

JÖRG-VOLKER SCHRADER
Kilonia

NIEMCY A POLITYKA ROLNA UNII EUROPEJSKIEJ

Niemcy mają długą tradycję prowadzenia protekcjonistycznej polityki rolnej. Cła na zboże zostały wprowadzone przez Bismarcka już w 1880 r., a kulminacja polityki protekcjonistycznej nastąpiła podczas II wojny światowej i w okresie powojennym. Niemcy i Unia Europejska nadal prowadzą bardzo protekcjonistyczną politykę rolną, co prowadzi do poważnych strat gospodarczych. Niniejszy artykuł jest próbą ukazania ewolucji celów niemieckiej polityki rolnej, w szczególności w odniesieniu do jednego jej segmentu, tzn. produkcji mleka i wołowiny.

W rozwoju niemieckiej polityki rolnej można wyodrębnić trzy okresy:

- pierwszy rozpoczyna się w latach czterdziestych i kończy się dopiero przed wprowadzeniem reformy MacSharry'ego (1992);
- drugi okres obejmuje reformę MacSharry'ego oraz inne zmiany (do 1998 r.);
- trzeci okres związany jest ze zmianą koalicji rządzącej (od 1998 r.) i wzrostem poparcia dla rolnictwa ekologicznego.

PIERWSZY OKRES: POLITYKA ROLNA W OKRESIE POWOJENNYM

Na niemiecką politykę rolną w okresie powojennym wielki wpływ miały założenia polityki realizowanej w czasie wojny, gdy Niemcy dążyły do zabezpieczenia krajowych zasobów żywności, oraz czynnik emocjonalny – wspomnienie powszechnie panującego głodu podczas wojny i po jej zakończeniu. Polityczne poparcie dla rolnictwa było silne: utrzymywanie cen producenta (dominanta polityki rolnej) było celem politycznym nie podlegającym dyskusji. Kolejnym celem politycznym stało się zabezpieczenie dochodów gospodarstw (rodzinnych). Gospodarstwa te znajdowały się pod silną presją z powodu wzrostu w pozostałych sektorach gospodarki, ograniczonego wzrostu wydajności produkcji rolnej oraz stagnacji cen producenta na nasyconych rynkach Europy Zachodniej. Poparcie polityczne znalazło wyraz w ustawie o rolnictwie z 1955 r., a później w Traktacie Rzymskim o EWG (art. 39), który jest obecnie art. 33 traktatu o Wspólnocie Europejskiej.

Poparcie wyborców dla protekcyjnistycznej polityki rolnej – mimo jej wysokich kosztów ekonomicznych – można wyjaśnić dwoma przyczynami:

- elektorat tradycyjnie wspierał rolników, ponieważ znaczna jego część pochodziła z rodzin rolniczych lub miała krewnych pracujących w tym sektorze,
- wyborcy nie byli dostatecznie poinformowani o kosztach takiej polityki i o cenach żywności w innych krajach (nie należących do Wspólnoty Europejskiej). Równocześnie polityka informacyjna federalnego ministerstwa rolnictwa, ministerstw krajowych, związków zawodowych rolników, gałęzi przemysłu związanych z rolnictwem i organizacji spółdzielczych gospodarstw rolnych nie przyczyniała się do właściwego informowania społeczeństwa. Organizacje konsumentów były słabe i nie odgrywały większej roli na scenie politycznej. Rzadko oferowały przejrzyste alternatywy polityczne.

NIEMIECKI MODEL GOSPODARSTWA ROLNEGO

Przez wiele dziesięcioleci podstawę niemieckiego rolnictwa stanowiło gospodarstwo rodzinne, w którym siłę roboczą stanowili członkowie rodziny, a wynajęci pracownicy byli wyjątkiem. Ten typ gospodarstwa dominował w całych Niemczech, jednak na północy średnie rozmiary gospodarstwa były większe niż na południu. Silne bodźce pobudzające produkcję, niedostateczna ilość ziemi i wzrastające alternatywne koszty siły roboczej spowodowały, że małe gospodarstwa w coraz większym stopniu inwestowały w chów bydła i trzody chlewnej. Rolnicy inwestowali zwłaszcza w wymagającą dużych nakładów pracy produkcję mleka i mięsa wołowego, hodowali rasy mięsno-mleczne, by zapewnić sobie dochody z produkcji rolnej. Rosnące inwestycje w sektorze mlecznym i mięsa wołowego oraz znaczny udział tego sektora w całkowitym dochodzie z rolnictwa w Niemczech (37% w latach 1999-2000) spowodowały, że miał on szczególne poparcie polityczne w Niemczech i w UE¹. Wsparcie dla producentów wołowiny i cielęciny było szczególnie wysokie w roku 2001, po kryzysie spowodowanym przez *BSE*, czyli chorobę „szalonych krów” (tab. 1), głównie w związku z gwałtownym spadkiem konsumpcji wołowiny i wysokimi kosztami subsydiów eksportowych.

Duże wsparcie produkcji rolnej spowodowało powstanie systemu rolniczego bardzo intensywnego pod względem nakładu pracy, kapitału i środków zwiększających ilość plonów. Miało to trzy niekorzystne konsekwencje, których efekty ciągle się nasilały:

- eskalacja konfliktów handlowych spowodowana pozbywaniem się nadwyżek produkcji rolnej na rynkach światowych,

¹ Produkcja mięsa wołowego i cielęcego stanowiła 10% całkowitego dochodu z rolnictwa w Niemczech w latach 1999-2000.

TABELA I

Wskaźnik PSE (stosunek wsparcia do wartości produkcji rolnej) w Unii Europejskiej

Wskaźnik PSE (w %)	Lata				
	1986-88	1999-01	1999	2000	2001*
Pszenica	52	48	55	46	44
Kukurydza	52	40	43	41	37
Rośliny oleiste	59	39	35	42	40
Cukier	60	52	60	50	46
Mleko	57	44	51	43	40
Wołowina i cielęcina	59	84	83	78	91
Baranina	70	61	58	53	72
Wieprzowina	7	25	37	19	20
Drób	14	43	31	53	46
Jaja	14	11	17	6	6
Wszystkie produkty	42	36	39	34	35

* dane wstępne

Źródło: *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, Paris 2001, s. 180-190.

- wysokie wydatki budżetowe z powodu ogromnych zapasów zboża, masła, mleka w proszku, a nawet mięsa wołowego,
- nasilenie negatywnego wpływu na środowisko.

WCZESNE REFORMY SELEKTYWNE W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH

Przyczyną powyższych problemów były silne bodźce pobudzające produkcję w sektorze rolniczym oraz wynikające z nich wysokie koszty ekonomiczne, zwłaszcza wysokie ceny żywności. Z powodu licznych doniesień mediów publiczna debata skupiła się jednak jedynie na oczywistych symptomach tego problemu, takich jak „góry masła”, „jeziora wina i mleka” oraz niszczenie świeżych owoców i warzyw. Odnosząc się do głównych kwestii (czyli do wspierania dochodów rolników, ograniczenia kosztów budżetowych i problemu konfliktów handlowych), politycy zareagowali w politycznie wygodny sposób: poprzez biurokratyczne kontrole zasobów. W 1984 r. UE wprowadziła zapoczątkowany przez Niemców system kontyngentów na mleko, a następnie regulację MacSharry’ego dla podstawowych płodów rolnych.

