

**Ocena wybranych
elementów unijnej
polityki rolnej**



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

Ocena wybranych elementów unijnej polityki rolnej

*Redakcja naukowa
mgr Cezary Klimkowski*

*Autorzy:
dr Katarzyna Bańkowska, IRWiR PAN
dr Mieczysław Gruda
mgr Cezary Klimkowski*



**ROLNICTWO POLSKIE I UE 2020+
WYZWANIA, SZANSE, ZAGROŻENIA, PROPOZYCJE**

Warszawa 2015

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Źródła wzrostu oraz ewolucja struktur i roli sektora rolno-spożywczego w perspektywie po 2020 roku**, w zadaniu:

Funkcjonowanie i rola sektora rolno-spożywczego w otoczeniu gospodarki narodowej (ujęcie modelowe).

Celem monografii było ukazanie szerokiego spektrum zagadnień związanych z oceną polityki rolnej prowadzonej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Przedstawiono w nim metodologiczne aspekty ewaluacji narzędzi polityki oraz dokonano przeglądu obecnych w literaturze fachowej ocen WPR. W pracy zawarto też dwie analizy. Pierwsza z nich dotyczy skuteczności polityki interwencji na unijnych rynkach rolnych w zakresie stabilizacji rynkowej. Druga obejmuje zagadnienia relacji między WPR a kondycją polskiego sektora rolnego.

Recenzenci:

dr hab. Aleksander Grzelak, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu
dr Mirosław Drygas, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polska Akademia Nauk

Korekta

Barbara Walkiewicz

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

IERiGŻ-PIB

ISBN 978-83-7658-581-9

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 757

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wstęp.....	7
1. Teoretyczne podstawy ewaluacji polityki rolnej	9
1.1. Pojęcie ewaluacji i jej rodzaje	9
1.2. Kryteria, metody i standardy ewaluowania polityki.....	14
1.3. Historia rozwoju ewaluacji a przemiany polityki rolnej UE	19
1.4. Ocena WPR z perspektywy wyników badań.....	25
1.5. Podsumowanie.....	48
2. Ocena interwencji na rynkach rolnych	49
2.1. Cele interwencji na rynkach rolnych.....	49
2.2. Stabilizacja rynków a preferencje producentów rolnych.....	54
2.3. Zmienność cen na wybranych unijnych rynkach rolnych	57
2.4. Podsumowanie.....	78
3. Polski sektor rolny a skuteczność polityk wobec rolnictwa	80
3.1. Podstawy teoretyczne i ujęcie metodyczne w zakresie badania skuteczności polityk .	81
3.2. Przesłanki i instrumenty polityki rolnej w Polsce	86
3.3. Kondycja sektora rolnego	95
3.4. Wieloletnie ramy finansowe budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020	98
3.5. Skuteczność nakładów finansowych polityk rolnych.....	102
3.6. Podsumowanie.....	111
4. Zakończenie	114
Literatura	116

Wstęp

Niniejsza monografia jest pierwszą z serii, która prezentować będzie wyniki badań prowadzonych w ramach Zadania 3. „Funkcjonowanie i rola sektora rolno-spożywczego w otoczeniu gospodarki narodowej (ujęcie modelowe)”. Zadanie to stanowi element szerszego pakietu badań ekonomicznych realizowanych w temacie „Źródła wzrostu oraz ewolucja struktur i roli sektora rolno-spożywczego w perspektywie po 2020 roku”. Z kolei całe zadanie współtworzy program wieloletni, realizowany w latach 2015-19 przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, a który poświęcony jest zagadnieniu zatytułowanemu „Rolnictwo polskie i UE 2020+. Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje”.

Prace prowadzone w ramach wspomnianego zadania w ciągu pierwszego roku trwania Programu Wieloletniego koncentrowały się na problemie oceny funkcjonujących mechanizmów regulacyjnych rynku i skuteczności wybranych polityk rolnych. Stanowią one niejako wstęp do prac badawczych realizowanych w latach kolejnych, w tym w szczególności podejmowanych w roku 2016 badaniach dotyczących podziału i transferu dochodów między rolnictwem a gospodarką narodową.

Przedstawiony w niniejszym opracowaniu problem badawczy uznać należy za niezwykle złożony. Składa się na niego tak liczna grupa problemów szczegółowych, że część z nich musiała być, niestety, jedynie wzmiankowana. Wydaje się jednak, że rozkład akcentów pozwoli zwrócić uwagę na istotę problemu, a czytelnikowi pomoże zrozumieć wagę i istotę poruszanych zagadnień.

Opracowanie, będące wynikiem współpracy trójki ekonomistów rolnych, podzielone jest na trzy główne rozdziały. Choć każdy z nich stanowić może autonomiczną całość, dopiero ich połączenie oddaje zamierzenia autorów odnośnie potraktowania głównego tematu.

Pierwsza część pracy poświęcona została teoretycznym i metodologicznym podstawom przeprowadzania oceny – lub szerzej ewaluacji – skuteczności oraz efektywności prowadzonych przez państwo działań. W rozdziale tym zajęto się problemem właściwego zdefiniowania oraz określenia najważniejszych elementów procesu ewaluacji. Przedstawiono metody i kryteria ewaluowania instrumentów polityki państwa. Zaprezentowano też historię działań ewaluacyjnych wobec instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę. Dużo miejsca poświęcono specyfice procesów ewaluacyjnych dotyczących instrumentów polityki rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Druga część rozdziału pierwszego stanowi przegląd badań dotyczących oceny Wspólnej Polityki Rolnej. Biorąc pod uwagę zapotrzebowania polskich czytelników, skoncentrowano się na tych badaniach dotyczących instrumentów unijnej polityki rolnej, które dotyczą okresu po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Przeglądu wyników badań ewaluacyjnych dokonano według następującego klucza. Najpierw przybliżono perspektywę organizacji międzynarodowych i Komisji Europejskiej, a następnie skoncentrowano się na badaniach naukowych. Odrębny fragment poświęcono badaniom dotyczącym Polski bądź przeprowadzonym przez polskich ekspertów i naukowców.

Kolejny rozdział pracy poświęcony jest ocenie interwencji na rynkach rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Dokonano tam identyfikacji najważniejszych celów stawianych przed działaniami realizowanymi w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. Omówiono również teoretyczne podstawy stojące za potrzebą stabilizowania rynków. Następnie zawarto tam wyniki badań dotyczących zmian w zmienności cen na wybranych rynkach rolnych UE. Badanie zmienności ma na celu określenie, na ile działania prowadzone w ramach Wspólnej Polityki Rolnej gwarantują stabilizację rynków, która jest podstawowym deklarowanym celem interwencji.

Ostatni z rozdziałów stanowi z kolei analizę typu holistycznego obejmującą szeroki zakres działań dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej i jej wpływu na kondycję sektora rolnego w Polsce. W ramach tego rozdziału przedstawiono działania prowadzone dotychczas, a także zasygnalizowano perspektywę obejmującą najbliższą przyszłość. Następnie dokonano próby oceny skuteczności instrumentów polityki rolnej.

1. Teoretyczne podstawy ewaluacji polityki rolnej

Rok 2015 został ogłoszony przez działającą przy Organizacji Narodów Zjednoczonych United Nations Evaluation Group (UNEG) Międzynarodowym Rokiem Ewaluacji. W zamiarze pomysłodawców decyzja ta ma posłużyć propagowaniu idei ewaluacji oraz upowszechnieniu dobrych praktyk w tym zakresie, a zarazem ma uświadomić globalnemu społeczeństwu, że „obywatele mają prawo do dowodów” o efektywności i skuteczności działań i decyzji politycznych, które ich dotyczą. Ewaluacja ma zatem być bronią przed szkodliwymi konsekwencjami interwencji państwowej i kluczowym elementem paradygmatu o przejrzystości, partnerstwie i odpowiedzialności administracji państwowej [UNEG 2015, s. 4 i 22].

Akcesja Polski do Unii Europejskiej zwiększyła skalę stosowanego wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego, a wraz z napływem środków ważne stało się rozeznanie ich skuteczności. Ewaluacja jest jednym z narzędzi służących odpowiedzi na pytanie o faktyczny skutek interwencji w ramach programów polityki unijnej. W powszechnej opinii „największymi beneficjentami naszego członkostwa we Wspólnocie są rolnicy, rolnictwo i obszary wiejskie” [Zagórski 2014, s. 7]. Pogląd ten budzi wiele kontrowersji zwłaszcza pośród konsumentów i podatników, uzasadnione wydaje się zatem zwrócenie szczególnej uwagi na ewaluację Wspólnej Polityki Rolnej.

1.1. Pojęcie ewaluacji i jej rodzaje

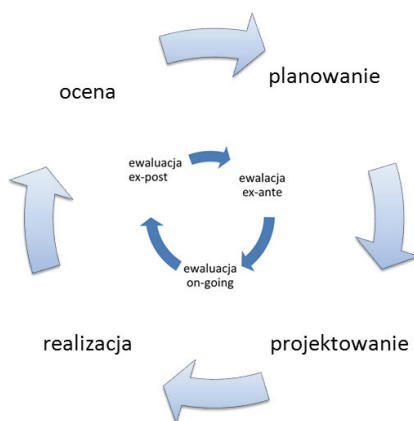
Rozpoczynając rozważania nad aspektami ewaluacji polityki rolnej, należy odwołać się do samego pojęcia ewaluacji. Standardowo w słownikach języka polskiego znaczenie słowa *ewaluacja* ogranicza się do pojęć bliskoznacznych, takich jak ocenianie czy oszacowanie – tak jak jest to, przykładowo, w „Słowniku języka polskiego”, pod redakcją W. Doroszewskiego¹. Na potrzeby tego opracowania warto jednak wyjść poza słownikowe znaczenie i rozważyć jak ten termin jest postrzegany w systemach zarządzania strategicznego oraz w kreacji narzędzi politycznych. Vedung [2008, s. 1 i 3] rozpoczyna swoją publikację od przytoczenia słownikowej definicji z 1933 r. za Oxford English Dictionary, jednakże ostatecznie sam definiuje ewaluację jako „ważną i retrospektywną ocenę meritum, zasług i wartości administracji, nakładów i zysków rządowej interwencji, o ważnej roli w przyszłych działaniach”. Olejniczak [2008, s. 16; 2007, s. 15-16] odwołuje się do semantycznego znaczenia ewaluacji jako „oszacowania wartości”, niemniej stwierdza, że lite-

¹ <http://sjp.pwn.pl/doroszewski/ewaluacja;5426664.html>

ratura przedmiotu wskazuje na szersze znaczenie tego pojęcia i zaznacza, że zastąpienie angielsko brzmiącego terminu „ewaluacja” polskim słowem „ocena” nie odzwierciedla dostatecznie obszaru pojęciowego, którego istotą jest proces. Ten sam autor [Olejniczak 2007; Olejniczak, Ferry 2008] w swoich publikacjach najczęściej przytacza definicję zapisaną w Encyclopedia of Evaluation [Fournier 2004, s. 139], odwołując się również do takich pozycji, jak [Patton 2004] oraz [Rossi et al. 2004], według której ewaluacja jest to „systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne gromadzące dowody, oceniające i informujące o jakości i wartości programów publicznych”. Podobną definicję przytacza *Poradnik dla pracowników administracji publicznej* [Bienias et al. 2012, s. 11], gdzie ewaluację określa się jako „odrębny i usystematyzowany rodzaj badań społeczno-ekonomicznych z ogólnie przyjętymi standardami i metodologią”.

Traktując ewaluację jako badanie, można odwołać się do nałożenia cyklu projektu na cykl badań stosowanych w ocenie/ewaluacji w sektorze publicznym, co przedstawione zostało na rysunku 1.1.

Rysunek 1.1. Cykl badań ewaluacyjnych stosowanych w sektorze publicznym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Wódkowski 2010, s. 80]

Theis [2010, s. 15] opisując historię rozwoju ewaluacji odwołuje się do definiowania jej jako „systematycznej oceny jakości interwencji społecznych” i zauważa postępujący proces przemian praktyk ewaluacyjnych – od działań przyczynkowych i niesystematycznych w stronę ich standaryzacji, specjalizacji i instytucjonalizacji. Malik [2011, s. 49], który również zauważa, że pojęcia „ocena” i „ewaluacja” nie są tożsame, podkreśla, że ocena interwencji publicznej jest istotnym, ale nie jedynym elementem ewaluacji i odwołuje się jednocześnie do potrzeby edukacji społecznych partnerów rozwoju. Ten sam autor za-

znacza istotność określenia standardów, zasad i kryteriów ewaluacji na każdym jej etapie i przytacza przykładowe definicje ewaluacji stosowane przez wybrane instytucje w oparciu o zakres i kryteria oceny. Przedstawiono je w tabeli 1.1.

Tabela 1.1. Wybrane definicje ewaluacji według zakresów i kryteriów ocen

Institucja	Definicja ewaluacji	Zakres	Kryteria ocen
Komisja Europejska	Określenie wartości danego działania publicznego, a więc polityki, programu lub projektów w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i na podstawie specjalnie zebranych i zanalizowanych informacji	Polityka Program Projekt	Kryteria zdefiniowane dla danego działania publicznego
OECD	Systematyczna i obiektywna ocena trwających lub zakończonych projektów, programów, polityk, ich kształtu, procesu wdrażania oraz rezultatów. Celem ewaluacji jest zweryfikowanie stopnia, w jakim dana interwencja wypełniła założone cele, na ile była prowadzona efektywnie, wydajnie, a także, czy efekty są trwałe. Ewaluacja powinna dostarczyć informacji, które są wiarygodne i użyteczne, umożliwiając włączenie sformułowanych wniosków w proces podejmowania kolejnych decyzji oraz dalsze działania (zarówno przekazującym, jak i odbierającym pomoc). Ewaluacja ma również oszacować znaczenie danej interwencji oraz jej zasadność	Polityka Program Projekt	Skuteczność, Efektywność, Wydajność, Trwałość efektów, Zasadność interwencji
Krajowa Jednostka Oceny	Osąd (ocena) wartości interwencji publicznej dokonany z uwzględnieniem odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii	Każda interwencja publiczna	Skuteczność, Efektywność, Użyteczność, Trafność, Trwałość, Zaspokojenie potrzeb
Institucja Zarządzająca POKL	Ewaluacja jest procesem doskonalenia programu, jego systemu zarządzania i wdrażania, sposobu wydatkowania środków, a w ostatecznym rozrachunku – pomocy udzielanej beneficjentom ostatecznym – aby była maksymalnie skuteczna, efektywna i trwała	Program	Skuteczność, Efektywność, Trwałość
Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne	Systematyczna i obiektywna ocena programu lub polityki, ich założeń, procesu realizacji i rezultatów pod względem stosowności, skuteczności, trwałości, efektywności, a także użyteczności podjętych w ich ramach działań. Powinna dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji o obiekcie badania wspierając w ten sposób proces decyzyjny oraz współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację projektu	Polityka Program	Stosowność, Skuteczność, Trwałość, Efektywność, Użyteczność

Źródło: [Malik 2011; Plan oceny... 2007; Evaluating... 1999; OECD 2002; Narodowe... 2007].

Dla uzupełnienia zbioru powyższych definicji warto przytoczyć jeszcze jedną, jaka znajduje się w dokumencie UNEG ONZ [2005, s. 5], dotyczącym norm ewaluacji, gdzie w miejscu definicji przybliżono to pojęcie stwierdzając: „Celem ewaluacji jest zrozumienie, dlaczego i w jakim stopniu, zamierzone bądź niezamierzone rezultaty zostały osiągnięte oraz jaki jest ich wpływ na interesariuszy. Ewaluacja jest ważnym źródłem dowodów na osiągnięcie wyników i sprawności instytucjonalnej². Ewaluacja jest również ważnym czynnikiem przyczyniającym się do budowania wiedzy i uczenia się organizacji. Ewaluacja jest ważnym czynnikiem zmian i odgrywa kluczową rolę w krytycznym i wiarygodnym wspieraniu odpowiedzialności”.

Wszystkie powyższe definicje instytucjonalne odnosiły się do jakości zarządzania, bądź jakości rządzenia. Wilkin [2013, s. 395] mówiąc o wdrażaniu zasad dobrego rządzenia wskazuje na długotrwałość tego procesu i konieczność regularnego monitoringu – warto zatem zaznaczyć, czym monitoring różni się od ewaluacji. Olejniczak [2007] oraz Wieliczko [2010], traktując ewaluację jako narzędzie badania i zarazem dyscyplinowania sektora publicznego, wyróżniają cztery kwestie odróżniające ewaluację od audytu, monitoringu czy badań naukowych, czyli:

- łączenie empirii z normatywnym charakterem działania,
- utylitaryzm,
- interakcje i negocjacje w procesie uczenia się,
- ograniczoną siłę wpływu rozumianą jako brak formalnego obowiązku wdrażania rekomendacji wynikłych w procesie ewaluacyjnym.

Również Bromski [2013] zaznacza różnice pomiędzy ewaluacją a audytem czy kontrolą, wykazując, że ewaluacja jest dosyć szerokim przedsięwzięciem dotyczącym przebiegu efektów działań odnoszących się do czynników tak ekonomicznych, jak i społeczno-kulturowych czy instytucjonalnych, podczas gdy audyt koncentruje się na aspektach prawno-finansowych i na ogół dotyczy pogłębionej analizy wąskiego obszaru (np. firmy, instytucji publicznej, organizacji, procesu czy produktu. Opolski i Modzelewski [2010, s. 25-26] wskazują, iż istnieją nie tylko różnice pomiędzy terminami monitoring, kontrola i ewaluacja, lecz wyróżniają rodzaje ewaluacji takie jak:

- ewaluacja systemu tworzenia strategii,
- ewaluacja strategii,
- ewaluacja oddziaływań,
- ewaluacja systemu realizacji celów,

² Jako sprawność instytucjonalną rozumie się m.in. optymalizację struktur administracyjnych, ich efektywność i funkcjonalność służące zapewnieniu sprawnej realizacji zadań publicznych.

którym przyświecają inne oczekiwania, a co za tym idzie, w ich procesie stawia się różne wyzwania, pytania kluczowe i dobiera adekwatne kryteria oceny i różnicuje metody.

Podsumowując powyższe terminy, ewaluację na potrzeby naszego opracowania będziemy rozumieć jako dynamiczne badanie podejmowanej interwencji publicznej w zakresie polityki rolnej, które poprzez świadome i krytyczne działanie będzie służyć poprawie jakości rządzenia, a także kreowaniu przemian w obrębie samej polityki.

Znając już definicje ewaluacji warto rozważyć jej rodzaje. Przytoczony powyżej rysunek 1 wskazuje również na rozróżnienie rodzajów ewaluacji według kryterium czasu, tj. momentu, w jakim jest ona przeprowadzana – mianowicie przed rozpoczęciem realizacji projektu (ewaluacja *ex ante*), w trakcie jego realizacji (ewaluacja *on-going/mid-term*/ewaluacja bieżąca) oraz po zakończeniu realizacji (ewaluacja *ex post*) [Łotys 2010]. Odnosząc się do kryterium czasu można także wyróżnić ewaluację sumującą – po zakończeniu działania oraz ewaluację kształtującą – podczas działania w celu jego poprawy [Stróżyński 2009]. Sochocki [2006] wskazuje również na podział ewaluacji według kryterium celu i etapu realizacji, wyróżniając ewaluację procesu, ewaluację formatywną/kształtującą i ewaluację konkluzyjną/sumującą. Ewaluacja procesu dotyczy zaplanowanych i niezaplanowanych działań podejmowanych przez twórców, wykonawców i odbiorców projektu. Ewaluacja formatywna prowadzona w trakcie procesu ma służyć do jego ewentualnej zmiany, optymalizacji, podniesienia jakości, doskonalenia i wyboru najwłaściwszych (według dokonywanej oceny) rozwiązań. Ewaluacja konkluzyjna sprowadza się do analizy wniosków i rezultatów (planowanych i nieplanowanych) projektu i stanowi bazę do wystosowania rekomendacji na przyszłość. Odnosząc proces ewaluacji do celu, jakiemu ma on służyć, można za literaturą przedmiotu wyróżnić także³: ewaluacje strategiczne (tj. związane z momentem programowania) i ewaluacje operacyjne (związane z procesem zarządzania i monitorowania). Inny podział ewaluacji odnosi się do podejścia (odgórnego – makro, lub oddolnego – mikro) do samego procesu oceny, który uzależnia charakter dokonywanej oceny, poziom agregacji i złożoności a także jej sformalizowanie [Bradley et al. 2006] Odrębnym podziałem ewaluacji jest skupienie uwagi na podmiocie ewaluatora – wyróżnia się wówczas ewaluację zewnętrzną i wewnętrzną a także samoewaluację.

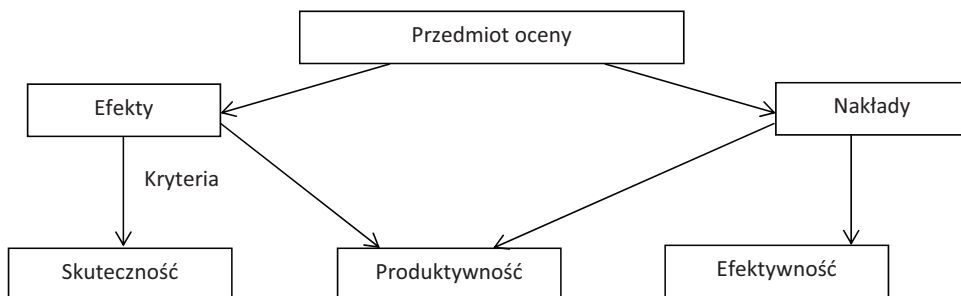
³ https://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Strony/Definicja.aspx; dostęp 14.11.2015.

1.2. Kryteria, metody i standardy ewaluowania polityki

Przytoczone w poprzednim podrozdziale definicje ewaluacji polityki odwoływały się do kluczowych kryteriów oceny. Literatura przedmiotu [Sekita, Kato 2002; Wieliczko 2010; Szara 2011] wymienia najczęściej takie kryteria, jak równość, skuteczność, adekwatność, efektywność, użyteczność, trwałość. W praktyce ewaluacja jest oceną wielokryterialną, a dobór kryteriów ewaluacji następuje w fazie projektowania procesu ewaluacyjnego i rzutuje na wybór zestawu kluczowych pytań, które należy postawić w poszczególnych etapach badania.

Nieco inny schemat powiązań kryteriów oceny z ocenianym przedmiotem oraz z etapem, na którym dokonywana jest ewaluacja, prezentuje Szara [2011] – odwołując się do przykładu ewaluacji *ex post* w kryteriach pomija ocenę celów. Jednocześnie wskazuje, że w przypadku dokonywania ewaluacji po zakończeniu projektu, głównymi aspektami ewaluacyjnymi stają się nakłady i efekty, co w schematyczny sposób przedstawiono na rysunku 1.2.

Rysunek 1.2. Główne kategorie kryteriów ewaluacji



Źródło: [Szara 2011].

Ta sama autorka rozważając kryteria ewaluacyjne odwołuje się do kluczowych pytań, jakie winny być postawione w procesie planowania badania ewaluacyjnego. Pytania w obszarze kryteriów ewaluacyjnych według Szarej dotyczą następujących kwestii:

- kto ewaluuje – ewaluator zewnętrzny czy wewnętrzny;
- kiedy ewaluuje – *ex ante*, *on-going*, *ex post*;
- jak – wybór metody, analiza prosta bądź pogłębiona;
- co ewaluuje – np. skuteczność, trwałość czy efektywność.

W fazie planowania nacisk kładzie się – poza kryteriami oceny – na doprecyzowaniu celów badania, ustaleniu typu oczekiwanej ewaluacji, doborze wskaźników i określeniu metody badań. Jak zauważa Godlewska [2010, s. 93]: „Planowanie ewaluacji to pierwszy i jeden z najważniejszych etapów całego procesu ewaluacyjnego, w dużej mierze decydujący o jego powodzeniu”.

Wskazówek odnośnie tego, co jest istotne w procesie ewaluacji, dostarczają ustalone standardy (tj. zasady, reguły, wytyczne, normy) ewaluacyjne. W ich obrębie możemy odwoływać się do [Szatur-Jaworska 2010, s. 81-90]:

- standardów etycznych odnoszących się do uczciwości, poszanowania prawa i dobra wspólnego w procesie ewaluacyjnym;
- standardów metodologicznych zapewniających warsztatową rzetelność,
- standardów prakseologicznych odnośnie warunków ewaluacji zapewniających jej sprawność i prawidłowość komunikacji.

Wypracowanie standardów należy najczęściej do organizacji skupiających ekspertów-ewaluatorów oraz do podmiotów publicznych. Przywoływane już UNEG ONZ opracowało oddzielny dokument zawierający standardy ewaluacyjne i oddzielne opracowanie norm ewaluacyjnych. Pośród propagowanych przez UNEG norm znalazły się zapisy dotyczące polityki ewaluacyjnej, tj. wyraźnej koncepcji roli i wykorzystywania ewaluacji w ramach organizacji (w tym w ramach instytucjonalnych) wraz ze zdefiniowaniem ról i obowiązków odnośnie procesu oceny, jego budżetowania oraz praw ujawniania i rozpowszechniania. UNEG podkreśla również wymóg staranności wykonywanej ewaluacji, dbałości o wykorzystanie jej wyników oraz terminowości wykonania z zachowaniem zasady optymalizacji kosztów procesu. Według Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego [2008, s. 3]: „standardy stanowią punkt odniesienia przy przygotowaniu, zamawianiu, realizacji ewaluacji oraz wykorzystaniu jej wyników”, a ich przestrzeganie jest sposobem zapewnienia jakości prowadzonych ewaluacji. Standardy podkreślają wagę niezależności, bezstronności, neutralności światopoglądowej, poszanowania różnic, rzetelności i uczciwości w badaniach ewaluacyjnych. Poniżej przytoczono za Polskim Towarzystwem Ewaluacyjnym rekomendowane standardy. Do podstawowych wytycznych na etapie planowania ewaluacji należą:

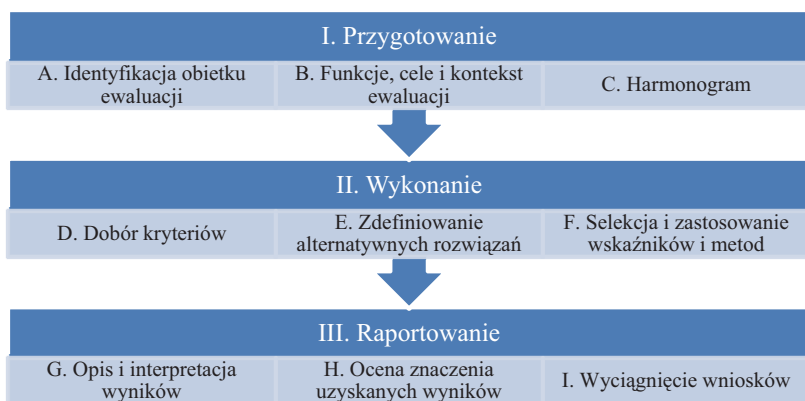
- zasadność podjęcia (tj. istotność dla zarządzania oraz wysokie walory poznawcze i praktyczne z uwzględnieniem dobra publicznego);
- precyzyjność celu, przedmiotu i zakresu badań (brak celów ukrytych umożliwiających manipulacje);
- określenie sposobu przeprowadzenia ewaluacji (realistyczne, racjonalne, zasadne względem celów i zasobów, z jasno określona metodologią);

- przejrzystość wyboru ewaluatora (równość szans wykonawców);
- niezależność ewaluatora od zleceńodawcy i ewaluowanego przedmiotu;
- zgodność z zasadami etycznymi.

Na etapie realizacji zalecane są: dbałość o jakość i staranność wykonania (potencjał merytoryczny, harmonogram, budżet); dbałość o trafność i rzetelność badania (efektywność ram metodologicznych, czasowych i budżetowych); partycypacyjność i współpraca (partnerski charakter komunikacji na linii ewaluator - zlecający); przestrzeganie warunków umowy; dbałość o jakość relacji ewaluator - respondenci (szacunek, poufność i obiektywizm).

Wśród zasad dotyczących etapu wykorzystania wyników wymienia się: przejrzystość sposobu prezentacji; rzetelność – oparcie wniosku o uzyskane dane z możliwie pełną odpowiedzią na wyznaczone zadanie; precyzyjność wniosków i rekomendacji; skonsultowanie wniosków z interesariuszami; zalecenie wykorzystania rekomendacji.

Rysunek 1.3. Proces ewaluacji



Źródło: [Huschelrath, Leheyda 2010, s. 7].

Trochim [2009] zauważa, że kluczem do efektywnej ewaluacji polityki jest opracowanie metod dotyczących etapu planowania, oceny, archiwizacji i rewizji celów. Również OECD [2009, s. 42] skłania się do tego, aby wydzielić cztery etapy ewaluacji (planowanie i strukturyzacja, zbieranie danych, analiza informacji, upowszechnianie wyników) i przyporządkować im odpowiednie metody. Na podobnym stanowisku stoi Szatur-Jaworska [2010], która zaznacza konieczność wyodrębnienia w ewaluacji dwóch faz (planowania/strukturyzacji oraz fazę zbierania danych i ich oceny) i przyporządkowania im zróżnicowanych metod. Bromski [2013] analizując ten proces wskazuje na etapy planowania, projektowania, zbierania danych, przetwarzania informacji i raportowania.

Propozycje pogrupowania czynności towarzyszących ewaluacji programów politycznych i przyporządkowania ich do 3 etapów przedstawiono za Huschelrathem i Leheydą [2010] na rysunku 1.3.

Związek doboru metod i kryteriów z rodzajem i celem ewaluacji podkreślają w swoich przewodnikach instytucje rządowe⁴, uwypuklając fakt, że wyważony dobór wpływa na trafność oceny (czy i na ile badane elementy są efektem ewaluowanego programu, czy też miałyby miejsce także w sytuacji braku interwencji). Jednocześnie podkreśla się, że różnorodne metody dostarczają zróżnicowane przydatne informacje i minimalizują ryzyko błędnych wniosków pod warunkiem definicyjnej spójności wybranych kryteriów. Zalecana jest zatem triangulacja – tj. zwielokrotnienie metod, technik badawczych, źródeł danych, ewaluatorów. Sam etap planowania procesu ewaluacji można podzielić na kilka kroków, na co wskazują m.in. Borek [2012] czy Łotys [2010]:

1. Określenie celu i przedmiotu ewaluacji
2. Sformułowanie kluczowych pytań
3. Sformułowanie kryteriów ewaluacji
4. Dobór źródeł i metod
5. Harmonogram
6. Pilotaż narzędzi
7. Bieżąca weryfikacja wybranego systemu ewaluacji
8. Określenie formy prezentacji wyników

Różnorodność dostępnych metod i technik ewaluacyjnych umożliwia dobranie takiego ich wachlarza, który pozwoli na jak najprecyzyjniejszą ocenę badanego przedmiotu. Jak konstatuje Bienias [2012, s. 85]: „Znajomość podstaw metodologii badań jest konieczna na etapie zlecenia badania ewaluacyjnego. [...] Podobnie jest na etapie odbioru badania”. Podstawowy podział metod w naukach badawczych wyróżnia metody ilościowe oraz metody jakościowe. Każdej z tych grup podporządkowane są stosowne techniki i narzędzia. Walczak [2012] zaleca triangulację metodologiczną (wykorzystanie połączenia metod jakościowych i ilościowych).

Pośród najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu [Sartorius et al. 2013; Malik 2011; The Magenta Book 2011] metod stosowanych podczas ewaluacji interwencji publicznej wymienia się: analizę dokumentów, wywiady i obserwacje, metody i narzędzia wskaźnikowe (wskaźniki bazowe, schematy wskaźników); analizę strategiczną, metody analizy statystycznej, metody oparte

⁴ Mowa tu chociażby o unijnym dokumencie “Defining criteria for evaluating the effectiveness of EU environmental measures”; www.eea.europa.eu/publications/rem/defining.pdf; dostęp 10-12-2015.

na teorii rozwoju oraz analizę kosztów i korzyści. W tabeli 1.2. zaprezentowano przykładowe zestawienia faz procesu ewaluacyjnego z zalecaną metodologią, bazując na zaleceniach przyjętych przez Ratajczaka [2004, s. 12-13].

Tabela 1.2. Fazy procesu ewaluacji a stosowana metodologia

Faza procesu	Metodologia
Badanie wstępne	Analiza danych zastanych (<i>desk research</i>)
Zbadanie kontekstu programu	Przegląd literatury źródłowej Konsultacje ze stronami zaangażowanymi we wdrażanie programów
Określenie celów	Wywiady ustrukturyzowane i konsultacje z osobami zaangażowanymi w kształtowanie, koordynację i wdrażanie programów
Stworzenie ram niezbędnych do procesu badawczego	Konsolidacja pierwszych trzech faz
Badania terenowe	Szeroki wachlarz metod ilościowych i jakościowych <ul style="list-style-type: none"> • ankiety (pocztowe i bezpośrednie) • zogniskowane wywiady grupowe/warsztaty • wywiady ustrukturyzowane • konsultacje
Konsolidacja	Wnioskowanie i rekomendacje w oparciu o: <ul style="list-style-type: none"> • analizy statystyczne • analizy treści • analizy tematyczne • metaanalizy
Konsultacje	Raport wstępny Konsultacje pogłębione/wyjaśnienia Ukończenie raportu
Składanie raportów	Przedłożenie raportu końcowego

Źródło: [Ratajczak 2004, s. 12-13].

Należy zaznaczyć, że literatura dotycząca historii ewaluacji wskazuje na zmianę podejść metodologicznych. Wraz z rozwojem ewaluacji zmieniały się poglądy odnośnie przydatności instrumentów oceny i roli uczestników tego procesu (polityków, uczonych, niezależnych instytutów badawczych, grup biznesowych, firm doradczych, organizacji pozarządowych i rządowych etc.) [Matt et al. 2013, s. 10-13]. W 2014 r. Komisja Europejska zleciła dokonanie przeglądu metod oceny wsparcia inwestycyjnego udzielanego w ramach polityki obszarów wiejskich [METIS/WIFO/AEIDL 2014]. Ocenie poddano 5 wybranych metod. Eksperti w oparciu o dane z 11 krajów starali się ocenić zasadność i przydatność różnych metod do oceny interwencji UE, pod kątem jej wpływu na poziom zatrudnienia, dochody i wartość dodaną, a także na stan środowiska naturalnego. Wynikiem wykonanego badania był wniosek, iż tylko szereg zróżnicowanych metod pozwala na kompletną ocenę. Każda ze stosowanych metod

opiera się o dane i ich powodzenie zależy od dostępności tych danych, ich jakości oraz kosztów ich pozyskania. Wybór metody może zależeć od preferencji, ale również możliwości finansowych i technicznych użytkownika.

1.3. Historia rozwoju ewaluacji a przemiany polityki rolnej UE

W poprzednim podrozdziale wspomniano o historycznych przemianach postrzegania badań ewaluacyjnych, ich metod i narzędzi. Starano się również zaznaczyć powiązanie wyboru metod ewaluacyjnych z celami ocenianego projektu, strategii, polityki. Fundamentalne cele WPR zapisano w artykule 39 Traktatu Rzymskiego. Zgodnie z nim celami tej polityki są:

- zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- stabilizacja rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

W kolejnych podrozdziałach zostaną ukazane ścieżki przemian ewaluacji jako dziedziny zawodowej oraz ewolucji założeń WPR – w przekonaniu, iż stanowiąc to będzie cenną bazę podstawowych informacji do analizy opracowań ewaluacyjnych Wspólnej Polityki Rolnej.

Półwiecze wspólnej historii ewaluacji i polityki rolnej

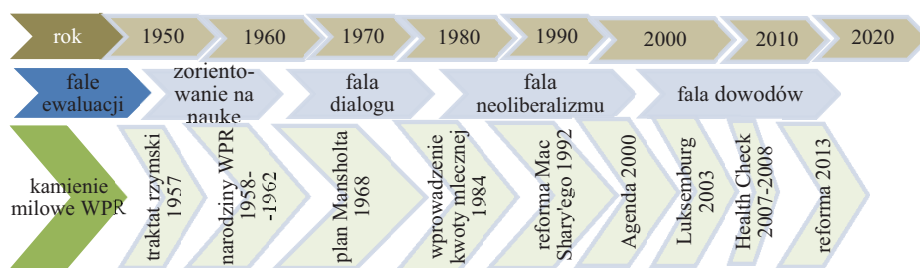
Należy zaznaczyć, że w przypadku analizy efektów polityki niezmiernie ważne jest uwzględnienie czynnika czasu. Decyzje podejmowane przez podmioty ekonomiczne w wyniku obowiązujących ram politycznych są na ogół złożone, a w ich podejmowaniu istotną kwestię poza oferowanym w danym momencie wsparciem odgrywają zdarzenia z przeszłości, jak i oczekiwania danego podmiotu wobec przyszłości. Wiele rezultatów osiąganych jest dopiero po pewnym czasie i dopiero wieloletnia perspektywa pozwala ewaluatorowi stwierdzić, czy i jaki cel został osiągnięty oraz na ile zostało spełnione kryterium trwałości. Odnosząc się do czynnika czasu, warto równolegle przypomnieć postęp reform polityki rolnej na tle rozwoju ewaluacji jako samodzielnej dziedziny zawodowej.

Początki tak rozumianej ewaluacji datuje się na lata 50. XX w. w USA [EVALSED 2013], chociaż jak wskazuje Korporowicz [2010], istotne w historii rozwoju tej dziedziny były także doświadczenia kryzysu, który dotknął ten kraj w latach 30. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że u źródeł rozwoju ewaluacji znalazł się pomiar osiągnięć szkolnych prowadzony pod koniec XIX wieku w USA [Mizerek 2011, s. 29-38], który stał się niezmiernie ważny dla władz podczas wyścigu z ZSRR ukierunkowanego na podbój kosmosu. Na tym etapie rozwoju ewaluacji badaniom poddawano trzy dziedziny: edukację, alokację zasobów publicznych i programy walki z ubóstwem. Theis [2010] poza wskazaniem USA jako kolebki ewaluacji zaznacza – podobnie jak jest to w pozycji [Shaw et al., 2006] – rolę Wielkiej Brytanii, a także państw Ameryki Południowej i Afryki w wykształceniu specyficznych podejść ewaluacyjnych i różnic w rozłożeniu akcentów odnośnie zbierania danych i procesu ich oceny, a także niezależności ewaluatorów. Vedung [2010] wyróżnia cztery główne fale rozwoju ewaluacji interwencjonizmu państwowego. W latach 50. i 60. XX wieku miała miejsce tzw. fala nauki i radykalnego racjonalizmu, w której ważne było staranne zaplanowanie interwencji publicznej przed momentem podjęcia decyzji politycznej uzależnionej od wyników naukowych analiz. Ewaluatorami w tej dobie byli eksperci i badacze akademicy. W kolejnych latach (lata 70. XX wieku) zmalało zaufanie do oceny eksperckiej na rzecz udziału polityków i kadry zarządzającej w procesie oceny, a punktem wyjścia do ewaluacji stał się dialog równych sobie interesariuszy. Dialog ten w późniejszych latach, wraz z kolejną falą (neoliberalizmu – przełom lat 80. i 90. XX wieku) coraz bardziej kładł nacisk na rolę klienta (i jego satysfakcji) w procesie ewaluacyjnym oraz na partycypację społeczną w procesie tworzenia ram politycznych. Sektor publiczny według tych idei winien poddawać się pewnemu urynkowieniu, zwracać uwagę na wydajność, gospodarność, skuteczność i efektywność administracji. Znaczenia nabrała zatem ewaluacja *ex post*, zaś sektor publiczny w zakresie interwencji stał się inicjatorem wybranych usług, ale nie ich dostawcą. Wiązało się to z potrzebą posiadania odpowiednich narzędzi elastycznego dostosowywania polityki do informacji płynących od obywateli. Obiektywność i jakość ewaluacji zaczęły zapewniać wyspecjalizowane firmy zewnętrzne. Przełom wieków to fala dowodów (por. rysunek 1.4), w której organizacje międzynarodowe i ich ewaluatorzy coraz częściej sięgają po wskaźniki dowodzące skuteczności danej interwencji i dokonują systematycznych przeglądów ram politycznych.

Rozwój ewaluacji na kontynencie europejskim wiąże się z włączeniem tego elementu do polityki Wspólnot Europejskich [Wieliczko 2010]. Zobowiązanie do ewaluowania wszystkich działań finansowanych z budżetu Wspólnoty datuje się na rok 1977 [Rozporządzenie finansowe... 1977], ale dookreślenie

zasad ewaluacji programów nastąpiło dopiero w latach 90. Jedną z najstarszych polityk wspólnotowych jest Wspólna Polityka Rolna. Dla pełnego odzwierciedlenia adaptacji metod ewaluacyjnych w ocenie WPR istotne będzie zatem równoległe zaprezentowanie momentów zwrotnych w rozwoju ewaluacji jako dziedziny, jak i kamieni milowych polityki rolnej UE, co zostało przedstawione na rysunku 1.4.

Rysunek 1.4. Kamienie milowe WPR a rozwój ewaluacji



Źródło: [Vedung 2010; Massot 2015] oraz http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/milestones_of_the_cap_fr.pdf

Streszczenie w tym miejscu procesów przemian, jakim w okresie pięćdziesięcioletnim podlegały ramy unijnej polityki rolnej pozwoli czytelnikowi na uzyskanie bazowej informacji o wyzwaniach, jakie stawały wraz z kolejnymi latami przed recenzentami narzędzi WPR, by przyjąć obecną formę ich ewaluacji.

Tendencje reform Wspólnej Polityki Rolnej były uzależnione tak od zmieniających się wyzwań i celów, jak i od możliwości budżetowych Wspólnoty. Na liście czynników zmian kształtu wsparcia w literaturze przedmiotu najczęściej wymienia się [Chlebicka et al. 2008]:

- produktywność rolnictwa,
- zmiany środowiska naturalnego,
- międzynarodowe uwarunkowania handlu oraz tendencje jego liberalizacji,
- preferencje konsumentów,
- proces rozszerzania wspólnoty.

