

Opinie i komentarze

OD WSPÓLNEJ DO KRAJOWEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

RENATA GROCHOWSKA

Historia zatoczyła koło. Wspólna Polityka Rolna (WPR), mająca być przeciwwagą dla zróżnicowanego wsparcia sektorów rolnych w państwach członkowskich, ponownie rozdzieliła się na wiele różnych polityk rolnych. Powstawała wśród konfliktów tworzonych w latach 50. XX w. wspólnot europejskich. Trudności w ustaleniu jednolitych zasad funkcjonowania nowej polityki wynikały głównie ze znacznej różnicy w kosztach wytworzenia produktów rolnych w poszczególnych krajach. Stosowano więc w szerokim zakresie protekcjonizm oraz subsydiowanie produkcji rolnej, by nie dopuścić do spadku dochodów krajowych producentów rolnych. Ludność żyjąca z rolnictwa była bardzo liczna, przykładowo we Francji i Włoszech stanowiła około 25% populacji tamtejszych krajów. Nic dziwnego, że inicjatorami utworzenia WPR były Francja, Włochy i Holandia, kraje typowo rolnicze, obawiające się przemysłowej hegemonii Niemiec. Kraje te dążyły do ekonomicznej ochrony swych sektorów rolnych, stanowiących jedno z podstawowych źródeł dochodu narodowego.

Wprowadzenie ścisłych reguł działania rynków rolnych w ramach jednolitego rynku oraz instrumentarium finansowanego z Europejskiego Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnictwa (powstał w 1962 r.) stworzyło najbardziej centralnie sterowaną politykę Unii Europejskiej (UE). Liczne reformy WPR, podejmowane w celu zażegnania powstałych na skutek funkcjonowania tej polityki kryzysów, a także ewolucję samego procesu integracji europejskiej doprowadziły do erozji obowiązujących zasad. Wspólna Polityka Rolna staje się coraz mniej wspólnotowa, a coraz bardziej krajowa, dostosowywana do potrzeb poszczególnych państw członkowskich.

W imię unijnej zasady subsydiarności

Wraz z wprowadzeniem traktatu lizbońskiego przyznano Unii w dziedzinie rolnictwa kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, co umożliwia większy wpływ tych ostatnich na podejmowane decyzje. Istotną zmianą było uznanie procedury współdecydowania za zwykłą procedurę prawodawczą WPR (dotychczas obowiązywała procedura konsultacji), która wzmocniła rolę Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym.

Przy wprowadzaniu kolejnych zmian w WPR przywoływana jest często zasada subsydiarności, zwana także zasadą pomocniczości, zawarta obecnie w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Warto przypomnieć, że nie działa ona w przypadku kompetencji wyłącznych UE, natomiast w pozostałych dziedzinach „Unia może podjąć działania tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w wystarczający sposób przez państwa członkowskie” (Barcz, Kawecka-Wyrzykowska i Michałowska-Gorywoda, 2016, s. 149). Zasada subsydiarności określa więc poziom interwencji w dziedzinach kompetencji dzielonych między UE a państwami członkowskimi. Dotyczy to działań na szczeblu europejskim, krajowym lub regionalnym. Unia może interweniować tylko wówczas, jeśli jest w stanie działać skuteczniej niż państwa członkowskie na szczeblu krajowym lub lokalnym.

W przypadku WPR interwencja na rynkach rolnych była prowadzona od początku istnienia tej polityki na poziomie unijnym, natomiast implementacja delegowana do państw członkowskich. Dotyczyło to zarówno polityki zewnętrznej (ochrona rynku poprzez cła i kwoty importowe, wsparcie eksportu poprzez subsydia eksportowe), jak i polityki wewnętrznej (ceny interwencyjne produktów rolnych, wsparcie przechowalnictwa i konsumpcji, kontrola podaży – kwoty mleczne i cukrowe) (Grochowska, 2018). Przypisanie odpowiedzialności za politykę rynkową organom unijnym wydaje się logiczną konsekwencją funkcjonowania jednolitego rynku. Korzyści odnosi wówczas cała UE dzięki alokacji zasobów według przewag komparatywnych poszczególnych krajów i pozytywnemu efektowi skali. Natomiast przypisanie tych zadań państwom członkowskim mogłoby prowadzić do zróżnicowania systemów interwencji na rynkach rolnych, a tym samym zakłóceń równych warunków konkurencji dzięki stosowaniu odmiennej wielkości wsparcia.

