

Artykuły

PRZYDATNOŚĆ EKONOMII ZŁOŻONOŚCI DO TWORZENIA DŁGOOKRESOWEJ POLITYKI ROLNEJ

BARBARA WIELICZKO

Abstrakt

Tworzenie polityki rolnej staje się coraz trudniejszym zadaniem. Liczba czynników, które należy wziąć pod uwagę, systematycznie rośnie, jednocześnie następuje wzrost zróżnicowania potrzeb rolnictwa, jak i oczekiwań konsumentów i podatników. W tej sytuacji dotychczasowe podejście do kreowania polityki rolnej przestaje zdawać egzamin.

Ostateczny kształt wspólnej polityki rolnej (WPR) w nowych wieloletnich ramach finansowania Unii Europejskiej nie został jeszcze w pełni ustalony. Prace przedłużają się z wielu różnych powodów. Obecna Komisja Europejska wiele uwagi poświęca wyzwaniom środowiskowo-klimatycznym, proponując realizację strategii Europejski Zielony Ład. Jednym z kluczowych elementów tej koncepcji rozwojowej jest strategia „Od pola do stołu”, która wskazuje kierunki transformacji systemów żywnościowych w UE.

Pojawia się pytanie, czy zaproponowany kształt strategii UE wobec rolnictwa jest optymalny z punktu widzenia stojących przed tym sektorem wyzwań. Odpowiedzi na to pytanie może udzielić ekonomia złożoności, która oferuje podejście do tworzenia polityki bazujące na dostrzeżeniu złożoności systemów społeczno-ekonomicznych i ich specyficznej dynamiki wymagającej określonego ukształtowania podejmowanych przez państwo działań.

Celem artykułu jest prezentacja ekonomii złożoności jako podejścia odpowiedniego do tworzenia polityki rolnej w kontekście wielu zróżnicowanych wyzwań stojących przed tym sektorem oraz wskazanie, na ile obecnie tworzona polityka rolna uwzględnia wskazówki ekonomii złożoności.

Słowa kluczowe: ekonomia złożoności, polityka rolna, systemy żywnościowe, wyzwania środowiskowo-klimatyczne, wspólna polityka rolna.

Kody JEL: Q18, Q58, Q28.

Wstęp

Ostateczny kształt wspólnej polityki rolnej (WPR) w nowych wieloletnich ramach finansowania UE nie został jeszcze w pełni ustalony. Prace przedłużają się z wielu różnych powodów. Obecnie dodatkowym utrudnieniem jest pandemia koronawirusa. Jednocześnie należy podkreślić, iż propozycje reformy WPR przedstawiła Komisja Europejska (KE) poprzedniej kadencji (kierowana przez J.-C. Junckera), a finalizowaniem jej kształtu zajmuje się KE obecnej kadencji pod przewodnictwem U. von der Leyen. Obecna KE znacznie bardziej niż jej poprzedniczka skupia się na wyzwaniach środowiskowych.

Za uzupełnienie i rozszerzenie propozycji z 2018 roku można uznać przedstawione przez KE w 2020 roku dokumenty o charakterze strategicznym:

- Unijną strategię na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia;
- Strategię „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska;
- Komunikat Komisji „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację”;
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład.

Zaproponowane rozwiązania dotyczące rolnictwa spotkały się z różną oceną poszczególnych grup interesariuszy (np. Bas-Defosse i in., 2018; Heinemann i Weiss, 2018; Sadłowski, 2019; European Public..., 2020; Gerritsen, Kopsieker, Underwood i Tucker, 2020; Institute for..., 2020; Jongeneel, 2020; Pe'er i in., 2020). Poszczególne strony zwracają uwagę na różne elementy proponowanych zmian, podkreślając przy tym, że tak znaczne ukierunkowanie środowiskowe jest ogromnym wyzwaniem. Jednocześnie jednak to ukierunkowanie na rzecz ochrony środowiska nie jest widoczne ani w paście działań przyszłej WPR, ani w jej finansowaniu, gdzie wciąż ponad 3/4 środków skierowane jest na płatności bezpośrednie, które nie wpływają pozytywnie na efektywność ekologiczną gospodarstw rolnych (Czyżewski, Matuszczak, Grzelak, Guth i Majchrzak, 2020).

Celem artykułu jest prezentacja ekonomii złożoności jako podejścia odpowiedniego do tworzenia polityki rolnej w kontekście wielu zróżnicowanych wyzwań stojących przed tym sektorem oraz wskazanie, na ile obecnie tworzona polityka rolna UE uwzględnia wskazówki ekonomii złożoności.

Artykuł podzielono na trzy główne części. Pierwsza z nich obejmuje prezentację podstaw teoretycznych ekonomii złożoności. W drugiej części zaprezentowano wybrane narzędzia, których wykorzystanie w praktyce umożliwi uwzględnienie założeń ekonomii złożoności do tworzenia długookresowej polityki rolnej. W trzeciej części przedstawiono wyniki analizy propozycji zmian w funkcjonowaniu WPR i celów strategicznych przewidzianych do realizacji w kolejnych latach w ramach polityki rolnej i całej polityki rolnośrodowiskowej UE dokonanej w oparciu o przedstawione wcześniej wskazania wypracowane przez ekonomię złożoności.

