

**Bogdan Piątkowski**  
**Katedra Ekonomii Ekologicznej**  
**Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu**

## **UWARUNKOWANIA ZMIAN WE WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ**

### **1. Wstęp**

W niniejszym opracowaniu zostały opisane uwarunkowania zmian we Wspólnej Polityce Rolnej prowadzonej przez Unię Europejską (Polska stanie się członkiem UE 1 maja 2004). Uwarunkowania zmian w tradycyjny sposób można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne, jednakże wydaje się, że lepiej jest je w tym wypadku klasyfikować na uwarunkowania polityczne oraz ekonomiczne. Oczywiście część z nich należałoby określić jako mieszane, czyli ekonomiczno-polityczne.

Należy zwrócić uwagę, że część uwarunkowań zmian miała już swój znaczący wpływ na reformy poczynione we Wspólnej Polityce Rolnej, część była brana pod uwagę, ale często nie przyniosła takich zmian, jakie były początkowo zamierzeniem reformatorów (część reform WPR została zablokowana lub też zmniejszono ich zakres), natomiast część nie została jeszcze wykorzystana jako przyczynek do zmian we Wspólnej Polityce Rolnej. Pokazana zostanie tutaj również słabość instytucji unijnych (ich „swoista bezwładność”) oraz nadużycia, do jakich może doprowadzić obecny sposób ich działania.

Artykuł ma na celu ukazanie bardzo skomplikowanej i złożonej sytuacji (pod względem ekonomicznym, a szczególnie politycznym), w której znajduje się obecnie rolnictwo w Unii Europejskiej oraz trudności wypracowania konsensusu krajów członkowskich, który miałby doprowadzić do znaczących reform WPR.

### **2. Społeczne cele rolnictwa, a cele Wspólnej Polityki Rolnej**

Rolnictwo jest to „dziedzina gospodarki, wytwórczość materialna, której głównym celem jest dostarczenie człowiekowi żywności do bezpośredniej konsumpcji lub po przetworzeniu w zakładach przemysłu spożywczego, ponadto wyprodukowanie surowców dla innych działów gospodarki”<sup>1</sup>.

Głównym celem rolnictwa jest zatem dostarczenie człowiekowi żywności do bezpośredniej konsumpcji. Czy jest to cel jedyny?

Szybki rozwój nauk medycznych doprowadził do określenia wpływu (czy to pozytywnego, czy też negatywnego) różnych produktów rolnych oraz przygotowywanych z nich potraw na zdrowie człowieka. W związku z tym jednym z celów pobocznych produkcji rolnej powinno być dostarczanie konsumentowi żywności dla niego nieszkodliwej. Ma to tym większe znaczenie, że niektóre środki i metody stosowane w rolnictwie w UE (tak jak na przykład mączka mięsno-kostna w przypadku choroby szalonych krów, rakotwórcze dioksyny w drobiu czy hormony wspomagające wzrost świń) okazały się dla ludzi szkodliwe.

Prowadzenie intensywnej produkcji rolnej ma także szkodliwy wpływ na środowisko naturalne. Należy zatem zadbać o to, by działalność w sferze rolnictwa była „czysta ekologicznie” – kolejny poboczny cel rolnictwa.

Biorąc pod uwagę znaczenie otoczenia ekonomiczno-politycznego, w którym

---

<sup>1</sup> Encyklopedia Powszechna PWN, tom III/IV, PWN, Warszawa 1987, s. 17.

prowadzona jest produkcja rolna, można wyróżnić pięć głównych celów rolnictwa:

- a. Dostarczenie człowiekowi żywności do bezpośredniej konsumpcji.
- b. Zapewnienie by dostarczona żywność była nieszkodliwa dla zdrowia człowieka.
- c. Zapewnienie by działalność rolnicza miała jak najmniejszy negatywny wpływ na środowisko naturalne.
- d. Zachowanie tradycyjnych wartości wiejskiej kultury na terenach wiejskich.
- e. Wypełnienie celów ekonomiczno-politycznych.

Dążenie do równoległego zapewnienia tych pięciu głównych celów powinno być podstawą dla prowadzonej polityki rolnej. Należy zwrócić szczególną uwagę na cztery pierwsze cele, ponieważ wydaje się, że od lat 70-tych, aż do początku 90-tych następowała autonomizacja celu piątego. Jednakże w ostatnim dziesięcioleciu WPR jest prowadzona z większą uwagą, co zostanie jeszcze podkreślone w dalszej części artykułu.

Praktyczne obserwacje wykazują, że cel określony w punkcie e może być osiągnięty i w przypadku znacznego interwencjonizmu w polityce rolnej, jak to jest bez wątpienia w Unii Europejskiej, jak i w przypadku prowadzenia liberalnej polityki rolnej („Tak, z pewnością będą naciski w kierunku liberalizacji. Ciekawy przykład, który co jakiś czas jest wymieniany w różnych tekstach, to przypadek Nowej Zelandii. Coraz częściej spotyka się odwołania do tego kraju. Nowozelandczycy dokonali drastycznej reformy swojej polityki rolnej w 1985 i 1986 roku. Pozbyli się wtedy praktycznie wszystkich systemów wspierających. Coraz częściej podaje się ich za przykład dla innych państw, nie tylko z Europy, ale także dla Stanów Zjednoczonych. Udało się im udowodnić, że liberalizacja polityki rolnej nie musi oznaczać, że rolnicy będą zarabiać mniej. Wydaje się, że rolnicy Nowej Zelandii stoją dość dobrze finansowo. Na obszarach rolniczych znacznie spadło zanieczyszczenie środowiska, a pomiędzy gospodarstwami istnieje silna konkurencja.”<sup>2</sup>).

