

Artykuły

ALEKSANDER GORZELAK
JUSTYNA HERDA-KOPAŃSKA
JACEK KULAWIK
MICHAŁ SOLIWODA
BARBARA WIELICZKO

DOI: 10.5604/00441600.1232982

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
Warszawa

KONTROWERSJE WOKÓŁ EUROPEJSKIEJ WARTOŚCI DODANEJ TWORZONEJ PRZEZ WPR

Abstrakt

Począwszy od wybuchu kryzysu finansowego na przełomie lat 2008/2009, UE weszła w niespotykany w dotychczasowej historii okres bardzo poważnych wstrząsów. Problemy te najpierw objęły gospodarkę (słaby i bardzo zmienny wzrost, z okresami nawet płytkich recesji, wysokie bezrobocie, szczególnie wśród ludzi młodych), później sektor bankowy i budżety narodowe. W konsekwencji kilka starych krajów UE, należących do strefy euro, stało się w istocie technicznie niewypłacalnymi. Na domiar złego, w pewnym momencie do południowej Europy zaczęła napływać wielka fala imigrantów, Rosjanie zajęli Krym, wybuchła wojna w Donbasie, a wybory w USA wygrał D. Trump, mogący zdecydowanie osłabić NATO. W tym kontekście podejmowane różne próby rozwiązania tych minikryzysów często były spóźnione, mało odważne i niekonsekwentne. Nie może zatem zaskakiwać, że ostatecznie kryzys zaczął dotyczyć sfery społeczno-politycznej i instytucjonalnej, czego wyrazem jest pogłębiająca się niewiara Europejczyków w instytucje wspólnotowe i demokrację liberalną. Stąd mamy rozpowszechniający się populizm, egoizm narodowy i regionalny oraz tendencje dezintegracyjne. Zaowocowało to już Brexitem oraz obawami, że podobne decyzje mogą podjąć też inni członkowie Unii. Byłoby to równoznaczne z jej rozpadem. W tych warunkach przekonujące legitymizowanie dalszego trwania i rozwoju Wspólnoty wymaga obecnie wielkie-

go wysiłku intelektualnego, politycznego i organizatorskiego, a później znalezienia drożnych kanałów dotarcia z propozycjami, rekomendacjami i gotowymi rozwiązaniami aplikacyjnymi do jak najszerszego kręgu odpowiedzialnych jej obywateli, by odzyskiwali wiarę w sens projektu europejskiego i możliwość funkcjonowania w podwójnej tożsamości, narodowej i europejskiej. Idealnie byłoby, gdyby naprawa Unii uległa przy tym głębszej demokratyzacji, a więc realizowana była przy aktywnym współudziale Europejczyków, a nie wciąż przez techno-i eurokratów. Jedną z ciekawszych w tym momencie koncepcji wydaje się być europejska wartość dodana, a więc – w dużym skrócie – pewna suma korzyści extra, uzyskiwanych z racji integracji w porównaniu do efektów osiągniętych w ramach narodowej polityki społeczno-ekonomicznej. Wartość tę można próbować opisywać, a w miarę możliwości także kwantyfikować, dla wszystkich obszarów integracji europejskiej. W artykule jednak ograniczono się tylko do WPR, koncentrując się na kwestiach metodologicznych, środowiskowo-klimatycznych, innowacjach, inwestycjach oraz kompleksie kluczowych problemów budżetowych.

Słowa kluczowe: europejska wartość dodana, finanse rolnictwa, polityka środowiskowo-klimatyczna w rolnictwie, Wspólna Polityka Rolna.

Kody JEL: D62, D78, E62.

Problemy definicyjne, klasyfikacyjne i obliczeniowe

Termin „Europejska wartość dodana” coraz częściej pojawia się w kontekście kolejnych unijnych debat na temat wieloletnich ram finansowania. Wysoka wartość dodana generowana przez wydatki UE ma być dla unijnych podatników kluczowym uzasadnieniem konieczności ponoszenia obciążeń związanych z funkcjonowaniem UE. Europejska wartość dodana (ang. European Added Value – EAV) oznacza dodatkową wartość uzyskaną dzięki temu, iż dane działanie nie zostało podjęte na szczeblu państw członkowskich, lecz na poziomie Unii Europejskiej. Za wartość dodaną można uznać już samo ustalenie wspólnego dla wszystkich państw podejścia do zajęcia się daną kwestią, gdyż to tworzy jednolite ramy działania i zapewnia funkcjonowanie wspólnego rynku UE, który stanowi najważniejszy element unijnej wartości dodanej również w odniesieniu do rolnictwa. Jednocześnie WPR oraz związane z nią działania z zakresu ochrony zdrowia publicznego w odniesieniu do produktów żywnościowych, a także zasad ochrony zdrowia roślin i zwierząt, zapewniają jednolite standardy produkcji żywności, co pozwala na ograniczenie kosztów transakcyjnych wymiany handlowej między państwami tworzącymi Unię. Ma to swoje odzwierciedlenie w strukturze wymiany handlowej państw członkowskich UE, w której obrót dobrami z pozostałymi państwami UE jest większy niż z państwami trzecimi¹.

¹ Jedyńm wyjątkiem jest Wielka Brytania, w przypadku której odnotowano większą wartość obrotów handlowych dobrami z państwami spoza UE (Eurostat, 2016).

Należy jednakże zwrócić uwagę na problem wyodrębnienia wartości dodanej w ramach efektów realizowanych działań. Trudno chociażby ustalić, jak zachowałyby się poszczególne państwa w odniesieniu do danego problemu i czy podjęte przez nie samodzielnie działania nie przyczyniłyby się do uzyskania większej skuteczności i efektywności wdrażanej polityki. Jednakże w takiej sytuacji efekty byłyby ograniczone jedynie do danego państwa i na poziomie całej UE byłyby zapewne mało widoczne lub nawet negatywne z punktu widzenia rozwijania wymiany handlowej i realizacji podstawowych swobód będących fundamentami funkcjonowania Wspólnoty.

Konieczne jest również podkreślenie, że dostrzeżenie problemu i wpracowanie instrumentów polityki w danej dziedzinie na poziomie UE nie wyklucza przekazania państwom członkowskim zadania wdrażania przyjętych rozwiązań na własnym terytorium. W tej sytuacji europejska wartość dodana może być zarówno wzmacniana, jak i osłabiana przez jakość instytucji krajowych, które w danym państwie odpowiadają za realizację unijnej polityki. Stanowi to dodatkową trudność w określaniu europejskiej wartości dodanej, gdyż pewne działania przyjęte na poziomie UE mogą być lepiej dopasowane do instytucji, kultury prawnej i tradycji jednych państw członkowskich niż innych.

Europejska wartość dodana wyraża się również na poziomie współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi. Występując jako jeden podmiot reprezentujący jedno stanowisko, łatwiej jest uzyskać pożądaną wpływ na decyzje podejmowane na takich forach jak Światowa Organizacja Handlu czy osiągnąć korzystne rozwiązania w procesie negocjowania bilateralnych lub wielostronnych umów handlowych.

Wartość dodana generowana przez zaangażowanie środków Unii Europejskiej powinna być mierzona już na etapie propozycji kształtu wspólnych polityk. Zdaniem Molino i Zuleega (2011), proces szacowania europejskiej wartości dodanej powinien obejmować następujące etapy:

- 1) Sformułowanie uzasadnienia dla podejmowania działań;
- 2) Określenie najlepszej struktury zarządzania obejmującej szczebel administracyjny, formę współpracy z innymi podmiotami i ewentualny zakres ich integracji;
- 3) Wybór najbardziej skutecznych instrumentów działania.

Natomiast sama Komisja Europejska w swoich pracach zwraca uwagę na dwie zasady dotyczące wartości dodanej – zasadę dodatkowości i zasadę komplementarności (European Commission, 2001). Zasada pierwsza łączy się z zasadą pomocniczości (subsydiarności), mówiącą o tym, że UE może podejmować działania jedynie w obszarach, w których działania realizowane na poziomie Wspólnoty nie leżą w gestii państw członkowskich. W przypadku zasady dodatkowości chodzi przede wszystkim o to, że środki Unii nie mają zastępować środków państw członkowskich, natomiast zasada komplementarności wskazuje na to, że zaangażowanie środków publicznych ma przynieść większe efekty niż te, które byłyby osiągnięte bez ich zaangażowania.

Na poziomie określania europejskiej wartości dodanej jako analizy *ex ante* zasadności podejmowania wydatków budżetowych przez UE warto zastosować ocenę bazującą na koncepcji Figueiry (2009), która proponuje dwanaście kryteriów zgrupowanych w czterech blokach tematycznych (rysunek 1).

Ekonomia sektora publicznego	Kryteria polityczne	Zasady prawne	Federalizm fiskalny
1. Ograniczanie niedoskonałości/ zmniejszanie nierówności 2. Środki finansowe czy regulacja prawna? 3. Poziom efektywności kosztowej	4. Występowanie korzyści skali lub efektów zewnętrznych 5. Heterogeniczność 6. Optymalność wyboru	7. Priorytety budżetu UE 8. Opinia publiczna 9. Procedury prawne 10. Zasadność normatywna	11. Subsydiarność 12. Proporcjonalność

Rys. 1. Kryteria angażowania środków UE.

Źródło: Figueira (2009).