Ekonomia złożoności

Tworzenie długookresowej polityki rolnej, podobnie jak polityki w innych obszarach życia społeczno-gospodarczego, staje się coraz bardziej skomplikowanym i wielowątkowym zadaniem. Ma to swoje źródła w rosnącej złożoności i liczbie wzajemnych powiązań między poszczególnymi elementami systemu, w którego skład, w ogromnym uproszczeniu, wchodzi nie tylko ludzie oraz stworzona przez nich gospodarka i ramy instytucjonalno-prawne, ale także środowisko naturalne. W przypadku rolnictwa, które jest niezwykle silnie związane ze środowiskiem naturalnym, ten komponent systemu odgrywa kluczową rolę.

Złożonością systemów na gruncie ekonomii zajmuje się ekonomia złożoności¹, będąca obecnie częścią heterodoksyjnego nurtu współczesnej ekonomii². Szersze zainteresowanie ekonomią złożoności pojawiło się w wyniku próby odpowiedzi na przyczyny kryzysu 2008 roku i poszukiwania rozwiązań, które przyspieszą wyjście z niego oraz ograniczą możliwość wystąpienia takich kryzysów w przyszłości.

Ekonomia złożoności swoimi korzeniami sięga do koncepcji złożonych systemów występujących w innych naukach zajmujących się tak złożonymi systemami, jak ludzki mózg czy klimat. Jednocześnie próbuje zaproponować nowe rozwiązania, które byłyby odpowiedzią na krytykę ekonomii głównego nurtu. Ekonomia złożoności uwzględnia następujące elementy:

- heterogeniczność jednostek oraz ich ograniczoną wiedzę i racjonalność, przy jednoczesnym posiadaniu zdolności uczenia oraz modyfikowania i adaptowania swojego zachowania;
- dynamikę systemów ekonomicznych, cechującą się stałym wzrostem złożoności systemów i brakiem równowagi;
- wielość i różnorodność interakcji poszczególnych jednostek;
- nieliniowy i nieergodyczny charakter procesów społeczno-ekonomicznych.

¹ Nie oznacza to, że ekonomiści reprezentujący inne nurty i kierunki myśli ekonomicznej nie zauważają faktu, iż system społeczno-gospodarczy ma złożony charakter. Jak stwierdził Colander (2008, s. 3), „to właśnie z tego względu (złożoności gospodarki) świat potrzebuje ekonomistów (...)”.

² Jak wskazuje Fontana, problem złożoności systemu gospodarczego dostrzegali w swoich pracach tak wybitni przedstawiciele ekonomii głównego nurtu, jak Marshall, Keynes i Hayek (Fontana, 2008, s. 23). Również Colander (2008) zwraca uwagę na to, że ekonomia złożoności ma swoje korzenie w pracach ekonomistów głównego nurtu.

Zdaniem Gräbnera (2016) kluczem, który powinien najbardziej odróżniać ekonomię złożoności od innych obszarów ekonomii i który może być skutecznym narzędziem, jest badanie zależności i mechanizmów społecznych zamiast koncentrowanie się na prognozach.

Jak wskazuje Kovács (2019), stosowanie podejścia wskazanego przez ekonomię złożoności jest obecnie konieczne ze względu na występowanie licznych zjawisk, które sprawiają, że dotychczasowe podejście bazujące na uproszczonym postrzeganiu zjawisk społecznych i gospodarczych uniemożliwia wypracowanie skutecznej polityki państwa. Wśród tych zjawisk Kovács wymienia:

1. Długookresowa stagnacja, której oznaką jest systematyczny spadek wzrostu produktywności³.
2. Zmiany demograficzne – starzenie się społeczeństwa i spadek aktywnej zawodowo siły roboczej.
3. Zmiany klimatyczne.
4. Rosnący rozdźwięk między sektorem finansowym a realną gospodarką.
5. Zmiany charakterystyki wschodzących gospodarek, w których sektor przemysłowy przestaje być dominującą częścią gospodarki.
6. Wciąż odczuwalne skutki kryzysu z 2008 roku.
7. Czwarta rewolucja przemysłowa.

Można dyskutować, na ile ta lista jest kompletna lub czy wszystkie jej elementy mają rzeczywiście duże znaczenie, jednakże trudno nie zgodzić się z tym, że przynajmniej niektóre z nich są zjawiskami fundamentalnie zmieniającymi warunki funkcjonowania systemu społeczno-ekonomicznego. Jednocześnie są to zjawiska, które w wieloraki i zróżnicowany sposób wpływają na funkcjonowanie rolnictwa i całego systemu żywnościowego. Natomiast sam system żywnościowy i będący jego częścią składową sektor rolny można uznać za złożone systemy adaptacyjne⁴. Oznacza to, że rolnictwo i system żywnościowy to systemy, w przypadku których znajomość funkcjonowania poszczególnych komponentów systemu nie zapewnia zrozumienia funkcjonowania całego systemu.