Po nakreśleniu wiązki celów, które powinny przyświecać politykom zajmującym się rolnictwem, zostaną one porównane do celu Wspólnej Polityki Rolnej.

Wspólna Polityka Rolna została utworzona w 1957 roku. Zgodnie z art. 39 Traktatu Rzymskiego z 1957 r.:

„Celem wspólnej polityki rolnej jest:

- a. Podniesienie wydajności produkcji rolnej i jej racjonalny rozwój poprzez promocję postępu technicznego oraz pełne wykorzystanie środków produkcji i siły roboczej.
- b. Zapewnienie odpowiednich dochodów i poziomu życia społeczności wiejskiej.
- c. Zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw żywności.
- d. Zapewnienie rozsądnych cen przy dostawach dla konsumentów.
- e. Stabilizacja rynku produktów rolnych.”

Już w tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że sformułowanie celu WPR może budzić wątpliwości. Cel b mówi o „godnym poziomie życia społeczności wiejskiej”, natomiast cel d o zapewnieniu rozsądnych cen przy dostawach dla konsumentów. Ponieważ zachodzi prosta zależność: im wyższe ceny żywności tym wyższy poziom życia rolników, natomiast tym mniejsze zadowolenie konsumentów (średnie ceny żywności w UE są o 40-50% wyższe od cen światowych), to spełnienie obu stoi niejako w sprzeczności. Podobna sytuacja jest z celami a i e: „podniesienie wydajności produkcji rolnej” oznacza, że na rynku może pojawić się (i niejednokrotnie pojawiała się) nadmierna podaż produktów rolnych. A nadwyżka jest oczywiście oznaką

---

<sup>2</sup> Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich, pod redakcją M. Brzoški, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 36-37.

niestabilnego rynku, czyli prowadzi do niespełnienia celu dotyczącego „stabilizacji rynków rolnych”.

Porównując cele WPR z postulowanymi celami rolnictwa można stwierdzić, że:

- a. Żaden z celów WPR nie koncentruje się braku szkodliwości żywności dla człowieka oraz środowiska naturalnego. W dalszej części artykułu zostanie pokazane, że te dwa cele zostały dużo później (w latach 90-tych) włączone do obszaru zainteresowań WPR.
- b. Nadal można zarzucić politykom UE brak spójności w określeniu celów ekonomiczno-politycznych, nieprzestrzeganie wyznaczonych w kolejnych okresach budżetowych WPR celów, brak wiarygodności oraz konsekwencji w prowadzeniu WPR.

### **3. Polityczne uwarunkowania zmian we Wspólnej Polityce Rolnej**

Na początku należy zwrócić uwagę na trzy podstawowe zasady działania WPR, które zostały przyjęte w Traktacie Rzymskim w 1957 roku:

- a. Utworzenie wspólnego rynku dla produktów rolnych.
- b. Uprzywilejowanie towarów wyprodukowanych we Wspólnocie.
- c. Zasada solidarności finansowej.

Pierwsza z zasad pozwoliła krajom Wspólnoty prowadzić nieograniczony handel produktami rolnymi oraz czynnikami produkcji na rynku wewnętrznym, a także umożliwiła migrację rolników wewnątrz krajów sygnatariuszy. Wprowadzenie w życie drugiej z zasad doprowadziło z czasem do nadmiernego protekcjonizmu. Ostatnia z zasad oznacza, że koszty prowadzenia WPR są finansowane z budżetu Wspólnoty. Implikuje to sytuację, że kraje rozwinięte gospodarczo (o wysokim wskaźniku PKB per capita) finansują rolnictwo w krajach o niższym PKB per capita. W związku z nieodpowiednim zorganizowaniem instytucji Wspólnoty prowadzi to do nadużyć politycznych, co zostanie jeszcze poruszone w dalszej części artykułu.

Już w 1968 roku Komisja Europejska została zmuszona do opracowania planu reformy WPR, który przeszedł do historii jako Plan Mansholta (w 1968 roku polityk ten piastował urząd wiceprezydenta komisji). Wprowadzenie w życie tego planu mogło jeszcze doprowadzić do powstrzymania „rozpędzającego się powoli pociągu” interwencjonizmu w WPR. Mansholt miał dwa główne postulaty<sup>3</sup>:

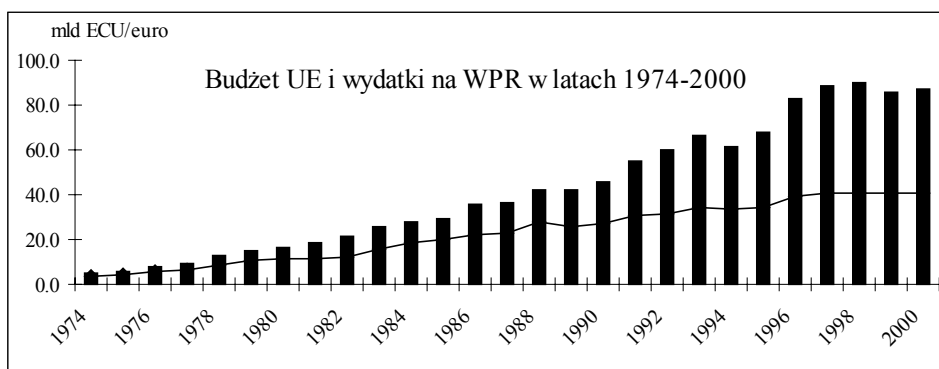
- a. Reforma struktury agrarnej oraz redukcja liczby ludzi zaangażowanych w produkcji rolnej. Miała to być odpowiedź na główny problem rolnictwa, czyli niskie ceny i dochody, co w rzeczywistości było skutkiem zbyt dużej liczby gospodarstw oraz ich wadliwej struktury (rozdrobnione gospodarstwa były mało wydajne). Mansholt proponował wprowadzenie systemu wcześniejszych emerytur dla starszych rolników oraz utworzenie miejsc pracy poza rolnictwem dla młodszych rolników. Proponowano rozwój szkolnictwa, by dzieci rolników mogły otrzymać odpowiednie wykształcenie oraz zdobyć zawód. Wszystkie te działania miały stworzyć podstawy do scalania gospodarstw (do powiększenia ich powierzchni), co w konsekwencji miało prowadzić do wzrostu ich wydajności.
- b. Zwiększenie stabilizacji rynku. Po przeprowadzeniu reform opisanych w punkcie a mogłoby dojść do nadprodukcji. By usprawnić przepływ informacji rynkowej o przewidywanym popycie oraz nadmiernej podaży postulowano utworzenie handlu hurtowego, rynków hurtowych oraz giełd towarowych. W przypadku gdyby podaż produktów rolnych kształtowała się poniżej punktu równowagi rynkowej proponowano

