

Aldona Zawojcka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

EKONOMIA POLITYCZNA PROCESU INTEGRACJI POLSKIEGO ROLNICTWA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

*Ekonomiści muszą nie tylko znać własne modele ekonomiczne,
ale również rozumieć politykę, interesy, konflikty, pasje
– istotę życia zbiorowego.*

*Na krótką metę można dokonywać zmian poprzez dekrety,
ale by spowodować ich działanie trzeba budować koalicje
i zainteresować nimi ludzi. Trzeba być politykiem.*

A. Foxley, minister finansów Chile (Williamson, Haggard 1994)

1. Wstęp

Przedmiotem artykułu jest oddziaływanie sił społecznych i politycznych na proces integracji polskiego rolnictwa ze wspólną polityką rolną (WPR) Unii Europejskiej. Autorka stawia pytanie o konsolidację procesu integracji, rozumianą jako stan, w którym proces ten ma nieodwracalny charakter. Wynika on z tego, że duża część społeczeństwa (głównie rolnicy) uznaje reguły integracji europejskiej w obszarze rolnictwa za obowiązujące i prawomocne, przynoszące prywatne korzyści oraz z tego, że w razie niepowodzenia społeczeństwo nie stara się zmienić reguł, ale próbują się do nich dostosować.

2. Metodologia

Analizę przeprowadzono w konceptualnych ramach współczesnej ekonomii politycznej. Ekonomia polityczna prezentowana przez klasyków była nauką o czynnikach pomnażających bogactwo narodowe. Dziś (zbyt) ogólnie definiuje się ją jako badanie interakcji między ekonomią i polityką. Ekonomia poszukuje optymalnego zastosowania ograniczonych zasobów, ekonomia polityczna zaś wychodzi od doświadczania rzadkości; zajmuje się problemem ekonomicznej efektywności i polityczną istotą procesu decyzyjnego. Bada, w jaki sposób polityka wpływa na

decyzje ekonomiczne podejmowane przez społeczeństwo – nie tylko przez kraje, ale także przez przedsiębiorstwa, grupy społeczne czy inne organizacje (Drazen 2001, s. 5). Przez pojęcie polityki rozumieć należy zarówno naukę o sile i władzy, jak też realizację siły i władzy. Siłą jest zdolność osoby lub grupy osób do uzyskania pożądanego przez siebie wyników; władza zaś to narzucanie i egzekwowanie decyzji, czyli wpływanie na innych ludzi, tak by w celu osiągnięcia określonych wyników zachowywali się w sposób oczekiwany i pożądanym. Lindblom definiuje politykę jako walkę o władzę: „W zagmatwanym procesie zwanym polityką, ludzie, którzy chcą władzy, walczą by ją zdobyć, podczas gdy inni próbują kontrolować tych, którzy władzę posiadają” (Lindblom 1977, s. 119). Problemy siły i władzy są ze sobą związane jedynie wtedy, gdy występuje heterogeniczność, czyli konflikt interesów między podmiotami ekonomicznymi w społeczeństwie. W związku z tym, politykę można rozważać jako studiowanie mechanizmów podejmowania zbiorowych wyborów, ekonomię polityczną zaś – jako studiowanie wpływu polityki na wyniki ekonomiczne. Pozytywna ekonomia polityczna najpierw obserwuje politykę w praktyce, z reguły odkrywa, że nie jest ona „polityką optymalną”. Politykę optymalną wyznacza się przy danych ograniczeniach technicznych i informacyjnych, z pominięciem ograniczeń politycznych. Te ostatnie dotyczą ograniczeń spowodowanych konfliktem interesów i wymagają dokonania zbiorowych wyborów w ich obliczu. Właśnie te ograniczenia polityczne stanowią przedmiot zainteresowania ekonomii politycznej, która szuka wyjaśnień dokonywania wyboru takiej polityki (a więc i wyników ekonomicznych), która odchyła się od „polityki optymalnej” (a tym samym od jej wyników ekonomicznych). Normatywna ekonomia polityczna daje odpowiedź na pytanie, w jaki sposób społeczeństwo mogłoby najlepiej osiągnąć określone cele ekonomiczne przy ograniczeniach politycznych (Drazen 2001).

