

***Swoboda
decyzji narodowych
odnośnie
rynków rolnych***

nr 18

Warszawa 2005

***Grzegorz Dybowski
Mira Kobuszyńska
Barbara Wieliczko***



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOSCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Swoboda
decyzji narodowych
odnośnie
rynków rolnych***

Swoboda decyzji narodowych odnośnie rynków rolnych

Autorzy:

dr Grzegorz Dybowski

mgr Mira Kobuszyńska

mgr Barbara Wieliczko



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2005

Autorzy publikacji są pracownikami naukowymi
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu
Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym
w zadaniu *Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej*
przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Skład i łamanie
mgr inż. Teresa Zdziarska

Korekta
Krystyna Mirkowska

Redakcja techniczna
Tadeusz Majewski
Krystyna Mirkowska

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 83-89666-31-6

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0-prefiks-22) 50 54 444
faks: (0-prefiks-22) 827 19 60
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://waw.ierigz.waw.pl>

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 250 egz.

Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB

Oprawa: UWIPAL

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie – dr <i>Grzegorz Dybowski</i>	7
--	---

Część I

Zakres polityk narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej odnośnie rynków rolnych

– dr <i>Grzegorz Dybowski</i> , mgr <i>Mira Kobuszyńska</i>	11
1. Wstęp	12
2. Reforma WPR – nowy wymiar zakresu decyzji narodowych	14
3. Schematy narodowe	22
4. Polityka żywnościowa a decyzje narodowe	23
5. Handel rolny a decyzje narodowe	24
6. Uwagi końcowe	25
7. Ramy prawne	27

Część II

Możliwość wpływania przez państwa członkowskie na proces decyzyjny Unii Europejskiej

– mgr <i>Barbara Wieliczko</i>	28
1. Trzy kluczowe strony procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej	29
2. Przygotowanie prac kluczowych instytucji Wspólnoty	34
3. System prac nad nowymi regulacjami dotyczącymi rolnictwa	37
4. Konsultacja	39
5. Podsumowanie	40

WPROWADZENIE

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej (UE) w maju 2004 roku, Polska przejęła cały dorobek prawny Wspólnoty, w tym Wspólną Politykę Rolną (WPR), stawiając ją ponad własną narodową polityką realizowaną dotychczas wobec wsi i rolnictwa. Tym samym autonomia polskiego rządu w zakresie decydowania o celach, instrumentach i środkach polityki rolnej została poważnie ograniczona. Nie oznacza to, że narodowe strategie odnośnie sektora rolnego straciły rację bytu. Zmienił się natomiast ich punkt odniesienia oraz sposób realizacji. Zakres wpływu rządów narodowych różni się bowiem w zależności od segmentu WPR oraz jej schematu. Ważne znaczenie ma też umiejętne wykorzystywanie unijnych procedur decyzyjnych.

Unia Europejska opiera się na trzech podstawowych filarach: zasadzie jednolitego rynku europejskiego, zasadzie preferencji dla członków Wspólnoty oraz zasadzie solidarności finansowej. WPR jest jednak szczególnym segmentem systemu unijnego. Reguluje sektor rolny obligatoryjnie we wszystkich krajach członkowskich Wspólnoty i jest finansowana przez unijny budżet. Jednakże w Polsce, podobnie jak w pozostałych dziewięciu krajach ostatniego rozszerzenia, WPR będzie wdrażana stopniowo w przewidzianym okresie przejściowym, a jej pełna implementacja ma nastąpić dopiero w 2013 roku. Polscy rolnicy będą więc stopniowo zyskiwać określone uprawnienia do ubiegania się o środki wsparcia wynikające z WPR. Jednocześnie jednak rządy w nowych krajach członkowskich będą wyposażone w dźwignie umożliwiające im wywieranie pewnego wpływu na politykę rolną w tym okresie. Można tu wymienić choćby możliwość wykorzystywania własnych środków budżetowych oraz ich przesuwania z innych funduszy w ramach „top-ups”. Ponadto, efektem realizacji narodowych strategii są niejako wynegocjowane warunki akcesji, z okresami przejściowymi, wyłączeniami z pewnych mechanizmów i antycypacją elementów reformy WPR, która w krajach UE-15 jest lub będzie dopiero wdrażana.

Przedmiotem dociekań w niniejszym opracowaniu jest sfera regulacji dotyczących rynków rolnych. W szczególności chcemy znaleźć odpowiedź na następujące pytanie: czy w ramach regulacji UE można znaleźć obszar pozosta-

wiony do swobodnych decyzji narodowych, pozwalających na realizację narodowych celów? Odpowiedź na takie pytanie ma wg prof. A. Wosia¹, dwa konteksty. Pierwszy dotyczy samego pojmowania narodowej polityki rolnej. Drugi – pytania czy UE jest rodzajem wspólnego państwa? Oba aspekty wydają się zasadne w świetle prowadzonych tu rozważań. Wyboru politycznego, ale także niejako uprzedmiotowienia pojęcia polityki narodowej, dokonano z chwilą podjęcia decyzji o akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wówczas bowiem świadomie uznano, że polska strategia rozwoju i interes narodowy generalnie zgodne są z tym, co reprezentuje i oferuje Wspólnota jako układ regionalny. Z całą pewnością bowiem nie jest to forma wspólnego państwa. Świadczą o tym choćby problemy związane z próbami wypracowania i uchwalenia unijnej konstytucji, czy też brak wspólnotowej polityki zagranicznej. Warto również pamiętać, że bez akcesji do UE, polscy rolnicy nie mogliby liczyć na równorzędne do unijnego wsparcie z krajowego budżetu. Główny ciężar tego wsparcia ponosili bowiem konsumenci żywności, a skala wydatków budżetowych na rolnictwo była relatywnie niewielka (poza dotacjami na emerytury rolnicze). Podstawowe ramy zakresu i swobody decyzji narodowych odnośnie wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich wyznaczane są z jednej strony przez realne potrzeby rozwojowe, z drugiej istniejące możliwości finansowe. Akcesja Polski do UE niewątpliwie poszerzyła te ramy stawiając nowe wymagania, ale dając do dyspozycji znacznie więcej środków. Można więc stwierdzić, że z punktu widzenia zdolności do realizacji założonych celów, polityka narodowa powinna być tak kształtowana, aby rozwiązywała krajowe problemy i zaspokajała potrzeby, przy najlepszym wykorzystaniu dostępnych unijnych środków.

Wydaje się też, że niezależnie od stopnia zadowolenia z wynegocjowanych warunków członkostwa, Polska powinna jak najszybciej zmienić opcję z negocjacyjnej na członkowską. Dlatego nie jest naszym celem tworzenie wyłomu w mechanizmach Wspólnoty dla realizacji narodowych, sprzecznych z unijnymi celów. Chcemy jedynie poszukiwać możliwości umiejętnego wykorzystywania unijnych regulacji i procedur.

Obszary, w których uwidacznia się potrzeba realizacji narodowej, polskiej polityki rolnej powinny wyłaniać się z przyjętej strategii rozwoju gospodarczego, w tym rozwoju polskiego sektora rolnego. Za taką można uznać Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 oraz Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa na lata 2007-2013. Oba te dokumenty odzwierciedlając strategiczne podejście do integracji z UE, w pełni respektują kierunki rozwoju Wspólnoty. Własna

¹ A. Woś: *Możliwości prowadzenia przez Polskę narodowej polityki rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*. IERiGŻ-PIB, Komunikaty, Raporty Ekspertyzy nr 503, Warszawa 2005 roku.

strategia nie tyle ma tworzyć podstawy dla szukania odstępstw od polityki unijnej, co pozwalać Polsce pełnić rolę aktywnego członka UE, wykazującego inicjatywę w nadawaniu kierunku i tempa rozwoju całej Wspólnoty. Narzędziem takiego działania, realizującego cele narodowe, są unijne procedury podejmowania istotnych decyzji respektujących interesy wszystkich jej członków (permanentne negocjacje).

W zakresie poszczególnych rynków rolnych objętych wspólną organizacją, ciałem zarządzającym są odpowiednie Komitety Zarządzające. Stanowią one istotny element w systemie WPR zarówno z uwagi na zakres uprawnień regulacyjnych, jak i udział w budżecie WPR. W praktyce właśnie na forum Komitetu Zarządzającego państwa członkowskie, broniące swych interesów, mogą wywierać wpływ na decyzje unijne. Propozycja regulacji, opracowywana w Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa, przedkładana jest bowiem Komitetom do zaopiniowania i dopiero po tym projekt jest dyskutowany i poddawany pod głosowanie w Komisji. Procedura i liczba głosów, jaką dysponuje każdy kraj członkowski określona jest w Traktacie z Nicei.