---

<sup>3</sup> Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich, pod redakcją M. Brzóska, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 20-21.

zastosowanie polityki ostrożnego finansowego wspierania gospodarstw.

W 1968 roku, kiedy Mansholt odszedł z Komisji Europejskiej Wspólnota coraz bardziej zwiększała budżet funduszu EAGGF – patrz wykres 1. Silna tendencja wzrostowa została powstrzymana dopiero w roku 1999, na poziomie aż 40,4 mld euro (47% udziału w budżecie UE). Jak widać na wykresie 1 prawie przez cały okres 1974-2000 fundusz EAGGF przekraczał poziom 50% środków w budżecie UE. Czyżby dobrobyt i funkcjonowanie UE było oparte na rolnictwie?



Wykres 1. Budżet UE i wydatki na WPR w latach 1974-2000

Źródło: Barclay Ch., *British farming and reform of the CAP*, ..., s. 13.

W latach 70-tych i 80-tych kraje Wspólnoty uzyskały samowystarczalność netto pod względem dostaw żywności, a struktura agrarna (dochody rolników) znacznie się poprawiła. Jednakże koszt tych sukcesów był ogromny: nadmierny wzrost wydatków na WPR (również subwencji eksportowych), nadprodukcja żywności, znaczny wzrost cen produktów rolnych dla konsumentów oraz degradacja środowiska związana z intensyfikacją produkcji rolnej (wysokie zużycie nawozów sztucznych oraz koncentracja produkcji zwierzęcej). Sprawdziły się zatem przewidywania komisarza Mansholta.

Poza tym pod koniec lat 80-tych na rozpoczynającej się Rundzie Urugwajskiej GATT duża część krajów naciskała na liberalizację handlu produktami rolnymi. W 1992 r. uzgodniono, że progi i instrumenty pozataryfowe zostaną zamienione na taryfy, a w 1995 r. zdecydowano o redukcji cel – w ciągu 6 lat miały być one obniżone o 36%. Bezpośrednia pomoc finansowa związana z wysokością produkcji została dozwolona w ramach tzw. „zielonej polityki” (*green box policies*). Był to jeden z powodów, który zdecydował o przejściu na dopłaty bezpośrednie w UE (bezpośrednia pomoc finansowa). Wynikiem tej rundy negocjacji (1995 r.) była także redukcja subsydiów eksportowych o 36% oraz obniżenie wolumenu towarów, których eksport mógł być subsydiowany o 21%.

W związku z opisanymi powyżej problemami Komisja Europejska opracowała w 1992 r. pakiet zmian znany jako pakiet McSharry’ego. Jego najważniejsze elementy to:

- Wprowadzenie projektu odłogowania ziemi. Program ten skierowany był i jest do średnich i dużych gospodarstw. By wyrównać rolnikom straty spowodowane obniżką cen oraz wyłączeniem części ziemi z uprawy wprowadzono specjalne opłaty kompensacyjne.
- Wprowadzenie programu zalesiania części gruntów (początki polityki dotyczącej ochrony środowiska naturalnego).
- Wprowadzenie programu wcześniejszych emerytur w rolnictwie.
- Zwiększenie nakładów na trwałe rozwój obszarów wiejskich – wsparcie Wspólnoty

skierowano na rozwój agroturystyki oraz tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem.

Propozycje pakietu McSharry'ego były w dużym stopniu zbieżne z planem Mansholta, czyli wdrożenie ich mogło pomóc w ograniczeniu kosztów WPR. Niestety, pakiet McSharry'ego nie został w pełni wprowadzony w życie, a projekt odłogowania ziemi okazał się korupcyjny.

W 2000 roku została rozpoczęta nowa runda negocjacji pomiędzy krajami WTO. Jako główni „protekcjoniści” zaczęli negocjacje: państwa UE, Norwegia, Szwajcaria, Japonia i Południowa Korea, jako zwolennicy wolnego handlu kraje Cairns Group oraz Nowa Zelandia. W związku z uniezależnieniem własnego rolnictwa od części instrumentów wspomagających USA utrzymywała presję na obniżenie taryf oraz liberalizowanie handlu produktami rolnymi. Zwiększone zostały naciski na UE by liberalizowała handel własnymi produktami rolnymi.