W niniejszej pracy, na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz wyników opinii publicznej (zarówno oficjalnych, jak też zawartych w artykułach prasowych), zaprezentuję uzasadnienie *a priori* tezy stanowiącej, że mimo nieefektywności ekonomicznej, powodowanej m.in. redystrybucją, następuje konsolidacja integracji polskiego rolnictwa z UE.

3. WPR – egemplifikacja niedoskonałości rynków i rządu

Według interwencjonistycznych ideałów, obowiązkiem rządu jest wspomagać, subwencjonować specjalne grupy i dawać im przywileje (Mises 1992). WPR jest przykładem takiego ideału. Zasady funkcjonowania rolnictwa w UE daleko odbiegają od neoliberalnego porządku; oprócz niedoskonałości rynków rolnych uwiadamia się niedoskonałość państwa (rządu) w ich regulowaniu. Mechanizmy „do czyszczenia” gospodarki z nieefektywnych ekonomicznie gospodarstw rolnych są słabe. W literaturze przedmiotu – z jednej strony – znajduje się wiele powodów przemawiających przeciw obecnemu systemowi wsparcia rolnictwa na szczeblu UE, z drugiej zaś – są też takie, które ostatecznie decydują o istnieniu WPR w dzi-

siejszej formie. Do podstawowych ułomności obecnego systemu wspierania rolnictwa w UE należą:

1. **Nieefektywność i nadwyżki.** Interwencyjne ceny rolne powodują, że wielkość wytwarzanej produkcji przewyższa poziom ekonomicznie i społecznie efektywny; decyzje produkcyjne są uzależnione od wysokości dotacji rolnych, co w sumie prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów; interwencje rynkowe zniekształcają również efektywne ekonomicznie wzorce konsumpcji prywatnej.
2. **Ubytek efektywności alokacyjnej¹.** WPR jest postrzegana przez dużą część społeczeństwa jako zawodna w oferowaniu tego, czego ono oczekuje od rolnictwa, tj. bezpiecznej żywności, zdrowia zwierząt i zachowania specyfiki środowiska wiejskiego.
3. **Koszty budżetowe.** Ogromne wydatki budżetowe na WPR (ok. 46% budżetu UE) wiążą się z wysokim kosztem alternatywnym w formie zasobów finansowych, które alternatywnie można przeznaczyć na inne cele np. na pomoc regionalną i strukturalną.
4. **Oszustwa i niesprawność rządu.** Koszty WPR powiększają straty powodowane przez oszustwa w systemie udzielania wsparcia, a także przez rosnące wydatki na administrację i kontrolę systemu. Dążenie lobby farmerów do realizacji własnych interesów oraz ich znaczny wpływ na decyzje polityczne blokują reformy polityki rolnej. WPR jest zawodna w kierowaniu pomocy finansowej do rolników, którzy potrzebują jej najbardziej, a znaczna jej część trafia do niezamierzonych adresatów.
5. **Niska efektywność transferów pieniężnych.** OECD szacuje, że rolnicy są beneficjentami nie więcej niż połowy transferów pieniężnych od podatników i konsumentów, które przeznaczone są na wsparcie cenowe rolnictwa (*Agricultural...* 2002, s. 4; *Agricultural...* 2003, s. 3). Znaczna część przychodów z tytułu wsparcia cenowego oraz płatności bezpośrednich trafia do dostawców środków produkcji dla rolnictwa bądź kapitalizuje się w wartości (cenie) ziemi.
6. **Pomniejszenie dobrobytu konsumentów.** Wsparcie rolnictwa skutkuje wyższymi cenami żywności w UE, obniżając tym samym nadwyżkę netto konsumentów – jest to koszt, który najbardziej dotyka rodziny biedniejsze, ponieważ na żywność wydają one większą część swoich dochodów. Szacuje się, że transfery budżetowe do rolnictwa kosztują czteroosobową rodzinę w „starej” UE ok. 1000-1200 euro rocznie (Miles i in. 2004; Tarditi).
7. **Ujemne efekty zewnętrzne.** Są nimi degradacja środowiska naturalnego – ziemi, wody i biosfery. Na przykład producenci oliwek nawet 400-krotnie przekraczają dopuszczalne normy użycia pestycydów (Riley 2003, s. 7).
8. **Zakłócenia na rynkach globalnych.** Subsydiowanie rolnictwa w ramach WPR postrzega się jako jedną z ważniejszych przeszkód wolności ekonomicznej (Miles i in. 2004). WPR jest antykonkurencyjna, zniekształca mechanizm rynków narodowych, europejskich i międzynarodowych, zagrażając rozwojowi wielu biednych państw przez stosowanie dotacji do unijnego eksportu.