Dotychczasowe badania na temat prowadzenia polityki gospodarczej w ramach paradygmatu ekonomii złożoności (np. Elsner, 2015) podkreślają konieczność całkowitej zmiany systemu tworzenia polityki i jej realizacji. Należy odejść od centralnie sterowanej biurokracji na rzecz wzajemnie na siebie nachodzących struktur, które współpracują ze sobą. Jednocześnie prowadzona polityka musi mieć charakter proaktywny, co powinno bazować na tworzeniu jej w ramach demokratycznych, czyli przy faktycznym współdziałaniu przedstawicieli różnych grup inte-

³ Warto podkreślić, iż dotyczy ona także rolnictwa, co jest niezmiernie ważne z punktu widzenia stale rosnącego popytu na żywność i zmniejszających się zdolności produkcyjnych Ziemi (brak obszarów, które mogłyby być przekształcone w nowe tereny wykorzystywane rolniczo, brak wody). Na zjawisko to wskazano m.in. w pracy Heisey, Wang i Fuglie (2011) czy Sheng, Mullen i Zhao (2011).

⁴ W odniesieniu do systemów żywnościowych takie stwierdzenie pojawia się np. w pracy Chapman i in. (2017), zaś w przypadku systemów rolniczych np. w artykule Darnhofer, Bellon, Dedieu i Milestad (2010). Natomiast uznanie gospodarki (której częścią jest przecież rolnictwo) za złożony system adaptacyjny pojawia się np. w pracy Beinhockera (2007).

resariuszy. Polityka ta powinna także adaptować się do zachodzących zmian, co wskazuje na konieczność jej systematycznego monitorowania i ewaluowania. Jest to możliwe jedynie w oparciu o dane statystyczne i wyniki badań. To zalecenie jest zbieżne z promowanym w literaturze przedmiotu tworzeniem skutecznej polityki, opierającej prowadzone działania na dowodach/danych (ang. evidence-based policy)⁵ (np. Newman, Capillo, Famurewa, Nath i Siyanbola, 2013).

Ponadto polityka bazująca na osiągnięciach ekonomii złożoności powinna uwzględniać różne, alternatywne scenariusze i różne wyniki badań, co zbliża rekomendacje dla polityki do tych formułowanych przez instytucjonalizm (Elsner, 2017). Natomiast Hardt (2012) zwraca uwagę na to, iż postulaty ekonomii złożoności wpisują się w koncepcję (wystarczająco) dobrego rządzenia.

Dokonany w pracy przegląd literatury przedmiotu wskazuje na to, iż zwłaszcza w obliczu konieczności dokonania fundamentalnej transformacji systemu społeczno-ekonomiczno-ekologicznego, którą wymuszają zmiany klimatyczne, podejście oferowane przez ekonomię złożoności jest szczególnie użyteczne. Jak stwierdzają Foxon, Köhler, Michie i Oughton (2013), powstało już wiele realistycznych propozycji reformy obecnego systemu społeczno-gospodarczego umożliwiających przeprowadzenie niezbędnych zmian.

Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na ograniczenia ekonomii złożoności. Jest to wciąż na tyle nowy kierunek w myśli ekonomicznej, iż nie wypracowano jeszcze precyzyjnych ram i pojęć, więc ta niejednoznaczność może powodować zamieszanie i utrudniać dalszy rozwój ekonomii złożoności. Ponadto wiele publikacji z zakresu ekonomii złożoności bazujących na jej założeniach dochodzi do innych rekomendacji dla polityki⁶, co może obniżać jej rzeczywistą użyteczność. Odpowiedzią na ten problem są dalsze badania nad rozwojem ekonomii złożoności zwiększające praktyczną użyteczność generowanych wniosków i rekomendacji. Wydaje się, iż rozwój technologii informacyjnych i sztucznej inteligencji powinien sprzyjać badaniom wykorzystującym założenia ekonomii złożoności. Jednocześnie jednak należy zaakceptować fakt, iż rezultaty danej polityki są niepewne, choć wiadomo, że skuteczność polityki zwiększa jej decentralizacja, gdyż lepiej znane są lokalne potrzeby, jak i uwarunkowania wdrażania wypracowanej polityki (Nash, 2012, s. 16-17).

Wybrane narzędzia umożliwiające wdrożenie niektórych założeń ekonomii złożoności

Istnieją i są stale rozwijane nowe narzędzia umożliwiające praktyczne wdrożenie postulatów ekonomii złożoności do praktyki opracowywania i realizowania polityki państwa. Wśród tych narzędzi zwrócono szczególną uwagę na dwa podejścia, tj. zarządzanie antycypacyjne i backcasting.

Zarządzenie antycypacyjne uznaje się za odpowiedź na problem tworzenia długookresowej polityki w sytuacji, gdy przyszłość jest „nie tylko nieznana, ale i nie

⁵ W tym względzie planowana WPR spełniałaby przynajmniej ten wstępny postulat tworzenia polityki w oparciu o paradygmat ekonomii złożoności.