Podejście takie, mimo iż w dużej mierze nieskuteczne, zostało zaakceptowane przez opinię publiczną, ponieważ drażliwe kwestie (które w rzeczywistości były jedynie symptomami problemu) zostały pozornie rozwiązane. Ponadto zyskało ono

poparcie związków zawodowych rolników, gdyż w dużym stopniu pozwalało uniknąć grożącego im obniżenia cen. Co więcej, kilka programów uboju bydła (wykup), mających na celu zredukowanie pogłowia (i przewidywanych stawek kontyngentów w przyszłości), uspokoiło producentów mleka. Akademicka debata ekonomistów na temat kosztów gospodarczych takiej polityki i jej niekorzystnych konsekwencji dla dystrybucji nigdy nie zyskała rozgłosu w publicznej debacie politycznej, lecz wygasła na poziomie administracyjnym.

SELEKTYWNA KONTROLA ZAOPATRZENIA

Reakcje rolników na selektywną kontrolę zaopatrzenia były łatwe do przewidzenia: rolnicy rozpoczęli produkcję tych towarów, które nie były objęte kontrolą zaopatrzenia. Reakcja ta była szczególnie powszechna w tradycyjnie blisko ze sobą powiązanych sektorach produkcji mleka i wołowiny. Gdy ograniczono produkcję mleka, wzrosła produkcja wołowiny. Liczba bydła hodowana wyłącznie na mięso i ilość krów mlecznych wzrosła z niewielkiej liczby w latach 70. do 13,4%, z 5,3 mln sztuk bydła w 2001 r. W krótkim okresie czasu zauważono we wskaźnikach wsparcia producentów (*PSE*) znaczne przeniesienie ciężaru produkcji z mleka na wołowinę. Dysproporcje kwot dotacji mogły być większe niż szacowano, jeżeli użyje się *PSE* jako wskaźnika, gdyż efekt dotacji na mleko może być lekko zawyżony poprzez restrykcje kwotowe. Ponieważ jednak cielęta krów produkujących mleko są wliczane również przy naliczaniu produkcji wołowiny, to wysoka produkcja wołowiny zostaje częściowo przeniesiona także na producentów mleka poprzez zwiększenie cen cieląt. Jakkolwiek efektu tego nie da się odjąć od względnego *PSE*, wiadomo jednak, że obniża on rzeczywistą produkcję wołowiny.

W porównaniu z mlekiem i wołowiną inne produkty, np. wieprzowina, drób, jaja i uprawy rolne (z wyjątkiem buraka cukrowego), objęte były niższą ochroną. W tych dziedzinach było to zarówno przyczyną, jak i skutkiem bardziej konkurencyjnie nastawionej działalności gospodarczej, ze zwiększonym pogłowiem zwierząt przypadającym na każde gospodarstwo w tych sektorach.

UWARUNKOWANIA POMOCY DLA ROLNICTWA

Popieranie różnych sektorów rolnictwa wynika z niepisanej umowy pomiędzy partiami politycznymi, aby politykę rolną pozostawiać osobom szczególnie zainteresowanym sprawami rolnictwa. Politykę rolną pozostawiono więc „ekspertom”, którzy sami są rolnikami lub pracują w dziedzinach pokrewnych. Eksperti ci, kandydując w wyborach, po wybraniu ich w okręgach wiejskich zdominowali regionalne, narodowe i europejskie parlamentarne organy decyzyjne.

Można przedstawiać wiele argumentów i modeli polityczno-gospodarczych, aby wyjaśnić zachowanie polityków i partii politycznych, które poprzez ochronę i subsydiowanie obniżają ogólny poziom rozwoju gospodarczego. Istnieje jednak, jak wykazuje Soltwedel, istotna rozbieżność pomiędzy kosztami a korzyściami². Korzyści są zwykle bardziej skoncentrowane, narastają szybciej i są pewniejsze niż koszty, a także są bardziej widoczne niż koszty. Powodem tego jest i to, że korzyści przypadają raczej grupom lepiej zorganizowanym i bardziej wpływowym politycznie niż te, które koszty ponoszą.

Polityka rolna najprawdopodobniej nie decyduje o głosach wśród większości wyborców – byłoby nawet uzasadnionym uważać, że większość głosujących jest nieświadoma założeń polityki rolnej partii, na którą głosuje. Należy jednak uwzględnić okoliczność, że dla rolników i pracowników sektorów związanych z rolnictwem założenia polityki rolnej mogą być głównym, jeśli nie jedynym, czynnikiem decydującym o oddaniu głosu. Stąd też dla partii politycznych wydaje się racjonalnym obiecywanie i prowadzenie polityki rolnej, która sprzyja interesom rolników, nawet gdy może ona szkodzić interesom większości nieświadomych wyborców. W niemieckim systemie wyborczym racjonalne może okazać się mianowanie rolników lub urzędników reprezentujących związki rolnicze na kandydatów w regionalnych okręgach wiejskich. W ten sposób partia tworzy bardziej wiarygodny wizerunek swego zainteresowania polityką rolną korzystną dla rolników i zdobywa ich głosy.

Choć ten prosty argument wydaje się posiadać znaczącą wagę praktyczną, rozważając kwestie niemieckiej polityki rolnej należy wziąć pod uwagę wiele dodatkowych czynników. Należą do nich m.in. długotrwała orientacja ideologiczna niemieckich partii politycznych i ich tradycyjnych wyborców oraz, przynajmniej częściowo, rola biurokracji w bardzo technokratyzowanym obszarze polityki.

Mimo iż konserwatywna Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU) jest zazwyczaj bardziej skłonna uwzględniać postulaty związków rolniczych niż Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD), różnice pomiędzy polityką rolną obu partii były nieznaczne do czasu rundy urugwajskiej. Podczas rządu koalicji Wolnej Partii Demokratycznej (FDP) i SPD (1969-1982) – z ministrem rolnictwa z FDP – głównym celem rządu było unikanie kłopotów ze związkami rolniczymi. Po reformie MacSharry'ego krajobraz niemieckiej polityki rolnej stał się bardziej różnicowany. W tym czasie większego znaczenia nabrały idee ekologiczne i powstała partia Zielonych.

Innym ważnym elementem mającym wpływ na polityczny proces decyzyjny jest biurokracja rolna. Dzięki długotrwałej niemieckiej tradycji regulacyjno-biurokratycznej i trójpoziomowemu systemowi federalnemu biurokracja ma znaczną

² R. Soltwedel, *Competition, Responsibility and Solidarity – The Social Market Economy Ensuring Success in the Global Economy*, Gütersloh 1997, s. 73-81.

przewagę informacyjną nad politykami i społeczeństwem. Ponieważ system biurokratyczny jest zazwyczaj ściśle powiązany z dziedzinami, którymi administruje, może w swoim własnym interesie popierać decyzje związane z rolnictwem. Ponadto znaczna liczba urzędników rolnych to potomkowie rolników i właściciele ziemskich.

ODEJŚCIE OD POPARCIA CENOWEGO

Limitowanie podaży, a szczególnie produkcji mleka, i inne działania wprowadzone przez decyzje szczytu Wspólnoty Europejskiej w 1998 r., jak m.in. program dobrowolnych odroczeń i regulacji stabilizacyjnych, dotyczyły wyłącznie symptomów problemów rolnych. Wciąż rosnące nadwyżki handlowe pociągały za sobą wzrastające nieporozumienia podczas spotkań przygotowawczych do rundy urugwajskiej. Narastały problemy budżetowe, a intensyfikacja produkcji rolnej wpływała coraz bardziej negatywnie na środowisko naturalne. Wydarzenia te, wraz z nasilającym się ruchem ochrony środowiska, który osiągnął punkt kulminacyjny, gdy w Niemczech powstała partia Zielonych, stały się bodźcem dla reformy MacSharry'ego w 1992 r.