Europejska wartość dodana jest kategorią trudną do zdefiniowania i dosyć niejednoznaczną. Koncepcja ta została wyeksponowana w trakcie dyskusji związanych z przeglądem budżetu EU w 2010 r., choć pojawiła się w debacie znacznie wcześniej (Ferrer i Kaditi, 2008). Stanowiła ona uzasadnienie wydatków, których poniesienie byłoby niezbędne do realizacji celów na poziomie europejskim (ponadnarodowym). W tabeli 1 przedstawiono tę kategorię z perspektywy polityki naukowej. Należy zauważyć, że wraz z udoskonalaniem instrumentów polityki publicznej (również polityki rolnej), w tym uruchamiania nowych Programów Ramowych (Framework Programme), zakres pojęciowy EAV stał się coraz szerszy. Najbardziej aktualne jej ujęcie uwzględnia również wkład w realizację „paneuropejskich” celów społecznych, czy też większe zaangażowanie w realizację wielu polityk unijnych.

Tabela 1

Europejska wartość dodana z perspektywy polityki naukowej – ujęcie macierzowe

Kategorie wymiarów europejskiej wartości dodanej	FP1 84-88	FP2 87-91	FP3 90-94	FP4 95-98	FP5 08-02	FP6 02-06	FP7 07-13
Skala problemu jest zbyt duża, żeby pojedyncze państwo mogło radzić sobie samo							
Korzyści finansowe dla całego podejścia byłyby wartością dodaną/synergią							
Łączy komplementarne podejścia, żeby radzić sobie z problemami o skali europejskiej							
Spójność rynków produktowych							
Zunifikowanie wiedzy i technologii (<i>Science and Technology</i>) między granicami państw członkowskich							
Promocja jednolitych praw i standardów							
Mobilizowanie potencjału UE na poziomie kontynentu i globalnym przez koordynację krajowych i unijnych programów							
Zaangażowanie w realizację polityk UE							
Wkład w realizację celów społecznych							
Wykorzystanie możliwości rozwoju europejskiej nauki, technologii i przemysłu							
Struktury EU jednostek badawczo-rozwojowych							
Poprawa jakości przez ekspozycję UE na szerszą konkurencję (w ujęciu międzynarodowym)							

Objaśnienie: FP – Framework Programme (Program Ramowy) w odpowiedniej perspektywie czasowej.

Źródło: Adaptacja zestawienia tabelarycznego (Arnolds, 2012; cyt. za: Vullingsem i in., 2014, s. 22).

Podsumowując, można stwierdzić, że pojęcie europejskiej wartości dodanej jest koncepcją bardzo złożoną i nadal słabo rozpoznaną. Pojęcie to wciąż jest na etapie tworzenia i można je odnosić jedynie do relacji między celami i wynikami, szacując wartość wspólnie podjętego na szczeblu UE działania w odniesieniu do działań podejmowanych na niższych szczeblach (Vullings i in., 2014). Jednocześnie kategoria ta nadal ma w znacznej mierze charakter polityczny (*Report...*, 2016), co może również tłumaczyć brak konsensusu co do sposobu jej rozumienia oraz mierzenia.

WPR a wsparcie inwestycji i innowacji w sektorze rolnym

Trudno jest jednoznacznie ocenić unijną politykę rolną z perspektywy skuteczności wsparcia inwestycji i innowacji w sektorze rolnym. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż polityce tej nie przypisano bezpośrednio takich celów, a co za tym idzie – jej instrumentarium nie było do tej pory, i nadal nie jest, ukierunkowane na osiągnięcie rezultatów w tym zakresie. Nie oznacza to jednak, iż wdrażane działania nie mają przełożenia na poziom inwestycji i innowacji w rolnictwie. Zadania te są jednak realizowane pośrednio, w związku z czym można uznać, iż efekty w tym zakresie uzyskiwane są niejako „przy okazji”.

Jednocześnie należy podkreślić, iż wsparcie inwestycji w ramach tzw. II filara WPR stanowi największą część łącznego budżetu wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich wdrażanych w obecnym okresie programowania (PROW 2014-2020). Na ten cel – działanie M04 „Inwestycje w środki trwałe” – przeznaczono od 2,95% (Dania) do 48,63% (Holandia) łącznych środków PROW 2014-2020 danego państwa (Wieliczko, Kurdyś-Kujawska i Herda-Kopańska, 2016), co pokazuje jednocześnie swobodę w dostosowaniu instrumentarium i struktury budżetu tegoż programu. Podobnie było w poprzednim okresie programowania, kiedy to w ramach WPR 2007-2013 aż 8,7 mld euro ze środków budżetu UE przeznaczono na inwestycje o charakterze modernizacyjnym zrealizowane w ok. 380 tys. gospodarstw rolnych, co przełożyło się na wydatki inwestycyjne tych podmiotów sięgające aż 25 mld euro². Poza środkami bezpośrednio dedykowanymi na inwestycje w gospodarstwach rolnych, wsparcie inwestycji odbywa się również pośrednio poprzez płatności bezpośrednie. Choć środki te nie mają z góry określonego przeznaczenia, wpływają jednak na poziom inwestycji w sektorze poprzez zwiększenie dochodów gospodarstw rolnych, a w konsekwencji także poprawę ich zdolności kredytowej.

Jeśli chodzi o efektywność wsparcia w ramach WPR inwestycji w rolnictwie UE, to trudno o jednoznaczne wnioski. Problem ten jest nadal słabo rozpoznany, a szacunki są bardzo wrażliwe na dobór metody badawczej. Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej przez konsorcjum utworzone przez Metis, WIFO i AEIDL, efektywność wsparcia inwestycji, mierzona zmianą wartości dodanej brutto, jest bardzo zróżnicowana. W Austrii oszacowano, iż zmiana tej wartości w gospodarstwach beneficjentów działania 121 „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” wyniosła 37%, a w Polsce – tylko 20%, natomiast zmiana wydajności pracy odpowiednio: 9 i 3,4% (Metis, WIFO, AEIDL, 2014).

Wspieranie innowacji ze środków publicznych jest zadaniem bardzo trudnym, bowiem proces generowania i wdrażania innowacji jest bardzo złożony. W ramach WPR do niedawna wsparcie innowacyjności koncentrowało się na

² European Commission, EU agriculture spending focused on results, September 2015, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015_en.pdf.

kwestiach edukacji – szkolenia oraz dostępności doradztwa rolniczego. Natomiast wsparcie dla realizacji inwestycji w gospodarstwach rolnych przyczyniało się do wdrażania nowych rozwiązań technologicznych. W obecnym okresie programowania w WPR silniej akcentowana jest konieczność katalizowania procesu tworzenia i wdrażania innowacji. Ważnym elementem wspierania innowacyjności jest EIP-AGRI³, czyli rolnicze partnerstwo na rzecz innowacji, będące elementem działań realizowanych w związku ze strategią Europa 2020. Zadaniem EIP-AGRI jest integrowanie środowisk związanych z innowacjami w rolnictwie oraz środków pochodzących z różnych źródeł w celu realizacji projektów służących powstawaniu innowacji.

Wydaje się, iż jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić rolę EIP-AGRI czy kierowanego przez społeczeństwo rozwoju lokalnego w generowaniu i wdrażaniu innowacji. Niewątpliwie jednak kwestia innowacyjności powinna być jednym z kluczowych elementów przyszłych rozwiązań w zakresie polityki wspierania rolnictwa w UE, zwłaszcza w kontekście włączenia tego sektora w tworzenie gospodarki o obiegu zamkniętym.

WPR a kwestie ekologiczno-środowiskowe i klimatyczne

Oddziaływanie instrumentów WPR na środowisko przyrodnicze systematycznie się zmienia. Również wsparcie w ramach I filaru WPR staje się coraz bardziej powiązane ze środowiskiem. Najpierw pojawiły się wymogi wzajemnej zgodności, a obecnie tzw. zazielenienie. Nie jest to jeszcze bardzo skuteczny i efektywny mechanizm pozytywnego wpływania na klimat i środowisko, ale należy się spodziewać, iż będzie on systematycznie doskonalony. Warto również wspomnieć o badaniu przeprowadzonym przez IEEP (Baldock i in., 2016), które wskazało, iż generalnie członkostwo w UE było korzystne dla środowiska przyrodniczego Wielkiej Brytanii, co sugeruje, że taki wpływ miała również WPR, która w największym stopniu mogła wpływać na jego kondycję. W dużej mierze wynikało to z podnoszenia w polityce UE kolejnych ważnych problemów środowiskowych i wdrażanie instrumentów odnoszących się do tej kwestii.

W bardzo ograniczonym zakresie literatura odwołuje się do kwestii EAV w kontekście wydatków związanych z łagodzeniem skutków zmian klimatu. Większość dotychczasowych studiów empirycznych uwypukla istnienie wartości dodanej w powiązaniu z problemem przewyciężenia negatywnych efektów zewnętrznych (*externalities*), wykorzystania ekonomii skali (*economies of scale*) i dostosowania się do pozostałych priorytetów politycznych. Zmiany klimatu mają ze swej natury charakter transgraniczny, a zatem przewyciężanie negatywnych ich skutków nie może być rozwiązywane za pomocą wielu nieskoordynowanych polityk publicznych poszczególnych krajów członkowskich.

³ Więcej informacji na temat EIP-AGRI i dotychczasowych działaniach tego partnerstwa znajduje się na stronie internetowej tej inicjatywy: <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/en>.

Dodatkowo, rządy państw UE z reguły zaniżają wysokość środków przeznaczonych na działania związane z polityką, głównie klimatyczną i energetyczną, wskazując przy tym na globalny charakter przyczyn zmian klimatu. Co więcej, na obecność EVA w odniesieniu do polityki klimatycznej i energetycznej wskazują możliwości wykorzystania zasobów i skorzystania z wiedzy eksperckiej na poziomie ponadnarodowym. Działania adaptacyjne związane z reakcją UE na zmiany klimatu można potraktować jako dobra publiczne, bowiem obywatele państw Wspólnoty (a także, w znacznym zakresie, krajów sąsiadujących bądź też państw-enklaw, jak chociażby Szwajcaria) nie mogą być wykluczeni ze skutków oddziaływania instrumentów polityki klimatycznej (Medarova-Bergstrom, Volkery i Baldock, 2012).

