

POGOŃ ZA RENTĄ I LOBBING WE WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Aldona Zawojska

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Kierownik: dr hab. Alina Daniłowska, prof. SGGW

Słowa kluczowe: pogoń za rentą, lobbying, rolnictwo, polityka, Unia Europejska
Key words: rent-seeking, lobbying, agriculture, policy, European Union

S y n o p s i s. W artykule przedstawiono problem pogoni za rentą oraz lobbyingu we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej. W celu zbadania procedury „jazdy na gapę” przy poszukiwaniu renty politycznej porównano udziały poszczególnych krajów UE-25 w płatnościach uzyskanych w ramach WPR oraz w kosztach lobbyingu przy instytucjach europejskich (składkach na rzecz COPA). Wyniki pokazały, że rolnicy z części krajów UE ponoszą koszty lobbyingu w rozmiarze niewspółmiernie niższym w porównaniu z uzyskiwanymi korzyściami, dlatego mogą być uznani za „gapowiczów”.

WSTĘP

W Unii Europejskiej (UE) jest niewiele polityk wspólnotowych przyciągających tak szerokie zainteresowanie badaczy w skali międzynarodowej jak wspólna polityka rolna (WPR). Rezygnując z krajowych polityk rolnych, sześć krajów założycielskich wspólnot europejskich porozumiało się w 1957 r. w sprawie wprowadzenia WPR, by zademonstrować jednolity europejski sposób tworzenia polityki wspierającej rolnictwo. Jednym z jej skutków jest historycznie wysoki poziom wsparcia producentów rolnych [Siudek, Zawojska 2011], który w części jest wynikiem lobbyingu organizacji rolniczych [Nedergaard 2006, Guéguen 2011].

W literaturze ekonomicznej poświęcono stosunkowo niewiele uwagi badaniu alokacji zasobów wydatkowanych przez rolników na lobbying w UE [np. Furtom i in. 2009] lub poza nią [np. Forbes 1985]. Inaczej jest w literaturze politologicznej, w której od wielu lat analizuje się rolę wpływu politycznego¹ poprzez aktywne poszukiwanie renty [Pappi, Henning 1999, Kluger Rasmussen 2011].

Ze społecznego punktu widzenia poszukiwanie renty jest stratą zasobów [Buchanan, Tullock 1962], natomiast z perspektywy indywidualnej lub zorganizowanych grup może być ono jak najbardziej racjonalne ekonomicznie.

¹ Wpływ polityczny jest intencjonalnym wpływaniem na procesy polityczne, zarówno przez uczestniczących w strukturach władzy, jak i przez podmioty niedysponujące władzą polityczną, lecz zabiegające w sposób świadomy, zorganizowany i aktywny o swe polityczne interesy [Gulczyński 2010].

CEL, ŹRÓDŁA I METODY BADAŃ

Celem opracowania jest przedstawienie istoty pogoni za rentą i lobbingu w procesie politycznym oraz analiza zjawiska „jazdy na gapę” przez interesariuszy WPR UE.

Rozważania głównie o charakterze teoretyczno-metodycznym były prowadzone przy użyciu narzędzi oferowanych w ramach teorii pogoni za rentą oraz ekonomicznej teorii grup interesów umiejscowionych w teorii wyboru publicznego (*public choice*), którą można określić mianem teorii zawodności (niesprawności) państwa. Podstawowym źródłem badawczym była literatura przedmiotu, dane Eurostatu oraz *Rejestr służący przejrzystości* [2011] Komisji Europejskiej (KE) i Parlamentu Europejskiego (PE).

POGOŃ ZA RENTĄ

Pogoń za rentą, definiowaną jako niezасłużona korzyść lub nagroda niepowiązana z pomnażaniem zasobów lub ponoszonym wysiłkiem na konkurencyjnym rynku, znana jest od zarania życia społecznego. Ekonomiczną literaturę naukową poświęconą temu problemowi zaczęto publikować stosunkowo niedawno. Zapoczątkowały ją prace Gordona Tullocka, Anne Krueger oraz Richarda Posnera z lat 60. i 70. XX wieku².

Za punkt wyjścia do analizy zjawiska pogoni za rentą przyjmuje się na ogół pracę Tullocka pt. *Welfare costs of tariffs, monopolies and theft* [1967]. Niemniej jednak, najbardziej istotny wkład w ten nurt teorii publicznego wyboru został prawdopodobnie wniesiony przez Krueger [1974], która jako pierwsza użyła terminu *rent-seeking*. Posner [1975] szacował straty społeczne spowodowane działalnością monopolu w Stanach Zjednoczonych, a Tullock [1980] opracował grę poszukiwania renty.

