



Renata Grochowska

**Paradygmat bezpieczeństwa
żywnościowego w polityce rolnej
Unii Europejskiej**

Seminarium IERiGŻ-PIB

Warszawa, 18 listopada 2016 r.

Inspiracja do podjęcia tematu

- **Renesans bezpieczeństwa żywnościowego w polityce rolnej UE po kryzysie żywnościowym lat 2007-2008.**
- **Postulaty o potrzebie przededefiniowania paradygmatów Wspólnej Polityki Rolnej.**

**Zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego
nowym paradygmatem???**

Hipotezy badawcze

Brak faktycznej zmiany paradygmatu w polityce rolnej Unii Europejskiej.

Kolejne reformy Wspólnej Polityki Rolnej to dominacja paradygmatu zależności i różnych wersji produktywizmu.

Bezpieczeństwo żywnościowe zostało wykorzystane w kolejnej reformie Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 jako jeden z jej podstawowych priorytetów w celu legitymizacji wzrostu produkcji rolnej i potrzeby utrzymania wsparcia sektora rolnego na dotychczasowym poziomie.

Plan prezentacji

- 1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu w politykach publicznych.**
- 2. Pozorna ewolucja paradygmatów polityki rolnej UE.**
- 3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie politycznym.**
- 4. Konsekwencje dla przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej.**
- 5. Uwagi końcowe.**

1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu

Paradygmat – ramy kognitywne i koncepcyjne, które określają sposób rozumienia świata, podejście do definiowania problemów oraz wyobrażenia na temat tego, jak świat powinien funkcjonować [Skogstad & Schmidt 2011].

Początkiem zmian paradygmatu są najczęściej **anomalie** – trudności polityki w radzeniu sobie z określonymi problemami.

1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu

Co determinuje zmiany paradygmatów?

- NIE obiektywnie stwierdzony **brak skuteczności polityki** w radzeniu sobie z postawionymi przed nią zadaniami czy widoczne **niedopasowanie przyjętych ram ideowych** do zmieniających się potrzeb społecznych,
- LECZ **czynniki instytucjonalne**, w tym rodzaj i **charakter powiązań między aktorami** funkcjonującymi w danym podsystemie polityki.

1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu

W zależności od charakteru ograniczeń instytucjonalnych i rodzaju powiązań między aktorami pojawiające się anomalie mogą prowadzić do [Hall 1993]:

- ❖ **niewielkich zmian w polityce** (zmiana pierwszego rządu),
- ❖ **do zmian istotnych**, np. poprzez zastąpienie jednego instrumentu innym (zmiana drugiego rządu),
- ❖ **do całkowitego odejścia od przyjętego paradygmatu i zastąpienia go nowym** (zmiana trzeciego rządu).

1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu

Dwa modele zmian paradygmatów:

- według logiki Kuhna – zmiana paradygmatu następuje gwałtownie, jako nagłe zerwanie ze starym porządkiem i przyjęcie całkowicie nowych założeń ideowych dla polityki (**idea konfliktu społecznego**) [Kuhn 1963].
- zmiana paradygmatu jako proces ewolucyjny – następują stopniowe zmiany polegające na włączaniu nowych idei i rozwiązań do starego paradygmatu, które z czasem prowadzą do ukonstytuowania się nowego paradygmatu (**idea politycznego lub społecznego uczenia się**) [Bennet i Howlett 1992].

1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu

**Polityki o charakterze redystrybucyjnym
(jak Wspólna Polityka Rolna)**

– naturalny model zmian to **model ewolucyjny**.

Polityki te tworzą przywileje ekonomiczne i przyznają je określonym grupom społeczno-zawodowym, rozwijając się w wyraźnej zależności od podejmowanych wcześniej wyborów (*path dependency*).

1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu

Polityki o charakterze redystrybucyjnym

Polityki te, bardziej niż inne, narażone są na zjawisko pogoni za rentą (*rent-seeking*) i blokady ze strony dotychczasowych beneficjentów.