Łatwo jest podważyć argument o negatywnym oddziaływaniu WPR na klimat i środowisko oraz jej zorientowaniu na intensyfikację produkcji rolniczej. Po pierwsze, otrzymanie płatności w ramach I filaru jest obwarowane spełnieniem kryteriów wzajemnej zgodności (*cross compliance*). Po drugie, w WPR 2014-2020 pojawiła się „nadbudowa” w formie greeningu, a w ramach PROW występują pakiety motywujące rolników do respektowania celów środowiskowych (np. płatności ONW)⁴.

Podstawowym źródłem emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie jest produkcja zwierzęca, szczególnie przeżuwaczy. Zmiana tego stanu nie będzie jednak łatwa, ale w skali globalnej to nie rolnictwo UE będzie stanowić największe zagrożenie, lecz społeczeństwa azjatyckie i afrykańskie, o ile będą rosły w nich dochody, które spowodują wzrost konsumpcji mięsa. W sposób pośredni unijne cele wskaźnikowe dotyczące udziału biopaliw przyczyniają się jednak do zmiany klimatu, gdy realizuje się je na drodze importu komponentów z krajów rozwijających się, gdzie wiąże się to m.in. z wylesieniem. Ten sam mechanizm działa w przypadku importu pasz do UE. Z drugiej natomiast strony, proces fotosyntezy odbywający się w roślinach uprawnych wiąże dwutlenek węgla, a postęp genetyczny i w technologiach uprawy może znacząco podnieść efektywność fotosyntezy. Systemy uprawy uproszczonej oraz rolnictwo precyzyjne mogą także co najmniej mitygować zmianę klimatu. Rolnictwo industrialne należy natomiast do działalności o najwyższej intensywności emisji dwutlenku węgla na jednostkę popytu finalnego na zużywane w nim środki produkcji (Perman, Ma, Common, Maddisson i McGilvray, 2011). Subsydia efekt ten mogą zwiększać, natomiast rzeczywiste zrównoważenie – zmniejszać. Niemniej jed-

⁴ Jak wykazały badania włoskich agroeconomistów, Cilibertiego i Frascarelliego (2015), zazielenienie płatności bezpośrednich – jako „innowacja” w WPR – wzmocniło stosowanie praktyk przyjaznych środowisku w sektorze rolnym. Konstrukcja systemu udzielania wsparcia finansowego jest korzystna dla gospodarstw o średnim (w warunkach polskich) areale. Wynika to z obecności mechanizmu degresywności, limitu powierzchniowego w przypadku łączenia płatności (np. płatności rolnośrodowiskowe) czy ograniczenia przyznanej kwoty jednolitej płatności obszarowej (JPO) do 150 tys. euro na gospodarstwo.

nak, najnowsze badania Bennetzena, Smitha i Portera (2016), przywołane przez Wieliczko (2016), wskazują, że „generalnie najbardziej intensywne i uprzemysłowione systemy produkcji cechuje najniższy poziom emisji na jednostkę produkcji rolniczej” (wyrażonej w ekwiwalencie kg CO₂ na GJ produkcji).

Należy rozpatrywać problem oddziaływania WPR na klimat i środowisko z dwóch perspektyw. Z jednej strony, sektor rolny był zarówno emitentem gazów cieplarnianych (*Greenhouses Gases, GHCs*), z drugiej strony, za intensyfikację efektu cieplarnianego odpowiedzialne są również pozostałe działy gospodarki, jak energetyka, transport czy – w mniejszym stopniu – przetwórstwo przemysłowe. Sektor rolny państw członkowskich UE (EU-28) odpowiadał w 2012 r. za emisję ponad 10,3% gazów cieplarnianych do atmosfery, z kolei energetyka (wyłączając transport) emitowała 59,6% dwutlenku węgla. Sektor rolny ma relatywnie niewielki – w porównaniu do pozostałych sektorów – udział w emisji kluczowego gazu cieplarnianego, tj. dwutlenku węgla. Najistotniejszym problemem jest uwzględnienie oddziaływania podtlenku azotu (N₂O) i metanu (CH₄). Emisje pierwszego z wymienionych związków chemicznych powstają w wyniku mikrobiologicznych transformacji mineralnych i organicznych nawozów azotowych oraz metanu w glebie. Warto dodać, że emisje N₂O stanowią połowę wszystkich emisji rolnych. Emisje CH₄ są głównie wynikiem procesów trawiennych zwierząt przeżuwających, przede wszystkim krów i owiec (European Commission, 2015).

Jak zauważa Sadowski (2016), wynik oddziaływania zmian klimatu na sektor rolny w Polsce będzie stanowić wypadkową zmian o kierunku pozytywnym, jak i negatywnym (por. ramka 1). Ponieważ wiele estymowanych parametrów klimatycznych (np. suma opadów czy temperatura miesięczna) charakteryzuje się bardzo szerokimi przedziałami ufności, efekt finalny oddziaływania zmian klimatycznych jest relatywnie trudny do określenia.

Ramka 1

Oddziaływanie zmian klimatu na produkcję rolną – przykład Polski

Zmiany korzystne (+):

- wydłużony okres wegetacyjny, nawet o 10-15 dni – przyspieszony termin prac polowych o około 3 tygodnie,
- wydłużenie okresu utrzymywania zwierząt na pastwiskach,
- wzrost roślin ciepłolubnych (np. kukurydza, słonecznik) nawet o 30%.

Zmiany niekorzystne (-):

- okresy suszy, okresowe niedobory wody, pogorszenie jakości wód (w tym również z powodu intensyfikacji procesów eutrofizacji wód),
- niedobory wody pitnej i wykorzystywanej przez rolnictwo (np. do pojenia żywego inwentarza),
- zmniejszenie wysokości plonów roślin zimnolubnych (np. ziemniaki o 30%),
- rozwój szkodników i chorób roślin.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Sadowski, 2016, s. 5-7).

Z badań interdyscyplinarnego zespołu Zeijsta (Zeijst i in., 2011) wynika, że praktyka *greeningu*, która została wbudowana w WPR 2014-2020, sprzyja wzrostowi bioróżnorodności ekosystemów wiejskich. Według szacunków wymienionych naukowców, oczekiwane jest zwiększenie bioróżnorodności organizmów towarzyszących produkcji rolnej o 3%. Należy jednak zauważyć, że występuje wymiennosc (*trade-off*) między praktyką zazielenienia a zmniejszeniem wolumenu produkcji rolnej (w krajach EU-28). Zeijst i in. (2011) uważają, że ze względu na znaczne zróżnicowanie jednostek regionalnych państw członkowskich pod względem stopnia intensywności produkcji rolnej, przeciętnej wysokości dochodów rolniczych czy obecnych działań w ramach I albo II filaru WPR, wskazane byłoby projektowanie instrumentów polityki rolnej na poziomie regionalnym, zamiast podejścia „zuniformizowanego” (*one-size-fits-all*). Przykładowo, w regionach, w których dominuje ekstensywny typ produkcji, należałoby zachować walory użytków rolnych o wysokim stopniu bioróżnorodności. Istnieją pewne możliwości ograniczenia negatywnego oddziaływania praktyki zazielenienia na produktywność gospodarstw rolniczych. Chodzi tu m.in. o budowę tzw. „zielonej infrastruktury” (*green infrastructure*) na poziomie regionalnym czy wykorzystanie pod działania rolnośrodowiskowe użytków rolnych, charakteryzujących się np. gorszą żyznością czy niekorzystnymi stosunkami wodnymi.

Koncepcją wiążącą wyzwania stawiane unijnemu rolnictwu przez siły konkurencji na rynkach rolnych z koniecznością podtrzymania paradygmatu trwałego rozwoju jest zrównoważona intensyfikacja (*sustainable intensification*, SI), której założenia zostały opracowane początkowo głównie na potrzeby krajów rozwijających się. W ujęciu FAO, zrównoważona intensyfikacja w odniesieniu do gospodarowania zasobami naturalnymi (nie tylko rolnictwa, ale również leśnictwa czy akwakultur) odnosi się do: (1) zwiększonej produktywności, poprawy efektywności wykorzystania zasobów, a mianowicie ziemi, wody, paszy i energii; (2) wzrostu korzyści dla środowiska; (3) wzmocnienia żywotności ekonomicznej i elastyczności gospodarstw rolników względem kryzysów gospodarczych; (4) zwiększonej akceptacji społecznej przy zasadach równości, bez naruszania przy tym praw reszty (FAO, 2015). Ten rodzaj intensyfikacji polega na doborze takich zabiegów agrotechnicznych, zootechnicznych, ukierunkowanych na poprawę produktywności, które uwzględniają „triadę” celów zrównoważenia (Ripoll-Bosch i in., 2012; Franks, 2014, Buckwell i in., 2014⁵). Koncepcja SI, pod warunkiem udoskonalenia aparatu pomiaru, oceny i kontroli na poziomie mikro, może przyczynić się do głębszej integracji celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego z występującymi ograniczeniami środowiskowymi i ekologicznymi (Soliwoda,

⁵ Wyniki badań empirycznych, przeprowadzonych – co prawda na dobranej celowo – próbie farmerów brytyjskich, były dosyć optymistyczne: rolnikom udało się z powodzeniem zrealizować cele zrównoważonej intensyfikacji, dodatkowo farmerzy mogli zmniejszyć koszty produkcji (Firbank, Elliott, Drake, Cao i Gooday, 2013).

2015). Wskazuje na to chociażby kompleksowa analiza wielu działań adaptacyjnych (na poziomie mikro) do zmian klimatu (por. ramka 2).