Jeśli mikroekonomiczny rynkowy model podaży i popytu zostanie zaadaptowany do systemu (mechanizmu) politycznego, odpowiednimi jednostkami decyzyjnymi będą z jednej strony decydenci polityczni (politycy i urzędnicy), z drugiej – partnerzy polityczni (producenci, konsumenci, podatnicy), zainteresowani decyzjami politycznymi w określonej dziedzinie. Politycy i biurokraci oferują podaż decyzji politycznych, podczas gdy producenci i konsumenci zgłaszają na nie popyt. Wszystkie strony oczekują maksymalizacji funkcji użyteczności bez względu na to, czy analiza dotyczy producentów (przychody i ekspansja), konsumentów (siła nabywcza i możliwości zakupów), podatników (poziom podatków), polityków (reelekcja i władza rządowa), czy też biurokratów (zaplecze władzy i możliwości kariery).

U podstaw teorii pogoni za rentą polityczną (poszukiwania renty) leży założenie o możliwości wpływania na polityki publiczne w celu osiągnięcia osobistych korzyści. Prace teoretyczne skupiają się głównie na określaniu straty społecznej (wyrażonej wartością zużytych bezproduktywnie zasobów) z powodu występowania renty przyznanej uznaniowo przez decydentów w ramach dokonywanych przez nich wyborów publicznych.

Działania służące poszukiwaniu renty wymagają wydatkowania środków przez grupy interesu. Może to przybrać formę bezpośredniego finansowania kampanii politycznej lub też wspierania organizacji, która komunikuje politykom lub biurokratom problemy danej grupy interesu. Optymalny poziom lobbingu pojawia się, gdy marginalna korzyść z lobbingu jest równa jego kosztowi krańcowemu. Jeżeli więcej niż jedna grupa lobbuje

² Obszerny przegląd tej literatury znajduje się w [Congleton i in. 2008].

w sprawie uzyskania określonej renty, więcej zasobów zostanie wydatkowanych na jej przechwycenie. Przy pełnym poszukiwaniu renty wiele grup bierze udział w przetargu (licytacji) o tę samą rentę i może się zdarzyć, że środki wydatkowane przez zwycięzcę na jej pozyskanie zrównoważą oczekiwane korzyści. W takiej sytuacji całe korzyści są pochłonięte przez działalność nieproduktywną w procesie poszukiwania renty.

Jeden z paradygmatów teorii racjonalnego wyboru stanowi, że ludzie w swoich działaniach są racjonalni. W związku z tym poszukiwanie renty z dóbr klubowych³ (wspólnych) może prowadzić do „jazdy na gapę” przez niektórych beneficjentów tych dóbr.

Polityki publiczne (np. rządowe, unijne) na rzecz określonej grupy nie różnicują korzyści między jej członkami; są dobrem publicznym dla nich wszystkich. „Jazda na gapę” w ramach klubu odnosi się do sytuacji, w której osoby fizyczne lub organizacje, biorąc pod uwagę zachowania innych osób bądź organizacji, dostosowują do tych zachowań swoje wydatki związane z poszukiwaniem renty, czyli zachowują się strategicznie. Innymi słowy, będą one skłonne wykorzystać poświęcenie innych i bez ponoszenia własnego kosztu lub relatywnie niższym kosztem osiągnąć cele realizowane przez daną grupę. Mancur Olson [1965], który jako jeden z pierwszych określił skutki „jazdy na gapę”, odkrył (porównując skuteczność dwóch rolniczych grup lobbujących), że bardziej skoncentrowane (mniejsze) grupy są w stanie lepiej kontrolować proceder „jazdy na gapę”, a tym samym łatwiej osiągnąć swoje cele. Duże grupy, chcąc się ustrzec przed tym zjawiskiem, stosują bodźce selektywne o charakterze pozytywnym (np. obowiązkowe członkostwo, nagrody) bądź negatywnym (np. wykluczenie, kary).

LOBBING W UE

Koncepcja lobbingu w Europie powstała w 1215 r., kiedy król Anglii Jan I (Jan bez Ziemi) przyznał baronom prawo petycji do monarchy, by w ten sposób mogli protestować w razie naruszenia przez niego nowych praw zawartych w Wielkiej Karcie Swobód (tzw. Magna Carta). To prawo petycji do rządu o naprawę krzywd leży również u podstaw lobbingu w Stanach Zjednoczonych, gdzie stał się on powszechną praktyką w latach 30. XIX wieku [Birnbaum 1992, s. 8]. Tak więc lobbing jest pierwotnie anglosaską koncepcją bazującą na prawie do bycia wysłuchanym.