Zarówno cel nadrzędny przyjęty w strategii polskiej (poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska), jak i cele szczegółowe (wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, poprawa konkurencyjności rolnictwa, wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności) są w swej istocie zgodne z celami WPR. W latach 2007-2013 w Polsce ma być realizowany model wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa. Polityka ma wspierać różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów, kształtowanie produkcji rolnej w zgodzie z wymogami środowiska i przy zachowaniu walorów krajobrazowych, poprawę konkurencyjności i dochodowości rolnictwa.

Przewidywane są następujące instrumenty wsparcia rolnictwa, finansowane z budżetu krajowego, których zastosowanie wymagać będzie notyfikacji do Komisji Europejskiej:

- dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym oraz usługach dla rolnictwa,
- gwarancje i poręczenia spłaty kredytów inwestycyjnych,
- ulgi inwestycyjne i zwolnienia z podatków rolnego i od nieruchomości,
- wspieranie promocji artykułów rolnych,
- dopłaty do realizacji programów hodowlanych,
- dofinansowanie kosztów postępu biologicznego, rolnictwa ekologicznego i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt,

- wsparcie badań naukowych i wdrażania ich wyników w rolnictwie i przetwórstwie,
- dotacje dla utylizatorów padliny,
- dofinansowanie inwestycji ekologicznych w zakresie zagospodarowania odchodów zwierząt,
- wspieranie edukacji młodzieży wiejskiej.

Są to jednocześnie obszary, w których występuje większa potrzeba elastycznego podejścia do sposobów realizacji narodowych celów i strategii w ramach WPR, szczególnie w sferze dotyczącej filaru I. Wydaje się, iż w ramach ostatnio realizowanej reformy WPR, elastyczność w sposobie wykorzystania instrumentów tej polityki przez kraje członkowskie będzie nieco większa.

Część I

ZAKRES POLITYK NARODOWYCH W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ ODNOŚNIE RYNKÓW ROLNYCH

Podstawowe skróty i pojęcia wykorzystywane w tekście

- WPR – Wspólna Polityka Rolna
- Decoupling – oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji rolnej
- Single Payment Scheme – System Jednolitej Płatności
- Modulacja – zmniejszenie kwot płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw i przeznaczenie tych środków na wsparcie rozwoju wsi
- Cross-compliance – zasada współzależności wiążąca wypłaty płatności bezpośrednich i specyficznych ze spełnieniem przez gospodarstwo określonych standardów
- Płatności specyficzne – płatności powiązane z określonymi kierunkami produkcji
- Płatności dodatkowe – płatności zachęcające rolników do prowadzenia kierunków produkcji ważnych dla środowiska oraz do poprawy jakości i marketingu
- CMO – (Common Market Organisation) wspólna organizacja rynków
- EC – (European Commission) Komisja Europejska
- IACS – (Integrated Administration and Control System) Zintegrowany system Administracji i Kontroli
- LFA – (Lesser Favoured Areas) obszary o mniej korzystnych warunkach
- WTO – (World Trade Organisation) Światowa Organizacja Handlu

- MTR – (Mid Term Review) przegląd średniookresowy
- Top-ups – dopłaty, płatności uzupełniające

1. Wstęp

WPR jest jedną z niewielu wspólnotowych polityk, które muszą być wdrożone w całości we wszystkich krajach członkowskich. Co więcej zastępuje ona narodowe polityki rolne. Wraz z akcesją do Wspólnoty w maju 2004 roku, Polska wprowadziła Wspólną Politykę Rolną Unii Europejskiej, stawiając ją ponad własną narodową polityką rolną.

W ramach WPR można w uproszczeniu wydzielić trzy obszary decyzyjne:

- 1) zastrzeżony do niemal wyłącznej regulacji przez instytucje unijne (mieści się tu obszar nas interesujący w niniejszym opracowaniu, tj. wspólny rynek produktów rolnych i handel zagraniczny towarami rolnymi),
- 2) przeznaczony dla decyzji narodowych (edukacja, polityka socjalna),
- 3) przeznaczony dla wspólnego decydowania (i współfinansowania) przez instytucje unijne i narodowe (ochrona środowiska, rozwój obszarów wiejskich, rolnictwo wielofunkcyjne, itp.).

Jeszcze kilka lat temu, pytanie o możliwości wpływania przez narodowe rządy na politykę unijną odnośnie rynków rolnych w krajach członkowskich UE byłoby właściwie bezzasadne. Polityka rolna UE dotycząca rynków i cen była wyłączną domeną i odpowiedzialnością ponadnarodowych instytucji unijnych, a możliwości oddziaływania polityk narodowych były bardzo ograniczone. WPR jest jedną z niewielu dziedzin regulacyjnych, w których kompetencje UE sięgają tak daleko od momentu wprowadzenia wspólnej regulacji rynków wielu produktów rolnych. W chwili, w której dany kraj stara się o członkostwo w UE, jego akcesja jest uzależniona od pełnej harmonizacji prawodawstwa krajowego z unijnym. Dotyczy to również polityki rolnej, która staje się przedmiotem kompetencji instytucji UE, przede wszystkim Komisji Europejskiej, Rady, a jeśli potrzeba także Parlamentu Europejskiego. Zakres tych kompetencji i odnośne procedury określone zostały w Traktacie Rzymskim i wielu regulacjach szczegółowych.¹

Sytuacja zmieniła się w czerwcu 2003 roku, kiedy to pod wpływem wyników Średniookresowego Przeglądu Agendy 2000, Rada Ministrów Rolnictwa UE osiągnęła porozumienie w sprawie dokonania fundamentalnych reform WPR. Efektywne wdrożenie zasad i reguł nowej WPR stało się ważnym obowiązkiem rządów narodowych. Wydaje się też, że ten nowy kierunek, dający

¹ Podstawowe źródła prawne regulujące te problemy zaprezentowano w punkcie 7 opracowania.

więcej swobody krajom członkowskim UE w procesie decyzyjnym, zyskiwać będzie coraz większe znaczenie w przyszłości. W toczących się wokół nowej WPR dyskusjach często mówi się bowiem o „regionalizacji” pewnych środków tej polityki².

W czasie dotychczasowej ewolucji, WPR uformowała się w dwa podstawowe filary. Filar pierwszy złożony jest z różnych wspólnotowych organizacji rynków produktów rolnych oraz z funduszy strukturalnych i funduszu kohezji. Drugi filar odnosi się do rozwoju wsi, problemów środowiskowych oraz innych środków horyzontalnych, a także schematów (zasad) warunkowych, jak zasada współzależności (cross-compliance), czy modulacji. W ramach pierwszego filaru polityka finansowana jest całkowicie z budżetu UE i zarządzana regulacjami unijnymi. Realizacja zadań filaru drugiego jest współfinansowana w 50% przez rządy krajów członkowskich. Daje to jednocześnie tym krajom pewną moc decyzyjną odnośnie uregulowań dotyczących filaru drugiego.

W następstwie Średniookresowego Przeglądu WPR, zaproponowany został cały szereg działań dostosowawczych, które sprzyjać mają osiągnięciu następujących celów:

- zwiększeniu konkurencyjności rolnictwa UE poprzez takie zorganizowanie systemu interwencji aby spełniał on rolę rzeczywistej siatki bezpieczeństwa, pozwalającej farmerom unijnym reagować na sygnały płynące z rynku, ale chroniącej ich przed ekstremalnymi fluktuacjami cen. Aby to osiągnąć zaproponowano następujące środki w polityce rynkowej:
 - 5-procentową redukcję ceny interwencyjnej w sektorze zbożowym, z jednoczesną likwidacją miesięcznych wzrostów interwencji na rynku zbóż i odpowiednim dostosowaniem systemu protekcji,
 - obniżenie ceny interwencyjnej ryżu do poziomu notowań na rynku światowym przy jednoczesnej kompensacji producentom wynikającego z tego ubytku w dochodach środkami wsparcia bezpośredniego,
 - znaczące uproszczenie systemu dopłat bezpośrednich na rynku wołowiny w celu lepszego powiązania decyzji producentów z potrzebami konsumentów w zakresie wysokiej jakości i bezpieczeństwa tego mięsa,
 - cztery alternatywne opcje odnośnie kształtu przyszłego systemu wsparcia w sektorze mlecznym;
- promowaniu zorientowanego na rynek, zrównoważonego rozwoju rolnictwa przez odejście od wsparcia produktu na rzecz wsparcia producenta w miarę wprowadzania systemu dopłat dla gospodarstw rolnych, oddzielonych od

² Ch. Boese: *Possibilities of carrying out national agricultural Policy and strategy under the CAP – the experience of Germany*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB, w ramach realizacji zadania 3 w temacie IV programu wieloletniego w 2005 roku.

produkcji (decoupled) i kalkulowanych w oparciu o historycznie ukształtowane wielkości. Ponadto uzyskanie wsparcia uwarunkowane jest spełnieniem kryteriów wynikających z zasady współzależności (cross-compliance) w odniesieniu do środowiska naturalnego, dobrostanu zwierząt gospodarskich oraz jakości żywności.