Pierwsze lata realizowania Wspólnej Polityki Rolnej miały na celu znalezienie rozwiązań szybko rekompensujących uszczuplenie produkcji żywności spowodowane II wojną światową i stymulację funkcji produkcyjnych rolnictwa na rzecz zrównoważenia popytu i podaży żywności [GATT 1958]. Był to okres wypracowywania praktyk działania i wyboru rynków do wsparcia. Początkowy

okres funkcjonowania WPR, utożsamiany z subwencjami rolniczymi i cenami gwarantowanymi [Tomczak 2009], został już w pierwszej dekadzie funkcjonowania oceniony jako kosztowny i wywołujący konflikty głównie z sąsiadującymi państwami. Dodatkowo polityka wsparcia wybranych rynków, której towarzyszyło wprowadzenie obciążeń celnych względem produktów spożywczych z importu, była niekorzystna dla konsumentów (ceny żywności wyższe niż na rynkach światowych). Propozycja reform strukturalnych (plan Mansholta z 1968 r. [Tomczak 2009]) zakładała powiązanie wzrostu skali produkcji z redukcją liczby gospodarstw i zmniejszeniem zatrudnienia w sektorze i chociaż nie spotkała się ostatecznie z akceptacją Wspólnoty [UKIE 2002], to zapoczątkowała trend, za którym podążyły przemiany rolnictwa w kolejnych latach. Praktycznym efektem przyjętych w ramach WPR rozwiązań była znaczna nadwyżka produkcji żywności, co przy wysokich cenach gwarantowanych i protekcjonizmie handlowym wiązało się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów (np. magazynowanie żywności lub jej eksport poniżej cen obowiązujących wewnątrz Wspólnoty). W latach 80. XX wieku wprowadzono stabilizatory rynkowe, kwoty produkcyjne i progi gwarancji przenoszące, poprzez kary finansowe nakładane na producentów rolnych, odpowiedzialność za konsekwencje nadprodukcji. Niestety ograniczenia produkcyjne nie rozwiązały dylematów WPR i konieczna była gruntowna reforma (MacSharry'ego 1992), w wyniku której rozpoczęto odejście od ochrony cenowej w kierunku systemu wyrównawczego wsparcia dochodów (obniżenie cen interwencyjnych i wprowadzenie dopłat bezpośrednich rekompensujących spadek dochodów), a także rozpoczęcie wparcia prośrodowiskowych działań ograniczających produkcję (odłogowanie części gruntów, ograniczenia obsady zwierząt na hektar, subwencjonowanie zalesień). Jak zauważyli Dąbrowski i Krzyżanowska [2000, s. 16]: „w wyniku reformy MacSharry'ego poprawiła się równowaga rynkowa i obniżyły się zapasy większości produktów rolnych objętych reformą”. Kolejnym przełomem w kształceniu WPR była Agenda 2000 oraz przeprowadzony w jej następstwie „przegląd śródo- okresowy” (2002-2003), które wyznaczały przesunięcie akcentów i uznanie za priorytetowe zapewnienia bezpieczeństwa żywności kosztem zapewnienia celem, zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego. Agenda 2000 oznaczała też wzrost dbałości o ochronę środowiska i propagowanie wielofunkcyjności rolnictwa europejskiego. Reformy te przygotowały też WPR na akt rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowo-Wschodniej [Tomczak 2006]. W następstwie przeglądu WPR została poszerzona o instrumenty rozwoju obszarów wiejskich (rozwój ekonomiczny, społeczny, kulturowy), a także uznano zasadność jej wieloletniego programowania. Kompromis berliński (2002 r.) i reforma luksemburska (2003 r.) ukształtowały nie tylko wydatki na okres pro-

gramowania 2007-2013, ale wpłynęły na kształt i mechanizmy WPR w kolejnych latach. Nastąpiło oddzielenie płatności od kierunku produkcji, wprowadzenie zasady wzajemnej zgodności oraz mechanizmu modulacji płatności (tj. stopniowego przesuwania środków z płatności bezpośrednich na rzecz II filara WPR) [Drygas 2012]. Poszerzenie UE o 10 państw w roku 2004 pogłębiło wewnętrzne zróżnicowanie obszarów wiejskich wewnątrz Unii, zaś liberalizacja światowego handlu postawiła nowe wyzwania przed sektorem rolnym. Nieodzownym stało się uelastycznienie interwencji publicznej w celu polepszenia zdolności producentów rolnych w odniesieniu do zmian koniunktury rynkowej. Dokonany w latach 2007-2008 przegląd okresowy stał się zapowiedzią kolejnej reformy dyktowanej m.in. rosnącą niechęcią podatników do ponoszenia kosztów polityki rolnej. Argumenty o dysparytecie dochodowym rolników, uzależnieniu ich dochodów od warunków przyrodniczo-klimatycznych, czy ich słabości rynkowej z racji ich rozproszenia uzasadniają interwencjonizm w tym sektorze przestały przemawiać do opinii publicznej [Biernat-Jarka 2015]. Zaistniała konieczność legitymizacji udzielanego wsparcia np. jako narzędzia odpowiedzi na rosnące oczekiwania obywateli odnośnie dóbr publicznych dostarczanych przez wieś. Przełom pierwszej i drugiej dekady XXI wieku to moment dyskusji nad kształtem polityki UE po 2014 r., w wyniku której coraz mocniej akcentowane są kwestie klimatyczne. Zapisy Strategii Europa 2020 (m.in. o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, wzroście efektywności energetycznej i zwiększeniu produkcji energii z OZE) warunkują nie tylko negocjacje dotyczące pakietu energetyczno-klimatycznego, lecz znajdują swe odzwierciedlenie w zapisach WPR. Polityka rolna staje się rodzajem kontraktu pomiędzy społeczeństwem a producentami rolnymi.

Podsumowując historię rozwoju praktyk ewaluacyjnych i przemian Wspólnej Polityki Rolnej, można by zadać pytanie, na ile w procesie wprowadzanych reform wykorzystano doświadczenia i rekomendacje wynikające z ewaluacji.

Opinie o funkcjonowaniu systemu ewaluacji w UE

Jak słusznie podsumowuje Mizerek [2011, s. 33]: „ewaluację biurokraczną charakteryzuje to, że podstawowym bodźcem dla jej prowadzenia jest wymóg prawny”. Unia Europejska rozbudowała system kontroli realizowanych programów czyniąc z ewaluacji jedno z jego narzędzi. Wprowadzony system oceny unijnych programów pomocowych stosuje kryteria zbieżne z kryteriami propagowanymi przez stowarzyszenia ewaluacyjne, Bank Światowy, czy organizacje międzynarodowe. Niestety liczne są zarzuty, że poza stworzeniem struktur wdrażających współfinansowane programy oraz aparatu ich zarządzania

i kontroli nie dołożono wysiłków do stworzenia klarownego systemu wykorzystania dorobku ewaluacyjnego w procesie reform WPR [Wieliczko 2010]. Jako ułomność spostrzega się konflikt interesu, w którym kraj członkowski podlegający ewaluacji sam decyduje o zleceniu raportów oceniających program oraz o zakresie ocenianych elementów. Przykładem potwierdzającym powyższą tezę są uwagi badaczy o powolności uwzględnienia rekomendacji pozyskiwanych w ramach Health Check, podczas którego dokonano próby oceny reformy z 2003 r. Jak zauważa Drygas [2012, s. 183]: „wbrew zapowiedziom gruntownej reformy wyniki przeglądu ograniczyły się do raczej kosmetycznych ustaleń”, niemniej jednak zwiastowały kierunek zmiany ram politycznych po 2013 r. Krytyka zbyt małego uwzględniania doświadczeń ewaluacyjnych w procesie kształtowania programów wsparcia środkami unijnymi dotyczy również programów krajowych. Zawalińska [2009, s.103] zwraca uwagę na brak poprzedzenia programowania działań PROW na lata 2007-2013 gruntowną analizą (co najmniej w debacie publicznej) efektywności działań zrealizowanych w perspektywie 2004-2006. Również Milczarek-Andrzejewska [2013, s. 356] na podstawie wywiadów zrealizowanych w 2012 r. z posłami, przedstawicielami administracji państwowej oraz organizacji pozarządowych i samorządu rolniczego zauważa asymetrię siły uczestników sfery publicznej i stwierdza „ewaluacje są przeprowadzane, ponieważ jest taki wymóg, ale nie są wykorzystywane przy rzeczywistej konstrukcji programów”. Mniej krytyczny pogląd na wysiłki zabiegów ewaluacyjnych prezentuje Henisz-Matuszczak [2007, s. 112], podkreślając, że „zmiany instrumentarium WPR odbywają się według kryterium podtrzymywania osiągniętych celów, przy jednoczesnej likwidacji ich skutków ubocznych”. Dużą rolę w procesie oceny odgrywa osoba niezależnego ewaluatora. W przeprowadzonej na zlecenie Komisji Europejskiej w 2012 r. syntetycznej ocenie wyników ewaluacji średniookresowych programów rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013 wskazano również, że pomimo wymogu angażowania niezależnych ewaluatorów, procedura ich wyboru w niektórych państwach nie do końca wykluczała interwencję ocenianego w pracę ewaluatora [OIR 2012, s. 226].

Szczególne miejsce w dyskusji nad jakością i znaczeniem ewaluacji zajmują rozważania dotyczące uzależnienia wyciąganych wniosków od użytej metody ewaluacyjnej. Oceniający dość często podkreślali konieczność szerszego stosowania metod modelowania w procesie zarządzania wypracowanymi środkami, tak jak, przykładowo, zwrócił uwagę na to Fragoso [2011] przy ocenie efektów polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Również zespół Piorra [2009] zauważał rosnące zapotrzebowanie na dokonywanie oceny *ex ante* przy użyciu modeli symulacyjnych. Wyniki badanych przez nich scenariuszy dotyczących wpływu narzędzi WPR na porzucanie gruntów (tj. zaprzestanie ich rolniczego

użytkowania) wskazują na konieczność uwzględniania w badaniach czynnika przestrzennego – skutki symulowanych scenariuszy WPR wyraźnie różniły się w zależności od lokalnych cech glebowych i klimatycznych. Także Viaggi et al. [2010a; 2010b] wskazywali na potrzebę rozszerzenia stosowania modeli matematycznych jako istotnego narzędzia oceny wpływu przemian WPR oraz na konieczność większej świadomości stosowania tych narzędzi w procesie dyskusji kolejnych reform. Zespół van Delden [2010] podkreślał różnice wyników wnioskowania o efektach analizowanej polityki wynikające z kalibracji narzędzia informatycznego stosowanego do szacunku i sugerował potrzebę odstąpienia od praktyki szacowania wyników w oparciu o parametry dotyczące całej UE w stronę prób odzwierciedlenia specyfiki poszczególnych krajów w modelach. Zawalińska [2010a, s. 91] sygnalizowała, że „każde podejście determinuje innego rodzaju rekomendacje dla polityki rolnej”. Gohin i Moschini [2006, s. 195-211], którzy starali się oszacować następstwa całkowitego wycofania interwencji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej stwierdzili, iż szacowane skutki społeczne tego zabiegu różniły się zależnie od przyjętej metody modelowania, natomiast spodziewane skutki rynkowe były porównywalne. W ich ocenie dobór sposobu modelowania może decydować o pozyskiwaniu zwolenników lub przeciwników kolejnych reform politycznych. Według Chlebickiej i współautorów [2009, s. 4] to „cele determinują narzędzia polityki, sposób jej monitorowania i ewaluacji [...] oraz sposób formułowania przekazu na temat jej efektów”.

Widać więc wyraźnie, że pomimo kilku dekad ciągłego udoskonalania technik ewaluacyjnych, praktyka działań ewaluacyjnych napotyka na szereg problemów, których nie mogą się ustrzec nawet tak duże i zainteresowane właściwą oceną swych działań jednostki, jak i instytucje Unii Europejskiej.

1.4. Ocena WPR z perspektywy wyników badań

Komisja Europejska [2004, s. 7-11] pośród powodów uzasadniających finansowanie WPR z budżetu UE powołuje się na większą wydajność i skuteczność środków wydatkowanych ze źródeł wspólnotowych w porównaniu do inicjatyw finansowanych na poziomie krajowym. Skomasowanie środków w politykach UE według Oatesa [1999, s. 1120-1149] pozwala na większy wpływ na wzrost gospodarczy niż polityki zastosowane na poziomie państw członkowskich. W ramach tego podrozdziału dokonano przeglądu wybranych dostępnych w literaturze badań i opinii dotyczących efektów Wspólnej Polityki Rolnej (tak zaistniałych, jak i potencjalnych). Ocena istniejących publikacji naukowych oraz opracowań pozanaukowych koncentrujących się na ocenie WPR pozwala zapre-

zentować wachlarz opinii i poglądów o jej zaletach i ułomnościach. Publikacje odzwierciedlają dyskusje toczone nad kolejnymi propozycjami reform, rozważaniami alternatywnych rozwiązań i domniemanych ich skutków – tę grupę opracowań można uznać za swoisty zbiór prób ewaluacji *ex ante*. Równoległe do dyskursu dotyczącego przyszłości celów i instrumentarium WPR, istnieje bogata baza opracowań zawierających ocenę popularności proponowanych form wsparcia, częstotliwości aplikowania, poziomu absorpcji dostępnych środków oraz osiągniętych skutków wydatkowanych kwot. Wraz z opracowaniami odwołującymi się do oceny realizacji zamierzonych celów grupa ta stanowi ewaluację *ex post* Wspólnej Polityki Rolnej. Osobną grupę stanowią raporty ewaluacyjne wykonane na zamówienie Komisji Europejskiej, mające wspomóc zarządzanie Wspólną Polityką Rolną (tak w zakresie propozycji reform, jak i narzędzi reakcji na bieżące problemy gospodarcze – np. anomalie pogodowe, problemy epidemiologiczne czy wprowadzenie ograniczeń handlowych). Dokonując przeglądu pozycji literaturowych poświęconych szeroko rozumianej ocenie Wspólnej Polityki Rolnej UE, ograniczono horyzont czasowy analizy do okresu po 2005 r., kierując się przekonaniem, iż dla polskiego czytelnika szczególnie cennym będzie pozyskanie informacji o okresie wiążącym się z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Podrozdział ten nie ma charakteru metaewaluacji, gdyż jedynie konsoliduje rekomendacje i wnioski zebrane na podobny temat w pozycjach literaturowych, nie dokonuje natomiast oceny i jakości przeprowadzonych ewaluacji.

Przegląd wyników badań ewaluacyjnych polityki rolnej – perspektywa organizacji międzynarodowych i Komisji Europejskiej

Wspólna Polityka Rolna ze względu na obszar geograficzny, jaki obejmuje, ilość beneficjentów oraz wpływ na światowy rynek budzi zainteresowanie wielu organizacji międzynarodowych. Na kształt reform Wspólnej Polityki Rolnej mają wpływ międzynarodowe porozumienia i konwencje – czego przykładem może być dyskusja UE z WTO dotycząca liberalizacji handlu, czy zazielenienie udzielanego wsparcia w powiązaniu z polityką klimatyczną ukształtowaną po Protokole z Kioto.

Badanie wpływu ram politycznych na rozwój gospodarczy jest jednym z celów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), której wyniki badań są publikowane m.in. w corocznym raporcie „Agricultural Policy Monitoring and Evaluation”. W roku 2011 OECD opublikowało również raport koncentrujący się na ocenie działania Wspólnej Polityki Rolnej UE [OCDE 2011] na przestrzeni 25 lat. Raport umiejscawia osiągnięte efekty w konkretnym

ujęciu historycznym wskazując powiązanie reforma–efekt. Badacze OECD podkreślili konieczność oparcia przyszłych reform Wspólnej Polityki Rolnej o doświadczenia lat ubiegłych. We wnioskach wskazano na potrzebę dalszej dbałości o zapobieganie nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku, np. zmniejszanie barier handlowych, dokładniejsze monitorowanie transmisji cen w łańcuchu żywnościowym, znoszenie subsydiów eksportowych. Autorzy podkreślali związek wspierania konkurencyjności producentów rolnych z równoczesną dbałością o środowisko i rozwój obszarów wiejskich, czemu służyć winno większe powiązanie wsparcia udzielanego w obu filarach WPR ze środkami finansowymi unijnej polityki spójności. Inwestycje w infrastrukturę oraz badania i rozwój w ocenie ewaluatorów odegrają kluczową rolę w kształtowaniu przyszłości europejskiej wsi i rolnictwa. Powinno temu towarzyszyć odpowiednie ukierunkowanie strumienia wsparcia finansowego. W odczuciu oceniających redukcji interwencjonizmu rynkowego winno towarzyszyć także utworzenie stosownych systemów informacyjnych (działania służące korekcie luk informacyjnych) oraz wykształcenie instrumentów zarządzania ryzykiem (np. systemu ubezpieczeń), pozwalających producentom rolnym na elastyczne reakcje wobec sytuacji rynkowej. Eksperti OECD zwrócili szczególną uwagę na regionalne (geograficzne) różnice ekspozycji rolników na ryzyko – zalecając, aby ramy polityczne całej Unii sprowadzały się do ustanowienia ogólnych zasad wsparcia i pozostawiając znaczny margines swobody w kreowaniu krajowych zasad pomocy. Ewaluatorzy zwrócili uwagę na dochodowe konsekwencje instrumentarium WPR i konieczność monitorowania jego wpływu na rynek gruntów i praw własności. Pomimo przeprowadzanych przez UE reform nadal nie rozwiązano problemu zbyt dużego strumienia środków finansowych trafiającego do dużych właścicieli i producentów rolnych. W opinii ekspertów OECD, w trosce o właściwe skonsumowanie publicznych pieniędzy, redystrybucji środków finansowych powinno towarzyszyć większe rozeznanie przyczyn niskich dochodów w rolnictwie i klarowniejsze zdefiniowanie docelowego górnego poziomu wspieranych dochodów, a zarazem przeciwdziałanie sztucznemu rozdrabnianiu gospodarstw i własności rolnej w celu skorzystania z dofinansowania unijnego. Eksperti podkreślili również konieczność szerszej realizacji przez rolnictwo zasady „zanieczyszczający płaci” i doprecyzowania celów środowiskowych, jakie winny być osiągnięte w efekcie wsparcia udzielanego w ramach II filara WPR. W przekonaniu autorów środki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich będą skutecznie wydatkowane (społecznie i środowiskowo) tylko pod warunkiem ich lokalnego ukierunkowania i wyrównania szans dostępu do nich dla wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich, także tych niezwiązanych zawodowo z rolnictwem. Wspólna Polityka Rolna, choć odgrywa rolę

w przemianach struktury agrarnej, ma w opinii oceniających ograniczony wpływ na globalne przemiany zawodowe, zatrudnienie czy poziom PKB i powinna być lepiej zintegrowana z politykami horyzontalnymi. Wymaga to doprecyzowań definicyjnych i jasnego określenia celów na szczeblach lokalnych i regionalnych, a nie tylko na poziomie sektora. Jako wyzwania dla przyszłego kształtu WPR eksperci OECD wskazali rosnący popyt na żywność, globalne bezpieczeństwo żywnościowe, ograniczone zasoby wodne świata i postępujące zmiany klimatyczne, zauważając jednocześnie potrzebę pogłębionej analizy, które działania producentów rolnych i mieszkańców obszarów wiejskich wymagają rzeczywistego wsparcia publicznego.

Jak wspomniano powyżej, szczególnym rodzajem ewaluacji są raporty powstałe na zamówienie Komisji Europejskiej, stanowiące dla wielu badaczy rodzaj ewaluacji wewnętrznej Wspólnej Polityki. Analizując informacje podawane na stronie internetowej Komisji Europejskiej⁵, można stwierdzić, iż w latach 2005-2015 dokonano 72 ewaluacji (w tym 59 dotyczących instrumentów rynkowych i wsparcia dochodów oraz 13 skoncentrowanych na polityce rozwoju obszarów wiejskich – nie licząc obowiązkowych ewaluacji ROW na poziomie krajowym), którym towarzyszyło 57 dodatkowych analiz zewnętrznych.

Płatności bezpośrednie zostały poddane ewaluacji m.in. pod kątem efektów strukturalnych [AGEIE 2013] oraz skutków dochodowych [AGEIE 2011]. W zaleceniach z 2011 r. [AGEIE 2011] stwierdzono, że gospodarstwa ogrodnicze i nastawione na uprawy trwałe relatywnie najmniej miały możliwość korzystania z płatności bezpośrednich przy najwyższym narażeniu na ryzyko zmian ich rentowności – tym samym rekomendowano rozpatrzenie rozszerzenia płatności bezpośrednich w tych specjalizacjach. Analiza wskazała również głębokie geograficzne zróżnicowanie sytuacji dochodowej gospodarstw, kryteriów pomiarowych i instrumentów gromadzenia danych o sytuacji ekonomicznej gospodarstw. Zastana sytuacja utrudniała ustalenie jednolitych punktów odniesienia wyznaczających poziom dochodów kwalifikujących dane gospodarstwo do korzystania ze wsparcia. Przemiany strukturalne w ocenie ewaluatorów nie były zamierzonym celem WPR, jednakże zostały zaobserwowane jako pośredni efekt wsparcia bezpośredniego [AGEIE 2013]. Ocenie poddano wpływ dopłat na proces koncentracji ziemi i sposób zarządzania nią, przemiany związane z sytuacją kapitałową gospodarstw i zatrudnieniem w sektorze rolnym, a także postępującą specjalizację gospodarstw rolnych oraz decyzje inwestycyjne. Ewaluatorzy wskazali, że przemiany WPR zadziałały jako czynnik przyspieszający specjalizację produkcji (największa redukcja liczby gospodarstw nastąpiła w typie mie-

⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/index_en.htm; dostęp 18.11-4.12.2015.

szanym), a także zwiększenie jej intensyfikacji (w krajach UE-15 po wycofaniu obowiązku odłogowania). Tendencje koncentracyjne były powiązane również ze zmniejszeniem udziału gruntów uprawianych bezpośrednio przez właściciela. Oddzielenie wsparcia od produkcji skutkowało również przyspieszeniem odchodzenia od produkcji rolnej małych gospodarstw i redukcją ukrytego bezrobocia na wsi. Badacze oceniając skutki WPR stwierdzili, iż reformy dotyczące płatności bezpośrednich wpłynęły na proces przemian pokoleniowych na wsi, natomiast w niewielkim stopniu znalazły odzwierciedlenie w upowszechnieniu modelu pracy w niepełnym wymiarze w gospodarstwie.

Ogólnospołeczny trend dbałości o środowisko rolne był impulsem do podjęcia w badaniach ewaluacyjnych tematu środowiskowego oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej. Syntezy wniosków dokonano w 2010 r. [Alliance Environnement 2010b], podkreślając w zaleceniach odnośnie procesu uchwalania kolejnych ram politycznych konieczność powiązań instrumentów WPR z dobrymi praktykami służącymi środowisku naturalnemu oraz spełnienia wymogu kształtowania środowiskowej wrażliwości społeczeństwa, w tym edukacji ekologicznej rolników. Na kształt dokumentu syntetyzującego ocenę środowiskowego oddziaływania WPR złożyły się wyniki przeprowadzonych wcześniej cząstkowych ewaluacji branżowych i sektorowych. W 2010 opublikowano m.in. opracowanie dotyczące wsparcia chowu zwierząt ziarnożernych (drobiu i trzody chlewnej) w kontekście dbałości o środowisko naturalne. W zaleceniach wynikających z tego dokumentu [Alliance Environnement 2010a] podkreślano istniejące powiązanie działań hodowców i państw członkowskich z praktykami zwiększającymi efektywność zapisów dyrektywy azotanowej, w tym: racjonalizacją stosowania nawozów (organicznych i mineralnych) oraz zdefiniowaniem pojęcia równowagi nawożenia azotowego na obszarach zielonych, prawnym uregulowaniem stosowania fosforu, wprowadzeniem uregulowań zapobiegających regionalnej koncentracji hodowli, udoskonaleniem praktyk gospodarki odchodami zwierzęcymi (w tym badań naukowych dotyczących ich przetwarzania). Ocenie poddano także (w 2007 r.) oddziaływanie na środowisko środków WPR wspierających hodowców bydła (mlecznego i mięsnego). Autorzy badania wykazywali, że „połączenie wspierania cen i płatności bezpośrednich doprowadziło do zwiększenia liczby bydła w porównaniu z sytuacją, gdyby środki te nie były stosowane w sektorze wołowiny i cielęciny oraz w sektorze mleczarskim, przy czym odnotowano pewne ograniczenia pojawiające się w związku z systemem kwot w sektorze mleczarskim”. [Alliance Environnement 2007, s. 6]. Dodatkowo wskazywano, że próby skierowania wsparcia do hodowców stosujących praktyki ekstensywne, z racji zbyt wysokich limitów obsady zwierząt (i przy zbyt znikomym

uwzględnieniu lokalnych warunków środowiskowych), zakończyły się tylko połowicznym powodzeniem. Zaznaczano również, że pomoc udzielana w ramach programów rolnośrodowiskowych w celu utrzymania wypasu na ONW może nie rekompensować ponoszonych z tego tytułu przez rolników kosztów i wymagać uruchomienia wsparcia dopełniającego. Również perspektywa wygaszenia kwot mlecznych była rozważana pod kątem spadku pogłowia bydła i jego wpływu na środowisko naturalne (zachowanie TUZ). Problem dostosowania wsparcia hodowców bydła do potrzeb ochrony środowiska powracał przy kolejnych ewaluacjach narzędzi WPR dotyczących tej branży.

W 2008 r. ewaluatorzy skoncentrowali się wyłącznie na efektach środowiskowych systemu kwot mlecznych [Alliance Environnement 2008, s. 10], wskazując, że zaprzestanie jego funkcjonowania w 2015 r. może prowadzić do lokalnej koncentracji stad, oraz strat netto w sektorze mleczarskim na obszarach ONW, czemu WPR powinna zapobiec poprzez opracowanie środków zaradczych. W ocenie wsparcia produkcji mięsa wołowego z roku 2010 rekomendowano odstąpienie od dopłat powiązanych z pogłowiem utrzymywanego stada i zastąpienie tych narzędzi działaniami powiązаныmi z eksploatacją i zachowaniem pastwisk (szczególnie w regionach wrażliwych pod względem społeczno-gospodarczym w celu zachowania spójności terytorialnej i zapobieganiu ich marginalizacji). Zaletą oddzielenia wsparcia od skali prowadzonego tuczu bydła, według zaleceń ewaluatorów, było ograniczenie elastyczności reakcji hodowców na czynniki zewnętrzne (takie jak warunki klimatyczne, zmiany cen pasz i popytu na mięso itp.). Warto podkreślić, że wsparcie skierowane do producentów mięsa wołowego⁶ i mleka było jednym z częściej poddawanych ewaluacji aspektów WPR. W ramach ewaluacji narzędzi rynkowych WPR przeprowadzono także analizę wpływu przepisów dotyczących etykietowania wołowiny na tendencje zmian popytu na jej przetwory po kryzysie związanym z chorobą BSE w 2000 r. W ocenie ewaluatorów etykietowanie odegrało ważną rolę w procesie przywracania zaufania konsumentów, niemniej jednak nie odwróciło tendencji spadkowej popytu na wołowinę. Ożywieniu uległ popyt detaliczny na wołowinę pochodzenia krajowego przy jednoczesnej internacjonalizacji sektora gastronomicznego. Oceniający podkreślali jednocześnie, że sam wymóg etykietowania produktów, w ich ocenie, nie przyczynił się do zmiany wielkości uboju – większy wpływ na sytuację rynkową miało wprowadzenie wzmocnionych kontroli sanitarnych dotyczących importu mięsa z krajów trzecich. Z przeprowadzonych ewaluacji dotyczących oznakowania produktów wołowych wynikło zalecenie uproszczenia etykietowania. Badacze postulowali m.in. harmonizację

⁶ Ewaluację przeprowadzono w następujących latach: 2007, 2008, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015.

przepisów państw członkowskich względem etykietowania wołowiny – tak, aby sposób oznaczenia nie był mylący dla konsumentów [AND International 2015, s. 157-158]. Większości badanych respondentów znaczenie symboli obowiązkowych oznaczeń innych niż „kraj pochodzenia” nie było znane. Konsumenty informację o numerach serii, rzeźni i rozbiorze wskazywali jako zbędne. Wykazywali natomiast zainteresowanie oznaczeniami wskazującymi miejsce urodzenia, tuczu i uboju zwierzęcia – jako utwierdzające ich w decyzjach zakupowych. Ewaluacja wskazała, że chociaż administracyjne koszty systemu etykietowania mięsa wołowego są niskie, to brak jednorodności kontroli w państwach członkowskich oraz wymiany informacji między nimi wymusza pytanie o skuteczność podejmowanej interwencji.

Analiza z 2014 r. poświęcona hodowli cieląt i młodego bydła opasowego [AND International 2014] dotyczyła m.in. przemian standardów handlowych dotyczących tej branży po 2008 r. oraz ich wpływu na równowagę podaży-popytu. Wprowadzone standardy poskutkowały m.in. zmianą systemu żywienia zwierząt i rzutowały na sposób podziału wartości dodanej produktu finalnego pomiędzy uczestników łańcucha dostaw. Zauważono postępującą integrację pionową łańcucha oraz fakt oddzielenia poziomu cen detalicznych od kosztów wytwarzania. Ewaluatorzy podkreślili, iż przeprowadzona reforma nieznacznie wpłynęła na zmiany cen mięsa cielęcego oraz wołowiny, jednocześnie wskazali, że wprowadzone zmiany przepisów nie rzutowały na sytuację sektora mlecznego. Wśród zaleceń znalazły się zapisy o konieczności ujednoczenia nazewnictwa handlowego pomiędzy państwami członkowskimi, podjęciu środków zwiększenia świadomości konsumentów odnośnie wprowadzania nowych standardów wiekowych sprzedawanego finalnie mięsa cielęcego i wołowego (młodego) oraz poprawy raportowania stopnia realizacji wprowadzenia nowych standardów marketingowych w poszczególnych państwach.

W 2015 r. badaniu poddano także politykę informacyjną w zakresie WPR. Przedmiotem tej ewaluacji było po pierwsze określenie spójności i obiektywności narzędzi informacyjnych oraz ich roli w zwiększaniu świadomości społecznej na temat powiązania WPR z realizacją celów Strategii Europa 2020, ochroną bioróżnorodności i adaptacją do zmian klimatycznych. Drugą przesłanką podjęcia oceny była chęć poprawy zrozumienia formy postrzegania WPR przez opinię publiczną (w tym kluczowych liderów opinii, decydentów i interesariuszy rolnych) [PPMI 2015]. Ważnym wyzwaniem dla polityki komunikowania treści WPR według ewaluatorów okazało się niskie zainteresowanie ogółu społeczeństwa tematami związanymi z rolnictwem. Potrzeby informacyjne były zróżnicowane pomiędzy państwami członkowskimi. Znacznie wyższy poziom komunikacji przebiegał na linii wyspecjalizowanych odbiorców docelowych

(np. organizacji wdrażających pogromy i działania grantowe, mediów branżowych itp.), zwłaszcza w zakresie komunikowania logiki interwencji i dostosowań poszczególnych szczebli wdrażania WPR. Jako znacznie skuteczniejsza została oceniona komunikacja na poziomie regionalnym i lokalnym, gdzie rozeznanie i zrozumienie potrzeb na poziomie mikro było znacznie lepsze. Realizacja (w sensie proceduralnym i formalnym) komunikowania informacji WPR została oceniona pozytywnie. Podkreślano jej profesjonalizm, wzrost współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi a także wykształcenie procesu samouczenia się kanałów informacyjnych. Wśród rekomendacji znalazł się zapis o konieczności prowadzenia dwutorowego procesu informacyjnego – tj. kanału wewnętrznego (jednostek uczestniczących w działaniach WPR), który chociaż oceniony został pozytywnie winien działać na rzecz poprawy procedur i praktyk monitorowania wyników wsparcia oraz kanału komunikacji zewnętrznej (z ogółem społeczeństwa w celu popularyzacji dokonań i roli rolnictwa i obszarów wiejskich na rzecz ogółu podatników).

Osobną grupę opracowań ewaluacyjnych na zlecenie Komisji Europejskiej stanowiły analizy wsparcia obszarów wiejskich. Obszary wiejskie w kręgu działania unijnej polityki rolnej pojawiły się wraz z procesem odchodzenia od udzielania wsparcia powiązane z produkcją. Badania ewaluacyjne rozwoju i przekształceń dokonywanych w wyniku środków z funduszy unijnych służyły wskazaniu, które z podejmowanych działań uznać należy za najbardziej efektywne. Komisja Europejska i państwa członkowskie na potrzeby monitorowania i oceny wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich utworzyły wspólne ramy monitorowania i oceny (CMEF⁷) [Ukierunkowanie... 2012]. Ocenę realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich można dokonywać rozpatrując w odniesieniu do różnorodnych obszarów. Najczęściej ocenie podlegają efekty ekonomiczne, czemu służą wybrane wskaźniki rozwoju ekonomiczno-społecznego, takie jak wzrost gospodarczy, zatrudnienie, czy wybrane wskaźniki produkcyjne. W 2005 r. metodą studium przypadków przeanalizowano działania rolnośrodowiskowe w 25 państwach UE oraz w 7 wybranych regionach

⁷ Obligatoryjny wymóg ewaluowania programów rozwoju obszarów wiejskich został zapisany w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 oraz powtórzony w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1305/2013. Porównywalność wyników ewaluacyjnych zapewniają wspólne ramy monitorowania i oceny (CMEF) określające liczbę wspólnych wskaźników odnoszących się do stanu wyjściowego oraz realizacji finansowej, produktów, rezultatów i oddziaływań programów. Istotną rolę w procesie doskonalenia metodycznego i merytorycznego ewaluacji programów unijnych odgrywa Europejska Sieć Ewaluacji na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich upowszechniająca wskazówki i dobre praktyki tak jak przykładowo w: *Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RPDs*, European Evaluation Network for Rural development, August 2012.

[Oréade-Brèche 2005], w wyniku czego wypracowano rekomendacje dotyczące potrzeby większego zaadresowania działań rolnośrodowiskowych do gospodarstw intensywnych, których działalność w praktyce może najbardziej szkodzić środowisku naturalnemu. Podkreślano przy tym zróżnicowanie intensywności rolnictwa w poszczególnych krajach członkowskich, a także konieczność nieograniczania działań rolnośrodowiskowych jedynie do obszarów szczególnie wrażliwych ekologicznie, ale do propagowania ich praktyk na obszarach wiejskich ogółem. Jednocześnie zwracano uwagę na konieczność stosowania rozwiązań kompleksowych, poprawiających stan środowiska nie tylko w obrębie gospodarstwa, które zawarło stosowną umowę programu rolnośrodowiskowego, ale umożliwiających objęcie działaniem programu szerszego terytorium. Równie szerokiej analizie – obejmującej 25 państw członkowskich – dokonano w 2006 r. badając efekty wsparcia skierowanego na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania [Institute for European... 2006]. We wnioskach skonstatowano, iż wsparcie skierowane na obszary ONW pomaga w zapewnieniu ciągłości użytkowania gruntów rolnych na terenach, gdzie produkcja rolna z przyczyn naturalnych jest ekonomicznie nisko opłacalna oraz służy zachowaniu różnorodności biologicznej, kształtuje krajobraz, a także dostarcza inne środowiskowe dobra publiczne. Autorzy zauważyli, że w ich ocenie dezaktualizacji uległ cel WPR wiążący zapobieganie wyludnieniu obszarów ONW z poziomem zatrudnienia w rolnictwie, bowiem zmiany w zatrudnieniu w sektorze rolnictwa na obszarach objętych ONW i poza nimi ulegały identycznym tendencjom. Ewaluatorzy, doceniając rolę wsparcia obszarów ONW w procesie zapobiegania wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej, krytycznie odnosili się do jego skuteczności – zaznaczając, iż alokacja środków finansowych nie jest geograficznie powiązana z obszarami dostarczającymi najistotniejsze dobra publiczne, ani do obszarów, gdzie zagrożenie zaprzestania użytkowania ziemi jest największe. Postulatem ewaluatorów było terytorialne zawężenie wsparcia. Podkreślano przy tym, że oddzielenie płatności od produkcji i wprowadzenie systemu jednolitej płatności zmniejszyło różnice pomiędzy celami i instrumentami wsparcia obszarów ONW i obszarów poza nimi, czego następstwem powinno być zweryfikowanie kryteriów, tak aby płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania lepiej odzwierciedlały rekompensowane ograniczenia. W 2008 r. dokonano syntetycznej oceny ewaluacji programów rozwoju obszarów wiejskich (ROW) na lata 2007-2013 [METIS 2008]. Badacze stwierdzili, że w procesie programowania kraje członkowskie starały się dokonać dogłębnej oceny swoich potrzeb, niestety według ewaluatorów terminy „potrzeba”, „siła napędowa” oraz „przyczyny dysproporcji” były różnie interpretowane i zabrakło ich wspólnego zrozumienia, czego wynikiem było niedostateczne odzwiercie-

dlenie zidentyfikowanych potrzeb w opracowywanych strategiach. Określone poziomy oczekiwanej realizacji celów programów rozwoju obszarów wiejskich miały na ogół słaby związek z wynikami poprzedzających je analiz SWOT. Część ustalanych wskaźników stwarzała trudności określenia ilościowego poziomu docelowego, potęgowane faktem łącznego oddziaływania różnych środków wsparcia. Pomimo problemów w kwestii mierzalności wyników i skutków, większość programów ROW została oceniona pozytywnie względem spodziewanych skutków ekonomiczno-społeczno-środowiskowych, z zastrzeżeniem, że rozbieżności w ilościowym określeniu wskaźników uniemożliwiły pełną ocenę optymalności wydatkowania środków. Także system monitoringu postrzegany był pozytywnie jako instrument przydatny, jednakże w ocenie ewaluatorów podlegał jeszcze tworzeniu i w chwili dokonywanej oceny odzwierciedlał tylko niezbędne wymogi UE. Wdrażanie programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (w latach 2007-2013) zostało ponownie poddane ewaluacji w 2012 r. [OIR 2012]. Ewaluatorzy we wnioskach stwierdzili, że ewaluacja średniookresowa została przeprowadzona zbyt wcześnie, by podsumować skuteczność i efektywność udzielanego wsparcia. Niemniej jednak zalecali, by jej wniosków nie lekceważyć, lecz potraktować jako „narzędzie wczesnego ostrzegania”. W opinii badaczy opóźnienia daty uruchomienia wsparcia winny w przyszłości znajdować swe odzwierciedlenie w harmonogramie przeprowadzanych ocen, a także posłużyć jako argument w dyskusji na temat nakładania się okresów budżetowych i działań programów. Oceniający podtrzymali zalecenia z syntezy ewaluacji ex ante dotyczące zdefiniowania wskaźników, które służyłyby monitorowaniu i ocenie realizacji założonych celów. Jedną z rozważanych metod oceny byłoby ujednoczenie zestawu wskaźników używanych do oceny we wszystkich państwach. W ocenie ekspertów praktyka wdrażania programów pomocowych i specyfika niektórych działań w ramach programów ROW wykazała niemożliwość zastosowania ujednoczonych wskaźników, zaś proces zbierania dodatkowych informacji w celu zasilenia bazy wskaźnikowej okazywał się zbyt kosztowny i pracochłonny w porównaniu do udzielanej kontrolowanej pomocy finansowej. Oceniający przeprowadzenie ewaluacji średniookresowych wykazali również niewielką skłonność ewaluatorów krajowych do współpracy i dzielenia się doświadczeniami oraz dobrymi praktykami w procesie ewaluacyjnym. Rekomendacją oceniających było stworzenie możliwości wymiany doświadczeń metodologicznych pomiędzy ewaluatorami oraz doprecyzowanie podejść metodologicznych na etapie ustalania wytycznych do ewaluacji. Zalecenie to poparto stwierdzeniem o konieczności szkolenia pracowników instytucji zarządzających i agencji płatniczych, którzy uczestniczą w procesie wyboru ewaluatora, planowaniu procesu oceny i w odbiorze raportów końcowych.

Należy podkreślić, że perspektywa budżetowa 2007-2013 była pierwszą, w której w pełni uczestniczyło 25 państw. Wynikające z faktu długości członkostwa w UE różnice były jedną z przesłanek do podjęcia ewaluacji programów przedakcesyjnych. W opublikowanych w 2010 r. raportach ewaluacyjnych programu SAPARD [KPMG 2010, s. 134-138] zawarto m.in. wnioski dotyczące przygotowania nowych państw członkowskich do akcesji oraz do wdrażania kolejnych programów pomocowych. W rekomendacjach dotyczących przyszłych programów przedakcesyjnych znalazły się zapisy dotyczące potrzeby wyważenia realizacji długookresowych celów WPR z tendencją państw kandydujących do wyboru działań charakteryzujących się największą absorpcją środków finansowych. W tym celu kolejne akty akcesji nowych państw członkowskich winny poprzedzać programy pomocowe o bardziej precyzyjnym zdefiniowaniu hierarchii rozwiązywanych problemów oraz kampanie edukacyjne propagujące najlepsze praktyki przedakcesyjne. Szczególny nacisk w kolejnych programach przedakcesyjnych powinien być położony na rozwój kadry i instytucji administrujących rozdziałem środków – zwłaszcza pod kątem zintegrowanego systemu informatycznego (w tym narzędzi monitoringu). Ewaluatorzy wskazali także na konieczność większego formalnego zaangażowania państw kandydujących w proces planowania programów oraz dołożenia większych starań do badania oczekiwań i potrzeb względem wsparcia przedakcesyjnego, które miałyby zapobiegać potencjalnym negatywnym skutkom systemu pomocowego. Zwrócono również uwagę, że celem programu SAPARD było przygotowanie firm przetwórczych i rolników do konkurencji na jednolitym rynku, jednakże odsetek beneficjentów programu przedakcesyjnego względem ogółu producentów nie był znaczny i efekty udzielonej pomocy były istotne tylko dla poszczególnych wnioskodawców, a nie dla całego sektora. Również wsparcie rozwoju infrastruktury technicznej w ramach programów przedakcesyjnych miało ograniczony efekt, gdyż ze względu na zbyt mały budżet względem zdiagnozowanych potrzeb i przy wymogu wkładu własnego beneficjenta zostało skonsumowane przez ośrodki zamożniejsze. Z tych samych przyczyn w ocenie ewaluatorów ograniczone były wymierne efekty środowiskowe udzielonego wsparcia przedakcesyjnego. Niemniej jednak zaznaczono, że programy te przyczyniły się do podniesienia świadomości o znaczeniu ochrony środowiska i potrzebie spełniania wymogów środowiskowych. Także w 2010 r. opublikowano wyniki ewaluacji programu LEADER+ [METIS 2010, s. 165-180] przeprowadzonej w 10% wszystkich lokalnych grupach działania. Ocenie poddano skuteczność i wydajność udzielonej pomocy w ośmiu obszarach tematycznych (dotyczących m.in. zintegrowanych strategii terytorialnych, tworzenia sieci kontaktów i współpracy między obszarami wiejskimi, a także rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego

na wsi). Ewaluatorzy uznali, iż Leader powinien być stosowany jako narzędzie wzmacniające długoterminowo żywotność danego obszaru, natomiast nie powinien być utożsamiany z instrumentami krótkoterminowo zwiększającymi produktywność i konkurencyjność rynkową. Zaznaczono przy tym, że program Leader+ chociaż przyczynił się bezpośrednio i pośrednio do tworzenia i utrzymywania lokalnych miejsc pracy, jednakże w dłuższej perspektywie mobilizując przedsiębiorców winien służyć wielosektorowemu rozwojowi obszaru w celu adaptacji lokalnej społeczności do globalnych wyzwań środowiskowo-społecznych. Skuteczności programu nie powinno się, według zaleceń oceniających, ograniczać poprzez wprowadzanie zbyt uciążliwych zasad administracyjno-finansowych. Oznacza to, że procedury administracyjne zapewniając transparentność i rozliczalność nie powinny np. wykluczać z udziału słabszych organizacyjnie podmiotów. Jako niezaprzeczalnie pozytywny efekt programu uznano tworzenie sieci kontaktów i możliwości partnerskiego wzajemnego uczenia się obszarów wiejskich z różnych regionów i państw. Podejściu Leader poświęcono również część rekomendacji przytoczonej już powyżej syntezy średniookresowych ewaluacji programów ROW z lat 2007-2013 [OIR 2012, s. 233]. Włączenie podejścia Leader do programów ROW ewaluatorzy ocenili sceptycznie – sygnalizując, że wiele państw członkowskich umniejszyło znaczenie tego narzędzia traktując je jako jedno z działań wsparcia obszarów wiejskich i ograniczając jego oddolny charakter. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. zbyt dużego wpływu instytucji zarządzających na decyzje LGD oraz zbyt restrykcyjnej odgórnej limitacji kierunków wsparcia.

