

ANDRZEJ CZYŻEWSKI\*, SEBASTIAN STĘPIEŃ\*\*

---

## **Nowe uwarunkowania ekonomiczne wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej**

### **Wprowadzenie**

Podstawowa definicja ekonomii traktuje ją jako naukę społeczną badającą życie gospodarcze. Analogii do niej poszukuje się w naukach przyrodniczych – fizyce, chemii, biologii czy medycynie, które to poprzez obserwacje i doświadczenia odkrywały funkcjonowanie świata przyrody. Wraz z rozwojem życia gospodarczego zrodziła się także chęć wyjaśnienia prawidłowości mechanizmu rynkowego. To właśnie przedstawiciele nauk medycznych – François Quesnay i William Petty – jako jedni z pierwszych nakreślili zręby ówczesnej ekonomii, o czym traktują współczesne podręczniki z tego zakresu (np. Vaggi 1987; Hull 1899). Z drugiej strony ekonomia stała się polem zainteresowania myśli filozoficznej, która próbowała wyodrębnić pewne normy i zachowania ludzkie dotyczące gospodarowania. Uważany za ojca współczesnej ekonomii Adam Smith definiował ekonomię jako naukę o naturze i przyczynach bogactwa narodów, nadając pojęciu wymiar makroekonomiczny, co zresztą znalazło wyraz w jego osiemnastowiecznej publikacji (Smith 1776, wydanie z 2007 r.). Przeszło sto lat później studia nad zamożnością prowadził Alfred Marshall, który podkreślał przede wszystkim rolę indywidualnego podmiotu w kreowaniu i dystrybucji bogactwa. Ekonomia miała odpowiadać na pytanie, w jaki sposób człowiek tworzy dochody i jak je następnie wykorzystuje (Marshall 1920). Takie mikroekonomiczne podejście prezentował również Lionel Robbins, badający zachowanie ludzkie w zakresie wykorzystania ograniczonych i rzadkich zasobów (Robbins 1932). Syntezę wcześniejszych poglądów możemy odnaleźć w definicji Paula Samuelsona, łączącej aspekt mikroekonomiczny z ma-

---

\* Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej; e-mail: kmigz@ue.poznan.pl

\*\* Dr hab. Sebastian Stępień – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej; e-mail: sebastian.stepien@ue.poznan.pl

kroekonomicznym. Według tego autora ekonomia to nauka o tym, jak ludzie i całe społeczeństwa dokonują wyborów w zakresie zastosowania czynników wytwórczych do produkcji dóbr i usług, oraz o tym, w jaki sposób te dobra są dzielone na konsumpcję obecną lub przyszłą. To analiza kosztów i korzyści różnych wzorców alokacji zasobów (Samuelson 1971). Zadaniem ekonomii jest łagodzenie sprzeczności pomiędzy nieograniczonymi potrzebami ludzi a ograniczonymi możliwościami wytwarzania dóbr i usług służących zaspokajaniu tych potrzeb. Takie spojrzenie jest dzisiaj powszechne w literaturze przedmiotu (m.in. w Birchall, Verry 2016).

Teoria ekonomii rozwija się przez kreowanie nowych paradygmatów, tj. wzorców badawczych różniących się systemami i hierarchią wartości, wychodząc poza dotąd istniejące przekonania, schematy i metody poznawcze. Podobnie jak w innych naukach, tak i w myśli ekonomicznej od zawsze ścierały się przeciwstawne poglądy. Współcześnie zróżnicowanie opinii i poglądów jest wyjątkowo duże, choćby ze względu na charakter gospodarki światowej i towarzyszące jej procesy, a także z uwagi na fakt rozwoju nauki jako takiej (Bartkowiak 2010, s. 16). Liczba teorii, które można uznać za istotne i nie sposób pominąć przy opisie zjawisk gospodarczych, jest niezwykle szeroka<sup>1</sup>. Niejednokrotnie są one sprzeczne ze sobą i oparte na odmiennych założeniach. Coraz częściej wykraczają poza granice państwowe i obejmują decyzje podejmowane przez ponadnarodowe podmioty sfery politycznej (np. instytucje unijne). Ekonomia konsumenta i producenta, jako podmiotów działających na rynku, została zastąpiona zatem teorią wyboru publicznego (*public choice theory*) (Wilkin 2009, s. 1–2). Jest ona użytecznym narzędziem badania zjawisk o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym i może być z powodzeniem wykorzystana do analizy określonej polityki o zasięgu narodowym i ponadnarodowym. Z punktu widzenia ekonomii rolnej teoria wyboru publicznego może służyć ewaluacji paradygmatów industrialnego i trwale równoważonego rozwoju rolnictwa<sup>2</sup> jako opcji alternatywnych, które są odzwierciedleniem neoliberalnego lub instytucjonalnego modelu funkcjonowania gospodarki.

Celem publikacji jest ocena kierunków ewolucji wspólnej polityki rolnej (WPR) w kontekście jej relacji z wyżej wspomnianymi paradygmatami – industrialnego i trwale równoważonego rozwoju rolnictwa. Problem badawczy sprowadza się do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o związki określonych instrumentów unijnej polityki rolnej z założeniami przyjętych paradygmatów. Chodzi więc o identyfikację swoistych prawidłowości w celach i realizowanych zadaniach

---

<sup>1</sup> Wystarczy tylko wymienić: szkołę klasyczną, neoklasyczną, keynesizm, neokeynesizm, monetaryzm, instytucjonalizm, ekonomię głównego nurtu, ortodoksję, heterodoksję, ekonomię behawioralną, ewolucyjną, neuroekonomię, a nawet freakonomię, czyli szaloną ekonomię.

<sup>2</sup> Autorzy celowo posługują się czasem niedokonanym, używając pojęcia „rozwój trwale równoważony” (zamiast rozwój zrównoważony), aby zwrócić uwagę na ciągłość tego procesu i zmianę uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych wobec sektora rolnego, w których ten proces zachodzi. Koncepcja trwale równoważonego rozwoju zakłada utrzymanie stałego postępu społeczno-gospodarczego, pozwalającego podnosić poziom rozwoju zharmonizowanego ze stanem środowiska naturalnego i uwarunkowaniami społecznymi, rozpatrywanymi w ujęciu przestrzennym oraz międzyokresowym (por. Czyżewski A., Kulyk 2016, s. 32–45).

WPR, a przez to sformułowanie pewnych ogólnych przesłanek i rozwiązań aplikacyjnych w następujących obszarach:

- uzasadnienia dla wsparcia sektora rolnego w ramach interwencji państwa,
- współczesnej interpretacji rent ekonomicznych w gospodarce żywnościowej, z uwzględnieniem samoistnej wartości ziemi,
- problemu deprywacji producentów rolnych, tj. ciągłego utrzymywania się dysparytetu dochodów rolniczych do pozarolniczych w warunkach wzrostu przeciętnego poziomu płac w gospodarce,
- zmiany dominującego w rolnictwie industrialno-technologicznego wzorca rozwoju na rozwój trwale równoważony, przy czym trzy ostatnie obszary nawiązują do konieczności wsparcia rolnictwa (obszar pierwszy), aczkolwiek z odmiennych pozycji.

Waga podejmowanego tu problemu wynika z faktu, iż unijna polityka rolna jest tym rodzajem polityki publicznej, której cele są nakierowane na rozwiązanie kwestii nierozwiązywaną przez swobodnie funkcjonujący mechanizm rynkowy. Ekonomię rolną bowiem, w odróżnieniu od ekonomii pracy i kapitału, łączą trwałe relacje z czynnikiem ziemi i jego osobliwością. Poszukiwanie nowych paradygmatów rozwoju rolnictwa nie pozostaje już tylko w sferze aspiracji ekonomistów rolnych. Jest koniecznością w sytuacji przynoszącego coraz więcej destrukcyjnych społecznie i środowiskowo skutków ubocznych rolnictwa industrialnego (Zegar 2010, s. 779–804; Woś 2004). Pojawia się potrzeba realizacji polityki rolnej motywowanej tymi negatywnymi konsekwencjami i wymogami społeczeństwa, z podkreśleniem roli UE oraz oznaczeniem pola wyboru politycznego z perspektywy interesów państw członkowskich (Czyżewski A., Matuszczak 2015, s. 113–114). Artykuł ma charakter przeglądowy, jest w części syntezą dotychczasowych opracowań autorów. Procedura badawcza, obok prezentacji teoretycznych podstaw ekonomii rolnej i mechanizmu funkcjonowania WPR, zawiera elementy krytycznej analizy literatury przedmiotu, metaanalizy i wartościowania, a całość uzupełniają rekomendacje co do kształtu unijnej polityki rolnej.