Reakcja polityczna na wspomniane problemy była zróżnicowana i zależna od zakresu środków dostępnych na różnych poziomach decyzyjnych Unii Europejskiej. Jednak najbardziej sensowne rozwiązanie polityczne, a mianowicie obniżenie stymulacji produkcji, nie zostało nigdy zastosowane. Rolnicy dostawali rekompensaty w formie dopłat na hektar za straty powodowane obowiązkowym programem pozostawiania odłogiem części powierzchni uprawnej i dopłaty na każdą sztukę bydła za częściową obniżkę cen na niektóre płody rolne i wołowinę. Jednak nie zmniejszono stymulowania produkcji, ponieważ dopłaty te nie zostały odseparowane od poziomu produkcji, a potencjalna utrata zysku podlegała często nadmiernej kompensacji. Dodatkowo pozwolono rolnikom uprawiać niektóre rośliny (jak np. rzepak na produkcję paliw) jako zasoby odnawialne w strefach objętych programem pozostawienia odłogiem części powierzchni uprawnej, bez utraty możliwości rekompensaty hektarowej.

NIEMIECKIE POPARCIE DLA ZMIANY POLITYKI

Niemcy poparły zasadnicze zmiany polityki UE polegające na przejściu z poparcia cenowego na dotacje bezpośrednie, mimo iż taka zmiana powodowała dalsze pogorszenie sytuacji bilansu płatniczego netto. Takie podejście wskazuje na kontynuację programu rządu konserwatystów i liberałów z lat 90., który akcentował „poparcie dochodów gospodarstw rolnych” w założeniach budżetowych. Ponieważ sumy dotacji bezpośrednich rosły szybko do znacznych kwot w przeliczeniu na

każde gospodarstwo i dla każdego pracownika zatrudnionego w dużych gospodarstwach, zmieniono cele uzasadnienia politycznego dotacji na „ochronę środowiska i konserwację krajobrazu kulturowego”. Według nowych wytycznych, dotacje powinny być widziane z jednej strony jako rekompensata wprowadzonych ograniczeń dotyczących używania niektórych środków (nawozów, pestycydów, herbicydów), a z drugiej jako dopłata za domniemane pozytywne oddziaływania zewnętrzne prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Oprócz ogólnych dotacji bezpośrednich, wiele programów ochrony środowiska zostało zainicjowanych według zasad UE, lecz określonych na poziomie regionalnym (krajów federacji), a współfinansowanych przez rząd i UE³. Programy te były zróżnicowane, aczkolwiek łączyły je dwa wspólne cele: ochrona środowiska naturalnego i mniej intensywne użytkowanie ziemi. Realizacja drugiego celu wiązała się z finansowaniem upraw ekologicznych i ograniczeniem ilości wypasanego bydła przypadającego na hektar pastwisk. Mimo iż wsparcie dla rolnictwa zostało uzasadnione argumentami ekologicznymi, zawierało ono wiele ograniczeń produkcyjnych, a całościowy efekt tej polityki pozostawał niejednoznaczny. Wspieranie cenowe zostało zredukowane tylko w niewielkim stopniu, a procedury utrudniające likwidację słabych ekonomicznie przedsiębiorstw wciąż istniały. Miało to szczególne znaczenie w odniesieniu do produkcji wołowiny na pastwiskach na wyżynach i przedgórzach Alp. Zjednoczenie Niemiec przyczyniło się do wzrostu politycznego znaczenia dużych gospodarstw, przeważających w rejonach wschodnich, i doprowadziło do zakwestionowania nierównomiernego systemu, który wspierał małe gospodarstwa poprzez regresywne dotacje w przeliczeniu na sztukę (w przypadku produkcji wołowiny) czy na hektar (w przypadku upraw rolnych). Jednakże programy ochrony środowiska wciąż preferowały małe gospodarstwa.

Reformy podjęte w tym okresie ponownie ujawniły ukryte znaczenie polityczne przypisywane różnym celom społecznym i ekonomicznym, przy czym wsparcie dochodów dla sektora rolnego znajdowało się nadal na pierwszym miejscu. Nic dziwnego, że rząd konserwatystów i liberałów w Niemczech był wyczulony na żądania związków rolników, które protestowały przeciwko cięciom cenowym. Związki uważały, że bezpośrednie dotacje, przynajmniej te średnio- i długoterminowe, są ryzykowne, ponieważ istnieje możliwość ich obniżenia w przypadkach napięć budżetowych. Aby przewyciężyć sprzeciw rolników, rząd wypłacił hojne rekompensaty. W czasie debat publicznych dotacje bezpośrednie były uzasadniane nie tylko jako forma rekompensaty za cięcia cenowe, ale również – przy silnym poparciu ze strony związków rolników – jako dopłaty za ochronę krajobrazu, czyli za pozytywne oddziaływania zewnętrzne prowadzenia gospodarstw. Argument ten dotyczył szczególnie regionów górskich, gdzie „marginalne rolnictwo” może

³ Jeśli program nie odpowiada regułom UE, musi być finansowany wyłącznie na poziomie regionalnym.

faktycznie wpływać pozytywnie, np. na rozwój turystyki, poprzez konserwację niektórych krajobrazów i struktur użytkowania gruntów. Argument ten został jednak uogólniony i poszerzony na wszelkie obszary rolnicze, nie uwzględniając konfliktu interesów pomiędzy rolnictwem a celami ekologicznymi. Rozwiązaniem politycznym na poziomie regionalnym (kraje federacji) było wprowadzenie wielu programów ochrony środowiska. Cechuje je istniejąca na poziomie regionalnym tendencja do wprowadzania ich w nadmiernej ilości, ponieważ regiony nie ponoszą pełnych kosztów wdrażania tychże programów.

NIEUDANE PROGRAMY POLITYCZNE

Jako całość pakiet reform był mało efektywny, ponieważ założone cele powinny być osiągnięte przy znacznie niższych kosztach. Obniżenie wszystkich zachęt produkcyjnych zmniejszyłoby znacznie koszty związane z ochroną środowiska, w wielu przypadkach nawet do zera. Nie został także osiągnięty cel dochodów gospodarstw – ochrona cenowa i dopłaty bezpośrednie są wypłacane jako renty gospodarzom właścicielom ziemi i tym, którzy nie będąc rolnikami posiadają udziały w gruntach. Pomimo wprowadzenia nowych elementów mających ograniczyć produkcję, takich jak program pozostawienia odłogiem części powierzchni uprawnej i kilka innych programów przewidujących opłaty za mniej intensywne użytkowanie ziemi, polityka ta okazała się nieudana. Z jednej strony, środki zostały przeniesione na produkcję artykułów, na które nie było ograniczeń, w szczególności na wołowinę. Z drugiej strony, intensywność produkcji nie została ograniczona dzięki cięciom cenowym w takim stopniu, jakiego oczekiwano. Nie stworzono bodźca zachęcającego do zmniejszania potencjału produkcyjnego, ponieważ dotacje nie zostały oddzielone od produkcji. Pomimo iż rezultaty były powszechnie znane, wydaje się, że nawet wśród ekonomistów i podczas rundy urugwajskiej zaistniało nieporozumienie, kiedy to partnerzy handlowi UE zaakceptowali włączenie dotacji bezpośrednich do kategorii tzw. niebieskiego koszyka (*blue box*).

ZMIANA RZĄDU I SZCZYT BERLIŃSKI

Po wyborach w 1998 r. rząd Niemiec stworzyła koalicja *SPD* i partii Zielonych. Polityka rolna z pewnością nie była głównym czynnikiem decydującym o wynikach wyborów, ale nowy rząd postanowił określić nowe priorytety w tej dziedzinie politycznej. *SPD* wskazała na nieakceptowalne, dystrybucyjne skutki wspólnej polityki rolnej (*CAP*) wśród państw członkowskich UE, a partia Zielonych na pierwszy plan wysunęła kwestie dotyczące ochrony środowiska, takie jak powiększenie terenu parków narodowych, utworzenie sieci siedlisk naturalnych, które pokrywałyby 15% powierzchni ziem, promowanie tendencji gospodarowania na zasadach samowystarczalności i polepszenie warunków życia zwierząt.

