym zadaniem i wyzwaniem dla ekonomistów rolnych. Kompromis taki powinien umożliwiać większą elastyczność oraz opierać się na zasadzie subsydiarności. Jednak nie jest łatwą sprawą pogodzenie bardziej zdecentralizowanego podejścia z potrzebą uniknięcia zakłóceń w konkurencyjności.

5. Rola ekonomistów rolnych

5.1. Tematyka badawcza

W licznych zidentyfikowanych badaniach uwaga była kierowana na konsumentów, podatników lub na całe społeczeństwo i jego gotowość do ponoszenia opłat, jego poglądy na temat zdrowotności żywności itp. To powoduje, iż w tematyce badań ekonomiki rolnictwa rodzi się nowa orientacja, podczas gdy dotychczas ekonomika rolnictwa tradycyjnie zajmowała się rolnikami i ich zachowaniami. Ponadto wiele z tych nowych kwestii staje się przedmiotem zainteresowania również ze strony ekonomiki środowiska i ogólnej ekonomiki (stosowanej). Jako ekonomiści, powinniśmy z radością powitać tę konkurencyjność. Czy my dysponujemy przewagami komparatywnymi, aby kontynuować badania w tych dziedzinach? Uważam, że tak jest. Dobra znajomość teorii i metodologii jest, oczywiście, absolutnie niezbędnym warunkiem wstępnym do tego, by móc konkurować w tej dziedzinie, lecz istniejąca tradycja badań stosowanych przy zachowaniu współpracy nauk ekonomicznych, biologicznych i technicznych, która od wielu lat charakteryzuje ekonomistów rolnych, powinna zapewnić nam sukces i w tych nowych dziedzinach.

5.2. Doradztwo dla polityki

Powyżej przedstawiłam szereg tematów badawczych, których wyniki mogłyby przyczynić się do zaprojektowania efektywnej polityki rolnej. Jest to, oczywiście,

optymistyczny, a według niektórych nawet może naiwny pogląd co do roli ekonomistów rolnictwa w procesie opracowywania polityki rolnej. Nawet ci z nas, którzy nie w pełni wyznają pogląd, że polityka państwowa jest ustalana wyłącznie przez polityków interesujących się tylko swymi sprawami i tylko tym, by byli ponownie wybrani, zgadzają się z tym, że ograniczenia polityczne są rzeczywistością, której ignorować nie należy. Czy ekonomiści powinni zajmować się programowaniem stosownych kompromisów, biorąc pod uwagę zarówno względy polityczne, jak i ekonomiczne? Brzmi to bardzo kusząco. Niektórzy ekonomiści sugerowali nawet, że problemy polityczne winny być rozwiązywane poprzez łączną optymalizację problemów politycznych i ekonomicznych. Jest problemem znacznej frustracji to, że proponuje się tzw. pierwsze lepsze rozwiązania, które nigdy i tak nie będą zrealizowane, ponieważ mogą być zablokowane przez tych, którzy przy nich stracą.

Mój kolega, ekonomista, zajmujący się problemami ogólnymi, powiedział, że przysłuchiwanie się debacie na temat polityki rolnej przypomina oglądanie wykonania „Jeziora Łabędziego” w operze. Przebieg wydarzeń nie jest tu istotny. Każdy wie, co nastąpi. Interesujące jest tylko, czy i jak dobrze tancerki wykonują swoje piruety. Stąd może wydawać się racjonalne oczekiwanie politycznie akceptowanych ulepszeń, nawet jeśli one polegać będą na rozwiązaniach drugo- czy trzeciorzędnych.