## 1. O potrzebie wsparcia rolnictwa

Od lat 70. XIX w. aż do lat 30. XX w. triumf wiodła neoklasyczna teoria ekonomii z jej ślepą wiarą w „niewidzialną” rękę rynku. Dopiero wielki kryzys gospodarczy lat 1929–1933 przewartościował istniejące wówczas poglądy i zrodził nowy paradygmat myśli ekonomicznej. Jej twórca – John Maynard Keynes – zaproponował koncepcję, która łączyła rynek, jako podstawowy regulator procesów gospodarczych, z aktywną rolą państwa korygującego zawodności mechanizmu rynkowego. Był to początek rozwoju interwencjonizmu w różnych obszarach działalności i sektorach gospodarki. Owa koncepcja była bowiem podstawą formułowania planów gospodarczych wiodących krajów na świecie przez kolejne 40 lat. Wtedy też powstały pierwsze spójne koncepcje wsparcia sektora rolnego jako

szczególnie wrażliwego na wahania koniunktury. Dodatkową przesłanką interwencji w rolnictwie była w tym okresie odbudowa potencjału produkcyjnego po zniszczeniach wywołanych II wojną światową (Jambor, Harvey 2010, s. 3). W rezultacie pod koniec lat 50. XX w., wraz z zawarciem w Rzymie 25 marca 1957 r. traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, sześć krajów europejskich – Niemcy, Francja, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg – ustanowiło zasady funkcjonowania wspólnej polityki rolnej (w praktyce jej założenia zaczęto wdrażać od 1962 r.). I chociaż keynesizm, jako paradygmat myśli ekonomicznej, odrzucono w ramach tzw. rewolucji neoliberalnej lat 70. i 80. ubiegłego wieku, polityka rolna krajów członkowskich Unii Europejskiej (wcześniej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej), jako pewien system interwencji państwowej, stale się rozwijała, zarówno od strony instytucjonalnej, jak i finansowej. Próby jej ograniczenia spotykały się ze sprzeciwem większości rządów wspólnotowych, nawet w okresie dominacji w głównym nurcie neoliberalnej doktryny gospodarczej.

W tym miejscu należy zadać sobie pytanie, jakie przesłanki decydują o konieczności podtrzymywania wsparcia sektora rolnego. Gdybyśmy bowiem przyjęli optykę liberalną z jej operatem racjonalności mikroekonomicznej, musielibyśmy założyć, że interwencjonizm państwowy (lub w tym przypadku unijny) jest nieuzasadnionym przywilejem sektora żywnościowego i obciąża kosztami całe społeczeństwo. Takie rozumowanie nie uwzględnia jednak specyficznych uwarunkowań rynku rolnego i czynnika ziemi, takich jak: przymus konsumpcji żywności i brak jej substytutów, niska elastyczność cenowa i dochodowa popytu na produkty rolne, duży udział składnika losowego kształtującego wielkość podaży (uzależnienie od czynników przyrodniczo-klimatycznych), ograniczona mobilność i nieprzenośność (brylowatość) zainwestowanego w gospodarstwach majątku czy też długi okres zwrotu kapitału (Czyżewski A. 2007, s. 15–23). Cechami sektora rolnego są również jego niejednorodność, wynikająca z właściwości czynnika produkcji – jakości gleb, otoczenia, lokalizacji, struktury agrarnej – oraz brak spełnienia kryteriów wolnego rynku, w tym dużej liczby kupujących i sprzedających (a w zasadzie równowagi w zakresie siły oddziaływania tych dwóch stron transakcji), swobody wejścia i wyjścia z rynku i wreszcie doskonałej informacji. Zmienność pogody i naturalne (biologiczne) procesy dostosowawcze przesądzają ponadto o wyższej niż w innych działach sezonowości i cykliczności podaży i cen, wpływając na brak stabilności dochodowej i trudności w zarządzaniu (Stępień 2015). Uwzględniając wysoki poziom ryzyka i nieskuteczność mechanizmu rynkowego w jego zapobieganiu, należy podkreślić istotną rolę wsparcia budżetowego oraz tworzenia szeroko rozumianych instytucji otoczenia agrobiznesu.

W ten sposób niekorzystne dla rolnictwa warunki do produkcji implikują nieefektywną, w sensie Pareto, alokację czynników wytwórczych<sup>3</sup>. W warunkach rynkowych rolnicy są poddawani ogromnej presji do zwiększania produktywności,

---

<sup>3</sup> Co oznacza, że możliwe są inne zastosowania czynników wytwórczych, które poprawiłyby sytuację przynajmniej części gospodarstw rolnych bez strat dla pozostałych producentów rolnych lub otoczenia pozarolniczego.

skali produkcji i specjalizacji, co utrudnia pełnienie funkcji pozakomercyjnych. Jednocześnie rynek, kierując się zasadą wyrównywania kosztów krańcowych, sprzyja koncentracji produkcji rolnej w regionach do tego przystosowanych, a zaniku produkcji na obszarach o mniej korzystnych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych. Liberalne podejście do sektora rolnego pomija przy tym efekty zewnętrzne towarzyszące produkcji rolnej, zarówno te negatywne, takie jak deprivacja słabszych gospodarstw rolnych (o czym mowa w punkcie 3) i degradacja środowiska przyrodniczego, jak i pozytywne, związane z dostarczaniem dóbr publicznych. Skala problemu nasila się w warunkach globalizacji i coraz silniejszej pozycji korporacji transnarodowych. Kryterium efektywności ekonomicznej staje się dla nich priorytetem, a to oznacza lokowanie kapitału tam, gdzie zyski są najwyższe, często w miejscach o niższych wymogach środowiskowych, dobrostanu zwierząt czy stosowanych technologii. Wydłużenie drogi, jaką pokonuje żywność od „poła do stołu”, stwarza możliwość (ze względu na anonimowość producentów) wprowadzenia na rynek produktów gorszej jakości ze szkodą dla zdrowia ludzi. Biorąc powyższe pod uwagę, można wnioskować, że wdrożenie systemów wsparcia sektora rolnego koryguje zawodności mechanizmu rynkowego oraz jest zasadne z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.

Jeśli zestawić powyższe argumenty z polityką rolną UE, to można odnieść wrażenie, że z powodzeniem wypełnia ona niedostatki rynku i jego „niewidzialnej ręki”. Dzięki finansowemu wsparciu Wspólnota wspiera tzw. europejski model rolnictwa, który eksponuje dualność jego funkcji – obok wytwarzania żywności rolnictwo przyczynia się do szeroko rozumianego rozwoju obszarów wiejskich i dostarcza dobra publiczne – i którego podstawę stanowią rodzinne gospodarstwa rolne<sup>4</sup> (Committee of Agricultural Organisations in the European Union – General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union 1999; Fischer 1999; Kowalczyk, Sobiecki 2001, s. 9–20). Co więcej, obserwacja kolejnych okresów skłania do twierdzenia, że odpowiedzią na błędnie zaprojektowaną politykę była zmiana celów WPR i dostosowanie do nich nowych rozwiązań. Tak było po pierwszych 30 latach jej funkcjonowania, kiedy to z polityki rynkowo-cenowej zmieniła się na politykę dochodową i strukturalną, a potem także środowiskową. Zmieniła się również konstrukcja najważniejszego instrumentu pomocy, jakim są dopłaty bezpośrednie – prawie w całości zerwano z uzależnieniem wielkości finansowania od rodzaju i wolumenu produkcji (tzw. *decoupling*), wprowadzając jednocześnie minimalne wymogi środowiskowe i ochrony zwierząt. Tym samym nastąpiła reorientacja wydatków budżetowych od tych nastawionych na ciągły wzrost produktywności czynników wytwórczych poprzez wysokie ceny żywności do tych, które bezpośrednio tworzą źródło dochodu rolnika, przy jednoczesnym dbaniu o rozwój obszarów wiejskich i uwarunkowania przyrodnicze. Można zatem

---

<sup>4</sup> Choć nie ma jednolitej i wspólnej definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego we wszystkich państwach członkowskich. Najczęściej pojęcie to jest związane z przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego. Przykładowo w Polsce do takich gospodarstw zalicza się podmioty o powierzchni do 300 ha użytków rolnych.

sądzić, że na poziomie UE (w tym przede wszystkim najbogatszych krajów) został osiągnięty górny pułap dalszego „pompowania” wydajności. Okazało się, iż efektywność ekonomiczna nie może być jedynym kryterium oceny wydatków budżetu UE na politykę rolną, ze względu na osobliwości czynnika ziemi oraz rolę, jaką odgrywać mają obszary wiejskie dla ogółu społeczeństwa.

W obecnym kształcie wspólna polityka rolna realizuje wiele ważnych celów, co stanowi wystarczające uzasadnienie dla kontynuacji finansowego wsparcia. Za najważniejsze funkcje WPR można uznać:

- podtrzymywanie rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych. Poprzez specjalne ukierunkowanie wsparcia dla małych i średnich gospodarstw mogą one funkcjonować w otoczeniu wielkotowarowych ferm, dzięki czemu obecny w krajach o industrialnym modelu rolnictwa problem wyludnienia wsi i nadmiernej koncentracji ziemi nie jest tak powszechny (Czyżewski A., Stępień 2013, s. 25–39);
- ochronę środowiska naturalnego i dobrostanu zwierząt. Część z tych działań jest warunkiem koniecznym uzyskania dopłat bezpośrednich (chodzi tu o spełnienie wymogów zgodności i „zazielenienia” płatności obszarowych<sup>5</sup>), inne stanowią pakiet rozwiązań w programie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- dążenie do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, w którym zadaniem gospodarstw rolnych, poza wytwarzaniem dobrej jakości żywności, jest dostarczanie szeroko pojętych dóbr publicznych w odpowiedzi na oczekiwania społeczeństwa. Bez wsparcia zewnętrznego utrzymanie takich wartości, jak bioróżnorodność, krajobraz, tradycja i kultura oraz wielu innych stałoby się niemożliwe;
- wspólna polityka rolna to także tworzenie infrastruktury i kreacja pozarolniczych miejsc pracy, przez co przyczynia się ona do poprawy warunków życia wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich.