¹ Efektywność alokacyjna oznacza, że gospodarka zapewnia wykorzystanie ograniczonych zasobów takie, które daje konsumentom najwyższe z możliwych zadowolenie z zaspokojenia ich potrzeb.

4. Efekt redystrybucyjny WPR

Krytycy zarzucają ekonomii neoliberalnej, że działanie rynku zawsze wywołuje rosnącą polaryzację społeczeństwa, zwłaszcza pod względem dochodów i majątku, dlatego niezbędna jest korekcyjna (zwłaszcza redystrybucyjna) polityka państwa. Efekty WPR w dystrybucji dochodów i bogactwa nie są łatwe do określenia, podobnie jak zmierzenia zarówno ze względu na różnorodność form interwencji rynkowej, jak i innych narzędzi wsparcia. Pewne jest, że nie zawsze prowadzi ona do łagodzenia dysproporcji, a nawet je pogłębia. Redystrybucja, o której mowa, obejmuje:

1. **Transfer dobrobytu od konsumentów do producentów.** Konsumenci muszą płacić wyższe ceny detaliczne za rodzime produkty oraz mają ograniczony dostęp do tańszej żywności z importu; ponoszą także bezpośrednie koszty w formie wyższych podatków niezbędnych do finansowania WPR. W Polsce prawie 40% dopłat bezpośrednich ma wprost finansować budżet krajowy, co w efekcie każdą pracującą w gospodarce osobę obciąża kwotą ok. 250 zł rocznie (Piński, Piński 2004).
2. **Transfer dobrobytu między krajami.** Płatności w ramach WPR nie są alokowane równomiernie między państwami członkowskimi. Część z nich jest płatnikiem netto do wspólnego budżetu na rolnictwo. Kraje, w których udział wspieranych produktów w ogólnej produkcji rolniczej jest relatywnie wyższy, jawią się jako „wygrani” (np. Francja i Dania). Kraje południowe z przewagą produkcji owoców i warzyw korzystają z pomocy w mniejszym stopniu. W przyjętym przez Komisję Europejską projekcie budżetu UE na 2005 r. na wydatki na rolnictwo w rozszerzonej UE przewiduje się 50,5 mld euro z 109,5 mld euro ich ogółu (*EU Budget...* 2004). Na nowe kraje członkowskie przypada 3,6 mld euro (w tym 1,9 mld euro na rozwój wsi), czyli zaledwie 7% środków unijnych przeznaczonych na realizację WPR. Polska w latach 2007-2013 ma otrzymać z tego tytułu przynajmniej 10 mld euro (*Gospodarska...* 2004). Co jednak będzie po 2013 r.?
3. **Podział korzyści między dużymi i małymi gospodarstwami rolnymi.** Dopłaty bezpośrednie faworyzują większe obszarowo i ekonomicznie gospodarstwa, ponieważ są powiązane bądź z bieżącą skalą produkcji (potencjałem produkcyjnym lub faktyczną produkcją – obszar ziemi, wielkość stada), bądź z historyczną wielkością produkcji. Im większa produkcja, tym wyższa pomoc finansowa. Największe pod względem nadwyżki standardowej brutto farmy uzyskują największe wsparcie ze wspólnego budżetu UE. Około 70% wszystkich dotacji w UE trafia do 20% najbogatszych rolników. Beneficjentami WPR – również w Polsce – są przede wszystkim wpływowe lobby.