⁶ Na ten problem wskazano m.in. w publikacji Roberta i Yogueta (2016).

daje się poznać, a ponadto towarzyszą jej normatywne i naukowe niepewności, i konflikty” (Vervoort i Gupta, 2018, s. 104). Wywodzi się z planowania scenariuszowego i zarządzania adaptacyjnego (Quay, 2010, s. 506).

Zadaniem zarządzania antycypacyjnego jest nie tylko tworzenie polityki wychodzącej w przyszłość, ale stworzenie systemu gromadzenia i analizy danych, które zapewnią wypracowanie długookresowej, holistycznej polityki wyprzedzającej pojawienie się określonych zjawisk czy tendencji. Oznacza to konieczność rozbudowanego oparcia zarządzania antycypacyjnego na danych (ang. *data-driven anticipatory governance*) (Maffei, Leoni i Villari, 2020). W tym podejściu staramy się przewidzieć możliwe scenariusze rozwoju i odpowiednio dobrać do nich narzędzia polityki, co oznacza, że podejmowane są prace o charakterze analizy foresight.

Rosnącą popularnością wśród twórców długookresowych ram polityki, zwłaszcza odnoszącej się do szeroko pojętych kwestii klimatyczno-środowiskowych, jest podejście backcasting (wykorzystywany już od lat 70. XX wieku). Z propozycją „analizy patrzącej wstecz” wystąpiła A.B. Lovins (Quist i Verfragt, 2006), zaś nazwę tego podejścia zaproponowała w 1982 roku Robinson (2003). Jest to podejście do badań nad przyszłością bazujące na tworzeniu normatywnych scenariuszy, gdzie punktem wyjścia jest oczekiwany stan końcowy. Następnie, patrząc na to, w jakim miejscu obecnie znajduje się dany system, tworzona jest koncepcja ścieżki dojścia z dzisiejszego miejsca do pożądanego w przyszłości. Oznacza to, że wypracowuje się konkretny zestaw instrumentów polityki, które mają zapewnić dojście do określonego stanu.

Backcasting bywa również uznany za technikę planistyczną, w ramach której „uczestnicy rekonstruują ciąg zdarzeń, który łączy scenariusze dotyczące przyszłości z działaniami podejmowanymi w najbliższym czasie” (Perry, 2014, s. 5). Obecnie podejście to wykorzystuje się w badaniach nad różnymi złożonymi systemami i problemami, jak: zrównoważony rozwój (Holmberg, 1998), zmiany klimatyczne (Van de Kerkhof, Hisschemller i Spanjersberg, 2002), ochrona środowiska (Gordon, 2015) czy zapotrzebowanie na usługi ekosystemów (Brunner, Huber i Grêt-Regamey, 2016). Backcasting jest szczególnie użyteczny w odniesieniu do problemów, w przypadku których kontynuacja dotychczasowych trendów nie jest pożądana lub możliwa oraz gdy brakuje danych historycznych (Davis i in., 2016).

Backcasting wykorzystywany jest w praktyce badań naukowych realizowanych w ramach Horyzontu 2020 w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich. Jednakże nie zawsze stosuje się to określenie. Częściej mówi się o „wyobrażaniu sobie pożądanego przyszłości i szukaniu instrumentów uzyskania ustalonego celu”^{7,8}.

⁷ W jednym z takich projektów – projekcie Sustainable Hub to Engage into Rural Policies with Actors (SHERPA) – zastosowano określenie „long-term visioning” (Kull, Refsgaard, Chartier i Salle, 2020). W innym z projektów Horyzontu 2020 mowa o instrumentach foresight (www.polirural.eu). Natomiast w projekcie realizowanym przez Institute for European Environmental Policy (spoza Horyzontu 2020) przeprowadzono warsztaty na temat wizji rolnictwa w 2100 roku nazwane „working backward” (IEEP, 2019, p. 18).

⁸ Warto wspomnieć o coraz częściej postulowanym podejściu do wdrażania polityki, jakim jest „nowcasting”. Jest to podejście zaczerpnięte z meteorologii. Oznacza prognozowanie wydarzeń w gospodarce lub w danym jej obszarze na najbliższą przyszłość. W tym celu stosowane są modele bazujące na aktualnych danych uzyskiwanych w ramach tzw. Big Data – dane z wyszukiwań internetowych, transakcji finansowych itp., czyli dane gromadzone poza standardowym systemem statystyki publicznej.