W świetle powyższego można stwierdzić, że kontynuacja unijnej polityki rolnej to konieczność. Mitem jest natomiast twierdzenie o wciąż wysokich kosztach interwencji. Budżet WPR średnio na lata 2014–2020 to zaledwie 38% całego budżetu UE (choć zobowiązania na 2020 r. będą ok. 15% niższe w porównaniu z 2013 r.) (Rada Europejska – Rada Unii Europejskiej 2015). Zaledwie, jeśli spojrzeć na ten udział na początku lat 80. – ponad 70% i jeśli przyjąć, że budżety rolne USA i Chin są wyższe (Komisja Europejska 2013; Dassis 2016). Od 1984 r. udział wspólnej polityki rolnej w łącznych wydatkach UE nieustannie maleje i choć w ujęciu absolutnym kwota wsparcia rosła (ale już nie w latach 2014–2020), to ze względu na podwojenie się liczby rolników (efekt rozszerzenia Unii) oraz nowe wyzwania wydaje się ona niewystarczająca. Stajemy bowiem przed dylematem wyżywienia rosnącej liczby ludności w skali globalnej, przy coraz więk-

<sup>5</sup> Tzw. wymogi zgodności (*cross compliance*) nakładają na rolników obowiązek przestrzegania dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska np. w kwestii wykorzystania odpadów powierzęcych czy też nawożenia. Z kolei „zazielenienie” dopłat dotyczy tej części łącznej płatności (30%), która uzależniona jest od dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielonych i wyłączenia części ziemi na tzw. obszary proekologiczne.

szych ograniczeniach w dostępie do nowych ziem uprawnych i kurczących się zasobach słodkich wód. Zmienia się klimat, a rolnictwo i leśnictwo mają być współodpowiedzialne za przeciwdziałanie temu procesowi za sprawą ograniczania emisji i magazynowania dwutlenku węgla w glebie lub roślinach. Dążymy do zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych, a sektor rolny ma zapewnić biomasę potrzebną, by osiągnąć ten cel dla rozwoju tzw. zielonej gospodarki. W końcu problemem jest wyludnianie się terenów i starzenie społeczeństwa na wielu obszarach wiejskich, często o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Aby sprostać tym wyzwaniom, należy utrzymać wsparcie w ramach WPR na poziomie ponadnarodowym, w warunkach dbania o przyrodę oraz konieczności zapewnienia bezpieczeństwa żywności i dostarczania dóbr i usług pożądaných przez obywateli UE (Zegar 2010, s. 779–804). Na politykę Unii Europejskiej trzeba patrzeć szeroko, przez pryzmat ekonomii agrarnej, która uwzględnia korzyści społeczne i środowiskowe, a nie tylko w sposób bliski myśli neoliberalnej – poprzez ekonomikę rolnictwa. Tylko w ten sposób można uzasadnić sens kontynuacji interwencji w sektorze rolnym UE.

## **2. Samoistna wartość ziemi w polityce rolnej UE**

Rozwijając kwestię samoistnej produktywności ziemi, należy trafnie sformułować pojęcie renty ekonomicznej. Autorzy tekstu przyjęli jej następującą formułę: renta ekonomiczna to nadwyżkowy dochód ponad ten, który w danych warunkach rynkowych skłania czynniki produkcji do świadczenia usług (Czyżewski B. 2013, s. 25; Czyżewski B., Matuszczak 2016 (a), s. 222–229). W sektorze rolnym dochód ten jest pochodną czterech źródeł: rzadkości bilansowej ziemi (tzw. renta absolutna), naturalnych właściwości czynnika ziemi i kwalifikacji jej użytkowników (tzw. renty różniczkowe I i II) oraz coraz częściej podkreślanej renty dobrostanu naturalnego środowiska. Jednocześnie w gospodarce kapitalistycznej dochód w długim okresie wynika z relacji kapitału (wraz z majątkiem) do bieżącego dochodu, a stosunek ten jest regulowany stopą zwrotu z kapitału i relacją stopy oszczędności do stopy wzrostu dochodu. Można zatem uznać, że podstawowym warunkiem rozwoju kapitału jest akumulacja finansowa i majątkowa (por. Piketty 2015, s. 65, 71 i 204). Jednakże w przypadku ziemi pojawia się problem zaliczania tego czynnika do kapitału zgromadzonego przez człowieka. Jest ona bowiem wytworem natury, a więc posiada wartość samoistną, choć w wyniku działań człowieka (drenowanie, nawadnianie, zaorywanie, nawożenie itd.) jest od wieków ulepszana (a ostatnio coraz częściej degradowana). Od wieków zmienia się również wspomniana relacja kapitału (majątku) do bieżącego dochodu, co wpływa na stopę zwrotu z inwestycji oraz ich poziom w stosunku do oszczędności. W tym miejscu kluczowe jest pytanie, jaki jest udział w tym procesie celowych zachowań człowieka (tu: producenta żywności), a na ile wynika on z wartości „czystych”, samoistnych czynnika ziemi, jeśli można ją w ogóle oszacować (Czyżewski A. 2015).

Odpowiedź na powyższe pytanie wymaga cofnięcia się w czasie i spojrzenia, jak na kolejnych etapach rozwoju cywilizacji człowieka zmieniały się znaczenia użyteczności, którą samoistnie tworzy ziemia. Na początku przeważająca część użyteczności powstawała bez udziału innych czynników produkcji. Wraz z postępującą uprawą gruntów i udomowieniem zwierząt część przypisywana naturze zmniejszała się na rzecz sprawczej roli człowieka. Przyjęcie industrialnego modelu rozwoju rolnictwa niemalże całkowicie ograniczyło udział wartości tworzonej samoistnie przez ziemię na rzecz wartości wypracowanej przez kapitał i pracę najemną. Z czasem jednak produkcyjne funkcje ziemi rolniczej podporządkowane optymalizacji mikroekonomicznej zaczęły się wyczerpywać (w wyniku działania prawa malejących przychodów), a wraz z ujawnieniem się nowych potrzeb zrodziła się konieczność poszukiwania nowej koncepcji rozwoju sektora rolnego – paradygmatu zrównoważonego i trwałego rozwoju (czy też, jak to określają autorzy artykułu, trwałego równoważenia). To sprawiło, że na nowo odkrywane są użyteczności czynnika ziemi zmarginalizowane w rolnictwie industrialnym, mające cechy dóbr publicznych, za które powinno płacić całe społeczeństwo (Czyżewski A., Czyżewski B. 2015, s. 27–41; Czyżewski B., Polcyn 2016, s. 28–47). Coraz większa część użyteczności ziemi ponownie powstaje samoistnie, tj. bez dodatkowych nakładów kapitału i pracy, choć w warunkach daleko posuniętych i nieodwracalnych zmian w dobrostanie zasobów naturalnych. Ponieważ nowe wartości mają na ogół charakter dóbr publicznych, powinny być opłacane z podatków, a następnie przez budżet państwa (w formie subsydiów) trafiać do właścicieli ziemi (w UE poprzez programy WPR). Tak rozumiana koncepcja renty gruntowej jest alternatywna w stosunku do znanych wcześniej teorii klasycznych i znajduje swoje uzasadnienie we współczesnej ekonomii instytucjonalnej (w teorii wyboru publicznego) (Czyżewski B. 2010, s. 227).

Mówiąc inaczej, spojrzenie ekonomii rolnej na problem nadwyżki ekonomicznej w sektorze rolnym wyłącznie przez pryzmat nakładów kapitału i pracy stało się już niewystarczające. Założenie o niewyczerpalności zasobów naturalnych i globalnego ekosystemu nie może dalej funkcjonować. Czynniki te determinują wiele dóbr i usług publicznych, bez których współczesny człowiek nie może się obejść. Ważne jest, aby uczestnicy rynku ujawnili swój popyt na te dobra, co pozwoliłoby oszacować poziom ich cen. Na poziomie indywidualnym jest to mało realne, ale określone rozwiązania instytucjonalne mogłyby okazać się skuteczne. Tak można rozumieć te mechanizmy wspólnej polityki rolnej, które są próbą wynagradzania gospodarstw rolnych jako dostawców dóbr publicznych. Są nimi np. dopłaty bezpośrednie z wbudowanym mechanizmem wsparcia działań na rzecz środowiska naturalnego, dobrostanu zwierząt i utrzymania bioróżnorodności (określonym poprzez wymogi tzw. *cross compliance* i „zazielenienia”). Są to również rozwiązania w zakresie programów rozwoju obszarów wiejskich na rzecz zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, w dziedzinie klimatu czy też trwale zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich<sup>6</sup>. Trzeba pamiętać,

---

<sup>6</sup> W Polsce w latach 2014–2020 są to m.in. następujące programy: rolnictwo zrównoważone; ochrona gleb i wód; cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków; zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych

że o ile jednak za dostarczoną żywność rolnik jest wynagradzany poprzez mechanizm rynkowy, o tyle w przypadku dostarczania dóbr publicznych taka zapłata nie występuje. Wobec powyższego wydatki w ramach WPR stanowią swego rodzaju wynagrodzenie za świadczenie usług nieopłaconych przez rynek.