NOWE ELEMENTY W POLITYCE ROLNEJ SPD

SPD zmierzyło się z problemem wysokich subsydiów dla gospodarstw rolnych w sposób pośredni, poprzez uskarżanie się na wysoki wkład Niemiec w budżet unijny. Okazało się jednak, że po raz pierwszy rząd był gotów przemyśleć całą *CAP*, ryzykując konfrontację ze związkami rolników w kraju. Oznaczało to znaczną zmianę w dotychczasowym „pseudokartelowym” i „unikającym kłopotów z rolnikami” podejściu rządu *SPD*. Co najmniej trzy okoliczności zachęcały do zmiany polityki:

– Rząd musiał stanąć przed wciąż narastającym problemem budżetowym, który miał kilka przyczyn. Po pierwsze, ustanowione przez UE „kryteria Maastricht” ograniczały limit możliwego zadłużenia budżetu narodowego do 3%. Po drugie, planowane rozszerzenie UE przyczyniło się do znacznego wzrostu ryzyka zarówno narodowych, jak i unijnych budżetów w zakresie rolnictwa. Po trzecie, Niemcy koniecznie potrzebowały reformy podatkowej, włącznie z obniżeniem podatków, bez równoczesnego zagrożenia konsolidacji budżetu.

– *SPD* miała świadomość, że nie jest partią polityczną o silnych preferencjach wyborczych wśród rolników.

– Rząd chciał mieć wolną rękę, aby móc zawierać układy w zbliżających się międzynarodowych negocjacjach handlowych.

POLITYKA ROLNA PARTII ZIELONYCH

Partia Zielonych, w przeciwieństwie do *SPD*, już przed wyborami w 1998 r. miała wyraźnie sprecyzowaną wizję reformy polityki rolnej. Jej podstawą była promocja gospodarowania na zasadach samowystarczalności, tak aby zmniejszyć rolę gospodarstw rolnych stosujących wszelkie nawozy mineralne, pestycydy, herbicydy i fungicydy. Zasadą programową Zielonych stało się rolnictwo ekologiczne, które w ostatniej dekadzie stawało się coraz bardziej popularne w małych gospodarstwach. Z gospodarczego punktu widzenia rolnictwo ekologiczne wymagało zastąpienia podejścia kapitałowo i wydajnościowo-efektywnego zwiększonym nakładem pracy. Wyższe koszty produkcji rolnictwa ekologicznego w porównaniu z rolnictwem konwencjonalnym – w pierwszych latach takiej produkcji – pokrywane były przez wysokie ceny tych produktów w miejscowych sklepach i poprzez sprzedaż bezpośrednią w gospodarstwach. Podczas reformy MacSharry'ego gospodarstwa wytwarzające produkty ekologiczne były subsydiowane ze względu na ich pozytywny wpływ na ochronę środowiska.

Od strony politycznej rolnictwo ekologiczne było próbą ratowania małych gospodarstw, które w przeciwnym razie musiałyby ulec likwidacji. Racją bytu

gospodarstw prowadzących produkcję ekologiczną miała być chęć uniknięcia negatywnych wpływów zewnętrznych wysokotowarowej gospodarki rolnej. Wielkie gospodarstwa, a w szczególności wielkie farmy zwierząt hodowlanych, szybko zaczęły być negatywnie postrzegane przez opinię publiczną. Wiele takich gospodarstw posiada mało ziemi, pojawia się więc problem usuwania nawozów naturalnych i naruszania w związku z tym środowiska. Wielcy producenci zwierząt hodowlanych byli również krytykowani za złe warunki hodowli zwierząt, określane mianem *Massentierhaltung*, czego przejawem są ciągi wylęgowe dla kur lub „dzielone” zagrody dla świń i bydła. Ponadto w kilku przypadkach doprowadzono do wykrycia nielegalnych metod karmienia, takich jak dodawanie do pasz zabronionych hormonów lub antybiotyków.

Rolnictwo ekologiczne oferowało alternatywę, w której zwierzęta chowane byłyby w środowisku naturalnym. Ten alternatywny model wskazywał też, że lokalny i regionalny marketing powinien być rozwijany tak, aby unikać negatywnych zewnętrznych wpływów transportu. Ponadto postuluje się zakaz modyfikacji genetycznych, natomiast dopłaty do tradycyjnego rolnictwa miałyby być znacznie obniżone i przynajmniej w części przeznaczone na rolnictwo ekologiczne, które wpływa korzystniej na środowisko naturalne.

Pomysły alternatywnego rolnictwa były w znacznym stopniu wynikiem zmieniających się preferencji osób wpływowych, przeważnie bogatych, szczególnie dziennikarzy pracujących w różnych mediach. Ludzie ci propagowali romantyczne ideały przywrócenia tradycyjnego rolnictwa, które produkowałoby zdrową i bezpieczną żywność, pochodzącą od szczęśliwych zwierząt, co złagodziłoby poczucie winy związane z konsumpcją mięsa. W każdym razie zmiany w sposobie postrzegania przez społeczeństwo produkcji żywności, dobrostanu zwierząt i negatywnych wpływów produkcji rolnej na środowisko nie powinny być traktowane jako przejściowe. Wysokie ceny postrzegano często jako gwarancję bezpiecznej i zdrowej żywności. Jednak poparcie dla tych idei było wielkie jedynie podczas debaty politycznej, a nie na rynkach zbytu: okazało się bowiem, że udział żywności ekologicznej na rynku wynosił zaledwie ok. 3%. Niezależnie od tego siła debaty publicznej na ten temat przyczyniła się prawdopodobnie do wzmocnienia pozycji wyborczej partii Zielonych.

W latach 90., kiedy rozwijało się rolnictwo ekologiczne, powstawały pierwsze związki rolnictwa ekologicznego, stanowiąc zarazem konkurencję dla do niedawna jednomyślnego związku rolników. Związki rolnictwa ekologicznego są częściej spotykane na północy Niemiec, gdzie silniej zaznacza się konflikt interesów między dominującymi na rynku dużymi, bardziej wydajnymi gospodarstwami a mniejszymi gospodarstwami ekologicznymi. Na południu, gdzie przeciętnie gospodarstwa są mniejsze, konflikt ten nie jest aż tak widoczny, a partie polityczne i rolnicze grupy nacisku mają pokrewne sobie cele ochrony krajobrazu i ochrony środowiska.

DECYZJE SZCZYTU W BERLINIE W SPRAWIE ROLNICTWA

Na szczycie w Berlinie w 1999 r. szefowie rządów państw UE podjęli decyzje dotyczące przyszłości rolnictwa⁴:

- uchwały dotyczące rozwoju budżetu Unii do 2006 r.;
- postanowienia w kwestii polityki rynkowej i cenowej;
- sformułowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Decyzje te były bardziej restrykcyjne dla rolnictwa niż przewidywały to poprzednie budżety UE. Mogłyby one ograniczyć rolnictwo w przypadku rozszerzenia Unii, ponieważ wykluczały nowe państwa członkowskie z otrzymywania dopłat bezpośrednich. To wykluczenie było głównym powodem poważnych konfliktów pomiędzy rządami Unii i przyszłymi nowymi członkami a Unią Europejską.