W UE istniało dotychczas 19 schematów wspólnej organizacji rynków produktów lub grup produktów rolnych, ściśle wiążących określone mechanizmy wsparcia z typem i wielkością produkcji rolnej. Obejmują one: zboża, wieprzowinę, jaja i mięso drobiowe, świeże owoce i warzywa, wino, produkty mleczne, wołowinę i cielęcinę, ryż, oleje i tłuszcze, cukier, kwiaty i żywe rośliny, susze paszowe, przetwory z owoców i warzyw, surowy tytoń, len i konopie, chmiel, nasiona, mięso baranie i kozie, niektóre inne produkty rolne. Produkty nie objęte wspólną organizacją rynków to: jedwabniki, izoglukoza, zielony groszek i fasolka, albumina, produkty Non-Annex II (obecnie Non-Annex I) oraz bawełna.

2. Reforma WPR – nowy wymiar zakresu decyzji narodowych

Reforma przyjęta we wrześniu 2003 roku słusznie jest uważana za istotny krok w kierunku całkowitej zmiany sposobu wspierania sektora rolnego w UE. Nowa WPR z jednej strony daje rolnikom większą swobodę w podejmowaniu produkcji, która jest pożądana przez rynek, z drugiej w większym niż poprzednio stopniu ukierunkowana jest na uwzględnianie interesu konsumentów i podatników. Już teraz, a w jeszcze większym stopniu w przyszłości, zdecydowana większość subsydiów będzie wypłacana niezależnie od wolumenu i rodzaju produkcji. Reforma przynosi też szereg zmian i poprawek, które mają prowadzić do usunięcia mechanizmów wsparcia zakłócających handel. Jest to szczególnie ważne w świetle toczących się rokowań WTO³.

Podstawowe elementy reformy WPR, odnoszące się do jej aspektów rynkowych, można streścić w sposób następujący⁴:

- redukcje cen interwencyjnych – asymetryczne redukcje cen w sektorze mleka; obniżenie ceny interwencyjnej masła o 25% w ciągu czterech lat (według

³ Szerzej na ten temat piszemy w zeszycie nr 17 serii poświęconej publikacji wyników programu wieloletniego. Patrz: G. Dybowski: *Globalne uregulowania w światowym handlu żywnością – ocena wpływu na światowe rolnictwo*.

⁴ Ze względu na zakres niniejszego opracowania abstrahujemy tu od szeregu bardzo istotnych zmian, jakie reforma wprowadza w dziedzinie rozwoju wiejskiego, jak choćby wzmocnienie finansowania polityki rozwoju wsi, nowe środki promocji ochrony środowiska naturalnego, jakości i dobrostanu zwierząt, czy wreszcie wsparcie dla rolników chcących podnieść standard swej produkcji.

Agendy 2000 o 10%); redukcja ceny interwencyjnej mleka chudego w proszku o 15% w ciągu trzech lat; obniżenie o połowę miesięcznych wzrostów cen w sektorze zbożowym przy utrzymaniu jednak bieżącego poziomu ceny interwencyjnej (zniesiono interwencję na rynku żyta);

- zasada współzależności (cross-compliance) – ta część WPR może być traktowana jako zestaw regulacji dotyczących ochrony środowiska naturalnego, dobrostanu zwierząt i zdrowotności roślin, których wymogi muszą być spełnione przez gospodarstwo rolne aby rolnik mógł uzyskać pomoc ze środków WPR. Odnośne płatności będą powiązane z aspektami środowiskowymi, bezpieczeństwem żywności, względami zdrowotnymi roślin i zwierząt, a szczególnie wymogiem utrzymywania ziemi rolnej w dobrej kondycji rolniczej i środowiskowej;
- modulacja – będzie ona stopniowo zmniejszać ogólny poziom dopłat bezpośrednich dla rolników przesuując te środki na wykorzystanie dla wspierania zrównoważonego, regionalnego rozwoju obszarów wiejskich. Szczególnie redukcje dopłat bezpośrednich dla dużych gospodarstw rolnych stanowić będą, zgodnie z intencją reformatorów WPR, dodatkowe źródło finansowania nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich;
- oddzielenie wsparcia od produkcji (decoupling) – wprowadzony został system jednolitej płatności (Single Payment Scheme) dla rolników unijnych, niezależnej od rzeczywistej wielkości i struktury produkcji rolnej prowadzonej w gospodarstwie. Celem jest wsparcie dochodów rolników w sposób umożliwiający uniknięcie nadprodukcji i większe respektowanie sygnałów płynących z rynku. Nowy system pozwala jednak zachować część wsparcia wypłacanego w dotychczasowym systemie w powiązaniu z produkcją. Ma to na celu uniknięcie przypadków odchodzenia od niektórych rodzajów produkcji w pewnych regionach w wyniku dokonywanych zmian w systemie wsparcia;
- rezerwy narodowe – kolejnym ważnym elementem reformy WPR jest wprowadzenie tzw. rezerw narodowych, które mogą być wykorzystane w szczególnie trudnych przypadkach pojawiających się w okresie wprowadzania zmian w życie i związanych z przechodzeniem od starych do nowych mechanizmów i schematów;
- ponadto uzgodniono, że wraz z reformą WPR: (1) wprowadzony zostanie obowiązkowy system doradztwa w celu poprawy zarządzania gospodarstwem rolnym i lepszego zagospodarowania ziemi, (2) wzmocniona zostanie dyscyplina finansowa tzn. po przekroczeniu ustalonych wcześniej pułapów finansowych wydatki WPR zostaną wstrzymane. Ma to zapewnić większą

dyscyplinę finansową wyrażającą się w nie przekraczaniu zatwierdzonego do 2013 roku budżetu rolnego UE.

Cztery z powyższych obszarów reformy WPR: współzależność (cross-compliance), modulacja, oddzielenie wsparcia od produkcji (decoupling) oraz rezerwy narodowe, choć w zakresie ogólnym są również dość sztywno uregulowane przez prawodawstwo UE, pozostawiają jednak pewne opcje do wyboru dla rządów krajów członkowskich Wspólnoty. Dotyczy to szczególnie zasady oddzielenia wsparcia od produkcji – decoupling, której częścią jest System jednolitej płatności. Obszary te omówimy bardziej szczegółowo.

System jednolitej płatności

System ten został wprowadzony w czerwcu 2003 roku Rozporządzeniem Rady EC 1782/2003 i od 1 stycznia 2005 roku zamienił istniejące poprzednio dopłaty do produkcji roślinnej i zwierzęcej. System upraszcza procedury aplikacyjne, a kraje członkowskie mają tu pewne uprawnienia decyzyjne dotyczące jego implementacji. System jednolitej płatności zastępuje większość premii wypłacanych bezpośrednio rolnikom i nie ma związku z tym, co rolnik produkuje. Równocześnie rolnictwo przyjazne środowisku naturalnemu jest „nagradzane” płatnościami dodatkowymi.

Wielkość płatności kalkulowana jest jako stawka na hektar w wyniku podzielenia przeciętnej kwoty płatności otrzymywanej w historycznym okresie referencyjnym (2000-2002) przez liczbę hektarów, na którą rolnik otrzymywał w tym okresie płatności. Do powierzchni uprawionej zalicza się zarówno powierzchnię upraw polowych, jak i powierzchnię paszową z tytułu płatności do bydła i owiec. Alternatywnie, jednolita płatność może być ustalona jako stała dopłata do hektara dla całego regionu lub kraju. Pierwszy wariant utwierdza istniejącą wcześniej dystrybucję subsydiów między rolnikami. Drugi, prowadzi do znaczącej redystrybucji tych subsydiów.

Podstawowym celem zmiany systemu wsparcia rolników unijnych jest chęć zapewnienia im możliwości większego zorientowania własnych decyzji produkcyjnych na rynek i promocja ich przedsiębiorczości. Decyzje gospodarcze były uprzednio dokonywane pod silnym wpływem tego, co oferowała WPR. Obecnie mogą być podejmowane w oparciu o sygnały płynące z rynku. Aby zabezpieczyć ciągłość zagospodarowania ziemi rolnej, beneficjenci dopłat bezpośrednich są zobowiązani utrzymywać ją w dobrym stanie. W przeciwnym razie wielkość dopłat może ulec zmniejszeniu.