Nieudana reforma (pakiet McSharry'ego) oraz prowadzone negocjacje z krajami WTO skłoniły Komisję Europejską do opracowania Agendy 2000, która została zaprezentowana na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 roku. W latach 2000-2006 generalne zasady Wspólnej Polityki Rolnej mają zostać utrzymane. Proponowane zmiany we WPR powinny zmierzać w kierunku zapewnienia rolnictwu jego wielofunkcyjnego charakteru, rozwoju uwzględniającego ochronę środowiska naturalnego, przy jednoczesnym respektowaniu oczekiwań konsumentów w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz warunków hodowli i uboju zwierząt.

Rada UE i Komisja zostały zobowiązane do prowadzenia WPR w latach 2000-2006 w taki sposób, aby całkowite koszty jej realizacji, z wyłączeniem rozwoju struktur agrarnych i weterynarii nie przekroczyły 40,5 mld euro rocznie. Takie postanowienie w bardzo krótkim czasie zostało zmodyfikowane – patrz tabela 2.

Proces rozszerzenia Unii spowodował, że w Agendzie 2000 przewidziano zwiększenie pomocy finansowej dla krajów ubiegających się o członkostwo. W latach 2000-2006 w ramach programu SAPARD (z ang. Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) Komisja Europejska przekaze 10 krajom Europy Środkowej i Wschodniej pomoc w wysokości 520 mln euro rocznie, z czego Polsce przypadnie ponad 168 mln euro rocznie. Z funduszy tych będą wspomagane działania mające na celu zmianę struktury agrarnej, usprawnienie obrotu towarami rolnymi oraz kontrolę jakości żywności.

W połowie 2002 roku opublikowano dokument, który oceniał skutki dla WPR pakietu zmian Agenda 2000. Holandia, Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania prezentują stanowisko, że wymaga ona radykalnych zmian, w tym przede wszystkim rezygnacji z systemu płatności bezpośrednich. Powinny być one podjęte jeszcze przed rozszerzeniem UE o nowych członków, które w 2002 roku kończyły negocjacje w sprawie członkostwa. Przyczyną takiego stanowiska jest bez wątpienia obawa, że po rozszerzeniu UE przeprowadzenie radykalnej reformy będzie jeszcze trudniejsze niż obecnie, ponieważ nowi członkowie będą dążyli do utrzymania protekcyjno-interwencyjnego charakteru WPR. Koalicja państw „rolniczych”, której przewodzi Francja, będzie wówczas znacznie silniejsza niż obecnie.

Jedną z istotniejszych propozycji Komisji jest ograniczenie w ciągu siedmiu lat płatności bezpośrednich o 20% i przeznaczenie uzyskanych środków na rozwój obszarów wiejskich. W ten sposób dąży się do przekształcenia WPR w politykę rozwoju obszarów wiejskich przy pomocy „drobnych kroczków”. Czy jest to jednak możliwe z prognozowaną strukturą wydatków, taką jak w tabeli 1?

Kolejną istotną propozycją jest uzależnienie wypłacania płatności bezpośrednich

od przestrzegania przez gospodarstwa przepisów z zakresu ochrony środowiska, bezpiecznej żywności, właściwej konserwacji gruntów odłogowanych oraz warunków chowu zwierząt (dobrostanu). Sposób działania w tych dziedzinach ma być kontrolowany przez wyspecjalizowane instytucje, przeprowadzające audyt rolny. Ma on być obowiązkowy we wszystkich gospodarstwach otrzymujących płatności bezpośrednie w wysokości co najmniej 5 tys. euro rocznie (koszty audytu będą pokrywane z budżetu UE!).<sup>4</sup> W ten sposób jeszcze bardziej poszerzy się grupa beneficjentów WPR, czyli jeszcze trudniej będzie przeprowadzić jakieś poważniejsze reformy polityki rolnej UE.

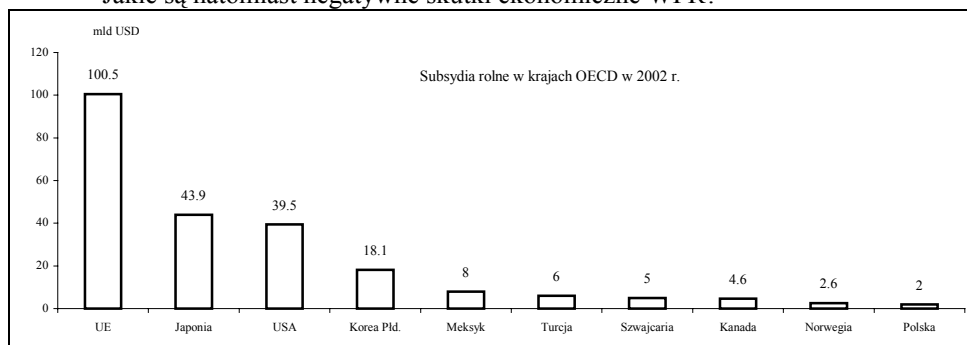
12 sierpnia 2003 roku UE oraz USA w ramach prowadzonych negocjacji WTO uzgodniły, w jaki sposób ma być liberalizowany handel towarami rolnymi na świecie<sup>5</sup> (zatrważająco wysoki poziom subsydiów rolnych na świecie jest ukazany na wykresie 2). Porozumienie nakłada m.in. obowiązek zniesienia ceł na część towarów rolnych wobec krajów rozwijających się (utrzymujących się z produkcji rolnej). Pozostałe cła mają być stopniowo obniżane. Zlikwidowane mają być również subsydia eksportowe do części towarów rolnych (szczegółowe ustalenia, jakie to towary zostaną uzgodnione w ramach negocjacji WTO).