W polityce rynkowej i cenowej kontynuowano przechodzenie od wspierania cen do dopłat bezpośrednich. Polityką tą został objęty sektor przetwórstwa mlecznego: obniżki cen rozpoczęły się w roku rozrachunkowym 2000-2001, a dopłaty wyrównawcze zaczną być stosowane dopiero w 2005 r. Dla sektora wołowiny zakładano przejście w dość skomplikowany sposób od wspierania cen do dopłat „od sztuki” trzody.

Nowa „polityka rozwoju rolnictwa” jest kombinacją wcześniejszej polityki strukturalnej i nowej polityki ochrony środowiska. Obejmuje ona szeroki wachlarz interwencji, od subsydiów inwestycyjnych na rolnictwo i leśnictwo do subsydiów na rolnictwo ekologiczne. Utworzono kilka narzędzi dla *stricte* rolniczego rozwoju. Przyznano dodatkowe fundusze na cele polityki rolnej: wygląda na to, że osiągnięte zostało porozumienie w tej sprawie między państwami członkowskimi UE i regionami Niemiec wykraczające ponad zmieniające się ideologiczne programy ich rządów.

Jedną z przyczyn tak dużego poparcia są umowy zakładające mieszane finansowanie, obejmujące regiony i państwa. W ramach tych umów regiony mają pewną swobodę w realizacji określonych celów polityki bez ponoszenia pełnych kosztów ich wdrażania. Oznacza to, że poszczególne regiony mogą realizować ważne dla siebie cele, np. ochronę pewnych siedlisk lub ogólne zwiększanie areału ziemi uprawnej, w ramach ogólnie przyjętego celu ochrony krajobrazu kulturowego. Jako przykład mogą tu posłużyć południowe regiony Niemiec, w których władzę sprawują konserwatywne ugrupowania i dominują mniejsze gospodarstwa. Mogą one kontynuować swoją tradycyjną politykę strukturalną w ramach nowych przepisów o ochronie środowiska. Regiony, w których partia Zielonych cieszy się większym poparciem, mogą położyć większy nacisk na programy ochrony środowiska.

⁴ Szczegóły w: J.-V. Schrader, *CAP Reform, the Berlin Summit and EU Enlargement*, „Inter-economics” nr 5/2000, s. 231-232.

Znakomita większość będących do dyspozycji środków jest niewystarczająca dla realizacji wspomnianych założeń programowych i/lub pozostaje w sprzeczności z innymi założeniami. Przyjęty system finansowania mieszanego jest też nieefektywny. Pozwala on na ryzyko nadużyć na niższym szczeblu administracyjnym, gdzie planuje się i realizuje wydatki, ponieważ środki na ich pokrycie pochodzą częściowo z wyższych szczebli rządowych. Taki system byłby wydajny tylko wtedy, gdyby fundusze państwowe były proporcjonalne do wkładów międzyregionalnych.

Z ekonomicznego punktu widzenia ważne jest rozróżnienie między nieskutecznością procesów alokacyjnych a zakłóceniami alokacji w relacji UE – kraje trzecie. Nieskuteczność ta nie zawsze wypacza rozdział zasobów w skali międzynarodowej – może nawet go polepszyć. Dla przykładu, niektóre działania podjęte dla ochrony środowiska zmniejszają produkcję poprzez ograniczenie stymulacji wynikającej z protekcji cenowej. Polityka rozwoju obszarów wiejskich odznacza się także ograniczoną efektywnością – wzmacnia zakłócenia spowodowane przez protekcję celną, prowadząc do utrzymania marginalnej produkcji rolnej.

Na szczycie w Berlinie plan wydatków UE do 2006 r. stał się głównym przedmiotem konfliktu. Po raz pierwszy rząd niemiecki wszedł w konflikt z Francją z powodu podstawowych decyzji dotyczących rolnictwa. Niemcy, płatnik netto, w zakresie rolnictwa dążyły do ograniczenia ich obciążeń finansowych i zaproponowały, aby poszczególne państwa ponosiły część kosztów dopłat bezpośrednich. Pozycja negocjacyjna Niemiec okazała się nieskuteczna mimo poparcia innych krajów północnych, które zwykle miały bardziej liberalne podejście do unijnej polityki rolnej. Jedyną zmianą było wprowadzenie reguły modulacji: rządy mogą zmniejszyć dopłaty bezpośrednie aż o 20% i przeznaczyć fundusze na inne cele pod warunkiem, że taka sama suma będzie pochodzić z budżetów narodowych. To mogłoby zwiększyć ogólne płatności, a nawet zmniejszyć wewnętrzną konkurencję w UE. Jednakże stanowisko Niemiec zdecydowanie zmieniło się w stosunku do lat ubiegłych.

KONSEKWENCJE POLITYCZNE KRYZYSU BSE

Media upatrywały przyczyn wystąpienia kryzysu *BSE* w dużych stadach hodowanych nowocześnie. Jednak kryzys obnażył przede wszystkim nieskuteczność państwowych zabezpieczeń prawnych i kontroli żywności i paszy. Kryzys nie wykazał, że *BSE* jest skutkiem hodowli inwentarza o dużej liczebności ani też, że inwentarz o dużej liczebności jest skutkiem subsydiowania gospodarstw.

Kryzys *BSE* znacząco wpłynął na rynek wołowiny, chociaż konsumpcja wróciła obecnie do normy. Reakcją polityczną było odwołanie ministra rolnictwa – zwolennika konwencjonalnego rolnictwa, przedstawiciela *SPD* – i mianowanie nowego ministra z partii Zielonych. Rząd zwiększył także zakres obowiązków resortu,

przemianowując go na Ministerstwo Ochrony Konsumentów, Wyżywienia i Rolnictwa. Nowy minister, z wykształcenia prawnik, często obecny w mediach, skorzystał z okazji ogłoszenia podstawowych zmian w polityce rolnej, informując, że preferowana będzie produkcja lokalna, w tym także paszy; 20% produktów gospodarstw będzie produkowanych ekologicznie; rząd wprowadzi i będzie wspierać finansowo nowy znak towarowy dla produktów naturalnych; dobro zwierząt będzie głównym celem.

Oprócz programów politycznych i wprowadzenia do ministerstwa działu ochrony konsumenta dało się zauważyć masowe odejścia urzędników piastujących najwyższe stanowiska w ministerstwie. Ponadto rozwiązano naukowy komitet doradczy, skupiający czołowych niemieckich ekonomistów z zakresu ekonomiki rolnictwa. Zmiany na głównych stanowiskach w ministerstwie zdawały się stwarzać szansę na rozluźnienie bliskich relacji między związkami rolników a ministerstwem i na wprowadzenie większej niezależności do biurokracji rolniczej, jednak posady przekazano przedstawicielom drugiej grupy nacisku – zwolennikom rolnictwa ekologicznego. W tym samym czasie instytucjom badawczym finansowanym przez ministerstwo doradzono koncentrację na rolnictwie ekologicznym. Według sondaży politycznych, te historyczne zmiany założeń polityki rolnej spotkały się z poparciem znakomitej większości badanych.

W ramach programu rozwoju rolnictwa uprawom naturalnym udzielono większego wsparcia finansowego. Wprowadzono także kilka przepisów dotyczących ochrony zwierząt i gospodarki rolnej; trwają prace nad kolejnymi przepisami. Jednakże ze względu na długoterminowe plany budżetowe i silny wpływ CAP rzeczywiste zmiany w zakresie alokacji w sensie ekonomicznym były raczej ograniczone.