Nawet gdy stary paradygmat nie sprawdza się i konieczne jest przyjęcie nowego, zmiana jest niemożliwa ze względu na opór osadzonych instytucjonalnie graczy, którzy mogą zawetować daną decyzję [Tsebelis 2002].

1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu

W jakich warunkach zachodzi zmiana paradygmatu?

- Nowe idee i koncepcje muszą pojawić się w dyskursie publicznym.
- Konieczne jest otwarcie się struktur sieciowych polityki (układy formalnych i nieformalnych powiązań instytucjonalnych między aktorami rządowymi i aktorami społecznymi, które determinują wyniki polityczne).

Ich zamknięcie, tj. wykluczenie określonych grup aktorów z obszaru danej polityki, utrudnia wprowadzanie zmian. Ograniczane są one wówczas do niewielkich modyfikacji (stosowanych instrumentów oraz ich komponentów), czyli do **zmian pierwszego lub drugiego rzędu**.

1. Założenia teoretyczne zmiany paradygmatu

Wniosek

Faktyczna zmiana paradygmatu (zmiana trzeciego rzędu) zachodzi wówczas, gdy dojdzie do wprowadzenia do sieci nowych aktorów z nowymi ideami, co najczęściej uwarunkowane jest zmianami ram instytucjonalnych polityki.

2. Pozorna ewolucja paradygmatów....

Paradygmaty w politykach rolnych według zakresu i kierunków interwencjonizmu państwa w gospodarce

Wysoki interwencjonizm	Brak lub niski interwencjonizm
Zależności (pomocy państwa), oparty na przekonaniu, że rolnictwo zaspokaja podstawowe potrzeby żywnościowe i ma znaczenie strategiczne dla danego kraju.	Konkurencyjności, według którego rolnictwo jest zdolne do konkutowania z innymi sektorami gospodarki.
Wielofunkcyjności, zgodnie z którym rolnictwo stanowi integralną część obszarów wiejskich, dostarcza bowiem dobra publiczne.	Globalizującej się gospodarki, w ramach którego rolnictwo stanowi jeden z elementów globalnego łańcucha żywnościowego.

2. Pozorna ewolucja paradygmatów....

Produktywizm – nacisk na zwiększenie produktywności rolnictwa oraz poziomu produkcji rolnej w oparciu o intensywne metody produkcji

- często utożsamiany z paradygmatem zależności. Wsparcie państwa było bezpośrednio powiązane z wielkością produkcji i z tym, co rolnik produkuje,
- najczęściej uzasadniany potrzebą osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego,
- doprowadził do uprzemysłowienia rolnictwa oraz wysokiego stopnia specjalizacji i koncentracji produkcji rolnej. Równocześnie skutkiem tej polityki była rosnąca degradacja środowiska naturalnego.