Zaprezentowane narzędzia wskazują na dwa fundamentalne elementy decydujące o jakości tworzenia współcześnie długookresowej polityki. Są to partycypacja i analiza danych. Udział szerokiej reprezentacji różnych grup interesariuszy i/w tym ekspertów jest podstawowym czynnikiem pozwalającym na kompleksowe ujęcie różnych elementów danego systemu społeczno-ekologicznego. Natomiast skrupulatna i zakrojona na szeroką skalę analiza danych umożliwia trafną identyfikację i charakterystykę występujących trendów na różnym poziomie analizy i zaproponowanie instrumentów, co do których dysponujemy największą wiedzą o ich skuteczności i efektywności. Ten drugi element wciąż napotyka jednak na barierę w postaci obecnego funkcjonowania systemu statystyki publicznej. Cechuje się on nadal powolnością w dostarczaniu danych oraz ich ograniczonym zakresem. Jest to szczególnie widoczne w ocenie coraz istotniejszych obecnie trendów dotyczących zmian charakterystyki środowiskowo-klimatycznej monitorowanych systemów społeczno-ekonomicznych. Mimo rosnącej cyfryzacji nie dotyczy ona jeszcze statystyki publicznej w takim zakresie, aby możliwe było rzeczywiste oparcie tworzenia polityki rolnej o zgromadzoną wiedzę i dane statystyczne. Wydaje się, iż problem dostępności i wiarygodności danych jest dzisiaj istotnym czynnikiem zmniejszającym zaufanie społeczne do trafności proponowanych działań w zakresie polityki państwa, w tym polityki rolnej. W przypadku polityki wobec sektora rolnego dodatkowymi problematycznymi kwestiami są problemy ze zdefiniowaniem pojęcia „rolnik” czy też „aktywny rolnik”⁹, jak i dochodu, który powinien być podstawą analizy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych.

Ocena proponowanej strategii UE wobec rolnictwa

W tej części artykułu nie podjęto się omawiania wszystkich zaproponowanych zmian w funkcjonowaniu WPR zaprezentowanych w 2018 roku przez KE. Zostały one szeroko zaprezentowane w licznych publikacjach¹⁰. Zrezygnowano również z prezentacji wymienionych we wstępie dokumentów strategicznych przedstawionych przez KE w 2020 roku. Takie podejście podyktowane jest zarówno ograniczeniami co do długości artykułu, jak i faktem, iż liczba publikacji omawiających propozycje KE jest znaczna i systematycznie rośnie.

W tytule tego rozdziału celowo nie użyto sformułowania „wspólna polityka rolna”. Wynika to z oceny znaczenia propozycji dotyczących WPR i propozycji związanych z Europejskim Zielonym Ładem dla niezbędnej transformacji rolnictwa i całego systemu żywnościowego UE.

Analiza celów szczegółowych zaproponowanych dla WPR 2020+ oraz ich porównanie z obecnym zestawem celów WPR wskazuje, iż w rzeczywistości proponowane zmiany nie są ambitne, co oznacza, iż już na poziomie deklarowanych

⁹ W odniesieniu do tego problemu warto zastanowić się, skąd w istocie się on bierze. Zdaniem Pupo d'Andrei i Romea Lironcurtiego (2017) wynika on z braku odpowiedzi na pytanie, czemu mają służyć dopłaty bezpośrednio funkcjonujące w ramach WPR.

¹⁰ Bogaty wybór prac w tym zakresie, zarówno publikacji samej KE i innych agend publicznych, jak i wybrane publikacje naukowe można znaleźć w dokumencie przygotowanym na zlecenie komisji ds. rolnictwa i rozwoju wsi Parlamentu Europejskiego „Information package on the post 2020 CAP reform” na stronie: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/629211/IPOL_IDA\(2019\)629211_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/629211/IPOL_IDA(2019)629211_EN.pdf)

celów nie zakłada się rzeczywistego zaangażowania WPR we wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu. W tym momencie należy postawić fundamentalne pytanie: jak ma być wdrażana strategia „Od pola do stołu”, skoro zaproponowany kształt WPR 2020+ w ogóle nie wpisuje się w ambitne cele tej strategii?

Aby strategia „Od pola do stołu” mogła być wdrażana poprzez WPR, należy diametralnie zmienić nie tylko założenia i cele WPR 2020+, ale także instrumentarium. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy wdrożenie nowej WPR nie powinno być jeszcze bardziej opóźnione. Do niedawna przewidywano, iż rozpoczęcie wdrażania założeń obecnej reformy WPR rozpocznie się w 2021 roku, jednak dodatkowe opóźnienia związane z pandemią oraz z trudnościami, na jakie napotykają państwa członkowskie w procesie przygotowywania planów strategicznych sprawiają, że termin ten może opóźnić się jeszcze bardziej. Jednocześnie warto zastanowić się, czy chcąc zapewnić realizację strategii „Od pola do stołu”, nie należałoby jeszcze bardziej odłożyć wdrażanie nowej WPR i wprowadzić rozwiązania, które wpisują się w założenia tej strategii.

Podobnie w odniesieniu do strategii na rzecz bioróżnorodności można stwierdzić, iż proponowana reforma WPR nie jest dostosowana do zadań wyznaczonych rolnictwu w ramach celów związanych z poprawą stanu bioróżnorodności w Unii Europejskiej.

Analizując założenia reformy WPR oraz opublikowane przez KE strategie związane z Europejskim Zielonym Ładem, można stwierdzić, że w dużej mierze wpisują się one w założenia zarządzenia antycypacyjnego. Otwartym pytaniem pozostaje jednak kwestia, czy ambitne i trafne założenia zaproponowanych strategii zostaną przetransponowane na odpowiednie instrumenty polityki rolnej, które umożliwią ich realizację.