Współcześnie lobbing jest definiowany jako dążenie do wywierania wpływu na ustawodawstwo, politykę i regulacje, zazwyczaj w zamian za wynagrodzenie. W wąskim rozumieniu, lobbing to wyłącznie bezpośrednie oddziaływanie grup nacisku na ustawodawców. Szersza i bardziej realna definicja obejmuje różne formy komunikacji i działalności badawczej, stanowiących podstawę, zaopatrujących w informację i wspierających przygotowanie projektów polityki przed tym, jak lobbyści przedstawiają je ustawodawcom i decydentom [Dinan, Wesselius 2010].

Lobbing w UE (w procesach decyzyjnych organów wspólnotowych) jest zjawiskiem nagminnym (faktem społecznym) i powszechnie uznanym [Supernat 2004]. Wpływ grup interesów przez lobbing, choć teoretycznie zgodny z ideałami demokracji, w praktyce

³ Dobra klubowe (grupowe) mają zawsze wartość dla danej grupy aktorów, ale niekoniecznie dla całego społeczeństwa; są dostarczane przez określoną grupę (np. przez organizację zawodową) wyłącznie jej uczestnikom, a ci przystępują do niej dobrowolnie, oczekując prywatnych korzyści netto z członkostwa w grupie (klubie) [Buchanan 1965].

może prowadzić do politycznej korupcji (jak było w przypadku niedawnego skandalu związanego ze sprzedażą przez posłów PE poprawek do nowych przepisów⁴) oraz nierówności reprezentacji.

Jednocześnie lobbying staje się niezbędnym elementem tworzenia dobrego prawa, szczególnie gdy posłowie PE lub biurokraci starają się ocenić wpływ polityki na określone sektory gospodarki. Dostarczanie im informacji oraz ekspertyz przez grupy interesu daje możliwość poszerzenia wiedzy i często umożliwia bardziej świadome kształtowanie polityki.

Przy PE jest 3819 akredytowanych lobbystów (2904 długoterminowo, 915 tymczasowo) powiązanych z 1758 organizacjami interesu (stan z 19 lipca 2011 r.), których nazwiska/nazwy są wymienione na stronie internetowej [www.europarl.europa.eu/parlament].

Pomimo wzrostu lobbyngu w UE w ostatnich dwóch dekadach, Wspólnota podeszła do regulacji działalności lobbyngowej raczej w stylu *laissez-faire*. PE jest jedyną instytucją UE, która wprowadziła system akredytacji i kodeks postępowania dla lobbystów, ale zasady są zbyt niewyraźne, by mogły być właściwie egzekwowane. Przykładowo, nie zostało sprecyzowane, co można zakwalifikować jako prezent. Niejasne jest chociażby, czy finansowanie i organizowanie przez lobbujące firmy publicznego wysłuchania w PE z ich udziałem można uznać za prezent. Jeżeli posłowie są zapraszani przez koncerny tytoniowe do odwiedzenia farm tytoniowych na koszt tychże koncernów, to czy można uznać to za prezent? Posłowie PE i ich asystenci często otrzymują podarki od firm lobbyngowych pod postacią darmowych biletów na mecz piłkarski czy do kina, zaproszeń na kolacje czy przyjęcia oraz w pełni opłaconego uczestnictwa w konferencjach i seminariach [Kluger Rasmussen 2011].

Podobnie z pracownikami KE na co dzień kontaktują się tysiące przedstawicieli różnych grup interesu (np. organizacje pozarządowe, prywatne przedsiębiorstwa, związki zawodowe). W ramach europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości KE w czerwcu 2008 r. uruchomiła rejestr, do którego na zasadzie dobrowolności wpisywały się podmioty pragnące wywierać wpływ na opracowanie i realizację unijnej polityki. Zgodnie z porozumieniem pomiędzy PE i KE (zawartym w listopadzie 2010 r.) dokonano połączenia rejestrów obu instytucji. Wspólny rejestr jest sukcesywnie udostępniany w internecie od czerwca 2011 r. [http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm]. Zarejestrowane organizacje zostały zobowiązane do podania reprezentowanych przez nie podmiotów, swoich celów i zadań oraz obszarów polityki, którymi są szczególnie zainteresowane, a także poproszone o wyszczególnienie źródeł finansowania, by wiadomo było, kto wspiera ich działalność. Na 29 lipca 2011 r. liczba organizacji i osób działających jako podmioty niezależne zarejestrowanych w starym rejestrze KE wynosiła 3505, natomiast w nowym wspólnym rejestrze odpowiednio 632 (w tym 49 z siedzibą w Polsce).