Implementacja systemu jednolitych płatności pozwala krajom członkowskim dokonywać wyboru między różnymi opcjami, co ma wpływ na stopień oddzielenia tych płatności od produkcji rolnej. Kraje członkowskie zgłosiły swe

preferencje względem różnych wariantów dopłat. Na tej podstawie oszacowano, że w 2012 roku ok. 90% transferów budżetowych dokonywanych w postaci dopłat bezpośrednich (łącznie z kopertami narodowymi i dopłatami z własnych budżetów nowych krajów członkowskich UE) a dotyczących upraw polowych, mleka, wołowiny i baraniny, będzie częścią systemu jednolitej płatności (SPS) w całej UE-25. W przypadku mleka będzie to nawet 100%, podczas gdy w sektorze wołowiny tylko 78%. Kraje członkowskie zachowują też prawo do wydzielenia obszaru bazowego dla kukurydzy. Skorzystały z tego Anglia i Walia.⁵

Nowe kraje członkowskie UE mają też możliwość podniesienia pułapu dopłat bezpośrednich do 30% ponad wskaźnik wyznaczony przez UE, tj. w 2006 roku do 65% poziomu dopłat stosowanych dla rolników w UE. Te dodatkowe środki mogą być wykorzystane dla wsparcia specyficznych sektorów rolnych. Muszą jednak być finansowane z narodowych budżetów lub ze środków przesuniętych (maksymalnie do 20%) z unijnych funduszy przeznaczonych w tych krajach na finansowanie rozwoju wiejskiego. Jest to jednak możliwe tylko w ciągu pierwszych trzech lat członkostwa.

Dany kraj może również alternatywnie dopłacać do takiego poziomu wsparcia, jaki istniał do momentu akcesji. Jednak w żadnym wypadku całkowity poziom wsparcia bezpośredniego nie może przekraczać 100% wsparcia stosowanego obecnie w UE. Nie może też być przekroczona sektorowa kwota wsparcia, określona na podstawie okresu referencyjnego.

Oddzielenie wsparcia od produkcji (decoupling)

Chociaż zasada ta wprowadzona została do WPR po raz pierwszy już podczas prób jej reformowania w 1992 roku, wiele dopłat pozostało nadal związanych z produkcją rolną. Dopiero ostatnia reforma, która weszła w życie 1 stycznia 2005 roku, rzeczywiście wdraża tę zasadę do praktyki. Mimo, iż porozumienie z Luksemburga zapewnia krajom członkowskim pewien wpływ na realizację reformy, dotyczy on przede wszystkim fazy implementacji nowych zasad, głównie w dziedzinie oddzielenia wsparcia od produkcji rolnej. Kraje te mogą w szczególności decydować o:

- zakresie oddzielenia od produkcji w pewnych sektorach rolnictwa,
- czasie rozpoczęcia wprowadzenia tej zasady w życie,
- modelu jej implementacji.

⁵ A. Schneider: *The extent to which national decisions concerning agricultural markets, can be taken by the national governments – the experience of the UK*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB, w ramach realizacji zadania 3 w temacie IV programu wieloletniego w 2005 roku.

Chociaż zasada oddzielenia wsparcia od produkcji jest ogólnie obowiązującą zasadą w UE od początku 2005 roku, kraje członkowskie mogą zdecydować o utrzymaniu części pomocy bezpośredniej w formie istniejącej dotychczas, tj. powiązanej z produkcją. Może tak być w przypadku kiedy istnieje uzasadniona obawa, że w wyniku przejścia do nowych form płatności mogą wystąpić zakłócenia na rynkach rolnych lub zaniechanie określonej produkcji. Kraje członkowskie mogą wówczas zastosować różne opcje na poziomie krajowym lub regionalnym, ale tylko w ściśle zdefiniowanych warunkach i w ramach jasno określonych limitów. Możliwości są następujące⁶:

- zachowanie do 25% płatności obszarowych w uprawach polowych, z wyjątkiem płatności za przymusowe odłogowanie poza nowym systemem Jednolitej Płatności Obszarowej lub alternatywnie do 40% dodatkowej premii wypłacanej producentom pszenicy twardej, w celu kontynuowania w wyżej wymienionej proporcji, dotychczasowego systemu wsparcia do hektara, a więc związanego z produkcją;
- zachowanie do 50% premii wypłacanych w produkcji owiec i kóz jako dopłaty związanej z produkcją w związku z zachowaniem do 50% specyficznej dodatkowej płatności w regionach o trudnych warunkach dla rolnictwa (LFA);
- w sektorze bydła, kraje członkowskie mogą zachować jako płatność związaną z produkcją, do 100% premii ubojowej za cielęta. Ponadto, mogą wybrać zachowanie do 100% premii dla krów mamek i do 40% premii ubojowych jako dopłaty związane z produkcją lub alternatywnie zachować do 100% premii ubojowej za bydło inne niż cielęta lub do 75% specjalnej premii za osobniki płci męskiej;
- w sektorze mleka oderwanie dopłat od produkcji będzie stosowane z chwilą całkowitego wdrożenia reformy, tj. od 2007 roku. Kraje członkowskie mogły jednak zdecydować o wcześniejszym wprowadzeniu w życie zasady oderwania wsparcia od produkcji, włączając część lub całość premii mlecznej do Jednolitej Płatności Obszarowej już od 2005 roku;
- w ramach tzw. „reformy śródziemnomorskiej”, płatność bezpośrednia do produkcji chmielu może pozostać związana z produkcją do 25%; do 2009 roku 60% płatności w sektorze tytoniowym może być wypłacana w postaci płatności specyficznej dla tytoniu;
- wsparcie dla procesu suszenia i produkcji nasion oraz dopłaty bezpośrednie w regionach odległych nie muszą być objęte Systemem Jednolitej Płatności.

⁶ European Commission (2003): *CAP reform Summary. Newsletter of the EC, Directorate General for Agriculture*. Special Edition. Bruksela, lipiec 2003 roku.

Kraje członkowskie UE mogą także podejmować swobodne, do pewnego stopnia, decyzje co do czasu wdrożenia zasady oddzielenia wsparcia od produkcji. Zgodnie z tekstem rozporządzenia⁷, zasada powinna być wprowadzona w państwach Wspólnoty tak szybko, jak to możliwe po 1 stycznia 2005 roku, z wyjątkiem tytoniu i chmielu ze względu na specyfikę tych produktów. Jednakże kraje członkowskie UE mogą podjąć decyzję o odłożeniu jej wprowadzenia, choć najwyżej do 2007 roku. Potem każdy kraj członkowski UE będzie zobowiązany stosować system jednolitej płatności rolnej. Specjalnym przypadkiem jest sektor mleczny. Przyjęto tu ogólną zasadę nie wprowadzania rozdziału wsparcia od produkcji przed 2007 rokiem, tj. rokiem zakończenia uzgodnionej reformy mleczarstwa i pełnej wypłaty premii mlecznych. Kraje członkowskie mogły jednak zdecydować o przyspieszeniu wdrożenia u siebie nowego systemu wsparcia (od 1 stycznia 2005 roku).

Różne są opcje poszczególnych krajów co do terminu wdrożenia nowego systemu. Dla przykładu Francja będzie wprowadzać zasadę oddzielenia subsydiów od produkcji tak wolno i fragmentarycznie jak to tylko możliwe, opierając nowe płatności na historycznie istniejących poziomach wsparcia. Natomiast Anglia zastosuje szybko pełne ich oddzielenie od produkcji, przechodząc stopniowo na system dopłat obszarowych.

Kraje członkowskie UE mają bowiem możliwość wyboru między trzema modelami implementacji zasady oddzielenia wsparcia od produkcji⁸:

- 1) pierwszy to tzw. model historyczny, nazywany też czasem modelem standardowym. Model ten funkcjonuje na bazie płatności obszarowych, przyznając uprawnienia do uzyskania wsparcia w oparciu o przeciętny poziom subsydiów, o które rolnik występował w produkcji roślinnej i zwierzęcej w okresie referencyjnym 2000-2002. Odstępstwa możliwe są jedynie w sytuacji „siły wyższej”. Takie uprawnienia do wsparcia przyznawane są każdemu rolnikowi jednakowo w relacji do średniej powierzchni ziemi pod uprawami polowymi podlegającymi subsydiowaniu plus całość powierzchni paszowej. Wartość każdego uprawnienia ustalana jest przez podzielenie przeciętnej sumy subsydiów z okresu bazowego przez liczbę przyznanych uprawnień. Mnożąc tę wartość jednostkową przez powierzchnię (ilość hektarów) obecnie podlegającą subsydiowaniu w danym gospodarstwie, uzyskuje się w tym modelu

⁷ Rozporządzenie Komisji (EC) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 roku ustanawiające szczególne przepisy dla wprowadzenia w życie postanowień zawartych w Rozporządzeniu Rady nr 1782/2003 ustanawiającym wspólnotowe zasady wsparcia bezpośredniego udzielanego w ramach WPR, a także pewne schematy wsparcia rolników; z późniejszymi zmianami i korektami.