### 3. Problem deprywacji gospodarstw rolnych

Problem deprywacji gospodarstw rolnych sprowadza się do pytania o zdolność do akumulowania i prowadzenia produkcji rozszerzonej, tj. wytwarzania żywności przy jednoczesnym osiąganiu dochodów na poziomie umożliwiającym odtworzenie zaangażowanego w produkcję majątku trwałego, przy zapewnieniu godziwej opłaty pracy rolnika. Jeśli tak jest, to sektor rolny działa właściwie w warunkach rynkowych i osiąga dynamiczną równowagę w dłuższym okresie. W przeciwnym razie spotykamy się z deprecjacją rolnictwa względem bliższego i dalszego otoczenia. W rzeczywistości gospodarczej mamy na ogół do czynienia z tą drugą sytuacją, a szczególnie osobliwym jest fakt względnej deprywacji rolników. Celowo używany pojęcia względnej deprywacji, albowiem uwzględnia ona relację dochodów rolniczych do pozarolniczych. Do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej potrzeba bowiem nie tylko absolutnego zwiększenia dochodów, lecz także zmniejszenia różnicy między dochodami w sektorze rolnym a pozostałymi sektorami gospodarki. Można wszak przyjąć, że oceniając swoją sytuację ekonomiczną ludzie czynią to przede wszystkim przez pryzmat porównania z innymi osobami (Czyżewski B. 2017; Poczta-Wajda 2016, s. 48–58). Tymczasem okazuje się, że bez wsparcia finansowego dochody rolnicze w wielu państwach wysoko rozwiniętych nie tylko są dużo niższe od dochodów pozarolniczych, lecz także niewystarczające do pokrycia bieżących kosztów działalności i to bez wliczania w koszty opłaty pracy własnej (Goraj 2009). Takie wsparcie sprawia zaś, że relacja dochodu rolniczego do pozarolniczego (średniego wynagrodzenia w gospodarce) w krajach UE–15 oscylowała średnio wokół 1, a w Stanach Zjednoczonych i Japonii wyraźnie przekraczała tę liczbę. W Polsce pozostaje ona poniżej jedności, choć akcesja do Unii Europejskiej znacząco zmniejszyła tę lukę (Czyżewski, Kutyk 2010, s. 189–214).

U podstaw deprywacji gospodarstw rolnych leżą specyficzne uwarunkowania czynnika ziemi. W procesie kształtowania popytu pośredniego i końcowego renty (wynagrodzenia czynnika ziemi) uczestniczą w stopniu nieadekwatnym ze względu na brak internalizacji, tj. uwzględnienia wielu kosztów (np. utrzymania dobrostanu środowiska naturalnego) i braku opłaty za dostarczane dobra publiczne (o czym wspomniano już wcześniej). Prawdą zatem jest, iż wytworzona przez pro-

---

roślin i zwierząt; wsparcie rolnictwa ekologicznego; zalesianie i tworzenie terenów zalesionych; podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich; inwestycje w tworzenie, ulepszanie lub rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury (por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2014).

ducentów rolnych nadwyżka ekonomiczna nie spełnia w przepływach międzygałęziowych kryterium alokacji optymalnej w sensie Pareto. W łańcuchu dostaw jest ona częściowo przechwytywana przez skupujących, przetwórców, sprzedających, a w końcu samych konsumentów. Jest to, jak wskazuje J.S. Zegar, powodowane głównie przez działanie mechanizmu rynkowego (Zegar 2010, s. 779–804, za: Woś 2000 i Czyżewski A. 2007). Rynek bowiem, oparty na prawach własności oraz regulacjach podaży-popytu, za pośrednictwem cen kreuje zapotrzebowanie na pieniądź. W sferze realnej prowadzi to do koncentracji produkcji w celu obniżenia jej kosztów jednostkowych (w wąskim ujęciu mikroekonomicznym). W połączeniu z postępem technicznym otrzymujemy wzrost produkcji surowców rolniczych w warunkach obniżających się realnych cen żywności<sup>7</sup>. Beneficjentami tego procesu są wysokoprzemysłowe przedsiębiorstwa rolne, które poprzez efekty skali stają się efektywne w sensie mikroekonomicznym, ale przy minimalnych wymaganiach odnośnie do jakości żywności, dobrostanu zwierząt czy ochrony środowiska naturalnego. Dla gospodarstw tradycyjnych, rodzinnych (takie dominują np. w polskiej strukturze agrarnej) dochody są istotnie niższe od przeciętnych dla działalności pozarolniczej. Skalę dysproporcji zwiększa pojawianie się coraz większej ilości korporacji przetwórczo-handlowych<sup>8</sup>, które konkurują między sobą o konsumentów za pomocą niższych cen (Czyżewski A., Czyżewski B. 2015, s. 27–41).

Opisane zjawisko zaczyna być coraz bardziej powszechne w warunkach rozwoju gospodarki światowej i globalizacji. Poprzez fuzje i przejęcia wśród przedsiębiorstw branży spożywczej następują zmiany uwarunkowań funkcjonowania podmiotów sfery surowcowej agrobiznesu, które prowadzą do ich deprecjacji. Globalizacja powoduje, że rynek ze zdwojoną siłą przebiega w kierunku efektywności mikroekonomicznej (dzisiaj korporacyjnej), a bazując na relacjach efektywnościowych nie rozwiązuje problemu dochodowego, a rodzi nowe problemy natury społecznej i środowiskowej (Zegar 2010, s. 779–804). Występuje więc potrzeba dostosowań do mechanizmów globalizacji, a jednocześnie stworzenia instrumentów koordynacji na poziomie ponadnarodowym. Taką próbę podejmuje od wielu lat Unia Europejska, tworząc instrumenty wspólnej polityki rolnej.

Na problem depriwacji gospodarstw rolnych należy spojrzeć również przez pryzmat wrażliwości sektora rolnego na zmiany koniunktury gospodarczej. Podstawową cechą cyklu koniunkturalnego w rolnictwie, odróżniającą go od innych branż, jest znaczne obniżanie się cen artykułów rolnych i dochodów rolników

<sup>7</sup> Rozpatrując ostatnie kilkadziesiąt lat, można zaobserwować, iż obecne ceny żywności w ujęciu realnym są niższe od cen z połowy lat 70., przy dużo wyższych cenach środków produkcji (nawozów, środków ochrony roślin, paliwa, energii itd.) (FAO 2017). Sięgając dalej wstecz, należy zaznaczyć, że długookresowy trend rozszerzania się nożyc cen rolnych ma miejsce od lat 80. XIX w.

<sup>8</sup> O koncentracji przemysłu spożywczego na świecie świadczą następujące liczby: na początku XXI w. 3 największe korporacje transnarodowe obejmowały ponad 80% światowego handlu kakao i 80% handlu bananów, 6 największych korporacji – 85% światowego handlu zbożem, 8 korporacji – 55–60% handlu kawą, 11 korporacji – 81% handlu chemią rolną (Rao, Storm 2002, s. 25). Korporacje ponadnarodowe wytwarzały w tym okresie 25% światowego PKB i realizowały ok. 75% wymiany międzynarodowej, a 300 największych korporacji kontrolowało ok. 25% majątku produkcyjnego na świecie (Flejtterski, Wahl 2003).

w warunkach kryzysu (Sobiecki 2010, s. 67–68). Jeżeli w gospodarce pogarsza się koniunktura i spadają dochody ludności, obniża się popyt na żywność. Z uwagi na niską elastyczność produkcji rolnej tworzy się nadpodaż towarów, która prowadzi do znaczącej redukcji cen, a w dalszej kolejności ogranicza wolumen sprzedaży. Niższe dochody zmniejszają konsumpcję własną i rodziny rolnika z powodu konieczności pokrycia wydatków bieżących na produkcję. W przypadku rolnictwa tradycyjnego nadwyżki produkcji roślinnej, nieznajdujące popytu na rynku, przeznaczają się na spasanie dla inwentarza żywego, co powoduje wzrost produkcji zwierzęcej, zwiększenie podaży żywca i spadek jego cen. Ceny w rolnictwie spadają przy tym w stopniu wyższym niż ceny towarów przemysłowych i usług, co powoduje rozwarcie nożyc cen na niekorzyść rolnictwa, prowadząc do dalszego spadku produkcji rolnej. Skutkiem może być częściowa rezygnacja z bieżącej działalności produkcyjnej lub jej zdywersyfikowanie. Nadmiar produkcji jest również przeznaczony na konsumpcję wewnątrz gospodarstwa, a zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe kierowane są na inne potrzeby. Ten swoisty „serwomechanizm adaptacyjny” sprawia, że tradycyjne (głównie niewielkie) gospodarstwa rolne w zasadzie nie bankrutują, mogą one funkcjonować osiągając nawet tzw. „ujemny dochód”, utrzymując się poprzez dekapitalizację majątku oraz dochody spoza gospodarstwa (Czyżewski A. 1995, s. 25–26).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w warunkach kryzysu gospodarczego podmioty związane z produkcją surowców rolnych ponoszą straty wywołane spadkiem cen i/lub produkcji. Ta swoista dysproporcja powoduje przepływ wartości dodanej od rolnictwa do działów pozarolniczych, zwiększając dysproporcje dochodowe wśród społeczeństwa. Z kolei w warunkach poprawy koniunktury ceny produktów rolnych wzrastają wraz ze wzrostem popytu na żywność, choć w ograniczonym stopniu ze względu na niską elastyczność popytu. Jednocześnie jednak rosną koszty produkcji, niwelując pozytywne efekty wyższych cen towarów rolnych. Tym samym straty z fazy dekonunktury nie są rekompensowane rentami z fazy ożywienia, a w dłuższym okresie (trwającym 10 lat) skalę tego drenażu dla Polski określono średniorocznie na 7–8% realnej produkcji globalnej rolnictwa. Przy czym szacunek ten zakłada dopłaty bezpośrednie w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), bez nich byłoby to ok. 11–13% (Mrówczyńska-Kamińska, Czyżewski B. 2011, s. 203–233).