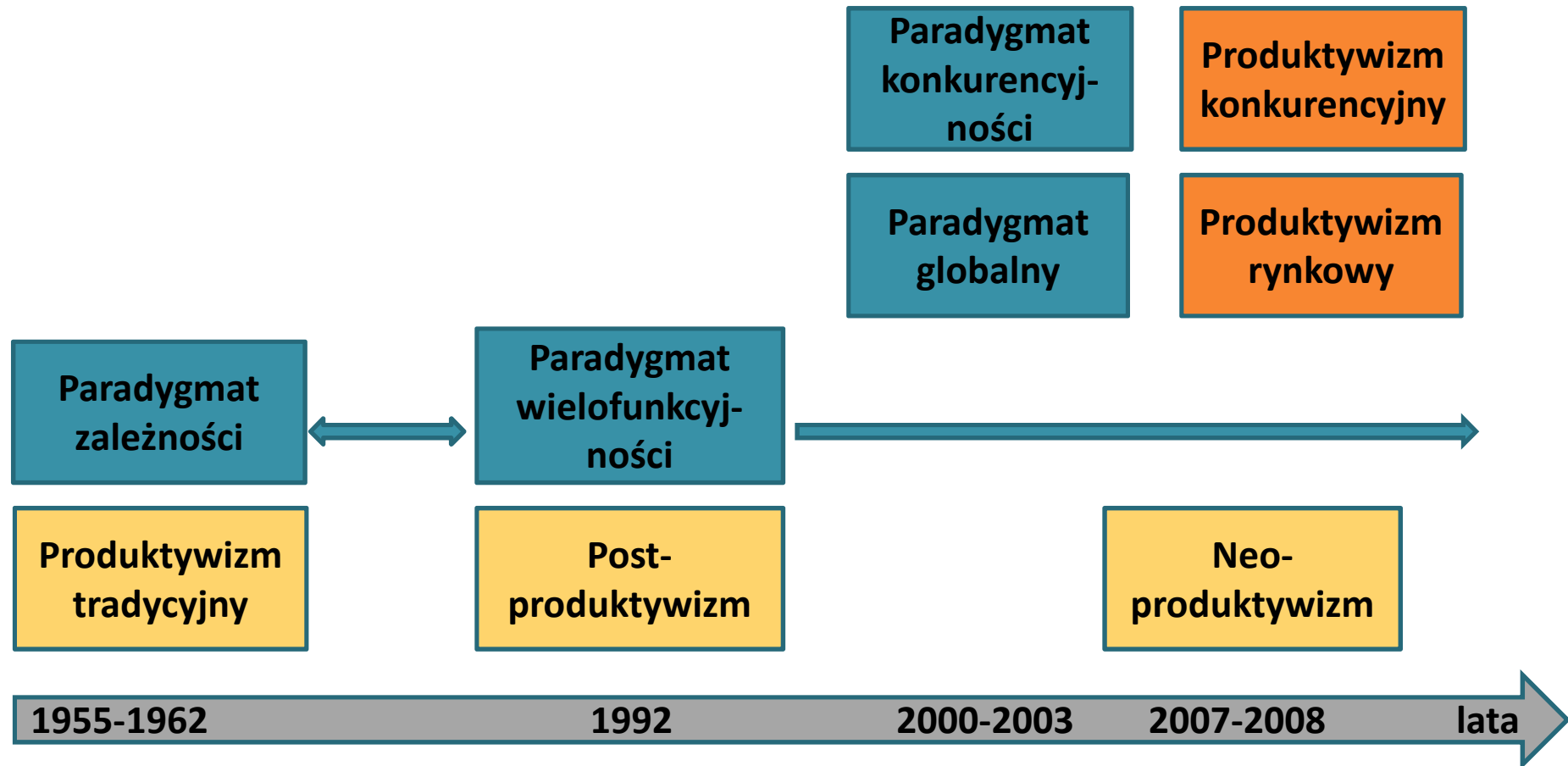
2. Pozorna ewolucja paradygmatów...

**Postproduktywizm – przeciwieństwo produktywizmu,
nacisk na rozwijanie praktyk rolnych przyjaznych
środowisku naturalnemu**

- ✓ **odpowiednik paradygmatu wielofunkcyjności rolnictwa,**
- ✓ **interwencja państwa powinna być skierowana na promowanie systemu rolnictwa zrównoważonego, ochronę środowiska i dostarczanie dóbr publicznych,**
- ✓ **przedstawiony zakres wartości przypisanych rolnictwu sugeruje chęć zachowania wyjątkowej roli tego sektora, widać jednak zmianę w sposobie uzasadnienia działań interwencyjnych państwa.**

2. Pozorna ewolucja paradygmatów...

Paradygmaty polityk rolnych a produktywizm w rolnictwie unijnym



Źródło: Opracowanie własne

2. Pozorna ewolucja paradygmatów....

Neoproduktywizm – koncepcja łącząca idee rolnictwa wielofunkcyjnego z ideami rolnictwa wydajnego

- skoncentrowanie wsparcia na producentach rolnych, od których oczekuje się, że będą produkować równocześnie żywność i środowiskowe dobra publiczne,
- wątpliwości czy jest rzeczywistą integracją celów produkcyjnych z celami środowiskowymi. Dotychczasowe działania wskazują, że jest to raczej modyfikacja praktyk, które opierały się na przemysłowym modelu rolnictwa.