Według raportu firmy doradczej Burson-Marsteller⁵ [2009], w percepcji polityków z krajów UE najbardziej skuteczne w lobbyngu na szczeblu krajowym są organizacje (zwykle przedsiębiorstwa) reprezentujące sektor energetyczny (średnio 88% wskazań), ochronę

⁴ W marcu 2011 r. „The Sunday Times” [*Euro...* 2011] ujawnił, że trzech eurodeputowanych (były wice-premier Rumunii, były minister spraw zagranicznych Słowenii oraz były minister spraw wewnętrznych Austrii) zgodziło się pobrać od dziennikarzy udających lobbystów wynagrodzenie pieniężne (po około 100 tys. euro) za wniesienie poprawek do dyrektywy unijnej w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych. Poprawki znalazły się w oficjalnych dokumentach parlamentarnych w formie, w jakiej zostały napisane przez fikcyjne lobby.

⁵ Raport powstał na podstawie rozmów przeprowadzonych z wykorzystaniem tego samego kwestionariusza z ponad 500 decydentami (posłami do parlamentów narodowych oraz do PE, wysokimi rangą urzędnikami) w krajach UE. W Brukseli rozmawiano z 50, a w Polsce i w każdym z pozostałych wymienionych w raporcie krajów członkowskich – z 30 osobami.

zdrowia i farmację (85%), a także usługi finansowe oraz IT i telekomunikację (po 75% wskazań). Na dalszym miejscu jest transport (69%), rolnictwo (67%), przemysł chemiczny (66%), przemysł elektryczny i elektroniczny (61%), górnictwo i zasoby naturalne (55%), sfera dóbr konsumpcyjnych, żywności i napojów (54%), usługi użyteczności publicznej i publiczne (54%) oraz handel detaliczny (45%). W Polsce, organizacje (zarówno branżowe, jak i pozarządowe – NGO) reprezentujące interesy rolnicze uznano za najbardziej skuteczne w lobbingu krajowym (odpowiednio 93 i 70% wskazań). Na szczęblu instytucji unijnych za najlepsze według respondentów uchodzi lobby działające w kluczowych dziedzinach polityki UE: energetycznej, chemicznej i rolnej. Z wywiadów przeprowadzonych z politykami z całej UE wynika również, że najbardziej efektywny lobbing prowadzą izby handlowe, najmniej efektywny – kancelarie prawne i instytuty badawcze, oraz że znacznie skuteczniejsi są przedstawiciele przemysłu niż organizacje pozarządowe, działające na ogół na rzecz konsumentów.

Podążając śladem metodologicznego indywidualizmu w teorii racjonalnego wyboru, punktem wyjścia w niniejszej analizie lobbingu są rolnicy. Potencjalnie napotkane przez nich problemy ekonomiczne mogą skłonić ich do wchodzenia w kontakty z decydentami politycznymi. Korzystając z metafor „wyjścia” (*exit*) oraz „głosu” (*voice*), zapożyczonymi od Alberta Hirschmana [1995], przy braku możliwości wyjścia (rozstania), rolnicy próbują zabrać silny polityczny głos, czyli wspólne działanie wykorzystać w systemie politycznym jako sposób realizacji ich własnych interesów ekonomicznych. W tym celu tworzą organizacje o zasięgu lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym.

Najstarszą (powstała w 1958 r.) i największą organizacją (federacją branżową) w 2011 r., skupiającą na pełnych prawach 60 stowarzyszeń członkowskich z państw UE⁶, reprezentującą interesy ponad 13 milionów europejskich rolników jest Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych (Comité des organisations professionnelles agricoles – COPA). W 1959 r. spółdzielnie rolnicze z państw Wspólnoty Europejskiej utworzyły organizację reprezentującą ich interesy – Główny Komitet Spółdzielczości Rolniczej (Comité général de la coopération agricole – COGECA). W 2011 r. należało do niego na pełnych prawach 35 organizacji członkowskich z krajów UE⁷. W tabeli 1. przedstawiono szacunkowe koszty bezpośrednich działań lobbingowych prowadzonych przy instytucjach europejskich przez COPA i COGECA oraz przez inne przykładowe organizacje powiązane z rolnictwem.