Początków stosowania zasady subsydiarności w WPR można doszukiwać się wraz z wprowadzeniem II filaru w 1999 r., który finansuje krajowe i regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich. W tym przypadku finansowanie interwencji podzielone jest między UE a państwa członkowskie. Te ostatnie mają możliwość prowadzenia, w ramach obowiązujących regulacji w unijnym rolnictwie, własnej polityki dostosowanej do lokalnych potrzeb i wyboru form interwencji *z menu* zaproponowanego przez Komisję Europejską.

Elastyczność w stosowaniu instrumentarium WPR została znacząco rozszerzona wraz z reformą z 2003 r., kiedy to wprowadzono płatności oddzielone od produkcji. Państwa członkowskie mogły w zróżnicowany sposób dochodzić do pełnego oddzielenia płatności od produkcji, co spowodowało, że nie było w UE

dwóch państw, które miałyby podobne systemy płatności bezpośrednich. Możliwości różnicowania systemów płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi pogłębiła reforma *Health-check* z 2008 r. oraz 2013 r.: WPR stała się nie „wspólna”, lecz *à la carte*.

Krajowe plany strategiczne WPR

Obecnie Komisja Europejska idzie dalej w stosowaniu zasady subsydiarności w WPR i zaleca państwom członkowskim przygotowanie na lata 2021-2027 planów strategicznych, dostosowanych do specyficznych potrzeb ich sektorów rolnych (Wąs, Malak-Rawlikowska i Majewski, 2018). Proponuje nowy model (*new delivery model*), który ma być oparty na politycznych ramach interwencji na poziomie unijnym, natomiast ich realizacja będzie przebiegać na poziomie państw członkowskich. W modelu wymieniono 9 specyficznych celów wywodzących się z trzech filarów rozwoju zrównoważonego. Stanowią one podstawę, na bazie której zaproponowano wskaźniki rezultatu i szeroko zdefiniowane interwencje, tj. ogólny opis instrumentów służących realizacji postawionych celów. Państwa członkowskie mają zidentyfikować i określić swe własne potrzeby dla interwencji, a następnie zgodnie z celami unijnymi wyselekcjonować, ocenić i przygotować instrumenty wybrane z podanego zestawu. Komisja Europejska zatwierdzi przedstawione przez państwa członkowskie plany i będzie monitorować ich wyniki w zgodzie z ustalonymi celami i wskaźnikami.

Proponowane rozwiązania wydają się słuszne, bowiem są kolejną próbą formułowania polityki rolnej zgodnie z kompleksową logiką interwencji. Działania te zmuszają do tworzenia polityki identyfikującej faktyczne potrzeby interwencji, sformułowania celów i wskaźników (na wszystkich poziomach oceny) oraz wyboru najlepszych dostępnych sposobów, które mogą skutecznie przyczynić się do osiągnięcia wyznaczonych celów. W przypadku, gdy wyniki okażą się niewystarczające, istnieje możliwość modyfikacji przypisanych środków. Logika ta nie budzi wątpliwości, biorąc pod uwagę nowoczesne zasady zarządzania politykami publicznymi, propagujące tworzenie polityki opartej na wynikach (*evidence based policy*). Wątpliwości mogą jedynie dotyczyć implementacji tych założeń w rzeczywistości, tj. czy działania te faktycznie przyniosą większą skuteczność realizacji polityki rolnej w UE. Istnieją obawy, wynikające chociażby z doświadczeń związanych z realizacją zazielenienia (*greening*) w poprzedniej reformie WPR, że nowy model jest kolejnym pretekstem do zachowania redystrybucyjnego charakteru tej polityki, z mało realnymi do wykonania zmianami w funkcjonowaniu i efektami.