Ocena wybranych efektów WPR w publikacjach naukowych

Opracowania naukowe podejmujące próbę oceny Wspólnej Polityki Rolnej na ogół ukierunkowane są na analizę wybranego – raczej wąskiego – fragmentu instrumentów wsparcia i rzadko odnoszą się do badań ewaluacyjnych całego instrumentarium. Analizowane publikacje wskazują na ostrożną krytykę Wspólnej Polityki Rolnej. Wskazani poniżej autorzy m.in. podkreślali, że wydatkowane środki – poza pozytywnym impulsem rozwojowym – nie posłużyły do wykształcenia mechanizmów trwałych zmian. Polskie oceny dotyczące pierwszych doświadczeń z WPR wskazują, iż część dofinansowanych projektów miała charakter jednorazowy i nie zawsze znajdowała powiązanie z lokalnymi strategiami rozwoju lub z siłą ekonomiczną wspieranego gospodarstwa [UKIE 2008a, s. 157], zaś w praktyce możliwe było pełniejsze i bardziej optymalne wykorzystanie dostępnych środków. Podobną tezę stawia Barnes z zespołem [2016] badając skłonność rolników do zmiany kierunku produkcji pod wpływem instrumentów WPR. Autor, zwracając uwagę na sentymentalny czynnik kształ-

tujący przywiązanie wielu producentów do raz obranej linii rozwoju gospodarstwa, jednocześnie wskazał na wynikające z kolejnych reform WPR niepewności decyzyjne rolników. Barnes dowodzi, że w tym kontekście płatności nie stanowią dźwigni przemian strukturalnych, czyli, przykładowo, nie są jedynym czynnikiem decydującym o wyborze zawodu rolnika.

Petrick i Zier [2012, s. 671] stawiają tezę, że: „zatrudnienie w rolnictwie stanowi dylemat dla decydentów w Europie”, gdyż w dyskusji dotyczącej legitymizacji budżetowania sektora rolnego z funduszy podatników UE przewija się wielokrotnie stwierdzenie o potrzebie ochrony zatrudnienia w tym sektorze, np. w celu zapewnienia usług środowiskowych oraz równoważenia jakości życia na obszarach miast i wsi. Według ewaluatorów konsekwencje WPR dla rynku pracy są niejako ubocznym efektem udzielanego wsparcia (czy to w postaci dopłat bezpośrednich, czy to w postaci działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich) i dyskusyjne jest, czy środki polityczne są zdolne w trwały sposób odwrócić tendencję malejącego zatrudnienia w sektorze rolnym.

Potrzebę lepszego zrozumienia dynamiki rolniczego rynku pracy w odniesieniu do ww. założeń strategicznych polityki zgłasza także zespół Driesa [2012], który analizował wpływ instrumentów WPR na alokację (ubytek i kreację nowych) miejsc pracy. Autorzy podkreślają istnienie różnic między krajami członkowskimi we wpływie instrumentów polityki rolnej na rynek pracy – wskazując jako przyczynę tego zjawiska m.in. różnice w strukturze wielkości i typu produkcyjnego gospodarstw, a także w popularności substytucji pracy najemnej pracą członków rodziny. Oceny wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na zatrudnienie w rolnictwie podjął się również zespół Dupraza [2015] według którego płatności obszarowe pośrednio przyczyniają się do redukcji zatrudnienia w rolnictwie, natomiast płatności rolnośrodowiskowe, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i subsydia inwestycyjne wpływają na zatrzymanie zasobów pracy na wsi. Petrick [2012] dokonując analiz ekonometrycznych danych dla Niemiec Wschodnich wnioskuje, iż środki na rozwój obszarów wiejskich, transfery ONW, płatności bezpośrednie i rolnośrodowiskowe nie miały wpływu na poziom zatrudnienia w sektorze. Natomiast tworzenie nowych miejsc pracy w wyniku oddziaływania WPR było możliwe jedynie w następstwie dotacji kapitałowych (komplementarność czynników kapitału i pracy), które w dłuższej perspektywie skutkowały równoważeniem popytu na pracę. Autor pogłębiając badany wątek wskazywał również na korelację wzrostu płac w sektorze pozarolniczym z poziomem zatrudnienia w rolnictwie.

Kolejnym aspektem poruszonym w analizach efektów WPR jest kwestia przemian struktury użytkowania gruntów. Bartolini i Viaggi [2013] dokonali próby oceny dwóch scenariuszy zmian wielkości gospodarstw rolnych w wa-

runkach funkcjonowania wsparcia w ramach WPR oraz likwidacji wszystkich płatności. Ich wyniki potwierdziły, że poziom płatności wpływa na zmiany popytu na ziemię. Również polscy badacze [Czyżewski et al. 2011] wskazują wpływ reform WPR na zakłócenie procesu kształtowania struktury agrarnej – w tym rolę działań rolnośrodowiskowych i modulacji jako instrumentów ograniczających tendencję do powiększania zasobów ziemi rolniczej w gospodarstwach. Fragoso wraz z zespołem [2011] dokonał próby oceny wpływu kierunku reform WPR na sytuację regionów śródziemnomorskich (tj. rynku ziemi, pracy i kapitału, a także poziomu dochodowości gospodarstw). Wyniki badań modelowych wykazały, że zmiana narzędzi WPR po 2000 r. negatywnie wpłynęła na sytuację dochodową rolników w tym regionie, czego spodziewanym następstwem miało być ograniczenie produkcji zbóż i roślin oleistych na tych obszarach oraz zwiększenie zainteresowania poszukiwaniem alternatywnych źródeł dochodu (np. prowadzeniem działalności pozarolniczej).

W publikacjach naukowych prezentujących wyniki badań po 2007 r. odnajdujemy próby odniesienia się do konsekwencji reformy luksemburskiej oraz wyników przeglądu Health Check. Część naukowców podjęła rozważania dotyczące zgodności WPR z zasadą pomocniczości [Gelauff et al. 2008]. Równie interesujący wydaje się temat modulacji dopłat – tj stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich i zwiększania wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Według Gelauffa modulacja stanowi instrument problematyczny, bo stały związek redukcji płatności bezpośrednich ze zwiększeniem funduszy na rozwój obszarów wiejskich jest sztuczny – zatem mechanizm modulacji powinien być zmodyfikowany, tak aby dofinansowanie odzwierciedlało faktyczne potrzeby rozwoju obszarów wiejskich, a nie służyło ukryciu kompromisów negocjacyjnych.

W innej pracy poświęconej ocenie polityki ROW podkreślono, że skuteczny rozwój obszarów wiejskich wymaga przejrzystych szczegółowych celów oraz zdefiniowanych wskaźników pomiaru sukcesu (np. danych o zmianach w populacji i strukturze ludności wiejskiej) [Midmore et al. 2010, s. 29]. W raporcie przygotowanym we współpracy instytutów LEI Wageningen i IEEP London [LEI... 2009, s. X], na podstawie analizy dwóch scenariuszy (5% i 13% stawki modulacji) stwierdzono, że proces modulacji ma w krótkim okresie nieistotny wpływ na wielkość rolniczej produkcji towarowej oraz rentowność gospodarstw, zaś oddziałuje negatywnie na poziom dochodów rolników. W długim okresie natomiast skierowanie środków do II filara WPR przyczynia się do poprawy produktywności i konkurencyjności, a także poprawia transfer środków do mniejszych gospodarstw.

Ciekawy przegląd opinii ekspertów międzynarodowych odnośnie reform WPR zawierają materiały z konferencji naukowej, która miała miejsce 24 paź-

dziennika 2008 r. w IRWiR PAN w Warszawie. Tans [2009] w swoim wystąpieniu powołując się na analizy Instytutu LEI poparł pełne oddzielenie płatności od produkcji, ale z zastrzeżeniem konieczności stosowania okresów przejściowych dla wybranych sektorów (np. premii ubojowych, siemienia lnianego), tak aby nie zaburzyć konkurencyjnej pozycji holenderskich producentów względem innych państw członkowskich. W prezentacji stanowiska rządu holenderskiego wskazano także pogląd dotyczący niskiej efektywności kosztowej wprowadzenia dolnego limitu wsparcia dochodów. Wiuff [2009], bazując na analizach zleconych przez rząd duński, wskazywał na skutki zniesienia płatności bezpośrednich w kontekście kapitalizacji subsydiów rolniczych (w tym wyceny gospodarstwa) i konieczność stopniowego uregulowania cen gruntów rolniczych. Kompendium opinii ekspertów i naukowców państw członkowskich dotyczących Health Check zawiera również cykl publikacji UKIE z 2008 r. Przytoczona w tym opracowaniu [UKIE 2008b s. 40-41, 135-136, 170-171, 221-225] opinia włoskiego środowiska naukowego dotyczy potrzeby regionalizacji płatności na hektar, uproszczenia zasady wzajemnej zgodności oraz realizację działań klimatyczno-wodnych (z zastrzeżeniem, że postulaty te wywołują sprzeciw włoskich środowisk branżowych, które opowiadały się za utrzymaniem istniejących instrumentów wsparcia). Grono specjalistów francuskich zgłaszało postulaty: wzmocnienia preferencji wspólnotowej, stabilizacji rynków i nietykalności budżetu WPR oraz wspierania zrównoważonego rozwoju. Eksperti czescy podkreślali dualizm gospodarstw rolnych (małych/rodzinnych i wielkich producentów rolnych), który jest powodem różnic w oczekiwaniach względem kształtu polityki rolnej oraz akcentowali, że na ocenę instrumentów politycznych wpływa udział sektora rolnego w PKB oraz struktura agrarna w danym państwie. Na jeszcze większe obawy względem skutków propozycji regionalnego systemu redystrybucji płatności zwracali uwagę analitycy hiszpańscy sygnalizujący komplikacje wynikające ze zbyt dużego zróżnicowania sektorowego i terytorialnego w ich kraju – w tym na istnienie regionów autonomicznych.

Jednym z najbardziej newralgicznych punktów Health Check była likwidacja kwot mlecznych. Środowiska włoskie [UKIE 2008b, s. 41] postulowały progresywny wzrost kwot oraz wprowadzenie możliwości transferu kwot pomiędzy krajami. Eksperti francuscy [UKIE 2008b, s. 125-126] wskazywali, że „nieograniczona możliwość transferowania kwot poprzez ich wymianę na zasadach handlowych już ułatwia wzrost konkurencyjności branży mleczarskiej” oraz opowiadali się za okresem przejściowym, który pozwoliłby na zróżnicowanie zasad transferowania kwot pomiędzy regionami nizinnymi i górskimi w celu zapobiegnięcia problemom ekologicznym związanym z nadmierną koncentracją stad. Chatellier [2011], oceniając w 2011 r. system kwot mlecznych, bazując na

obserwacjach francuskich, podkreślił, że poza WPR na rozwój sektora mleczarskiego we Francji oddziaływały takie czynniki, jak innowacje w nauce, ulepszenia technologiczne, społeczny nacisk na bezpieczeństwo żywności i troskę o środowisko, czy sytuacja na rynkach międzynarodowych. Autor zaznaczył, że ceny produktów finalnych dla konsumentów wynikają z poziomu cen na rynkach międzynarodowych, nie stanowią zaś wyniku oddziaływania instrumentów WPR. Natomiast w odczuciu hodowców i przetwórców stabilizatorem poziomu cen skupu mleka (pomimo malejącego wsparcia refundacji wywozowych masła i mleka w proszku) pozostaje interwencja publiczna. Badacz wskazał również na toczący się od prawie kilkunastu lat proces przygotowywania hodowców i przetwórców do wygaszenia kwot mlecznych w 2015 r., który w ich odczuciu wpływa na podwyższenie podaży surowca. Analizy różnych scenariuszy zmian kwot mlecznych i ich rynkowych skutków podjęli się także Bouamra-Mechemache i zespół [2008]. Ekonomiczne skutki kwot mlecznych interesowały także analityków OECD [Vavra 2006; OECD 2004]. Vavra w swoich opracowaniach wskazuje na interakcje systemu kwot mlecznych z innymi instrumentami politycznego wsparcia (tj. wsparcia cen rynkowych, subsydiowania eksportu itp). Według jego obliczeń największymi beneficjentami liberalizacji rynku mleka są podatnicy i konsumenci, natomiast korzyści bądź straty producentów uzależnione są od kompilacji wielu czynników, takich jak sytuacja na rynkach państw ościennych, wsparcie cen surowców do produkcji, czy poziom wsparcia innych sektorów – np. wołowiny.

Na zasygnalizowanie w niniejszym przeglądzie zasługują także opracowania dotyczące środowiskowych efektów wsparcia obszarów wiejskich. Idea powiązania wsparcia udzielanego rolnikom w ramach WPR z kwestiami ochrony środowiska naturalnego wywołała szerokie zainteresowanie świata naukowego i odsłoniła wiele kwestii spornych. Wyzwaniem dla analityków jest m.in. dobór metod obrazujących wpływ środków rozwoju obszarów wiejskich na wartość przyrodniczą (czy oddziaływanie rolnictwa na bioróżnorodność). Takiej próby podejmuje się Desjeux wraz z zespołem [2015] i wskazuje na dodatkową trudność w ocenie, tj. przesunięcie efektów wsparcia w czasie (np. wykazuje wpływ działań rolnośrodowiskowych, wsparcia obszarów wiejskich udzielonego w latach 2000-2006 i na poziom wskaźników mierzonych 10 lat później). Burzliwą dyskusję naukowców wzbudziły również negocjacje dotyczące tzw. zazielenienia działań WPR w okresie po 2014 r. Dostyc krytyczny głos wyrazili K. Erjavec i E. Erjavec [2015, s. 60-61], wskazując, że chwytliwe społecznie slogany „zmian klimatycznych” i „ochrony środowiska” posłużyły decydom politycznym do ukrycia rzeczywistych celów dystrybucji budżetu rolnego UE. Również Bureau [2012], oceniając wniosek Komisji Europejskiej z 2011 r. doty-

czący propozycji reform WPR po 2013 r., stwierdził, że nie odniesiono się do najbardziej drażliwych kwestii (m.in. niepożądanych skutków płatności bezpośrednich), zaś w negocjacjach nad kształtem reformy bardziej ważyły drobne interesy krajowe (zwrot netto wkładu państwa członkowskiego), czy naciski lobby broniącego nieefektywnych praktyk WPR niż faktyczne zainteresowanie ukierunkowaniem budżetu unijnego na dobra publiczne. Równie krytycznie wypowiedział się Tangermann [2012], zauważając, że decydenci rolni nie uwzględniają niepokojącego nadmiernego zadłużenia rządów krajów członkowskich, lecz chronią przestarzałe podejście polityczne, starając się zachować możliwie jak największy poziom płatności (w tym płatności bezpośrednich). Nieco łagodniej propozycję reformy ocenił Matthews [2012], zauważając jednak, że propozycjom reform zabrakło środowiskowej wiarygodności.

Interesującą konstrukcję – kluczowych pięciu pytań ewaluacyjnych – przyjęło opracowanie Westhoek i współautorów [2015, s. 5-15] dotyczące efektywności i wydajności polityki rolnej w procesie dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo. Autorzy wskazując aktualny stan dostarczanych dóbr publicznych rozważali możliwy dalszy rozwój tego procesu, stan wyjściowego popytu na dostarczane dobra oraz koszty stymulowania ich podaży w przyszłości, by ostatecznie dokonać podsumowania efektywności instrumentów politycznych pobudzających dostarczenie dóbr publicznych. Rekomendacją wynikającą z opracowania jest konieczność rozszerzenia propagowania idei dóbr publicznych z poziomu unijnego na poziom regionalny, mająca kluczową rolę w poprawie efektywności udzielanego wsparcia.

Bańkowska i Król [2014] w ślad za raportem TGR3 [Baldock et al. 2010] wskazują na generowanie przez instrumenty WPR zarówno dóbr publicznych o charakterze społecznym, jak i środowiskowym, czego potwierdzeniem jest ranking najczęściej wybieranych przez państwa członkowskie instrumentów wsparcia oraz popularności kierunków inwestycji w infrastrukturę materialną finansowanych ze środków UE.

W ocenie Hasunda [2013, s. 223-233] optymalizacji dostarczania dóbr publicznych służy instrument płatności rolnośrodowiskowych, jednakże wskazanym byłoby jego większe powiązanie (w sensie kwoty udzielanych płatności) z osiaganiem zamierzonych wartości wskaźników. Taki zabieg obniżyłby koszty transakcyjne, zapewniłby wyższy poziom kontroli, a zarazem dynamiczne dostosowanie efektywności wsparcia. Również Baylis i współautorzy [2008] zwracają uwagę, że programy unijne przywiązują większą wagę do udzielania płatności za stosowanie wybranej praktyki niż do premiowania redukcji negatywnych kosztów środowiskowych, podczas gdy dana praktyka nie musi wprost owocować poprawą stanu środowiska. W tym sensie płatność nie jest uzależnio-

na od służby przyrodzie, a w ocenie badaczy wskazane byłoby zwiększenie nacisku na kreację instrumentarium umożliwiającego rozwiązywanie konkretnych problemów środowiskowych oraz stworzenie bazy mierzalnych dowodów skuteczności decyzji politycznych [Pacini et al. 2015]. Autorzy są jednak zgodni, że współzależność pozyskania dopłat z zasadami wzajemnej zgodności może stanowić istotny czynnik w drodze do zapewnienia skuteczności narzędzi WPR w aspekcie środowiskowym.

Innym przykładem środowiskowej oceny instrumentów WPR może być kwestia wsparcia rozwoju alternatywnych praktyk gospodarowania. W ocenie polskich autorów, w tym w dokumencie ewaluacyjnym finansowanym ze środków UE [Fundeko 2011], wskazuje się na rosnące zainteresowanie producentów rolnych ekologicznym i integrowanym systemem produkcji w następstwie dofinansowania z WPR w okresie 2004-2013. Wzrost zainteresowania integrowaną produkcją rolną (po 2005 r.) przy jednoczesnym spadku areału gospodarstw ekologicznych zauważyli również badacze greccy [Papadopoulus et al. 2015]. Offermann et al. [2009] zwracają jednak uwagę na uzależnienie zainteresowania praktykami rolnictwa ekologicznego od istnienia płatności bezpośrednich. Ich zespół podkreśla, że wsparcie w ramach WPR odgrywa istotną rolę w kreowaniu kondycji finansowej gospodarstw prowadzonych tym systemem i sugeruje konieczność monitorowania konsekwencji udzielanego finansowania dla rentowności produkcji ekologicznej. Moschitz [2009] zwraca uwagę na zróżnicowanie narzędzi wspierających rolników ekologicznych w różnych krajach członkowskich (w tym otoczenia administracyjnego i procedur ułatwiających współpracę/sięciowanie producentów ekologicznych). Także Haring et al. [2009] podkreślają wkład WPR w budowę trwałych sieci współpracy otoczenia instytucjonalnego produkcji ekologicznej (szczególnie potrzebę wypracowania sieci powiązań producentów z naukowcami i ich wspólnego oddziaływania na decydentów politycznych).

Przytoczone powyżej publikacje nie wyczerpują całego wachlarza tematu WPR poruszanego w badaniach naukowych, a sygnalizują jedynie, jak różnorodny jest kierunek podejmowanych analiz.

Oceniając efekty interwencji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, daje się zauważyć delikatną różnicę poglądów pomiędzy autorami z tzw. starej piętnastki (UE-15) a autorami z państw, które członkostwo uzyskały po 2004 r. Różnice te wynikają m.in. z rozbieżnych historycznie doświadczeń badaczy, ale także z różnic w dostępności i stosowaniu wybranych instrumentów WPR w poszczególnych państwach. Liczna grupa badaczy podkreśla regionalne zróżnicowanie poziomu intensyfikacji rolnictwa, dochodowości producentów rolnych oraz kwestii agrarnych, z jakim winna się mierzyć WPR. Autorzy z Europy Środko-

wo-Wschodniej wielokrotnie zaznaczają problem podziału unijnego budżetu i dysproporcji poziomu dopłat trafiających do rolników w nowych państwach członkowskich względem producentów rolnych z państw zachodnich, a także powołują się na asymetrię ewolucji sektorów rolnych w krajach obu regionów przed 1989 r. i wynikające z tego różnice w poziomie rozwoju sektora⁸. Obawy reprezentantów tych krajów dotyczą m.in. przeregulowań, które mogą zniekształcać decyzje produkcyjne [Ciutacu 2015], przy zaznaczeniu, że obwarowaniom tym historycznie nie byli poddani na wstępnym etapie działania WPR rolnicy z państw zachodnich. Również badacze starych państw członkowskich podkreślają różnice w tempie konwergencji sektora rolnego pomiędzy regionem UE-15 i nowymi państwami członkowskimi [Alexiadis et al. 2013]. Wyniki badań ekonometrycznych stanowią według badaczy podstawę do zalecenia większego ukierunkowania pomocy regionalnej (w tym środków WPR) do tych obszarów, w których tempo „nadganiania” poziomu rozwoju gospodarczego jest najwolniejsze. Autorzy rekomendują takie dopasowanie narzędzi WPR, aby wygenerować otoczenie gospodarcze sprzyjające wdrożeniu nowych technologii i innowacji w rolnictwie [Westhoek et al. 2012]. W odczuciu zespołu Alexiadisa [2013] ważnym krokiem byłaby zmiana systemu zarządzania środkami WPR, tak aby polityka dotychczas zarządzana z poziomu krajowego i unijnego stała się rzeczywistym elementem decyzji lokalnej i regionalnej. Sceptycy tego rozwiązania wskazują jednakże, że mnogość jednostek organizacyjnych samorządów terytorialnych (poniżej poziomu regionu) mogłaby stanowić jedną z podstawowych barier skuteczności administrowania wspólnotowymi środkami finansowymi na poziomie lokalnym.

Ocena efektów Wspólnej Polityki Rolnej – perspektywa polska

Polska jest relatywnie „młodym” aktorem na arenach UE, niemniej jednak dekadę od momentu akcesji do UE stara się aktywnie uczestniczyć w dyskusji nad kształtem i efektami Wspólnej Polityki Rolnej. Analiza polskich opracowań dotyczących efektów wsparcia sektora rolnego i obszarów wiejskich finansowanego z budżetu Unii wskazuje głównie na opracowania dotyczące absorpcji dostępnych środków i sprawności aparatu instytucjonalnego. Wykazuje się w nich

⁸ Dla przykładu, Kowalski stwierdza: „Rozważania o modelu polskiego rolnictwa nie mogą abstrahować od faktu jego zapóźnienia w stosunku do krajów UE, które przejawia się w ponad 3-krotnie wyższym zatrudnieniu w rolnictwie i kilkakrotnie niższym uzbrojeniu pracy, w konsekwencji czego mamy 1,5 raza niższą wydajność ziemi i około 5-krotnie niższą wydajność pracy w stosunku do średniej unijnej”; A. Kowalski, 2009, *Czynniki wpływające na kierunki rozwoju rolnictwa w zmieniającym się świecie*, [w:] *Przyszłość sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich*, pod red. A. Harasim, I Kongres Nauk Rolniczych Nauka – Praktyce, Puławy, s. 18.

m.in. związek uwarunkowań przyrodniczych, demograficznych, ekonomicznych oraz zaszczości historycznych z poziomem zainteresowania potencjalnych beneficjentów środkami oraz na preferencje i wybór działań. Drygas [2012] podejmuje się oceny sprawności wdrożenia PROW 2004-2006 pod kątem wykorzystania dostępnych środków, terminowości naborów i rozpatrywania wniosków, zidentyfikowanego poziomu nieprawidłowości oraz porównania zakładanych i osiągniętych efektów rzeczowych. Henisz-Matuszczak [2007] poddaje pogłębionej analizie zainteresowanie działaniem rolnośrodowiskowym PROW 2004-2006 (ilość złożonych wniosków, kwotę wsparcia na gospodarstwo, powierzchnie UR objętych wsparciem). Duczkowska-Małysz et al. [2008, s. 157] dokonują ostrożnej krytyki wydatkowania środków w latach 2004-2006, wskazując, że była możliwość bardziej optymalnego ich skonsumowania, równocześnie zastrzegają, iż nie oznacza to ich zmarnowania. Judzińska i Łopaciuk [2012] jako jeden z efektów WPR wskazują (na podstawie analizy danych GUS i FADN) wzrost poziomu dochodów rolnictwa i podkreślają zależność efektów od rozmiaru gospodarstwa. Jako drugi (po wielkości użytkowanego areалу) czynnik różnicujący efekty WPR wskazują zależność od regionu, jego warunków historycznych i klimatyczno-glebowych oraz istniejącej struktury agrarnej, które uwarunkowały „kompozycję beneficjentów” wsparcia. Autorzy stawiają również pytanie o efektywność i zasadność wspierania gospodarstw najmniejszych, nie wykazujących reakcji ani na udzielane wsparcie, ani na zmiany makrootoczenia i wysuwają tezę, iż WPR w odniesieniu do polskiej wsi pełni funkcję socjalną. Nieco łagodniej efekty WPR ocenia Chmurzyńska [2011] wskazując na długotrwałość i powolność procesów uruchomionych w wyniku skierowania wsparcia na obszary wiejskie i upatrując odłożenia w czasie pozytywnych przemian. Wigier [2011, s. 54-55] jako korzystne efekty inwestycji sfinansowanych w ramach WPR w przemyśle spożywczych wskazuje poprawę konkurencyjności, dostosowanie do wymogów sanitarno-weterynaryjnych i zwiększenie możliwości eksportowych, a także wzrost dbałości o ochronę środowiska wśród beneficjentów wsparcia. Zaznacza jednak, że: „pomoc publiczna nie zapewnia równości i sprawiedliwości społecznej”, czego dowodem jest dysparytet inwestycji realizowanych w miastach i na obszarach wiejskich. Szumski [2007] wskazuje uzasadnienie do oceny efektów WPR dla rolnictwa i przetwórstwa żywnościowego przez pryzmat przemian sektorów mleczarstwa i przetwórstwa mięsnego, sugerując, że analiza skutków w tych dwóch sektorach może być uogólniona na cały sektor rolno-spożywczy.

Zawalińska [2009, s. 115 i 237-240] z użyciem regionalnego modelu równowagi ogólnej (RegPOL) stara się odpowiedzieć na pytanie, czy słusznym z punktu widzenia państwa członkowskiego jest wybór działań o dużej absorp-

cji, lecz mniej efektywnych, czy też korzystniejsze jest ukierunkowanie wsparcia na działania wysoce efektywne, lecz o mniejszej absorpcji środków. W wyniku analizy wachlarza działań ROW dostępnych w Polsce w programach z lat 2004-2013 stwierdza, że: „na poziomie krajowym proporcje pomiędzy wsparciem profektywnościowym a prorównościowym są porównywalne”. Jednocześnie autorka wnioskuje, by planując kolejne wsparcie obszarów wiejskich odstąpić od praktyki dużej liczby działań tak, aby ukierunkować pomoc publiczną na działaniach najbardziej efektywnych. Służyć temu (poza redukcją liczby działań) mają zmiany zasad dostępności poszczególnych instrumentów, zmiana formy przyznawanych środków (np. zastępowanie transferów bezpośrednich subsydiami inwestycyjnymi) oraz zwiększanie przejrzystości procesu alokacji. Rezultaty przeprowadzonego przez autorkę modelowania wykazały również, iż województwa „Przeważająco wiejskie – Przeważająco rolnicze” bardziej odczuły wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy [Zawalińska 2010b, str.12]. Jędrzejczyk [2008] wskazuje, że skuteczność aplikowanych środków powiązana jest z potencjałem administracyjnym danego obszaru i w przesunięciu środków EFROW do WPR upatruje osłabienia funkcji samorządów i podmiotów lokalnych w programowaniu rozwoju, naruszenia zasad równości szans i obniżenia komplementarności celów oraz działań polityk unijnych. Autorka ubolewa również nad aktywnością wdrożeniową instytucji powiatowych i gminnych, które w deklaracjach ukierunkowują swoje lokalne plany na wzrost zatrudnienia, a w rzeczywistości najczęściej sprowadzają swoją działalność inwestycyjną (w infrastrukturę techniczno-ekonomiczną) tylko do poprawy jakości sieci drogowej. Kłodziński [2007] oceniając pierwsze lata funkcjonowania WPR w Polsce dostrzegł, że polskie podejście charakteryzuje zbyt duże zorientowanie na rozwój rolnictwa (planowany w sposób scentralizowany) przy zbyt małym zaufaniu do lokalnych społeczności i ich propozycji rozwojowych. Jako usprawiedliwienie zorientowania w Polsce instrumentów WPR na wsparcie sektora rolnego eksperci FAPA [Bajek et al. 2007] wskazywali istotną rolę rolnictwa w gospodarce wybranych regionów, gdzie sektor ten pozostając główną gałęzią gospodarki wpływa na poziom rozwoju i standard życia mieszkańców. Błąd i Klepacka [2006] w swojej ocenie uczuwały na konieczność rozgraniczenia działań możliwych do sfinansowania ze środków unijnych, a które winny leżeć w gestii środków krajowych. Na poparcie swojej tezy wskazywały na potrzebę wprowadzenia krajowej regulacji dotyczącej kwestii kształtowania i ochrony krajobrazu wiejskiego. Klepacka-Kołodziejaska [2008] sygnalizowała także potrzebę pogłębionych badań nad skutkami wsparcia skierowanego do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), które w jej ocenie mogło przyczyniać się do polaryzacji gospodarstw w Polsce

oraz miało w praktyce znikomy wpływ na decyzje rolników o kontynuowaniu działalności rolniczej. W ocenie autorki instrument ONW charakteryzuje zbyt mała precyzyjność i zbytnia rozległość celów, aby efektywnie realizować ochronę krajobrazu wiejskiego, a dodatkowo w realiach państw o przewadze małych gospodarstw udzielana pomoc „rozmywa” się na zbyt wielu beneficjentów, nie przyczyniając do utrzymania żywotności gospodarstw. Cechuje ją ponadto mniejsza skuteczność niż ewentualnego zastosowania instrumentów polityki społecznej. Giejbowicz i Bańkowska [2014, s. 72-73] jako pozytywny skutek Wspólnej Polityki Rolnej wskazują zwiększenie dbałości rolników o środowisko, wynikające z jednej strony z wymogów spełniania zasady wzajemnej zgodności i powiązanych z tym konieczności inwestycji w gospodarstwach służących ochronie gleb i wód, a z drugiej, z towarzyszącej temu procesowi kampanii edukacyjno-szkoleniowej zwiększającej świadomość ekologiczną mieszkańców wsi.

Oddzielnym obszarem badań opiniujących Wspólną Politykę Rolną jest jej kształt po 2014 roku oraz spodziewane skutki reformy. Figiel i Hamulczuk [2013, s. 66], analizując zmienność cen surowców rolnych i produktów spożywczych, przewidują, iż wprowadzona reforma może przyczynić się do złagodzenia negatywnych skutków zmienności cen rolnych, lecz nie do jej całkowitego zredukowania. Rekomendują natomiast zwiększenie przejrzystości rynku oraz ustanowienie siatek bezpieczeństwa i wdrożenie strategii zarządzania ryzykiem jako niezbędnych działań do złagodzenia skutków badanej zmienności. Czyżewski i Stępień [2015, s. 245-246] odnosząc się do uzależnienia 30% płatności od spełnienia wymogów środowiskowych, sygnalizują, że wprowadzanie kolejnych restrykcji zmniejsza konkurencyjność unijnych rolników względem producentów spoza UE oraz powiela cele dotychczas stawiane II filarowi. Autorzy obawiają się także „ograniczenia ważnych inwestycji związanych z modernizacją wsi, konkurencyjnością gospodarstw rolnych czy przedsiębiorczością na obszarach wiejskich” w wyniku zmniejszenia środków pieniężnych skierowanych do II filara. Zawalińska [2008, s. 88] ocenia, że przemodelowania wymagają te działania, które do tej pory przyjmowały postać bezpośrednich transferów

dochodowych (np. „młody rolnik”), gdyż wraz z subsydiami obszarowymi okazały się „mało efektywną formą wsparcia”. Zastąpienie ich subsydiami inwestycyjnymi, w przekonaniu autorki, zaowocowałoby wzrostem gospodarczym, wyższym zatrudnieniem, mniejszą inflacją i poprawą w bilansie handlowym.

W perspektywie do i po 2020 r. zaznacza się potrzebę dalszej modernizacji i restrukturyzacji gospodarstw rolnych oraz równoczesne dynamizowanie pozarolniczych funkcji wsi i rolnictwa [Wasilewski 2012]. Jednocześnie stawia-

ne jest pytanie o budżet WPR i jego legitymizację. W trend tych rozważań wpisuje się Wilkin [2008, s. 31] wskazując, że to: „skala środków, wieloletnie planowanie i budżetowanie oraz konieczność kompleksowości i efektywności wydatkowania skłaniają do zastanowienia, czemu to wszystko ma służyć w dłuższej perspektywie”. Guba [2010] podkreśla, iż jest to dylemat pozorny, ponieważ WPR przestaje być polityką sektorową, realizując coraz szersze cele, i sugeruje potrzebę zmiany punktu odniesienia udziału budżetu przeznaczanego na politykę rolną – tj. podkreślenia, iż pomimo że budżet WPR stanowił znaczną część budżetu unijnego, to w rachunku całkowitych wydatków publicznych UE wynosił zaledwie ok. 1%. Eksperci SAEPR/FAPA [Chlebicka et al. 2009] jako powód negatywnego odbioru Wspólnej Polityki Rolnej przez obywateli UE wskazali brak priorytetyzacji nakładających się celów i (w niektórych przypadkach) ich wzajemną sprzeczność. Wszystko to, przy braku zarysowanej daty finalizacji zadań, powoduje niezrozumienie zasadności WPR przez społeczeństwo, rodzenie się przekonania o dezaktualizacji potrzeb wsparcia oraz wrażenie „studni bez dna”. Wilkin [2011] powodów sprzeczności celów i kształtu WPR doszukuje się w doświadczeniach z procesów rozwoju europejskiego rolnictwa (różnych dla wschodu i zachodu UE), a także w rozbieżnych potrzebach krajów członkowskich oraz różnych interesariuszy (grup producentów i organizacji rolniczych, organizacji pozarządowych itp.). Również Czyżewski et al. [2012] zgadzają się co do kluczowej roli dokładnego określenia celów i docelowej grupy beneficjentów w podnoszeniu efektywności i skuteczności instrumentów WPR, podkreślając konieczność wybrania kluczowych działań. Potwierdza tę tezę Drygas [2008], wykazując, że oceny przydatności instrumentów WPR można dokonywać tylko z perspektywy jasno zdefiniowanej wizji celów i priorytetów krajowych w oparciu o rozeznanie aktualnego stanu sektora, doświadczenia efektywności interwencji publicznej w latach przeszłych, oraz przy świadomości globalnych wyzwań.

Podsumowując oceny polskiego środowiska eksperckiego na temat WPR, wracamy do jednego z czterech kluczowych pytań procesu ewaluacyjnego, przytoczonych na początku niniejszego rozdziału. Tylko znając odpowiedź na pytanie „co?”, możemy ocenić instrumenty polityki rolnej pod obranymi kryteriami.

1.5. Podsumowanie

Przedstawione powyżej metodologiczne podstawy oceny polityki prowadzonej przez państwo pozwalają nam zidentyfikować wszelkie niezbędne elementy takiego procesu ewaluacji, który byłby idealnym weryfikatorem wszelkich działań finansowanych ze środków publicznych. Niestety, praktyka działań ewaluacyjnych – zawarta w drugim fragmencie rozdziału – uświadamia nam, że droga do takich idealnych rozwiązań jest bardzo długa.

Najważniejszym czynnikiem, który w znaczący sposób ogranicza możliwości skutecznej ewaluacji jest dostępność danych. Podobnie jak rzecz się ma w przypadku całej nauki ekonomicznej, złożoność zachodzących w praktyce procesów gospodarczych praktycznie uniemożliwia przeprowadzanie tego typu eksperymentów, z jakimi mamy do czynienia w przypadku fizyki czy chemii. Jedno z najczęściej przyjmowanych założeń wielu praw ekonomii, czyli *ceteris paribus* (oznaczający w dosłownym tłumaczeniu z łaciny „inne takie samo”), nie jest w praktyce możliwe do osiągnięcia tak przy weryfikowaniu praw ekonomii, jak i przy ocenie wszelkiego rodzaju instrumentów polityki prowadzonej przez państwo. Uzyskanie dostępu do informacji, które mogłyby w satysfakcjonujący sposób odizolować zmiany w gospodarce będące wynikiem interwencji państwa, od tych, które są wynikiem pozostałych procesów zachodzących w gospodarce, musiałoby być niezwykle czasochłonne i kosztowne.⁹ Stąd w przypadku każdej ewaluacji oceniający muszą iść na kompromis i stosować środki oceny, będące w istocie tylko przybliżeniem rozwiązań modelowych.

Wydaje się, że to właśnie brak dostępu do danych, które mogłyby umożliwić przeprowadzenie procesu ewaluacji w zgodzie z wszelkimi wymogami, jest jedną z głównych przyczyn, leżących u podstaw, z jednej strony, dalekich od ideału mierników oceny zastosowanych przez Unię Europejską do oceny działań przez nią prowadzonych, z drugiej krytycznej oceny szeregu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Czyli wszystkiego tego, o czym mowa jest w drugiej części niniejszego rozdziału, w którym podjęte zostało zagadnienie oceny obecnie wdrożonych lub planowanych działań w ramach unijnej polityki rolnej.

⁹ Istnieją metody, których celem jest odseparowanie zmian będących wynikiem interwencji państwa od pozostałych. Jedną z nich jest, przykładowo, ewaluacja oparta na sytuacji kontrfaktycznej; Komisja Europejska, 2012, *Projektowanie i zlecanie ewaluacji wpływu opartych na sytuacji kontrfaktycznej. Praktyczne wytyczne dla Instytucji Zarządzających EFS*; dostęp: 20.11.2015; https://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/Przewodnik_KE_po_metodach_kontrfaktycznych_PL.pdf. Kwestią otwartą, pozostaje ich skuteczność.

2. Ocena interwencji na rynkach rolnych

Przez pierwsze dekady po ustanowieniu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) interwencja na rynkach rolnych była kluczowym elementem polityki wobec sektora rolnego UE. Stanowiła ona, zdaniem decydentów, najpewniejszy instrument mogący doprowadzić do realizacji ambitnych celów zawartych w Traktacie Rzymskim. Interwencja, której najważniejszymi elementami było ustanowienie cen administracyjnych na najważniejsze produkty rolne i ingerencja w wymianę handlową z krajami spoza Wspólnoty Europejskiej, w ciągu kolejnych lat doprowadziła do realizacji szeregu z celów stawianych przed polityką rolną, takich jak zwiększenie wydajności rolnictwa czy zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw.

Długotrwałe zniekształcanie sygnałów rynkowych doprowadziło z czasem do strukturalnej nierównowagi pomiędzy popytem a podażą, czego konsekwencją były rosnące koszty polityki rolnej. Pomimo oporu środowiska rolniczego koniecznością stała się redukcja siły administracyjnego oddziaływania na rynki rolne. Wraz z kolejnymi reformami polityki wobec wsi i rolnictwa instrumenty interwencji rynkowej traciły na znaczeniu. Polityka interwencji na rynkach rolnych stanowi obecnie zaledwie margines całości działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Malejące znaczenie tej części polityki rolnej UE sprawia, że zagadnienie unijnej polityki wobec rynków rolnych cieszy się znacząco mniejszym zainteresowaniem ekonomistów rolnych, niż na to zasługuje. Omawiając jednak sprawy Wspólnej Polityki Rolnej nie wolno zapominać o oddziaływaniu państwa na rynki rolne, dlatego niniejszy rozdział poświęcony został nie za często w ostatnich latach poruszanej tematyce oceny polityki UE wobec wybranych rynków rolnych.

2.1. Cele interwencji na rynkach rolnych

Spojrzenie na Wspólną Politykę Rolną przez pryzmat celów przed nią stawianych, które zapisane są w Traktatach Rzymskich, sugerowałoby, że instrumenty interwencji rynkowej powinny być kluczowymi w instrumentarium unijnej polityki rolnej. Artykuł 39 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą wymienia 5 celów Wspólnej Polityki Rolnej, które zostały wymienione w rozdziale 1.3. na stronie 18. Z punktu widzenia poruszanych w tej części pracy zagadnień za najważniejszy uznać należy trzeci z wymienionych celów, który mówi o stabilizacji rynków.

Należy pamiętać, że lista celów wymienionych w Traktatach Rzymskich odnosi się do celów definiowanych w II połowie lat 50, a aktualnie lista priority-

tetów unijnej polityki rolnej jest znacznie szersza. Szczególnie silnie podkreślone w ostatnich latach są cele rolnośrodowiskowe, czy te, związane z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich. Niemniej wciąż formalnie w traktatach założycielskich UE widnieje przedstawiona powyżej niezaktualizowana lista celów polityki rolnej.

Pomimo znacznej rozbieżności pomiędzy współczesną praktyką a pierwotnymi celami polityki rolnej przywołanie listy zawartej w Traktacie Rzymskim jest o tyle istotne, że w swych początkach Wspólna Polityka Rolna składała się w istocie wyłącznie z instrumentów interwencji rynkowej. Problem braku samowystarczalności żywnościowej Wspólnot Europejskich przy braku stabilizacji geopolitycznej wymagał podjęcia radykalnych działań. Należało do nich utworzenie wspólnej organizacji rynków rolnych, w ramach której ustalono minimalne ceny gwarantowane na wybrane produkty rolne. Wdrożono też protekcję handlową poprzez ustalenie ceł, kontyngentów i regulacji typu administracyjnego. Jak zauważają Kiryluk-Dryjska oraz Baer-Nawrocka [2014, s. 40], konieczność uporania się z niską produktywnością rolnictwa i niedoborem podaży żywności sprawiła, że początkowo nie realizowano polityk strukturalnych.