Ramka 2

Postęp w produkcji rolnej, z uwzględnieniem adaptacji do zmian klimatu

Zmiany w produkcji roślinnej

- Zorientowanie działań na poprawę efektywności wykorzystania nawozów azotowych (dotyczy to m.in.: „ulepszonych technologii wykorzystania azotu”, dostosowanie zaopatrzenia w ten makroelement do zapotrzebowania roślin)
- Stosowanie planów nawozowych
- Pogłębione wykorzystanie płodozmianu
- Stosowanie wsiewek międzyplonowych
- Wykorzystanie techniki bezorkowej
- Poprawa efektywności technik melioracyjnych
- Zwiększanie wiązania węgla przez biomasę, np. poprzez wzrost ilości próchnicy zawartej w glebach użytków rolnych, wspieranie upraw wieloletnich (sady, szkółki roślin ozdobnych) – decydującą rolę odgrywają tu zadrzewienia śródpolne, użytki ekologiczne i trwałe użytki zielone

Zmiany dotyczące produkcji zwierzęcej

- Nowoczesne techniki żywienia zwierząt (np. poprzez lepsze zbilansowanie dawek pokarmowych zapewniających lepsze wykorzystywanie pasz, w tym eliminowanie z dawek pokarmowych zbędnych ilości aminokwasów oraz dodawanie do paszy preparatów wiążących związki azotowe będące źródłem emisji N_2O)”
- „Doskonalenie systemów utrzymania zwierząt gospodarskich”, m. in. przez wykorzystywanie preparatów biotechnologicznych ograniczających emisję N_2O (dodawanych do odchodów i ściółek), a także „zmniejszanie powierzchni parowania odchodów z legowisk i ściółek”
- Redukcja emisji z przechowywanych obornika i gnojowicy

Zwiększenie wykorzystania bioenergii i poprawa efektywności energetycznej

- Upowszechnienie wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE), uwzględniając potrzeby lokalne
- Wdrażania inwestycji energooszczędnych w rolnictwie

Źródło: Adaptacja rozważań (Staniszewska, 2013).

Wartością dodaną WPR jest „obudowa” legislacyjna, zorientowana na mitygację negatywnego oddziaływania sektora rolnego na środowisko. Chodzi tu m.in. o zazielenienie płatności w ramach I filaru WPR (Medarova-Bergstrom i in., 2012): tj. dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) i obszarów proekologicznych (*Ecological Focus Area*). Warto dodać, że jest to obowiązkowy komponent systemu płatności bezpośrednich WPR 2014-2020, na którego sfinansowanie przeznaczone zostało 30% krajowej koperty finansowej (w przypadku Polski – to ok. 1 mld EUR)⁶. Z założenia, część wkładu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) przeznaczona jest m. in. na mitygację zmian klimatu przez działania rolnośrodowiskowe, płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego i zlokalizowanego na obszarach o niekorzystnych warunkach (European Commission, 2016). Kolejną inicjatywą jest ww. „europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa” (tj. EIP-Agri). Hart, Baldock i Buckwell (2016), podkreślając pozy-

⁶ Warto dodać, że w polskim PROW 2014-2020 możliwa jest realizacja dywersyfikacji upraw poprzez praktykę równoważną w ramach działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego.

tywne efekty przywołanych działań *stricte* proekologicznych, wskazują na tocząca się debatę między różnymi organizacjami: czy środki publiczne, trafiające do rolników, rzeczywiście pomnażają wartość dodaną, czy raczej prowadzą do efektu tzw. *green washing*? Wieliczko (2016) uznała, że proces włączania WPR do wysiłku ograniczenia emisji gazów cieplarnianych powinien być przeprowadzony rozważnie i ostrożnie (co wynika z problemu „wycieku”). Zarekomendowała stosowanie wiązki instrumentów (zarówno w ramach w I, jak i II filaru) WPR, tj. zazielenienia płatności, działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, a także instrumentów krajowej polityki rolnej (tj. rozwoju edukacji, doradztwa rolniczego, wybranych instrumentów polityki podatkowej). Grochowska (2016), rozważając trajektorie rozwoju WPR, stwierdziła, że od lat 2007/2008 dominujący stał się tzw. „neoproduktywizm”, czyli koncepcja próbująca pogodzić pozornie sprzeczne idee „rolnictwa wielofunkcyjnego” z „rolnictwem wydajnym”. Grochowska (2016) ma jednak uzasadnione wątpliwości dotyczące możliwości „integracji celów produkcyjnych z celami środowiskowymi”. Stwierdza, że „(...) jest to raczej modyfikacja praktyk, które opierały się na przemysłowym modelu rolnictwa”.

Dylematy związane z dostarczeniem dóbr publicznych

Mając na uwadze cele UE odnoszące się do sektora rolnego, wydaje się, że WPR prowadzi do wsparcia generowania dóbr publicznych, a w tym przede wszystkim bezpieczeństwa żywnościowego. Skuteczność realizacji jednego z podstawowych celów traktatowych unijnej polityki rolnej, czyli zapewnienia dostaw żywności po cenach przystępnych dla obywateli, jest widoczna choćby w tym, iż w rankingu Global Food Security Index w 2016 roku aż sześć na dziesięć pierwszych państw stanowią członkowie UE⁷ (foodsecurityindex.eiu.com).

Ponadto WPR coraz intensywniej wspiera działania służące generowaniu dóbr publicznych. Odbywa się to głównie w II filarze, w ramach którego rolnicy mogą dobrowolnie podejmować się realizacji określonych działań i praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska, za co otrzymują rekompensatę poniesionych kosztów. W obecnym okresie programowania mowa tu przede wszystkim o następujących instrumentach: „Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne” i „Rolnictwo ekologiczne”. Jednocześnie w proces generowania dóbr publicznych włączony jest najważniejszy instrument WPR, czyli płatności bezpośrednie. Początkowo ich rola w tworzeniu dóbr publicznych ograniczała się do zasad wzajemnej zgodności. Obowiązujący obecnie system funkcjonowania płatności obejmuje dodatkowe narzędzie służące ochronie środowiska, a zwłaszcza bioróżnorodności, jakim jest ww. ich tzw. zazielenienie, czyli udzielenie specjalnej płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska⁸.

⁷ Indeks uwzględnia szereg parametrów dotyczących: dostępności fizycznej, dostępności finansowej i jakości żywności.

⁸ Nie można tu jednak pominąć krytyki ostatecznie przyjętego kształtu zazielenienia oraz postulatów zwiększenia pozytywnego oddziaływania tego instrumentu na środowisko w kolejnym okresie programowania (np. Matthews, 2016).

Również wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich, w tym dla zapewnienia ich żywotności, ma charakter subsydiowania dóbr publicznych, a nie jedynie niewielkiej grupy beneficjentów. Zwiększanie atrakcyjności obszarów wiejskich, jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, służy wspieraniu spójności terytorialnej UE, a to przyczynia się do bardziej zrównoważonego rozwoju całego obszaru Wspólnoty. Ponadto wspieranie potencjału rozwojowego oraz oddolne podejście do rozwoju obszarów wiejskich mają charakter instrumentów oddziałujących bezpośrednio na wszystkich mieszkańców objętych wsparciem, jak i pośrednio na innych obywateli UE korzystających np. z rozwoju atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich lub też odnoszących korzyści społeczno-kulturowe w związku z zachowaniem dziedzictwa kulturowego wsi.

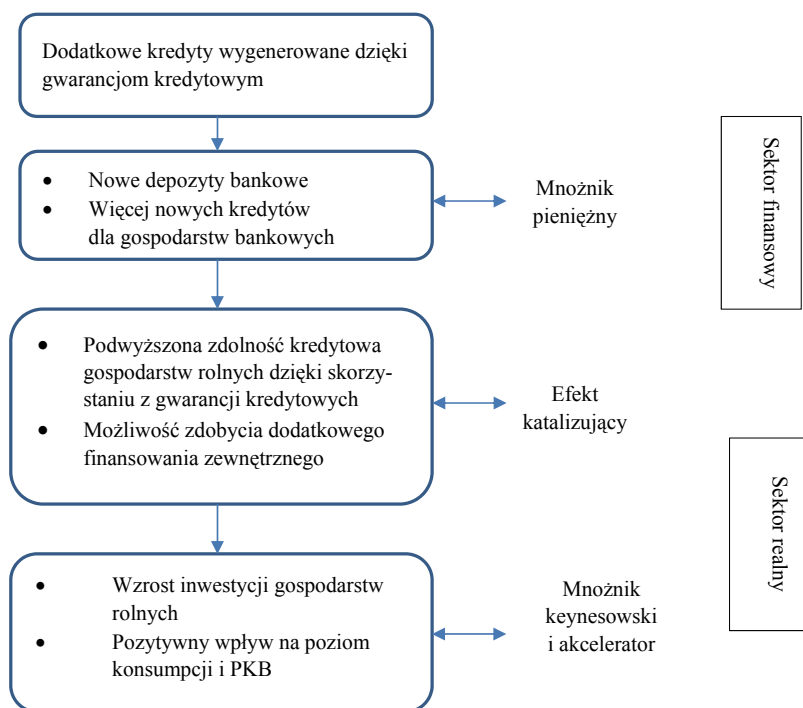
Systematyczne zwiększanie zaangażowania WPR w działania służące ochronie środowiska sprawia, że beneficjentami tej polityki w coraz większym stopniu stają się wszyscy obywatele UE. Można jednak mieć wątpliwości co do efektywności obecnie ponoszonych na ten cel wydatków. W związku z tym należy monitorować efekty realizowanych instrumentów i w kolejnych reformach wprowadzać skuteczniejsze i efektywniejsze instrumenty. W przypadku dóbr publicznych takim rozwiązaniem wydają się być płatności za rezultaty wdrażanych praktyk rolniczych (Lankoski, 2016), jednak i one mają swoje ograniczenia, do których należą przede wszystkim koszt i trudność ich mierzenia (Kulawik, 2016).