Nowy model realizacji WPR po 2020 r. opiera się bowiem na obowiązującym obecnie modelu programowania rozwoju obszarów wiejskich (PROW), zakładając te same sposoby zarządzania, zawiera więc wszystkie wady tego systemu. Badania przeprowadzone przez Erjaveca i in. (2018) wskazują na ograniczone zachęty dla państw członkowskich do podejmowania wysiłków na rzecz tworzenia skuteczniejszych polityk oraz podkreślają „lukę w odpowiedzialności”, a także „systemową słabość logiki interwencji” w nowym modelu WPR. Według wspomnianych badaczy proponowane rozwiązania spowodują, że państwom członkowskim będzie zbyt łatwo sporządzić takie plany strategiczne, których głównym celem stanie

się minimalizacja problemów związanych z absorpcją i dystrybucją środków. Dodatkowe obciążenia administracyjne przyczyniają się do obniżenia standardów lub „wyścigu do dna”.

Tworzenie planów strategicznych WPR zakłada dużo większą subsydiarność dla państw członkowskich w zakresie sposobów osiągania wspólnych celów unijnych niż dotychczas. Zwiększona elastyczność może prowadzić do wyższych zwrotów z wykorzystanych publicznych pieniędzy ze względu na lepsze ich ukierunkowanie, ale może mieć także odwrotny skutek, gdy państwa członkowskie nie są zdolne lub nie są zainteresowane szukaniem jak najlepszych wyników dla swej interwencji. Uwaga ta znajduje potwierdzenie w sposobie, w jaki wiele państw członkowskich wdrożyło obecną WPR. Państwa skorzystały z dostępnej elastyczności kształtowania systemu wsparcia rolników, na które zezwalają obowiązujące przepisy, aby maksymalnie obniżyć zobowiązania dotyczące aspektów środowiskowych (García Azcárate i Folkesson, 2020). Takie podejście nie zmieni się wraz z przeniesieniem planowania strategicznego na poziom krajowy. Komisja Europejska prawdopodobnie dostrzega to zagrożenie, wprowadzając wymóg minimalnego obowiązkowego poziomu środków przeznaczonych na ochronę środowiska i nową zieloną architekturę (ekoprogramy).

Znaczące zróżnicowanie implementacji nowego modelu WPR w państwach członkowskich może jeszcze pogłębić podział na wschód (południe) / zachód (północ), gdzie problemy dotyczące rolnictwa i sposoby ich rozwiązywania są zupełnie inne. Wynika to z uwarunkowań historycznych oraz społeczno-ekonomicznych w różnych częściach UE. Jak dotąd, rozwiązania mające na celu zrekompensowanie opóźnionego rozwoju gospodarczego w rolnictwie państw wschodnich (południowych) w porównaniu z zachodnimi (północnymi) przyniosły jedynie częściowy sukces. Potrzeby rozwojowe są bardzo zróżnicowane, a realizacja WPR była dotychczas zbyt wymagająca pod względem administracyjnym i finansowym, aby przynieść korzyści większości ludności wiejskiej, z wyjątkiem elit wiejskich, które są w stanie pozyskać znaczące środki unijne (Matthews, 2018).

Kilka refleksji na zakończenie

Zastosowanie zasady subsydiarności w WPR, biorąc pod uwagę zróżnicowanie sektorów rolnych w UE oraz odmienne preferencje państw członkowskich, nie powinno być kwestionowane. Umożliwia bowiem dostosowanie polityki rolnej do specyfiki rolnictwa w danym kraju. Warunkiem powinno być jednak, by skuteczność stosowanych instrumentów była wyższa, kiedy odpowiadają za ich realizację państwa członkowskie, a nie UE. Tak jest w przypadku środowiska, ponieważ przeciwdziałanie zmianom klimatu czy ochrona bioróżnorodności wymaga unijnego poziomu zarządzania i finansowania, podczas gdy lokalne zanieczyszczenia gleby, wody i powietrza będą lepiej zarządzane przez państwa członkowskie i regiony. W przyszłej WPR należy więc doprecyzować, które instrumenty WPR powinny zachować unijny poziom, a które mogą być realizowane na poziomie państw członkowskich.

Zdefiniowanie wspólnych dla wszystkich państw zasad realizowanych na poziomie unijnym i krajowym może hamować elastyczność planów strategicznych, lecz

będzie przeciwdziałać renacjonalizacji polityki rolnej. Renacjonalizacja WPR budzi nadal liczne obawy. Większa subsydiarność dla państw członkowskich przy opracowywaniu własnej polityki rolnej może prowadzić do znaczących różnic w stosowanym instrumentarium WPR, doprowadzając do fragmentacji jednolitego rynku oraz zakłóceń równych szans rolników w różnych państwach członkowskich.