⁸ Ch. Boese, op.cit.

wartość płatności dla rolnika. Ten model nie powoduje redystrybucji dopłat między poszczególnymi gospodarstwami;

- 2) drugi model jest modelem regionalnym o stałej (płaskiej) stopie. Dopłaty są ustalane dla całego regionu zgodnie ze stałymi współczynnikami. Wartość wszystkich uprawnień w całym regionie kalkulowana jest zgodnie z jednolitym wskaźnikiem. Następnie regionalna wartość jednego uprawnienia ustalana jest osobno dla użytków zielonych i trwałych pastwisk oraz na innym poziomie dla pozostałych podlegających subsydiowaniu gruntów. Kraje członkowskie mogą same wyznaczać regiony, dla których kalkulowane będą regionalne poziomy płatności. Ten model działa w oparciu o przyznawane rolnikom uprawnienia, których podstawą są składane przez nich deklaracje dotyczące powierzchni ziemi rolnej podlegającej subsydiowaniu, które są rejestrowane w Zintegrowanym Systemie Administracji i Kontroli (IACS). W ramach tego modelu płatność dla rolnika kalkulowana jest przez podzielenie przeciętnej sumy wsparcia w regionie w okresie bazowym 2000-2002 przez przeciętną ilość hektarów podlegających subsydiowaniu w tym okresie i pomnożeniu przez obecną ilość hektarów uprawionych do uzyskania wsparcia;
- 3) trzeci, tzw. hybrydowy model, zwany także mieszanym, jest kombinacją obu poprzednich. Teoretycznie istnieje tu duża liczba kombinacji. Jednak znaczenie mają jedynie dwa podstawowe podejścia. Pierwsze polega na ustaleniu części budżetu oddzielonego od produkcji, na podstawie poszczególnych reżimów systemu związanego z produkcją i włączeniu jej do elementu opartego na powierzchni. Saldo przyporządkowywane jest zgodnie z historycznym poziomem wsparcia. Drugie oparte jest na odwrotnej procedurze. Specyficzne reżimy związane z produkcją włączane są do komponentu opartego na powierzchni.

Kraje członkowskie mogą także zdecydować o wycofaniu do 10% środków przysługujących na dopłaty bezpośrednie w ramach poszczególnych sektorów (upraw polowych, bydła, mleka, itp.) czyli z tzw. kopert sektorowych i wykorzystaniu tych pieniędzy jako płatności specyficznych, wspierających określone kierunki produkcji rolnictwa, ważne dla ochrony środowiska naturalnego lub też dla poprawy jakości i marketingu produktów rolnych.

Nowe kraje członkowskie UE, w których w wyniku akcesji do Wspólnoty, wprowadzony został tzw. uproszczony system płatności obszarowych, tj. dopłat do hektara „uprawnionego” do subsydiowania, nie muszą już dokonywać wyboru co do zakresu, czasu i sposobu wprowadzenia nowych zasad wsparcia. Ich systemy będą bowiem w przybliżeniu zgodne z całkowicie oddzielnym od produkcji unijnym Systemem Jednolitych Płatności Obszarowych. Na pewien

czas będą one również wyłączone z przymusu stosowania zasad warunkowych, tj. współzależności (cross-compliance) oraz modulacji.

Zasada modulacji

Płatności bezpośrednie dla tzw. większych gospodarstw rolnych, tj. gospodarstw uzyskujących roczne wsparcie wartości ponad 5 000 euro, zostaną zredukowane. Płatności przekraczające sumę graniczną zostaną obniżone o 3% w 2005 roku, o 4% w 2006 roku i o 5% począwszy od 2007 roku (do 2013 roku). Dla krajów członkowskich UE nie ma tu żadnych możliwości zrezygnowania ze stosowania tej procedury lub zastosowania jej jedynie częściowo ponieważ jest ona obowiązkowa. Jednakże mogą one wykorzystać ten instrument na różne sposoby. Po pierwsze, 20% środków pochodzących z modulacji zostanie przyznana bezpośrednio tym krajom członkowskim, w których zostały one pozyskane. Po drugie, 80% całych funduszy modulacyjnych zostanie wykorzystana w krajach członkowskich w których one powstały, a tylko 20% trafi do wspólnego budżetu UE i będzie przydzielana zgodnie z decyzjami podejmowanymi przez instytucje Wspólnoty.

Zasada współzależności – cross-compliance

Od 2005 roku wszyscy rolnicy unijni otrzymujący dopłaty bezpośrednie są jednocześnie podmiotami zobowiązanymi do przestrzegania warunków wynikających z Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 oraz Rozporządzenia Komisji nr 796/2004. Jest to jednocześnie cecha charakterystyczna najnowszej reformy WPR, działanie według zasady wiążącej prawo do ubiegania się o pomoc ze środków WPR ze spełnieniem szeregu statutowych wymogów i standardów prawnych i odpowiednią dbałością o ziemię. Te wymogi i warunki są określane przez same kraje członkowskie. Powinny one uwzględniać standardy obejmujące ochronę gleby, zachowanie jej materii organicznej i struktury, a także utrzymanie walorów krajobrazu i ostoi zwierzyny, włączając w to ochronę naturalnych pastwisk trwałych. Ponadto kraje członkowskie muszą zapewnić, że nie nastąpi poważny spadek powierzchni trwałych pastwisk, jeśli to konieczne nawet przez wprowadzenie zakazu ich przekształcania w grunty orne. Te i podobne wymogi zawarte są w odpowiednich dyrektywach Komisji Europejskiej, a także w tzw. Dobrych Warunkach Rolnych i Środowiskowych (GAEC) oraz Statutowych Wymogach Gospodarowania (SMR), które odnoszą się do środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowotności roślin i zwierząt, dobrostanu zwierząt gospodarskich oraz potrzeb w zakresie identyfikowalności producenta i produktu, a także wymogu zgłaszania przypadków chorób zwierząt.

Od 1 stycznia 2005 roku otrzymujący płatności bezpośrednio muszą spełniać wymogi dotyczące określonych standardów w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt. Od 1 stycznia 2006 roku wymagania objęły standardy dotyczące zdrowotności roślin i zwierząt, a od 1 stycznia 2007 roku także wymogi odnośnie dobrostanu zwierząt. Nowe państwa członkowskie UE zostały wyłączone z tych wymogów do czasu wdrożenia Systemu jednolitej Płatności jednak nie później niż do 1 stycznia 2009 roku.

Zasada współzależności (cross-compliance) jest integralną częścią filaru pierwszego WPR⁹. Oznacza to, że nie jest ona współfinansowana przez kraje członkowskie, ale również, że zasada ta jest w pełni obowiązująca i musi być stosowana w całości we wszystkich krajach członkowskich UE. Jednakże zaangażowanie poszczególnych partnerów w jej implementację jest tu szczególnie ważne, gdyż proces wdrażania wymaga stworzenia instytucji administrującej i kontrolującej.

Kraje członkowskie mają prawo wstrzymania lub redukcji wsparcia wypłacanego podmiotom, które nie przestrzegają wymogów warunkujących wypłaty. Dlatego chociaż wprowadzenie zasady współzależności (cross-compliance) jest obligatoryjne i kraje członkowskie nie mają tu swobody decyzyjnej, mają jednak istotny wpływ na sposób jej realizacji, ustalając odpowiedni dla siebie schemat organizacji i kontroli.

Rezerwy narodowe

W procesie formułowania zasad reformy WPR postanowiono przyznać krajom członkowskim UE prawo wykorzystania 3% sum referencyjnych, tj. historycznie ukształtowanych poziomów wsparcia w postaci płatności bezpośrednich, na potrzeby związane z tzw. stanem wyższej konieczności i nadzwyczajnymi warunkami. O sposobie wykorzystania tych kwot, w określonych warunkach, mogą decydować kraje członkowskie Wspólnoty.

3. Schematy narodowe

Schematy narodowe wspierają szeroko rozumianą politykę rolną UE. Niektóre z nich są bezpośrednio związane z WPR, inne stanowią dodatek do niej. Wszystkie jednak są przykładem wpływu, jaki rządy krajów członkowskich UE mogą wywierać dla realizacji własnych interesów narodowych w sektorze rolnym oraz dla stymulowania pewnych celów. Co jest szczególnie ważne,

⁹ A. Schneider, op.cit.

środki wsparcia udzielanego w ramach schematów narodowych mieszczą się w WTO-wskim pojęciu *green box*, tj. środków nie zakłócających handlu.