WYZWANIE DLA ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO

Euforię na punkcie rolnictwa ekologicznego przerwało ostatnio znalezienie w żywności ekologicznej toksycznego związku, nitrofenu. Okazało się, że środki bezpieczeństwa i kontrole były niewystarczające zarówno dla żywności ekologicznej, jak i konwencjonalnej. Przynajmniej na jakiś czas silne przekonanie większości konsumentów o wyższości żywności ekologicznej zostało podważone. Ten epizod pokazał także, że dynamiczny wzrost produkcji i spożycia żywności ekologicznej w ciągu ostatnich dwóch lat doprowadził do zwiększenia jednostek produkcyjnych i zredukował różnice kanałów dystrybucyjnych pomiędzy produkcją konwencjonalną a ekologiczną. Konsumentci wykazują silne preferencje w kierunku naturalnej żywności i metod produkcji przyjaznych dla środowiska, ale nie dla ekologicznej produkcji żywności jako takiej. Stąd interwencja rządu wspierająca ekologiczną metodę produkcji wydaje się niewystarczająca.

USTANOWIENIE STANDARDÓW

Ekologiczna polityka rolna w Niemczech ożywiła debatę na temat ochrony zwierząt i poszukiwania środków, które mogłyby poprawić standardy hodowli zwierząt, nie zagrażając produkcji lokalnej zwiększeniem kosztów. Dobry przykład stanowią tu nowa regulacja prawna o zasięgu ogólnonarodowym dotycząca kurczaków z chowu bateryjnego⁵. Jest ona bardziej restrykcyjna niż podobne regulacje w innych państwach UE. Produkcja jaj może być przeniesiona do innych państw członkowskich lub do nowo przyjętych państw członkowskich, w których normy są mniej restrykcyjne. Podobne problemy mogą pojawić się w produkcji drobiu, wieprzowiny, wołowiny oraz w sektorze mleczarskim. Regulacje nie są ograniczone do handlu wewnątrz Unii. Debata polityczno-naukowa koncentruje się na potencjalnych regulacjach dotyczących ochrony zwierząt, a nie prowadzących do konfliktu z regułami *WTO*. Unia już wezwała do bezpośredniej dyskusji na temat tych regulacji w bieżących negocjacjach handlowych⁶ i zaproponowała trzy możliwe rozwiązania:

- wielostronne umowy,
- wprowadzenie znaków towarowych,
- dopłaty.

Jako że wielostronne umowy mogłyby nie spełniać norm unijnych, zgłoszono propozycję, żeby traktować dopłaty wyrównawcze w podobny sposób jak dopłaty na ochronę środowiska, dozwolone w „zielonej skrzynce”⁷.

Możliwe są dwa główne mechanizmy wyrównywania strat producentów lokalnych: dodatkowe opłaty importowe na produkty, które nie spełniają podwyższonych standardów, lub dopłaty bezpośrednie. Konsekwencje przyjęcia tych rozwiązań byłyby różne. Dodatkowe opłaty stanowiłyby efektywne rozwiązanie i zaowocowałyby wyższymi cenami eksporterów dla Unii, którzy spełnialiby kryteria. Jednak zaniechanie zasady „like-product” jest sprzeczne z przepisami *WTO*, ochrona zwierząt nie jest natomiast dobrem publicznym akceptowanym powszechnie. W każdym przypadku wysokość opłaty byłaby dyskutowana i z uchwaleniem norm dotyczących produkcji związane byłyby wysokie koszty transakcyjne.

Alternatywą mogłyby być dopłaty bezpośrednie dla producentów lokalnych za ponoszenie większych kosztów produkcji. To rozwiązanie jednak uderzyłoby w tych eksporterów do Unii, którzy spełniają kryteria. Nie otrzymywaliby oni dopłat, i ceny w kraju importującym byłyby niższe. Chociaż z ekonomicznego

⁵ Minimalna powierzchnia przypadająca na kurę w klatce zostanie zwiększona z 450 cm² w 2002 r. do 750 cm² w 2012 r.

⁶ WTO 2000, European Unions' Proposal on Animal Welfare and Trade in Agriculture” WTO Document G/AG/NG/W/19,28 June.

⁷ F. Isermeyer, *Die Agrarwende – Was kann die Politik tun? Arbeitsbericht des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL*. Braunschweig 2001.

punktu widzenia ta koncepcja jest gorsza, są szanse na to, że takie przepisy zostaną wdrożone, ponieważ nie pozostawałyby w konflikcie z podstawowymi przepisami *WTO*. Dochód byłby przedmiotem międzynarodowych negocjacji, w których brano by pod uwagę subsydia dla gospodarstw wprowadzone w ramach polityki rozwoju rolnictwa. To zagadnienie ma istotne znaczenie dla krajów eksportujących wołowinę, takich jak Australia. Australia i inne kraje prowadzące całoroczny wypas trzody z łatwością spełniają nawet niemieckie standardy rolnictwa ekologicznego, które odnoszą się głównie do warunków w pomieszczeniach dla trzody.

Korzyści płynące z ogólnej poprawy standardów ochrony zwierząt są z trzech powodów co najmniej wątpliwe. Po pierwsze, specjaliści dalecy są od osiągnięcia konsensusu w sprawie poprawy warunków życia zwierząt. Po drugie, preferencje ludności odnośnie ważności celów ochrony zwierząt różnią się wówczas, gdy minimalne standardy są spełnione. Po trzecie, badania techniczne wykazują obecnie, że nowe, wyśrubowane standardy przetrzymywania zwierząt (takie jak otwarte stajnie czy używanie słomy) mogą pozostawać w sprzeczności z nowymi, bardziej restrykcyjnymi standardami dotyczącymi ochrony środowiska w Unii lub Niemczech. Hodowla na otwartym powietrzu może na przykład skazić wody gruntowe, a użycie słomy może powodować silniejsze wydzielanie się amoniaku.

Trzecim możliwym rozwiązaniem zamiast wdrażania przepisów o ochronie zwierząt w ramach *WTO* jest wprowadzenie znaków towarowych (*labelling*). *Labelling* nie jest częścią „Porozumienia o barierach technicznych w handlu”. UE akceptuje jednak znaki towarowe „eko” z krajów spoza Unii. Jeżeli kraje te ustanawiają prawa dla rolnictwa ekologicznego, a ich standardy produkcji i kontroli są podobne do standardów unijnych, mogą być wciągnięte na listę krajów trzecich. Australia jest jednym z sześciu państw na tej liście.

ZMIANY W POLITYCE ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I NIEMIEC

Mimo że przegląd polityki rolnej został opublikowany w lipcu 2002 r., ostateczne decyzje w sprawie zmian w *CAP* podjęte zostaną w późniejszym terminie. Powodem opóźnienia jest zdecydowana interwencja kanclerza Niemiec. Kanclerz domagał się, by projekt budżetu unijnego przyjęty na szczycie w Berlinie pozostał w mocy po rozszerzeniu Unii i dopłaty bezpośrednie dla nowych członków, które nie zostały tam uwzględnione, sfinansowane zostały przez redukcję dopłat bezpośrednich w obecnych państwach członkowskich. To stanowisko zgodne jest z nieznacznie zmienioną postawą *SPD* w polityce rolnej po wyborach w 1998 r. Pozostało ono stanowiskiem rządu nowej koalicji *SPD* i Zielonych po wyborach w Niemczech we wrześniu 2002 r.

Opóźnienie decyzji *CAP* po raz kolejny ujawnia główny konflikt związany z dystrybucją środków budżetowych zaznaczający się pomiędzy Francją

a Niemcami. Francja, przy poparciu śródziemnomorskich członków UE, sprzeciwiła się jakimkolwiek cięciom w dopłatach bezpośrednich. Po wyborach we Francji, w których wyłoniony został rząd konserwatywny, stanowisko tego kraju się nie zmieniło.