Pierwsze instrumenty rolnej polityki strukturalnej zaimplementowano w ramach WPR pod koniec lat 60 XX w. Wiele istotnych celów polityki strukturalnej, takich jak ograniczenie zatrudnienia w rolnictwie czy zmniejszenie ogólnej powierzchni użytków rolnych w UE znalazło się w ostatecznie niezrealizowanym Planie Mansholta¹⁰, który został opracowany w 1969 roku. Choć nie wdrożona, reforma ta zapowiadała kierunek przyszłych zmian we WPR, polegających na stopniowym ograniczaniu roli instrumentów regulacji rynkowej.

Pierwsze symptomy problemów związanych z nadprodukcją żywności wewnątrz Wspólnot Europejskich i wzrostem kosztów związanych z polityką rolną stały się widoczne już w latach 70., niemniej ich skala drastycznie wzrosła w latach 80. Brak konsensusu co do skali i kształtu kompleksowej reformy owocował szeregiem drobnych reform mających na celu ograniczenie powstawania kłopotliwych nadwyżek produkcji [Rowiński 2004]. Wciąż jednak polityka interwencji rynkowej opierająca się na administracyjnym wyznaczaniu wspólnych dla całej Wspólnoty cen produktów rolnych pozostawała podstawowym składnikiem WPR. Jedynie skrobia i alkohol nie były objęte organizacją wspólnego rynku [Krzyżanowski 2015]. Ten stan rzeczy zmienił się wraz z wprowadzonymi w maju 1992 roku zmianami, których całość zwana jest reformą MacSharry'ego. Jej wdrożenie było wymuszone nie tylko narastającymi kosztami prowa-

¹⁰ Szerzej o Planie Mansholta pisze między innymi; M. Wigier, 1995, *Od Mansholta do MacSharry'ego*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 2-3.

dzenia polityki rolnej w dotychczasowym kształcie¹¹, lecz również koniecznością przystosowania WPR do regulacji negocjowanych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT [Hill 2012].

Reforma MacSharry'ego wprowadziła radykalną zmianę nie tylko celów, ale i instrumentarium WPR¹². Przede wszystkim przeniesiono główny nacisk z produkcyjnych na ogólnospołeczne funkcje rolnictwa, a zamiast wzrostu produktywności rolnictwa za cel postawiono wzrost konkurencyjności [Kiryluk-Dryjska, Baer-Nawrocka 2014]. Poza znaczącym obniżeniem cen interwencyjnych (29% w przypadku cen zbóż) wprowadzono instrumenty mające na celu zmniejszenie wykorzystania czynników produkcji, takich jak ziemia (odłogowanie dla odpowiednio dużych producentów) czy praca (wcześniejsze emerytury). Spadek dochodów rolniczych wynikający z obniżenia cen obowiązujących na unijnych rynkach rolnych zrekomensowano wprowadzeniem dopłat bezpośrednich, nazywanych wówczas płatnościami wyrównawczymi lub kompensacyjnymi. Wraz z przeprowadzeniem reformy MacSharry'ego WPR rozpoczęła bezpośrednie wspieranie dochodów rolniczych, zamiast uprzednio stosowanej metody wspierania dochodów poprzez interwencje na rynkach rolnych [Krzyżanowski 2015]. Reforma ta wyznaczyła kierunek zmian w unijnej polityce rolnej na kolejne lata. Zdaniem Skrzypczyńskiej [2010, s. 81], decyzja o podjęciu tej reformy była jedną z najważniejszych w historii WPR. Jej wprowadzenie umożliwiło również zakończenie polityki ścisłego protekcjonizmu wobec wspólnotowych rynków rolnych i pozwoliło na zakończenie negocjacji rolnych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT [Skrzypczyńska 2010].

Kolejne reformy jeszcze mocniej ograniczały rolę instrumentów interwencji rynkowej w realizacji celów unijnej polityki rolnej. W wyniku obrad w roku 1997 na szczycie Rady Unii Europejskiej w Luksemburgu wydano zbiór przepisów i zaleceń, nazwany Agenda 2000, który stał się podstawą kolejnej dużej reformy WPR [Kiryluk-Dryjska, Baer-Nawrocka 2014]. W jej wyniku po raz kolejny przeprowadzono dostosowanie unijnych cen rolnych do poziomu notowanego na rynkach światowych¹³, wprowadzono wymóg przestrzegania warunków środowiskowych dla producentów otrzymujących pomoc

¹¹ Z uwagi na drastyczny wzrost wydatków ponoszonych przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej już w lutym 1988 r. zwołano specjalne „kryzysowe” posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone problemom rosnących kosztów polityki rolnej; B. Hill, 2012 *Understanding the Common Agricultural Policy*, Earthscan, Londyn.

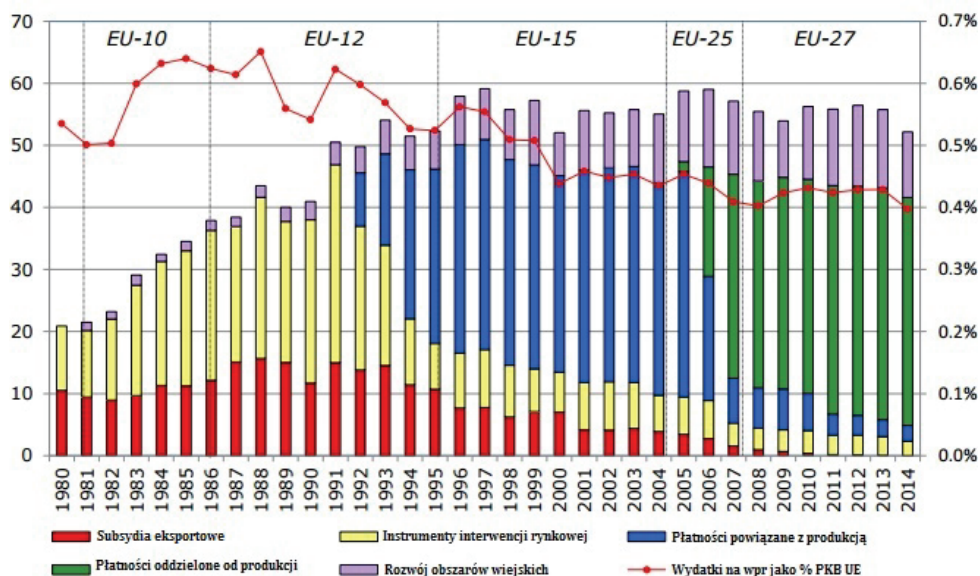
¹² Szczegółowo zmiany wprowadzane w ramach reformy MacSharry'ego opisuje między innymi: R. Ackrill, 2000: *The Common Agricultural Policy*, Sheffield Academic Press, Sheffield.

¹³ Polegało to między innymi na obniżeniu ceny interwencyjnej na zboża o 15% w ciągu dwóch lat czy ceny interwencyjnej na żywiec wołowy o 20% na przestrzeni 3 lat; J. Krzyżanowski, 2015, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.

z funduszy unijnych, a także wzmocniono działania na rzecz środowiska naturalnego i rozwoju obszarów wiejskich [Massot 2015]. W wyniku reformy wyodrębniono dwa odrębne filary unijnej polityki rolnej. I filar odpowiada za interwencję rynkową oraz dopłaty bezpośrednie, natomiast II filar – za politykę rozwoju obszarów wiejskich.

Również kolejne modyfikacje WPR zwiększały nacisk na politykę rolno-środowiskową oraz rozwoju obszarów wiejskich. Była to tak zwana reforma luksemburska z roku 2003 oraz będąca jej kontynuacją reforma z roku 2008, nazywana najczęściej Health Check. W ramach tej ostatniej przeprowadzono zmiany mające na celu takie uelastycznienie zasad interwencji publicznej i kontroli podaży, by nie ograniczały one zdolności rolników do reagowania na sygnały rynkowe. *De facto* oznaczało to dalsze ograniczenie roli instrumentów interwencji na rynkach rolnych. W szczególności dotyczy to rynków mleka i cukru, na których przez wiele lat interwencja rynkowa była szczególnie silna.

2.1. Wydatki ponoszone w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w cenach z 2011 r. w miliardach euro (skala lewa) i jako odsetek PKB UE (skala prawa)



Źródło: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf 10.09.2015].

Przedstawiona powyżej w wielkim skrócie ewolucja WPR wskazuje wyraźnie, że polityka wobec rynków rolnych przeszła przemianę od najważniejszego elementu unijnej polityki rolnej do dopełnienia polityki, której główne cele związane są z jakością wytwarzanych produktów, trwałym i zrównoważonym

rozwojem, spójnością gospodarczą, społeczną i terytorialną, czy ochroną środowiska naturalnego. Znajduje to odzwierciedlenie między innymi w zmianach kierunków wydatków ponoszonych w ramach WPR, co przedstawione zostało na rysunku 2.1. Można zaobserwować, że od czasów wdrożenia reformy MacSharry'ego w 1992 r. koszty interwencji na rynkach rolnych, a także wartość udzielonych subsydiów eksportowych uległa znacznemu obniżeniu i w ostatnich latach nie przekracza 4% całkowitych kosztów WPR. Miejsce tych form wsparcia sektora rolnego zajęły przede wszystkim płatności bezpośrednie, początkowo powiązane z produkcją, a w ostatnich latach coraz częściej oddzielone od produkcji. Na uwagę zasługuje również fakt, że pomimo utrzymywania się od roku 1993 całości wydatków na poziomie 50-60 miliardów euro, w ostatnich dwóch dekadach doszło do spadku tych wydatków wyrażonych jako procent PKB UE.

Pomimo stosunkowo niewielkiego znaczenia interwencji rynkowej, warto przyjrzeć się, jakie obecnie stawiane są cele przed tym elementem unijnej polityki rolnej i na ile są one realizowane. W identyfikacji celów wspólnej organizacji rynków rolnych pomocna jest lektura rozporządzeń regulujących oddziaływanie mechanizmów WPR na rynki rolne. Z uwagi na fakt, że podstawą oceny realizacji celów stawianych przed systemem wsparcia rynków rolnych w dalszej części pracy będą szeregi czasowe cen obejmujące przeważnie lata 2004-2013, najważniejszym dokumentem pozostaje rozporządzenie (WE) nr 1234/2007, Dz.U. L 299 z 16.11.2007, ustanawiające jedną wspólną organizację rynków rolnych (WORR). Przed wejściem w życie tego rozporządzenia współistniało 21 odrębnych WORR, określonych w odpowiednich rozporządzeniach podstawowych [Ragonnaud 2015]. Połączenie 21 WORR w jedną organizację nie wpłynęło jednak na zmiany celów. Było to bowiem przede wszystkim uproszczenie natury technicznej.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 16.11.2007 [Rozporządzenie 2007] zawiera długą, liczącą 111 pozycji, listę motywów. Wiele z nich odnosi się wprost do celów uzasadniających kształt WORR. Za najważniejszy z szeregu motywów z punktu widzenia określenia celów uznać należy motyw 10, który stanowi: **„Aby zapewnić stabilizację rynków oraz odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej**, opracowano zróżnicowany system wsparcia cenowego dla poszczególnych sektorów, wprowadzając jednocześnie systemy wsparcia bezpośredniego przy uwzględnieniu, z jednej strony, różnych potrzeb każdego z tych sektorów oraz, z drugiej strony, ich współzależności”. Równowaga na rynku oraz stabilizacja cen rynkowych jako cele prowadzonych działań wymienione są również w pozycji 19., 36. czy 43., poświęconej rynkowi mleka. Stabilizacja jako cel nadrzędny wymieniona została również w pozycji 16., dotyczącej po-

ziomu ustalenia cen interwencyjnych ryżu i cukru. W tej samej pozycji mowa jest o celu propagowania konsumpcji produktów sektora mleka i przetworów mlecznych oraz poprawy ich konkurencyjności. Pozycja 23. jako cel stosowania, w określonych przypadkach, specjalnych środków interwencyjnych w sektorze zbóż wymienia sprawne i skuteczne reagowanie na zagrożenia wynikające z zakłóceń rynku. Mamy tu więc ponownie do czynienia z celem stabilizacji rynku. Podobnie w pozycji 28. oraz 35. podkreślany jest cel utrzymania równowagi na rynku cukru. Pozycja 29. dotycząca rynków żywych roślin, wołowiny i cielęciny, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego, jaj oraz mięsa drobiowego stanowi zaś o możliwość przyjęcia szczególnych środków ułatwiających dostosowanie podaży do wymogów rynku, których celem jest stabilizacja rynków, oraz do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej. Cel stabilizacji rynkowej pojawia się jeszcze w wielu punktach dotyczących rozwiązań stosowanych na wybranych rynkach, takich jak: oliwek stołowych, oliwy z oliwek i bananów (punkt 50.); sera (60.), chmielu, tytoniu czy jedwabników (62.).

Stabilizacja rynku jest najczęściej przywoływanym celem, jednak nie jedynym. W motywach rozporządzenia wspomniano również o celach związanych z przejrzystością przepisów (pozycja 11.), wiarygodnością informacji rynkowej (14. i 20.), zagwarantowaniem producentom rolnym odpowiedniego poziomu życia (10., 24. i 29.), poprawą stanu środowiska naturalnego (37.), czy jakością produktów rolnych (50. i 51.). Niemniej lektura rozporządzenia wyraźnie daje do zrozumienia, że to właśnie stabilizacja rynku, zapobieganie zakłóceniom rynku i stabilizacja cen jest głównym celem interwencji rynkowej prowadzonej w ramach WPR. Jest to tym bardziej prawdziwe, że drugi najczęściej wymieniany cel – odpowiedni poziom życia producentów rolnych – jest w istocie realizowany przez system dopłat bezpośrednich, na co wskazują między innymi zapisy zawarte w tymże rozporządzeniu.

2.2. Stabilizacja rynków a preferencje producentów rolnych

Warto w tym miejscu zastanowić się, dlaczego stabilizacja rynku i cen stanowi od samego początku jeden z najważniejszych celów stawianych przed WPR. Z ekonomicznego punktu widzenia brak stabilizacji można rozumieć jako istnienie wysokiego prawdopodobieństwa uzyskania przez producentów rolnych wyników ekonomicznych odmiennych od pierwotnie planowanych. Rynek podlegający nieustannym zakłóceniom charakteryzuje się bowiem dużą zmiennością cen. Można więc stwierdzić, że producenci działający na rynku pozbawionym stabilizacji narażeni się na wysokie ryzyko rynkowe. Przy czym ryzyko to

rozumiane jest jako możliwość niepowodzenia lub osiągnięcia wyniku innego niż oczekiwany [Ekonomia od... 2007] lub prawdopodobieństwo niezyskania zamierzonych efektów [Kapusta 2012].

W literaturze tematu przyjmuje się, że działalność gospodarcza w rolnictwie cechuje się wysokim poziomem ryzyka [Wenner 2005; Hamulczuk, Rembisz 2008; Czynniki i możliwości... 2013]. Jest to związane ze specyficznymi warunkami prowadzenia produkcji. Wiąże się to z długością okresu pomiędzy momentem rozpoczęcia produkcji a chwilą jego dostarczenia na rynek. W tym czasie może dojść do wielu trudnych do przewidzenia zdarzeń, których efektem jest zmiana cen. Im ten okres dłuższy, tym ryzyko większe [Hardaker et al. 2004]¹⁴.

Choć wysoki poziom ryzyka intuicyjnie kojarzy się ze stanem niepożądanym, z punktu widzenia teorii ekonomii jest to sytuacja niekorzystna tylko w określonych warunkach. Ocena ryzyka wynika przede wszystkim z podejścia do ryzyka oraz z jego przewidywanego rozkładu.

Podejście do ryzyka jest miarą preferencji danego podmiotu względem funkcji wypłat charakteryzujących się różnym rozkładem prawdopodobieństwa wyników. Obecnie najczęściej przytaczaną, podręcznikową koncepcją opisującą podejmowanie decyzji w sytuacjach ryzykownych jest stworzona na bazie zasady maksymalizacji oczekiwanej użyteczności von Neumanna i Morgensterna, zasadą subiektywnej oczekiwanej użyteczności autorstwa Savage'a [Savage 1954]. Zgodnie z nią decydent nie potrafiący na ogół zdobyć informacji odnośnie faktycznego rozkładu prawdopodobieństwa maksymalizuje subiektywnie postrzeganą użyteczność. Funkcja odwzorowująca wartości pieniężne na skali użyteczności najczęściej nie jest funkcją liniową.

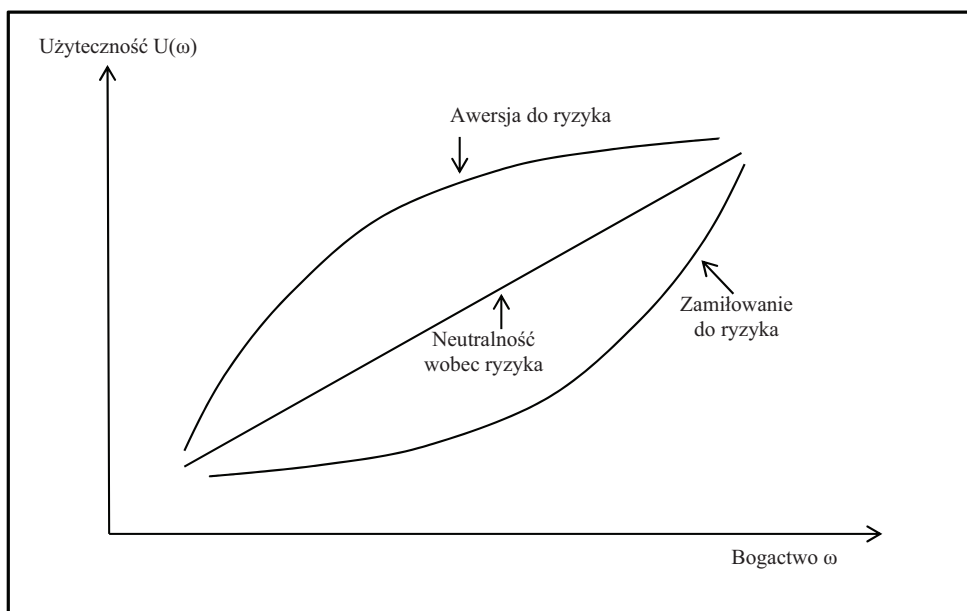
Pomimo krytyki założeń, jak i konsekwencji istnienia zasady maksymalizacji subiektywnej użyteczności¹⁵, jest ona, z uwagi na prostotę zastosowania, nadal uznawana za obowiązujące założenie metodologiczne w ekonomii. Jest też użyteczna przy wyjaśnianiu różnic w nastawieniu do ryzyka. Na rysunku 2.2. zaprezentowano przebieg funkcji użyteczności dla decydentów o różnych podejściach do ryzyka: wklęsła funkcja użyteczności cechuje podmioty z awersją do

¹⁴ Choć i dla tych typów działalności rolniczej, dla których cykl produkcyjny jest krótki, koszty przestawiania się na inny rodzaj produkcji mogą stanowić barierę nie do przejścia.

¹⁵ Jako pierwszy niemożność wy tłumaczenia obserwowanych w rzeczywistości zachowań człowieka zasadą subiektywnej użyteczności wykazał Ellsberg w paradoksie nazwanym później jego imieniem; D. Ellsberg, 1961; *Risk, Ambiguity and a Savage Axioms*, The Quarterly Journal of Economics, t. 75, nr 4. O krytyce założeń behawioralnych przyjmowanych przy konstrukcji subiektywnej użyteczności szczegółowo pisał; C. Klimkowski, 2002, *Znaczenie założeń behawioralnych w ekonomii*, Ekonomista, nr 6.

ryzyka, funkcja liniowa cechuje podmioty neutralne wobec ryzyka, zaś funkcja wypukła – podmioty preferujące ryzyko. Podmioty cechujące się awersją do ryzyka odczuwają coraz niższy przyrost użyteczności z każdym kolejnym przyrostem bogactwa o określoną stałą wartość.

Rysunek 2.2. Funkcje użyteczności dla decydentów o różnym podejściu do ryzyka



Źródło: Opracowanie własne.

By stwierdzić, że wzrost ryzyka jest niekorzystny dla rolników należałoby więc zbadać, jakie jest ich podejście do ryzyka. Badania nad podejściem do ryzyka producentów rolnych prowadzone od wielu lat przez ekonomistów rolnych na całym świecie potwierdzają intuicyjnie przyjmowane założenie o malejącej użyteczności krańcowej z bogactwa, czyli o awersji do ryzyka rolników. Listę prac prezentujących wyniki badań nad percepcją ryzyka odnaleźć można w [Managing Risk... 2009, s. 144-150; Sulewski, Kłoczko-Gajewska 2014, s. 141]. Badania odnośnie percepcji ryzyka przez polskich farmerów prowadzili m.in. Sulewski i Kłoczko-Gajewska [2014] czy Palinkas i Székely [2008]. Praktycznie każde z badań wskazuje na występowanie awersji do ryzyka u zdecydowanej większości producentów rolnych. Podobnie rzecz się ma w przypadku wyników badań dotyczących polskich rolników. Pozwala to uznać zabieganie o stabilizację rynków rolnych za słusze z punktu widzenia producentów rolnych.

Drugim czynnikiem, który sprawia, że ryzyko jest uważane za stan niepożądany jest specyficzny rozkład prawdopodobieństwa losowych zdarzeń w rzeczywistości gospodarczej, czyli to, co nazywane jest w literaturze *downside risk* [Hardaker et al. 2004]. Pojęcie to oznacza, że w realnym świecie konsekwencje niekorzystnych zdarzeń losowych nie są kompensowane w długim okresie efektami losowych wypadków sprzyjających. Jest to szczególnie silnie widoczne w przypadku takich rodzajów ryzyka, jak ryzyko produkcyjne czy osobowe, niemniej występuje również w przypadku ryzyka cenowego. O ile możliwe jest wyobrażenie sobie takiej kombinacji cen, która doprowadza w ciągu określonego okresu do upadłości gospodarstwa rolnego, to brak jest ekwiwalentu tego zdarzenia spośród zdarzeń korzystnych dla producenta rolnego.

2.3. Zmienność cen na wybranych unijnych rynkach rolnych

Z uwagi na fakt, że w dokumentach unijnych nie zawarto dokładnej definicji stabilizacji rynku, w niniejszej pracy stabilizacja ta będzie utożsamiana ze stabilizacją cenową. W cenach znajdują bowiem odzwierciedlenie wszelkie wahania wielkości popytu czy podaży. Do oceny stabilizacji wykorzystane będą proste miary zmienności cen. Im niższe wartości tych miar, tym wyższa stabilizacja cen i *vice versa*.

Do badań użyto szeregów czasowych miesięcznych poziomów cen na wybranych rynkach rolnych. Doboru analizowanych rynków dokonano mając na uwadze znaczenie rynku dla sektora rolnego w UE, dostępność danych, a także możliwość porównania cen unijnych z cenami światowymi. Ten ostatni czynnik wymusił posługiwanie się cenami wyłącznie tych produktów, które podlegają standaryzacji. Ostatecznie wybrano ceny następujących artykułów rolnych: pszenica, kukurydza, żywiec wołowy, wieprzowy, drobiowy, masło i ser.

Analizie poddano średnie ceny unijne oraz ceny światowe. Te ostatnie wybrano w ten sposób, by ich przebieg jak najwierniej przybliżał zmiany zachodzące na rynkach światowych. Wybór ten jest zazwyczaj trudny. Pomimo postępującej globalizacji, na rynkach surowców rolnych wciąż obserwuje się znaczną regionalizację. Dodatkowo ograniczony jest zestaw szeregów miesięcznych cen tego rodzaju o odpowiedniej długości.

Zmienność cen analizowano w okresie 24 lat od stycznia 1991 roku do grudnia 2014 roku. Okres ten podzielono na dwa dziesięcioletnie podokresy w ten sposób, by pierwszy z nich odpowiadał w przybliżeniu okresowi od reformy MacSharry'ego do Agendy 2000, natomiast drugi z nich odzwierciedlał zmiany cen po reformie luksemburskiej.

Ceny światowe przeliczano na euro¹⁶, a także dostosowywano do używanych w Europie miar i wag. Następnie wszystkie ceny urealniano przy użyciu indeksu cen konsumenta w strefie euro¹⁷. W kolejnym kroku rugowano składnik sezonowy z szeregów czasowych przy wykorzystaniu metody X-12-ARIMA. Desezonalizacja miała na celu niewliczanie do zmienności teoretycznie możliwych do przewidzenia wahań typu sezonowego. Metoda X-12-ARIMA jest procedurą dekompozycji szeregu czasowego w oparciu o filtry średnich ruchomych, która pozwala na wychwycenie zmian, jakie następują w kolejnych latach w czynniku sezonowym. Szerzej o podstawach metodologicznych i możliwościach zastosowanie tej metody w praktyce pisze Grudkowska [2011].

Szeregi czasowe pozbawione czynnika sezonowego przekształcano, w celu uzyskania stacjonarności, poprzez obliczanie przyrostów logarytmów cen, a następnie na ich podstawie wyliczano szereg, którego kolejne obserwacje równały się wartości odchylenia standardowego w oknie 12 obserwacji poprzedzających. W ten sposób utworzono szeregi czasowe, których wartości obrazowały przebieg zmienności w analizowanym okresie. Z uwagi na konieczność uzyskania logarytmów przyrostów, a następnie wartości odchylenia standardowego dla okresów przeszłych finalne szeregi czasowe są krótsze od wyjściowych o 12 obserwacji i w sumie zawierają one 276 obserwacji.

Rynek pszenicy

Poniżej przedstawione zostaną wyniki badań odnoszących się do stabilizacji rynku pszenicy. Z uwagi na fakt, że jest to pierwszy z omawianych w tej części pracy rynków prezentacja rezultatów badań będzie tu obszerniejsza niż w kolejnych fragmentach opracowania. Wynika to, po pierwsze, z potrzeby zachowania przejrzystości pracy. Służyć ma temu obrazowanie i omówienie wszelkich ważniejszych dokonywanych przekształceń w formie liczbowej lub graficznej. Po drugie, wynika z konieczności zachowania ram objętościowych pracy. Przy omawianiu kolejnych rynków rolnych prezentowane będą wyłącznie najważniejsze wyniki, pozwalające odpowiedzieć na pytanie dotyczące osiągnięcia celu stabilizacji rynków rolnych.

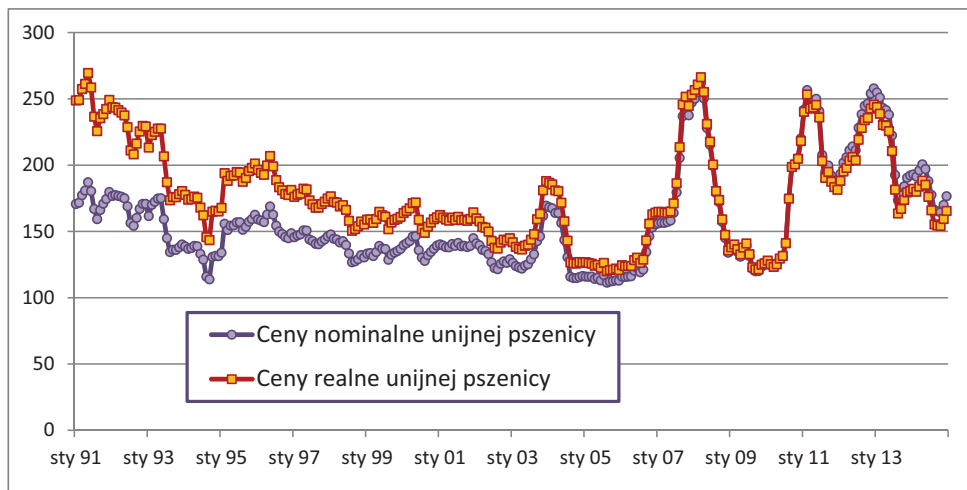
Rynek pszenicy jest najważniejszą – obok rynków kukurydzy i ryżu – składową rynków zbóż na świecie i w Europie. Procesy zachodzące na tym rynku oddziałują nie tylko na dochody producentów pszenicy. Mają one również duży wpływ – poprzez oddziaływanie na ceny pasz – na stronę kosztową pro-

¹⁶ Dla pierwszych lat analizy ceny przeliczano na euro wykorzystując kurs marki niemieckiej względem dolara i przeliczając je następnie na euro po kursie 1,95583 marki za 1 euro.

¹⁷ Dla cen do roku 1996 zastosowano indeks cen konsumenta notowany w Niemczech.

dukcji, a w ostateczności i ceny artykułów odzwierzcanych [Jodź, Mruklik 2014]. Można więc stwierdzić, że poziom równowagi popytowo-podażowej na rynku pszenicy wpływa znacząco na ceny żywności w ogóle.

Rysunek 2.3. Nominalne i realne (z 2010 r.) ceny pszenicy konsumpcyjnej w Unii Europejskiej [euro/tonę]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Agriview Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Rynek pszenicy – podobnie jak pozostałe rynki zbóż – podlegał w ostatnich latach wielu dynamicznym procesom, które znalazły odbicie w dynamicznie zmieniających się cenach. Wartości nominalnych oraz realnych unijnych cen pszenicy konsumpcyjnej w latach 1991-2014 przedstawiono na rysunku 2.3. Od początku lat 90. do 2004 roku odnotować można malejący trend realnych cen pszenicy i stosunkowo niewielką ich zmienność ograniczającą się w głównej mierze do zmian typu sezonowego. W ostatniej dekadzie natomiast obserwuje się trzy wyraźne wzrosty cen pszenicy – pod koniec roku 2007, 2010 i 2012. Szczególnie ten pierwszy wzrost cen był dla wielu analityków rynku i ekonomistów rolnych dużym zaskoczeniem, ponieważ do tego momentu ceny surowców rolnych pozostawały przez poprzednie lata zazwyczaj dość stabilne.

Istnieje bogata literatura poświęcona przyczynom niespotykanych od lat 70. wzrostom cen surowców rolnych na rynkach światowych. Z uwagi na fakt, że u źródeł obserwowanych na rynku pszenicy wahań cen leżą do pewnego stopnia te same przyczyny, które decydują też o zmianach cen na pozostałych omawianych w niniejszej pracy surowców rolnych, warto pokrótce przyjrzeć się tym czynnikom.

Za pierwszą z przyczyn uznać należy wzrost dochodów w krajach rozwijających się, w szczególności dotyczy to Chin i w mniejszym stopniu Indii. Zwiększone dochody pociągają za sobą nie tylko wzrost popytu na żywność, ale przede wszystkim zmiany wzorców konsumpcji, objawiające się wzrostem spożycia produktów pochodzenia zwierzęcego, czyli mięs i produktów mlecznych [Abbott et al. 2011; IFPRI 2011]. Jak zauważają w swej pracy Hamulczuk et al. [2012, s. 133]: „w Chinach wzrost ludności pomiędzy rokiem 2001 a 2011 wyniósł 5,49%, podczas gdy konsumpcja mięsa drobiowego wzrosła o 40,95%, a mięsa wieprzowego o 23,38%. W Indiach przy blisko 16% wzroście populacji w tym samym okresie konsumpcja mięsa drobiowego wzrosła o 52,53%, a wołowego o 115,42%”.

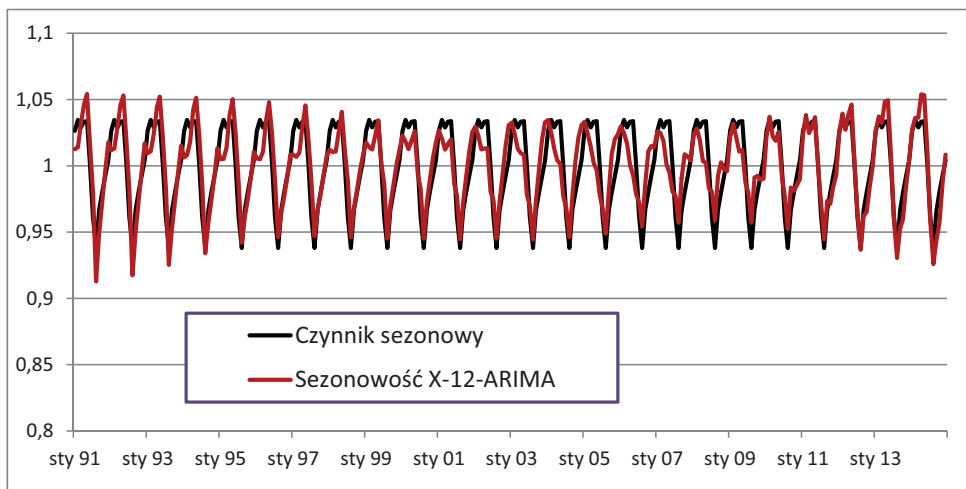
Sam wzrost popytu na żywność, choć może odpowiadać za wzrost cen żywności w dłuższym okresie, nie spowodowałby jednak tak dynamicznych zmian cen. Dlatego też za równie ważne – a czasami w istocie ważniejsze – czynniki odpowiedzialne za wzrost cen żywności uważa się chociażby rozwój rynków terminowych, na których obraca się kontraktami na surowce rolne. Miało to szczególnie istotne znaczenie w roku 2007, kiedy to niekorzystna koniunktura na rynkach papierów wartościowych spowodowała odpływ kapitału spekulacyjnego na terminowe rynki towarowe, co – zdaniem takich ekonomistów jak Mayer [2011], Hobijn [2008], Gilbert i Morgan [2010] czy von Braun i Gebreyohanes [2012] – w istotny sposób wpłynęło na podniesienie cen surowców rolnych na rynku rzeczywistym. Należy jednak dodać, że wśród ekonomistów brak jest pełnej zgody co do roli rozwoju towarowych rynków terminowych w obserwowanych w ostatnich wzrostach cen surowców rolnych. Szerzej temat różnicy zdań w tym zakresie podejmuje Zawojcka [2011] oraz Haile i Kalkhul [2013].

Za istotną przyczynę wzrostów cen artykułów rolnych w ostatniej dekadzie uważa się również rozwój rynku biopaliw i zwiększone zużycie takich upraw, jak kukurydza, rzepak czy trzcina cukrowa na potrzeby produkcji energii. Jakkolwiek liczba surowców rolnych wykorzystywana do produkcji biopaliw nie jest szeroka, to jednak z uwagi na ograniczoną podaż ziemi, ten czynnik wpłynął na ogólne zmniejszenie produkcji przeznaczonej do spożycia lub spasania i przez to spowodował wzrost cen artykułów rolnych [Patton et al. 2012; Gilbert, Morgan 2010].

Spośród licznej grupy pozostałych przyczyn nagłych wzrostów cen surowców rolnych w ostatniej dekadzie warto też wymienić – szczególnie w kontekście wzrostu cen żywności w latach 2007/08 – spadek wartości dolara. Jak zwracają uwagę Nazlioglu i Soytaş [2012], wzrost cen surowców rolnych i energetycznych w okresach spadku wartości dolara amerykańskiego jest zjawie-

skiem obserwowanym od wielu lat. Nie należy również zapominać o szokach podażowych związanych z uzależnieniem wyników produkcyjnych w rolnictwie od warunków pogodowych. Jakkolwiek nie mają one charakteru globalnego, to ich nałożenie w kilku regionach może powodować zmiany na światowych rynkach rolnych. Szczególnie, jeżeli towarzyszy temu niski poziom zapasów, tak jak miało to miejsce choćby w roku 2007 [Hamulczuk et al. 2012].

Rysunek 2.4. Wartości składników sezonowych szeregu czasowego cen pszenicy w UE wyznaczonych przy wykorzystaniu standardowej dekompozycji oraz procedury X-12-ARIMA



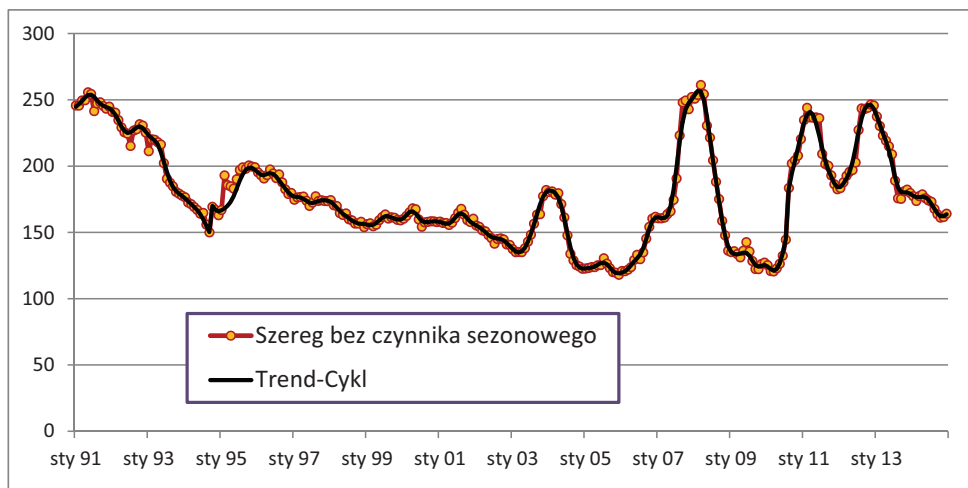
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Agriview Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Powracając do kwestii stabilizacji rynku pszenicy w ostatnich latach, warto zwrócić uwagę na zmiany kształtu sezonowości. Na rysunku 2.4 zaprezentowano czynniki sezonowe wyliczone według dwóch różnych metod. Pierwszy rodzaj sezonowości wyliczono przy wykorzystaniu standardowej metody dekompozycji szeregów czasowych. Przy tym sposobie wyliczania czynnika sezonowego zakłada się jego niezmienność w całym okresie analizowanym. Natomiast drugi rodzaj sezonowości jest wynikiem obliczeń przy wykorzystaniu metody X-12-ARIMA i pozwala na uchwycenie zmian w sezonowości. Jak można to zaobserwować na rysunku 2.4, w ostatnich 24 latach doszło do drobnych zmian wzorca sezonowości. Amplituda zmian sezonowych była najniższa na przełomie wieków. Ponadto doszło też do drobnych zmian kształtu sezonowości z uwagi na fakt, że w latach 90. wysokie ceny interwencyjne – których poziom uzależniony był od miesiąca interwencji – w zasadzie ustanawiały

obowiązującą na rynku unijnym cenę. W późniejszym okresie sezonowość wynika wyłącznie z mechanizmów rynkowych.

Po wyrugowaniu z szeregu czasowego zmian typu sezonowego (obliczonych na bazie metody X-12-ARIMA) otrzymujemy zdesezonalizowany szereg cen pszenicy. Dzięki dodatkowemu usunięciu zmian przypadkowych uzyskuje się zmiany typu trend-cykl. Oba szeregi przedstawiono na rysunku 2.5. W okresie 24 lat począwszy od roku 2006 odnotować można kilka znacznych wzrostów cen pszenicy, z których największe to te odnotowane po roku 2007. W całym analizowanym okresie nie można wyodrębnić wyraźnych cyklicznych regularności w zmianach cen.

Rysunek 2.5. Szereg cen realnych pszenicy w UE pozbawiony czynnika sezonowego oraz czynnik trend-cykl tego szeregu czasowego [euro/tonę]



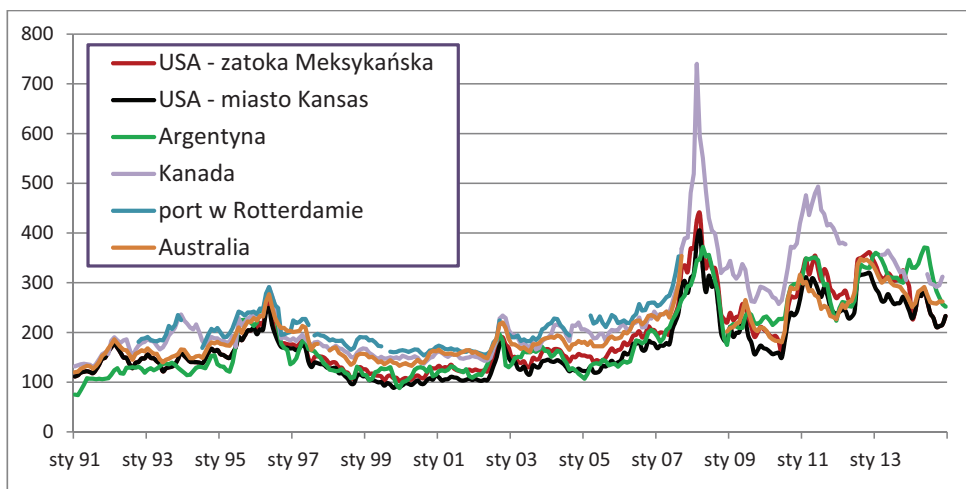
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Agriview Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Po wyznaczeniu logarytmów przyrostów cen zdesezonalizowanych obliczane są wartości odchylenia standardowego w poprzednich 12 miesiącach, tworzące nowy szereg – krótszy o 12 obserwacji – wskazujący na zmienność cen w roku poprzedzającym. Szereg tych wartości wskazuje na fluktuacje zmienności cen pszenicy w analizowanym okresie. Tak skonstruowany szereg dla realnych unijnych cen pszenicy będzie następnie porównywany z podobnym szeregiem, aczkolwiek skomponowanym na bazie cen światowych.

W tym miejscu warto wspomnieć o trudnościach związanych z ustaleniem, co można przyjąć za cenę światową. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę, że w opracowaniu analizowane są wyłącznie te rynki rolne, na których

przedmiotem wymiany są produkty podlegające standaryzacji. Z tego też powodu brak jest analizy rynku owoców czy warzyw, na których duża różnorodność jakości i odmian sprawia, że ustalenie ceny światowej jest szczególnie trudne. Pomimo ograniczenia przedmiotowego zakresu analizy nawet na rynku tak wystandaryzowanego surowca rolnego, jakim jest pszenica, ustalenie jednej ceny światowej nie jest oczywiste. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, pomimo spadających kosztów transportu oraz postępujących procesów globalizacyjnych wciąż mamy do czynienia ze znaczną regionalizacją rynków rolnych. Istnieje wyraźna zbieżność długookresowych trendów czy średniookresowych cykli pomiędzy cenami ustalonymi w poszczególnych regionach, wciąż jednak występują znaczne różnice dotyczące zmian cen o charakterze krótkookresowym. Tego typu wahania cen istotnie wpływają na zmienność cen. Po drugie, istnieje też problem dostępności danych. Wiele szeregów czasowych, których analiza wydawałaby się korzystna z uwagi na poruszane zagadnienia, jest niekompletnych.