Narodowe schematy mogą dotyczyć m.in.¹⁰:

- grup producentów, które mogą ubiegać się o wsparcie działań zmierzających do poprawy wyników marketingowych, podniesienia jakości wyrobów, większej troski o środowisko naturalne. Udział finansowy UE może wynosić maksymalnie do 4,1% wartości produkcji towarowej grupy lub do 50% wydatków podlegających dofinansowaniu ze środków unijnych;
- doradztwa rolnego nastawionego na ułatwienie rolnikom sprostania wymogom zasady współzależności (cross-compliance). Jak już wspomniano od 2007 roku będzie to obligatoryjne. Ta forma wsparcia jest więc bezpośrednio związana z WPR, a uczestnictwo w schemacie przynosi rolnikom dodatkowe dopłaty bezpośrednie mające stanowić specjalną zachętę. Kraje członkowskie mają tu pewną elastyczność we wdrażaniu systemu, na wzór podobnych już działających programów. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1782/2003 priorytet przyznawany jest tym rolnikom, którzy otrzymują w ramach dopłat bezpośrednich ponad 15 000 euro;
- ubezpieczeń rolnych, które przyciągają coraz więcej uwagi w krajach członkowskich UE w ostatnich latach. Ten schemat ma na celu ograniczenie ryzyka i przez to zachęcenie rolników do podjęcia orientacji rynkowej. Zapewnia on swoistą sieć bezpieczeństwa podobną do tej stosowanej w polityce UE;
- szkoleń dla rolników i ogrodników poświęcających co najmniej 75% swego czasu pracy w rolnictwie lub ogrodnictwie.
- pomocy w przekształceniu niepotrzebnych budynków gospodarczych w biura, warsztaty rzemieślnicze, przetwornie, sklepy detaliczne, budynki turystyczne. Nie są wspierane przeróbki na budynki mieszkalne;
- pomocy w rozwoju przetwórstwa i marketingu;
- wsparcia inwestycji dotyczących właściwego składowania odpadów w gospodarstwach rolnych, szczególnie w związku z restrykcjami dotyczącymi zasad składowania i rozrzucania obornika.

4. Polityka żywnościowa a decyzje narodowe

Aspekty dotyczące bezpieczeństwa żywności oraz jej jakości nabierają coraz większego znaczenia w polityce UE. W tej dziedzinie duża część odpowiedzialności spoczywa na rządach narodowych. Zakres decyzji narodowych

¹⁰ A. Schneider, op. cit.

został jednak ostatnio nieco ograniczony przez dwa wydarzenia: wprowadzenie aspektów bezpieczeństwa żywności do WPR oraz stworzeniem Europejskiej Agencji Bezpiecznej Żywności (EFSA).

Złe doświadczenia z BSE i pryszczycą a ostatnio z tzw. ptasią grypą wzmocniły znaczenie problemów zdrowotnych w polityce rolnej UE. Dobrostan zwierząt, dobre praktyki rolne i higieniczne oraz zwrot w kierunku żywności organicznej są tego dobitnymi przykładami. UE wprowadziła nowe przepisy dotyczące bezpiecznej żywności w Rozporządzeniu UE nr 178/2002 z 2002 roku, obciążające odpowiedzialnością za bezpieczeństwo żywności wszystkie podmioty łańcucha żywnościowego.

Kraje członkowskie mają prawo zablokowania importu produktów żywnościowych na gruncie zagrożenia ich bezpieczeństwa. Musi to być udowodnione przez właściwe służby odpowiedzialne za jego zachowanie. Jakkolwiek kraje członkowskie mają nadal znaczącą moc decyzyjną w sprawach bezpieczeństwa żywności, ulega ona pewnej erozji wraz z harmonizacją przepisów i procedur kontrolnych i handlowych w ramach Wspólnoty. Jednakże każde państwo unijne ma prawo definiowania własnych standardów żywnościowych¹¹.

5. Handel rolny a decyzje narodowe

Podobnie jak w przypadku wspólnej organizacji rynków, regulacje dotyczące handlu zagranicznego towarami rolnymi znajdują się w wyłącznej gestii Komisji Europejskiej. Komisja określa każdy szczegółowy mechanizm sterujący tym handlem, jak np. poziom i kierunek subsydiów eksportowych czy poziom stawek celnych. Na swych cotygodniowych posiedzeniach Komitet Rolny Komisji dyskutuje nad wprowadzeniem nowych stawek celnych lub poziomem kwot importowych, dokonując przeglądu sytuacji na poszczególnych rynkach. W tym zakresie kraje członkowskie nie mają żadnych uprawnień. Mogą jedynie zgłaszać swe wnioski na odpowiednich komitetach, które ustalają warunki handlu dla indywidualnych produktów.

Również w międzynarodowych negocjacjach dotyczących handlu, zarówno bilateralnych, jak i multilateralnych, Komisja negocjuje w imieniu wszystkich krajów członkowskich Wspólnoty. Dany kraj może jedynie zgłosić fakt przekroczenia przez negocjatora unijnego, udzielonego mu mandatu. Uczyniła tak ostatnio Francja w trakcie negocjacji prowadzonych przez UE w ramach WTO. Ilustruje to ograniczony wpływ poszczególnych partnerów na politykę

¹¹ Zgodnie z zasadami WTO, standardy takie i przepisy na nich bazujące nie powinny być jednak wykorzystywane jako bariery utrudniające międzynarodowy handel towarami rolnymi-żywnościowymi.

handlową UE. Z drugiej jednak strony, wykorzystując swoje prawo weta, Francja mogłaby potencjalnie zablokować osiągnięcie jakiegokolwiek porozumienia w Hongkongu.

Sfera dotycząca handlu zagranicznego różni się od wszelkich innych procedur unijnych ponieważ nie jest tu stosowana zasada współdecydowania przez Parlament Europejski, który może jedynie wydawać nie wiążące rekomendacje.

Chociaż w sprawach dotyczących handlu zagranicznego produktami rolnymi kraje członkowskie UE nie mają prawie żadnej mocy decyzyjnej poza głosami w ciałach konsultacyjnych (komitetach), każdy z nich jest traktowany równo i tym samym żaden nie ma większego wpływu na wspólnotowe decyzje niż inny. Każdy partner ma też prawo weta.

6. Uwagi końcowe

Jak wynika z zaprezentowanego przeglądu prawodawstwa unijnego odnoszącego się do regulacji z zakresu rynków rolnych, kraje członkowskie UE mają tu pewne, jednak niewielkie możliwości dokonywania swobodnych, w ramach wyznaczonych przez ogólne przepisy unijne, decyzji wpływających z narodowych strategii i polityk rolnych. Zakres tych decyzji ogranicza się zwykle do wyboru między istniejącymi opcjami rozwiązań dopuszczanych prawem unijnym, a czasem też do wyboru sposobu i formy implementacji nowego systemu w państwach członkowskich Wspólnoty.

Najlepsze możliwości realizacji narodowych polityk i strategii rozwojowych, a także forsowania interesu własnych rolników i mieszkańców wsi, dają negocjacje prowadzone na odpowiednim szczeblu instytucjonalnym UE. Ważne jest tu stworzenie niezbędnej presji w czasie negocjowania kompromisów i uzyskanie wsparcia ze strony innych partnerów o zbliżonych do naszej opcjach. Takie formalne i nieformalne negocjacje muszą toczyć się zanim Unia podejmie decyzję co do wprowadzenia nowego sposobu regulacji lub uzupełnienia dotychczasowych przepisów.

Kiedy decyzja na szczeblu unijnym zostanie podjęta, kraj członkowski musi podporządkować się jej i w przewidzianym czasie realizować dane rozporządzenie. Szanse na to, że wtedy uda się wynegocjować jeszcze jakieś odstępstwo od reguły są znikome. Z drugiej strony reforma WPR zainicjowana w 2003 roku pokazała, że są pewne możliwości sterowania „wspólnym pojazdem” w kierunku bardziej odpowiadającym narodowym potrzebom rozwojowym.

Większe możliwości wpływania przez rządy narodowe na regulacje rynkowe istnieją tam, gdzie nie ma wspólnej organizacji rynków, np. na rynku ziemniaków, lub też w odniesieniu do nisz rynkowych. Ważnym instrumentem

realizacji polityk narodowych może być także system podatkowy, przynajmniej do czasu jego harmonizacji w ramach UE, do czego dążą niektóre państwa członkowskie.

Na obecnym etapie prawdziwymi siłami napędowymi, które skłaniają do reformowania WPR są problemy budżetowe i rokowania prowadzone w ramach WTO. Presję wywierają też kraje z grupy G-20. Dotyczy ona szczególnie przyznania większego dostępu do rynku Wspólnoty. Oznacza to konieczność bardziej rynkowej orientacji producentów, a co za tym idzie powiększenia obszaru swobody dla ich decyzji gospodarczych. Rządy narodowe będą w coraz większym stopniu decydować o alokacji funduszy, podczas gdy sfery dotyczące bezpieczeństwa żywności będą coraz silniej kontrolowane przez instytucje unijne.

W przyszłości poszerzeniu zakresu swobody decyzji narodowych sprzyjać będzie globalna tendencja do oddzielania płatności bezpośrednich od wielkości i struktury produkcji i stopniowe przechodzenie w kierunku środków i mechanizmów wspierających raczej obszary wiejskie niż rolników *per se*. Warto jednak pamiętać, że mimo takiej wyraźnej tendencji, proces zmiany modelu wspierania rolnictwa i wsi w UE będzie procesem stopniowym i raczej długotrwałym. Proporcja środków finansowych przeznaczanych na potrzeby wzmocnienia rozwoju wiejskiego w całych wydatkach UE związanych z WPR jest nadal znacząco mniejsza niż środków wydatkowanych w ramach pierwszego filaru. Obecna i przyszła reforma WPR nie tylko przyczyni się do poprawy podejścia rolników do problemów rynku i marketingu, ale także do stworzenia ram dla szerszego włączenia do nowego systemu, aspektów związanych z bezpieczeństwem żywności, jej jakością, środowiskiem naturalnym i ochroną zwierząt. Wówczas siła decyzyjna rządów narodowych może być większa.