Efekty mnożnikowe

Generalnie efekty mnożnikowe odnoszą się do sytuacji, w której jedna jednostka wsparcia prowadzi do wygenerowania produkcji czy dochodu większego o ponad jedną jednostkę. Jednakże w przypadku rolnictwa silnie zaangażowanego w zarządzanie zasobami przyrody, szacunek skali występujących efektów mnożnikowych musi uwzględniać kwestie środowiskowe, a w związku z realizacją przez WPR także celów natury społecznej – choćby odnoszących się do utrzymania żywotności obszarów wiejskich. Również i aspekty społeczne muszą być brane pod uwagę.

Jednocześnie w odniesieniu do wsparcia oferowanego ze środków UE o efektach mnożnikowych czy efektach dźwigni mówi się w kontekście zaangażowania także funduszy pochodzących z innych źródeł – zarówno publicznych pochodzących z budżetów krajowych państw członkowskich, jak i prywatnych. Tak pojmowane podejście do analizy skali oddziaływania unijnego wsparcia jest szczególnie silnie akcentowane w ostatnich latach w związku z polityką stymulowania inwestycji w UE, zapowiedzianą w Planie Inwestycji dla Europy Komisji Europejskiej (ang. European Commission Investment Plan for Europe), zwanym planem Junckera i związanym z nim Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych. Dążenie do zwiększenia inwestycji w Unii poprzez

większe zaangażowanie sektora finansowego dotyczy również rolnictwa. Już od okresu programowania 2007-2013 państwa członkowskie mogą w ramach swoich programów rozwoju obszarów wiejskich wprowadzać instrumenty finansowe, takie jak gwarancje kredytowe czy subsydia do odsetek od kredytów, które mają ułatwić rolnikom dostęp do kredytów bankowych. Instrumenty te mogą być stosowane również w obecnym okresie programowania, choć nadal nie są popularne i tylko w nielicznych państwach i regionach znalazły się w programach rozwoju obszarów wiejskich⁹. Wdrażanie takich instrumentów może dawać znaczne efekty mnożnikowe. Obejmują one mnożnik pieniężny, efekt katalizujący oraz mnożnik keynesowski i akcelerator (rysunek 2).



Rys. 2. Efekty mnożnikowe związane z gwarancjami kredytowymi udzielanymi w ramach instrumentarium WPR.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (European Commission, 2013).

⁹ W pierwotnie zaakceptowanej przez Komisję Europejską wersji PROW jedynie osiem ze stu piętnastu programów przewiduje wdrażanie instrumentów finansowych. Programy dotyczą następujących państw lub regionów: Anglia (Wielka Brytania), Aragonia (Hiszpania), Castilla y Leon (Hiszpania), Lombardia (Włochy), Wenecja (Włochy), Toskania (Włochy), Basse-Normandie (Francja), Słowenia i Węgry (Kantor Management Consultants S.A., 2015).

Faktyczny poziom dźwigni związanej z wykorzystaniem środków EU do udzielania gwarancji kredytowych rolnikom oraz małym i średnim przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na obszarach wiejskich pokazuje przykład funduszu gwarancyjnego stworzonego w Rumunii. W okresie 2010-2014 efekt dźwigni dla środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wyniósł 4,58, co oznacza, że o tyle razy więcej środków przyznano beneficjentom w formie kredytów. Natomiast mnożnik odnoszący się do łącznej kwoty zaangażowanych środków publicznych – pochodzących z budżetu UE oraz budżetu Rumunii – sięgnął 3,6. Jednocześnie wskaźnik reinwestowania środków pochodzących z UE wyniósł 90% (European Investment Bank, 2015). Wyniki te świadczą o tym, iż instrumenty finansowe mogą sprzyjać skutecznemu wspieraniu rolników w sięganiu po kredyty na inwestycje.

Wspólna Polityka Rolna przyczynia się do rozwoju rolnictwa, zapewniając produkcję żywności. Dzięki temu Polska jest samowystarczalna i nie musi być zdana na inne państwa w sytuacji ewentualnego kryzysu. Zakres możliwości alokacyjnych zależy od stanu techniki oraz od wielkości zasobów w gospodarce. Subsydiowanie więc rolnictwa w ramach WPR pozwala inwestować w nowe techniki i technologie oraz w zasoby poprawiające wydajność produkcji. Efekt skali polega na tym, że im więcej się produkuje i sprzedaje, tym niższa może być cena produktu. Programy pomocy finansowej dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich umożliwiają to. Przy większej produkcji i sprzedaży można taniej kupować surowce, stosować nowsze techniki i technologie oraz automatyzować produkcję, a także obniżyć jednostkowe koszty sprzedaży. Aby korzystać z efektu skali, firma musi posiadać duży rynek zbytu na swoje produkty. Dzięki WPR warunek ten jest spełniony.

Pojawienie się lub rozwój działalności rolniczej na danym obszarze może doprowadzić do wzrostu dochodów oraz zatrudnienia w wielu innych przedsiębiorstwach. Może również przyczynić się do zwiększenia wpływów podatkowych władz lokalnych. Taki wzrost określa się mianem efektów mnożnikowych, a ich wielkość umożliwia ocenę wpływu danej działalności rolniczej na funkcjonowanie innych przedsiębiorstw w jej otoczeniu. Efekty mnożnikowe są bowiem wynikiem dodatkowego popytu, tworzonego przez nowo powstałe lub rozwijające się podmioty. W rezultacie wzrasta ilość przedsiębiorstw będących dostawcami dóbr i usług dla tych gospodarstw. Efekty mnożnikowe mogą być również wynikiem zwiększenia się siły nabywczej ludności poprzez wynagrodzenia pracowników, co prowadzi do rozwoju przedsiębiorstw zaspokajających potrzeby konsumpcyjne. Rozwój rolnictwa za pośrednictwem dodatkowego zapotrzebowania na produkty i usługi wpływa więc na poprawę koniunktury w innych przedsiębiorstwach, które z kolei też pobudzają popyt, doprowadzając do kolejnych cykli efektów mnożnikowych. Ponieważ gospodarstwa rolne oraz ich pracownicy płacą podatki, rozwój tych podmiotów przyczynia się zatem do wzrostu dochodów budżetu państwa, a także gmin i powiatów.

Efekty mnożnikowe zwiększają zapotrzebowanie na niewykwalifikowaną siłę roboczą do pracy w działalności nierolniczej, co łagodzi ubóstwo na obszarach wiejskich (Snodgrass, 2014). Występowanie efektu mnożnikowego wzmacnia argumenty na rzecz inwestowania w rolnictwo, a także eliminowania miejskiego nastawienia w politykach rządu. W znacznej mierze efekt mnożnikowy wynika jednak z niedoskonałości rynku oraz występowania niewykorzystanych zasobów. W przypadku gospodarki bardziej zintegrowanej, w której rynki funkcjonują lepiej, wartość mnożnika prawdopodobnie będzie maleć. W dłuższym okresie pozytywne efekty zewnętrzne mogą stać się najważniejszą implikacją polityczną efektu mnożnikowego. Aby zrealizować ten potencjał, należy poprawić otoczenie rynkowe rolnictwa i przemysłu, z którym są one powiązane, a więc m.in. ulepszyć komunikację, zapewnić korzystniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz zwiększyć zaufanie wśród uczestników transakcji handlowych. Należy również wzmocnić powiązania pomiędzy rolnikami i globalnymi łańcuchami wartości oraz inwestorami krajowymi i zagranicznymi (Snodgrass, 2014). Do tego właśnie powinna dążyć WPR.

Środki, jakie Polska pozyskała w latach 2004-2013 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, wpłynęły na poprawę kondycji naszego rolnictwa. Wszystkie województwa zanotowały znaczny wzrost wartości dodanej brutto przypadającej na osobę pracującą w rolnictwie, mimo iż w tym samym czasie zmalał udział sektora w zatrudnieniu. Oznacza to, że mniejsza liczba osób wytwarzała większą wartość, co było możliwe głównie dzięki zwiększeniu wydajności. Każde województwo odnotowało również wzrost przeciętnej wielkości gospodarstwa i niemal wszystkie także wzrost powierzchni użytków rolnych na osobę. Zmniejszeniu uległo więc rozdrobnienie gospodarstw, tak typowe dla Polski (Lenkiewicz, Rokicki i Wieliczko, 2014).

Europejska wartość dodana w perspektywie budżetu WPR

Nie ma przekonujących i wystarczających dowodów na to, iż koszty subsydiów są, a przynajmniej mogłyby być niższe, gdyby politykę rolną realizowano na poziomie krajowym zamiast wspólnotowym. Idea WPR nie wynika jednak z dążenia do minimalizowania kosztów funkcjonowania, ale z chęci współdziałania w celu stworzenia możliwie jednakowych warunków prowadzenia działalności rolniczej wszystkim rolnikom, aby ułatwić funkcjonowanie jednolitego rynku UE w odniesieniu do artykułów rolnych. Właśnie to było powodem silnego dążenia KE podczas ostatniej reformy do stworzenia jednego zestawu praktyk korzystnych dla środowiska, na których opiera się tzw. zazielenienie płatności bezpośrednich. Aby zweryfikować powyższe stwierdzenie, należałoby przeprowadzić analizę kontryfakcyjną (*counterfactual analysis*)¹⁰.