Rysunek 2.6. Przebieg zmian cen pszenicy na wybranych rynkach międzynarodowych w latach 1991-2014 [USD/tonę]

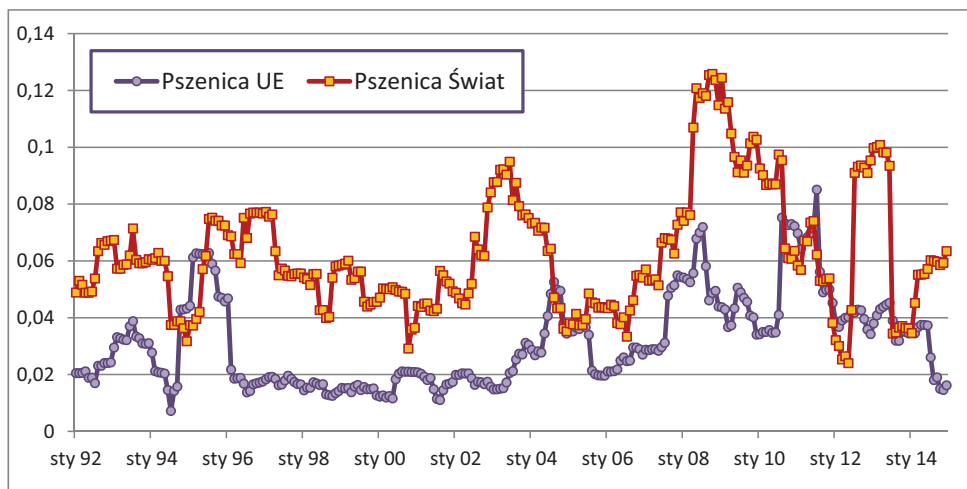


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z USDA Database.

Różnice w kształtowaniu się międzynarodowych cen pszenicy w wybranych regionach przedstawiono na rysunku 2.6. Zaobserwować tu można zarówno podążanie za tymi samymi trendami i cyklami w długim i średnim okresie, a także znaczne różnice krótkookresowe. W przypadku cen kanadyjskich, australijskich, a także z portu w Rotterdamie zauważyć też można niekompletność szeregów czasowych. Do dalszych analiz – jako ceny światowe – wykorzystano dane odnoszące się do cen ustalanych w USA w zatoce Meksykańskiej.

Powracając do zmienności cen pszenicy, na rysunku 2.7 zaprezentowano wartości szeregów czasowych wskazujących na zmienność cen pszenicy na rynku UE oraz światowym. Na osi Y znajdują się wielkości odchylenia standardowego mierzonego dla okresów rocznych. Zaobserwować można przede wszystkim wzrost zmienności obu cen pszenicy po roku 2007, a także wyższą zmienność światowych cen pszenicy w całym analizowanym okresie.

Rysunek 2.7. Zmienność unijnych i światowych cen pszenicy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, USDA, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Statystyki opisowe szeregów czasowych opisujących zmienność cen pszenicy zawarto w tabeli 2.1 Potwierdzają one wnioski z analizy graficznej. Przede wszystkim można zaobserwować wzrost zmienności cen pszenicy w UE w okresie po 2005 roku w porównaniu do zmienności notowanej w latach 90. Należy przypuszczać, że przynajmniej część wzrostu zmienności jest wywołana nie tylko zmniejszeniem skali interwencji rynkowej władz UE, lecz wzrostem zmienności światowych cen pszenicy.

Pierwsza kolumna po prawej strony w tabeli 2.1 zawiera statystyki dotyczące szeregu czasowego, których wartości skonstruowano jako relacja zmienności cen unijnych do cen światowych. Odnotować można dwa podstawowe wnioski. Po pierwsze, nastąpił wzrost tego stosunku w okresie po 2005 r. w porównaniu do okresu wcześniejszego. Po drugie, wartości poniżej jedności wskazują, że wciąż zmienność cen w UE jest niższa niż zmienność obserwowana na rynkach światowych.

Tabela 2.1. Statystyki opisowe szeregów czasowych opisujących zmienność cen pszenicy oraz stosunku zmienności cen unijnych do światowych

Wyszczególnienie	Pszenica – UE	Pszenica – Świat	Stosunek zmienności UE/Świat
1991-2000			
Średnia	0,024	0,056	0,452
Mediana	0,019	0,056	0,343
Pierwszy kwartyl	0,016	0,049	0,285
Trzeci kwartyl	0,030	0,063	0,528
Odchylenie stand.	0,014	0,012	0,297
2005-2014			
Średnia	0,042	0,071	0,665
Mediana	0,040	0,065	0,548
Pierwszy kwartyl	0,034	0,053	0,425
Trzeci kwartyl	0,050	0,094	0,919
Odchylenie stand.	0,015	0,027	0,314

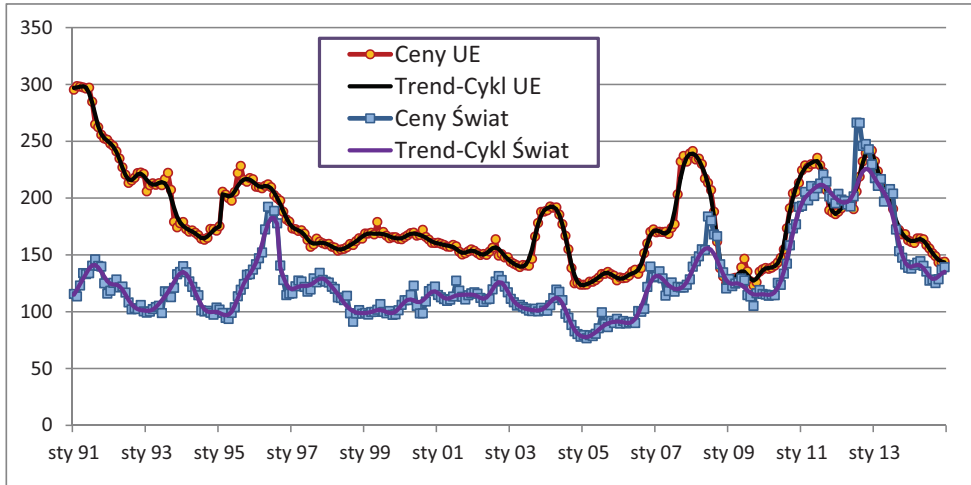
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, USDA, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Rynek kukurydzy

Podobne analizy do powyższej przeprowadzono na kolejnych analizowanych w opracowaniu rynkach. Z uwagi na potrzebę pewnej zwięzłości poniżej przedstawiane będą już tylko wyłącznie uzyskane rezultaty bez omówienia kolejnych etapów przekształcania danych.

Na rysunku 2.8 przedstawiono przebieg zmienności cen kukurydzy na rynku UE oraz światowym, którego przybliżeniem są w tym przypadku ceny FOB w amerykańskich portach zatoki Meksykańskiej. Przez całe lata 90. oraz połowę pierwszej dekady XXI w. ceny UE pozostawały znacząco niższe od cen światowych. Dopiero od czasu wzrostów cen zapoczątkowanych na przełomie lat 2007/08 poziomy cen kukurydzy w UE zrównały się z cenami światowymi. Zaobserwować też można wyraźnie wyższą zmienność cen światowych w pierwszej połowie analizowanego okresu w porównaniu do wahań cen na rynku UE.

Rysunek 2.8. Szereg zdesezonalizowanych realnych unijnych i światowych cen kukurydzy oraz czynnik trend-cykl tych szeregów czasowych [euro/tonę]

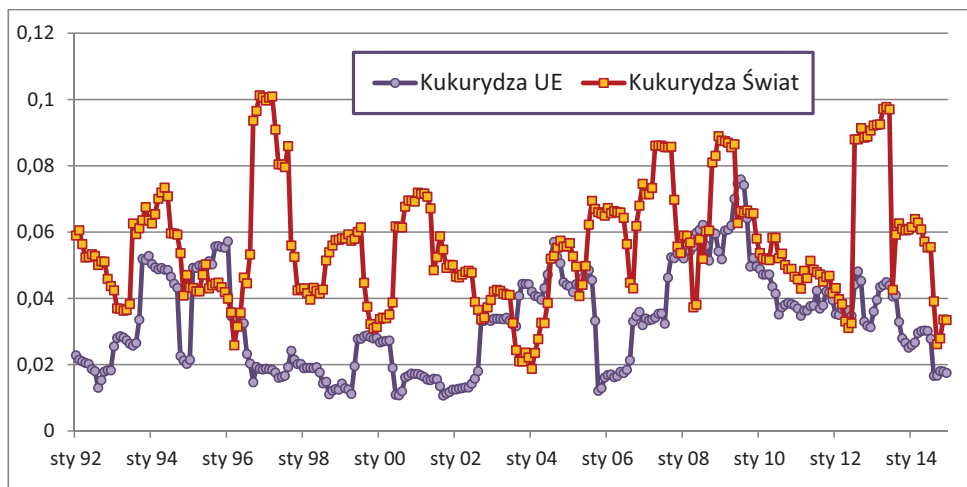


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, USDA, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Wnioski wynikające z analizy graficznej zmian unijnych i światowych cen kukurydzy znajdują potwierdzenie w przebiegu zmienności tych szeregów czasowych mierzonych odchyleniem standardowym w okresach 12-miesięcznych, które zostały zaprezentowane na rysunku 2.9. Zwraca uwagę niska zmienność cen kukurydzy w UE w latach 90. w okresie już po przeprowadzeniu zmian regulacji rynku ustanowionych reformą MacSharry’ego. W tym okresie zdecydowana część zmienności cen kukurydzy była wynikiem sezonowych zmian cen interwencji. Dlatego też zmienność szeregu pozbawionego czynnika sezonowego jest tak niska. Odnotować też należy, że praktycznie przez cały okres zmienność cen światowych wyraźnie przewyższała zmienność notowaną na rynku UE.

Tak jak można było tego oczekiwać – z uwagi na pewne podobieństwo przebiegu cen na rynkach zbóż – wnioski wynikające z analizy zmienności cen kukurydzy pozostają zbieżne z tymi dotyczącymi cen pszenicy. Zmienność cen kukurydzy uległa wzrostowi w ostatniej dekadzie w porównaniu do lat 90. XX wieku. W mniejszym stopniu, lecz dotyczy to też cen na rynku światowym.

Rysunek 2.9. Zmienność unijnych i światowych cen kukurydzy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, USDA, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Porównanie stosunków zmienności na obu analizowanych rynkach – unijnym i światowym – wskazuje jednak, że wzrost zmienności cen kukurydzy w UE był stosunkowo wyższy. Należy jednak zauważyć, że wciąż zmienność na rynku UE pozostaje niższa niż ta cechująca rynek światowy.

Tabela 2.2. Statystyki opisowe szeregów czasowych opisujących zmienność cen kukurydzy oraz stosunku zmienności cen unijnych do światowych

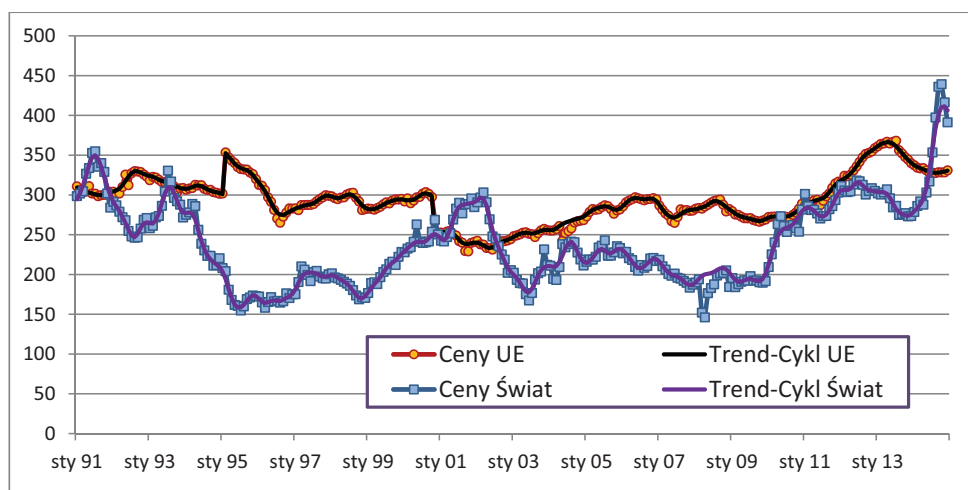
Wyszczególnienie	Kukurydza – UE	Kukurydza – Świat	Stosunek zmienności UE/Świat
1991-2000			
Średnia	0,028	0,055	0,564
Mediana	0,022	0,053	0,457
Pierwszy kwartyl	0,018	0,042	0,258
Trzeci kwartyl	0,034	0,062	0,776
Odchylenie stand.	0,014	0,017	0,333
2005-2014			
Średnia	0,040	0,062	0,687
Mediana	0,038	0,060	0,697
Pierwszy kwartyl	0,033	0,049	0,466
Trzeci kwartyl	0,050	0,074	0,881
Odchylenie stand.	0,014	0,018	0,267

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, USDA, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Rynek żywca wołowego

Ceny żywca wołowego (w ujęciu realnym) nie podlegały w ostatnich latach tak dynamicznym wahaniom, jak miało to miejsce w przypadku cen zbóż. W przypadku cen unijnych wynika to przede wszystkim ze znacznej autonomizacji rynku UE. Był on bowiem jednym z silniej chronionych przed produktami zagranicznymi. Producenci żywca wołowego są bowiem znacząco mniej konkurencyjni kosztowo niż hodowcy z Ameryki Południowej czy Australii.

Rysunek 2.10. Szereg zdesezonalizowanych realnych unijnych i światowych cen żywca wołowego oraz czynnik trend-cykl tych szeregów czasowych [euro/100kg]

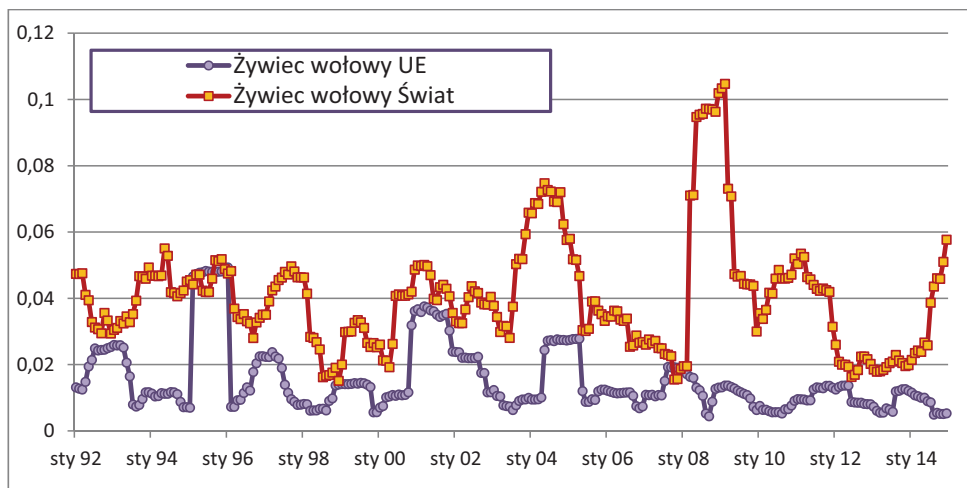


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Przez większość analizowanego okresu ceny żywca wołowego w UE kształtowały się na poziomie wyższym od światowego, co przedstawiono na rysunku 2.10. Wyjątkiem były tu lata 2001-2002, kiedy to z powodu rozprzestrzeniania się choroby BSE popyt na mięso wołowe produkowane w UE znacząco spadł, co pociągnęło za sobą spadek ceny żywca. W tym samym okresie zaobserwować można wzrost ceny na rynku światowym. Wynika to z faktu, że jako światową przyjęto tutaj cenę CIF półtuszy wołowych importowanych z Australii i Nowej Zelandii do portów amerykańskich. Bydło hodowane w krajach południowej półkuli (Australia, Nowa Zelandia, Brazylia, Argentyna) stosunkowo rzadko karmione było mączką mięsno-kostną, dodawanie której do pasz było jedną z głównych przyczyn wybuchu epidemii BSE [Swormink 2010]. Cena bezpiecznego dla konsumentów mięsa z Australii i Nowej Zelandii znacznie wzrosła

w okresie, gdy żywiec wołowy z Europy i Ameryki Północnej uznany został za groźny dla zdrowia. Wraz z zakończeniem epidemii poziomy cen europejskich i światowych powróciły do wcześniejszej relacji.

Rysunek 2.11. Zmienność unijnych i światowych cen żywca wołowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Tabela 2.3. Statystyki opisowe szeregów czasowych opisujących zmienność cen żywca wołowego oraz stosunku zmienności cen unijnych do światowych

Wyszczególnienie	Żyw. woł. – UE	Żyw. woł. – Świat	Stosunek zmienności UE/Świat
1991-2000			
Średnia	0,018	0,037	0,482
Mediana	0,013	0,039	0,413
Pierwszy kwartyl	0,010	0,031	0,243
Trzeci kwartyl	0,022	0,046	0,667
Odchylenie stand.	0,012	0,010	0,282
2005-2014			
Średnia	0,010	0,040	0,349
Mediana	0,011	0,034	0,308
Pierwszy kwartyl	0,007	0,022	0,180
Trzeci kwartyl	0,013	0,046	0,423
Odchylenie stand.	0,004	0,023	0,234

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

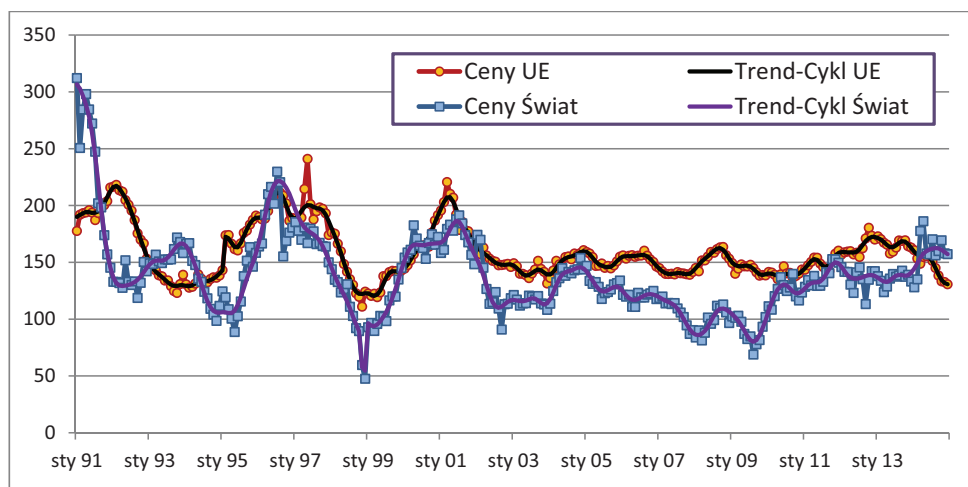
Jak przedstawiono to na rysunku 2.11 – podobnie jak na rynkach zbóż – w analizowanym okresie zaznacza się wyraźna przewaga poziomu zmienności na rynkach światowych w porównaniu do UE. Znaczącą różnicą jest natomiast

spadek zmienności cen w UE w okresie po 2005 roku. Zmienność cen w UE jest na bardzo niskim poziomie, dodatkowo jest ona w miarę stała, na co wskazuje niska wartość odchylenia standardowego (ostatni wiersz tabeli 2.3.). Odwrotnie w przypadku cen światowych – możemy tu zauważyć nieznaczny wzrost zmienności w porównaniu do lat 90. XX w. Takie trendy sprawiają, że stosunek zmienności cen unijnych do światowych jest w drugim podokresie zdecydowanie niższy. Dodatkowo w ostatnich latach zmienność na rynku UE jest ponad dwukrotnie niższa niż na rynku światowym. Biorąc pod uwagę zrównanie się poziomów cen, można określić sytuację na rynku wołowiny w UE jako coraz bardziej stabilną w porównaniu do rynku światowego.

Rynek żywca wieprzowego

Rynek żywca wieprzowego charakteryzuje się występowaniem tak zwanych cykli świńskich, które polegają na falowaniu produkcji i cen. Zmiany tego typu, których długość cyklu to zazwyczaj 3-4 lata, są wynikiem specyficznej natury dostosowań produkcji do panujących na rynku warunków cenowych [Tomek, Robinson 2001]. Jak widać to na rysunku 2.12 są one wyraźnie widoczne do roku 2003. W następnych latach siła oddziaływania cykli świńskich została zniekształcona na skutek omawianych wcześniej globalnych zmian ceny na rynkach surowców rolnych. Stąd też zmiany w późniejszych latach mają znacząco mniejszą amplitudę.

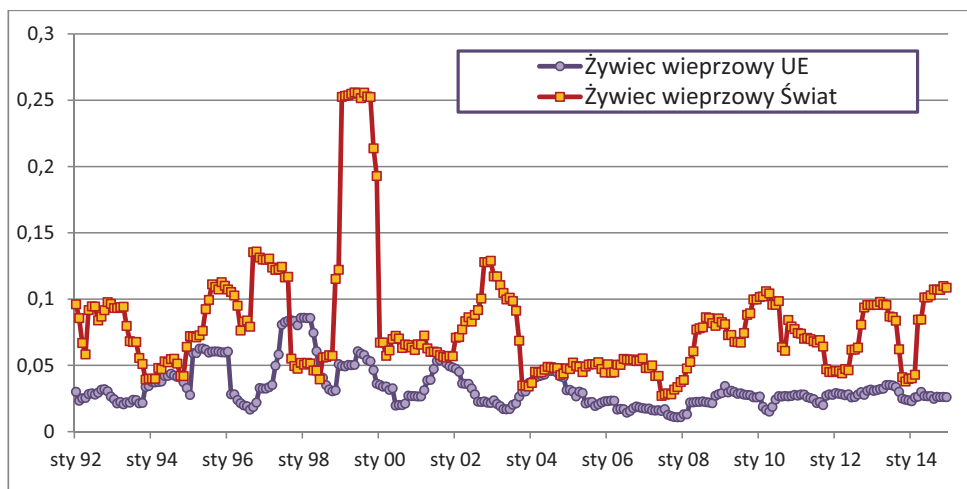
Rysunek 2.12. Szereg zdesezonalizowanych realnych unijnych i światowych cen żywca wieprzowego oraz czynnik trend-cykl tych szeregów czasowych [euro/100kg]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Na rysunku 2.13 przedstawiono wykresy szeregów określających zmienność na unijnym i światowym rynku żywca wieprzowego. Ich analiza pozwala zauważyć zmniejszenie zmienności na rynku UE. Wydaje się, że podobne zmiany zaszły na rynku światowym.

Rysunek 2.13. Zmienność unijnych i światowych cen żywca wieprzowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wzrost zmienności w roku 1999. Jest on *de facto* oznaką słabości danych. Przyjęte – z uwagi na brak alternatywy – do analizy jako światowe ceny z rynku amerykańskiego są bowiem silnie uzależnione od czynników krajowych. Omawiany wzrost zmienności jest wynikiem krótkotrwałego wahnięcia cen spowodowanego wzrostem produkcji na amerykańskim rynku oraz zamknięciem w tym okresie pewnej liczby ubojni. Zmiana ta nie miała wpływu na uwarunkowania globalne.

W tabeli 2.4 przedstawiono statystyki opisowe szeregów wyznaczających zmienność cen żywca wieprzowego. Wskazują one na niższą średnią zmienność cen na rynku w UE w całym okresie. Zmienność cen żywca wieprzowego w UE po roku 2005 okazało się znacząco niższa niż w podokresie pierwszym. Podobnie zmniejszeniu uległ stosunek zmienności cen unijnych do cen światowych. Są to więc wyniki podobne do tych, uzyskanych w wyniku analizy cen żywca wołowego, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku wieprzowiny spadek zmienności dotyczy również ceny światowych.

Tabela 2.4. Statystyki opisowe szeregów czasowych opisujących zmienność cen żywca wieprzowego oraz stosunku zmienności cen unijnych do światowych

Wyszczególnienie	Żyw. wieprz. – UE	Żyw. wieprz. – Świat	Stosunek zmienności UE/Świat
1991-2000			
Średnia	0,042	0,097	0,550
Mediana	0,035	0,080	0,417
Pierwszy kwartył	0,027	0,057	0,270
Trzeci kwartył	0,058	0,112	0,738
Odchylenie stand.	0,019	0,059	0,394
2005-2014			
Średnia	0,024	0,070	0,375
Mediana	0,026	0,070	0,353
Pierwszy kwartył	0,020	0,048	0,297
Trzeci kwartył	0,028	0,087	0,423
Odchylenie stand.	0,006	0,023	0,117

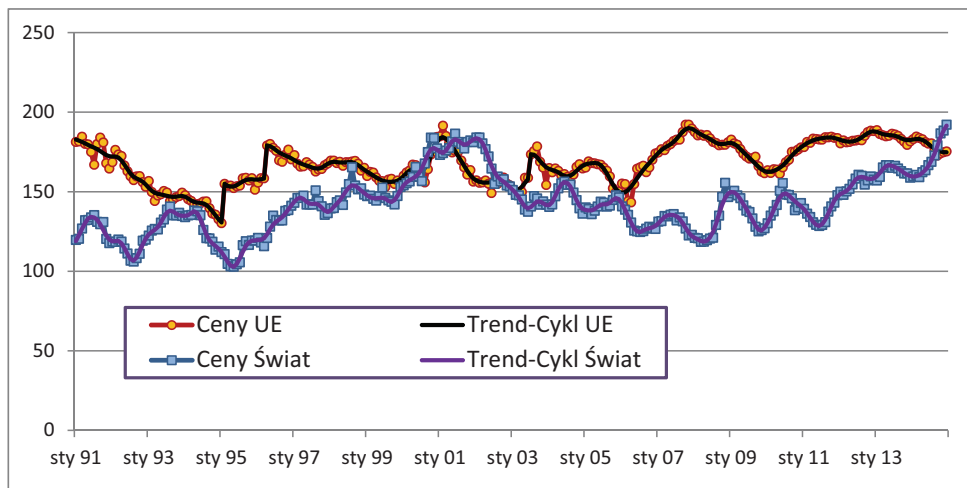
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Rynek żywca drobiowego

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku cen żywca wieprzowego, poziom unijnych i światowych cen żywca drobiowego przez cały analizowany okres utrzymywał się na podobnym poziomie, co obrazuje rysunek 2.14. Wynika to z faktu, że są to rynki, na których intensywność działań interwencyjnych ze strony UE jest bardzo niska. Szczególnie dotyczy to właśnie rynku żywca drobiowego – ceny są tu kształtowane praktycznie wyłącznie przez mechanizm rynkowy. Najczęściej występującym szokiem podaźowym na tym rynku są występujące od 2002 roku informacje o pojawianiu się ognisk ptasiej grypy.

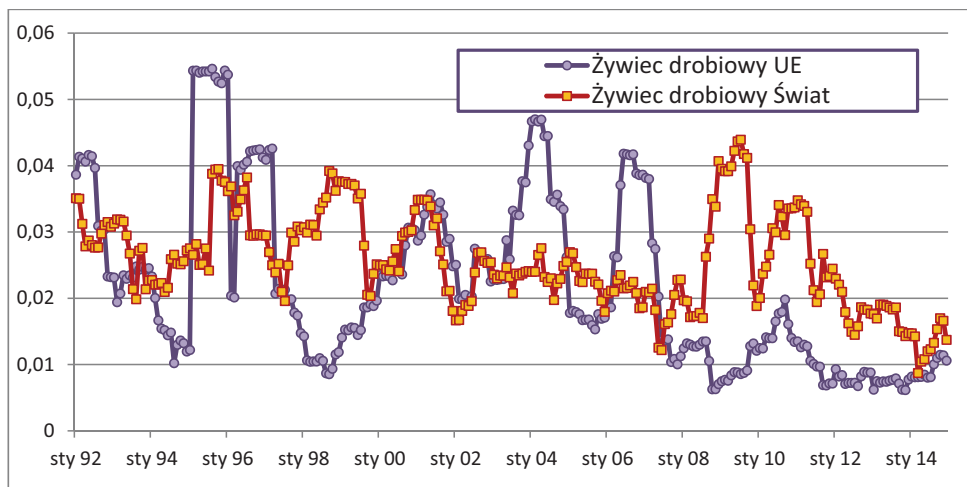
Kształtowanie się zmienności cen na rynku żywca drobiowego, zaprezentowane w formie graficznej na rysunku 2.15. wskazuje na podobieństwo poziomu zmienności na obu analizowanych rynkach. Szczególnie dotyczy to pierwszej połowy analizowanego okresu. Dodać też należy, że zmienność ta jest najniższa spośród rynków analizowanych w niniejszym opracowaniu.

Rysunek 2.14. Szereg zdesezonalizowanych realnych unijnych i światowych cen żywca drobiowego oraz czynnik trend-cykl tych szeregów czasowych [euro/100kg]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Rysunek 2.15. Zmienność unijnych i światowych cen żywca drobiowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Przedstawione w tabeli 2.5 wartości dotyczące zmienności cen drobiu wskazują na znaczące zmniejszenie zmienności po roku 2005. Dotyczy to zarówno cen światowych, jak i tych w UE. Przy czym należy zauważyć, że w przypadku cen w UE wartości w drugim podokresie są blisko dwukrotnie niż-

sze niż w okresie 1991-2000. Doszło więc nie tylko do spadku zmienności w wartościach bezwzględnych, lecz również względnych, gdzie benchmarkiem były ceny notowane na rynku światowym.

Tabela 2.5. Statystyki opisowe szeregów czasowych opisujących zmienność cen żywca drobiowego oraz stosunku zmienności cen unijnych do światowych

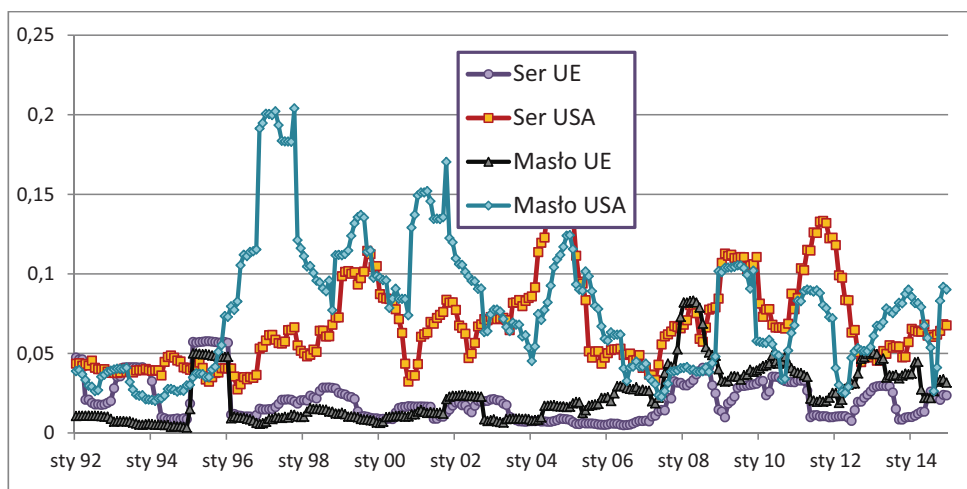
Wyszczególnienie	Żyw. drob. – UE	Żyw. drob. – Świat	Stosunek zmienności UE/Świat
1991-2000			
Średnia	0,027	0,029	0,929
Mediana	0,023	0,029	0,901
Pierwszy kwartyl	0,015	0,025	0,561
Trzeci kwartyl	0,040	0,033	1,188
Odchylenie stand.	0,014	0,005	0,463
2005-2014			
Średnia	0,014	0,023	0,669
Mediana	0,011	0,021	0,501
Pierwszy kwartyl	0,008	0,017	0,397
Trzeci kwartyl	0,014	0,027	0,741
Odchylenie stand.	0,009	0,008	0,473

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Rynek produktów mleczarskich

Ostatnimi z analizowanych rynków są rynki sera i mleka. Potraktowane są one łącznie z uwagi na specyfikę rynku produktów mleczarskich, a także z powodu odmiennego źródła danych niż w przypadku pozostałych rynków. Z uwagi na brak dostępności odpowiednio długich szeregów czasowych miesięcznych cen produktów mleczarskich, które mogłyby zostać uznane za światowe, podstawą analizy są ceny spot notowane na amerykańskiej giełdzie towarowej Chicago Mercantile Exchange. Nie można więc w tym przypadku mówić o relacji cen unijnych do światowych, niemniej wybranie za benchmark cen amerykańskich może być również interesujące, szczególnie w perspektywie prowadzonych rozmów o liberalizacji handlu z USA.

Rysunek 2.16. Zmienność unijnych i światowych cen masła i sera



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, CME Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Na rysunku 2.16 przedstawiono szeregi obrazujące zmienność cen na rynkach masła i sera w UE oraz USA. Zwraca uwagę bardzo niska zmienność cen na rynku UE, co wynika przede wszystkim z faktu, że podlegał on przez praktycznie cały analizowany okres głębokiej interwencji. Jedyna większa zmiana cen wywołana została decyzjami administracyjnymi.

Tabela 2.6. Statystyki opisowe szeregów czasowych opisujących zmienność cen masła oraz stosunku zmienności cen unijnych do amerykańskich

Wyszczególnienie	Masło – UE	Masło – USA	Stosunek zmienności UE/USA
1991-2000			
Średnia	0,014	0,082	0,263
Mediana	0,010	0,081	0,141
Pierwszy kwartył	0,007	0,035	0,085
Trzeci kwartył	0,012	0,113	0,258
Odchylenie stand.	0,013	0,053	0,340
2005-2014			
Średnia	0,038	0,061	0,741
Mediana	0,036	0,058	0,632
Pierwszy kwartył	0,027	0,041	0,399
Trzeci kwartył	0,044	0,082	0,906
Odchylenie stand.	0,015	0,024	0,466

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Wpływ procesów rynkowych na ceny w UE uwidacznia się dopiero w roku 2007, kiedy to doszło do obserwowanych globalnie wzrostów cen produktów mleczarskich. W przypadku cen amerykańskich mamy do czynienia z o wiele większą zmiennością przez cały okres, a zbliżenie się skali zmienności cen obserwuje się dopiero od roku 2007.

Zawarte w tabeli 2.6 statystyki dotyczące szeregów opisujących zmienność cen masła wskazują na wzrost zmienności cen w UE. Ponieważ jednocześnie doszło do obniżenia zmienności cen na rynku amerykańskim, zwiększyła się także wartość stosunku zmienności cen unijnych do cen w USA. Wciąż jednak zmienność cen w UE pozostaje niższa od tej notowanej na rynku amerykańskim.

W przypadku szeregów opisujących zmienność na rynkach sera, których statystyki zawarto w tabeli 2.7, zmiany pomiędzy pierwszym a drugim podokresem w przypadku cen w UE są bardzo niewielkie. Można więc mówić o utrzymaniu się zmienności na tym samym poziomie. Doszło tu natomiast – inaczej niż w przypadku cen masła – do wzrostu zmienności na rynku amerykańskim. Konsekwencją jest spadek relacji zmienności cen unijnych do amerykańskich.

Tabela 2.7. Statystyki opisowe szeregów czasowych opisujących zmienność cen sera oraz stosunku zmienności cen unijnych do amerykańskich

Wyszczególnienie	Ser – UE	Ser – USA	Stosunek zmienności UE/USA
1991-2000			
Średnia	0,024	0,054	0,542
Mediana	0,020	0,044	0,400
Pierwszy kwartył	0,011	0,039	0,244
Trzeci kwartył	0,030	0,063	0,768
Odchylenie stand.	0,015	0,022	0,434
2005-2014			
Średnia	0,021	0,073	0,303
Mediana	0,022	0,066	0,287
Pierwszy kwartył	0,010	0,053	0,155
Trzeci kwartył	0,030	0,086	0,426
Odchylenie stand.	0,011	0,026	0,168

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agriview Database, IMF Database oraz Federal Reserve Bank of St. Louis Database.

Podsumowując przeprowadzoną analizę, przedstawiono wyniki zbiorcze dotyczące wszystkich analizowanych rynków w tabeli 2.8. Wzrost zmienności odnotowano na rynkach zbóż oraz rynkach produktów mlecznych, czyli tych, na których stosowano szczególnie silną interwencję i które mocniej chroniono przed konkurencją spoza Unii. Z kolei do największego spadku zmienności do-

szło na tych rynkach, na których ceny kształtują się głównie w wyniku oddziaływania mechanizmów rynkowych. Za wyjątek od tej reguły uznać można ceny żywca wołowego. W tym przypadku pewne znaczenie odegrały zmiany związane z wystąpieniem epidemii BSE.

Tabela 2.8. Tendencje zmienności cen na analizowanych rynkach

Wyszczególnienie	Zmienność bezwzględna	Zmienność względna
Pszenica	↑	↑
Kukurydza	↑	↑
Żywiec wołowy	↓	↓
Żywiec wieprzowy	↓	↓
Żywiec drobiowy	↓	↓
Ser	↔	↑
Masło	↑	↑

Źródło: Opracowanie własne

Uzyskane wyniki wydają się być zgodne z oczekiwaniami. Wraz z obniżaniem skali interwencji i upodabnianiem się trendów cenowych na dotychczas chronionym rynku do tych obserwowanych na rynkach światowych zmienność cen powinna być większa. W przypadku opierania się wyłącznie na mechanizmach rynkowych ceny surowców rolnych podlegają bowiem znaczącym zmianom. W tabeli 2.8. przedstawiono podsumowanie wyników analizy wybranych rynków rolnych. Strzałka w górę oznacza wzrost zmienności cen, strzałka w dół – spadek zmienności, zaś strzałka pozioma – brak zmian pomiędzy analizowanymi okresami.

Zmienność cen a zmienność dochodów

Należy jednak pamiętać, że wzrost zmienności cen nie jest czynnikiem wpływającym jednoznacznie negatywnie na sytuację finansową producentów rolnych. Proces ten był oczekiwany przez decydentów i zawczasu ustalono, że będzie on rekompensowany płatnościami otrzymywanymi przez producentów rolnych. Ich zadaniem była kompensacja spadku dochodów wynikającego ze zmniejszenia skali interwencji w rynki rolne. Miały też pełnić funkcję w zakresie zarządzania ryzykiem dochodowym w rolnictwie.

Analiza wyników ekonomicznych uzyskiwanych przez producentów rolnych prowadzących rachunkowość rolną w ramach FADN potwierdza tłumienie wpływu wzrostu zmienności cen na zmienność dochodów przez dopłaty bezpośrednie. Badanie polegało na obliczeniu zmienności wartości produkcji (SE131 w nomenklaturze FADN) oraz zmienności wartości dodanej brutto (SE410), będącej wartością produkcji pomniejszoną o poniesione koszty bezpośrednie

i powiększoną o saldo dopłat i obciążeń w dwóch okresach 9-letnich. Pierwszy z nich przypadał na lata 1989-97, kolejny – na lata 2004-2012. Zmienność obliczano jako odchylenie standardowe po wyeliminowaniu trendu liniowego. Obliczenia przeprowadzono na danych zagregowanych dla 5 wybranych państw (Niemiec, Hiszpanii, Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii) z podziałem na typy rolnicze gospodarstw.

Tabela 2.9. Typy gospodarstw według podziału FADN charakteryzujące się wyższym wzrostem zmienności wartości produkcji (oznaczone jak ☆) w porównaniu do wzrostu zmienności wartości dodanej brutto w badanych podokresach

Wyszczególnienie	Uprawy zbóż, olejnych i białkowych	Uprawy ogrodnicze	Bydło mleczne	Bydło mięsne i hodowlane
Niemcy	☆		☆	☆
Hiszpania	☆	☆		☆
Francja			☆	☆
Włochy	☆	☆	☆	☆
Wielka Brytania	☆	☆		

Źródło: Opracowanie własne

W tabeli 2.9 gwiazdką zaznaczono te typy gospodarstw, w których stosunek zmienności wartości produkcji w pierwszym podokresie w stosunku do drugiego podokresu był wyższy niż tak samo obliczony stosunek dla wartości dodanej brutto. Dla zaznaczonych grup gospodarstw wzrost zmienności produkcji przewyższa zmiany wahań wartości dodanej brutto. Grupy te stanowią zdecydowaną większość ogółu badanych grup producentów rolnych.

2.4. Podsumowanie

Przeprowadzone w niniejszym rozdziale analizy miały na celu ocenę, w jakim stopniu osiągnięty jest główny z zadeklarowanych w dokumentach UE celów prowadzenia polityki interwencji na rynkach. Zmniejszenie skali środków finansowych przeznaczanych na kwestię stabilizacji cen i rynków przy rosnącej – wymuszanej postanowieniami zawierającymi w ramach porozumień GATT/WTO – otwartości rynków rolnych wskazywało, że działania stabilizacyjne w ramach WPR najpewniej osiągać będą coraz mniejszą skuteczność. Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt rosnącej zmienności na rynkach światowych oczekiwano wzrostu zmienności na rynkach rolnych w UE. Analizę przeprowadzono wykorzystując miesięczne szeregi czasowe cen o długości 24 lat. Pozwoliło to na analizę porównawczą ostatnich lat z sytuacją, jaka panowała w okresie po przeprowadze-

niu reformy MacSharry'ego. W latach 90. XX w., pomimo rozpoczęcia odchodzenia od polityki interwencji rynkowej, wciąż jednak środki przeznaczane na ten rodzaj działań były stosunkowo wysokie w porównaniu do okresu po przeprowadzonej reformie luksemburskiej.

Wyniki przeprowadzonej analizy do pewnego stopnia potwierdziły te przypuszczenia. Rynki zbóż i produktów mleczarskich istotnie cechuje w ostatnich latach coraz wyższa zmienność. Wzrost odnotowuje się zarówno w wielkościach bezwzględnych, jak i względnych, czyli po porównaniu do zmian w przebiegu cen na rynkach światowych. Za nieoczekiwany uznać jednak należy wyraźny spadek zmienności, jaki obserwuje się na rynkach żywca. Wydaje się, że w przypadku rynków żywca wieprzowego i drobiowego duże znaczenie odgrywa tu fakt, że są to rynki, które podlegały stosunkowo niewielkiej interwencji w okresach wcześniejszych. Zmiana skali działań interwencyjnych warła więc tu niewielkie znaczenie.

Konkluzją tej części opracowania powinno więc być twierdzenie o niskiej skuteczności polityki stabilizacji rynkowej. Nie jest to zresztą zaskoczeniem. Wydaje się, że już dawno temu przestano uważać stabilizację cen za celową. Miejsce stabilizacji cen zajął cel stabilizacji dochodów. To z pewnością słuszna zmiana. Szkoda jedynie, że rezygnacja z dbałości o stabilizację rynków nie znalazła wyraźnego potwierdzenia w treści dokumentów określających cele Wspólnej Polityki Rolnej.

3. Polski sektor rolny a skuteczność polityk wobec rolnictwa

W Polsce istnieje dwuczłonowy mechanizm regulacyjny w rolnictwie, który kojarzy instrumentarium rynkowe z interwencją państwa. Głównym instrumentem jest oczywiście mechanizm rynkowy. Interwencja państwowa ma tu znaczenie pomocnicze, może ona procesy wzrostowe wspierać, a siły destrukcyjne osłabiać. Ten dualizm systemowy utrzymuje się, chociaż punkty ciężkości w polityce rolnej przesuwają się w zależności od tego, która opcja polityczna dochodzi do władzy. Raz w polityce rolnej jest więcej liberalizmu, kiedy indziej więcej protekcjonizmu. Ta labilność nie jest groźna, dopóki utrzymuje się długookresowa równowaga [Gruda 2011].