Jednolity rynek europejski i postępujący proces globalizacji stawiają przed polskim rolnictwem nowe wyzwania w dziedzinie konkurencyjności. Biorąc pod uwagę uwarunkowania tego sektora trzeba stwierdzić, że nowy kształt WPR będzie dla polskiego rolnictwa korzystny. Uproszczone zostało administrowanie instrumentami polityki rolnej, co pociąga za sobą niższe koszty. Wprowadzony w Polsce jako rozwiązanie przejściowe system jednolitych bezpośrednich płatności obszarowych, będzie miał charakter trwały. Oddzielenie tych płatności od wielkości i struktury produkcji i większe zorientowanie decyzji produkcyjnych rolników na sygnały rynkowe, pozwoli lepiej wykorzystywać korzyści komparatywne niewątpliwie posiadane przez polskie rolnictwo. Większa rola mechanizmów rynkowych sama w sobie stwarzać też będzie większe możliwości ich wykorzystywania przez rząd dla kreacji warunków i bodźców sprzyjających realizacji narodowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

7. Ramy prawne

1. Rozporządzenie Rady (EC) nr 1782/2003 w sprawie ustalenia wspólnych zasad wsparcia bezpośredniego stosowanego w ramach WPR, a także pewnych schematów wspierania rolników, z późniejszymi zmianami.
2. Rozporządzenie Komisji (EC) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 roku ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące stosowania zasady współzależności (cross-compliance) i modulacji oraz związanego z tym systemu administrowania i kontroli zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Rady nr 1782/2003.
3. Rozporządzenie Komisji (EC) nr 795/2004 z 21 kwietnia 2004 roku ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące stosowania rozporządzenia Rady nr 1782/2003 w dziedzinie kluczowych elementów reformy WPR wprowadzające oderwany od produkcji System Jednolitej Płatności, z późniejszymi zmianami.
4. Rozporządzenie Komisji (EC) nr 1973/2004 z 29 października 2004 roku ustanawiające szczegółowe przepisy stosowania rozporządzenia Rady nr 1782/2003 w zakresie schematów wsparcia ustalonych w rozdziałach IV i IVa tego rozporządzenia, a także zakresu, w jakim kraje członkowskie UE mogą decydować o utrzymaniu części wsparcia w formie związanej z produkcją, z późniejszymi zmianami.
5. Rozporządzenie Komisji (EC) nr 1974/2004 z 29 października 2004 roku zmieniające Rozporządzenie (EC) nr 795/2004.
6. Rozporządzenie Komisji (EC) nr 239/2005 z 11 lutego 2005 roku zmieniające Rozporządzenie (EC) nr 796/2004.
7. Rozporządzenie Komisji (EC) nr 394/2005 z 8 marca 2005 roku zmieniające Rozporządzenie (EC) nr 795/2004.
8. Rozporządzenie Komisji (EC) nr 436/2005 z 17 marca 2005 roku zmieniające Rozporządzenie (EC) nr 796/2004.
9. Rozporządzenie Komisji (EC) nr 606/2005 z 19 kwietnia 2005 roku zmieniające Rozporządzenie (EC) nr 795/2004.
10. Korekta do Rozporządzenia Komisji (EC) nr 1973/2004 z 29 października 2004 roku.
11. Korekta do Rozporządzenia Komisji (EC) nr 795/2004 z 21 kwietnia 2004 roku.
12. Komisja Europejska (2003): Podsumowanie reformy WPR. Dyrektoriat Generalny ds. Rolnictwa. Wydanie specjalne, lipiec 2003 rok.

Część II

MOŻLIWOŚĆ WPLYWANIA PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NA PROCES DECYZYJNY UNII EUROPEJSKIEJ¹

Problem możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez państwa członkowskie UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej obejmuje szereg różnych zagadnień. Jednym z istotnych elementów, które należy rozważyć w tym kontekście jest kwestia aktywnego uczestnictwa w tworzeniu nowych regulacji wspólnotowych dotyczących rolnictwa i rozwoju wsi. To właśnie w procesie podejmowania decyzji na kolejnych szczeblach unijnych struktur decyzyjnych istnieje szansa uzyskania korzystnych rozwiązań lub też zaprzepaszczenia możliwości podejmowania określonych kroków na poziomie krajowym bądź regionalnym.

Unijny proces podejmowania decyzji składa się z kilku etapów. Zarówno w przypadku WPR, jak i innych dziedzin, którymi zajmuje się Wspólnota obowiązują podobne zasady skutecznego wpływania na kształt przyjmowanych rozstrzygnięć.

Kluczowe czynniki umożliwiające przeforsowanie własnej propozycji to:

- przygotowanie merytoryczne do negocjacji,
- sprawny system współdziałania krajowych organów administracji z przedstawicielami państwa w Brukseli,
- podjęcie lobbingu na możliwie wczesnym etapie procesu decyzyjnego.

Szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, iż decyzje podejmowane w kwestiach nie związanych bezpośrednio z rolnictwem mogą w sposób znaczący wpływać na rozwiązania obowiązujące także i w tej dziedzinie. Jako przykład można tutaj przywołać naczelną zasadę Jednolitego Rynku jaką jest swoboda przepływu towarów, czy też znaczenie ochrony wolnej konkurencji nakładające

¹ Opracowanie przygotowano na podstawie materiałów zaprezentowanych podczas szkolenia: *How Can Member States Effectively Influence the European Decision-Making Process? A Practical Guide to Preparing a Winning Strategy*, Brussels, 27-29 June 2005 zorganizowanego przez European Institute of Public Administration.

istotne ograniczenia na zakres wspierania podmiotów krajowych przez dane państwo.

Warunkiem koniecznym do uzyskania skuteczności w przekonywaniu członków UE do własnych rozwiązań jest rzetelna wiedza o systemie podejmowania decyzji przez poszczególne organy Wspólnoty.

1. Trzy kluczowe strony procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Proces podejmowania decyzji we Wspólnocie jest wieloetapowy i obejmuje negocjacje pomiędzy różnymi stronami. Najważniejsze decyzje wypracowywane są przez trzy instytucje. Ci trzej partnerzy procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej to Rada Unii Europejskiej (RUE), Parlament Europejski (PE) i Komisja Europejska (KE). Każde z tych ciał ma inną rolę do odegrania.

1.1. Rada Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej (Council of the European Union) jest ciałem stanowiącym reprezentację państw członkowskich Wspólnoty. Jest to główne ciało w procesie decyzyjnym. Na spotkaniach Rady gromadzą się ministrowie poszczególnych państw członkowskich odpowiedni dla przedmiotu danego posiedzenia. Kilkukrotnie w ciągu roku organizowany jest tzw. Szczyt Europejski, w którym biorą udział premierzy lub prezydenci poszczególnych państw, a takie ciało nazywane jest Radą Europejską (European Council).

Ministrowie państw członkowskich spotykają się w ramach dziewięciu różnych typów posiedzeń Rady:

- 1) sprawy ogólne i stosunki zewnętrzne,
- 2) sprawy gospodarcze i finansowe („ECOFIN”),
- 3) wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne,
- 4) zatrudnienie, polityka społeczna, ochrona zdrowia i konsumenta,
- 5) konkurencyjność (rynek wewnętrzny, przemysł i badania),
- 6) transport, telekomunikacja i energetyka,
- 7) rolnictwo i rybołówstwo,
- 8) ochrona środowiska,
- 9) edukacja, młodzież i kultura.

Wśród zadań Rady do najważniejszych należy przyjmowanie regulacji prawnych, uchwalanie budżetu Wspólnoty (wraz z PE) oraz koordynowanie polityki gospodarczej państw członkowskich. Decyzje Rady podejmowane są w głosowaniu. Zazwyczaj wnioski przyjmowane są kwalifikowaną większością głosów.

W przypadku działań legislacyjnych Rada zazwyczaj ogranicza się do prac w oparciu o projekty przedkładane jej przez KE.

1.2. Parlament Europejski

Parlament Europejski jest organem Wspólnoty, w którym zasiadają przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE wybrani w drodze wyborów parlamentarnych na pięcioletnią kadencję.

Parlament sprawuje demokratyczny nadzór nad instytucjami UE, w tym posiada prawo zgłoszenia wotum nieufności wobec KE oraz odrzucenia kandydata na Komisarza. PE wraz z Radą, uchwała budżet Wspólnoty oraz akty prawne.