2. Pozorna ewolucja paradygmatów....

Wniosek

Sektor rolny będzie znajdować się pod coraz większą presją, by zwiększać poziom produkcji rolnej w oparciu o najbardziej efektywne metody produkcji. Tak więc polityki oparte na różnych wersjach produktywizmu będą dominować w najbliższych dekadach.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego przeżywa obecnie swój renesans także w Unii Europejskiej, mimo że od wielu lat występuje nadprodukcja żywności.

"to preserve the food production potential on a sustainable basis throughout the EU, so as to guarantee long-term food security for European citizens and to contribute to growing world food demand"

["The CAP towards 2020", European Commission, 10 November 2010]

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Aktorzy procesu decyzyjnego posługują się coraz częściej językiem polityki nie jako środkiem komunikacji, lecz jako **narzędziem rywalizacji i uzyskania określonych celów.**

Polityka staje się takim obszarem aktywności społecznej, którą tworzą głównie słowa, a język uczestników procesu komunikacji jest ważnym elementem wpływającym na ich wizerunek i poparcie wyborców [Balczyńska-Kosman 2013].

„Zarządzanie umysłami” innych stanowi podstawową funkcję tekstu lub wypowiedzi polityka [Van Dijk 1993].

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Zdaniem Foucault'a dyskurs pojmowany jest jako **przekazywanie idei i oddziaływanie na ludzi za pomocą języka**, mocno uwarunkowane usytuowaniem społecznym nadawców i odbiorców, celami i potrzebami, stanem wiedzy, zestawem i hierarchią wartości, a także społecznym kontekstem komunikowania oraz swoistością komunikacji za pośrednictwem mediów masowych [Foucault 1971].

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Język i przekazy polityczne, tak jak inne treści medialne podlegają zjawiskom primingu i framingu.

W przypadku **primingu, czyli torowania (pozycjonowania) przekazów** eksponuje się pewne tematy w mediach poprzez częste ich powtarzanie czy odwoływanie się do wypowiedzi popartych autorytetem.

Z kolei **framing (ramowanie)** to nadawanie ram interpretacyjnych faktom poprzez ich selekcję, amplifikację (uwydatnianie lub pomijanie cech) i artykulację, rozumianą jako sposób prowadzenia narracji wydarzeń.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Bezpieczeństwo żywnościowe to dobry przykład wielowymiarowego pojęcia, mało precyzyjnego, o różnicowanym znaczeniu.

Najczęściej przytaczana definicja FAO [2015]:

„Bezpieczeństwo żywnościowe ma miejsce wówczas gdy wszyscy ludzie, w dowolnym czasie, mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do żywności, która jest bezpieczna pod względem zdrowotnym i zawiera optymalną ilość składników odżywczych, ponadto zaspokaja potrzeby pokarmowe i preferencje pozwalające na aktywny i zdrowy styl życia”.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Specyfika bezpieczeństwa żywnościowego pozwala zaliczyć je do kategorii problemów bez rozwiązania (*wicked problems*) [Rittel i Webber 1973].

Cechy takich problemów [Conklin 2006]:

- nie są w pełni zrozumiałe, zanim nie zostanie sformułowane rozwiązanie,
- każdy problem bez rozwiązania jest nowy i unikalny,
- nie są nigdy rozwiązane definitywnie i nie podlegają mechanizmowi zakończenia, tj. nie dochodzi do decyzji, czy kontynuować, czy zakończyć dany problem, po uwzględnieniu obecnego stanowiska bądź faktów z przeszłości,
- w przypadku tych problemów nie ma złych i dobrych rozwiązań,
- każde rozwiązanie może być zastosowane tylko raz, brak jest możliwości powtórzenia.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Główne ramy interpretacyjne (*consensus frames*) bezpieczeństwa żywnościowego [Mooney i Hunt 2009]:

- a) interpretacja związana z głodem – bezpieczeństwo żywnościowe postrzegane przez pryzmat problemu głodu na świecie;
- b) interpretacja związana ze społeczeństwem – bezpieczeństwo żywnościowe traktowane jako istotny element rozwoju społeczeństwa;
- c) interpretacja związana z ryzykiem – bezpieczeństwo żywnościowe służące minimalizacji ryzyka w odniesieniu do wrażliwości systemu żywnościowego w sytuacjach „normalnych” (np. choroby) i „przypadkowych” (np. agroterroryzm).