Jeżeli porozumienie zyska akceptację krajów członkowskich WTO (co jest wątpliwe), to będzie podstawą do przygotowania planu obniżki barier w handlu żywnością podczas konferencji ministerialnej WTO w meksykańskim Cancun pod koniec września 2003 roku.

#### 4. Ekonomiczne uwarunkowania zmian we Wspólnej Polityce Rolnej

Rolnictwo ma mały udział w PKB członków UE (maksymalnie do 10%) oraz w zatrudnieniu (zazwyczaj nie przekracza 5%). Oba te wskaźniki się zmniejszają. Wykres 3 pokazuje liczbę zatrudnionych w rolnictwie w latach 1990 i 1997 w poszczególnych krajach. Jak widać liczba zatrudnionych przy produkcji rolnej w całej UE nie przekracza 8,5 mln osób, natomiast w ciągu 7 lat (1990-1997) zmniejszyła się o 1,5 mln osób, czyli aż o 15%. Należy stwierdzić, że liczba zatrudnionych, udział w PKB oraz wydajność w rolnictwie w krajach UE kształtuje się na „prawidłowym” poziomie.

Jakie są natomiast negatywne skutki ekonomiczne WPR?

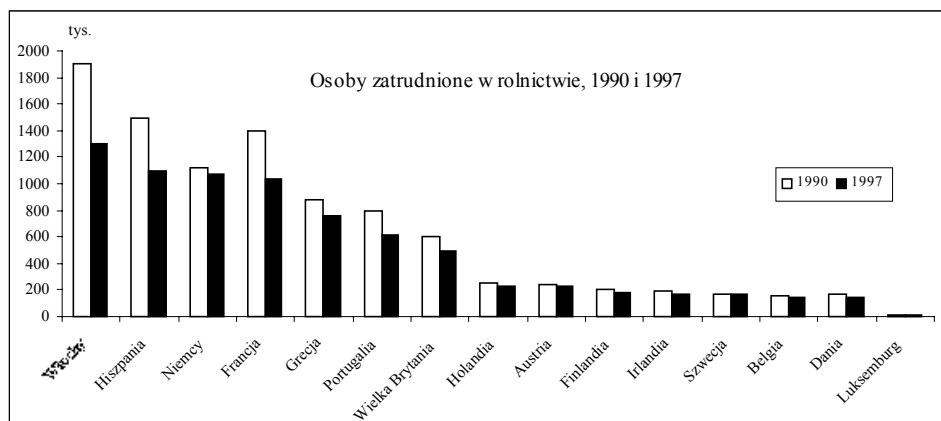


Wykres 2. Subsydia rolne w krajach OECD w 2002 roku

Źródło: OECD

<sup>4</sup> Na podstawie COM (2002) 394 oraz Memo/02/163, Bruxelles, le 10 juillet 2002.

<sup>5</sup> Gazeta Wyborcza, 14 sierpnia 2003, s. 20.



Wykres 3. Osoby zatrudnione w rolnictwie, 1990 i 1997

Źródło: Barclay Ch., *British farming and reform of the CAP*, ..., s. 36.

W celu finansowania WPR w budżecie Wspólnoty od 1962 r. jest wydzielony Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (z fran. FEOGA, z ang. EAGGF), który składa się z dwóch sekcji. Większa (ok. 90% środków funduszu) to Sekcja Gwarancji, która służy do utrzymania podstawowych cen produktów rolnych na poziomie zapewniającym rolnikom stały, odpowiednio wysoki dochód (interwencja na rynku – zapewnienie cen gwarantowanych, na opłaty interwencyjne, na koszty magazynowania nadwyżek – 60% oraz dopłaty eksportowe – 40%). Mniejsza to Sekcja Orientacji, z której są przeznaczane fundusze na modernizację i rozwój rolnictwa – doradztwo oraz przedsięwzięcia strukturalne (z ang. rural development).

Prognozowane wydatki na najbliższe 6 lat w każdej z sekcji przedstawia tabela 1. Taka struktura wydatków oznacza, że wciąż nacisk nie będzie położony na zmiany strukturalne (Sekcja Orientacji), co nie gwarantuje stabilnego rozwoju rolnictwa w dłuższym okresie.

Tabela 1

Rok	EAGGF (mln euro w cenach z 1999)	Sekcja Gwarancji	Sekcja Orientacji
2000	40 920	36 620	4 300
2001	42 800	38 480	4 320
2002	43 900	39 570	4 330
2003	43 770	39 430	4 340
2004	42 760	38 410	4 350
2005	41 930	37 570	4 360
2006	41 660	37 290	4 370

Źródło: <http://www.scadplus.com>.

W połowie lat 80-tych wprowadzono zasadę współodpowiedzialności finansowej za przekroczenia produkcji. W 1988 roku przyjęto reguły dyscypliny budżetowej. Podstawowym elementem tej dyscypliny jest ustalanie corocznie górnego pułapu wydatków Komisji, czyli wielkości środków w EAGGF. Ta zasada sprawdziła się dopiero po 10 latach w 1998 roku wydatki z funduszu EAGGF ustabilizowały się na poziomie 40,5 mld euro. W najbliższych latach (tabela 2) prognozowany jest niewielki wzrost wydatków spowodowany przyjęciem nowych członków do UE.