Według niektórych badaczy (np. Erjavec i in., 2018) obawy te są znacznie przesadzone i zgłaszają je zazwyczaj te grupy rolników, które są zwykle największymi zwolennikami najbardziej zakłócającego handel instrumentu WPR, jakim są płatności związane z produkcją. Niewątpliwie, unijna polityka rolna nie była jednolita od co najmniej dziesięciu lat, charakteryzując się dużymi różnicami w poziomach płatności bezpośrednich na hektar i różnymi modelami płatności, a jednak jednolity rynek przetrwał. Co ważniejsze, warunki pozwalające na prowadzenie gospodarstwa rolnego w państwach członkowskich w zakresie regulacji i polityki podatkowej są jeszcze bardziej zróżnicowane.

Niemniej nie można całkowicie odrzucać obaw związanych z zakłóceniem równych szans na jednolitym rynku. Jest on jednym z największych osiągnięć Unii Europejskiej i w interesie integracji europejskiej jest jego dalsze utrzymanie. Wprawdzie Komisja Europejska zamierza wykorzystać swe uprawnienia do zatwierdzania poszczególnych planów strategicznych „w celu zapewnienia spójności i ochrony jednolitego rynku”. Warto jednak jasno określić, w jaki sposób można uniknąć potencjalnej sprzeczności między przyznaniem państwu członkowskiemu praw do projektowania krajowych polityk rolnych przy jednoczesnej minimalizacji różnych systemów regulacyjnych i systemów wsparcia na poziomie unijnym.

Szczególne obawy dotyczące równych warunków konkurencji w unijnym sektorze rolnym nie są dzisiaj bezpodstawne, biorąc pod uwagę znaczące poluzowanie zasad pomocy krajowej ze względu na przeciwdziałanie skutkom pandemii wirusa Covid-19. Liczne pakiety pomocowe dla całych gospodarek w poszczególnych państwach członkowskich oraz zniesienie do odwołania limitów deficytu budżetowego ustalonego dla strefy euro w traktacie z Maastricht nie będą obojętne dla funkcjonowania krajowych sektorów rolnych w przyszłości. Przykładowo prognozuje się, że we Francji dług publiczny przekroczy 110% PKB wobec limitu 60%, jaki zapisano w traktacie, Hiszpania osiągnie pod koniec roku 115% PKB długu, natomiast Włochy 160% PKB długu (Maastricht..., 2020). Jest to więc kolejna polityka unijna, która pada ofiarą pandemii Covid-19. Dlatego pytanie „dokąd zmierza integracja unijna” staje się jeszcze bardziej aktualne.

Literatura

- Barcz, J., Kawecka-Wyrzykowska, E., Michałowska-Gorywoda, K. (2016). *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Erjavec, E., Lovec, M., Juvancic, L., Sumrada, T., Rac, I., Jongeneel, R.A., Silvis, H., Poppe, K., García Azcárate, T. (2018). Research for AGRI Committee – The CAP Strategic Plans Beyond 2020: Assessing the Architecture and Governance Issues in Order to Achieve the EU-Wide Objectives. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Pobrane z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)629174](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)629174).
- García Azcárate, T., Folkesson, C. (2020). The New Delivery Model of the CAP: Some Relevant Issues. *Economía Agraria y Recursos Naturales – Agricultural and Resource Economics*, 20(1), s. 147-165.
- Grochowska, R. (2018). Wspólna Polityka Rolna à la carte – Dualizm zasady subsydiarności. Konsekwencje na przyszłość. W: T. Czapiewski, M. Smoląg (red.), *Studia europejskie w Polsce*, cz. 1 (s. 75-88). Szczecin: Wydawnictwo Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego i Volumina.pl.
- Maastricht: nowa ofiara Covid-19 (2020). *Rzeczpospolita*, 02.10.2020 r.
- Matthews, A. (2018). *Evaluating the Legislative Basis for the New CAP Strategic Plans*. CAP Reform Blog, October 11. Pobrane z: <http://capreform.eu/evaluating-the-legislative-basis-for-the-new-cap-strategic-plans/>.
- Wąs, A., Malak-Rawlikowska, A., Majewski, E. (2018). The New Delivery Model of the Common Agricultural Policy After 2020 – Challenges for Poland. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics*, nr 4(357), s. 33-59.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 15.03.2021.