Następstwem opisanych wyżej zależności jest konieczność zwrócenia tej części wytworzonej nadwyżki ekonomicznej, która odpłynęła od producentów surowca, poprzez mechanizm redystrybucji dochodów do podatników – dawniej za pośrednictwem rynku (ceny minimalne, skup interwencyjny), dziś głównie budżetu (dopłaty i subwencje różnego rodzaju). Tego typu mechanizm wsparcia stanowi kompensację rynkowej dyskryminacji rolnictwa i jest ważną przesłanką prowadzonej polityki rolnej, w tym wspólnej polityki rolnej UE. Jednocześnie doświadczenia WPR uczą, iż zwrot tej nadwyżki poprzez wsparcie cen rynkowych w istotny sposób destabilizuje rynek. Stąd w wyniku ewolucji reguł i instrumentów unijnej polityki rolnej utracona wartość jest zwracana poprzez budżet, głównie w postaci dopłat bezpośrednich. W ten sposób wspólna polityka rolna koryguje zawodności

mechanizmu rynkowego i jest zasadna z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, ale również ze względów społecznych (dochodowych) i środowiskowych. Aby tego dowieść, można przytoczyć badania Stępnia, Guth i Smędzik-Ambroży dotyczące równoważenia ekonomiczno-społecznego gospodarstw rolnych w Polsce w kontekście oddziaływania funduszy wspólnej polityki rolnej (Stępień, Guth, Smędzik-Ambroży 2017). Wyniki jednoznacznie wskazują, że dzięki wsparciu finansowemu z WPR przeciętne dochody gospodarstw rolnych w Polsce (w tym przypadku gospodarstw FADN<sup>9</sup>) zbliżyły się do wartości przeciętnych dochodów sektorów nierolniczych, co z całą pewnością korzystnie wpływało na kondycję ekonomiczną polskich producentów rolnych<sup>10</sup>. Uwzględnienie wartości dopłat z WPR podnosiło relację dochodów rolniczych (w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną rodziny FWU<sup>11</sup>) do przeciętnych dochodów w sektorach nierolniczych (średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej) do prawie 70% (średnio dla lat 2004–2013). Bez tych płatności relacja ta była o ponad połowę niższa, wynosząc niecałe 30%. Wszystkie cztery oceniane grupy wsparcia w ramach WPR (tj. jednolite płatności obszarowe, dopłaty do produkcji, dopłaty do dóbr publicznych i wsparcie inwestycji) okazały się istotne dla kształtowania dochodów gospodarstw rolnych. Największy wpływ w badanym okresie miały jednolite płatności obszarowe, a w dalszej kolejności subwencje dla dóbr publicznych i dopłaty do inwestycji.

Jednocześnie wspomniani wyżej autorzy zaobserwowali, iż dystrybucja wsparcia pomiędzy gospodarstwa rolne w Polsce była bardzo nierówna, faworyzując największe podmioty. Prowadziło to do wzrostu dysproporcji dochodowych pomiędzy małymi, średnimi i dużymi producentami. Tym samym udowodniono, że dopłaty wspólnej polityki rolnej równoważą ekonomicznie sektor rolny (tj. zbliżają pod względem dochodów gospodarstwa rolne do gospodarstw spoza sektora rolnego), nie są jednak instrumentem służącym równoważeniu dochodów wewnątrz samego rolnictwa (tj. nie powodują wyrównywania dochodów dla różnych grup wielkości ekonomicznej<sup>12</sup> gospodarstw rolnych)<sup>13</sup>. Można sądzić, że taki mechanizm oddziaływania funduszy unijnych wynika z ich celów – konkurencyjności i spójności. Cel pierwszy kładzie nacisk na wysoki i rosnący standard życia, tworzenie zatrudnienia, przy możliwie najniższym bezrobociu. Z kolei spójność dotyczy trzech wymiarów: gospodarczego, społecznego oraz przestrzennego i oznacza zmniejszenie

<sup>9</sup> Gospodarstwa objęte unijnym systemem rachunkowości rolnej – *Farm Accountancy Data Network*.

<sup>10</sup> Podobne konkluzje sformułowali m.in. Drygas (2010) oraz Sobczyński (2008, s. 36–50).

<sup>11</sup> FWU – *Family Work Unit*, jednostka przeliczeniowa pracy członków rodziny wykorzystywana w rachunkowości gospodarstw rolnych.

<sup>12</sup> Wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego jest wyrażana w jednostkach produkcji standardowej (SO – *Standard Output*) i jest to średnia z 5 lat roczna wartość produkcji określonej działalności roślinnej lub zwierzęcej uzyskiwana z 1 ha lub od 1 zwierzęcia, w przeciętnych dla danego regionu warunkach.

<sup>13</sup> Również Graca-Gelert (2014, s. 180–190) wskazała, że w latach 2005–2010 dopłaty bezpośrednie pogłębiały zróżnicowanie dochodów, natomiast renty strukturalne od 2007 r. przyczyniały się do ograniczania nierówności dochodów w Polsce. Ponieważ jednak dopłaty bezpośrednie stanowią największą część wsparcia gospodarstw rolnych, stąd ogólnie był zauważalny wzrost dysproporcji w dochodach. Na stały wzrost nierówności dochodowych wskazuje ponadto Szarfenberg (2015), co wynika z systemu naliczania dopłat: większe gospodarstwa otrzymują większe dopłaty, niewielkie zaś pozyskują symboliczne kwoty.

zróżnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy bogatymi i biednymi obszarami, ale można ją także odnieść do poszczególnych grup społecznych. Wydaje się, że zarówno wspieranie konkurencyjności, jak i spójności powinno prowadzić do zmniejszania się rozpiętości dochodów. *De facto*, o ile fundusze przeznaczane na wspomaganie spójności z dużym prawdopodobieństwem przyczyniają się do zmniejszania zróżnicowania na wielu płaszczyznach, także ekonomicznych, czyli m.in. wyrównywania poziomu dochodów, o tyle środki pomocowe mające na celu poprawę konkurencyjności nie oddziałują w jednoznaczny sposób na tworzenie dochodów. Wspieranie konkurencyjności może nieść ze sobą bowiem wzrost finansowania przede wszystkim większych obszarowo gospodarstw, o większych możliwościach rozwojowych i posiadających wkład własny na współfinansowanie projektów.

W związku z powyższym przyszłe reformy wspólnej polityki rolnej powinny iść w kierunku podtrzymania wsparcia dla sektora rolnego, jeśli idzie o wolumen przepływów finansowych, zmienione natomiast powinny być systemy dystrybucji pieniędzy. Dotyczy to przede wszystkim „starych” krajów UE, w przypadku których zaobserwowano zaskakującą dodatnią zależność subsydiów (przede wszystkim płatności obszarowych) i względnej deprywacji dochodowej rolnictwa. B. Czyżewski nazywa to „kieratem stopy wzrostu”, który demotywuje do podnoszenia produktywności (przyrosty dochodu w odpowiedzi na wzrost produktywności technicznej są coraz mniejsze) w sytuacji braku bodźców po stronie instrumentów WPR (Czyżewski B. 2017). W odniesieniu do państw UE–12 sytuacja jest przeciwna, co może być wynikiem luki w wydajności produkcji rolnej pomiędzy „nowymi” i „starymi” członkami UE. Rolnictwo nowych państw członkowskich wciąż ma duży potencjał wzrostu wydajności, podczas gdy w krajach UE–15 osiągnęło górny pułap i w pewnym sensie zatrzymało się w rozwoju (albo przynajmniej rozwija się wolniej niż ich otoczenie).

#### **4. W poszukiwaniu nowego paradygmatu rozwoju rolnictwa**

Ostatnia z omawianych kwestii dotyczy oceny funkcjonującego w Unii Europejskiej modelu rolnictwa. Można przyjąć, iż dominujący we współczesnym świecie wzorzec industrialno-technologiczny osiągnął granice dalszego wzrostu i występuje konieczność jego reorientacji w kierunku trwałego równoważenia. Wyczerpuje się dotychczasowy mechanizm wsparcia rolnictwa, stymulujący techniczną efektywność produkcji. Jak długo bowiem można zwiększać wydajność pracy w warunkach relatywnie niskich realnych cen skupu? Jak długo można rozwijać postęp technologiczny dla zwiększania wydajności i modernizacji, jeśli jednocześnie pomija się problemy społeczne i nie wycenia się dobrostanu przyrody? Triumf tzw. kieratu technologicznego minął, a rolnictwo industrialne nie sprostało dwóm podstawowym celom gospodarowania (Thirtle i inni 2004). Po pierwsze, nie było w stanie zapewnić rolnikom parytetu dochodów rolniczych, ograniczając wytwa-

rzaną przez nich nadwyżkę ekonomiczną w przepływach finansowych wewnątrz- i międzysektorowych. Po drugie, wraz ze zwiększeniem skali uprzemysłowionej produkcji rolnej w coraz większym stopniu degradowało warunki środowiskowe, w żaden sposób nie internalizując zewnętrznych kosztów (Czyżewski A., Czyżewski B. 2015, s. 27–41). Są to zarówno koszty natury społecznej – chociażby wspomniana wcześniej deprivacja małych i średnich gospodarstw rolnych, utrzymująca dystans w stosunku do gospodarstw pozarolniczych, jeśli idzie o warunki do życia, prowadząca niekiedy do wyludniania się obszarów wiejskich, jak i natury środowiskowej – zubożenie gleb, nadmierna emisja dwutlenku węgla, eutrofizacja cieków i zbiorników wodnych, stepowanie gruntów itd. (Smędzik-Ambroży, Czyżewski A. 2015, s. 63–73). Gdy do tego dodać rosnące koszty wytwarzania żywności, ze względu na coraz wyższe wymogi co do jakości, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, potrzeba wprowadzenia polityki trwale równoważonego wzrostu staje się niezbędna. Ludziom bowiem, na równi z pożywieniem, potrzeba odpowiednich zabezpieczeń socjalnych, a nade wszystko zdrowego, naturalnego środowiska. Być może jest to dobry moment, aby zastanowić się nad swego rodzaju powszechną daniną ekologiczną, specjalnym podatkiem, pozwalającym zachować dla przyszłych pokoleń to, z czego my dzisiaj korzystamy, czasami w sposób nadmierny i nieprzemyślany. Chociaż o procesie trwałego równoważenia wciąż mówimy w sposób niedokonany, to ważne jest, iż proces ten się zaczął i będzie się nasilał.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż model rolnictwa zrównoważonego jest swego rodzaju alternatywą dla rolnictwa industrialnego. Zmienia on sposób traktowania jednostki z *homo oeconomicus* do postrzegania jej w kategorii *homo cooperativus*. Człowieka charakteryzują bowiem dwie zdolności: do długotrwałego działania zorientowanego na współpracę oraz empatia, czyli zdolność wczuwania się w sytuację innych (Rogall 2010, s. 181). Cechy te nie są powszechne w przypadku rolnictwa industrialnego, w którym – w myśl ekonomii neoliberalnej – dążenie do zysku jest podstawowym kryterium działania, a kwestie społeczne i środowiskowe schodzą na dalszy plan. Założenie, iż ludzie dążąc do osiągnięcia własnych interesów nieuchronnie sprzyjają osiągnięciu dobra ogólnego, jest założeniem kontrfaktycznym. Podmioty zorientowane bowiem na maksymalizację zysku wykazują silną skłonność do eksternalizacji kosztów środowiskowych, które nie zawsze można wyrazić w kategoriach pieniężnych.