Środki z funduszu EAGGF pokrywają różnicę pomiędzy ceną światową produktów rolnych, a ceną na rynku UE, które są średnio o 40-50% wyższe od średnich cen światowych. Różnicę tę płacą podatnicy, co prowadzi do transferu dochodów od konsumentów (płacących już przecież za nabywaną żywność) do producentów. OECD wyliczyła, że WPR kosztuje każdego obywatela UE 450 USD rocznie.<sup>6</sup> Najnowsze dane (2000 rok) wskazują na zmniejszenie się Ogólnego Wskaźnika Wsparcia (*Total Support Estimate*) do poziomu 276 USD. Różne formy wsparcia producentów rolnych w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego farmera wynoszą w sumie 14 tys. USD.<sup>7</sup> Ważny jest również fakt, że transfery od podatników do rolnictwa bardziej obciążają obywateli w słabiej rozwiniętych krajach członkowskich. Jeśli np. w tych krajach średnio 40% wydatków konsumentów stanowi żywność, a średnia UE wynosi około 20% to wysokie ceny żywności znacznie obciążają budżety rodzinne w tych krajach.

Dodatkowo należy stwierdzić, że środki z funduszu EAGGF nie są efektywnie redystrybuowane, gdyż na WPR najbardziej skorzystali bogaci rolnicy, z dużymi gospodarstwami (np. w Wielkiej Brytanii, czy też w Holandii). Wynika to z faktu, że większość środków pomocowych przyznawanych jest proporcjonalnie do posiadanych i obsiewanych gruntów rolnych lub też do wielkości produkcji.

Bardzo poważnym problemem są również oszustwa. Rolnicy na Sycylii otrzymywali znacznie zawyżone subsydia na produkcję oliwek (czasem nawet do 10 razy wyższej produkcji niż ma to miejsce w rzeczywistości). Częste przypadki oszustw dotyczyły eksportu wołowiny. Podobny problem dotyka odłogowania gruntów rolnych. Rolnicy teoretycznie odłogują ziemię i otrzymują opłaty kompensacyjne, a w rzeczywistości prowadzą produkcję rolną. Zatem stosowanie dopłat wiąże się z koniecznością kontroli ich wykorzystania, jednakże w wielu przypadkach jest to niemożliwe, a w innych bardzo kosztowne.

Biuro Informacji Gospodarczej w UE oszacowało sumę ujawnionych przypadków oszustw w sektorze rolnym na 700 mln ECU, co stanowi 1% budżetu Wspólnoty. By odzyskać część utraconych funduszy Komisja została upoważniona do obciążania utraconymi środkami państw, który „pozwoliły” na oszustwa. Szacuje się, że w ten sposób będzie możliwe odzyskanie aż 1,52 mld euro (obciążenie samych Włoch z tego tytułu wynosi 800 mln euro).<sup>8</sup>

## 5. Instytucje UE, a problemy z reformowaniem WPR

Nienajlepsze wyniki Wspólnej Polityki Rolnej są pochodną słabości instytucji unijnych, a te są bardzo zależne od lobbowania, dlatego oba te problemy zostaną tutaj przybliżone. Projekt rozporządzenia musi przejść w UE stosowną procedurę<sup>9</sup>:

1. Propozycja projektu wychodzi z Komisji Europejskiej. Po jej przygotowaniu musi zostać zaakceptowana przez komisarzy, którzy podejmują decyzję większością głosów. Następnie tekst projektu trafia do Rady Unii Europejskiej.
2. Rada Unii Europejskiej prosi o opinię Parlament Europejski.

<sup>6</sup> Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich, pod redakcją M. Brzóska, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 26.

<sup>7</sup> Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, pod redakcją M. Marody oraz J. Wilkina, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Fundacja im. Friedricha Eberta, Kraków 2002, s. 35.

<sup>8</sup> Noble A., Przewodnik po Unii Europejskiej, Książka i Wiedza, Warszawa 1998, s. 54.

<sup>9</sup> Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, pod redakcją M. Brzóska, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 33-39.



3. Parlament Europejski wyraża opinię dotyczącą rozpatrywanego projektu. Należy zwrócić uwagę, że opinia Parlamentu nie jest w żaden sposób wiążąca.

4. Propozycja wraca pod obrady Rady. Rada rozpatruje projekty rozporządzeń zazwyczaj raz w miesiącu. Jeśli Rada ma zamiar zmienić projekt, to musi zagłosować jednomyślnie za proponowanymi zmianami. W przypadku, gdy Rada akceptuje projekt w wersji przedstawionej przez Komisję to do przyjęcia wystarcza kwalifikowana większość głosów. Trzecia możliwość to brak jednoznacznego stanowiska. W takiej sytuacji prowadzone są negocjacje między Radą a Komisją. Często zdarza się, że Komisja zmienia swoje stanowisko, na korzyść stanowiska, które uzyska większe poparcie w Radzie.

System oparty na tej procedurze ma wiele słabości. Oto one:

1. Jest to „system ponadnarodowy, ograniczający suwerenność w stanowieniu prawa w rolnictwie”.<sup>10</sup> Czasem prowadzi to do poważnych kryzysów politycznych. W UE istnieje tzw. Klauzula Interesów Narodowych. Została ona przyjęta dla rozwiązania kryzysu polityki „pustego krzesła”, uprawianej przez Francję w roku 1965, kiedy to Francja nie uczestniczyła w podejmowaniu decyzji, ponieważ nie chciała zostać przegłosowana (bez jej udziału nie można było podjąć żadnych wiążących decyzji). Wróciła do Rady dopiero w momencie, gdy państwa członkowskie uznały, że „w wypadku, gdy kraj członkowski realizuje swe ważne interesy narodowe, będą one starały się dyskutować i łagodzić różnice”.<sup>11</sup> W związku z tym w 1966 r. zawarty został tzw. Kompromis Luksemburski. W kategoriach prawnych nie określa on jednak, jakie należy podjąć działania, gdy nie osiąga się porozumienia. Jednym z wyjść jest powrót do stołu rokowań i dalsze prowadzenie negocjacji, aż do usatysfakcjonowania wszystkich stron. Jednakże w kategoriach politycznych „postawa w duchu Kompromisu Luksemburskiego” prowadzi zazwyczaj do przerwania negocjacji i poszukiwania nowych rozwiązań. W skali międzynarodowej trudno jest wypracować konsensus, a jeśli już uda się uzyskać porozumienie, to zazwyczaj nie jest ono efektywne pod względem ekonomicznym.