Poza konfederacjami branżowymi jak COPA i COGECA, szczególną uwagę przyciąga zaangażowanie prywatnych przedsiębiorstw (korporacji międzynarodowych) w rzecznictwo swoich interesów przy instytucjach europejskich [Guéguen 2011, Hanegraaff 2011]. Przykładem są Cargil, Syngenta oraz Archer Daniels Midland Company, które znane są również z aktywnego lobbingu poza Europą.

⁶ W tym 6 organizacji z Polski (Krajowy Związek Rolników, Kólek i Organizacji Rolniczych, Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych, Krajowa Rada Iz Rolniczych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Związek Zawodowy Rolnictwa „Samobrona”, Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”).

⁷ W tym jedna z Polski (Krajowy Związek Rolników, Kólek i Organizacji Rolniczych).

Tabela 1. Wybrane organizacje prowadzące lobbing rolny przy instytucjach UE

Kategoria działalności	Nazwa organizacji	Koszty bezpośrednich działań lobbingowych w danym roku [tys. euro]	Wybrane dziedziny, co do których organizacja wyraziła zainteresowanie
Wewnętrzna grupa interesu oraz grupa prowadząca profesjonalną działalność lobbingową – organizacja zawodowa	COPA	≥ 1000 (2008)	Bezpieczeństwo żywności, budżet, energia, polityka regionalna, rolnictwo, środowisko
	COGECA	≥ 1000 (2008)	Bezpieczeństwo żywności, budżet, energia, polityka regionalna, rolnictwo, środowisko
	FEFAC	250-300 (2010)	Rolnictwo, energia, środowisko, bezpieczeństwo żywności
Organizacje pozarządowe i zespoły ekspertów (<i>think-tanks</i>) – organizacje pozarządowe i zrzeszenia organizacji pozarządowych	ELO asbl	≥ 1000 (2009)	Bezpieczeństwo żywności, budżet, rolnictwo, środowisko
	IFOAM EU Group	50-100 (2008)	Rolnictwo, środowisko
Wewnętrzna grupa interesu oraz grupa prowadząca profesjonalną działalność lobbingową – przedsiębiorstwo	Cargil	550-600 (06/2010-05/2011)	Rolnictwo, energia, środowisko, bezpieczeństwo żywności
	Syngenta	600-650 (2009)	Bezpieczeństwo żywności, energia, rolnictwo
	Archer Daniels Midland Company	100-150 (2010-2011)	Bezpieczeństwo żywności, cła, energia, rolnictwo, środowisko,
Inne organizacje – instytucje akademickie i zrzeszenia instytucji akademickich	IERiGŻ-PIB	< 50 (2009)	Bezpieczeństwo żywności, budżet, polityka regionalna, rolnictwo

Objaśnienia: ELO asbl – European Landowners' Organization Asil (Europejska Organizacja Właścicieli Ziemskich); FEFAC – Fédération Européenne des Fabricants d'Aliments Composés (Europejska Federacja Producentów Pasz); IFOAM EU – International Federation of Organic Agriculture Movements EU Regional Group (Międzynarodowa Federacja Ruchów Rolnictwa Ekologicznego, Grupa Regionalna UE).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Rejestr... 2011].

Przykładowo, Archer Daniels Midland Company, zajmująca się uprawą oraz przetwórstwem soi i kukurydzy, w pierwszym kwartale 2011 r. wydała 370 tys. dolarów na lobbowanie federalnego rządu USA na rzecz paliw odnawialnych (etanolu na bazie kukurydzy) [Associated Press 2011]. Z kolei z inicjatywy Syngenty oraz Europejskiej Organizacji Właścicieli Ziemskich od 2008 r. organizowane są, również w Polsce, coroczne konferencje *Forum dla przyszłości rolnictwa*, które przez znawców polityki uznawane są za sposób wywierania bezpośredniego lobbingu na rzecz reform WPR [CEO 2011].

WYNIKI I DYSKUSJA

Do empirycznej analizy zjawiska pogoni za rentą w polityce rolnej UE posłużył przypadek lobbingu europejskich rolników prowadzonego przez COPA. Ze względu na to, że organizacja ta składa się z krajowych organizacji (grup) interesu, problem „jazdy na gapię” dotyczy bardziej poszczególnych krajów niż indywidualnych rolników. Na tym poziomie występuje mniej selektywnych bodźców niż na poziomie krajowym, ponieważ podstawowym celem COPA jest poszukiwanie renty w polityce (*reprezentowanie zarówno ogólnych, jak i specyficznych interesów rolników w UE* [<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=CopaHistory&lang=en>]), podczas gdy krajowe organizacje rolnicze pełnią wiele innych specyficznych funkcji.