W tym kontekście można dokonać oceny wspólnej polityki rolnej i udowodnić jej prospołeczny i prośrodowiskowy charakter (przynajmniej na tle czołowych producentów rolnych, takich jak Stany Zjednoczone, Kanada, Brazylia czy Chiny). Warto dodać, że od 55 lat polityka rolna UE podlega ciągłym zmianom i w opinii autorów zmiany te idą w kierunku trwałego równoważenia. Jakże zatem były przesłanki kolejnych reform? Otóż po okresie nasycenia konsumpcją w sensie ilościowym pojawiła się wyraźna potrzeba podniesienia jakości tejże konsumpcji. Możliwe stało się to jednak dopiero dzięki zmianom w technikach produkcji rolniczych, uwzględniających przede wszystkim większą integralność ze środowiskiem naturalnym. Poza tym wciąż aktualna pozostawała tzw. kwestia agrarna, czyli

problem swoistego upośledzenia rolników ze względu na dochody oraz odpływu nadwyżki powstałej w rolnictwie do innych działów gospodarki, co wymagało stworzenia instrumentów korygujących ten proces. Popularne stało się myślenie o rolnictwie w kategoriach dostarczyciela dóbr publicznych. Zauważono bowiem, że poza zaopatrywaniem w żywność, rolnictwo jest rezerwuarem kultury i tradycji chłopskiej, pełni funkcje krajobrazowe i turystyczne, może przyczyniać się do poprawy dobrostanu środowiskowego i rozwoju społecznego (Czyżewski A., Czyżewski B. 2014, s. 460–472).

Wymienione argumenty stały się podstawą konstrukcji takiego systemu interwencji, który uwzględniłby kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Znalazło to wyraz w zmianie struktury wsparcia z rynkowego i zorientowanego na eksport na wsparcie najpierw prodochodowe, a później uwzględniające rozwój obszarów wiejskich i w coraz większym stopniu kwestie środowiskowe. Pierwsze kroki na rzecz modyfikacji WPR w kierunku większej dbałości o środowisko naturalne i dostarczanie dóbr publicznych podjęto w ramach reformy McSharry’ego (realizowanej od 1992 r.), następnie w deklaracji „Ożywieniu obszarów wiejskich” z Cork z 1996 r. oraz w ramach reformy Agenda 2000 (podpisanej ostatecznie w 1999 r. i wyznaczającej kierunek zmian WPR na lata 2000–2006) (European Commission 1996; Duer 2000). Ta ostatnia przyniosła utworzenie II filara<sup>14</sup> unijnej polityki rolnej, odpowiedzialnego za rozwój obszarów wiejskich, zakładając także zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa. Pieniądze z tego tytułu odgrywają istotną rolę modernizacyjną i prorozwojową, zwiększając konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego, a więc realizują funkcję ekonomiczną. Przyczyniają się także do poprawy warunków życia na wsi, m.in. poprzez rozwój infrastruktury, tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, finansowanie projektów z zakresu edukacji, kultury, tradycji itp., a więc realizują funkcję społeczną. W końcu realizują zadania związane z ochroną przyrody, utrzymaniem bioróżnorodności, ekologizacją produkcji żywności, a więc pełnią funkcję środowiskową. Ale także w ramach dopłat bezpośrednich stworzono reguły, które w swojej istocie służą kreowaniu dóbr publicznych. Uzależniają one bowiem przyznanie pomocy od spełnienia wielu wymogów z zakresu ochrony środowiska naturalnego, zdrowia ludzi, zdrowotności roślin i dobrostanu zwierząt (wspomniana wcześniej zasada współzależności, ang. *cross compliance*<sup>15</sup> oraz „zazielenienie” pól uprawnych). Z powyższego wynika, że dzisiejsze spojrzenie na WPR sprowadza się do następującej konkluzji: ma ona prowadzić do wzrostu konkurencyjności rolnictwa UE na rynku światowym, przy zachowaniu poziomu dochodów gospodarstw rolnych (o dominującym udziale gospodarstw rodzinnych), zapewnieniu wysokiej jakości życia mieszkańcom wsi i zagwarantowaniu bezpieczeństwa środowiska naturalnego. W ten oto sposób europejski model rozwoju sektora rolnego (nazywany tutaj mo-

<sup>14</sup> I filar tworzą dopłaty bezpośrednie i interwencja rynkowa.

<sup>15</sup> Wprowadzone w ramach reformy WPR z 2003 r. i wdrażane stopniowo od 2005 r., najpierw w krajach UE, a następnie w pozostałych państwach. W Polsce zaczęły być wprowadzane od 1 stycznia 2009 r. (wymogi związane z rejestracją zwierząt i ochroną środowiska naturalnego), a w całości obowiązują od 1 stycznia 2013 r.

delem trwale równoważonym) ma wyróżniać rolnictwo unijne spośród na ogół industrialnych modeli głównych światowych producentów żywności.

W tym miejscu jeszcze raz wróćmy do twierdzenia, że bez wsparcia budżetowego opisana wyżej ścieżka rozwoju w długim okresie wydaje się niemożliwa. Należałoby zatem oczekiwać nie tylko utrzymania dotychczasowego poziomu finansowania sektora rolnego w ramach budżetu WPR, ale także takiej alokacji środków pieniężnych, która będzie stymulować „produkcję” dóbr i usług pożądaných przez społeczeństwo (dóbr publicznych). Tymczasem, jak wskazują badania B. Czyżewskiego i Matuszczak, w latach 2005–2012 płatności za dostarczane przez rolnictwo dobra publiczne<sup>16</sup> w większości krajów UE pozostawały na względnie stałym poziomie, a w pozostałych krajach malały. Jak twierdzą cytowani autorzy, postulaty związane z prośrodowiskowym i wielofunkcyjnym ukierunkowaniem WPR były w dużej mierze deklaratywne, a strumień subsydiów związanych z dostarczaniem dóbr publicznych był niewystarczający, by substytuować nim pozostałe dopłaty i związaną z nimi działalność produkcyjną. Ponadto ci sami autorzy zauważają, że wzmocnienie udziału II filara wspólnej polityki rolnej w większym stopniu przyczyniłoby się do zrównoważenia środowiskowego aniżeli ukierunkowanie na ten cel dopłat bezpośrednich (Czyżewski B., Matuszczak 2016 (b), s. 681–684).

## Podsumowanie

Pora nawiązać do zawartego w tytule przesłania, iż w praktyce wspólnej polityki rolnej UE można odnaleźć pewne uniwersalne przesłanki nawiązujące do systemu wartości wynikającego z osobliwości czynnika ziemi. Nie sposób ich uzasadnić na gruncie klasycznej ekonomii. Jeśli bowiem przyjąć za definicją A. Smitha, że ekonomia to nauka o naturze i przyczynach bogactwa narodów, to czy w przypadku sektora rolnego można mówić o tworzeniu takiego bogactwa? Przecież współcześnie sektor rolny w krajach wysoko rozwiniętych nie ma znaczącego udziału w tworzeniu dochodu narodowego. Co więcej, zgodnie z doktryną neoliberalną, nawiązującą do szkoły Marshalla, to indywidualny podmiot (w naszym przypadku producent rolny) decyduje o kreowaniu i dystrybucji bogactwa. Nie ma więc uzasadnienia dla ingerencji państwa w tym obszarze. A jednak faktem jest, że od wielu dziesięcioleci rządy tworzą specjalne systemy finansowego wsparcia dla rolnictwa. Co zatem sprawia, iż pozornie mało istotny w sensie kreacji PKB sektor zajmuje tyle miejsca nie tylko w dyskusjach ekonomistów rolnych, ale także decydentów politycznych? Są trzy przesłanki tego stanu rzeczy. Po pierwsze argument, iż mechanizm rynkowy jest skuteczny dla trwałego rozwoju sektora rolnego, jest idealizacją rzeczywistości. W rzeczywistości rynkowa orientacja rolnictwa,

---

<sup>16</sup> Do nich autorzy zaliczyli: dopłaty rolnośrodowiskowe, dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, dopłaty za odlogowanie, a także „inne dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich” (wg typologii UE FADN).

wraz z dążeniem do wzrostu produktywności i postępu technicznego, prowadzi do zmian strukturalnych na wsi, czego przejawem jest koncentracja produkcji i konsolidacja ziemi. Negatywną konsekwencją tych tendencji jest jednakże tworzenie się struktur mono- i oligopolistycznych, a w dalszej kolejności deprecjacja małych i średnich gospodarstw rolnych, wyludnianie się obszarów wiejskich i zanik więzi społecznych, tradycji i kultury, a wreszcie degradacja środowiska naturalnego. Dodatkowo w wyniku globalizacji dochodzi do pogłębiania się dysparytetów ekonomicznych pomiędzy krajami, jak również w ich obrębie. W proces ten wpisana jest bowiem wewnętrzna sprzeczność między dążeniem do efektywności na poziomie mikroekonomicznym a kosztami społecznymi (sferą makroekonomiczną) i środowiskowymi.