W ostatniej dekadzie taka równowaga w sektorze żywnościowym utrzymywała się. Z początkiem maja 2004 roku, po wstąpieniu Polski do UE, nastąpiło znaczne rozszerzenie protekcjonizmu w sektorze rolno-żywnościowym.

Oceniając instrumenty polityki państwa korzysta się z wielu najróżniejszych metod, które przedstawione zostały w rozdziale 1. Niezależnie jednak od metody oceny dwa pojęcia uznać należy za kluczowe. Jest to skuteczność i efektywność. Jak zauważa Kubera [2013], skuteczność koncentruje się na relacji pomiędzy osiągniętymi efektami a zamierzonym celem działania, natomiast efektywność na stosunku efektów udzielenia pomocy do poniesionych nakładów, kosztów. Celem pomiarów tak skuteczności, jak i efektywności, jest w ostatecznym rozrachunku zidentyfikowanie rozwiązań efektywniejszych ekonomicznie i organizacyjnie. By udało się tego dokonać, należy jak zauważa Kubera [2013, s. 108], „dążyć do ustalenia związku przyczynowego między podjętą interwencją publiczną a jej efektami oraz rodzaju i stopnia zależności pomiędzy poszczególnymi elementami”. Odpowiednio przeprowadzona ocena wdrożenia instrumentów polityki państwa powinna więc identyfikować między innymi zjawiska „deadweight”, przeniesienia i substytucji. „Powinno ono bilansować koszty i korzyści z uwzględnieniem szerszych efektów społecznych i ekologicznych płynących z zastosowania instrumentów polityk” [Kubera 2013, s. 108] Takie bezpośrednie oddziaływanie wpływu państwa na gospodarkę esztywowane bywa przy użyciu analizy czynnikowej lub też weryfikowane metodami symulacyjnymi.

Modelowanie procesów zachodzących w polskiej gospodarce jest o tyle trudne, że brak dostępności danych wymusza oparcie się na stosunkowo krótkich szeregach czasowych, obejmujących najwyżej kilkanaście okresów lub lat. W wielu przypadkach precyzja klasycznych oszacowań parametrów modeli

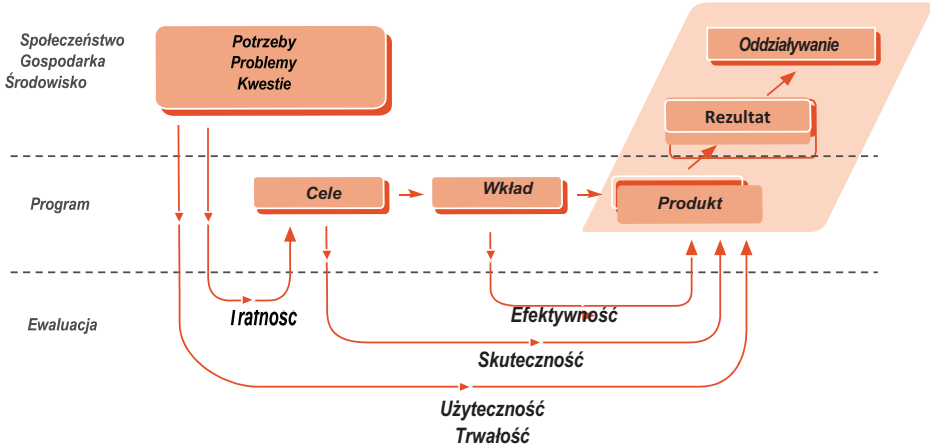
symulacyjnych lub prognostycznych statystycznie bywa niska. Taka sytuacja wymaga wsparcia statystycznego. Jednym z rozwiązań jest zastosowanie metod wnioskowania bayesowskiego¹⁸, które stanowią adekwatne narzędzie umożliwiające włączenie informacji spoza próby o parametrach modelu, a tym samym zwiększenie precyzji ich oszacowań. Z powyższych względów ważne są badania nad rozwojem metod wnioskowania na podstawie krótkich szeregów czasowych, ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi wnioskowania statystycznego (bayesowskiego). Modelowe podejście do ocen wpływu wybranych instrumentów WPR na rozwój sektora rolniczego zawarte jest w pracy [Gruda, Kwasek 2012].

3.1. Podstawy teoretyczne i ujęcie metodyczne w zakresie badania skuteczności polityk

Należy mieć na względzie, że omówione poniżej pięć kryteriów ewaluacyjnych (trafność, efektywność, skuteczność, oddziaływanie i trwałość) nie jest listą wyczerpującą. W zależności od celów badania lista ta może być rozszerzona o szereg innych kryteriów ewaluacyjnych (np. na etapie ewaluacji *ex ante* będziemy odwoływać się do kryterium spójności, a w badaniach kompleksowych interwencji często sięgać będziemy do kryterium komplementarności). Na rysunku 3.1 przedstawiono w schematyczny sposób najważniejsze wymagania stawiane przed metodami oceny stosowanymi przy ewaluacji instrumentów polityk.

¹⁸ Zastosowanie metod bayesowskich wydaje się szczególnie atrakcyjne w kontekście modeli wektorowej autoregresji lub dynamicznych i stochastycznych modeli równowagi ogólnej.

Rysunek 3.1. Orientacyjne wytyczne dotyczące oceny metod ewaluacyjnych w zakresie badań nad instrumentami polityk



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [The New... 2006].

Pojęcie skuteczności i efektywności

Pojęcie skuteczności często utożsamiane jest z pojęciem celowości, nie są one jednak tożsame. Skuteczność można określić jako relację zgodności uzyskanego wyniku działania z celem dla niego określonym [Pszczółkowski 1977]. Różnica pomiędzy celowością a skutecznością dotyczy w zasadzie momentu ich identyfikacji. Skuteczność rozpatruje się po wykonaniu czynności, natomiast celowość dotyczy planowanych działań. O różnicach pomiędzy pojęciem skuteczności a efektywności interesująco pisze również Żylicz [2010]: „Osobom nie zajmującym się skutecznością działań gospodarczych wyjaśnienie różnicy między skutecznością a efektywnością bywa często kłopotliwe, ale i ekonomistom mylą się też obydwie pojęcia. Tymczasem sprawa jest w istocie jest prosta. Skuteczność jest pojęciem z zakresu zarządzania (nieekonomicznym wprost), zarezerwowanym na scharakteryzowanie projektu lub przedsięwzięcia, które ma osiągnąć zamierzony skutek. Działanie, które to osiąga określony cel nazwiemy wówczas skutecznym. Powstaje czasami pytanie, czy warto było podejmować określony cel. Skuteczność działania jest ważną kategorią w zarządzaniu. Tym niemniej ekonomiści stawiają zazwyczaj pytania bardziej skomplikowane, a mianowicie: czy warto podejmować jakieś zamierzenie albo czy zastosowany środek jest najlepszy z możliwych. Pojęciem służącym badaniu tego typu jest właśnie efektywność”.

Jak zauważa Sułkowski [2013, s. 64]: „Ocena skuteczności jest uwarunkowana samą formułą celu. Jeżeli zatem cel ma cechy mierzalne, to organizacja ma możliwość sprawnej oceny skuteczności jego realizacji. Taki jest też mechanizm ustalania i rozliczania celów przyjęty w serii norm ISO 9000. Z tego względu definicja skuteczności jest przydatna dla weryfikacji skuteczności wdrożonych formalnych systemów zarządzania jakością, zgodnych z wymaganiami normy ISO 9001:2008. Można przyjąć, że skuteczność odnosi się bardziej do „binarnego” sposobu oceny w sensie odpowiedzi „tak” lub „nie” na pytanie, czy cel został zrealizowany. Nie wyklucza to oczywiście możliwości stopniowania poziomu realizacji poszczególnych celów”.

Niewątpliwą zaletą badań poświęconych skuteczności jest ich prostota. Ocena działań pod kątem skuteczności nie wymaga projektowania i wykonania wielopłaszczyznowych pomiarów, jakie są konieczne w przypadku oceny efektywności. Ocena skuteczności co prawda dostarcza mniej informacji, jednak jest o wiele mniej kosztowna. Nieskomplikowany sposób samej oceny wiąże się z brakiem konieczności zaangażowania dużych zasobów [Sułkowski 2013].

Ocena efektywności jest tymczasem bardziej praco- i czasochłonna. Wymaga bowiem zidentyfikowania relacji pomiędzy wynikami a wykorzystanymi zasobami (nakładami). Jak zwraca uwagę Żylicz [2010]: „Działanie efektywne wymaga, by korzyść netto z jego podjęcia – tj. korzyść po potrąceniu kosztu – była dodatnia i największa z możliwych(...). Dla stwierdzenia efektywności należy, więc porównać koszty z korzyściami, co wcale nie jest łatwe”.

Ocena efektywności jest szczególnie trudna w sytuacji, gdy dana polityka państwa dotyczy dóbr niewycenianych przez rynek, takich jak przykładowo dobra środowiskowe. Z tego typu problemami mamy często do czynienia w przypadku instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich. Na szczęście, jak zauważa Żylicz [2010]: „Przez wiele lat wydawało się, że w takich przypadkach korzyści ekonomicznych nie daje się wprost obliczyć. Jednak w drugiej połowie XX wieku dokonał się ogromny postęp metodologiczny i obecnie coraz bardziej wiarygodnie potrafimy wyceniać nawet to, co nie trafia na rynek. (...) Tym niemniej nie ma co ukrywać, że jest to zadanie trudno policzalne, ale istnieją porównywalne wyceny, które w sposób przybliżony określają poszukiwaną wielkość.”

Warto również zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy pojęciami efektywności i efektywności kosztowej. Do oszacowania efektywności konieczne jest wykazanie, że korzyści przewyższają koszty. W przypadku efektywności kosztowej wystarczy obliczyć, że dane działanie jest najtańsze z możliwych. Efektywność kosztowa jest pojęciem często wykorzystywanym w przypadku instrumentów polityki rolnej, gdy nie ocenia się potrzeby podejmowania danych dzia-

łań, a dokonuje jedynie oceny, czy środki publiczne przeznaczone na to działanie zostały wydane w taki sposób, który przyniósł największy efekt.

Do pomiaru efektywności wykorzystuje się najczęściej cząstkowe, syntetyczne wskaźniki produktywności wykorzystania zasobów lub też określenia wielkości marginalnych. Efektywność można identyfikować w ujęciu *ex post* i *ex ante*. Obliczając efektywność *ex ante* szacuje się przewidywane efekty przy zaangażowaniu określonych środków, czasu. Efektywność *ex post* dotyczy określania rezultatów konkretnych działań. Do oceny efektywności stosuje się analizę wskaźnikową. Efektywność ekonomiczną można wyrazić między innymi następująco [Adamczyk 1995]:

$$We_1 = \frac{E}{N},$$
$$We_2 = \frac{E - N}{N},$$

gdzie:

E – efekt działania gospodarczego,

N – nakłady poniesione na działalność gospodarczą.

Jak już wspomniano właściwe zrozumienie pojęć efektywności i skuteczności może nastęrczać problemy. Terminy te mają wiele synonimów. W celu zwiększenia przejrzystości poruszanych pojęć w tabeli 3.1 przedstawiono przegląd terminologii dotyczącej tych pojęć.

Istnieje kilka kryteriów oceny polityki gospodarczej lub instrumentów polityk. Według Stiglitz [2013] jest to m.in.:

- kryterium skuteczności dotyczące stopnia osiągania założonych celów;
- kryterium efektywności, rozumiane jako pobudzanie do oszczędnego gospodarowania zasobami wytwórczymi; wykorzystywane jest ono często przy porównaniach polityki gospodarczej różnych państw;
- kryterium społecznej adekwatności, odnoszące się do realizacji celów społeczeństwa państwa, w którym jest realizowana; cele te można podzielić na konsumpcyjne, ekologiczne i instytucjonalne;¹⁹

¹⁹ Podobne kryteria przedstawia w swej pracy; A.P. Thirlwall, 2010, *Growth & Development. With Special Reference to Developing Economies*, Palgrave MacMilan, 8th ed., Londyn.

Tabela 3.1. Terminologia używana w badaniach skuteczności i efektywności

Pojęcie	Synonim	Pseudosynonim	Treść pojęcia
Efektywność	Gospodarność, korzystność, opłacalność, ekonomiczność, produktywność, skuteczność	Optymalność, wydajność	Stosunek wyniku użytecznego do nakładu poniesionego dla uzyskania tego wyniku
Efektywny	Gospodarny, racjonalny, ekonomiczny, opłacalny, produktywny, korzystny, skuteczny, rezultatywny	Optymalny, najlepszy, wydajny	Dodatni (pożądany wynik), lecz nie koniecznie najwyższa efektywność
Optymalność	Maksymalny stan, minimalny stan	Efektywność, racjonalność, produktywność	Przyjmuje tylko wartości równe 0 lub 1
Optymalny	Najlepszy z punktu widzenia przyjętego kryterium	Efektywny	Stan, w którym funkcja celu osiąga ekstremum (max, min) przy danych ograniczeniach
Efektywność społeczna	Efektywność: produkcji społecznej, makroekonomiczna, obiektywna, alokacyjna, gospodarowania	Efektywność ekonomiczna	Uzyskane rezultaty są korzystne dla gospodarki jako całości z punktu widzenia poniesionych nakładów
Efektywność ekonomiczna	Efektywność gospodarowania	Efektywność społeczna	Dotyczy zjawisk i procesów wymiernych, które można kształtować
Efektywność produkcji	Efektywność wytwarzania	Efektywność ekonomiczna, pracy, przedsiębiorstwa	Dotyczy pośredniej działalności produkcyjnej związanej z procesem wytwarzania wyrobów

Źródło: [Czechowski, ...1997].

W tabeli 3.2 przedstawiano opis kryteriów ewaluacyjnych stosowanych przy ocenie instrumentów polityk. Kryteria ewaluacji stanowią pewien rodzaj standardów, według których dokonuje się częściowej oceny danego programu lub procesu badawczego. Wyszczególnione kryteria są elementem częściowej oceny badawczej danego projektu.

Tabela 3.2. Kryteria ewaluacyjne

Nazwa kryterium	Opis
Trafność (<i>relevance</i>)	Ocenia adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, które zostały zidentyfikowane w diagnozie. Analiza tego kryterium jest prowadzona przed rozpoczęciem i w pierwszych fazach wdrażania interwencji.
Skuteczność (<i>effectiveness</i>)	Ocenia stopień realizacji zakładanych celów (czy osiągnięto to, co zaplanowano), skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty.
Efektywność (<i>efficiency</i>)	Ocenia relację między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji.
Użyteczność (<i>utility</i>)	Ocenia całość rzeczywistych efektów wywołanych przez interwencję (zarówno tych planowanych, jak i nieplanowanych, tzw. ubocznych), odnosząc je do wyzwań społeczno-ekonomicznych (często już zmienionych w czasie). W odróżnieniu od kryterium trafności, ocena użyteczności jest prowadzona po zamknięciu interwencji lub w jej końcowej fazie wdrażania.
Trwałość (<i>sustainability</i>)	Ocenia ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) danej interwencji w perspektywie średnio- i długookresowej (a więc po zakończeniu interwencji).

Źródło: [Olejniczak... 2012]

3.2. Przesłanki i instrumenty polityki rolnej w Polsce

Przez politykę rolną rozumieć należy oddziaływanie państwa na rozwój rolnictwa poprzez kształtowanie stosunków ekonomiczno-społecznych w rolnictwie, a także poprzez tworzenie więzi między tym działem a otoczeniem. Jakie przyczyny legitymizują interwencję władz publicznych w funkcjonowanie rolnictwa i rynków rolnych? Co powoduje, że alokacja rynkowa jest nieefektywna lub społecznie nieakceptowana?

W literaturze podawanych jest wiele powodów niesprawności rynku [Woś 1996], które ograniczają efektywność alokacji rynkowej. Wiele z nich dotyczy także rynków rolnych. Są to: struktura podmiotowa, występowanie efektów zewnętrznych i dóbr publicznych, niedoskonałość i asymetria informacji, niski poziom i zróżnicowanie dochodów rolniczych. Nie bez znaczenia są też specyficzne cechy funkcjonowania tego działu gospodarki, a szczególnie wpływ czynników przyrodniczych i przestrzenny charakter produkcji rolniczej.

W Polsce zróżnicowanie struktur rynkowych znajduje trwałe odzwierciedlenie w relacjach występujących między rolnictwem a sferą obrotu i przetwórstwa. Ekonomiczna struktura rynków rolnych deprecjonuje rolnictwo i prowadzi do transferu części wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie do sektora przedsiębiorstw, czyli otoczenia rolnictwa. Wynika to między innymi z podmiotowej struktury rynków rolnych. Poszczególne gospodarstwa rolne z uwagi na ich dużą liczbę, niewielki rozmiar oraz ich przestrzenne rozproszenie mają bardzo mały wpływ na wielkość oferowanej podaży i ceny wytwarzanych produktów, natomiast sfera przetwórstwa i obrotu rolnego jest w znacznym stopniu skoncentrowana, a niekiedy wręcz zmonopolizowana. Taka struktura podmiotowa powoduje, że poziom i strukturę cen w zdecydowanie większym stopniu kształtują pozarolnicze segmenty gospodarki żywnościowej. Brak zinstytucjonalizowanych powiązań poziomych między gospodarstwami rolnymi powoduje, że rynek rolny został opanowany przez pośredników, którzy dyktują warunki rolnikom, wykorzystując uwarunkowania produkcji rolniczej, a mianowicie: wolny obrót kapitału, zależność od warunków klimatycznych, brak możliwości przechowywania wytworzonych produktów oraz nikłą obecność na rynku pojedynczych gospodarstw. Tracą na tym producenci rolni, gdyż część tworzonej przez nich wartości realizowana jest w innych podmiotach gospodarujących. Na skutek funkcjonowania mechanizmu obniżającego względny poziom cen produktów wytwarzanych w gospodarstwach rolnych – jak podawali [Wilkin 1996; Woś 1996] – „około 25% wartości wytwarzanej w rolnictwie przejmowana jest przez inne sektory gospodarki. Mimo czasu, jaki upłynął od przeprowadzonych badań problem przepływu dochodów z rolnictwa do innych działów gospodarki narodowej jest na nowo aktualny, szczególnie w okresie poakcesyjnym rolnictwa z Unią Europejską.

Prowadzenie działalności gospodarczej w rolnictwie ze względu na biologiczny i przestrzenny charakter zazwyczaj implikuje istotne efekty zewnętrzne. Przejawiają się one w postępującej erozji gleby, większym skażeniu środowiska, ograniczeniu różnorodności gatunkowej, niszczeniu naturalnych ekosystemów itd. Może to powodować wiele problemów związanych z utrzymaniem równowagi w środowisku przyrodniczym. Między sferą wytwarzania produktów rolniczych a ochroną zdolności ekosystemów przyrodniczych do samoodtwarzania występują zatem zasadnicze sprzeczności. Odpowiedzią na te wyzwania jest koncepcja ekorozwoju, która określa kierunki działań praktycznych, a także stanowi ideę społeczno-filozoficzną.

Wprowadzenie nowej technologii wywołuje również zakończone sukcesem efekty zewnętrzne. Implikuje ono bowiem wartościowe informacje dla innych rolników, a zatem daje im istotne korzyści zewnętrzne. Może to być wyko-

rzystane przy rozstrzygnięciach dotyczących subwencjonowania rolników wprowadzających nowe technologie.

Projekty irygacyjne mają charakter dóbr publicznych. Gdy ujęcia są wykonane, marginalne koszty wykorzystania wody z systemów irygacyjnych są stosunkowo niewysokie. Dostarczanie wody jest niemal zawsze monopolem naturalnym i zazwyczaj realizowane przez sektor publiczny. Elementy struktury technicznej i społecznej także w dużej mierze spełniają kryteria dóbr publicznych, dlatego projekty wodne i infrastrukturalne powinny być finansowane bądź współfinansowane przez władze publiczne.

Przyczyną niesprawnego funkcjonowania rynków rolnych jest między innymi niedoskonałość i asymetria informacji. Nabywcy produktów pochodzenia rolniczego często nie posiadają wystarczającej informacji o parametrach jakościowych i sposobach wytwarzania oferowanych dóbr. Występuje zatem konieczność opracowania i zapewnienia przestrzegania parametrów jakościowych charakteryzujących produkty rolnicze i proces produkcyjny. Informacji o sposobach funkcjonowania rynków rolnych i metodach produkcji mogą dostarczyć władze publiczne. Współczesne rynki rolne są bardzo złożone, dlatego też poszczególni producenci nie są w stanie zebrać, przetworzyć i ocenić wszystkich informacji, które są niezbędne do podejmowania racjonalnych decyzji. Dostarczone informacje mogą dotyczyć nie tylko stanów rynków rolnych, ale również sposobu prowadzenia procesów produkcyjnych (np. jakie rośliny należy uprawiać na poszczególnych gruntach). Ponieważ dostarczanie tego typu informacji jest kosztowne, a korzyści odnoszą głównie ci, którzy z informacji korzystają, błędem byłoby ich rozważanie wyłącznie w kategoriach usług publicznych.

Jak twierdzi Stiglitz [2013], prawdopodobnie najważniejszą przyczyną ingerencji władz publicznych w funkcjonowanie rolnictwa i rynków rolnych jest rozkład dochodów generowanych przez gospodarkę rynkową. Rozkład ten nie może i nie jest w stanie spełnić kryteriów etycznych akceptowanych przez społeczeństwo. Ponadto funkcjonowanie gospodarki rynkowej powoduje, że duża liczba ludności, zarówno rolniczej, jak i nierolniczej, uzyskuje nieakceptowalnie niskie dochody, niewystarczające nawet do zapewnienia odpowiedniego żywienia. Władze publiczne powinny zatem wdrażać programy, które stymulują wzrost dochodów małych gospodarstw oraz programy zwiększające dostępność ekonomiczną artykułów żywnościowych.

Specyficzną, a zarazem podstawową cechą produkcji rolniczej jest jej przyrodniczy charakter, co wiąże się z geograficzną zmiennością warunków wytwarzania, uzależnieniem produkcji rolniczej od praw przyrody oraz niestabilnością warunków pogodowych. Cechy te mają duży wpływ na strukturę, wielkość

i jakość produkcji końcowej, tym bardziej, że znaczna część procesów wytwórczych odbywa się na terenach otwartych. Biologiczny charakter wpływa na długość cyklu produkcyjnego, którego finalny efekt nie jest łatwy do przewidzenia. Opóźnienie cyklu produkcyjnego w odniesieniu do większości roślin uprawnych wynosi 1 rok, do żywca wołowego około 3 lata, do owoców zaś 4-5 lat. Długość cyklu powoduje występowanie rozbieżności czasowych między sygnałami z rynku a uzyskiwaniem przez rolników efektów końcowych. Przyczynia się również do wolniejszego obrotu kapitału, sezonowości nakładów i dochodów, a także sezonowości produkcji.

Produkcję rolniczą cechuje wysokie ryzyko produkcyjne i cenowe. Ma to wpływ na funkcjonowanie rynku ubezpieczeń i kredytów rolniczych. Konieczność ponoszenia relatywnie dużych wydatków z tytułu ubezpieczeń lub kredytów, co wynika z wysokiego poziomu ryzyka, powoduje, że dostęp rolników do tych rynków jest ograniczony. Wysokie odsetki z tytułu udzielanych kredytów, a także wysokie składki ubezpieczeniowe wynikają zarówno z dużego ryzyka, jak też występowania zjawiska negatywnej selekcji i tzw. pokusy nadużycia.

Przestrzenny charakter produkcji rolniczej wpływa na wyniki gospodarowania poszczególnych gospodarstw. Efekty ekonomiczne w znacznej mierze uzależnione są od terenów, rozłogu gospodarstwa, a także od jego lokalizacji wobec rynku zbytu i zaopatrzenia. Warunków tych rolnicy nie mogą zmienić, muszą jednak z tego tytułu ponosić koszty, które związane są ze zwiększonymi wydatkami na transport wytwarzanych artykułów, koniecznością przemieszczenia na dalsze odległości maszyn i narzędzi rolniczych. Produkcja rolnicza wymaga dużej dyspozycyjności siły roboczej, a także implikuje sezonowość zapotrzebowania na pracę. Przyczynia się to do niepełnego wykorzystywania zasobów pracy.

Współzależność celów i instrumentów polityki rolnej

Przedstawione w poprzednim podrozdziale różnorodne, racjonalne przesłanki prowadzenia polityki rolnej nie oznaczają jednak, że każda działalność państwa sprzyja eliminacji niesprawności rynku. Środki ukierunkowane na redukcję ryzyka cenowego, np. programy stabilizacji cen mogą zwiększyć niestabilność dochodów. Chociaż polityka rolna może być prowadzona w celu pomocy małym gospodarstwom, głównymi beneficjentami mogą okazać się duże gospodarstwa. Mimo że polityka redystrybucji dochodów ma zmniejszać nierówności, jej efekt netto może być odmienny. Niesprawności rynków wiążą się z niesprawnościami państwa. W programowaniu działań władz publicznych szczególne znaczenie mają niesprawności związane z niedoskonałą informacją.

Instytucje państwowe, interweniując, również działają w warunkach niedoskonałej informacji (np. na rynkach ubezpieczeniowych, kredytowych).

Jeśli nawet funkcjonowanie rynków wykazuje różnorodne niesprawności, to jednak nie oznacza to i nie rozstrzyga o konieczności podejmowania działań przez władze publiczne, a tylko identyfikuje potencjalne obszary dla polityki rolnej. Projektowanie polityki odpowiedniej dla danego kraju powinno zatem zaczynać się od specyfikacji przyczyn niesprawności rynków i instrumentów, które instytucje państwowe mogą wykorzystywać jako remedium na kłopoty. Rolą ogólnej teorii jest określenie warunków, w których dany rodzaj polityki będzie prawdopodobnie bardziej skuteczny. Teoretyczne modele uwzględniające osobliwości danego kraju pozwalają określić ramy dyskusji na temat polityki. Pomagają one ustalić, czy źródłem niepowodzeń są różnice w celach prowadzonej polityki, różnice w spojrzeniach na strukturę gospodarki, czy też w poglądach na temat wartości kluczowych parametrów.

Alternatywne koncepcje polityki mogą być oceniane ze względu na wiele kryteriów. Ocena nie jest łatwa z uwagi na wielorakie powiązania zarówno między celami, jak i instrumentami polityki rolnej. Poniżej przedstawiono główne problemy oceny koncepcji polityki rolnej z uwzględnieniem takich kryteriów, jak: ryzyko, impulsy i redystrybucja dochodów.

Gospodarowanie w rolnictwie związane jest z istotnym ryzykiem, a rolnicy mają tylko ograniczone możliwości jego zmniejszania. Sposoby oddziaływania na poziom ryzyka są przedmiotem teoretycznych i praktycznych kontrowersji. Programy mające na celu ograniczanie ryzyka odczuwanego przez rolników ukierunkowane są zazwyczaj na stabilizację cen. Doskonała stabilizacja cen nie jest możliwa, gdyż nawet ustanowienie granic, w zakresie których ceny mogą się wahać, nie uodparnia rynku na działania spekulacyjne.

Do stabilizacji cen można wykorzystywać zapasy. Jednakże zasadniczym elementem krytyki tego sposobu postępowania jest fakt, że często bardziej efektywną metodą stabilizacji cen jest zachowanie siły nabywczej, innymi słowy – do stabilizacji cen można wykorzystać oszczędności i rezerwy finansowe, z wyjątkiem sytuacji, gdy koszty transakcyjne i koszty transportu są bardzo wysokie. Jednakże im więcej krajów zamierza wykorzystywać rezerwy finansowe jako stabilizator cen, tym bardziej międzynarodowe rynki rolne stają się niestabilne.

Innym sposobem ograniczania zmienności cen są restrykcje handlowe, a więc taryfy i bariery parataryfowe oraz bariery pozataryfowe. W warunkach niepewności i ograniczonej zdolności państwa do reakcji na zmieniające się okoliczności taryfy i bariery pozataryfowe nie mogą być stosowane zamiennie. W przeciwieństwie do barier pozataryfowych taryfy nie izolują kraju od wywo-

ływanych zewnętrznie fluktuacji cenowych. Bariery te mogą całkowicie izolować producentów od zagranicznych szoków, chociaż nie można wówczas osiągać korzyści komparatywnych.

Przy każdym poziomie stabilizacji cen reakcje podażowe stanowią główne źródło niepewności. Kluczowe znaczenie dla rolników posiada stabilizacja ich dochodów, nie zaś stabilizacja cen. Jeżeli ceny i ilość wytwarzanych produktów są ujemnie skorelowane, stabilizacja cen może zwiększać fluktuację dochodów. Chociaż często rolą zachowań instytucji państwowych jest redukcja ryzyka, wiele rolniczych programów służy bardziej redystrybucji dochodów aniżeli ich stabilizacji. Wynika to ze sposobu, w jaki oddziałują one na rozmiar i alokację subsydiów. Podatki i subsydia są niewątpliwie impulsami, które oddziałują na rolników. Wpływają one na decyzje odnoszące się do podejmowania działalności w rolnictwie, na alokację zasobów czynników wytwórczych. Wpływ ten jest szczególnie widoczny wówczas, gdy państwo próbuje opodatkować rolnictwo, np. poprzez bezpośrednie opodatkowanie wyników produkcyjnych, ustanawianie instytucji nabywających produkty po cenach niższych aniżeli na rynkach międzynarodowych, opodatkowanie eksportu lub dóbr przemysłowych stosowanych w rolnictwie. Jeżeli podatki będą wystarczająco wysokie, ogólna podaż produktów pochodzenia rolniczego zostanie zredukowana.

W praktyce zdecydowanie częściej stosowane jest opodatkowanie ziemi aniżeli opodatkowanie wyników produkcyjnych. Zasadniczym zagadnieniem jest wówczas wartościowanie ziemi. Jeżeli każdy hektar ziemi, niezależnie od jej jakości, byłby jednakowo opodatkowany, wówczas taki podatek będzie uznawany jako niesprawiedliwy, a marginalne grunty zostaną wyeliminowane z produkcji. Jeżeli jednak jakość ziemi jest kwantyfikowana na podstawie wyników produkcyjnych, wówczas podatek ziemski stanowi dobre przybliżenie podatku od efektów produkcyjnych.

Aby złagodzić ujemny i ograniczający wpływ podatków na wyniki produkcyjne, niekiedy próbuje się łączyć je z subwencjami – szczególnie w odniesieniu do nawozów sztucznych, nasion, kredytów. Jeżeli wszystkie nakłady czynników wytwórczych byłyby subwencjonowane w takim samym zakresie, wówczas ich wpływ byłby równoważny z obniżeniem podatków produkcyjnych. Obniżenie podatków oznaczałoby jednak, że taki sam rezultat można by osiągnąć przy niższych kosztach transakcyjnych. Ponieważ w rzeczywistości subwencje nie są identyczne w stosunku do wszystkich elementów czynników wytwórczych, implikuje to niesprawność rynku, gdyż sprzyja większemu zniekształcaniu sposobu wykorzystywania nakładów subwencjonowanych. Subwencjonowanie nakładów zniekształca zatem wybór, a także wymaga wyższych podatków.

Koncepcja polityki rolnej Unii Europejskiej

Od chwili podpisania Traktatów Rzymskich do podstawowych zadań polityki rolnej zaliczano zwiększanie produktywności sektora rolnego poprzez wspieranie postępu technicznego i racjonalizację wykorzystania czynników produkcji, a także zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej przez podniesienie indywidualnych dochodów osób pracujących w rolnictwie. Pozostałe cele – wymienione w rozdziale 1.3. – dotyczyły samowystarczalności żywnościowej, stabilizacji rynków rolnych oraz zapewnienia umiarkowanych cen dla konsumentów. Cele te (w pewnym uproszczeniu) zagwarantować miały odpowiedni poziom dochodów dla producentów rolnych poprzez stosowną organizację rynków rolnych, a ich realizacja związana była głównie z krótkookresową polityką cenowo-rynkową i dochodową.

W Traktatach Rzymskich zawarto również postanowienia, które stały się podstawą dla reguły długookresowej polityki strukturalnej. Zaznaczyć należy, że zapisy traktatu stanowią, że zadanie zapewnienia odpowiedniego standardu życia producentom rolnym powinno być realizowane poprzez zmiany strukturalne rolnictwa. Związek ten przez wiele lat był jednak rzadko poruszany w dyskusjach dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Czynniki, które zdecydowały o wyborze celów WPR, to przede wszystkim charakter gospodarki rolniczej, który wynika zarówno ze struktury społecznej rolnictwa, jak również różnic w strukturze gospodarczej i przyrodniczej pomiędzy regionami rolniczymi, brak samowystarczalności żywnościowej w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej oraz potrzeba ewolucyjnego ujednoczenia ekonomicznych mechanizmów działania rolniczego sektora gospodarki. Ciężar realizacji opisanych celów WPR z czasem przesunął się w stronę rozwoju obszarów wiejskich, ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt, mimo że priorytety te nie są wymienione w założycielskich dokumentach WPR.

W kolejnych latach w ramach WPR stworzono wiele instrumentów prawnych, które przyczyniać się miały do realizacji jej celów. Nie określono zamkniętej listy instrumentów, a decyzje odnośnie do ich konkretnego doboru pozostawiono organom wspólnotowym. Stosownie do podziału WPR na politykę rynkową i strukturalną wyodrębnić można dwa zasadnicze rodzaje instrumentów: rynkowe i strukturalne. Instrumenty polityki rynkowej (o charakterze rynkowo-dochodowym) oddziałują bezpośrednio na branżowe rynki rolne, wpływają na zasadnicze sposoby interwencji na wewnętrznym rynku Wspólnoty Europejskiej oraz określają mechanizmy, które stabilizują import i eksport produktów rolnych poza Unię Europejską. Ogólnie rzecz ujmując, oddziałują one na rynek produktów rolnych, określają zasady organizacji produkcji rolnej oraz

regulują handel tymi produktami. W ten sposób przyczyniać się mają do poprawy konkurencyjności produktów rolnych wytwarzanych na obszarze Unii Europejskiej.

Do instrumentów polityki rynkowej, które wykorzystywane są do interwencji wewnątrz Unii Europejskiej, zalicza się:

- instrumenty interwencji publicznej (system wspólnych cen rolnych, skup interwencyjny produktów rolnych),
- płatności bezpośrednie dla rolników będące głównym mechanizmem wspierania dochodów rolniczych,
- dopłaty do prywatnego przechowywania produktów rolnych,
- instrumenty kontroli nadprodukcji rolnej (limity produkcyjne) oraz wspierające konsumpcję żywności,
- nadzwyczajne środki interwencji uruchamiane w sytuacjach kryzysowych.

Do instrumentów polityki rynkowej, które wykorzystywane są w stosunkach handlowych z krajami trzecimi, zalicza się:

- instrumenty regulowania importu rolnego, czyli cła, licencje importowe, kontyngenty ilościowe, opłaty;
- instrumenty subwencjonowania eksportu rolnego, tj. dopłaty w eksporcie, licencje eksportowe.

Polityka rynkowa do czasu reformy przeprowadzonej w 2003 r. była najważniejszym elementem Wspólnej Polityki Rolnej.

Drugą grupą są instrumenty strukturalne, które mają wpływać w dłuższym okresie na formowanie się struktur rolnych, a które w prawie UE ujmowane są szeroko (np. poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ich modernizacja oraz modernizacja towarzyszącej im infrastruktury technicznej, doradztwo rolnicze). Unia Europejska podejmuje wiele działań mających na celu wspieranie rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach polityki strukturalnej, której zasadniczym celem jest zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej poszczególnych regionów państw członkowskich. Realizacja polityki strukturalnej rozpoczęła się już na początku lat 70. XX wieku, kiedy to zdano sobie sprawę, że aby osiągnąć cele WPR, nie wystarczy tylko regulować rynki rolne.

Polityka strukturalna wspiera zatem rozwój regionów wiejskich oraz przemian w rolnictwie, przyczyniając się do: likwidacji różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów wiejskich, zwiększania produktywności rolnictwa, poprawy struktury agrarnej, optymalizacji zatrudnienia, wprowadzania postępu technicznego, dokonywania zmian w strukturze produkcji oraz poprawy stanu środowiska naturalnego. Jest to polityka wspierania wielofunkcyjnego

rozwoju obszarów wiejskich i jest ściśle powiązana z polityką regionalną. Przez większość okresu na którym skupiono w niniejszym opracowaniu główną uwagę, czyli w pierwszej dekadzie po przystąpieniu Polski do UE, cele polityki rozwoju obszarów wiejskich, a także procedurę jej programowania określało rozporządzenie Rady nr 1698/05 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W jego ramach wyróżniono osie priorytetowe (zwane także celami), które regulują działania kierowane na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w UE. Wokół osi pierwszej skupione zostały instrumenty mające na celu poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (tzw. oś gospodarcza). Zadaniem instrumentów osi drugiej (tzw. osi środowiskowej) jest poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich, a osi trzeciej, tzw. osi społecznej – poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowanie działalności gospodarczej. Dodatkowo wyróżniona również została oś czwarta – Leader, której celem jest włączanie społeczności lokalnej w proces planowania i zarządzania rozwojem obszarów wiejskich.

Od początku WPR charakteryzowała się dużym zakresem interwencyjnego oddziaływania na rolnictwo, co wiązało się z subsydiowaniem rolnictwa na szeroką skalę, a także z restrykcyjną ochroną rynku wewnętrznego przed konkurencją tańszych produktów rolnych importowanych z krajów trzecich. Skutki stosowania instrumentów polityki rynkowej są odczuwane przez rolników w krótkim czasie (np. wzrost poziomu cen rolnych lub dopłat eksportowych odczuwany jest już w danym roku gospodarczym).

Celem polityki strukturalnej jest poprawa sytuacji w rolnictwie w perspektywie średnio- i długookresowej. Ukierunkowana jest ona na wspomaganie rozwoju regionów wiejskich, jak również przemian prowadzących do niwelowania różnic w poziomach rozwoju. Przyczynia się ona do zwiększania produktywności w obszarze rolnictwa, poprawy struktur rolnych oraz optymalizacji zatrudnienia, a także do przebudowy gospodarstw nieefektywnych w gospodarstwa nowoczesne i rentowne. Polityka strukturalna wdraża ponadto postęp techniczny, zmiany w strukturze produkcji oraz podwyższa jakość produktów rolnych. Obserwując kierunki zmian w WPR, należy się spodziewać, że polityka strukturalna w perspektywie kolejnych lat będzie odgrywać coraz większą rolę i coraz większe środki pieniężne będą na nią kierowane.

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej polskie rolnictwo i obszary wiejskie objęte zostały Wspólną Polityką Rolną. W Polsce w 2012 r. zgodnie z danymi GUS zasoby użytków rolnych wynosiły 18 825 tys. ha, w tym 14 410 tys. ha w gospodarstwach rolnych. Na zasoby użytków rolnych gospodarstw rolnych składały się obszary gruntów ornych (11 152 tys. ha), obszary trwałych

użytków zielonych (3 032 tys. ha), sady (353 tys. ha) oraz inne grunty (714 tys. ha), w tym nieużytkowane rolniczo i nieutrzymywane w dobrej kulturze rolnej. Polskie rolnictwo na tle pozostałych krajów UE angażuje relatywnie duże zasoby ziemi i nakładu pracy. Nakłady pracy w polskim rolnictwie stanowią 20% całości nakładów pracy w UE i są najwyższe ze wszystkich krajów, a zasoby ziemi w rolnictwie polskim stanowią prawie 9% ogółu użytków rolnych UE. Niższy udział rolnictwo polskie odnotowuje w ponoszonych nakładach kapitałowych, które wynoszą około 5,5% nakładów ponoszonych przez rolnictwo UE-27. Nadmiar zatrudnionych w rolnictwie i relacja praca-ziemia są istotnym problemem polskiego rolnictwa, który ujawnił się w toku transformacji systemowej w latach 90. XX w. Gospodarstwa rolne zostały potraktowane w podobny sposób jak pozarolnicze przedsiębiorstwa, nie uwzględniono specyficznych cech sektora rolnego, takich jak niska mobilność ziemi czy niska elastyczność cenowa oraz dochodowa popytu na żywność. W wyniku transformacji ujawnił się ponadto nadmiar siły roboczej zaangażowanej w produkcję rolną w Polsce, a towarzyszące jej zjawisko bezrobocia nie sprzyja ograniczaniu zatrudnienia w rolnictwie. Transformacja wywarła również niekorzystny wpływ na dochody producentów rolnych, których dynamika wzrostu jest niższa niż w innych działach gospodarki.

Na polskiej wsi nieustannie postępuje proces dezagraryzacji przejawiający się systematycznym zmniejszaniem się roli rolnictwa w produktywnym angażowaniu pracy ludzkiej oraz dostarczaniu dochodów dla utrzymania ludności wiejskiej. Ponadto łączna analiza zasobów pracy oraz zasobów majątku trwałego i udziału rolnictwa w tworzeniu PKB wskazuje niższą wydajność kapitału, na poziomie około 2/3 średniej w gospodarce narodowej i około czterokrotnie niższą wydajność pracy, co dowodzi wadliwej struktury rolnictwa i konieczności dostosowań w relacjach między czynnikami produkcji. Sytuacja w rolnictwie i na wiejskim rynku pracy przekłada się w sposób bezpośredni na poziom życia ludności wiejskiej. Na te zjawiska nakładają się również inne, takie jak np. niski poziom wykształcenia oraz niedoinwestowanie infrastruktury społecznej i niedostosowanie jej do istniejących potrzeb, a także słabo rozwinięta infrastruktura techniczna.

3.3. Kondycja sektora rolnego

Podobnie jak działo się to w innych działach gospodarki, także w rolnictwie ostatnie dwie i pół dekady to czas znaczących zmian. Dotyczą one zarówno kondycji samego sektora rolnego, jak i jego miejsca oraz funkcji w gospodarce.

Rozwój sektora rolnego jest w dużej mierze efektem zmian zachodzących w całej gospodarce. Dodatkowo, jak odnotowuje to Grzelak [2012, s. 104], rozwój rolnictwa: „w coraz większym zakresie zależy od czynników egzogenicznych”. O rozwoju rolnictwa pisze również Kowalski [2014], wymieniając trzy następujące komponenty, które powinny uwzględniać współczesne koncepcje rozwoju:

- dostosowanie wielkości i tempa wzrostu produkcji żywności do popytu końcowego;
- zapewnienie zadowalającego poziomu dochodów ludności rolniczej, pozwalającego powstrzymać nadmierną migrację ludności wiejskiej;
- powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego, tak by zachować odpowiednią jakość wytwarzanej żywności i uczynić z obszarów wiejskich atrakcyjne miejsca życia i relaksu coraz większej liczby rodzin.