Jednym z warunków członkostwa w COPA jest opłacenie składki członkowskiej (bardziej selektywny). Jej wysokość wyznacza Prezydium dla każdego kraju, w zależności od jego przybliżonej wielkości i ogólnego potencjału rolniczego. Następnie jest ona dzielona na wszystkie organizacje członkowskie z określonego kraju na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy tymi organizacjami. Dla Polski wysokość rocznej składki ustalono na 518,6 tys. euro⁸. Z powodu okresu przejściowego, niepełnych dopłat dla rolników oraz gorszej w stosunku do państw UE-15 sytuacji ekonomicznej, Prezydium COPA zdecydowało o tzw. stopniowaniu składki: w 2006 r. – 60% (311,2 tys. euro), w 2007 r. – 80% (414,9 tys. euro), a od 2008 r. – 100% składki (518,6 tys. euro) [KRIR 2011], co w przeliczeniu na jednego rolnika polskiego wynosi około 0,22 euro rocznie.

Zgodnie z Ustawą z dnia 12 czerwca 2008 r., koszty związane ze składką za przynależność polskich organizacji związkowych w COPA-COGECA oraz z ich działalnością na unijnym forum w latach 2008-2013 ponoszone mają być przez Krajową Radę Izb Rolniczych (KRIR) i dofinansowywane (w przypadku składek do 95% ich wysokości) z budżetu państwa w formie dotacji celowej [*Ustawa ... 2008.139.876*]. Wynika z tego, że w Polsce to głównie podatnicy obciążeni są kosztami reprezentacji interesów zawodowych rolników indywidualnych wobec instytucji UE.

Szacunkowe koszty bezpośrednich działań lobbingowych prowadzonych przez COPA (*European farmers*) przy instytucjach europejskich w 2008 r. wynosiły ponad 1 mln euro (tab. 1.). Niestety, COPA nie ujawniła w rejestrze dokładniejszych danych finansowych, stąd wykorzystano dostępne informacje o opłatach członkowskich z 2005 r.

Pomimo relatywnie niskiego obciążenia kosztami lobbingu prowadzonego przez COPA, przypadającymi na jednego rolnika europejskiego, można oczekiwać „jazdy na gapię” przez poszczególne kraje. Dane w tabeli 2. pokazują, że niektórzy z większych beneficjentów wsparcia w ramach WPR ponoszą koszty lobbingu (opłaty członkowskie w tej organizacji) w rozmiarze nieproporcjonalnym do uzyskiwanych korzyści. Przykładem są trzy duże państwa założycielskie Wspólnot Europejskich, czyli Włochy, Niemcy i Francja, które w 2005 r. otrzymały znacznie wyższy procent całkowitej dotacji w ramach WPR w porównaniu z ich udziałem w składkach do COPA. Można zakładać, że kraje te nie są bardzo zainteresowane zmianą *status quo* we WPR. Z kolei Belgia, Luksemburg, Holandia i Szwecja to kraje, które ponoszą ewidentnie więcej kosztów działalności COPA (w przeliczeniu na użytkownika gospodarstwa rolnego) niż otrzymują korzyści.

⁸ Dla porównania National Farmers Union, związek zawodowy reprezentujący rolników Anglii i Walii, w imieniu swoim i dwóch innych związków z Wielkiej Brytanii wnosi do COPA składkę w wysokości około 400 tys. euro rocznie [*Rejestr... 2011*].

Tabela 2. Płatności uzyskane w ramach WPR oraz opłaty członkowskie na rzecz COPA według krajów UE-25

Kraj	Liczba rolników w 2007* [tys.]	Udział [%] w 2005 r. w przeliczeniu na rolnika w:			
		dopłatach bezpośrednich	rolniczych funduszach strukturalnych	płatnościach ogółem	składkach członkowskich w COPA
Włochy	1663,5	17,53	12,80	16,65	9,03
Niemcy	365,3	7,98	5,12	7,46	3,08
Francja	427,6	8,19	3,78	7,38	2,11
W. Brytania	283,4	7,21	1,36	6,15	4,18
Finlandia	67,2	4,34	11,88	5,72	4,24
Hiszpania	988,1	2,51	1,23	2,27	1,11
Grecja	859,5	1,22	0,48	1,09	0,45
Portugalia	268,6	0,97	1,38	1,04	0,92
Irlandia	128,1	0,45	0,51	0,46	0,18
Polska	2387,2	0,18	0,66	0,27	0,23
Dania	43,7	12,95	2,31	11,04	12,40
Belgia	44,2	9,57	2,69	8,32	11,61
Luksemburg	2,3	6,35	16,16	8,13	14,69
Holandia	72,8	6,63	1,93	5,77	7,32
Szwecja	67,90	5,61	5,61	5,62	7,89
Czechy	36,5	3,58	8,62	4,49	6,79
Austria	161,3	2,28	6,99	3,14	3,51
Słowacja	66,90	0,83	3,82	1,38	2,09
Estonia	21,9	0,53	4,42	1,23	2,58
Słowenia	75,20	0,22	2,24	0,59	0,93
Litwa	229,7	0,27	1,36	0,48	0,56
Łotwa	107,6	0,11	1,76	0,42	0,55
Węgry	618,7	0,38	0,47	0,39	0,41
Malta	11,0	0,01	1,82	0,34	1,56
Cypr	39,7	0,1	0,51	0,17	1,58
Ogółem	9037,9	100,0	100,0	100,0	100,0