2. Decyzje dotyczące problemów czysto ekonomicznych (np. finansowanie WPR) są często podejmowane jedynie na podstawie politycznej kalkulacji. W UE powstały koalicje państw, które zazwyczaj w przypadku WPR głosują razem: Niemcy, Holandia, Wielka Brytania, Belgia, Luksemburg, Dania i Szwecja versus Francja, Hiszpania, Grecja, Portugalia i Włochy. Podział ten odzwierciedla w przybliżeniu podział na płatników netto oraz beneficjentów netto – patrz tabela 2.

Tabela 2

Udział państw UE w finansowaniu i wydatkach WPR oraz funduszy strukturalnych, 1997

Państwo	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Finansowanie [%]	3,9	2,1	28,2	1,6	7,1	17,5	0,9	11,5	0,2	6,4	2,8	1,4	1,4	3,1	11,9
Wydatki [%]															
Całość	2,5	2,2	14,2	7,8	15,8	17,1	4,7	11,8	0,2	3,5	1,9	5,3	1,5	1,7	9,8
WPR	2,4	3,0	14,2	6,7	11,4	22,5	5,0	12,6	0,1	4,3	2,1	1,6	1,4	1,8	10,9
Fundusze strukt.	1,4	0,7	14,0	10,2	24,3	9,4	4,7	11,1	0,1	1,6	1,4	11,3	1,5	0,9	7,4

Źródło: Barclay Ch., *British farming and reform of the CAP*, ..., s. 37.

Postępowanie takie nie prowadzi jednak do uzyskania porozumienia (trudno jest pokonać czynniki inercyjne systemu – partykularny interes każdego z państw) oraz poszukiwania wizji spójnej polityki gospodarczej UE – autonomizacja rolnictwa jest

<sup>10</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 37.

przyczyną zaniedbań poczynionych w pozostałej części gospodarki UE.

3. Często trudne rozmowy w Radzie UE prowadzone są w czasie tzw. „sesji maratońskich”, które trwają do wyczerpania uczestników: „Rada zaczyna się w poniedziałek i trwa aż do osiągnięcia ugody. I nikt nie pamięta co było poprzedniej nocy. Pięć minut po piątej rano: <<uff, osiągnęliśmy kompromis>>, ale nikogo faktycznie nie interesuje sposób, w jaki go osiągnięto, w którym momencie Komisja zmieniła propozycję. Liczy się to, że jest na papierze. Bardzo często jest to możliwe jedynie, gdy połączy się w pakiet różne problemy, w zasadzie zupełnie nie spokrewnione. Mój szef nazywa to „rozdaniem cukierków”. By mieć np. Holendrów i Belgów po tej samej stronie, coś im należy dać, mały cukierek ułatwi zaakceptowanie ostatecznej propozycji. Tak więc dostaną coś dodatkowo, co nie ma żadnego związku z dyskutowanym problemem.”<sup>12</sup> „Targowanie się” w celu uzyskania nadzwyczajnych korzyści nie prowadzi z pewnością do uzyskania optymalnych decyzji gospodarczych.

4. W 1965 roku został utworzony Komitet Stałych Przedstawicieli – organ pomocniczy Rady Unii Europejskiej (z fran. *Comite des representants permanente* – COREPER). W COREPER zasiadają przedstawiciele państw członkowskich UE w randze ambasadorów. Przygotowują oni materiały na posiedzenia Rady i prowadzą podlegające jej zadania pomiędzy jej posiedzeniami, a także oceniają wstępnie projekty i wnioski Komisji. Stali przedstawiciele reprezentują swoje rządy we wstępnej fazie formułowania projektów dokumentów i aktów prawnych oraz zastępują ministrów, którzy nie mogą wziąć udziału w posiedzeniu Rady. W praktyce wygląda to tak, że często to oni formułują decyzje, które potem ministrowie na spotkaniu Rady „podejmują”<sup>13</sup>.

5. Lobby rolnicze jest dobrze zorganizowane i najsilniejsze w Europie. Organizacje rolnicze mogą sobie pozwolić na utrzymanie biur i zatrudnienie dużego personelu, a płacą za to podatnicy - konsumenci. Według ekspertów najlepsze efekty przynosi prowadzenie lobbingu w Komisji Europejskiej: „...propozycje pochodzą od Komisji i ich treść jest trudno zmienić. Zostało przeprowadzonych wiele badań potwierdzających, że tekst, który wychodzi z Rady w większości przypadków różni się tylko w szczegółach od propozycji Komisji. Bardzo rzadko spotkać można tekst zasadniczo różny. Faktycznie decyduje Komisja i ważne interesy grup powinny być bronione na szczeblu Komisji i to na szczeblu urzędników, którzy tworzą pierwszy projekt.”<sup>14</sup> Duża część decyzji politycznych dotyczących WPR jest zatem zniekształcona poprzez wpływ grup interesu. Część przedstawicieli w UE uważa nawet, że: „Lobbing jest w największym stopniu odpowiedzialny za obecny stan WPR”.<sup>15</sup>

Skąd takie duże znaczenie lobby rolniczego? Oto próba odpowiedzi na to pytanie: „W wielu krajach w sposobie widzenia rolnictwa występuje pewien rodzaj konserwatywnego sentymentalizmu. Ludzie przenoszący się do miast odczuwają nostalgię, zwłaszcza jeżeli

---

<sup>12</sup> Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, pod redakcją M. Brzóski, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 38.