¹⁰ Ragazzi, Pavone i Sella (2015) przeprowadzili analizę kontryfakcyjną, której celem było określenie efektu netto subsydiów w ramach II filaru WPR. Badaniem objęte były firmy rolno-spożywcze w regionie Piemont (północno-zachodnie Włochy), które korzystały z Działania G, zorientowanego na zwiększ-

Kraje o ograniczonych budżetach centralnych (np. „nowi” członkowie UE) miałyby poważne trudności z podtrzymaniem wsparcia finansowego w ramach instrumentów polityki rolnej na dotychczasowym poziomie. Wchodziłaby w grę konkurencja za pomocą niskich kosztów czynników produkcji (np. pracy – przykładem jest Ukraina) lub pogłębienie intensyfikacji, sprzężone z postępowaniem innowacyjnym (np. Holandia). Co prawda, USA wyeliminowały z Farm Bill 2014 płatności bezpośrednie, jednak wciąż utrzymane są subsydiowane instrumenty zarządzania ryzykiem produkcyjnym i o charakterze antycyklicznym. Farmy brytyjskie bez dotychczasowego wsparcia z WPR, jak się przewiduje, utracą żywotność ekonomiczną, a subsydia krajowe, prawdopodobnie znacznie niższe niż unijne, będą tylko wynagrodzeniem za dostarczanie dóbr publicznych (Gierling, 2016). Przykład reformy polityki rolnej Nowej Zelandii (połowa lat 80. XX w.) wskazuje jednak, że w przypadku rolnictwa opartego na podmiotach wielkoobszarowych ograniczenie interwencjonizmu finansowego miało hipotetycznie spowodować zawieszenie działalności ponad 10% farm, a w istocie tylko 1% gospodarstw (*ibid*). Jeśli dotychczasowy system wsparcia finansowego rolnictwa¹¹ zbudowany przez WPR zostałby zawieszony lub usunięty, mogłoby to doprowadzić do wzrostu kosztów społecznych, niewspółmiernego do potencjalnych efektów na poziomie budżetów krajowych (CAP 2020, 2016).

szenie wartości dodanej produktów rolno-spożywczych. Zastosowane podejście badawcze wiązało się z porównaniem efektywności ekonomicznej grupy docelowej przedsiębiorstw rolno-spożywczych, korzystających ze wsparcia w ramach PROW, z podmiotami nieobjętymi tego rodzaju subsydiowaniem. Ewaluacja przeprowadzona w 2010 r. wykazała obecność efektu „wyboru/typowania zwycięzcy” (*picking the winner effect*). Oznacza to w istocie, że przedsiębiorstwa, które podczas okresu programowania WPR 2000-2006 uzyskiwały najlepsze wyniki ekonomiczne i finansowe, utrzymywały swoją pozycję również w kolejnej siedmioletniej WPR (2007-2013). Najczęściej z pomocy publicznej korzystały podmioty o znacznych zdolnościach konkurencyjnych.

¹¹ Warto podkreślić występowanie negatywnych z punktu widzenia dobrobytu społecznego efektów, m.in. zbędnej (inaczej: jałowej) straty społecznej (*deadweight loss*) czy wycieku wsparcia (*subsidy leakage*). Mikroekonomiczne podstawy „straty dobrobytu społecznego” (na modelu graficznym, prezentującym skutki wprowadzenia wsparcia cen) zostały omówione przez Wicherna (2004). Weryfikacja empiryczna, dokonana przez Michalka, Ciaiana i Cancsa (2013), opiera się na metodzie dopasowania za pomocą prawdopodobieństwa (*Propensity Score Matching*, PSM). Przywołana trójka badaczy próbowała oszacować, w jakim stopniu wsparcie publiczne w ramach PROW może wywierać efekt komplementarny i substytucyjny na inwestycje gospodarstw mlecznych w niemieckim landzie Szlezwik-Holsztyn. Żeby zrealizować ten cel badawczy, ww. badacze określali w przybliżeniu zbędną stratę społeczną (*deadweight loss*) na podstawie tego, w jakim stopniu rolnicy podejmowaliby zbliżone inwestycje, jednakże bez wsparcia w ramach PROW. Stwierdzono, że zbędna strata społeczna, towarzysząca wsparciu finansowemu w ramach PROW, była bliska niemal 100%. Oznacza to, że projekty inwestycyjne w tych gospodarstwach mlecznych mogły być podjęte bez instrumentów wsparcia w ramach PROW. Należy zaznaczyć, że zakres badań zawężony był do zaledwie jednego regionu w Niemczech i gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji mleka. Nie potwierdzono też empirycznie, że badane gospodarstwa byłyby w stanie przenieść planowane inwestycje na późniejszy okres (tzw. substytucja międzyokresowa, *inter-temporal substitution*).

Podsumowując, można stwierdzić, że Wspólna Polityka Rolna w pewien sposób przyczynia się do zapewnienia efektywności alokacyjnej, efektów skali, jak również efektów mnożnikowych. Środki przeznaczone na rolnictwo są dobrą inwestycją, wspomagają bowiem rozwój rolnictwa i tym samym produkcji żywności.

Aktualne wyzwania społeczno-gospodarcze przed UE

Choć WPR odnosi się do pierwotnego i fundamentalnego wyzwania stojącego przed ludzkością od zarania jej dziejów, czyli bezpieczeństwa żywnościowego, nie stanowi to jej zasadniczej wady. Rzeczywiście nie są to dziś problemy tak palące jak napływ do UE ludności spoza Europy czy terroryzm, ale są to kwestie wymagające podjęcia działań już dzisiaj w ramach długofalowej strategii rozwoju Wspólnoty.

Produkcja żywności o dobrej jakości oraz ekonomiczna egzystencja europejskich gospodarstw rolnych świadczą niewątpliwie o sukcesie WPR jako ponadnarodowej polityce rolnej (a właściwie rolno-żywnościowej). W przeciwnym razie kwestia dostarczania przystępnych cenowo produktów żywnościowych konsumentom UE mogłaby stać się kolejnym kłopotliwym problemem (należy przy tym pamiętać, że kwestie żywnościowe są wyzwaniem państw tzw. Trzeciego Świata). Kwestie bieżące rozwiązywane są na forum UE w ramach decyzji *ad hoc*. Pewne efekty synergii wiązać można z interakcją między polityką spójności a WPR w kontekście problemów społeczno-demograficznych na obszarach wiejskich. Są, co prawda, pewne obszary „zazębiające” się, jednak WPR nie można traktować jako uniwersalnego remedium, niemalże panaceum na wszystkie problemy, w tym polityczne i społeczne, z jakimi obecnie borykają się kraje UE. Matthews (2015), rozważając możliwy kształt WPR 2020+, zwraca uwagę na naciski WTO dotyczące statusu „greenbox” jednolitej płatności obszarowej. Ponadto istotne może być przemyślenie interakcji między pakietem klimatyczno-energetycznym a instrumentami WPR (np. związane ze wsparciem upraw roślin energetycznych, problemem emisji gazów cieplarnianych z sektora rolnego) (*ibid*). Argumentacja taka świadczy o nieznanym realiom prowadzenia współczesnej polityki gospodarczej, która musi uwzględniać m.in. uwarunkowania i ograniczenia wynikające chociażby z globalizacji, a równocześnie brak jest rozwiązań instytucjonalnych i woli politycznej, by ponadkrajowe i ogólnoswiatowe problemy rozwiązywać w sposób skoordynowany. W tym kontekście należy cały czas pamiętać, że WPR nadal jest przede wszystkim polityką sektorową. Ogólne problemy społeczno-ekonomiczne muszą być zatem w pierwszym rzędzie rozwiązywane przez właściwe dla nich polityki. Obecnie nie jest to łatwe, czego dowodzą chociażby niestandardowe działania kluczowych banków centralnych świata. Wystarczy podać, że aktualnie ok. 1/4 światowego PKB powstaje w krajach, w których banki te stosują ujemne stopy procentowe. WPR i krajowe polityki rolne nie powinny natomiast tracić z pola widze-

nia faktu, iż w sposób pośredni powinny współprzyczyniać się do realizacji celów, które stawiają sobie współczesne zachodnie społeczeństwa demokratyczne. Chodzi tu o: wolność, sprawiedliwość, bezpieczeństwo i postęp.

W raporcie *Global Europe 2050*, przygotowanym na zlecenie organów Komisji Europejskiej, przedstawiono aż 9 scenariuszy rozwoju UE, opisując szczegółowo trzy najbardziej kontrastujące ze sobą, choć najbardziej prawdopodobne opcje (European Commission, 2012). Warto przyjrzeć się scenariuszowi pod nazwą „EU Renaissance” (Renesans UE), w którym uwzględniono potrzebę wzrostu inteligentnego (*smart growth*) i zrównoważonego, czy też konsolidację fiskalną, finansową, a nawet pogłębioną integrację struktur politycznych. Mirkowska i Józwiak (2014) na podstawie analizy wniosków z ww. raportu konstatują raczej pesymistycznie, że UE, w obliczu bardzo ważnych zagrożeń związanych z presją migracyjną, tendencjami separatystycznymi, nawet w krajach tworzących jej jądro (tzn. EU-15), nie jest postrzegana jako wspólna wartość stojąca powyżej często wąskich i partykularnych interesów narodowych.