Stąd dochodzimy do pierwszej uniwersalnej przesłanki ekonomicznej, ważnej dla polityki rolnej – rozwój sektora rolnego w długim okresie wymaga finansowego wsparcia, ponieważ rolnictwo i wieś nie rozwiąże swoich problemów bez zewnętrznej pomocy. Potrzebne są odpowiednie instrumenty, które nie tylko zmodernizują produkcję, ale także poprawią infrastrukturę, stworzą warunki do tworzenia alternatywnych źródeł zarobkowania, przyczynią się do świadczenia dóbr i usług publicznych na rzecz społeczeństwa. Chodzi o wytworzenie takiego modelu, który zakłada wielokierunkowość celów, od wytwarzania żywności, poprzez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturowych, do dbałości o przyrodę oraz witalność wiejskiego życia. Objaśnianie rzeczywistości za pomocą klasycznej „niewidzialnej ręki”, która sprzeczne ze sobą interesy jednostek prowadzi w końcu do ogólnospołecznego dobrobytu w sensie osiągania optimum makrospołecznego, nie jest dziś aktualne.

Idzie też o rozwiązanie problemu deprivacji gospodarstw rolnych, albowiem tylko dzięki trwałemu wsparciu budżetowemu rolnictwa problem ten może być rozwiązany, na co wskazują doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych. W przeciwnym razie wytworzona przez producentów rolnych nadwyżka ekonomiczna jest częściowo przechwytywana przez skupujących, przetwórców, sprzedających, a w końcu samych konsumentów. Koniecznością jest zatem zwrócenie tej wartości poprzez mechanizm redystrybucji dochodów, dawniej za pośrednictwem rynku (ceny minimalne, skup interwencyjny), dziś głównie budżetu (dopłaty i subwencje różnego rodzaju). Tego typu mechanizm wsparcia stanowi kompensację rynkowej dyskryminacji rolnictwa i jest ważną, drugą przesłanką prowadzonej polityki rolnej.

Trzecią uniwersalną przesłanką jest twierdzenie o ewolucji znaczenia samoistnej wartości ziemi i wyodrębnieniu się nowej renty gruntowej. Użyteczność czynnika ziemi, prawie nieograniczona w okresie przedindustrialnym i zmarginalizowana później w fazie industrializacji, jest dzisiaj odkrywana na nowo. Tym samym mamy do czynienia z nową koncepcją renty gruntowej, alternatywną w stosunku do znanych wcześniej teorii klasycznych i znajdującą uzasadnienie we współczesnej ekonomii instytucjonalnej (w teorii wyboru publicznego). Faktem jest, iż coraz większe znaczenie przywiązuje się do samoistnie tworzonych wartości, takich jak bioróżnorodność, walory krajobrazowe, uwarunkowania przyrodnicze itp. Ponieważ dostarczanie tych dóbr publicznych odbywa się w warunkach da-

leko posuniętych i nieodwracalnych zmian w dobrostanie zasobów naturalnych, gospodarstwa rolne, jako użytkownicy ziemi, powinni być opłacani przez budżet w formie subsydiów. Funkcjonujący obecnie system wsparcia unijnego rolnictwa uwydatnia sens wartości tworzonych samoistnie przez czynnik ziemi i potrzebę wynagradzania tych użyteczności.

Czwarta przesłanka dotyczy nowego paradygmatu rozwoju sektora rolnego, tzw. rolnictwa trwale równoważonego. Dotychczasowy prymat efektywności mikroekonomicznej, będący siłą sprawczą rozwoju wielu jednostek, zwłaszcza tych o zasięgu międzynarodowym, okazał się zbyt kosztowny z ogólnospołecznego punktu widzenia (można go więc traktować w kategoriach mitu). Przerzucanie na społeczeństwa efektów zewnętrznych m.in. degradacji środowiska, problemów socjalnych, kosztów rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej każe zastanowić się nad nowymi kryteriami oceny procesów gospodarczych. Wynika z tego smutne przesłanie, iż człowiek dzięki rozumowi, wiedzy i informacjom zyskał niewiarygodne możliwości przekształcania otoczenia społecznego i przyrodniczego, ale uruchomił równocześnie nieprzewidzianą machinę jego niszczenia, co obraca się przeciwko niemu. Potrzebne jest nowe spojrzenie na kwestię funkcjonowania sektora rolnego (albo szerzej, obszarów wiejskich), nie tylko przez pryzmat wartości pieniężnych, lecz także tych niemających wymiaru finansowego.

Konkludując, następujące po sobie reformy polityki rolnej UE uwarunkowane były zmieniającymi się celami, jakie spełniać miało rolnictwo unijne. Chodziło o wzrost jego konkurencyjności na rynku światowym, przy zachowaniu poziomu dochodów mieszkańców wsi i bezpieczeństwie środowiska naturalnego. W wyniku tego polityka rolna miała wspierać nie tylko jego funkcję produkcyjną, lecz także funkcje pozaprodukcyjne, tworząc fundament rozwoju rolnictwa wielofunkcyjnego i zrównoważonego, tj. uwzględniającego kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. WPR stała się bardziej świadoma nowych wyzwań związanych ze zmianami w środowisku naturalnym i koniecznością bardziej efektywnego wykorzystywania rzadkich zasobów, takich jak woda, ziemia, czyste powietrze itp. Większą rolę zaczął pełnić II filar wspólnej polityki rolnej, który finansuje nie tylko inwestycje związane z modernizacją gospodarstw rolnych, lecz także wspiera działania na rzecz utrzymania tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, bioróżnorodności, walorów przyrodniczych czy też tworzenia pozarolniczych funkcji na obszarach wiejskich. Tak pomyślana polityka wpisuje się w wyżej przedstawione uniwersalne przesłanki ekonomii rolnej. I chociaż nie jest doskonała, o czym świadczą chociażby problemy z właściwą alokacją środków pomiędzy dużymi i małymi gospodarstwami czy też pomiędzy działaniami na rzecz konkurencyjności rolnictwa i działaniami prośrodowiskowymi, to jest kluczową determinantą długotrwałego rozwoju rolnictwa w krajach Unii Europejskiej.

Tekst wpłynął: 6 lipca 2017 r.  
(wersja poprawiona: 3 sierpnia 2017 r.)

## Bibliografia

- Bartkowiak R., *Współczesne teorie ekonomiczne*, „Roczniki Nauk Rolniczych: Seria G”, 2010, t. 97, z. 20.
- Birchall O., Verry D., *Introduction to Economics*, University of London: London School of Economics and Political Science, London 2016.
- Committee of Agricultural Organisations in the European Union – General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union, *The European Model of Agriculture – The Way Ahead*, Pr(99)88F1, Brussels 1999.
- Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania przedsiębiorczości w agrobiznesie*, w: *Rozwój rolnictwa i agrobiznesu w skali lokalnej*, red. A. Czyżewski, Wyd. Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Sielinku, Poznań 1995.
- Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, w: *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, red. A. Czyżewski, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007.
- Czyżewski A., *Odkrywanie ekonomii rolnej*, wykład z okazji nadania godności Doktora Honoris Causa Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, SGGW, Warszawa, 26 listopada 2015.
- Czyżewski A., Czyżewski B., *A New Paradigm of Development as a Modern Challenge in Agriculture*, „Management” 2014, nr 1.
- Czyżewski A., Czyżewski B., *Ziemia i jej renty w nowym paradygmacie rozwoju rolnictwa*, w: *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Czyżewski A., Kułyk P., *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce w latach 1991–2008*, „Ekonomista” 2010, nr 2.
- Czyżewski A., Kułyk P., *Kształtowanie rozwoju trwale równoważonego w ekonomii rolnej w optyce historycznej i współczesnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 452.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Potrzeba zmian w modelu rozwoju rolnictwa a finansowanie celów w budżecie rolnym Polski po 2005 roku*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 218.
- Czyżewski A., Stępień S., *Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania zmian paradygmatu rozwoju rolnictwa drobnotowarowego w świetle ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2013, nr 2.
- Czyżewski B., *Kontrowersje wokół rent gruntowych: od ekonomii klasycznej do czasów współczesnych*, „Ekonomista” 2010, nr 2.
- Czyżewski B., *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
- Czyżewski B., *Kierat rynkowy w europejskim rolnictwie*, WN PWN, Warszawa 2017.
- Czyżewski B., Matuszczak A., *A New Land Rent Theory for Sustainable Agriculture*, „Land Use Policy” 2016, nr 55 (2016a).
- Czyżewski B., Matuszczak A., *Interwencjonizm rolny: pogoń za rentą a wybór publiczny lub korygowanie rynku*, „Ekonomista” 2016, nr 5 (2016b).
- Czyżewski B., Polcyn J., *From the Land Rent of the Physiocrats to Political Rent in Sustainable Agriculture*, w: *Political Rents of European Farmers in the Sustainable Development Paradigm. International. National and Regional Perspective*, red. B. Czyżewski, WN PWN, Warszawa 2016.