Większe wątpliwości budzi sposób budowy zaproponowanych strategii. Wydaje się, iż mimo prowadzonych przez KE licznych konsultacji społecznych, przygotowanie rozwiązań dla polityk UE nie obejmuje faktycznego uczestnictwa różnych grup interesariuszy. Niewątpliwie jest to niezwykle trudne zadanie. Jednakże publikowane strategie, choć bazują na danych i faktach, wydają się nie uwzględniać konsensusu społecznego co do kierunku rozwoju Unii Europejskiej. Dobrym rozwiązaniem byłaby debata na temat pożądanej wizji UE w kontekście dostrzeganych wyzwań stojących przed całą UE. Na chwilę obecną wydaje się to jednak niemożliwe. Warto byłoby jednak próbować wypracować taką wizję, przynajmniej częściowo, dla poszczególnych obszarów polityki UE.

Podsumowanie

Przeprowadzoną analizę skoncentrowano na ocenie celów i obecnych planów strategicznych związanych z WPR. Jednakże nie sposób nie wskazać, co jest obecnie głównym mankamentem tej polityki, tzn. rozdzźwięk między deklarowaną i pożądaną transformacją systemów żywnościowych w UE a dostępnym instrumentarium do realizacji tych zadań. Podstawowym instrumentem WPR pozostają dopłaty bezpośrednie, które nie mają jakiegokolwiek bezpośredniego przełożenia na wdrażanie transformacji unijnej gospodarki i nie sprzyjają efektywności ekologicznej gospodarstw, a co za tym idzie – nie mają pozytywnego wpływu na środowisko.

Wśród pozabudżetowych problemów z realizacją ambitnych założeń prośrodowiskowych kluczowe wydają się kwestie braku odpowiedzi w WPR na problem zaufania publicznego oraz występowania takich zjawisk, jak „jazda na gapę” czy „tragedia wspólnego pastwiska”. Propozycje strategiczne KE oraz założenia reformy WPR nie zawierają propozycji poradzenia sobie z tymi problemami. W rzeczywistości proponowane rozwiązania mogą powodować wzrost częstotliwości występowania wspomnianych negatywnych zjawisk oraz brak zaufania społecznego, gdyż ich zasadność i oczekiwane korzyści nie są wystarczająco wyjaśniane wszystkim zainteresowanym stronom.

Celowym byłoby przybliżenie obywatelom UE celów, założeń i instrumentów proponowanych strategii. Warto byłoby, aby w przyszłości stosować podejście backcasting do wypracowywania kolejnych strategii rozwoju. Już na starcie ich wdrażania wystarczająca grupa opiniotwórczych obywateli i organizacji powinna wspierać proponowane rozwiązania, widząc w nich właściwą drogę do uzyskania w przyszłości pożądanego kształtu rolnictwa i systemu żywnościowego.

Jednocześnie należy intensywnie rozbudowywać system monitorowania rolnictwa i jego otoczenia, aby proponowane działania miały oparcie w danych i wiedzy. Oznacza to konieczność przekształcenia tradycyjnego zarządzenia antycypacyjnego w zarządzenie antycypacyjne bazujące na danych, co w świetle szybkiego rozwoju systemów teleinformatycznych staje się coraz łatwiejsze do realizacji w praktyce.

Wciąż brakuje wiedzy o tym, jak poszczególne instrumenty polityki rolnej faktycznie oddziałują na rolnictwo i środowisko, jak i jakie są interakcje między różnymi instrumentami. Te braki dodatkowo zwiększają zapotrzebowanie na dane, jak i badania naukowe umożliwiające identyfikację najbardziej odpowiednich dla realizacji danego celu instrumentów polityki rolnej.

Podsumowując, analizowane strategie trafnie wskazują niezbędne zmiany w funkcjonowaniu rolnictwa i cele polityki środowiskowej odnoszące się do tego sektora, ale nie oferują odpowiednich narzędzi do wdrażania tych celów. Nie pokazują ponadto, że zostały wypracowane poprzez dialog między poszczególnymi grupami interesariuszy ani nie zawierają wystarczających wyjaśnień zasadności podejmowania takich, a nie innych działań w zaplanowanym okresie. Ten brak włączenia obywateli UE w przygotowanie i zdobycie wsparcia dla proponowanych celów i działań może okazać się największą barierą do faktycznego przeprowadzenia niezbędnej transformacji systemów żywnościowych w Unii Europejskiej.