Objaśnienia: * liczba użytkowników gospodarstw rolnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [*Farm ... 2011*] oraz [Furtom i in. 2009].

Na podstawie uzyskanych wyników można jedynie przypuszczać istnienie strategicznego działania organizacji krajowych w zakresie dostosowywania swoich wydatków związanych z poszukiwaniem renty politycznej (czyli świadomej „jazdy na gapę”). Czynniki instytucjonalne, a zwłaszcza proces podejmowania decyzji w UE, mogą utrudniać zmianę pierwotnych zasad alokacji środków w ramach WPR pod wpływem działania grup interesu, ze względu na czasową ścieżkę zależności⁹ w tej polityce [Nedergaard 2006]. Poza tym, oprócz lobbingu przez COPA, krajowe związki i organizacje rolnicze prowadzą lobbing przy instytucjach europejskich za pośrednictwem innych europejskich organizacji branżowych, rządów narodowych oraz ich przedstawicieli w Radzie Ministrów UE, jak

⁹ Ścieżka zależności (ewentualnie zależność od ścieżki; ang. *path dependence*) oznacza trwałość instytucji wynikającą w dużym stopniu z występowania zależności od stanów przeszłych.

również bezpośrednio w Brukseli, gdzie mają przedstawicielstwa, stąd koszty członkostwa w COPA nie są jedynymi kosztami działalności lobbingsowej.

WNIOSKI

Wielopasmowość systemu zarządzania publicznego w UE, charakteryzująca się wielostronnymi interakcjami pomiędzy władzami publicznymi a podmiotami ekonomicznymi lub obywatelskimi sprawia, że jest on przedmiotem aktywności różnych grup interesu w zakresie poszukiwania renty politycznej. Lobbying w zakresie WPR jest obiektem szczególnej uwagi, ponieważ prawo wspólnotowe w ogromnej większości przypadków dominuje nad prawami narodowymi. W lobbingu rolniczym przy instytucjach europejskich jednym z podstawowych graczy jest Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych – COPA.

Organizacje reprezentujące interesy rolników w UE są uznawane za skuteczne w lobbowaniu na rzecz wspólnej polityki przynoszącej rolnictwu znaczące korzyści ekonomiczne, jednak wyniki analizy sugerują, że występuje niedoinwestowanie w działalność poszukiwania renty na szczeblu unijnym, przypuszczalnie z powodu „jazdy na gapę” uprawianej przez niektóre kraje. Z perspektywy COPA ograniczenie tego zjawiska byłoby korzystne, głównie przez wpływ na budżet organizacji, a tym samym skuteczność prowadzonych przez nią działań lobbingsowych. Z punktu widzenia racjonalności społecznej (dobrobytu społecznego), większe środki na lobbying oznaczają większe marnotrawienie zasobów ekonomicznych, które mogłyby być produktywnie wykorzystane w gospodarce narodowej.