W tabeli 2 zestawiono kluczowe zmiany zaproponowane w budżecie UE na 2017 r. (w porównaniu do ubiegłorocznego budżetu). Kraje Unii Europejskiej uzgodniły 12 września 2016 roku kwestię obciążenia funduszy z przyszłorocznego budżetu UE, przeznaczonych dla słabiej rozwiniętych regionów bloku, głównie na wschodzie (w tym również i w Polsce), przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków na zarządzanie przepływami migracyjnymi i pobudzenie wzrostu. W bezprecedensowej fali migracji w ubiegłym roku 1,3 mln osób dotarło do południowych wybrzeży UE, kierując się z Grecji i Włoch głównie do Niemiec. Propozycja Komisji Europejskiej odnośnie zwiększenia środków w celu rozwiązania kryzysu migracyjnego w budżecie UE na rok 2017 została w pełni poparta przez rządy krajów członkowskich. Komisja Europejska, planując regularny przegląd ram finansowych UE na lata 2014-20, może zaproponować przeto bardziej elastyczny budżet, nadając priorytet sytuacjom awaryjnym i redukując koszty stałe. Niektórzy eksperci upatrują w kształcie projektu budżetu możliwą karę za sprzeciw krajów Europy Wschodniej w stosunku do planu UE realokacji imigrantów do wszystkich 28 krajów członkowskich, zakończonego niepowodzeniem (nie osiągnięto jednak celów liczbowych). Jednakowoż, kraje Europy Wschodniej przyjęły zaproponowany budżet, który uwzględnia również zmniejszenie wydatków w wielu sektorach, w tym w rolnictwie i badaniach naukowych. Cięcia w funduszach dla biedniejszych regionów, największym działem ze wszystkich wydatków budżetowych, spowodowane są dłuższymi okresami potrzebnymi administracji regionalnej do uruchomienia projektów rozwojowych. Zwykle wartości wykorzystania tych funduszy rosną bliżej końcowej fazy unijnych budżetów długoterminowych. Zmniejszone zostały również fundusze na projekty kosmiczne UE, takie jak program nawigacji satelitarnej Galileo, programy dla rolników oraz związane z energetyką jądrową, takie jak reaktor syntezy jądrowej ITER (Reuter World News, 2016; The Observer, 2016).

O ile kryzys migracyjny w Europie można uznać za czynnik egzogeniczny powodujący erozję europejskiej wartości dodanej ze względu na ubytek dochodów w budżecie Wspólnoty, przyjęte propozycje zmian są niezbędne, by powróciła ona na długoterminową ścieżkę wzrostu i rozwoju.

Tabela 2

Budżet UE na 2017 r. w kontekście europejskiej wartości dodanej

Kategoria	Wartość	Uwagi
Migracje	5,91 mld EUR	Można odnotować prawie 25-procentowy wzrost wydatków w dziedzinie migracji i bezpieczeństwa w porównaniu do tegorocznego budżetu – wg wyliczeń Rady UE z 12.09.2016 r. Fundusze te przeznaczone byłyby na wzmocnienie granic zewnętrznych, przesiedlenia azylantów i integrację imigrantów
Usunięcie przyczyn przepływu uchodźców	2,2 mld EUR	Potrzeba finansowania działań zewnętrznych UE w celu usunięcia przyczyn przepływu uchodźców
Promowanie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy	21,3 mld EUR	Zaplanowano około 9-procentowy wzrost wydatków na projekty mające na celu promowanie wzrostu i tworzenie miejsc pracy
Ograniczenie bezrobocia wśród osób młodych	0,5 mld EUR	Dodatkowo, środki na tzw. korpus solidarności – wzmocnienie roli organizacji NGO i pilotażowy program współfinansujący podróżowanie osobom poniżej 30. roku życia po krajach UE
Wspólna Polityka Rolna	42,6 mld EUR	Prawdopodobnie, wzrost wydatków na PROW pod koniec bieżącej dekady
Budżet UE	Suma zobowiązań: 157,88 mld EUR Suma płatności: 134,49 mld EUR	Cięcia zostały pogłębione o ponad 820 milionów euro w stosunku do wniosku Komisji, tym bardziej ograniczając wydatki na biedniejsze regiony, co już wcześniej zostało zaproponowane przez władzę wykonawczą UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Reuter World News, 2016; The Observer, 2016).

Podsumowanie

Europejska wartość dodana to kategoria wciąż dosyć rozmyta, niedookreślona, bardziej opisowa niż ujęta w precyzyjny schemat obliczeniowy. To zdecydowanie odróżnia ją od wartości dodanej w ekonomii i finansach. Wynika to na pewno ze złożoności EAV, ale bardziej z faktu, iż w UE mamy stale problemy z konkretyzacją zasady subsydiarności i związanymi z nią regułami jednoznacznego wyodrębniania lokalnych, regionalnych, krajowych i ponadkrajowych efektów zewnętrznych oraz czystych dóbr publicznych. W ślad za tym, zgodnie z logiką federalizmu fiskalnego, powinno się symetrycznie dobierać źródła finansowania internalizacji efektów zewnętrznych i dostarczania

ww. dóbr. W praktyce proporcjonalności takiej nie stosowano w pełnym zakresie, gdyż udało się realizować solidarność budżetową (polityka spójności) albo daną politykę sektorową uznano za wspólnotową (WPR), finansując ją niemalże w całości z funduszy unijnych. Teraz solidarność budżetowa jest coraz mocniej kontestowana przez płatników netto, podnoszących, że beneficjenci netto nie wykazują solidarności w innych obszarach, szczególnie w rozwiązywaniu kryzysu imigracyjnego. W zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym, pełnym zagrożeń, niepewności i ryzyka, WPR coraz bardziej musi konkurować o środki publiczne z bezpieczeństwem wewnętrznym, walką z terroryzmem, koniecznością wzmocnienia granic zewnętrznych UE i asymilowania imigrantów, wspólną polityką obronną czy stymulacją wzrostu gospodarczego. Stąd też argumentacja na rzecz dalszego budżetowego finansowania WPR musi być coraz subtelniejsza i bazująca na twardych dowodach, odnosząca się także do wsi i całych łańcuchów żywnościowych, a nie tylko do rolnictwa. Na razie EAV tylko w części spełnia taką funkcję.

By EAV nie została odebrana jako nadawanie nowej formy starym treściom, muszą być spełnione jeszcze inne warunki. Trzeba przekonać Europejczyków, że dzięki WPR i polityce spójności Wspólnota jako całość, kraje członkowskie, regiony, podmioty gospodarcze i zwykli obywatele rozwijają się, są bardziej innowacyjni, kreatywni i konkurencyjni oraz potrafią łączyć tożsamość narodową z europejską. Unia musi też zatem złagodzić lęki Europejczyków związane z dotychczasową praktyką globalizacji. Trzeba również udowodnić, że zrównoważenie da się pogodzić z elastycznością, większą odpornością na szoki, z zadowalającą efektywnością, produktywnością i konkurencyjnością. Pokazać trzeba ponadto przykłady rzeczywistych sukcesów w przechodzeniu do gospodarki niskoemisyjnej i o cyklu zamkniętym, namacalne pożytki z energetyki rozproszonej i hybrydowej, realne możliwości adaptacji i przeciwdziałania zmianie klimatu, sensu międzygeneracyjnej optymalizacji wykorzystania odnawialnych i nieodnawialnych zasobów przyrody. Przekonać Europejczyków, że selektywne włączenie emigrantów może przynieść zauważalne efekty ekonomiczne w postaci większej innowacyjności i produktywności. Jasno z powyższego wynika, że w miarę pełne odniesienie się do EAV przekracza granice WPR i powinno być przedmiotem interdyscyplinarnej analizy.

Literatura

- Baldock, D., Buckwell, A., Colsa-Perez, A., Farmer, A., Nesbit, M., Pantzar, M. (2016). *The potential policy and environmental consequences of a UK departure from the European Union*. Report by the Institute for European Environmental Policy in collaboration with the Wildlife Trusts, the Royal Society for Protection of Birds, and WWF UK.
- Bennetzen, E.H., Smith, P., Porter, J.R. (2016). Agricultural production and greenhouse gas emissions from world regions – The major trends over 40 years. *Global Environmental Change*, vol. 37, p. 43-55.
- Buckwell, A., Uhre, A.N., Williams, A., Polakova, J., Blum, W.E.H., Schiefer, J., Lair, G.J., Heissenhuber, A., Schieß, P., Kramer, Ch., Haber, W. (2014). *The Sustainable Intensification of European Agriculture*. A Review sponsored by the Rise Foundation.
- CAP 2020 (2016). *CAP greening: what are its environmental prospects*. Pobrane z: [http://cap2020.ieep.eu/2016/1/21/cap-greening-what-are-its-environmental-prospects?](http://cap2020.ieep.eu/2016/1/21/cap-greening-what-are-its-environmental-prospects/) (data dostępu: 19.07.2016).
- Ciliberti S., Frascarelli A. (2015). A critical assessment of the implementation of CAP 2014-2020 direct payments in Italy. *Bio-based and Applied Economics*, 4(3), 2015, s. 261-277.
- EU Observer (2016), *EU reinforces 2017 budget on migration and jobs*. Nov. 17, 2016, Brussels Pobrane z: <https://euobserver.com/institutional/135937>.
- European Climate Adaptation Platform (2016). *Agriculture*. Pobrane z: <http://climate-adapt.eea.europa.eu/eu-adaptation-policy/sector-policies/agriculture>
- European Commission (2015). *EU agriculture and climate change*. Pobrane z: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/climate-change/factsheet_en.pdf
- European Commission (2001). *Ex ante Evaluation. A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*.
- European Commission (2012). *Global Europe 2050*. Pobrane z https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/global-europe-2050-report_en.pdf (data dostępu: 19.07.2016).
- European Commission (2013). *Commission Staff Working Document. Ex-ante assessment of the EU SME Initiative*. SWD (2013)517 final.
- European Commission (2015). *EU agriculture spending focused on results*. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015_en.pdf.
- European Commission (2016). *European Innovation Partnership “Agricultural productivity and Sustainability” EIP-AGRI*. Pobrane z: http://ec.europa.eu/agriculture/research-innovation/eip-agriculture_en
- European Commission (2016). *Greening*. Pobrane z: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en
- European Investment Bank (2015). *Rural Credit Guarantee Fund. Case Study*. Luxembourg: European Investment Bank.
- Eurostat (2016). *International trade in goods*. Materiał dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods
- Ferrer, J.N., Kaditi, E.A. (2008). *The EU added value of agricultural expenditure – from market to multifunctionality – gathering criticism and success stories of the CAP*. Report prepared by the Centre for European Policy Studies (CEPS) for the European Parliament.