Na konferencji szefów rządów UE w Brukseli 25 października 2002 r. osiągnięto ugodę w sprawie podstawowego projektu budżetu dla wspólnej polityki rolnej do 2013 r. Kompromis ten zakłada, że całkowity budżet zostanie ustabilizowany na poziomie 2006 r. (o czym zdecydowano na szczycie unijnym w Berlinie w 1999 r.), i będzie zwiększany corocznie o 1% w latach 2007-2013. Przyznawanie dopłat bezpośrednich dla nowych państw członkowskich rozpocznie się w 2004 r. i będą one wówczas stanowić 25% poziomu dopłat uzyskiwanych przez stare państwa członkowskie, a osiągną wskaźnik 100% do roku 2013. Ta decyzja oznacza, że poziom płatności w obecnych państwach członkowskich musi zostać zredukowany, żeby sprostać ograniczeniom budżetu wspólnoty. Na szczycie w Kopenhadze poświęconym rozszerzeniu (16 XII 2002) stare i nowe państwa członkowskie zgodziły się na drobne zmiany w systemie przyznawania dopłat bezpośrednich. Dzięki reinwestowaniu środków finansowych z polityki rozwoju rolnictwa (2 filar CAP) nowe państwa członkowskie otrzymywały dopłaty bezpośrednie już w roku przystąpienia do UE (2004) w wysokości 55% i osiągną poziom wypłat w starych państwach członkowskich już w 2010 r.

W centrum propozycji zmian wynikających z przeglądu wspólnej polityki rolnej jest rozdzielenie i uproszczenie dopłat bezpośrednich. Co więcej, dopłaty mają być uzależnione od zaostrzonych standardów ochrony środowiska i ochrony zwierząt (zależność krzyżowa). Jednym z powodów tej zmiany jest to, że ten rodzaj dopłat bezpośrednich prawdopodobnie zyska akceptację podczas rundy Doha jako środki „zielonej skrzynki”. W tym kontekście dopłaty do trzody „od sztuki” mogłyby być przekształcone w prostą dopłatę do hektara trawy, a wreszcie w dopłatę do gospodarstwa. Dopłaty wyrównawcze do produkcji mleka, które pierwotnie miały być powiązane z ilością mleka, również mogłyby przybrać formę dopłaty do hektara trawy, począwszy od lat 2005-2006. Ten rodzaj zmiany spowodowałby przejście w stronę ekstensywnego wykorzystania ziemi i odejście od ogólnie intensywnej produkcji mleka do bardziej ekstensywnej produkcji wołowiny. Całkowity rezultat jest jednak trudny do przewidzenia, ponieważ wiele szczegółów – przede wszystkim wysokość dopłaty na hektar i przyszłe relacje cenowe – pozostaje, jak na razie, nieznanymi.

Inną propozycją jest obowiązkowa modulacja (*compulsory modulation*), w której 3% dopłat bezpośrednich w każdym roku (aż do górnej granicy 20%) byłoby przekazywane na rozwój rolnictwa. Ta zmiana zostałaby połączona z górną granicą dopłaty w wysokości 300000 euro do gospodarstwa i ze zwolnieniem w wysokości 5000 euro za każdego z dwóch pierwszych pracowników zatrudnionych na pełen etat.

Trzecia propozycja, jeszcze bardziej radykalna, która jednak nie została włączona do przeglądu polityki rolnej, miałaby polegać na całkowitym oddzieleniu dopłat bezpośrednich od produkcji i stopniowej ich redukcji. To z pewnością ograniczyłoby produkcję i zużycie czynników w rolnictwie.

Pierwsza (*decoupling*) i druga (*modulation*) propozycja prawdopodobnie zostaną poparte przez wszystkie partie polityczne w Niemczech, z tym że CDU/CSU prawdopodobnie będzie wnioskować o wyższe dopłaty niż SPD. Trzecia propozycja jest zgodna z ideologią SPD, ale może natrafić na opór partii konserwatywnych, które nie chcą stracić poparcia rolników. Jednak tak radykalne rozwiązanie raczej nie zostanie zastosowane z powodu sprzeciwu Rady Ministrów UE (zwłaszcza przedstawicieli Francji i południowych państw członkowskich). Wyrazem rozbieżności poglądów niech będzie wniosek Parlamentu Europejskiego z czerwca 2002 o zwiększenie wydatków na rolnictwo w celu uratowania gospodarstw w państwach Wspólnoty⁸.

Opinia publiczna w Niemczech dokonała zwrotu w kierunku wspierania tych metod produkcji rolnej, które są mniej szkodliwe dla środowiska, mają na uwadze dobro zwierząt i wytwarzają zdrową żywność wysokiej jakości. Utrzymuje się pozytywne nastawienie do sektora rolniczego i społeczeństwo wykazuje zdecydowaną chęć zaakceptowania wydatków budżetowych na rolnictwo⁹ i ceny żywności wyższe niż to konieczne. Jednocześnie coraz większego znaczenia nabiera wymóg zwiększania terenów chronionych. Oczywiście trudno jest przekazać obywatelom, że wspieranie rolnictwa zwiększa koszty użytkowania ziemi, a zmniejszenie wsparcia dla rolnictwa nie wpłynęłoby negatywnie na jakość żywności, natomiast zmniejszyłoby ceny i podatki konsumenta.

POSTAWY ROLNIKÓW

Rolnicy sprzeciwiają się uwolnieniu rynków i ograniczeniu wsparcia dla rolnictwa. To nie jest zaskoczenie. Jednakże rolnicy i ich przedstawiciele nie stanowią już jednomyślnego frontu. Sektor rolniczy jest płynny: spada liczba gospodarstw, systematycznie rośnie natomiast ich powierzchnia, a tradycyjne gospodarstwa rodzinne łączą się w większe jednostki jako korporacje. Obecnie można wyróżnić trzy rodzaje gospodarstw:

⁸ Agra-Europe 2002. Agrarpolitischer Pressedienst, t. 43, nr 26, Länderberichte, Bonn.

⁹ Ten obraz potwierdzają regularne badania opinii (*Eurobarometer*) przeprowadzone przez Komisję Europejską (*GD VI*). Wykazują one, że Niemcy są przygotowani na przeznaczenie na rolnictwo nawet większej części budżetu niż obecnie. (*Eurobarometer Flash Survey 85, the public attitudes towards the CAP*, przygotowany dla *GD VI*, september-october 2000 Gallup Europe). Jednak opinia, że ludzie są przygotowani na płacenie wyższych cen za zdrową żywność, jest tylko częściowo potwierdzona zwiększoną sprzedażą. W latach 2000-2001 areał ziemi uprawnej przeznaczony na wytwarzanie ekologicznej żywności wzrósł z 3,2% do 3,7%.

⁷ Przegląd Zachodni 2004, nr 4

- duże gospodarstwa o wysokiej wydajności, często w formie korporacji, ze stale rosnącym udziałem dzierżawionej ziemi,
- mniejsze gospodarstwa rodzinne, stosujące konwencjonalne metody uprawy przede wszystkim na własnej ziemi,
- rodzinne gospodarstwa zajmujące się rolnictwem ekologicznym, coraz częściej znacznej wielkości.

Pierwsza grupa skłania się coraz bardziej do akceptowania zmniejszenia wsparcia, jeżeli to możliwe, coraz częściej w ramach wymiany na przepisy ochrony środowiska. Rozumieją oni, że wspieranie gospodarstw przynosi zyski określonym czynnikom produkcji – przede wszystkim ziemi, w przeciwieństwie do zarządzających gospodarstwem.