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Analiza słów-kluczy wykorzystywanych w wypowiedziach aktorów procesu decyzyjnego pokazuje mechanizmy dyskursu politycznego.

Przykłady słów i sformułowań w krytycznej analizie dyskursu:

productive capacity, trade, production, diversification, quality of life in rural areas, food security, preservation of farm income, rolnictwo to our soul oraz unique tradition.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

Jakie mogą być przyczyny powrotu do retoryki z czasów po II wojnie światowej?

Próba niektórych krajów zachowania tradycyjnej WPR, z silną interwencją UE na rynkach rolnych.

Wymienione w dokumencie Komisji Europejskiej [2013] trzy cele strategiczne (*food security, quality, value and diversity of food* oraz *creating local employment*) wpisują się w koncepcję neoproduktywizmu. Czerpią przy tym z koncepcji wielofunkcyjności – poprzez takie słowa-klucze jak *environment, climate change, greening*.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w dyskursie

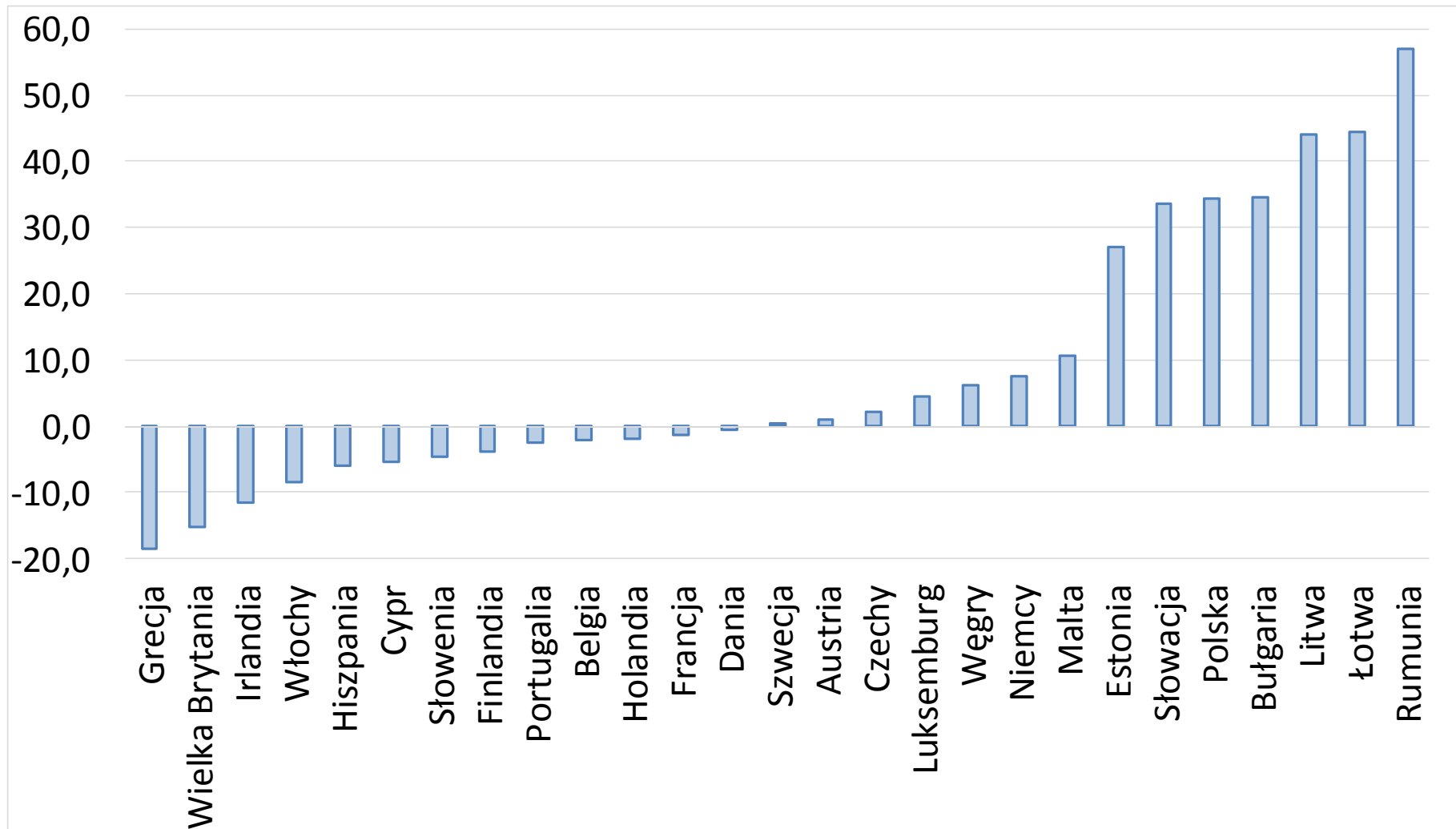
Wniosek

Aktorzy procesu decyzyjnego wykorzystują w dyskursie politycznym tak dobrane słowa-klucze, by skutecznie legitymizowały dalsze subsydiowanie rolnictwa z budżetu unijnego.

4. Konsekwencje dla przyszłości polityki rolnej

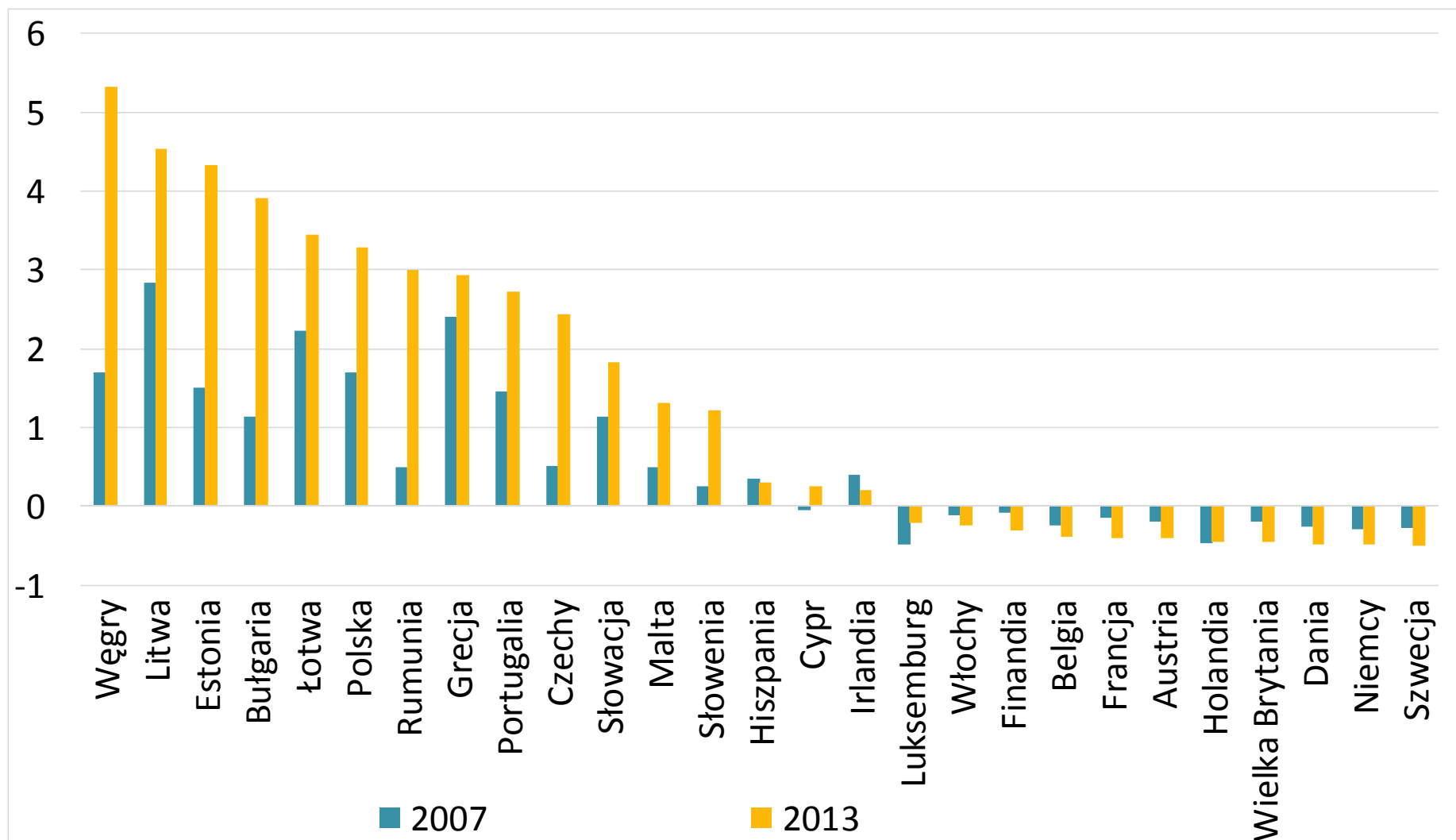
- **Brexit:** Wielka Brytania należała do zwolenników reform WPR w kierunku jej dalszej liberalizacji, **wyście z UE wzmocni państwa optujące za zachowaniem tradycyjnej WPR (Francja, Hiszpania, Włochy) .**
- **Przegląd obecnych Wieloletnich Ram Finansowych:** brak Wielkiej Brytanii zmieni dotychczasową równowagę wpłat-wypłat z budżetu UE. **Negocjacje kolejnych WRF będą dotyczyć głównie wysokości środków budżetowych, w mniejszym stopniu zaś odnosić się do struktury budżetu.**
- **Preferencje płatników** wzmagają dodatkowo rosnące nastroje antyeuropejskie oraz wzrastający opór społeczny wobec transferów finansowych na rzecz mniej zamożnych państw.