Jakby nie wydawała się być kusząca, opcja ta, mimo wszystko, może zmienić się w chwiejną równię pochyłą. Realizm polityczny każe bowiem zakładać, że interesy pewnych grup są bardziej doceniane niż innych, i to niekoniecznie dlatego, że popierane grupy zasługują na więcej, lecz ponieważ grupy te potrafią lepiej przedstawić swoje potrzeby lub mają lepszy dostęp do procesu decyzyjnego. W związku z tym, tak badacz, jak i doradca, który zajmuje się rozważaniami politycznymi, jednocześnie wyraża osąd wartościujący określone alternatywy. Można to zakwestionować, ponieważ rzadko zdarza się, żeby lobbying był tworzony przez grupy najsłabsze. Dlatego zalecane jest tu ostrożne podejście. Dla ekonomistów rolnych właściwym długoterminowym rozwiązaniem byłoby wpływanie na strukturę instytucjonalną w taki sposób, by zapewnić bardziej zrównoważony dostęp do niej dla uczestników spoza rolniczego lobby. Na jakich materiałach naukowych powinniśmy opierać nasze doradztwo dla polityki?

Chociaż wykorzystywanie w tym celu ostatnich „nowości”, wynikających z badań, mogłoby być kuszące, to jednak, jak to mądrze często powtarzał Assar Lindbeck, doradztwo dla polityki należy opierać na istniejących zasobach wiedzy, a nie na powstających prądach (tj. nie na ostatnich nowościach), choćby mogły się one wydawać najbardziej fascynującymi.

-
- [1] Anderson K. 1998. Domestic agricultural policy objectives and trade liberalisation: synergies and trade-offs. OECD Workshop on Emerging Trade Issues, Paris.
- [2] Antle J.M. 1995. Choice and Efficiency in Food Safety Policy. Washington, DC: AIE Press, American Enterprise Institute.
- [3] Banse M., Munch W., Tangermann S. 1999. Union Accession for Central and Eastern European Agricultural Markets, Trade, The Implications of European Government Budgets and the Macroeconomy. W: Jason G. Hartell i Johan F.M. Swinnen (eds), Agriculture and East-West European Integration. Aldershot: Ashgate (in press).
- [4] Barro R., Sala-i-Martin X. 1992. Convergence. *Journal of Political Economy* 100: 223–251.
- [5] Blanc M. 1997. Rurality: approaches and concepts, 1997. 48th EAAE Seminar, ENSEAD, Dijon, 21–22 March 1997.
- [6] Brouwer R., Slangen L. 1998. Contingent valuation of the public benefits of agricultural wildlife management: the case of Dutch peat meadow land. *European Review of Agricultural Economics* 25: 53–72.
- [7] Bureau J.-C. 1998. Food Safety and Quality Issues: Trade Considerations. Committee for Agriculture. Paris: OECD.
- [8] Caswell J.A, Mojduszka E.M. 1996. Using information labelling to influence the market for quality in food products. *American Journal of Agricultural Economics* 78: 1248–1253.
- [9] CEPR 1993. Making Sense of Subsidiarity. MEI 5 (Monitoring European Integration No. 5). London: Centre for European Policy Research.
- [10] Diamond P., Hausmann J. 1994. Contingent valuation: is some numbers better than no numbers? *Journal of Economic Perspectives* 8(4): 45–64.
- [11] Frandsen S.E., Jensen H.G., Vanzetti D.M. 1998. Expanding 'Fortress Europe': Implication of European Enlargement for Non-member Regions. Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics Working Paper 12/1998. Copenhagen.
- [12] Gardner M.B., Shogren J. 1998. Economics of endangered species. *Journal of Economic Perspectives* 12(3): 3–20.
- [13] Henrichsmeyer W., Löhe W. 1998. Impact analyses of the Agenda 2000 proposals for CAP reform. Simulations with the SPEL/EU-MFSS and the RAUMIS model systems. Comments and additional considerations. Bonn: Institute for Agricultural Policy, University of Bonn.
- [14] Henson S. 1998. Regulation of the trade effects of national food safety standards: discussion of some issues. OECD Workshop on Emerging Trade Issues, Paris.
- [15] Henson S., Traill B. 1993. The demand for food safety. Market imperfections and the role of government. *Food Policy* 18: 152–162.
- [16] Lehmann B. 1998. Domestic objectives in agricultural policies and liberalisation. OECD Workshop on Emerging Trade Issues, Paris.
- [17] Mahé L.P. 1997. Environmental and quality standards in the WTO: new protectionism in agricultural trade? An European perspective. *European Review of Agricultural Economics* 24(3–4): 480–503.