Na obecny stan polskiego rolnictwa wpłynęło szereg czynników historycznych. Ważne było zarówno zachowanie specyficznej – jak na warunki państw demokracji ludowej – struktury własnościowej gospodarstw rolnych, jak i charakter oraz tempo zmian systemowych, mających miejsce po upadku gospodarki centralnie sterowanej. Przyzwolenie na dominującą rolę rynkowego mechanizmu kształtowania się cen, otwarcie rynków rolno-żywnościowych na konkurencję zagraniczną, czy likwidacja dotacji do środków produkcji, pociągnęło za sobą szereg drastycznych zmian. Przede wszystkim wzrastał dystans między wydajnością pracy w rolnictwie a wydajnością w innych działach gospodarki narodowej. Wejście do Unii Europejskiej i na jednolity rynek unijny w wyniku objęcia polskiego sektora rolnego instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej poprawiło funkcjonowanie gospodarstw rolnych oraz przyczyniło się do wzrostu dochodów uzyskiwanych przez polskich rolników. W początkowym okresie po akcesji rolnictwo polskie stało się bardzo konkurencyjne, ale z biegiem czasu konkurencyjność cenowa, niskie koszty pracy, ceny ziemi zaczęły tracić na znaczeniu i konieczne stało się poszukiwanie innych, nowych form przewagi konkurencyjnej [Józwiak, Ziętara 2013].

W polskim rolnictwie w porównaniu do sektorów rolnych najsilniejszych gospodarczo państw Unii Europejskiej obserwujemy znacznie niższą wydajność pracy i ziemi, na co główny wpływ ma nadmiernie wysoki poziom zatrudnienia w polskim rolnictwie. Istotny jest tu również niski poziom wyposażenia technicznego gospodarstw. Największą wydajnością pracy w rolnictwie cechuje się Francja, zaś najwyższy wskaźnik wydajności ziemi spośród państw UE osiąga Holandia [Szczukocka 2015]. Jak zwraca uwagę w swych badaniach Szczukocka [2015, s. 128]: „pod względem wydajności pracy liczonej wartością dodaną

brutto na zatrudnionego w rolnictwie Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc wśród państw Unii Europejskiej.”

W wielu badaniach i analizach ekonomicznych podkreśla się problem nadmiaru zasobów pracy w sektorze rolnym, przy czym czynnik ten jest uważany za ograniczający tempo przeobrażeń gospodarczych w rolnictwie. Nadwyżki siły roboczej na wsi są pochodną braku popytu na nią ze strony przemysłu krajowego. Analizując wartość dodaną brutto rolnictwa w roku 2005 i 2013 we wszystkich krajach Unii Europejskiej, obserwujemy jedynie słaby wzrost tej wartości, przy czym wyraźnie widać różnice w wielkości wytwarzanego poziomu wartości dodanej brutto między państwami starej UE-15 i nowymi państwami UE- 12, przyjętych po 2004 roku.

Udział WDB rolnictwa i sektora żywnościowego w gospodarce narodowej

W tabeli 3.3 przedstawiono udział każdej ze składowej sektora żywnościowego wyrażonej wartością dodaną brutto (WDB) w latach 2000-2013 w krajach UE. Od 2000 do 2013 roku wyraźnie zmniejsza się udział sektora rolniczego w krajach UE (ponad 1,5-krotnie). Podobnie maleje znaczenie całego sektora żywnościowego w gospodarkach narodowych. Udział sektora żywnościowego w gospodarce narodowej UE zmniejsza się nieznacznie – 1,9% średniorocznie. W gospodarce polskiej w latach 2000-2013 udział sektora rolnego zmniejszył się 1,6-krotnie, a tempo spadku udziału całego sektora żywnościowego wynosi 1,4% w skali roku. Biorąc pod uwagę podążanie za procesami zachodzącymi w gospodarce krajów bardziej rozwiniętych, można przypuszczać, że spadek ten będzie następował także w przyszłości.

Udział sektora rolnictwa i rybołówstwa w PKB spadł w latach 1970-2013 w Australii z 5,93 do 2,23%, w Kanadzie z 4 do 1,45%, we Francji z 6,96 do 1,76%, w Niemczech z 2,94 do 0,75%, w Wielkiej Brytanii z 2,46 do 0,58%, zaś w USA z 2,93 do 1,09%. Tymczasem w skali świata (177 państw, dla których ONZ dysponował danymi) przeciętny udział spadł z 19,75 do 11,58% [Gruda 2015].

Tabela 3.3. Struktura WDB sektora żywnościowego w gospodarce narodowej w krajach Unii Europejskiej w latach 2000, 2010 i 2013 (%)

Kraje	Rolnictwo			Przemysł spożywczy			Środki produkcji dla rolnictwa i przemysłu spożywczego			Sektor gospodarki żywnościowej (agrobiznes)		
	1			2			3			4		
	2000	2010	2013	2000	2010	2013	2000	2010	2013	2000	2010	2013
Austria	2,2	1,5	1,4	3,3	3,1	3,0	1,1	1,2	1,2	6,6	6,1	5,6
Belgia	1,4	0,7	0,8	4,8	4,3	4,2	1,5	1,6	1,6	7,7	6,6	6,6
Bułgaria	13,9	5,3	5,5	6,3	5,5	5,2	3,6	3,6	3,5	23,8	14,4	14,2
Chorwacja	.	.	4,3	.	.	4,5	.	.	2,4	.	.	11,2
Cypr	3,6	2,3	2,5	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Czechy	3,2	2,4	2,6	5,2	3,7	3,5	2,0	1,1	1,3	10,4	7,2	7,4
Dania	3,0	1,2	1,4	5,4	4,5	4,3	2,3	2,0	2,0	10,6	7,9	7,7
Estonia	4,5	3,5	3,6	5,2	3,9	3,7	2,3	2,3	2,2	12,0	9,7	9,5
Finlandia	2,9	2,9	2,7	3,2	2,7	2,5	1,2	1,2	1,1	7,2	6,8	6,3
Francja	2,9	1,8	1,7	4,3	3,7	3,5	1,9	1,7	1,6	9,1	7,2	7,8
Grecja	5,4	3,3	3,8	6,0	4,8	4,6	2,1	2,1	2,1	13,6	10,2	10,5
Hiszpania	3,2	2,7	2,8	5,4	4,5	4,2	2,0	1,8	2,0	10,6	9,0	9,0
Holandia	2,7	1,9	2,0	5,6	5,1	4,8	2,6	1,9	2,0	10,9	9,0	8,8
Irlandia	2,3	1,0	1,6	6,5	4,8	4,2	1,7	2,3	2,1	10,5	8,1	7,9
Luksemburg	0,7	0,3	0,3	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Litwa	6,6	3,4	3,8	7,5	6,5	6,2	2,7	3,0	2,8	16,9	12,9	12,8
Łotwa	4,9	4,1	3,7	5,8	4,2	4,2	2,1	1,4	1,5	12,8	9,5	9,6
Malta	2,3	1,9	1,6	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Niemcy	1,3	0,9	0,9	3,5	3,4	3,3	1,5	1,6	1,5	6,4	5,9	5,7
Polska	5,3	3,5	3,3	6,6	5,0	4,6	2,4	2,3	2,2	14,3	10,8	10,1
Portugalia	2,9	2,4	2,3	4,8	4,3	4,1	1,5	1,6	1,5	9,2	8,3	7,9
Rumunia	10,9	6,7	6,3	10,1	7,8	7,0	3,5	2,7	2,6	24,5	17,2	16,3
Słowacja	4,3	3,8	4,0	4,5	2,7	2,5	2,8	1,6	2,0	11,6	8,1	8,5
Słowenia	3,1	2,5	2,1	4,1	2,7	2,6	1,3	1,2	1,2	8,5	6,4	5,9
Szwecja	1,7	1,9	1,4	2,8	2,3	2,2	1,1	1,0	1,0	5,6	5,2	4,6
Węgry	5,3	3,5	4,4	6,2	4,2	4,0	3,2	2,4	2,3	14,8	10,1	10,5
Wlk. Brytania	1,1	0,7	0,8	3,4	2,8	2,6	1,4	1,0	1,0	5,9	4,5	4,4
Włochy	2,0	1,9	2,3	4,1	3,7	3,5	1,2	1,3	1,1	7,3	6,9	7,0

Źródło: Obliczenia własne na bazie danych Eurostatu.

3.4. Wieloletnie ramy finansowe budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020

Projekt wieloletnich ram budżetowych UE-28 na lata 2014-2020 zakłada 3,2% przyrost nakładów budżetowych (w cenach 2011 r.) na najbliższy okres siedmioletni. Przyrost ten ma wynieść ok. 60 mld euro w stosunku do lat 2007-2013. Budżet UE na lata 2014-2020 ma wynieść 972,2 mld euro po stronie płatności i 1 025 mld euro po stronie zobowiązań. Koperta finansowa na WPR ma zmniejszyć się z 413 mld euro (2007-2013) do 383 mld, z czego 282 mld

euro będzie skierowane na dopłaty bezpośrednie. Polska ma otrzymać z budżetu około 80 mld euro, w większości skierowane na politykę spójności i dopłaty bezpośrednie. Ulegną nieznacznemu podwyższeniu dopłaty bezpośrednie w Polsce, której wartość średnia wzrośnie z 197 euro/ha w 2013 r. do ok. 217 euro/ha w 2020 roku. Oznacza to 1,4% przyrost średnioroczny w okresie finansowym 2014-2020. W ramach nowego budżetu przewiduje się, że do 2018 roku będzie następować stopniowe wyrównywanie poziomu dopłat bezpośrednich krajów dotychczas niżej uposażonych do poziomu 90% średniej poziomu UE.

Tabela 3.4. Wieleletnie ramy finansowe budżetu UE-28 na lata 2014-2020 (w mln EUR w cenach z 2011)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ogółem 2014-2020
1. Inteligentny i inkluzywny wzrost gospodarczy	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763
w tym: gospodarska, społeczna i terytorialna	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	55 883	55 060	54 261	53 448	52 406	51 503	50 558	373 179
w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. Globalny wymiar Europy	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Administracja	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
w tym: wydatki administracyjne instytucji	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
Środki na zobowiązania	134 318	135 128	136 056	137 100	137 866	139 078	140 424	959 98
Udział w GNI	1,01%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
Środki na płatności	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
Udział w GNI	1,03%	0,98%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%

Źródło: opracowanie własne na podstawie [The Multiannual... 2013; Gruda 2013].

W latach 2007-2013 na WPR preliminowano 42,3% budżetu UE, z czego 80% skierowano na filar I związany ze wsparciem rynków i dopłatami bezpośrednimi, zaś 20% środków przeznaczono na filar II związany z rozwojem obszarów wiejskich. Podział filarowy dla poszczególnych krajów Unii determinuje poziom wsparcia dopłat bezpośrednich. Dla Polski podział ten w latach 2007-2013 kształtował się w relacji 53:47 (filar I:filar II), przy przeciętnym poziomie w UE wynoszącym 80:20. W nowym okresie finansowym 2014-2020 nastąpi obniżenie nakładów na WPR o ponad 9%, z poziomu 421,1 do 382,9 mld euro. Udział nakładów na WPR zostanie obniżony do 38,7%, przy nieznacznym przesunięciu między filarami, z relacji 80:20 do relacji 75:25.

Saldo budżetowe UE-27 w 2013 roku dla Polski miało przekroczyć kwotę 10 mld euro. W okresie od 2004 do 2010 roku kumulacja sald dla całej polskiej gospodarki wyniosła około 30 mld euro. Z kolei sam sektor rolniczy w tym ostatnim okresie 7-letnim (2004-2010) został wsparty z budżetu UE-27 kwotą 16,65 mld euro (ok. 60 mld zł). W tabeli 3.4 zaprezentowano propozycje budżetowe związane z finansami UE-28 na lata 2014-2020 w milionach euro w podziale na pięć grup zadaniowych.

Z uwagi na omawianą w pracy tematykę za niezmiernie interesujące uznać należy również zestawienie planów dotyczących finansowania Wspólnej Polityki Rolnej do roku 2020. Zwraca tu uwagę ciągle dominująca rola dopłat bezpośrednich, a także rosnące znaczenie instrumentów polityki nakierowanej na działania prośrodowiskowe i na rzecz klimatu.

Tabela 3.5. Ramy finansowe budżetu UE-28 na lata 2014-2020 związane z zarządzaniem zasobami naturalnymi (w tym rolnictwa) w UE-27 (w mln EUR w cenach z 2011)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ogółem 2014-2020
Wzrost zrównoważony – zasoby naturalne	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
Pułap pośredni WPR (dopłaty bezpośrednie i wsparcie rynkowe)	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
Rozwój obszarów wiejskich	13 618	13 351	13 089	12 832	12 581	12 334	12 092	89 895
EMFF – Europejski Fundusz Morski i Rybacki	945	950	955	955	960	960	960	6 685
Środowisko i działania na rzecz klimatu	390	415	440	465	490	515	485	3 200
Agencje	49	49	49	49	49	49	49	344
Margines	140	140	140	140	140	140	139	979
RAZEM	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927

Źródło: [Budget for Europe... 2013].

Tabela 3.5 odnosi się do zamierzeń finansowych związanych z zarządzaniem zasobami naturalnymi i rolnictwem (dopłaty bezpośrednie, ochrona środowiska oraz rozwój obszarów wiejskich) w krajach UE w latach 2014-2020. Z kolei w tabeli 3.6 przedstawiono zestawienie porównawcze dla lat 2007-2013 z nowymi propozycjami dla kolejnego horyzontu finansowania Wspólnej Polityki Rolnej.

**Tabela 3.6. Porównanie budżetów UE w latach 2007-2013 i 2014-2020
(ceny stałe 2011 r.)**

Wyszczególnienie	mld EUR w cenach 2011 roku		Relacja (przyrost) (proc.)
	2007-2013	2014-2020	
1. Smart and Inclusive Growth (Inteligentny i inkluzywny wzrost gospodarczy)	446,8	450,8	0,9
– z czego nakłady na konkurencyjność	77,8	114,9	47,7
– z czego nakłady na infrastrukturę	12,9	40,0	209,7
– z czego na politykę spójności	354,8	336,0	-5,3
2. Sustainable Growth: natural resources (Wzrost zrównoważony: zasoby naturalne)	420,7	373,2	-11,3
– z czego wydatki związane z rynkiem i dopłatami bezpośrednimi	322,0	281,8	-12,5
3. Security and Citizenship (Bezpieczeństwo i sprawy obywatelskie)	12,4	15,7	26,5
4. Global Europe (Europa globalna)	56,8	58,7	3,3
5. Administration (Administracja)	56,5	61,6	9,1
RAZEM przyznane fundusze	994,2	960,0	-3,4
UE-27 GNI	1,12%	1,00%	x

Źródło: [Budget for Europe... 2013]

Wynegocjowany w lutym 2013 r. szczyście UE budżet na lata 2014-2020 przewiduje 972,2 mld euro wydatków. Największym beneficjentem budżetu będzie Polska, dla której zarezerwowano łącznie 105,8 mld euro – z czego 72,9 mld euro na politykę spójności oraz 28,6 mld euro na politykę rolną. Największymi beneficjentami przyszłych środków UE będzie Polska (11%), Francja (10,2%), Niemcy i Hiszpania po 8,2% oraz Włochy 8,1%. Łącznie te pięć krajów skorzysta z ok. 45% budżetu unijnego. Największymi kreatorami budżetu nadal pozostaną Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania i Hiszpania. Wkład tych pięciu krajów do budżetu stanowi ok. 70% łącznych środków. Na wzrost zrównoważony i zasoby naturalne przewidziane zostało wydatkowanie około 39% środków budżetowych.

Tabela 3.7. Procentowy udział sektora żywnościowego w Polsce i krajach UE mierzony produkcją globalną (PG) w roku 2010 oraz dynamika zmian w latach 2005-2012 [w %]

Wyszczególnienie	Polska		Państwa członkowskie UE	
	Struktura Produkcji (PG)	Dynamika, wielkość średnia w roku	Struktura Produkcji (PG)	Dynamika, wielkość średnia w roku
	2010	2005-2012	2010	2005-2010
Sektor rolniczy	3,7	1,67	0,3-6,3	2,36
Przemysł spożywczy	16,5	4,40	12,0-18,0	X

Źródło: obliczenia własne na bazie danych Eurostatu.

W tabeli 3.7 zaprezentowano udział sektora rolniczego i przemysłu spożywczego w Polsce i pozostałych krajach członkowskich Unii. Widać, że udział zarówno sektora rolniczego jak i przemysłu spożywczego w Polsce odpowiada mniej więcej średniej przedziału dla wszystkich państw UE. Natomiast gdyby wziąć zaś pod uwagę udział całego sektora żywnościowego (wraz z udziałem środków produkcji dla wspomnianych wcześniej sektorów), to był on znacząco wyższy niż średnio w państwach UE. Warto też dodać, że polskie produkty rolnicze stanowią 5,74% produkcji unijnej z 2012 roku. Udział sprzedanej żywności na polskim rynku to 5,8% wielkości rynku unijnego. Wartość dodana brutto polskiego rolnictwa to 5,16% wielkości rolnictwa unijnego.

3.5. Skuteczność nakładów finansowych polityk rolnych

Wartość środków finansowych przekazanych na potrzeby polskiej gospodarki z funduszy UE w latach 2007-2013 jest niewątpliwie znacząca. Suma łącznego wsparcia budżetowego obejmującego zarówno środki unijne, jak i krajowe publiczne oraz prywatne oscyluje w granicach 83 mld euro. Podział środków w tych latach z poszczególnych funduszy przedstawiony został w tabeli 3.8.

Okolo 22 mld euro ze środków UE napłynęło do Polski z Funduszu Spójności. Jego głównym celem jest wsparcie tych państw członkowskich Unii Europejskiej, których Dochód Narodowy Brutto (DNB) w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej unijnej. Pomoc Funduszu Spójności ma za zadanie zmniejszać opóźnienia w rozwoju gospodarczym oraz społecznym, a także pomagać przy stabilizacji gospodarki.

Działania Europejskiego Funduszu Społecznego koncentrują się na inwestowaniu w kapitał ludzki. Do głównych zadań stawianych przed tym funduszem należy wsparcie zatrudnienia w państwach członkowskich oraz promowanie spójności gospodarczej i społecznej. Z kolei Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ukierunkowany jest na rozwój potencjału społeczno-

-gospodarczego krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz szczególnie słabych ekonomicznie i gospodarczo regionów UE. Środki tego funduszu przeznaczone są głównie na projekty wspierające zatrudnienie, rozwój przedsiębiorczości, rozbudowę infrastruktury, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarczej, poprawę ochrony środowiska czy aktywizację współpracy między sąsiednimi regionami państw członkowskich.

Tabela 3.8. Środki finansowe dla Polski w latach 2007-2013 [w mld euro]

Cel	Fundusz	UE	Środki krajowe publiczne	Wkład prywatny	Łączny wkład
Konwergencja	FS (Fundusz Spójności)	22	6	1,5	29,5
	EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego)	33	6	1,5	40,5
	EFS (Europejski Fundusz Społeczny)	10	2		12
Suma środków na cel konwergencji		65			
Suma środków na cel Europejskiej Współpracy Terytorialnej	EFRR	0,7			0,7
SUMA		66*	14	3	83*

*Liczby zostały zaokrąglone

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

Struktura wiodących instrumentów polityk i ich poziomu stosowanych w latach 2007-2013 w gospodarce żywnościowej i na obszarach wiejskich przedstawiona została w tabeli 3.9.

W 2013 roku budżet unijny i krajowy wydatkował 14,5 mld zł na dopłaty bezpośrednie. Przeciętnie na gospodarstwo przypadało 10,9 tys. zł i 910 zł na 1 ha użytków rolnych. Na jedno średniej wielkości gospodarstwo o powierzchni ok. 10,5 ha UR (o pow. powyżej 1 ha) mogło uzyskać razem ponad 12,6 tys. zł z tytułu dopłat bezpośrednich i ONW. Dopłaty bezpośrednie i ewentualne dopłaty do obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania (ONW) gospodarstwo może uzyskiwać corocznie.

Tabela 3.9. Struktura wybranych wydatków budżetowych UE na rolnictwo i obszary wiejskie w 2013 r. i latach 2007-2013 w Polsce i krajach UE [w mln euro oraz w %]

Wyszczególnienie	Polska			UE		
	2013	2007-2013	2007-2013 (%)	2013	2007-2013	2007-2013 (%)
Instrumenty polityk						
Dopłaty bezpośrednie	2 796,5	13 230	47%	41 658,3	418125 244700*	68%
Dopłaty związane z rynkiem	4 15,2	2 320	8%	3 193,2	78 000	8%
Rozwój obszarów wiejskich	1 851,1	1 2720	45%	14 788,9	234 000	24%
Suma	5 035,9	2 8270	100%	59 640,4	974 769	100%

*Inne dopłaty

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Udział dopłat bezpośrednich w dochodach polskich rolników w latach 2004-2013 kształtował się na poziomie 32-60% w zależności od kierunków produkcji czy roku objętego analizą. Rosnące znaczenie płatności obszarowych w funkcjonowaniu gospodarstw rolnych może świadczyć o pogarszającej się opłacalności produkcji. Dopłaty bezpośrednie przyznawane rolnikom każdego roku mogą stać się podstawą do działań rozwojowych, jeżeli uzyskane środki wsparcia będą wykorzystane w odpowiedni sposób. Przedstawiony wniosek wynika z danych FADN, zawartych w: SE610 – dopłaty do produkcji roślinnej, SE620 – pozostałe dopłaty, SE621 – dopłaty rolnośrodowiskowe, SE622 – dopłaty ONW, SE623 – inne dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich, SE632 – jednolita płatność obszarowa. Zmianą zagregowaną jest SE420 dochód z gospodarstwa rolnego.

Realizacja WPR w UE-27 w latach 2007-2013 miała kosztować ponad 438 mld euro, z czego ponad 91 mld euro miało być skierowane do Polski. Największymi biorcami funduszy skierowanych do sektora rolniczego w latach 2007-2013 były: Francja – 80,5 mld euro, Hiszpania – 53,9 mld euro, Niemcy – 53,7 mld euro, Włochy – 46,0 mld euro, Wielka Brytania – 33,0 mld euro oraz Grecja – 28,4 mld euro. Wielka Brytania – 33,0 mld euro oraz Grecja – 28,4 mld euro.

Regionalne programy operacyjne 2014-2020

Poza programami krajowymi istnieją dodatkowo programy regionalne. Środki przeznaczone w ramach funduszy UE na 16 programów regionalnych wynoszą 76,6 mld euro. Ich celem jest wspieranie rozwoju wszystkich regionów. Fundusze zarządzane są w tym przypadku nie przez władze centralne, a instytucje samorządowe – czyli zarządy województw. Zwykle RPO (regionalny program operacyjny) dzieli się na pięć priorytetów merytorycznych, a mianowicie:

- rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność regionu;
- stymulowanie wzrostu inwestycji w przedsiębiorstwa i wzmocnienie potencjału innowacyjnego;
- ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego;
- rozwój i modernizacja infrastruktury społecznej;
- rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej.

Propozycja nakładów UE na programy regionalne według województw na lata 2014-2020 przedstawiona została na rysunku 3.2.

Rysunek 3.2. Podział Funduszy Europejskich 2014-2020 na programy regionalne w Polsce [w mln euro]



Źródło: [Fundusze Europejskie 2015].

Na fundusze regionalne w najbliższym okresie finansowym wyasygnowane zostało łącznie 31,2 mld euro. Nastąpi zwiększenie decentralizacji – 60% funduszy strukturalnych zarządzanych będzie regionalnie. Koncentracja tematyczna będzie ukierunkowana na wsparcie celów wskazanych w Strategii Europa 2020, tj. na inteligentny i zrównoważony wzrost, sprzyjający włączeniu społecznemu. Większy nacisk zostanie położony na wymiar terytorialny. Od 2015 roku kraje UE obowiązuje „Umowa partnerstwa - UP”, której realizacja zapewnia zgodność ze strategią Europa 2020 oraz realizacją celów. UP jest dokumentem określającym strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa w Polsce. Instrumentami realizacji UP są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne.

Tabela 3.10. Porównanie programów i budżetów w Perspektywie UE2007-2013 i Perspektywie UE 2014-2020

PERSPEKTYWA 2007-2013		PERSPEKTYWA 2014-2020	
Program	Alokacja środków UE (mld EUR)	Program	Alokacja środków UE (mld EUR)
PO Innowacyjna Gospodarka	8,7	PO Inteligentny Rozwój	8,6
		PO Polska Cyfrowa	2,3
PO Infrastruktura i Środowisko	28,3	PO Infrastruktura i Środowisko	27,5
PO Rozwój Polski Wschodniej	2,4	PO Polska wschodnia	2,1
PO Kapitał Ludzki	10,0	PO Wiedza Edukacja Rozwój	4,4
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	17,3	16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31,3

Źródło: *Nowa Perspektywa... 2014*]

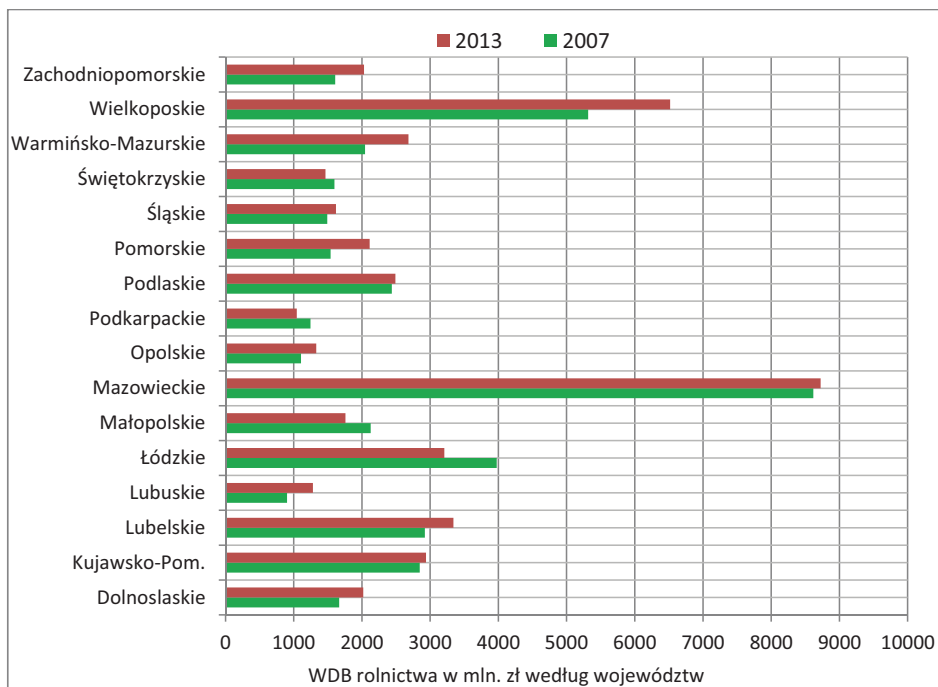
Z budżetu UE przyznano Polsce na dofinansowanie w ramach funduszy strukturalnych UE na lata 2014-2020 o 10 mld euro więcej w porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej. Suma tych środków zamyka się w kwocie 82,5 mld EUR. Środki te będą trafiały do beneficjentów za pośrednictwem 5 programów operacyjnych wdrażanych na szczeblu centralnym, 16 regionalnych programów operacyjnych i jednego programu ponadregionalnego [Nowa Perspektywa... 2014]. Porównanie wysokości środków przeznaczanych w ramach tych funduszy w dwóch kolejnych horyzontach prognozowania zaprezentowano w tabeli 3.10.

Ocena poziomu rozwoju sektora rolnego

Według metodologii stosowanej przez Eurostat oraz OECD z 2010 roku na obszarach wiejskich wytwarza się około 72% krajowej wartości PKB *per capita*. Poniżej 60% średniej krajowej wartości wielkość ta ukształtowała się na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego, lubelskiego oraz małopolskiego, czyli tzw. część ściany wschodniej w kraju. Z kolei największe znaczenie w kształtowaniu się PKB i WDB w obszarach wiejskich powyżej 90% osiągnął podregion piotrkowski w województwie łódzkim oraz podregion opolski. Najwyższą wielkość ogółem w kraju osiągnęło województwo mazowieckie, jego PKB *per capita* przewyższył średnią krajową o 63%, natomiast największą wielkość w obszarach wiejskich osiągnął podregion ciechanowsko-płocki województwa mazowieckiego, przewyższając średnią krajową o 21,8%. Według metodologii Eurostat w 2010 roku obszary przeważająco wiejskie wy-

pracowały 27,2% PKB, zaś według metodologii OECD obszary wiejskie wygenerowały 35,2% PKB. Nominalnie najmniejszym udziałem PKB charakteryzowały się podregiony: ełcki w warmińsko-mazurskim, suwalski w województwie podlaskim, bialski w województwie lubelskim i przemyski w województwie podkarpackim.

Rysunek 3.3. Wartość dodana rolnictwa nominalnie według województw w roku 2007 i 2013 [w mln zł]

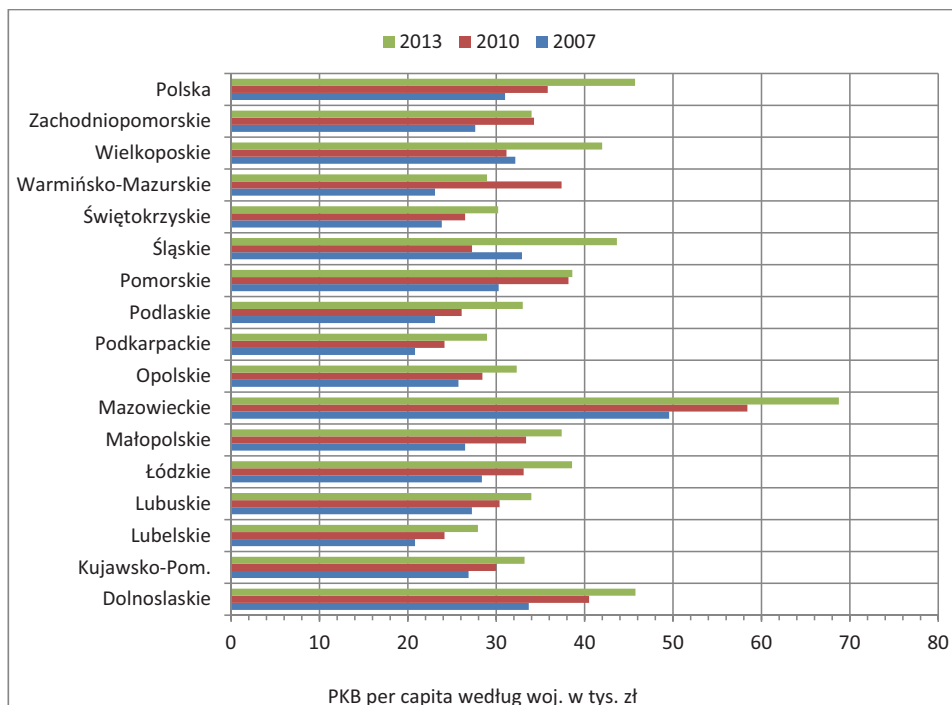


Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS 2007-2014].

Analiza wyników zawartych na rysunkach 3.3 oraz 3.4 obrazuje poziom dochodów, jakie osiągnęło rolnictwo polskie w ujęciu wojewódzkim w okresie 2007-2013. W tym okresie nakłady z funduszy UE wyniosły 38 mld zł, przy krajowej WDB 41,2 mld zł oraz 44,6 mld zł w latach 2007 i 2013. Skuteczność nominalna oddziaływania wparcia unijnego w tym sektorze średniorocznie w skali kraju wyniosła 1,12%. Najwyższy poziom wzrostu WDB odnotowało województwo lubuskie 5,12%, pomorskie 4,62% i warmińsko-mazurskie 3,96%, przy nie największym wsparciu unijnym. Z kolei tendencje spadkowe w WDB odnotowały województwa: łódzkie, małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Największe środki unijne skierowane zostały do woj. mazowieckiego – 6,052 mld zł, małopolskiego – 3,386 mld. zł oraz śląskiego – 2,493 mld.

Nie przekłada się istotna współzależność relacji wzrostu nakładów budżetowych na przyrost dochodów rolnictwa w postaci WDB. Istotne oddziaływanie mają warunki strukturalne oraz uwarunkowania produkcyjne.

Rysunek 3.4. PKB per capita według województw w roku 2007, 2010 i 2013 [w tys. zł]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS 2007-2014].

W latach 2004-2006 i 2007-2013 krajowe wydatki budżetowe w ujęciu nominalnym sięgnęły ok. 52,8 mld zł w pierwszym okresie oraz 151,4 mld zł w drugim okresie. W przeliczeniu na mieszkańca było to 1,383 tys. zł w roku 2010 oraz 3,971 tys. zł w ujęciu 3-letnim 2010-2013. W ujęciu dynamicznym PKB per capita kształtował się na poziomie 5,7% średniorocznie w okresie 2007-2013. Najwyższa skuteczność oddziaływania wsparcia budżetowego odnotowana została w województwach – małopolskim (5,1%), mazowieckim (4,8%) i podkarpackim (4,8%), przy wykorzystanych unijnych nakładów budżetowych sięgających: 2,056 mld zł w Małopolsce, 3,585 mld zł na Mazowszu oraz 1,210 mld zł w podkarpackim. Najniższy wpływ wsparcia odnotowany został w województwie zachodniopomorskim. Przy wsparciu w wysokości 7,218 mld zł odnotowany został w latach 2007-2013 jedynie 3% średnioroczny przyrost PKB *per capita*.

Najniższy udział sektora rolniczego w generowaniu PKB na mieszkańca odnotowano w województwie podkarpackim – (podregion tarnobrzeski (1,9%) i krośnieński (2,7%). W podregionie ciechanowsko-płockim na Mazowszu oraz podregionie piotrkowskim województwa łódzkiego przemysł stanowił 39,2% i 41,9%, czyli najwięcej spośród pozostałych obszarów wiejskich, i te podregiony charakteryzował wysoki poziom PKB, w tym *per capita*, czy WDB na pracującego²⁰.

Tabela 3.11. Porównanie nakładów unijnych oraz wzrostu gospodarczego *per capita* według województw w Polsce w latach 2007-2013 (Polska=100)

Wyszczególnienie		Najniższy poziom	Najwyższy poziom	Średni poziom
Nakłady z UE: (fundusze strukturalne i fundusze spójności)	2007*	Małopolskie – 67,8 Podkarpackie – 71,3 Świętokrzyskie – 72,5	Zachodniopomorskie – 139,7 Mazowieckie – 127,6 Dolnośląskie – 125,5	1,383 tys.zł
	2010	Kujawsko-pomorskie – 70,5 Lubelskie – 71,6 Wielkopolskie – 75,1	Lubuskie – 129,0 Mazowieckie – 121,4 Dolnośląskie – 113,4	3,971 tys.zł
	2013	Kujawsko-pomorskie – 70,0 Wielkopolskie – 72,0 Śląskie – 73,6	Warmińsko-mazurskie – 127,1 Podkarpackie – 122,5 Mazowieckie – 106,7	7.226 tys.zł
PKB per capita według województw	2007	Podkarpackie – 67 Lubelskie – 68 Podlaskie – 74	Mazowieckie – 160 Dolnośląskie – 109 Śląskie – 106	33,5 tys.zł
	2010	Podkarpackie – 66 Lubelskie – 66 Świętokrzyskie – 74	Mazowieckie – 161 Dolnośląskie – 110 Śląskie – 105	37,1 tys.zł
	2013	Podkarpackie – 68 Lubelskie – 68 Podlaskie – 74	Mazowieckie – 165 Dolnośląskie – 116 Śląskie – 108	45,3 tys.zł

* dane z okresu 2004-2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2007-2014].

W okresie 2007-2013 na programy strukturalne i spójności w Polsce wyasygnowane zostało z budżetu UE 88,6 mld zł (22,8 mld euro). W 2013 r. największe środki per capita w ujęciu regionalnym skierowane zostały do województwa warmińsko-mazurskiego (127,1% średniego poziomu Polski), podkarpackiego 122,5% i mazowieckiego 106,7%. Analizując efektywność przyrostową zainwestowanych środków do gospodarki narodowej per capita ze środków budżetowych UE, najwyższą efektywność osiągnęło województwo mazowieckie 165% (średniego poziomu Polski), dolnośląskie 116% i śląskie 108%. Z kolei najniższe efekty per capita w 2013 roku odnotowane zostały w woj. podkarpackim – 68%, lubelskim – 68% i podlaskim 74%. Średnioroczna dynamika przy-

²⁰ Podobne podejście i zbliżone wyniki ilościowe w zakresie skuteczności instrumentów uzyskała Zawalińska dla danych empirycznych z okresu 2004-2006; K. Zawalińska, 2009, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR, Warszawa.

rostowa PKB per capita w 2013 roku względem 2007 w poszczególnych województwach wahała się od 3,0% do 5,2% (podlaskie). Występuje znaczne zróżnicowanie w generowaniu dochodu (PKB per capita) w 2013 roku w poszczególnych województwach, od 27,9 tys. zł w lubelskim do 68,8 tys. w województwie mazowieckim. Wsparcie budżetowe z UE w 2013 r. (w okresie 2007-2013) wyniosło 7,2 tys. zł na mieszkańca, co stanowi 6,3% wytwarzanego średniego dochodu (GVA per capita) [Gruda, Kwasek 2012].

Analiza statystyczna dotycząca sektora rolnego w Polsce mimo swych uchybień metodologicznych pozwala stwierdzić, że poziom rozwoju polskiego rolnictwa na tle wielu państw Unii Europejskiej jest póki co jeszcze niski, mimo istotnego wsparcia budżetowego ze strony Unii Europejskiej, jak i krajowego. Czynnikiem decydującym o rozwoju polskiego rolnictwa jest poprawa efektywności gospodarowania. W latach 2011-2013 roku udział sektora rolnego w PKB wyniósł 3,3%, natomiast poziom zatrudnienia utrzymuje się na wysokim ponad 20% poziomie. Problemem jest zwrócenie uwagi na występujące podobieństwa i różnice w rozwoju sektora rolnego w państwach Unii Europejskiej. Istotne wydało się porównanie polskiego rolnictwa z pozostałymi krajami należącymi do Unii Europejskiej, ale w ograniczonym stopniu. Zastosowanie 13 wskaźników produkcyjnych nominalnych, a nie natężeniowych, nie prowadzi często do poprawnych porównań. Do określenia relacji zachodzących między krajami wykorzystano metodę skalowania wielowymiarowego (*Multidimensional Scaling*, MDS) [Szczukočka 2015]. Metoda skalowania wielowymiarowego wykorzystywana zwykle bywa do określenia podobieństw lub różnic w badaniu poziomu rozwoju dowolnego sektora na tle gospodarki lub danego sektora w innych krajach, np. w Unii Europejskiej.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej w 2004 roku i otwarcie rolnictwa polskiego na rynki europejskie wpłynęło na poprawę funkcjonowania gospodarstw rolnych oraz wzrost osiąganych dochodów. W roku 2012 w porównaniu z rokiem 2003, czyli rok poprzedzający akces do Unii Europejskiej, dochody w gospodarstwach rolnych wzrosły o 162%, było to spowodowane wzrostem dochodów z produkcji rolnej oraz dopłatami bezpośrednimi. W początkowym okresie po akcesji rolnictwo polskie stało się bardziej konkurencyjne, ale z biegiem czasu konkurencyjność cenowa, niskie koszty pracy, ceny ziemi zaczęły tracić na znaczeniu i konieczne stało się poszukiwanie innych, nowych form przewagi konkurencyjnej.

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że w ujęciu średnim poziom rozwoju polskiego rolnictwa różni się od poziomu pozostałych państw. Polskie rolnictwo jest także niedoinwestowane i rozdrobnione. Dalszy rozwój

sektora rolnego, a ściślej jego kierunki jest trudny do przewidzenia i uzależniony od wielu czynników, zarówno tych o charakterze ekonomicznym, politycznym, technicznym, przestrzennym czy demograficznym. Uważa się, że rozwój polskiego rolnictwa powinien zmierzać w kierunku poprawy efektywności gospodarowania, rolnictwa nowoczesnego, to znaczy przyjaznego dla ludzi i środowiska, a także opartego na nowych technologiach [Szczykocka 2015].

Na zakończenie warto jeszcze przypomnieć, jakiego rodzaju cele zidentyfikowano na przyszłość. Jako cele krajowe Strategii „Europa 2020” Polska przedstawiła:

- Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata do co najmniej 71% (*dla UE wskaźnik ustalono na poziomie 75%*);
- Osiągnięcie poziomu nakładów na działalność B+R równego 1,7% PKB (*dla UE – 3%*);
- Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej do poziomu ok. 96 Mtoe, zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz redukcja emisji CO₂ (*dla UE są to cele „20/20/20”*);
- Zmniejszenie do 4,5% odsetka młodzieży niekontynuującej nauki oraz zwiększenie do 45% odsetka osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie (*dla UE odpowiednio 10% i 40%*);
- Zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa (*dla UE założono 20 mln osób*).

Przewidywana projekcja rozwojowa sektora rolniczego na okres po roku 2020 musi uwzględniać efektywną alokację dostępnych środków budżetowych krajowych i unijnych na procesy demograficzne, strukturalne i energetyczne.

3.6. Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że o ile w przypadku samego rolnictwa badania empiryczne potwierdzają tezę o sekularnym spadku znaczenia rolnictwa w gospodarce narodowej, to w przypadku całego sektora rolno-żywnościowego udział tego sektora w dochodzie narodowym początkowo maleje, jednak przy bardzo wysokim poziomie wartości dodanej brutto na 1 mieszkańca udział ten zaczyna stabilizować się na wyższym poziomie (w sensie absolutnym) pomimo niewielkiego spadku udziału. Oznacza to, że kurczenie się rolnictwa i jego udziału w tworzeniu dochodu narodowego nie oznacza, że maleje jego rola w rozwoju całej gospodarki. Przykładowo, w Niemczech udział rynkowy produktów rolniczych o najwyższej jakości z 28,0% w 1973 roku wzrósł do 36,0% w 1990 roku, a produktów najtańszych z 23,0% w 1973 roku do 34,0% w 1990

roku; wydatnie zaś zmalał udział produktów o średniej jakości z 49,0% do 30,0%. Proces polaryzacji rynku jest zjawiskiem, które ujawniło się w latach osiemdziesiątych. Z wszystkich dostępnych danych, odnoszących się również do krajów wysoko rozwiniętych, jasno wynika, że zmienia się struktura sektora rolno-żywnościowego. Rośnie znaczenie sfery pierwszej (przemysłów wytwarzających środki produkcji oraz usługi produkcyjne dla rolnictwa i przemysłu spożywczego), a przede wszystkim sfery trzeciej (przemysłu spożywczego).