Literatura

- Bas-Defosse, F., Allen, B., Weigelt, J., Marechal, A., Meredith, S., Lorant, A. (2018). *Feeding Europe: Agriculture, and Sustainable Food Systems*. Policy Paper produced for the IEEP Think2030 conference, Brussels, October 2018.
- Beinhocker, E. (2007). *The Origin of Wealth*. London: Random House.
- Brunner, S.H., Huber, R., Grêt-Regamey, A. (2016). A Backcasting Approach for Matching Regional Ecosystem Services Supply and Demand. *Environmental Modelling & Software*, 75(2016), s. 439-458.
- Chapman, M., Klassen, S., Kreitzman, M., Semmelink, A., Sharp, K., Singh, G., Chan, K.M.A. (2017). 5 Key Challenges and Solutions for Governing Complex Adaptive (Food) Systems. *Sustainability*, 9(9), 1594. Pobrane z: <https://doi.org/10.3390/su9091594>.
- Colander (2008). Complexity and the History of Economic Thought. Middlebury College Economics Discussion Paper, No. 08-04.
- Czyżewski, B., Matuszczak, A., Grzelak, A., Guth, M., Majchrzak, A. (2020). Environmental sustainable value in agriculture revisited: How Does Common Agricultural Policy Contribute to Eco-Efficiency? *Sustainability Science*. Pobrane z: <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00834-6>.
- Darnhofer, I., Bellon, S., Dedieu, B., Milestad, R. (2010). Adaptiveness to enhance the sustainability of farming systems. *A review. Agronomy for Sustainable Development*, 30, s. 545-555. Pobrane z: <https://doi.org/10.1051/agro/2009053>.
- Davis, K.F., Jessica, A., Gephart, J.A., Emery, K.A., Leach, A.M., Galloway, J.N., D'Odorico, P. (2016). Meeting Future Food Demand with Current Agricultural Resources. *Global Environmental Change*, 39, s. 125-132.
- Elsner, W. (2015). *Policy Implications of Economic Complexity and Complexity Economics*. MPRA Paper No. 68372.
- Elsner, W. (2017). Complexity Economics as Heterodoxy: Theory and Policy. *Journal of Economic Issues*, LI, 4. Pobrane z: <https://doi.org/10.1080/00213624.2017.1391570>.
- European Commission Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies (2019). *Information Package on the Post 2020 CAP Reform*. Brussels: European Union.
- European Public Health Alliance (2020). EPHA view on Farm to Fork: Start of a Serious Debate on the Future of Food Systems. Pobrane z: <https://epha.org/epha-view-on-farm-to-fork-start-of-a-serious-debate-on-the-future-of-food-systems/>.
- Fontana, M. (2008). *The Complexity Approach to Economics: a Paradigm Shift*. Università di Torino Dipartimento di Economia „S. Cogneetti de Martiis” Working Paper No. 01/2008.
- Foxon, T.J., Köhler, J., Michie, J., Oughton, Ch. (2013). Towards a New Complexity Economics for Sustainability. *Cambridge Journal of Economics*, 37, s. 187-208. Pobrane z: <https://doi.org/10.1093/cje/bes057>.
- Gerritsen, E., Kopsieker, L., Underwood, E., Tucker, G. (2020). *EU Biodiversity Strategy: Putting People and Nature at the Heart of Restoration*. IEEP's first impressions of the EU's New Biodiversity Strategy to 2030. Brussels: Institute for European Environmental Policy.
- Gordon, A. (2015). Implementing backcasting for Conservation: Determining Multiple Policy Pathways for Retaining Future Targets of Endangered Woodlands in Sydney, Australia. *Biological Conservation*, 181, s. 182-189.
- Gräbner, C. (2016). The Complementary Relationship Between Institutional and Complexity Economics: The Example of Deep Mechanistic Explanations. MPRA Paper No. 75636.
- Hardt, Ł. (2012). *The Idea of Good (Enough) Governance. A Look from Complexity Economics*. University of Warsaw Faculty of Economic Sciences, Working Papers No. 5/2012 (71).

- Heinemann, F., Weiss, S. (2018). *The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?* EconPol Working Paper, No. 17, ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich.
- Heisey, P.W., Wang, S.L., Fuglie, K.O. (2011). *Public Agricultural Research Spending and Future U.S. Agricultural Productivity Growth: Scenarios for 2010-2050*. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Economic Brief, 17.
- Holmberg, J. (1998). Backcasting: A Natural Step in Operationalising Sustainable Development. *Greener Management International*, 23, s. 30-51.
- Institute for European Environmental Policy (2019). *European Sustainable Agriculture Dialogue. Workshop Output*. Prezentacja przedstawiona 30 września 2019 r. w Brukseli.
- Institute for European Environmental Policy (2020). Farm to fork strategy: The First Step Towards an EU Sustainable Food and Farming Policy Framework? Pobrane z: <https://ieep.eu/news/farm-to-fork-strategy-the-first-step-towards-an-eu-sustainable-food-and-farming-policy-framework>.
- Jongeneel, R. (2020). The CAP Revisited: a Reflection on Challenges and Options. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej/Problems of Agricultural Economics*, nr 2(363), s. 7-13.
- Komisja Europejska (2010). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi. COM(2010)672.
- Komisja Europejska (2017). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności. COM(2017)713.
- Komisja Europejska (2018). Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr1307/2013. COM(2018)392.
- Komisja Europejska (2019). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład. COM(2019)640.
- Komisja Europejska (2020a). Komunikat Komisji. Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację. COM(2020)456.
- Komisja Europejska (2020b). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. COM(2020)381.
- Komisja Europejska (2020c). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia. COM(2020)380.
- Kovács, O. (2019). Grounding Complexity Economics in Framing Modern Governance. *Acta Oeconomica*, 69(4), s. 571-594. Pobrane z: <https://doi.org/10.1556/032.2019.69.4.5>.
- Kull, M., Refsgaard, K., Chartier, O., Salle, E. (2020). *Long-term Vision for Rural Areas: Contribution from 20 Science-Society-Policy Platforms*. SHERPA Discussion Paper – Annex 1.
- Maffei, S., Leoni, F., Villari, B. (2020). Data-Driven Anticipatory Governance. Emerging Scenarios in Data for Policy Practices. *Policy Design and Practice*. Pobrane z: <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1763896>.