5. Pierwsze sukcesy integracji polskiego rolnictwa z UE

Do środków masowego przekazu trafiają wyniki badania opinii publicznej, które wskazują, że polscy rolnicy w coraz większym stopniu popierają integrację z

UE. Dlaczego? Odpowiedzią mogłyby być pierwsze szacunki Eurostatu, według których w 2004 r., w porównaniu z 2003 r. w Polsce realne dochody z rolnictwa mierzone wartością dodaną netto (wyrażoną w cenach czynników produkcji) w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną, tzw. roczną jednostkę pracy (*First...* 2004) wzrosły aż o 73,5%. Większy przyrost zanotowano jedynie w Czechach (107,8%), w nowych zaś krajach członkowskich wynosił on przeciętnie 53,8% wobec zaledwie 0,8% w starej UE.

Zdaniem autorki, dane te w żaden sposób nie odzwierciedlają faktycznej sytuacji przeciętnego gospodarstwa rolnego w Polsce. Opierają się one na wynikach 12 tys. gospodarstw spośród tych 50 tys. największych i najlepszych, które prowadzą rolniczą rachunkowość. To duzi producenci, których produkty mogły trafić na rynki UE, najwięcej zyskali na wzroście cen po 1 maja. Między nimi również są ogromne różnice w dochodach w zależności od typu produkcji. Według J. Plewy, dochody rolników wzrosły w pewnych grupach producenckich. Zyskali producenci buraków cukrowych i hodowcy bydła (dwukrotny wzrost cen), świń (wzrost cen o 40%) i krów mlecznych (wzrost cen o ok. 30%). Rok 2004 był niekorzystny dla producentów zbóż i owoców miękkich, których ceny obniżyły się tak bardzo, że nawet dopłaty bezpośrednie ich nie wyrównują. Poza tym trudno mówić o sukcesie, mierząc go dynamiką zmian, gdy różnice w dochodach między rolnikami z Polski i z UE są ogromne – w Holandii dochód na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie osiągnął średnio ponad 32 tys. euro, podczas gdy w Polsce –1921 euro (*Zarobić jak rolnik...* 2004).

Wyniki Eurobarometru (Komisja Europejska 2005) wskazują, że aż 49% ankietowanych Polaków (wobec 36% ankietowanych w UE25) uważa, że priorytetem UE w polityce rolnej powinno być zapewnienie rolnikom stabilnych i odpowiednich dochodów. Sami rolnicy liczą na dopłaty bezpośrednie, bez których nie widzą poprawy z powodu wejścia do UE. Uwidacznia się wyraźny wzrost poparcia rolników dla członkostwa Polski w UE. W sierpniu 2004 r. do zwolenników integracji zaliczyło się 70% Polaków, a do jej przeciwników co piąty badany (*Pierwsze oceny...* 2004). Odsetek zwolenników integracji wśród rolników jest nieznacznie niższy niż w całej badanej populacji (67%), ale liczba przeciwników (27%) jest nieco wyższa niż przeciętnie. O ile do sierpnia 2004 r. poparcie dla integracji było niższe wśród rolników w stosunku do ogółu mieszkańców wsi, o tyle obecnie jest odwrotnie – więcej jej zwolenników jest wśród rolników (67%) niż wśród mieszkańców wsi (61%). Rolnicy są grupą, w której najczęstsze jest jednak przeświadczenie (60%), że na rozszerzeniu bardziej korzystają kraje UE niż Polska. Przyczyn rosnącej akceptacji dla UE poszukiwać można w braku ideologicznej alternatywy dla WPR – trudno jej nie akceptować, jeśli nie z entuzjazmem, to trzeba ją akceptować z konieczności, tym bardziej, że atrakcyjność WPR jest stale podtrzymywana przez rządzących oraz media.

Spółród ok. 2 mln gospodarstw rolnych w Polsce zapewne nie więcej niż kilkaset tysięcy ma nowoczesny, zorientowany na rynek charakter. Przedstawiciele tej grupy dysponują znacznie wyższym niż pozostali mieszkańcy wsi kapitałem kulturowym – kwalifikacjami – i społecznym – powiązaniami i organizacjami politycz-

nymi. Majętni i dobrze wyposażeni mieszkańcy wsi wielokrotnie demonstrowali swoje lęki przed pełnym urynkowaniem i powołując się na przykład UE, skutecznie domagali się większej regulacji rynków rolnych. Dla nich WPR jest spełnieniem wcześniejszych żądań.