- Dassis G., *Główne czynniki wpływające na wspólną politykę rolną po 2020 r.*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela 2016.
- Drygas M., *Wpływ dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 2004–2006 i 2007–2013 na przekształcenia obszarów wiejskich w województwie pomorskim*, ekspertyza wykonana na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego w Gdańsku, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2010.
- Duer I., *Agenda 2000 – podstawą rozwoju polskiego rolnictwa*, „Pamiętnik Puławski” 2000, nr 120.
- European Commission, *The Cork Declaration. Towards an Integrated Rural Development Policy*, Cork 1996, [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier\\_p/en/dossier/cork.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/en/dossier/cork.pdf) (dostęp 31.08.2017).
- FAO, *FAO Food Price Index*, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> (dostęp 23.06.2017).
- Fischler F., *The European Model of Agriculture – the Future of Modern Farming*, Opening Speech for International Green Week 1999, Berlin, 21 January 1999.
- Flejterski S., Wahl P., *Ekonomia globalna. Synteza*, Wyd. Difin, Warszawa 2003.
- Goraj L., *Wpływ wspólnej polityki rolnej na dochody polskich gospodarstw rolnych*, materiały z konferencji „Polska wizja wspólnej polityki rolnej po 2013 r.”, Warszawa, 26 stycznia 2009.
- Graca-Gelert P., *Wpływ funduszy unijnych na zróżnicowanie dochodów w Polsce – przykład dopłat bezpośrednich i rent strukturalnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 38.
- Hull Ch.H., *The Economics Writings of Sir William Petty*, University Press, Cambridge 1899.
- Jambor A., Harvey D., *CAP Reform Options: A Challenge for Analysis & Synthesis*, Centre for Rural Economy, „Discussion Paper Series” 2010, nr 28.
- Komisja Europejska, *Wspólna polityka rolna (WPR) i rolnictwo w Europie – najczęściej zadawane pytania*, Bruksela 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pl.htm) (dostęp 25.06.2017).
- Kowalczyk S., Sobiecki R., *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2001, seria G, t. 98, z. 3.
- Marshall A., *Principles of Economics* (wyd. 8), Macmillan and Co., London 1920.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Warszawa 2014.
- Mrówczyńska-Kamińska A., Czyżewski B., *Przepływy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995–2005*, „Ekonomista” 2011, nr 2.
- Piketty T., *Kapitał w XXI w.*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
- Poczta-Wajda A., *Interest Groups and Rent Seeking in Agriculture – a Theoretical Approach, w: Political Rents of European Farmers in the Sustainable Development Paradigm. International. National and Regional Perspective*, red. B. Czyżewski, PWN, Warszawa 2016.
- Rada Europejska – Rada Unii Europejskiej, *Reforma wspólnej polityki rolnej*, Bruksela 2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-reform/> (dostęp 28.06.2017).
- Rao J.M., Storm S., *Agricultural Globalization in Developing Countries: Rules, Rationales and Results*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst 2002.
- Robbins L., *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Macmillan and Co., London 1932.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2010.

- Samuelson P., Scott A., *Economics: An Introductory Analysis*, McGraw-Hill Company of Canada, Whitby 1971.
- Smędzik-Ambroży K., Czyżewski A., *Specialization and Diversification of Agricultural Production in the Light of Sustainable Development*, „Journal of International Studies” 2015, nr 2.
- Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, red. S.M. Soares, Metalibri, New York 2007.
- Sobczyński T., *Zmiany udziału dopłat w dochodach gospodarstw rolniczych UE w latach 1989–2005*, w: *Polityka Unii Europejskiej*, red. D. Kopycińska, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Sobiecki R., *Kryzysy rolne a bezpieczeństwo żywnościowe*, w: *Przedsiębiorstwo a kryzys globalny*, red. R. Sobiecki, J.W. Pietrewicz, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2010.
- Stępień S., Guth M., Smędzik-Ambroży K., *The Influence of the European Union's Common Agricultural Policy on the Socio-economic Sustainability of Farms in Poland* (maszynopis), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Poznań 2017.
- Stępień S., *Cykl świński w świetle zmian na globalnym rynku żywca wieprzowego*, WN PWN, Warszawa 2015.
- Szarfenberg R., *Nierówności i ubóstwo a uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej*, Wyd. Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Thirtle C., i in., *Explaining the Decline in UK Agricultural Productivity Growth*, „Journal of Agricultural Economics” 2004, nr 55(2).
- Vaggi G., *The Economics of Francois Quesnay*, The MacMillan Press Ltd, London 1987.
- Wilkin J., *Ekonomia polityczna reform wspólnej polityki rolnej*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 1–2.
- Woś A., *Tworzenie i podział dochodów rolniczych. Dochody transferowe*, IERiGŻ, Warszawa 2000.
- Woś A., *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
- Zegar J.S., *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „Ekonomista” 2010, nr 6.

## **NOWE UWARUNKOWANIA EKONOMICZNE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ (WPR) UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest ocena ewolucji wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej w kontekście paradygmatów industrialnego i trwale równoważonego rozwoju jako opcji alternatywnych, które są odzwierciedleniem neoliberalnego vs instytucjonalnego modelu gospodarki. Autorzy próbują ocenić różne instrumenty tej polityki w następujących obszarach: 1) uzasadnienie wsparcia finansowego dla sektora rolnego, 2) nowa interpretacja rent ekonomicznych w rolnictwie z uwzględnieniem samoistnej wartości ziemi, 3) deprywacja społeczno-ekonomiczna rolników (dysparytet dochodów rolniczych do pozarolniczych), 4) przejście od industrialnego wzorca rozwoju na rozwój trwale równoważony. Autorzy uważają, że sektor rolny wymaga finansowego wsparcia ze strony państwa. Potrzebne są odpowiednie bodźce fiskalne (dopłaty oraz ulgi podatkowe), które pozwolą

zmodernizować produkcję rolną, poprawią infrastrukturę, stworzą warunki do tworzenia alternatywnych źródeł zarobkowania oraz przyczynią się do świadczenia dóbr i usług publicznych przez rolnictwo na rzecz społeczeństwa.

Autorzy opowiadają się za nową koncepcją rozwoju sektora rolnego i obszarów wiejskich, tzw. rolnictwem trwale równoważonym, w którym obok efektywności ekonomicznej uwzględnione byłyby postulaty ochrony środowiska oraz kwestie społeczne dotyczące mieszkańców wsi. Zdaniem autorów obecna polityka rolna UE przyjmuje takie właśnie cele, przyczyniając się do długotrwałego i harmonijnego rozwoju rolnictwa w krajach Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** wspólna polityka rolna (WPR), interwencjonizm, rozwój zrównoważony, renta ekonomiczna, deprywacja dochodowa, samoistna wartość ziemi, Unia Europejska

**JEL:** E02, E61, Q01, Q15, Q18

## NEW ECONOMIC FOUNDATIONS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP) OF EUROPEAN UNION

### Summary

The aim of the article is to assess the evolution of the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union in the context of the concepts of industrial and sustainable development, as alternative options reflecting the neoliberal vs institutional model of economy. The authors try to assess various instruments of this policy from the point of view of: (1) reasoning behind the financial support for agricultural sector, (2) new interpretation of economic rents in agriculture (with the consideration of the intrinsic value of land), (3) socio-economic deprivation of farmers (income disparity between agriculture and other sectors of economy, (4) moving from industrial development model to sustainable development model.

The authors maintain that agricultural sector requires a financial support from the state. Proper fiscal stimuli are needed (subventions and tax relief) in order to modernize agricultural production, to improve infrastructure, to create alternative earning sources, and to stimulate the provision of public goods and services by agriculture for the needs of society. The authors are in favour of the new concept of sustainable development for the agricultural sector and rural areas, which would take into account, apart from economic efficiency, the demand for environmental protection as well as social questions concerning countryside inhabitants. According to the authors, the current agricultural policy of the EU aims at assuring such a sustainable and harmonious development of agriculture in the EU member states.

**Key words:** Common Agricultural Policy (CAP), interventionism, sustainable development, economic rent, income deprivation, intrinsic value of land, European Union

**JEL:** E02, E61, Q01, Q15, Q18

## НОВЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОБУСЛОВЛЕННОСТИ СОВМЕСТНОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ (САП) ЕВРОСОЮЗА

### Резюме

Авторы рассматривают изменения в совместной аграрной политике (САП) Евросоюза в контексте парадигмы двух альтернативных опций – индустриального и устойчивого сбалансированного развития, которые являются отражением неолиберальной институциональной модели экономики. В статье дается оценка различных инструментов этой политики в следующих областях: 1) обоснование финансовой поддержки для аграрного сектора, 2) новая интерпретация экономических рент в сельском хозяйстве с учетом первичной стоимости земли, 3) социально-экономическая депривация крестьян (диспаритет между доходами от сельского хозяйства и вне сельского хозяйства), 4) переход от индустриального образца развития к устойчивому сбалансированному развитию. Авторы считают, что аграрный сектор требует поддержки со стороны государства. Нужны соответствующие фискальные стимулы (доплаты и налоговые льготы), которые позволят модернизировать аграрное производство, улучшить инфраструктуру, создадут условия для создания альтернативных источников получения доходов, а также будут способствовать производству благ и оказанию публичных услуг сельским хозяйством для всего общества.

Авторы высказываются в пользу новой концепции развития аграрного сектора и сельской местности, так называемого устойчиво сбалансированного сельского хозяйства, в котором кроме экономической эффективности были бы учтены постулаты защиты окружающей среды и социальные вопросы, касающиеся жителей деревни. По мнению авторов, нынешняя аграрная политика ЕС преследует именно такие цели, способствуя долгосрочному и гармоничному развитию сельского хозяйства в странах Евросоюза.

**Ключевые слова:** совместная аграрная политика (САП), интервенционизм, сбалансированное развитие, экономическая рента, депривация доходов, первичная стоимость земли, Евросоюз

**JEL:** E02, E61, Q01, Q15, Q18