- Nash, D. (2012). Introduction. W: T. Dolphin, D. Nash (red.). *Complex New World. Translating New Economic Thinking into Public Policy* (s. 7-17). London: Institute for Public Policy Research.
- Newman, K., Capillo, A., Famurewa, A., Nath, Ch., Siyanbola, W. (2013). *What is the Evidence on Evidence-Informed Policy Making? Lessons from the International Conference on Evidence-Informed Policy Making*. International Network for the Availability of Scientific Publications.
- Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H., Dieker, P., Eisenhauer, N., Feindt, P.H., Hagedorn, G., Hansjürgens, B., Herzon, I., Lomba, A., Marquard, E., Moreira, F., Nitsch, H., Oppermann, R., Perino, A., Röder, N., Schleyer, Ch., Schindler, S., Wolf, Ch., Zinngrebe, Y., Lakner, S. (2020). Action Needed for the EU Common Agricultural Policy to Address Sustainability Challenges. *People and Nature*, 2, 2, s. 305-316. Pobrane z: <https://doi.org/10.1002/pan3.10080>.
- Perry, M. (2014). *Tools for Comprehensive Proactive Planning: Backcasting Long-Term Water Supply Scenarios for a Large South-Eastern River*. Masters project submitted in partial fulfilment of the requirements for the Master of Environmental Management degree in the Nicholas School of the Environment of Duke University.
- Pupo d'Andrea M.R., Romeo Lironcurti S. (2017). Is the Question of the "Active Farmer" a False Problem?. *Bio-based and Applied Economics*, 6(3), s. 295-313, 395.
- Quay, R. (2010). Anticipatory Governance A Tool for Climate Change Adaptation. *Journal of the American Planning Association*, 76(4), s. 496-511. Pobrane z: <https://doi.org/10.13128/BAE-18519>.
- Quist, J., Vergragt, P. (2006). Past and future of backcasting: The Shift to Stakeholder Participation and a Proposal for a Methodological Framework. *Futures*, 38, s. 1027-1045.
- Robert, V., Yoguel, G. (2016). Complexity Paths in Neo-Schumpeterian Evolutionary Economics, Structural Change and Development Policies. *Structural Change and Economic Dynamics*, 38, s. 3-14. Pobrane z: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2015.11.004>.
- Robinson, J. (2003). Future Subjunctive: Backcasting as Social Learning. *Futures*, 35, s. 839-856.
- Sadłowski, A. (2019). Wpływ planowanej reformy wspólnej polityki rolnej na możliwości kształtowania systemu wsparcia bezpośredniego na poziomie krajowym. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej/Problems of Agricultural Economics*, nr 3(360), s. 107-126. Pobrane z: <https://doi.org/10.30858/zer/112133>.
- Sheng, Y., Mullen, J.D., Zhao, Sh. (2011). *A Turning Point in Agricultural Productivity: Consideration of the Causes*. ABARES research report 11.4 for the Grains Research and Research and Development Corporation.
- Van de Kerkhof, M., Hisschemller, M., Spanjersberg, M. (2002). Shaping Diversity in Participatory Foresight Studies. *Greener Management International*, 37, s. 85-99.
- Vervoort, J., Gupta, A. (2018). Anticipating Climate Futures in a 1.50c Era: the Link Between Foresight and Governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 31, s. 104-111. Pobrane z: www.polirural.eu.

SUITABILITY OF COMPLEXITY ECONOMICS FOR LONG-TERM AGRICULTURAL POLICY-MAKING

Abstract

The development of agricultural policy is becoming a more and more difficult task. The number of factors which should be taken into account continues to grow, while at the same time there is an increased diversification of agricultural needs as well as higher consumer and taxpayer expectations. In this situation, the approach to agricultural policy-making used so far does not function properly.

The final shape of the Common Agricultural Policy (CAP) in the new multi-annual financing frameworks of the European Union has not been fully established yet. The work has been prolonged for many reasons. The current European Commission pays much attention to environmental and climate challenges, proposing the implementation of the European Green Deal strategy. One of the key elements of this development concept is the “Farm to Fork” strategy, which indicates the directions of transformation of food systems in the EU.

A question arises whether the proposed shape of the EU strategy for agriculture is optimal in terms of challenges faced by this sector. Complexity economics may be an answer to this question, as it offers an approach to policy-making based on the recognition of the complexity of socio-economic systems and their specific dynamics requiring a specific shape of actions taken by the state.

The aim of the article is to present the complexity economics as an appropriate approach to agricultural policy-making in the context of many challenges faced by this sector and to indicate to what extent the current agricultural policy takes the indications of the complexity economics into account.

Keywords: complexity economics, agricultural policy, food systems, environmental and climate challenges, common agricultural policy.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 28.09.2020.