- [18] Mahé L.P., Ortalo-Magne F. 1998. International co-operation and the regulation of food quality and safety attributes. OECD Workshop on Emerging Trade Issues, Paris.
- [19] Martin P. 1997. Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? London: Centre for European Policy Research.
- [20] Metrick A., Weitzman M. 1998. Conflicts and choices in biodiversity preservation. *Journal of Economic Perspectives* 12(3): 21–34.
- [21] Ministry of Agriculture, Sweden 1998. Agenda 2000 and Swedish Agriculture-Some Consequences. Departmental Series 1998: 70.
- [22] Quigley J.M. 1998. Urban diversity and economic growth. *Journal of Economic Perspectives* 12: 127–138.
- [23] Rabin M. 1998. Psychology and economics. *Journal of Economic Literature* 36: 11–46.
- [24] Rabinowicz E. 1999. Next enlargement and the future of the CAP. *International Politics* 33(3) (in press).
- [25] Sala-i-Martin X. 1996. Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review* 40: 1325–1352.
- [26] Saraceno E. 1996. Jobs, equal opportunities and entrepreneurship in rural areas. Cork Conference on Rural Development, November 1996.
- [27] Sen A. 1981. Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press.
- [28] Slangen L. 1997. How to organise nature production by farmers. *European Review of Agricultural Economics* 24(3–4): 508–529.
- [29] Smith A., Holmes P., Sedelmeir U., Smith A., Wallace H., Young A. 1996. The European Union and the Central and Eastern Europe: Pre-accession Strategies. Sussex European Institute Paper 15. Brighton: University of Sussex.
- [30] Thompson R. 1998. Public policy for sustainable agriculture and rural equity. *Food Policy* 23(1): 1–7.
- [31] von Urrf W. 1996. Integrated rural development: realizing the concept. Cork Conference on Rural Development, November 1996.
- [32] Winters L.A. 1988. The so-called 'non-economic' objectives of agricultural support. *OECD Economic Studies* 13: 237–266.

Redesigning the CAP to meet the challenges of EU enlargement and the WTO: what can agricultural economic research contribute?

Key words: CAP, domestic or national policies, EU enlargement, WTO negotiations, non-tariff barriers to trade, direct and compensation payments, agricultural economic research

Summary

Two major events will be shaping discussion on agricultural policy matters during the coming years: the EU enlargement and WTO negotiations.

In response to these challenges some underlying theoretical issues have been presented for which agricultural economic research could contribute to the discourse on the design of an efficient and equitable policy.

The addressed topics are:

- domestic or national policies and distortion of competition,
- non-tariff barriers to trade,
- status of compensation payments.

The basic principles of domestic/national policies and problems of food security, environmental benefits and rural development have been presented.

The non-trade concerns, food safety, trade issues and the *acquis communautaire* have been discussed. The non-trade concerns should be addressed by non-trade measures, or these measures should be designed in a non-distorting way.

Direct payments will undoubtedly play an important role in the next WTO negotiations. Denying direct payments to the CEECs would eventually undermine the very foundation of the CAP for the incumbents. A common policy of supporting farm incomes cannot be credible if the poorest farmers are excluded.

Taking into account the EU enlargement and WTO negotiations the role of agricultural economists will relate to a new orientation of the research agenda and policy advising.

*Adres do korespondencji:
prof. dr Ewa Rabinowicz
Swedish University of Agricultural Sciences
Department of Economics
Box 48 230 53
Alnarp, Sweden
e-mail: ewa.rabinowicz@ekon.slu.se*