<sup>13</sup> Brytyjski minister handlu w 1986 roku Alan Clark w swoich dziennikach („Diaries”) w taki sposób komentuje wpływ COREPER:<sup>13</sup> „...Nie, naprawdę, na ostateczne wnioski z posiedzenia nie ma najmniejszego wpływu to, co ministrowie na ten temat powiedzą. Wszystko jest zdecydowane, przyklepane przez urzędników z COREPER... Ministrowie pojawiają się w ostatniej chwili zgrani, zmęczeni, chorzy lub nietrzeźwi (czasami wszystko naraz), odczytują swój kawałek i odjeżdżają.” Dzięki temu urzędnicy mogą realizować i realizują swoje osobiste interesy lub też interesy „reprezentowanych” grup interesu.

<sup>14</sup> Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, pod redakcją M. Brzóski, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 49.

<sup>15</sup> Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich, pod redakcją M. Brzóski, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 33.

niedawno przestali pracować na wsi. Ten sentyment przekłada się na głosy wyborcze i stąd nieproporcjonalnie wielka siła lobby rolniczego. Jednym ze sposobów, za pomocą którego farmerzy wykorzystują swoje wpływy, jest budzenie nacjonalistycznych postaw względem rolnictwa, dzięki czemu mogą lekceważyć te postanowienia Wspólnoty, z którymi się nie zgadzają. Nieustannie trwają debaty o stosowaniu się do przepisów i zaleceń wspólnotowych, których farmerzy często nie przestrzegają, pozostawiając rządowi (a więc podatnikowi) płacenie kar i odszkodowań, gdy sprawa trafia od Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.”<sup>16</sup>

Poza tym, że instytucje unijne nie działają efektywnie, to są również kosztowne. Dla utrzymania personelu Komisji liczącego około 15 tys. osób (2 tys. to tłumacze) wydawane jest rocznie około 4,0 mld euro (w 1995 roku stanowiło to aż 5,4% budżetu ogółem!).

## 5. Podsumowanie

Funkcjonowanie WPR jest bardzo skomplikowane i mało przejrzyste. Należy zwrócić uwagę, że nawet urzędnicy UE twierdzą, że: „Nie sądzę, aby w Brukseli była taka osoba, która wiedziałaby wszystko na temat wszystkich regulacji dotyczących produktów i rynków.”<sup>17</sup> Zbyt duże zaangażowanie finansowe we WPR w latach 70tych i 80tych doprowadziło do nadmiernego wzrostu organizacji rolniczych, których działalność jest finansowana w rzeczywistości ze środków WPR oraz do znacznego upolitycznienia decyzji dotyczących rolnictwa w UE.

Trudno będzie przeprowadzić reformę WPR, ponieważ jest ona „areną” oddziaływania wielu grup interesu, na co najmniej dwóch poziomach: krajów wchodzących w skład UE oraz poszczególnych producentów rolniczych, także przetwórców rolnych. Wydaje się, że w przypadku prowadzenia polityki rolnej (lub może również jakiegokolwiek innej polityki) należy maksymalnie ograniczyć jej zakres oraz przyrost środków na nią przeznaczanych w kolejnych okresach do niezbędnego minimum. Takie postępowanie było postulowane w planie Mansholta. Inaczej w związku z wzrastającą „siłą” beneficjentów (grupy reprezentujące interesy rolnicze w UE są stosunkowo spójne, dobrze zorganizowane oraz mają zazwyczaj dobrze określone cele), co ma obecnie miejsce, będą się oni starali utrzymać dotychczasowe zaangażowanie środków budżetowych lub nawet zwiększyć zakres tego zaangażowania, tak jak widać to w przypadku WPR, co z pewnością doprowadzi do utraty efektywności prowadzonych w ramach tej polityki projektów.

Słabością instytucji UE wydają się być również procedury służące np. wydawaniu rozporządzenia przez Radę Unii Europejskiej, które są bardzo podatne na oddziaływanie grup interesu. Trudno jest w skali międzynarodowej oddzielić podejmowanie wspólnych decyzji przez kraje (np. w UE) od prób realizacji swoich własnych interesów w wyniku tychże decyzji. Jednakże, w UE większe znaczenie odgrywa prawdopodobnie interes grup producentów, niż interes poszczególnych krajów, co jeszcze bardziej utrudnia, a może wręcz uniemożliwia uzyskanie konsensusu, którego rezultaty prowadziłyby do większej efektywności ekonomicznej polityki rolnej.

Reformy WPR, które w ostatnim czasie zostały w UE zainicjowane, mają na celu ograniczenie zaangażowania środków budżetu Wspólnoty w funduszu FEOGA, a także przenieść część środków z sekcji Gwarancji do sekcji Orientacji, co może zabezpieczyć

<sup>16</sup> Noble A., Przewodnik po Unii Europejskiej, Książka i Wiedza, Warszawa 1998, s. 51.

<sup>17</sup> Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich, pod redakcją M. Brzóska, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 21.

zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Wypada mieć nadzieję, że wejście nowych państw do UE przewrotnie doprowadzi do odwrócenia się ról politycznych w UE (państwa, które teraz są płatnikami brutto mogą stać się płatnikami netto, np. Francja i Włochy), co w konsekwencji może wymusić na przeciwnikach reformowania WPR zmianę stanowiska i doprowadzić do przeprowadzania tak potrzebnych reform.