6. Polityka koalicji redystrybucyjnych i interesów grupowych

Wpływ grup interesów lub jednostek na decyzje władz ustawodawczych i wykonawczych może polegać na presji politycznej, przez wspieranie koalicji redystrybucyjnych podczas wyborów i w parlamentach, zalegalizowany lub faktyczny lobbying, po takie działania poza granicami prawa, jak np. korupcja. W UE niepokojącą tendencją jest presja wywierana przez zorganizowanych aktorów zbiorowych, głównie przez branżowe związki zawodowe (w tym rolnicze), na kształt polityki prowadzonej przez Wspólnotę oraz na kształt jej instytucji formalnych. Działając w partiach politycznych, a często w porozumieniu z zarządami wielkich korporacji (np. przemysłu rolno-spożywczego), osiągają oni swoje cele.

WPR jest przykładem polityki interesów grupowych, co powinno dziwić, bo w każdym społeczeństwie istnieją zróżnicowane interesy grupowe. W demokracji, z powodu związku między prawomocnym dostępem do władzy a decyzjami wyborców, instytucje państwa są uwikłane w konflikt interesów grupowych. Polityka interesów prowadzona przez państwo polega na zaspokajaniu roszczeń różnych grup o to, by uzyskać pokój społeczny oraz poparcie w kolejnych wyborach. Spełnianie roszczeń jednych grup musi się dokonywać kosztem innych. Przynosi to nie tylko negatywne skutki ekonomiczne, lecz także pogłębia podziały między grupami interesów, utrudniając postrzeganie i traktowanie państwa jako wspólnego dobra.

Protesty rolnicze w Polsce w ostatnich latach dowodzą, że nie należy lekceważyć możliwości mobilizacji politycznej ludności wiejskiej. Można spodziewać się tworzenia okresowych koalicji różnych grup ludności wiejskiej, a na pewno nie można wykluczać głosowania przez nią na te partie i ugrupowania, które obiecują protekcję nad rynkiem rolnym oraz ochronę socjalną rolników. Obecnie żadna z ludowych partii politycznych, jak PSL czy Samoobrona, nie reprezentuje *de facto* interesów tych przeciętnych mieszkańców wsi, którzy gospodarzą na kilku hektarach lub nie zajmują się rolnictwem w ogóle. A takich jest najwięcej. Duże partie walczą przede wszystkim o interesy nowoczesnych, wysoko towarowych rolników. Oni mogą skorzystać najwięcej na wejściu do UE. Na przykład szef Samoobrony, Lepper, dostanie 100 tys. zł z tytułu dopłat bezpośrednich za 2004 r., przywódca Polskiego Bloku Ludowego, Mojzesowicz – 110 tys. zł, poseł SKL, Balazs – 110 tys. zł, a senator Stokłosa – ponad 7 mln zł (Piński, Piński 2004). Przeciętny rolnik, mający 8-9 ha ziemi, dostanie za ten rok ok. 3 tys. zł z dopłat (Naszkowska 2004).

Wspieranie rolników w formie dopłat bezpośrednich może „zdemoralizować” rolnika radzącego sobie zupełnie nieźle. Mogą też rodzić konflikty międzygrupowe, o czym świadczy następujący cytat: „Znajomi z miasta patrzą na mnie podejrz-

liwie, jakbym nie wiadomo ile kasy miał. O rolnikach mówi się jak o bogaczach, a prawda jest taka, że my nic jeszcze nie dostaliśmy” (*Dopłaty jak...* 2004).

7. Podsumowanie

Redystrybucja w ramach WPR po części polega na wykorzystywaniu mechanizmu politycznego do uzyskiwania renty przez przedsiębiorstwa bądź grupy społeczne (*rent-seeking*), po części ma charakter nieokreślonej jeszcze polityki społecznej, będącej ceną spokoju społecznego. Wspieranie działania mało efektywnych gospodarstw rolnych lub całego sektora rolnictwa ma jednak negatywne, długofalowe konsekwencje wskutek umacniania grup roszczeniowych.