Dzięki temu następują głębokie przemiany w makrostrukturze gospodarki narodowej. Są one postępowe, gdyż prowadzą do wzrostu społecznej wydajności pracy i wolumenu dochodu narodowego. Porównanie znaczenia agrobiznesu w poszczególnych krajach Unii Europejskiej w zakresie uzyskiwanych wyników produkcyjnych i dochodowych ukazuje, że w krajach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego agrobiznes znajduje się we wczesnym stadium „rozwojowym”.

W krajach, które wstąpiły do Unii Europejskiej po 2004 roku, w tym w Polsce, w strukturze agrobiznesu dominują przede wszystkim gałęzie bezpośrednio wytwarzające żywność, a więc rolnictwo i przemysł spożywczy. Z kolei w pozostałych krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, główną rolę w tworzeniu produkcji globalnej i wartości dodanej brutto agrobiznesu posiada przemysł spożywczy oraz sfera pierwsza (przemysły wytwarzające środki produkcji oraz usługi dla rolnictwa i przemysłu spożywczego). W analizowanych latach wprawdzie zaobserwowano zmiany udziału agrobiznesu w gospodarce narodowej oraz w jego strukturze wewnętrznej w krajach biedniejszych, jednak są to zmiany bardzo powolne. Sytuacja tam jest jeszcze dość tradycyjna i ulega stosunkowo niewielkim zmianom. Z kolei w krajach o wysokim poziomie produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca, udział rolnictwa w dochodzie narodowym zmniejsza się, jednak rośnie znaczenie całego sektora rolno-żywnościowego. Wyniki współzależności pomiędzy PKB *per capita*, a udziałem agrobiznesu w dochodzie narodowym wskazują, że proces sekularnego spadku znaczenia tego sektora w dochodzie narodowym zostaje zahamowany w warunkach bardzo wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju. Potwierdza to występowanie w tych krajach sytuacji, gdzie w rodzinach dysponujących wysokimi dochodami udział wydatków konsumpcyjnych w ogólnych dochodach zaczyna nie tyle maleć, co wzrastać. Dzieje się tak dlatego, że w strukturze konsumpcji szybko rośnie udział żywności drogiej i najdroższej, o wysokim stopniu przetwórstwa i uszlachetnienia. Wskazuje to na kolejny etap rozwoju gospodarki żywnościowej, w którym konsument w większym stopniu decyduje o tym, co dzieje się w rolnictwie i w całym sektorze rolno-żywnościowym, a cała gospodarka żywnościowa i produkcja żywności pod-

porządkowuje się czynnikom leżącym po stronie konsumpcji, dystrybucji i handlu. Wyniki analizy wskazują, że najważniejszym czynnikiem wpływającym na poziom rozwoju agrobiznesu, jego strukturę wewnętrzną oraz udział tego systemu w gospodarce narodowej jest poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wyrażony wartością dodaną brutto *per capita*.

4. Zakończenie

Zasadniczym celem, jaki postawili przed sobą autorzy, było ukazanie możliwie wielu aspektów dotyczących oceny unijnej polityki rolnej. Zainteresowanie tematyką oceny instrumentów polityki prowadzonej przez państwo niewątpliwie wzrasta w ostatnich latach. Wynika to między innymi ze wzrostu świadomości podatników odnośnie kosztów prowadzonych polityk sektorowych. Właściwa przeprowadzona ewaluacja stanowić będzie zawsze podstawowy argument w dyskusji nad potrzebą utrzymania bądź modernizacji prowadzonej polityki.

Poznanie podstaw teoretycznych procesów ewaluacji jest jedną z ważniejszych kwestii przy omawianiu problemów związanych z oceną jakiegokolwiek rodzaju polityki. Z tego też powodu pierwszą część pracy poświęcono tym zagadnieniom. Pewien nieporządek definicyjny, z jakim spotkać się można nawet w literaturze fachowej, wymaga bowiem ujednoczenia wielu pojęć.

Ewaluacja nabiera szczególnego znaczenia w przypadku tych rodzajów polityk, które są kosztowne, a z których bezpośrednio korzyści czerpie – przynajmniej w większości państw europejskich – stosunkowo nieliczna grupa podatników. Tak jest w przypadku Wspólnej Polityki Rolnej. Jednak pomimo dynamicznego rozwoju złożoności i skuteczności procesów ewaluacyjnych, wciąż – jak wykazano to w rozdziale 1 – istnieje wiele obszarów wymagających poprawy. Przegląd badań dotyczących oceny WPR dowodzi, że wciąż nie uporano się w UE z właściwym doбором instrumentów pozwalających na pożądaną ocenę wdrażanych działań. Nie dziwi więc, że również ocena poszczególnych instrumentów unijnej polityki rolnej bywa krytyczna.

Podobnie rzecz się ma w przypadku przeprowadzonej w pracy oceny działań interwencyjnych na rynkach rolnych prowadzonych w ramach WPR. Deklarowany w dokumentach cel stabilizacji rynkowej i cenowej wypełniany jest w coraz mniejszym stopniu, na co wskazała analiza zmienności cen na wybranych rynkach rolnych. Dotyczy to w szczególności rynku pszenicy i kukurydzy, a także rynku produktów mleczarskich. W ostatnich latach ceny unijne na tych rynkach charakteryzują się coraz większą zmiennością, która nie może być tłumaczona wyłącznie procesami zachodzącymi na rynkach światowych.

Z drugiej strony, w przypadku rynków, na których interwencja była stosunkowo niewielka, czyli rynkach żywca wieprzowego i drobiowego, nie zauważono wzrostu zmienności cen. Przeciwnie, zaobserwować można spadek tejsze zmienności, tak w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym, gdzie swoistym benchmarkiem są zmiany cen zachodzące na rynkach światowych.

Tym, na co w głównej mierze należałoby zwrócić uwagę, jest fakt, że spadek środków finansowych przeznaczanych na politykę interwencji nie znajduje odzwierciedlenia w celach stawianych przed WPR. Odejście od polityki stabilizacji cen w stronę stabilizacji dochodów – w ocenie autorów ze wszech miar korzystny – powinien pociągać za sobą przeformułowanie celów, tak by uznać można prowadzoną politykę za skuteczną, co obecnie może być postrzegane jako dyskusyjne.

W ostatniej części pracy skoncentrowano się na całościowym spojrzeniu na procesy zachodzące wewnątrz i wokół sektora rolnego. Perspektywa ta pozwala dostrzec konsekwencje wielu procesów zachodzących obecnie w rolnictwie. Analiza procesów rozwojowych pozwala uchwycić spadek znaczenia sektora żywnościowego – mierzonego udziałem wartości dodanej brutto – w gospodarce tak Polski, jak i pozostałych państw członkowskich UE. Spadek ten był szczególnie silny w przypadku sektora rolnego. Stosunkowo najwolniej przebiega w przypadku sektora środków produkcji dla rolnictwa i przemysłu spożywczego. Jedną z ważniejszych części tego rozdziału jest analiza powiązań między nakładami funduszy UE a poziomem rozwoju gospodarczego mierzonego wartością PKB w ujęciu regionalnym. Zauważyć tu można pewną dodatnią współzależność. Warto zwrócić uwagę na fakt, że rozdział ten poświęcono nie tylko przeszłości, lecz również przyszłości tak polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, jak i kondycji sektora rolnego w Polsce.

Literatura

1. Abbott P.C., Hurt C., Tyner W.E., 2011: *What's driving food prices?* Oak Brook, IL: Farm Foundation Issue Report.
2. Ackrill R., 2000: *The Common Agricultural Policy*, Sheffield Academic Press, Sheffield.
3. Adamczyk J., 1995: *Efektywność przedsiębiorstw sprywatyzowanych*, AE, Kraków.
4. AGEIE Agrosynergie Groupement Européen d'Intérêt Economique, 2011: *Evaluation of income effects of direct support*, Final Report, May.
5. AGEIE Agrosynergie Groupement Européen d'Intérêt Economique, 2013: *Evaluation of the structural effects of direct support*, Final Report, July.
6. Alexiadis S., Ladias C., Hasanagas N., 2013: *A regional perspective of the Common Agricultural Policy*, Land Use Policy, Volume 30, Issue 1, January.
7. Alliance Environment, 2007: *Ocena oddziaływania na środowiska środków WPR (Wspólnej Polityki Rolnej) dotyczących sektora wołowiny i cielęciny oraz sektora mleczarskiego*, Krótkie streszczenie, Grudzień.
8. Alliance Environment, 2008: *Ocena oddziaływania kwot mlecznych na środowisko*, Streszczenie, Dokument opracowany dla DG ds. Rolnictwa, Lipiec.
9. Alliance Environment, 2010a: *Ocena oddziaływania na środowiska środków WPR dotyczących sektora wieprzowiny, mięsa drobiowego i jaj*, Streszczenie, Listopad.
10. Alliance Environment, 2010b: *Synthèse des évaluations sur les effets sur l'environnement de mesures de la PAC*, Novembre.
11. AND International, 2014: *Evaluation of the market implications of veal and young cattle meat marketing standards*, Final report.
12. AND International, 2015: *Evaluation of EU beef labelling rules*, Final report, August.
13. Bajek P., Chmielewska-Gill W., Giejbowicz E., Jaworowska A., Poślednik A., Wołek T., 2007: *WPR Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa.
14. Baldock D., Hart K. Schele M., 2010: *Public goods and public intervention*, Final report, Thematic working group III, European Commission, December.

15. Bańkowska K., Król M.A., 2014: *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, pod red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
16. Barnes A., Sutherland L.-A, Toma L., Matthews K., 2016: *The effect of the Common Agricultural Policy reforms on intentions towards food production: Evidence from livestock farmers*, *Land Use Policy*, 50.
17. Bartolini F., Viaggi D., 2013: *The common agricultural policy and the determinants of changes in U farm size*, *Land Use Policy*, 31.
18. Baylis K. Peplow S. Rausser G., Simon L., 2008: *Agri-environmental policies in the EU and United States : A comparison*, *Ecological Economics*, 65.
19. Bienias S., Strzęboszewski P. Opałka E., 2012: *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
20. Biernat-Jarka A., 2015: *Instytucje państwa a uzasadnienie podejmowania działań interwencyjnych w gospodarce na przykładzie wspólnej polityki rolnej* [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, pod red. A. Czyżewski, B. Klepacki, IX Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa.
21. Błąd M., Klepacka D., 2006: *Debata nad przyszłością polskiej wsi w Unii Europejskiej* [w:] *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, pod red. J. Wilkin, M, Błąd, D. Klepacka, IRWiR PAN, Warszawa.
22. Borek A., 2012: *Metody i narzędzia ewaluacji zewnętrznej* [w:] *Jak być jeszcze lepszym? Ewaluacja w edukacji*, pod red. G. Mazuriewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
23. Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel R., Requillart V., 2008: *Impact of a gradual increase in milk quotas on the EU dairy sector*, *European Review of Agriculture Economics*, 35 (4).
24. Bradley J., Mitze T. Morgenroth E., Untiedt G., 2006: *How can we know if EU cohesion policy is successful? Integrating micro and macro approaches to the evaluation of Structural Funds*, GEFRA Working Paper: March, Nr. 1.
25. von Braun J., Gebreyohanes G.T., 2012: *Food Security, Commodity Price Volatility and the Poor*, [w:] *Institutions and Comparative Eco-*

- nomic Development*, pod red. M. Aoki, T. Kuran, G. Rolnad G., Palgrave Macmillian.
26. Bromski K., 2013: *Ewaluacja polityki integracyjnej. Teoria i kwestie definicyjne* [w:] *Monitor Integracji. Ewaluacja i ocena skuteczności działań prowadzonych w Polsce przy finansowym wsparciu europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w latach 2007-2012*, pod red. M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz, P.M. Protasiewicz, Instytut Studiów Migracyjnych, Gliwice.
 27. *Budget for Europe 2020*, European Commission, Brussels, 19.11.2013.
 28. Bureau J.-C., 2012: *Where is the Common Agriculture Policy Heading?* *Intereconomics*, November, Vol. 47, Issue 6.
 29. Chatellier V., 2011: *Evaluation of CAP measures applied to the dairy sector*, Case study report on France, INRA, June 2011.
 30. Chlebicka A. Falkowski J., Giejbowicz E., Korycińska A., Poślednik A., Wołek T., 2008: *Dziś i jutro Wspólnej Polityki Rolnej*, FAPA Warszawa.
 31. Chlebicka A., Fałkowski J., Wołek T., 2009: *Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa, Styczeń.
 32. Chmurzyńska K., 2011: *Efekty WPR w odniesieniu do obszarów wiejskich*, [w:] *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, pod red. M. Wigier, Program Wieloletni 2011-2015, nr 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
 33. Ciutacu C., Chivu L., Andrei J.V., 2015: *Similarities and dissimilarities between the EU agricultural and rural development model and Romanian agriculture*, Challenges and perspectives, Land Use Policy, 44.
 34. Czechowski L. 1997: *Wielowymiarowa ocena efektywności ekonomicznej przedsiębiorstwa*, UG, Gdańsk.
 35. *Czynniki i możliwości ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej poprzez ubezpieczenia*, pod red. A. Wickiej, SGGW, Warszawa, 2013.
 36. Czyżewski A., Matuszczak A. Wieliczko B., 2012: *Kluczowe uwarunkowania wspierania rolnictwa w Unii Europejskiej w okresie 2014-2020*, Program Wieloletni 2011-2015, nr 62, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
 37. Czyżewski A., Stępień S., 2015: *Wspólna polityka rolna (WPR) Unii Europejskiej po 2014 roku z polskiej perspektywy* [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa*

- Polski w Unii Europejskiej*, pod red. A. Czyżewski, B. Klepacki, IX Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa.
38. Czyżewski B. Majchrzak A., Matuszczak A., 2011: *Instytucjonalno-prawne regulacje rynku ziemi w Polsce na tle innych państw UE w świetle zmian Wspólnej Polityki Rolnej* [w:] *Ocena dostosowania systemu instytucjonalnego działającego na rzecz obszarów wiejskich i rolnictwa do Strategii Rozwoju Kraju i kierunku zmian WPR*, pod red. D. Kołodziejczyk, M. Gospodarowicz, Program Wieloletni 2011-2015, nr 12, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
 39. Dąbrowski J., Krzyżanowska Z., 2000: *Polski sektor rolno-żywnościowy. Skutki integracji z UE na tle koniecznych dostosowań*, FAPA, Warszawa.
 40. *Defining criteria for evaluating the effectiveness of EU environmental measures*; dostęp 10.12.2015
www.eea.europa.eu/publications/rem/defining.pdf.
 41. Delden van H., Stuczynski T., Ciaian P., Paracchini M.L., Hurkens J., Lopatka A., Shi Y., Prieto O.G., Calvo S., van Vliet J., Vanhout R., 2010: *Integrated assessment of agricultural policies with dynamic land use change modeling*, Ecological Modelling, Vol. 221, Issue 18, 10 September.
 42. Desjeux Y., Dupraz P., Kuhlman T., Paracchini M.L., Michels R., Maigne E., Reinhard S., 2015: *Evaluating the impact of rural development measures on nature value indicators at different spatial levels: Application to France and The Netherlands*, Ecological Indicators Volume 59, December.
 43. Dries L., Ciaian P., Kancs d'A., 2012: *Job creation and job destruction in EU agriculture*, Food Policy 37.
 44. Drygas M., 2008: *Ocena przydatności wybranych instrumentów WPR po 2013 r.* [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, pod red. M. Kłodziński, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa.
 45. Drygas M., 2012: *Instytucje w procesie wspierania przemian polskiej wsi i rolnictwa z funduszy unijnych*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa IRWiR-PAN, Warszawa.
 46. Duczkowska-Małysz K., Szymecka A. Wieliczko B., 2008: *Ocena efektywności instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w kontekście wyzwań wynikających z negocjacji w ramach WTO oraz przeglądu wspólnej polityki rolnej (health check)* [w:] *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście potrzeb i interesów polskiego rolnictwa*, UKIE, Warszawa.

47. Dupraz P., Latruffe L., 2015: *Trends in family labour, hired labour and contract work on French field crop farms: The role of the Common Agricultural Policy*, Food Policy, 51.
48. *Ekonomia od A do Z. Encyklopedia podręczna*, pod red. S. Sztaby, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Spółka z o.o., Warszawa, 2007.
49. Ellsberg D., 1961: *Risk, Ambiguity and a Savage Axioms*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 75, No. 4.
50. Erjavec K., Erjavec E., 2015: *Greening the CAP – just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014-2020 CAP reform documents*, Food Policy, 51.
51. EVALSED, 2013: *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, September; dostęp: 22.11.2015: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf.
52. *Evaluating Socio-economic Programme*, European Commission, MEANS Collection, Luxembourg, 1999.
53. Figiel S., Hamulczuk M., 2013: *Zmienność cen i ryzyko cenowe na rynkach rolno-żywnościowych a przyszły kształt Wspólnej Polityki Rolnej [w:] Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, pod red. A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek, Program Wieloletni 2011-2015 nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
54. Fournier M., 2005: *Evaluation [w:] Encyclopedia of Evaluation*, pod red. S. Mathison; dostęp: 11.10.2015 <http://www.sageereference.com/view/evaluation/SAGE.xml>.
55. Fragoso R., Marques C, Lucas M.R., Martins M.B., Jorge R., 2011: *The economic effects of common agricultural policy on Mediterranean montado/dehesa ecosystem*, Journal of Policy Modeling, 33.
56. Fundeko Inicjatywa Dobrych Praktyk, 2011: *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich*, Raport końcowy, Fundeko Korbel, Krok-Baściuk Sp. J.
57. *Fundusze Europejskie w Polsce*, 2015, Portal Funduszy Europejskich; dostęp 10.10.2015: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce>.
58. GATT, 1958: *General agreement on tariffs and trade*, Press Release GATT/402; dostęp: 17.09.2013 <http://aei.pitt.edu/14420/1/S42.pdf>.
59. Gelauff G., Grilo I. Lejour A., 2008: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Springer-Verlag Berlin.

60. Giejbowicz E., Bańkowska K., 2014: *Przeobrażenia na obszarach wiejskich [w:] 10 lat Polski w UE: osiągnięcia w gospodarce rolno-żywnościowej i na obszarach wiejskich*, FAPA, Warszawa, Wrzesień.
61. Gilbert C.L., Morgan C.W., 2010: *Food price volatility*, Philosophical Transactions of The Royal Society, vol. 365.
62. Godlewska J., 2010: *Planowanie ewaluacji [w:] Ewaluacja w służbach społecznych*, pod red. B. Szatur-Jaworska, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
63. Gohin A., Moschini G.C., 2006: *Evaluating the Market and Welfare Impacts of Agricultural Policies in Developed Countries: Comparison of Partial and General Equilibrium Measures*, Review of Agricultural Economics, Volume 28, Number 2.
64. Gruda M., 2011: *Nowe równowagi produkcyjne w polskim sektorze rolniczym na tle tendencji unijnych i światowych (ujęcie modelowe)*, Program Wieloletni 2011-2015 nr 23, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
65. Gruda M., 2013: *Finanse rolnictwa [w:] Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2012 r.*, pod red. A. Kowalskiego, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
66. Gruda M., 2015: *Agriculture, Food Industry and Services: Sectoral Growth and Interactions in Economic Development in Selected EU Member States*, Paper presented at 2nd International Conference “Local Challenges ACE- 2015+”, Prague, December 10-11.
67. Gruda M., Kwasek M., 2012: *Wpływ zmian instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na efektywność sektora rolniczego w Polsce [w:] Modelowanie i prognozowanie zjawisk społeczno-gospodarczych. Aktualny stan i perspektywy rozwoju*, UE Kraków.
68. Grudkowska S., 2011: *Metody sezonowej korekty danych: X-12-ARIMA i TRAMO/SEATS [w:] Prognozowanie cen surowców rolnych z wykorzystaniem modeli szeregów czasowych*, pod red. M. Hamulczuka, Program Wieloletni 2011-2015 nr 52, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
69. Grzelak A., 2012: *Sytuacja ekonomiczna w rolnictwie na tle tendencji ogólnogospodarczych w Polsce w latach 1995-2010*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIV, z. 3.
70. Guba W., 2010: *Reforma WPR – perspektywa polska [w:] Wybrane problemy z zakresu polityki rolnej*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 10-11 maja 2010 r., Warszawa.

71. *Guidelines for the ex ante evaluation of 2014 – 2020 RDPs*, European Evaluation Network for Rural Development, August, 2012.
72. GUS, 2007-2014: *Roczniki Statystyczne Województw*, Warszawa.
73. Haile M.G., Kalkhul M., 2013: *Volatility in the international food markets: implications for global agricultural supply and for market and price policy*, 53rd Annual GEWISOLA Conference, Berlin, Germany.
74. Hamulczuk M., Rembisz W., 2008: *Rynkowe uwarunkowania ryzyka cenowego i dochodowego [w:] Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, pod red. M. Hamulczuka i S. Stańki, Program Wieloletni 2005-2009 nr 148, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
75. Hamulczuk M., Gędek S., Klimkowski C., Stańko S., 2012: *Prognozowanie cen surowców rolnych na podstawie zależności przyczynowych*, Program Wieloletni 2011-2014, nr 52. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
76. Hardaker J.B., Huirne R.B.M., Anderson J.R., Lien G., 2004: *Coping with Risk in Agriculture*, CAB International, Wallingford.
77. Haring A.M., Vairo D., Dabbert S., Zanolli R., 2009: *Organic farming policy development in the EU: What can multi-stakeholder processes contribute?*, Food Policy, 34.
78. Hasund K. P., 2013: *Indicator-based agri-environmental payments: A payments-by-result model for public goods with a Swedish application*, Land Use Policy, volume 30, Issue 1, January.
79. Henisz-Matuszczak A., 2007: *Dualny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich [w:] Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, pod red. A. Czyżewski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
80. Hill B., 2012: *Understanding the Common Agricultural Policy*, Earthscan, London.
81. Hobijn B., 2008: *Commodity Price Movements and PCE Inflation*, Current Issues in Economics and Finance, Vol. 14, Nr 8.
82. http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/index_en.htm
dostęp: 18.11.2015.
83. <http://sjp.pwn.pl/doroszewski/ewaluacja;5426664.html>
dostęp: 18.11.2015.
84. https://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Strony/Definicja.aspx
dostęp: 14.11.2015.

85. Huschelrath K., Leheyda N. 2010: *A Methodology for the evaluation of Competition Policy*, Discussion Paper No. 10-081, Centre for European Economic Research.
86. IFPRI, 2011: *Food Price Volatility: Implications for ACP countries*, Brussels.
87. Institute for European Environmental Policy, 2006: *An Evaluation Of The Less Favoured Area Measure In The 25 Member States Of The European Union*, November.
88. Jędrzejczyk I., 2008: *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, SGGW, Warszawa.
89. Jodź K., Mruklik A., 2014: *Koncepcja sposobu prognozowania cen pszenicy w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XVI, z. 5.
90. Józwiak W., Ziętara W., 2013: *Zmiany zachodzące w gospodarstwach rolnych w latach 2002-2010*, Powszechny Spis Rolny 2013, Warszawa.
91. Judzińska A., Łopaciuk W., 2012: *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na zmiany w rolnictwie*, Program Wieloletni 2011-2015, nr 38, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
92. Kapusta P., 2012: *Leksykon ubezpieczeń i gwarancji w handlu zagranicznym*, Wydawnictwo Dr Lex, Kraków.
93. Kiryluk-Dryjska E., Baer-Nawrocka A., 2014: *Polityka rolna Unii Europejskiej, kierunki zmian i konsekwencje dla rolnictwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
94. Klepacka-Kołodziejska D., 2008: *Dopłaty kompensacyjne do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania jako element kształtujący rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich [w:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej, Dylematy i kierunki przemian*, pod red. M. Drygas, A. Rosner, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR Pan, Warszawa.
95. Klimkowski C., 2002: *Znaczenie założeń behawioralnych w ekonomii*, Ekonomista, nr. 6.
96. Kłodziński M., 2007: *Program odnowy wsi a jej kapitał ludzki, społeczny i kulturowy [w:] Odnowa wsi w integrującej się Europie*, pod red. M. Kłodziński, M. Bład, R. Wilczyński, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa.

97. Komisja Europejska, 2004: *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego*, Perspektywy finansowe na lata 2007-2013, Bruksela, 14.07.2004, KOM(2004)487, wersja ostateczna.
98. Komisja Europejska, 2012: *Projektowanie i zlecenie ewaluacji wpływu opartych na sytuacji kontrfaktycznej. Praktyczne wytyczne dla Instytucji Zarządzających EFS*; dostęp: 20.11.2015
https://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/Przewodnik_KE_po_metodach_kontrfaktycznych_PL.pdf.
99. Korporowicz L., 2010: *Ewaluacja zorientowana na rozwój*, Dyrektor szkoły, nr 10; dostęp 21.11.2015:
<http://www.npseo.pl/data/various/files/artyku%C5%82%20-Leszek%20Korporowicz.pdf>.
100. Kowalski A., 2009: *Czynniki wpływające na kierunki rozwoju rolnictwa w zmieniającym się świecie [w:] Przyszłość sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich*, pod red. A. Harasim, I Kongres Nauk Rolniczych Nauka – Praktyce, Puławy.
101. Kowalski A., 2014: *Ocena poziomu rozwoju sektora rolniczego w krajach UE [w:] Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju polskiego sektora rolno-żywnościowego na tle tendencji światowych (synteza)*, pod red. A. Kowalskiego, R. Grochowskiej, B. Noseckiej, Program Wieloletni 2011-2015 nr 139, IERiGZ-PIB, Warszawa.
102. KPMG, 2010: *Synthesis of SAPARD ex post evaluations*, Evaluation Report, 23 November.
103. Krzyżanowski J., 2015: *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
104. Kubera P., 2013: *Ocena skuteczności i efektywności instrumentów pomocy publicznej*, Studia Ekonomiczne, UEK, Katowice.
105. LEI, 2009: *Study on the economic, social and environmental impact of the modulation provided for in Article 10 of Council Regulation (EC)*, The Hague – IEEP, No 1782/2003, London, June, Executive Summary.
106. Łotys M., 2010: *Ewaluacja i rozliczanie projektów*, Fundacja Wspomagania Wsi, Materiały e-learning; dostęp 14.11.2015: <http://witryna-wiejska.org.pl/data/elearning/ewaluacja.pdf>.
107. Malik K., 2011: *Ewaluacja polityki rozwoju regionu. Metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
108. *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*, OECD, Paris, 2009.

109. Massot A., 2015: *Instrumenty WPR i ich reformy, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej*; dostęp 11.11.2015
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.2.3.pdf.
110. Matt E., Givoni M., Epstein B., Feitelson E., 2013: *Methodology development for the evaluation of policy instruments to promote servicizing*, Servicizing Policy for Resource Efficient Economy.
111. Matthews A., 2012: *Greening the Common Agricultural Policy Post-2013?* [w:] *The Common Agricultural Policy After 2013*, Intereconomics November, Volume 47, Issue 6.
112. Mayer J., 2011: *Trends and volatility in commodity prices, and food security*, Paper presented at G24 Technical Group Meeting, Pretoria, 18 march.
113. METIS, 2008: *Synthesis of Ex Ante Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013*, Gmb and AEIDL, Final Report, 11/12/2008.
114. METIS, 2010: *Ex-post evaluation of LEADER +*, GmbH, Vienna, 15.12.2010.
115. METIS/WIFO/AEIDL, 2014: *Investment Support under Rural Development Policy*, November.
116. Midmore P., Patridge M.D., Olfert M.R., Ali K., 2010: *The Evaluation of rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives*, EuroChoices 9(1).
117. Milczarek-Andrzejewska D., 2013: *Siła uczestników sfery publicznej a jakość rządzenia – przykład polityki rolnej w Polsce* [w:] *Jakość rządzenia w Polsce, Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, pod red. J. Wilkin, Scholar, Warszawa.
118. Mizerek H., 2011: *Tam, gdzie się kończą zakłęcia a zaczyna ewaluacja* [w:] *Ewaluacja w edukacji: koncepcje, metody, perspektywy*, XVII Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków; dostęp 23.12.2015: http://www.ptde.org/file.php/1/Archiwum/XVII_KDE/peddeefy/Mizerek.pdf.
119. Moschitz H., 2009: *Organic farming policy networks in Europe: Context, actors and variation*, Food Policy, 34.
120. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013*, Minister Rozwoju Regionalnego, MRR/H/6(1)05/2007, Warszawa, 2007.
121. Nazlioglu S., Soytas U., 2012: *Oil price, agricultural commodity prices, and the dolar: A panel cointegration and causality analysis*, Energy Economics, vol. 34.

122. *Nowa Perspektywa UE 2014 – 2020 – nowe możliwości dofinansowania dla przedsiębiorstw i samorządów*, Portal Innowacji, 22.09.2014; dostęp 5.11.2015:
http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB47ED741F29CDE89FDA2D842B1.
123. Oates W.E., 1999: *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No 3.
124. OCDE, 2011: *Evaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne*, Éditions OCDE.
125. OECD, 2002: *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Development Assistance Committee; dostęp 21.11.2015:
<http://www.oecd.org/dac/2754804.pdf>.
126. OECD, 2004: *An Analysis Of Dairy Policy Reform And Trade Liberalisation*, COM/AGR/TD/WP(2004)20/FINAL; dostęp 7.12.2015
<http://www.oecd.org/tad/34456399.pdf>.
127. OECD, 2009: *Implementation guidelines on evaluation and capacity building for the local and micro regional level in Hungary. A guide To evaluation of local development strategies*, Local Economic and Employment Development Programme of the Organisation for Economic Co-operation and Development in collaboration with the Ministry for National Development and Economy of Hungary, 6 May.
128. Offerman F., Nieberg H. Zander K., 2009: *Dependency of organic farms on direct payments in selected EU member states: Today and tomorrow*, Food Policy, 34.
129. OIR, 2012: *Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013*, Final Report, October.
130. Olejniczak K., 2007: *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post* [w:] *Ewaluacja ex-post, Teoria i praktyka badawcza*, pod red A. Habera, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
131. Olejniczak K., 2008: *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji, Studium ewaluacji średniookresowych INTEREG III*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
132. Olejniczak K. Ferry M., 2008: *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego* [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, pod red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.

133. Olejniczak K, 2012: *Monitoring i ewaluacja*, Euroreg, 2012.
134. Opolski K., Modzelewski P., 2010: *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii* [w:] *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, pod red. A. Habera, M. Szałaja, PARP, Warszawa.
135. Oréade-Brèche, 2005: *Evaluation des Mesures Agro-Environnementales*, Rapport Final, Novembre.
136. Patton M.Q., 2004: *Evaluation Research*, [w:] *The Sage Encyclopedia of social science research methods*, pod red. M.S. Lewis-Beck, A. Bryman, T.F. Liao, Sage, Thousand Oaks, California; dostęp 10.11.2015: <http://www.sagereference.com/view/socialscience/n301.xml>.
137. Pszczółkowski T., 1977: *Celowość, skuteczność, efektywność*, *Prakseologia*, nr 3, 63.
138. Pacini G.C., Merante P., Lazzerini G., van Passel S., 2015: *Increasing the cost-effectiveness of EU agri-environmental policy measures through evaluation of farm and field-level environmental and economic performance*, *Agricultural Systems*, 136.
139. Palinkas P., Székely C., 2008: *Farmers' perception on risk and crisis risk management* [w:] *Income Stabilisation in European agriculture*, pod red. Meuwissen M.P.M., van Asseldonk M.A.P.M., Huirne R.B.M., Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
140. Papadopoulus S, Karelakis C. Zafeirious E., Koutroumanidis Th., 2015: *Going sustainable or conventional? Evaluating the CAP's impacts on the implementation of sustainable forms of agriculture in Greece*, *Land Use Policy*, 47.
141. Patton M., Binfield J., Kim I.S., Zhang L., Davis J., 2012: *Linkages between the energy, biofuel and agricultural sectors*, Paper prepared for presentation at the 86th Annual Conference of the Agricultural Economic Society, Warwick, April 16-18.
142. Petrick M., Zier P., 2012: *Common Agricultural Policy effects on dynamic labour use in agriculture*, *Food Policy*, 37.
143. Piorr A., Ungaro F., Ciancaglini A., Happe K., Sahrbacher A., Sattler C., Uthes S., Zander P., 2009: *Integrated assessment of future CAP policies: land use changes, spatial patterns and targeting*, *Environmental Science & Policy*, Volume 12, Issue 8, December.
144. *Plan Oceny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2007.

145. Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, 2008: *Standardy Ewaluacji*; dostęp 28.11.2015:
http://www.ewaluacja.org.pl/download/Standardy_ewaluacji_PTE.pdf.
146. PPMI, 2015: *Evaluation of the Information Policy on the CAP*, Final Report, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, June.
147. Ragonnaud G., 2015: *Pierwszy filar WPR: I – Wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR), Noty faktograficzne o Unii Europejskiej*; dostęp 11.11.2015
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html.
148. Ratajczak J., 2004: *System organizacji ewaluacji funduszy strukturalnych – rozwiązania stosowane w Irlandii i we Włoszech w kontekście polskich przygotowań efektywnego systemu ewaluacji NPR, w tym kontroli koordynacyjnej krajowej jednostki oceny i zakresu jej współpracy z podmiotami uczestniczącymi we wdrażaniu środków publicznych*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa.
149. Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E., 2004: *Evaluation: a systematic approach*. Sage, Thousand Oaks, California; London; dostęp 10.11.2015: <https://uk.sagepub.com/engb/eur/evaluation/book224290#reviews>.
150. Rowiński J., 2004: *Wspólna polityka rolna [w:] Unia Europejska*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa.
151. Rozporządzenie finansowe z dnia 21 grudnia 1977 r. mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich.
152. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013.
153. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.U. L 277 z 21.10.2005.
154. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007, Dz.U. L 299 z 16.11.2007.
155. Sartorius R., Anderson T., Bamberger, M., de García D., Pucilowski M., 2013: *Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches*, U.S. Department of State Washington, D. C., Version 2.0.
156. Savage L.J., 1954: *The foundation of Statistics*, John Wiley, New York.

157. Sekita Y., Kato Y., 2002: *Design of Evaluation System and Evaluation Method on Policy Program*, Government Auditing Review, Vol. 9, March.
158. Shaw I, Greene J., Mark M., 2006: *The Sage Handbook of Evaluation*, I. Sage, London.
159. Skrzypczyńska J., 2010: *GATT/WTO a polityka rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
160. Sochocki M. J., 2006: *Ewaluacja jako dyskurs – wybrane aspekty ewaluacji projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe*, Trzeci Sektor, nr 7.
161. Stiglitz J.E., 2013: *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
162. Stróżyński K., 2009: *Ewaluacje jako narzędzie nadzoru pedagogicznego dyrektora szkoły*; dostęp 22.11.2015
<http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/ewaluacja-jako-narzedzie-nadzoru-pedagogicznego-dyrektora-szkoly>.
163. Sulewski P., Kłoczko-Gajewska A., 2014: *Farmers' risk perception, risk aversion and strategies to cope with production risk: an empirical study from Poland*, Studies in Agricultural Economics, No. 116.
164. Sułkowski M., 2013: *Przegląd stosowanych metod oceny skuteczności i efektywności organizacji zorientowanych na ciągłe doskonalenie*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 67.
165. Szara K., 2011: *Ewaluacja jako badanie osądu wartości interwencji publicznej – założenia teoretyczne [w:] Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Uniwersytet Rzeszowski, z. nr 20.
166. Szatur-Jaworska B., 2010: *Standardy ewaluacji [w:] Ewaluacja w służbach społecznych*, pod red. B. Szatur-Jaworskiej, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
167. Szczukocka A., 2015: *Ocena poziomu rozwoju sektora rolnego w krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe SGGW, Problemy Rolnictwa Światowego, tom 15, z. 1.
168. Swormink B.K., 2010: *Co mówi się w Holandii o przywróceniu stosowania mączek mięsno-kostnych*, Polskie Drobiarstwo, nr 8.
169. Szumski S., 2007: *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
170. Tangermann S., 2012: *CAP Reform and the Future of Direct Payments? [w:] The Common Agricultural Policy After 2013*, Intereconomics November, Volume 47, Issue 6.

171. Tans R., 2009: *Stanowisko rządu holenderskiego dotyczące oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej* [w:] *Amerykański Farm Bill 2008 i WPR Unii Europejskiej po 2013 roku*, pod red. M. Drygasa, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR-PAN, Warszawa.
172. *The Multiannual Financial Framework 2014-2020*, European Commission, 19 November, 2013.
173. *The New Programming Period 2007-2013. Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators*, Working Document, No. 1, DG, 2006.
174. *The Magenta Book, Guidance for evaluation*, HM Treasury, April, 2011.
175. Theis M., 2010: *Historyczne źródła i czynniki rozwoju ewaluacji* [w:] *Ewaluacja w służbach społecznych*, pod red. B. Szatur-Jaworskiej, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
176. Thirlwall A.P., 2010: *Growth & Development. With Special Reference to Developing Economies*, Palgrave Macmillan, 8th ed., London.
177. Tomczak F., 2006: *Gospodarka rodzinna w rolnictwie*, Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju, IRWiR PAN, Warszawa.
178. Tomczak F., 2009: *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, IERiGŻ-PIB, Program Wieloletni 2005-2009 nr 125, Warszawa.
179. Tomek W.G., Robinson K.L., 2001: *Kreowanie cen artykułów rolnych*, PWN, Warszawa.
180. Traktaty Rzymskie, Akt Końcowy Konferencji międzyrządowej w sprawie wspólnego rynku i Euratomu, 1957; dostęp 15.09.2013
http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktaty_rzymskie.pdf.
181. Trochim, W.M.K., 2009: *Evaluation policy and evaluation practice* [w:] *Evaluation policy and evaluation practice*, pod red. Trochima W.M.K., Marka M., Cooksy L.J., New Directions for Evaluation, 123.
182. UKIE, 2002: *Wspólna polityka rolna a polskie rolnictwo. Rozważania o korzyściach i kosztach*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
183. UKIE, 2008a: *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście potrzeb i interesów polskiego rolnictwa*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa.
184. UKIE, 2008b: *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. (health check) z punktu widzenia interesów wybranych państw członkowskich*, Warszawa.

185. *Ukierunkowanie pomocy na modernizację gospodarstw rolnych*, Sprawozdanie specjalne nr 8/2012, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2012.
186. UNEG, 2015: *A New Era for Sustainable Development & International Year of Evaluation*, United Nation Evaluation Group.
187. UNEG, 2005: *Norms for Evaluation in the UN System*, United Nation Evaluation Group, April.
188. Vavra P., 2006: *Milk quota system: Considerations of market and welfare effects*, Contributed paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, August 12-18.
189. Vedung E., 2008: *Public policy and program evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick.
190. Vedung E., 2010: *Four Waves of Evaluation Diffusion*, *Evaluation*, 16(3).
191. Viaggi D., Raggi M., Gomez y Paloma S., 2010a: *Farm-household investment behaviour and the CAP decoupling: Methodological issues in assessing policy impacts*, *Journal of Policy Modeling*, Volume 33, Issue 1.
192. Viaggi D., Raggi M., Gomez y Paloma S., 2010b: *An integer programming dynamic farm-household model to evaluate the impact of agricultural policy reforms on farm investment behavior*, *European Journal of Operational Research*, Volume 207, Issue 2.
193. Walczak B., 2012: *Dane systemu ewaluacji oświaty: analiza ilościowa i jakościowa [w:] Jak być jeszcze lepszym?* pod red. G. Mazurkiewicz, *Ewaluacja w edukacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
194. Wasilewski A., 2012: *Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 2020*, Program Wieloletni 2011-2015 nr 41, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
195. Wenner M., 2005: *Agricultural Insurance Revisited: New Developments and Perspectives in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
196. Westhoek H., van Zeijts H., Witmer M., van den Berg M., Overmars K., van der Esch S., van der Bilt W., 2012: *PBL Note Greening the CAP An analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Amsterdam.

197. Westhoek H. J., Overmans K., van Zeijts H., 2012: *The provision of public goods by agriculture: Critical questions for effective and efficient policy making*, Environmental Science and Policy, 32.
198. Wieliczko B., 2010: *System oceny polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich a zasady dobrego rządzenia*, Studia i Monografie nr 149, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
199. Wigier M., 1995: *Od Mansholta do MacSharry'ego*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 2-3.
200. Wigier M., 2011: *Efekty WPR w odniesieniu do przemysłu spożywczego [w:] Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, pod red. M. Wigiera, Program Wieloletni 2011-2015 nr 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
201. Wilkin J., 1996: *Międzynarodowe uwarunkowania strategii rozwoju rolnictwa*, IERiGŻ, PBZ 38-05, Nr 24, Warszawa 1996.
202. Wilkin J., 2008: *Ewolucja społeczno-ekonomicznych podstaw legitymizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej [w:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej, Dylematy i kierunki przemian*, pod red. M. Drygasa, A. Rosnera, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa.
203. Wilkin J., 2011: *Przyszłość wspólnej polityki rolnej po 2013 roku – próba podsumowania dyskusji*, Wieś i Rolnictwo, nr 1 (150).
204. Wilkin J., 2013: *Budowanie systemu monitoringu jakości rządzenia [w:] Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, pod red. J. Wilkina, Scholar, Warszawa.
205. Wiuff J.S., 2009: *Duńskie stanowisko dotyczące zmian WPR po 2013 [w:] Amerykański Farm Bill 2008 i WPR Unii Europejskiej po 2013 roku*, pod red. M. Drygasa, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR-PAN, Warszawa.
206. Woś A., 1996: *Strategiczne problemy rozwoju polskiego rolnictwa. Synteza*, IERiGŻ, PBZ 38-05, Nr 21, Warszawa.
207. Wódkowski A., 2010: *Badania w praktyce osób zarządzających – potrzeba, moda, polisa [w:] Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, pod red. A. Habera i M. Szałaj, PARP, Warszawa.
208. Zagórski M., 2014: *Wprowadzenie [w:] Monitoring rozwoju obszarów wiejskich: Etap I, Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku*, pod red. A. Rosnera,

- M. Stanny, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
209. Zawalińska K., 2008: *Fundusze unijne: skuteczność i efektywność wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Polsce* [w:] *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej*, pod red. M. Drygasa, A. Rosnera, Dylematy i kierunki przemian, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa.
 210. Zawalińska K., 2009: *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa.
 211. Zawalińska K., 2010a: *Wielofunkcyjność rolnictwa w ujęciu modelowym* [w:] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, pod red. J. Wilkina, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa.
 212. Zawalińska K., 2010b: *Rola polityki rolnej w rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Polski* [w:] *Wybrane problemy z zakresu polityki rolnej*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 10-11 maja, Warszawa.
 213. Zawojska A., 2011: *Czy spekulacje finansowe wpływają na międzynarodowe ceny towarów rolno-żywnościowych?* Problemy Rolnictwa Światowego, t. 11.
 214. Żylicz T., 2010: *Różnice między skutecznością a efektywnością*; dostęp 12.11.2015: <http://coin.wne.uw.edu.pl/tzylicz/0610AURA.pdf>.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 800 egz., ark. wyd. 8,12
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*