LITERATURA

- Associated Press 2011: *Archer Daniels Midland spent \$370K lobbying in IQ*, http://www.forbes.com/feeds/ap/2011/06/21/business-food-retailers-amp-wholesalers-us-archer-daniels-midland-lobbying_8528209.html (pobrano 18.07.2011).
- Birnbaum J.H. 1992: *The Lobbyists: How Influence Peddlers Work their Way in Washington, 1992-93*, Times Books, Random House.
- Buchanan J.M. 1965: *An economic theory of clubs*, „Economica”, nr 32(1), s. 1-14.
- Buchanan J.M., Tullock G. 1962: *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Burson-Marsteller 2009: *A Guide to Effective Lobbying in Europe 2009*, http://www.oursocialmedia.com/wp-content/uploads/effective-lobbying_light_07102009.pdf (pobrano 27.07.2011).
- CEO (Corporate Europe Observatory), 2011: „*This is not an industry event*” - *Syngenta's lobbying event on the CAP reform*, <http://www.corporateeurope.org/agribusiness/content/2011/03/not-industry-event> (pobrano 20.07.2011).
- Congleton R.D., Hillman A.L., Konrad K.A. 2008: *40 Years of Research on Rent Seeking* (Volumes I and II), Springer-Verlag, Berlin Heidelberg.
- Dinan W., Wesseliuss E. 2010: *Brussels – a lobbying paradise?*, [w:] *Bursting the Brussels Bubble; the battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, (red.) D. Eade, wyd. ALTER-EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU), Brussels, Belgium, s. 23-32.
- Euro MPs exposed in 'cash-for-laws' scandal*, „The Sunday Times”, 20 March 2011.
- Farm Structure Survey* Eurostat 2011.
- Forbes J.D. 1985: *Institutions and Influence Groups in Canadian Farm and Food Policy*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto, Ontario.
- Furtom H., Sauer J., Skovager Jensen M. 2009: *Free-riding on rent seeking - an empirical analysis*, „Public Choice”, nr 140, s. 479-500.
- Guéguen D. 2011: *Lobbying europejski*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Gulczyński M. 2010: *Politologia. Podręcznik akademicki*, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.

- Hanegraaff M. 2011: *Biased or not so Biased, that is the Question. Explaining interest group mobilization in the European Union*, Paper prepared for 12th Biennial EUSA Conference, Boston Massachusetts, 3-5 marzec 2011.
- Hirschman A. 1995: *Lojalność, krytyka, rozstanie. Reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Warszawa.
- http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm
- <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/lobbyAlphaOrderByOrg.do?letter=C&language=EN>
- Kluger Rasmussen M. 2011: *Lobbying the European Parliament: A necessary evil*, [w:] „Politics and Institutions, CEPS Policy Briefs”, nr 242 (May), s. 1-6.
- KRIR (Krajowa Rada Izb Rolniczych) 2011: *Finansowe warunki członkostwa w COPA*, http://krir.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=74 (pobrano 25.07.2011).
- Krueger A. 1974: *The political economy of the rent-seeking society*, „American Economic Review”, nr 64, 291-303.
- Nedergaard P. 2006: *Market failures and government failures: A theoretical model of the common agricultural policy*, „Public Choice”, nr 127 (3-4), s. 393-413.
- Olson M. 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- Pappi F.U., Henning H.C.A. 1999: *Organization of influence on the EC's common agricultural policy: A network approach*. „European Journal of Political Research”, nr 36, 257-281.
- Posner R. 1975: *The social costs of monopoly and regulation*, „The Journal of Political Economy”, nr 83, 807-827.
- Rejestr służący przejrzystości*, http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm (pobrano 18.07.2011).
- Siudek T., Zawajska A. 2011: *Relationship of Development and Fiscal Indicators with Agricultural Producer Support in the OECD Economies*, Paper prepared for presentation at the EAAE 2011 Congress Change and Uncertainty Challenges for Agriculture, Food and Natural Resources, August 30 to September 2, 2011, ETH Zurich, Zurich, Switzerland, www.ageconsearch.umn.edu/handle/116009.
- Supernat J. 2004: *Lobbying w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, (red.) J. Łukasiewicz, Wyd. TNOiK, Rzeszów, s. 432-439.
- Tullock G. 1967: *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*. „The Western Economic Journal”, nr 5, s. 224-232.
- Tullock G. 1980: *Efficient rent seeking*, [w:] *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, (red.) J.M. Buchanan, R.D. Tollison, G. Tullock, wyd. Texas A&M University Press, College Station, s. 97-112.
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych oraz ustawy o izbach rolniczych, DzU 2008.139.876.

Aldona Zawajska

RENT-SEEKING AND LOBBYING IN THE EU'S COMMON AGRICULTURAL POLICY

Summary

An analysis of free-rider behaviour on the COPA costs related to lobbying on the CAP is made by the comparison of the country's individual shares (per farmer) of funds received from the CAP and contributions (fees) paid to the COPA. Results suggest that some of the larger beneficiaries of the CAP subsidies (Italy, Germany and France) are free-riding on less subsidized countries.

Adres do korespondencji:

Dr Aldona Zawajska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
Ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel. (22) 593 40 36
e-mail: aldona_zawajska@sggw.pl