- Figueira, F. (2009). *How to Reform the EU Budget? A Methodological Toolkit*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Firbank, L.G., Elliott, J., Drake, B., Cao, Y., Gooday, R. (2013). Evidence of sustainable intensification among British farms. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 173, 1 July 2013, s. 58-65.
- Franks, J.R. (2014). Sustainable intensification: A UK perspective. *Food Policy*, 47, August 2014, s. 71-80.
- Gierling, J. (2016). *Agriculture*. Pobrane z: <http://www.juliegierling.com/wp-content/uploads/2015/10/Agriculture.pdf> (data dostępu: 19.07.2016).
- Grochowska, R., (2016). *Paradygmat bezpieczeństwa żywnościowego w polityce rolnej Unii Europejskiej*. Seminarium IERiGŻ-PIB, Warszawa, 16.11.2016. Pobrane z: http://ierigz.waw.pl/download/20179-seminarium_IERIGZ.pdf
- Hart, K., Baldock, D., Buckwell, A. (2016). *Learning the lessons of the Greening of the CAP, a report for the UK Land Use Policy Group in collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network*, Institute for European Environmental Policy, London.
- Kantor Management Consultants S.A. (2015). *Synthesis of Ex-Ante Evaluations of Rural Development Programmes 2014-2020*. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Kulawik, J. (2016). *Wybrane aspekty ekonomiczno-fiskalne zrównoważenia i wielofunkcyjności wsi i rolnictwa*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Lankoski, J. (2016). Alternative Payment Approaches for Biodiversity Conservation in Agriculture. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, no. 93, OECD Publishing, Paris.
- Lenkiewicz, S., Rokicki, B., Wieliczko, B. (2014). *Budżet rolny a konkurencyjność polskiego rolnictwa*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Matthews, A. (2015), Reflections on the CAP post-2014. W: J. Swinnen (red.), *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy*. An Imperfect Storm (s. 493-508). Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussel/Rowman and Littlefield International, London.
- Matthews, A. (2016). The future of direct payments. W: *Research for AGRI Committee – CAP Reform post-2020 – Challenges in Agriculture*. Brussels: European Union.
- Medarova-Bergstrom, K., Volkery, A., Baldock, D. (2012). *Criteria for maximising the European added value of EU budget: the case of climate change*. Brussels: IEEP.
- Metis, WIFO, AEIDL (2014). *Investment Support under Rural Development Policy Contract 30-CE-0609852/00-41*. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Michalek, J., Ciaian, P., Kancs d’A. (2013). *Firm-level evidence of deadweight loss of investment support policies: a case study of dairy farms in Schleswig-Holstein*. IATRC 2013 Symposium: “Productivity and Its Impacts on Global Trade” Co-sponsored by the IATRC and the European Commission. 2-4 June, Seville.
- Mirkowska, Z., Józwiak, W. (2014). Rozwój gospodarki świata i UE w perspektywie długoterminowej. Miejsce sektora rolnego. W: R. Grochowska (red.), *Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych* (Synteza) (s. 78-95), Program Wieloletni 2015-2019, nr 127, Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Molino, E., Zuleeg, F. (2011). *The EU Added Value Test to Justify EU spending: What Impact for Regions and Local Authorities?* European Policy Centre.

- MRiRW (2016). Materiał informacyjny dotyczący płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (Zazielenienie). Warszawa, marzec 2016. Pobrane z: <http://www.minrol.gov.pl/content/download/149161/270533/version/16/file/Zazielenienie-za%C5%82%C4%85cznik%201.pdf> (data dostępu: 19.07.2016).
- Perman, R., Ma, Y., Common, M., Maddison, D., McGilvray, J. (2011). *Natural Resource and Environmental Economics* (4th. Edition). London/New York: Pearson.
- Ragazzi, E., Pavone, S., Sella, L. (2015). *Supporting agro-food enterprises in Piedmont: a counterfactual analysis*. XIII Workshop Annuale della Società Italiana di Economia e Politica Industriale.
- Report of the Presidency Conference on the Multiannual Financial Framework (MFF). 28 January 2016, Amsterdam.
- Reuters World News (2016). EU to slash funds to Eastern Europe to step up migration budget. September 12, 2016, Brussels. Pobrane z: <http://www.reuters.com/article/us-eu-budget-migration-idUSKCN111X9>.
- Ripoll-Bosch, R., Díez-Unquera, B., Ruiz, R., Villalba, D., Molina, E., Joy, M., Olaizola, A., Bernués, A. (2012). An integrated sustainability assessment of mediterranean sheep farms with different degrees of intensification. *Agricultural Systems*, 105, issue 1, January 2012, s. 46-56.
- Sadowski, M. (2016). *Ocena potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych zmian klimatu w Polsce*, WWF. Pobrane z: http://awsassets.wwfpl.panda.org/downloads/analiza_zmiany_klimatu_polska.pdf
- Snodgrass, D. (2014). Agricultural transformation in sub-Saharan Africa and the Role of the Multiplier: *A Literature Review*. USAID LEO, Report no. 4.
- Soliwoda, M. (2015). Dylematy wokół wymiaru finansowego zrównoważenia gospodarstw rolniczych. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 3(344), s. 112-128.
- Staniszewska, M. (2013). *Wpływ rolnictwa na zmiany klimatu. Dla Klimatu – program klimatyczny Polskiej Zielonej Sieci*. 19.12.2013. Pobrane z: <http://dlaklimatu.pl/wplyw-rolnictwa-na-zmiany-klimatu/>
- Vullings, W., Arnold, E., Boekholt, P., Horvat M., Mostert B., Rijnders-Nagle M. (2014). *European Added Value of EU Science, Technology and Innovation actions and EU-Member State Partnership in international cooperation*. Main Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Vullings, W., Arnold, E., Boekholt, P., Horvat, M., Mostert, B., Rijnders-Nagle, M. (2014). *European Added Value of EU Science, Technology and Innovation actions and EU-Member State Partnership in international cooperation*. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, International Cooperation 2014.
- Wichern, R. (2004). Economics of the Common Agricultural Policy. *Economic Papers*, no. 211, August 2004, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Pobrane z: http://europa.eu.int/comm/economy_finance
- Wieliczko, B. (2016). *Jak włączyć rolnictwo UE do wysiłku ograniczania emisji gazów cieplarnianych?* Seminarium IERiGŻ-PIB, Warszawa, 2.12.2016. Pobrane z: http://ierigz.waw.pl/download/20550-seminarium_BW.pdf
- Wieliczko, B., Kurdyś-Kujawska, A., Herda-Kopańska, J. (2016). *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (2)*. IERiGŻ-PIB (w druku), Warszawa.
- Zeijts, H. van (kier.), Overmars, K., Bilt W. van der, Schulp, N., Notenboom, J., Westhoek, H., Helming, J., Terluin, I., Janssen, S. (2011). *Greening the Common Agricultural Policy: impacts on farmland biodiversity on an EU scale*. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

ALEKSANDER GORZELAK
JUSTYNA HERDA-KOPAŃSKA
JACEK KULAWIK
MICHAŁ SOLIWODA
BARBARA WIELICZKO
Institute of Agricultural and Food Economics
– National Research Institute
Warsaw

CONTROVERSIES OVER THE EUROPEAN VALUE ADDED CREATED BY CAP

Abstract

From the beginning of the financial crisis – 2008/2009 – the EU entered an unprecedented period of very serious shocks. These problems first affected the economy (weak and highly variable growth with times of rather shallow recession, high unemployment, especially among young people) and then they spread to the bank sector and the national budgets. Consequently, several of the old EU countries, belonging to the euro area, became – in fact – insolvent. To make the matters worse, southern Europe was hit by a huge wave of immigration, Russians took over the Crimea, a war erupted in Donbass and Donald Trump, who can considerably weaken the NATO, won the US presidential elections. The subsequent attempts at solving these mini-crises were often delayed, not very daring and erratic. Thus, it comes as no surprise that the crisis, ultimately, started to affect also the socio-political and institutional areas, which is manifested in growing distrust of the Europeans in the Community institutions and liberal democracy. This, in turn, resulted in widespread populism, national and regional egoism and disintegration tendencies. Brexit is one of the first effects of the process along with concerns that other members of the EU may take similar decisions which would be tantamount with its breakup. In these circumstances convincing validation of the further existence and development of the Community requires great intellectual, political and organisational effort, and then finding effective channels to reach as broad as possible circle of responsible citizens with the proposals, recommendations and ready application solutions to help them regain trust in the meaning of the European project and possibilities of functioning in the double national and European identity. It would be perfect to make the mended EU more democratic, i.e. to actively engage in the processes the very Europeans and not only techno- and Eurocrats. One of the more interesting concepts, at the moment, seems to be the European value added, which – in a nutshell – means a sum of extra benefits obtained on account of integration against the effects resulting from the national socio-eco-

conomic policy. It is possible to describe this value and, to some extent, even to quantify it for all areas of the European integration. However, the paper is restricted only to the CAP, focusing on methodological, environmental and climate, innovation and investment issues, and a set of key budget problems.

Keywords: European value added, agricultural finance, environmental and climate policy, Common Agricultural Policy.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 10.03.2017.