Analiza skłania do wniosku, że poparcie dla integracji rolnictwa ze strukturami UE jest duże dzięki zastosowaniu strategii perswazyjnych, takich jak: przyszłe korzyści (integracja jako warunek przyszłego dobrobytu), relatywny sukces (rosną ceny i dochody rolników, czyli integracja „się sprawdza”), brak alternatywy (członkostwo w UE „zobowiązuje”).

WPR w obecnym kształcie ma obowiązywać do 2013 r. Jej zmiana wymaga zgody wszystkich 25. państw UE, a jest to mało prawdopodobne. Bardzo silne lobby rolnicze (wcześniej 6,5 mln gospodarstw, obecnie 10,5 mln), wspierane przez koncerny spożywcze z pewnością na to nie pozwoli. Skłonność polityków do kupowania głosów i spokoju społecznego umacnia przeświadczenie o tym, że brak będzie motywacji do zmiany.

Literatura

- Agricultural Policies in OECD Countries. A Positive Reform Agenda*, OECD, 2002.
- Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda Policy Brief*, OECD 2003, http://www.oecd.org/publications/Pol_brief.
- CBOS, *Pierwsze oceny skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, komunikat z badań BS/142/2004, Warszawa wrzesień 2004.
- Dopłaty jak UFO*, „Gazeta Lubuska” z dnia 5 grudnia 2004.
- Drazen A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, 2001.
- EU Budget for 2005: Commission Presents its Proposal for the Enlarged Union*, IP/04/554, Bruksela 2004.
- Europeans and the Common Agricultural Policy. Special Eurobarometer, Bruksela, luty 2005.
- First Estimates for 2004. EU25 Real Agricultural Income Per Worker up by 3.3%*, „Eurostat News Releases” nr 154, 17 grudnia 2004.
- Gospodarka. Skróty wiadomości. Rolnictwo*, PAP, 13 grudnia 2004.
- Lindblom Ch., *Politics and Markets*, Basic Books, New York 1977.
- Miles M.A., Feulner E.J., O’Grady M.A., Eiras A.I., *2004 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, 2004.
- Mises von L., *Ekonomia i polityka. Rozważania na dziś i jutro*, publikacja elektroniczna 1992.
- Naszkowska K., *Jak dopłaty zmieniają polską wieś*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 30 grudnia 2004.
- Piński A., Piński J., *Żywią i biorą*, „Wprost” 2004, nr 1144, s. 48-50.
- Riley G., *European Common Agricultural Policy*, European Union Competition Policy Case Study, tutor2u limited 2003.
- Tarditi S., *Farmers and Consumers: Symbiosis or Parasitism?* http://www.econ-pol.unisi.it/~murst98/farmers_and_consumers.htm.

Williamson J., Haggard S., *The Political Conditions for Economic Reform*, [in:] *The Political Economy of Reform*, J. Williamson (ed.), DC: Institute for International Economics, Washington 1994, s. 527-596.

Zarobić jak rolnik na Unii, „Gazeta Wyborcza” z dnia 17 grudnia 2004.

POLITICAL ECONOMY OF THE PROCESS OF POLISH AGRICULTURE INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION

Summary

The paper concerns the influence of social and political forces on the integration of Polish agriculture with the EU in the framework of the Common Agricultural Policy. The author presents the main arguments against the current system of farm support within the EU as well as the distributional effects of this policy.

The process of the integration in the field of agriculture raises fundamental issues of efficiency and equity. The CAP imposes a cost on consumers through higher food prices, on taxpayers through higher taxes, and on all society through negative externalities. Additionally, the CAP is a good example of government failure. The biggest beneficiaries of the CAP are the most affluent farmers and different interest groups.

Despite this, the support of Poles, including farmers, for the EU's membership of Poland is increasing. Generally, Polish farmers are considered to be winners of the CAP. It is difficult to believe that self-interested politicians, farm organisations and lobby will be concerned in changing the *status quo*. Moreover, the history of the CAP reform shows that shortcomings in agriculture policy have not been sufficient to bring about the reform.