Zmiana PKB na mieszkańca wyrażonego w standardzie siły nabywczej względem średniej dla UE-27 w 2013 r. w porównaniu z 2004 r. (%)



Źródło: Grochowska i Kosior 2016

Bilans wpłat i wypłat z budżetu UE jako % DNB (2007 i 2013 r.)



Źródło: Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

4. Konsekwencje dla przyszłości polityki rolnej

Wniosek

Negocjacje kolejnych WRF po 2020 r. będą przebiegać już w nowych uwarunkowaniach – **podział na państwa „starej” i „nowej” UE ma coraz mniejsze znaczenie**. Państwa, które jeszcze kilkanaście lat temu walczyły o zwiększanie budżetu UE, będą w trakcie najbliższych negocjacji optować za **utrzymaniem budżetu na obecnym poziomie lub jego zmniejszeniem**. Należy oczekiwać zachowania *status quo* we Wspólnej Polityce Rolnej.

5. Uwagi końcowe

- ❖ Analiza ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej wskazuje na zależność od ścieżki wcześniej podjętych wyborów (*path dependency*): wprowadzone w przeszłości określone zasady gry trudno jest zmienić w czasie. Tym można tłumaczyć niemożność odejścia od paradygmatu zależności, obecnego w WPR od lat 60. XX w.
- ❖ Wprawdzie w dyskursie politycznym pojawiły się inne paradygmaty, to tak naprawdę reformy WPR nie wykroczyły jak dotąd poza zmiany pierwszego i drugiego rzędu, wprowadzono jedynie modyfikacje polityki poprzez zmianę jej instrumentów.
- ❖ Kryzys żywnościowy lat 2007-2008 stał się fundamentem agendy politycznej, pozwalającym na powrót bezpieczeństwa żywnościowego jako słowa-kłucza w celu legitymizacji neoproduktywizmu i kontynuacji roli państwa we wsparciu rolnictwa.

Dziękuję za uwagę

Dr hab. Renata Grochowska, profesor IERiGŻ-PIB

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy,
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

E-mail: Renata.Grochowska@ierigz.waw.pl