Druga grupa jest nastawiona na sprzeciw wobec liberalizacji polityki rolnej i oczekuje dalszego wsparcia. Jest ona skoncentrowana w środkowych i południowych Niemczech i znajduje się stale pod presją finansową. Reprezentuje ona najliczniejszą grupę gospodarstw. Jej interesy reprezentuje dawny związek rolników.

Celem trzeciej grupy jest uzyskanie wsparcia dla rolnictwa ekologicznego, co często wiąże się z ograniczeniem środków na rolnictwo konwencjonalne. Tę grupę reprezentuje kilka związków rolników nastawionych proekologicznie, które dopiero niedawno połączyły się w *Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft* i obecnie obejmują cały łańcuch wartości dodanej „od pól po punkty sprzedaży”. W walce o przetrwanie jej interesy częściowo pokrywają się z interesami drugiej grupy, z której wywodzi się większość tych gospodarstw.

Poszczególne typy gospodarstw są reprezentowane przez partie polityczne. Pierwszą grupę najlepiej reprezentuje *FDP*, drugą – *CDU/CSU*, trzecia najbliższa jest partii Zielonych. Poparcie dla *SPD* może zmniejszyć się w pierwszej grupie, ponieważ ta partia nie dość, że próbuje zmniejszyć wsparcie, to chce je skoncentrować na małych gospodarstwach.

Politycy krajowi stoją przed poważnymi przeszkodami we wprowadzeniu bardziej wydajnej polityki rolnej na szczeblu instytucjonalnym UE. Jedną z przeszkód jest zasada głosowania w Radzie¹⁰, zgodnie z którą członkowie mogą zablokować reformy, jeśli zagrażają one ich narodowym interesom. To spowodowało panujący obecnie impas w sprawie dopłat bezpośrednich. Można jedynie mieć niewielką nadzieję, że impas ten zostanie przełamany po rozszerzeniu Unii Europejskiej.

¹⁰ Zgodnie z Traktatem o Wspólnocie Europejskiej decyzje dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej (*CAP*) podlegają głosowaniu na zasadzie większości kwalifikowanej w Radzie. Kompromis luksemburski umożliwia jednak krajowi członkowskiemu zawetowanie propozycji, jeżeli kraj ten uważa ją za zagrożenie dla swoich żywotnych interesów narodowych. Mimo iż kompromis luksemburski nie jest gwarantowany żadnym z traktatów Unii i nie ma mocy prawnej, nie można nie docenić jego znaczenia dla decyzji podejmowanych w sprawach Wspólnej Polityki Rolnej.

Drugą cechą instytucji unijnych, która w coraz większym stopniu komplikuje realizację efektywnych rozwiązań, jest tendencja do rozszerzania roli UE, np. poprzez włączanie strukturalnej polityki rolnej, polityki ochrony środowiska (polityka dla obszarów wiejskich) oraz polityki regionalnej. Niższe szczeble federacji zaakceptowały tę tendencję z powodu proponowanego przez UE podziału kosztów. Wynikające z tej zasady finansowanie z różnych źródeł i ryzyko nadużyć powstające na niższym szczeblu w związku z częściowym finansowaniem przez Unię Europejską doprowadziło do nieuzasadnionego zwiększania wydatków. Wydaje się, że na zmianę polityki rolnej mogą także oddziaływać kraje niezrzeszone, a to poprzez międzynarodowe negocjacje handlowe oraz kampanie informacyjne w mediach.

NEGOCJACJE W RAMACH RUNDY DOHA

Międzynarodowe negocjacje handlowe dają innym krajom możliwość wpłynięcia na wewnętrzną politykę rolną Unii Europejskiej. Runda Doha stanowi szansę dalszego zredukowania środków protekcyjnych, takich jak bariery celne i wspieranie rynku wewnętrznego, czy też bezpośrednie dopłaty do różnych działów gospodarki. Partnerzy handlowi powinni przede wszystkim skupić się na dalszej redukcji barier celnych i wewnętrznego systemu wspierania cen, które to czynniki zwiększają opodatkowanie konsumentów oraz dezorganizują handel. Jeśli politycy Unii Europejskiej nie zaprzestaną lub nie będą mogli powstrzymać bezpośrednich dopłat kompensacyjnych lub innych narzędzi kompensacyjnych, spowoduje to wzrost obciążeń budżetowych lub przynajmniej spowoduje mniejszą ich redukcję. W obecnej sytuacji, przy bardzo napiętych budżetach narodowych, jest to najbardziej obiecujący sposób redukcji całościowego wspierania rolnictwa, a tym samym również produkcji rolnej.

Redukcja cen powinna mieć pozytywny wpływ na konsumpcję, nawet jeśli elastyczność cenowa popytu na produkty spożywcze jest raczej niska w krajach o wysokich dochodach, takich jak Niemcy. Co więcej, próby Komisji – wspierane m.in. przez Niemcy – zmierzające do złagodzenia „zasady podobnych produktów” ze względu na dobro zwierząt lub ochronę konsumenta powinny zostać starannie przeanalizowane, aby uniknąć tworzenia nowych barier handlowych.

Negocjatorzy rundy Doha powinni znaleźć dobrych partnerów do współpracy w mającym zbliżone cele *Bundesverband des Groß- und Außenhandels* (Zrzeszenie Niemieckiego Handlu Hurtowego i Zagranicznego), jak również w *Bundesverband der Deutschen Industrie* (Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego). Obie organizacje często biorą udział w wewnętrznej debacie, popierając liberalizację handlu produktami rolnymi. Natomiast organizacje konsumenckie są prawie wyłącznie skoncentrowane na bezpieczeństwie żywności i zagadnieniach zdrowotnych, i odgrywają niewielką rolę w politycznej debacie na temat wysokich cen żywności, obciążeń podatkowych i liberalizacji handlu.

WIĘKSZA ŚWIADOMOŚĆ KORZYŚCI I KOSZTÓW

Kampanie informacyjne prowadzone przez krajowe media mogą mieć znaczny wpływ na zmiany. Niemieccy konsumenci i wyborcy nie są w wystarczającym stopniu poinformowani o oczywistych niekonsekwencjach polityki rolnej. Jest to częściowo spowodowane stronniczymi kampaniami informacyjnymi prowadzonymi przez rząd i grupy interesów, których nie równoważą informacje podawane przez organizacje konsumenckie.

Kampanie informacyjne prowadzone przez zagranicznych partnerów handlowych na rynku rolnym powinny informować wyborców i konsumentów w Unii Europejskiej o niekonsekwencjach polityki unijnej odnośnie do rolnictwa i ochrony środowiska oraz o nieskuteczności tej polityki. Wyborcy i konsumenci powinni być również informowani o produktach spożywczych produkowanych bez subsydiów, metodami przyjaznymi środowisku, w bogatych w ziemię krajach spoza Unii. Niezwykle ważne są również informacje o sztywnych systemach kontroli bezpieczeństwa żywności i zapewnienia wysokiej jakości produktów. Kampanie informacyjne powinny być ukierunkowane na *spin doctors* w mediach (przede wszystkim dziennikarzy radiowych i telewizyjnych), być może poprzez wyprawy w teren.

ABSTRACT

The author – an economist at the Institute for World Economy, Christian Albrecht University in Kiel – takes up the vital issue of the present and future of the agricultural policy of the European Union. He traces the evolution of the goals of Germany's agricultural policy, particularly with respect to one of its segments, viz. milk and beef production. The article highlights the German perspective, taking also into account the differences of opinion that divide not only the public opinion in Germany but also those directly concerned, i.e. the farmers. The theses formulated by the author are no doubt noteworthy, though some readers might find them controversial. Nonetheless, they are a fitting point of departure for a broad discussion and exchange of opinions on a topic relevant to all the citizens of the member states of the European Union.