W procesie legislacyjnym UE najczęściej stosuje się obecnie procedurę współdecydowania. W tym wypadku obie instytucje – Rada i Parlament występują na równych pozycjach.

Parlament nie ma uprawnień do występowania z inicjatywą prawodawczą, jednakże może występować do KE z prośbą o przedłożenie propozycji aktów prawnych w określonej sprawie.

Posiedzenia plenarne Parlamentu poprzedzają prace poszczególnych komisji parlamentarnych.

1.3. Komisja Europejska

Komisja Europejska jest organem kolegialnym powoływanym na okres pięciu lat, w ciągu sześciu miesięcy po kolejnych wyborach do PE. KE jest instytucją wykonawczą odpowiedzialną za wdrażanie wspólnotowych aktów prawnych oraz zarządzanie bieżącą polityką UE.

Wybór Przewodniczącego następuje w drodze wspólnych uzgodnień pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich. W ten sposób wyznaczony kandydat na Przewodniczącego KE wyznacza kandydatów na Członków Komisji – Komisarzy. Czyni to w porozumieniu z rządami państw członkowskich.

Kolejnym etapem w procesie powoływania nowej Komisji są przesłuchania wszystkich kandydatów, których dokonuje Parlament. Po zakończeniu przesłuchań przedstawia on swoją opinię na temat całej Komisji. Parlament może zatwierdzić lub odrzucić Komisję jako całość, nie może zaś decydować o poszczególnych kandydatach na jej członków. Oficjalnie nowa KE przejmuje swoje obowiązki z początkiem kolejnego roku kalendarzowego.

Parlament dysponuje również prawem do odwołania Komisji przegłoszując wobec niej swoje wotum nieufności.

Choć członkowie KE posiadają rekomendacje rządów państw członkowskich, z których pochodzą, to w Komisji nie reprezentują oni tych państw i ich interesów, lecz działają na rzecz całej Wspólnoty.

Poszczególnym Komisarzom podlegają odpowiednie Dyrekcje Generalne (DG) odpowiedzialne za określony zakres aktywności UE. Dyrekcje Generalne zajmują się bieżącym prowadzeniem powierzonych im spraw i pracami nad nowymi regulacjami prawnymi. Do realizacji swych zadań zatrudniają wybieranych w konkursach urzędników służby cywilnej. Na ich czele stoją Dyrektorzy Generalni podlegli odpowiedniemu Komisarzowi. Wypracowane przez DG propozycje regulacji prawnych są przedstawiane przez właściwego Komisarza podczas posiedzenia Kolegium (Komisji). Jeśli zostaną przyjęte przez KE stają się jej oficjalną propozycją.

Komisja, jako organ dysponujący uprawnieniem inicjatywy prawodawczej, jest nie tylko zobowiązana do opracowania stosownych propozycji nowych rozwiązań, ale także do dokonania oceny zasadności regulowania na poziomie Wspólnoty określonych kwestii. W toku prac nad daną sprawą KE prowadzi konsultacje z władzami państw członkowskich oraz dwoma ciałami doradczymi: Komitetem Regionów, w którego skład wchodzi przedstawiciele władz szczebla regionalnego i lokalnego oraz z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym stanowiącym reprezentację pracodawców i związków zawodowych.

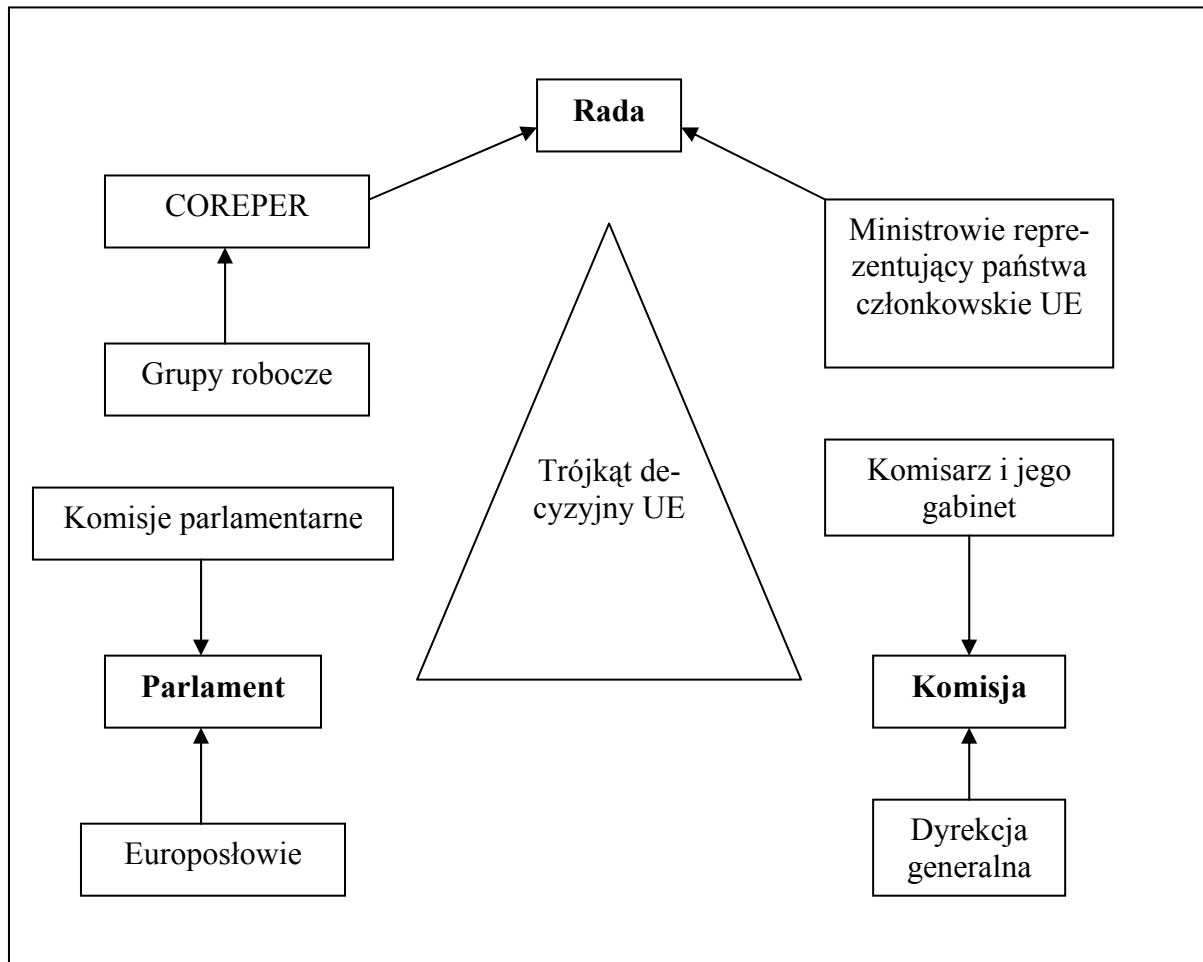
Dany problem, zgodnie z zasadą subsydiarności, może podlegać regulacji na poziomie Wspólnoty jedynie wtedy, gdy zostanie stwierdzone, iż jego rozwiązanie na poziomie UE będzie najbardziej skuteczne.

Inną z kluczowych funkcji Komisji jest egzekwowanie prawa wspólnotowego. KE wraz z Trybunałem Sprawiedliwości odpowiada za nadzorowanie, czy przyjmowane przez Wspólnotę przepisy są właściwie stosowane w państwach członkowskich. Jeśli dane państwo nie stosuje prawa wspólnotowego Komisja rozpoczyna „procedurę w sprawie naruszenia zobowiązań”. Dane państwo członkowskie otrzymuje od KE pismo prezentujące stanowisko Komisji oraz podające termin udzielenia stosownej odpowiedzi. Gdyby naruszenie wspólnotowego prawa nie zostało usunięte na tej drodze KE jest zobowiązana do wniesienia sprawy przed Trybunał Sprawiedliwości. Trybunał powołany jest do rozstrzygania m.in. sporów pomiędzy członkami Wspólnoty a reprezentującymi ją instytucjami, a jego orzeczenia mają charakter wiążący.

Wszelkie istotne decyzje Unii Europejskiej podejmowane są przy współudziale trzech kluczowych instytucji – Komisji, Parlamentu i Rady. Każda z nich dysponuje swoim zapleczem doradczym (rys. 1). Relacje pomiędzy każdą z tych instytucji są różnie ukształtowane i często zależą od charakteru rozstrzyganych spraw, jednakże z punktu widzenia prowadzenia działań mających słu-

żyć przekonaniu decydentów do własnych rozwiązań proces lobbowania należy rozpocząć na jak najniższym szczeblu. Zwiększa to nie tylko szansę powodzenia własnego projektu, ale pozwala także we wczesnej fazie wykryć ewentualne luki opracowanego rozwiązania.

Rysunek 1. Główne organy decyzyjne Wspólnoty i ich otoczenie doradcze

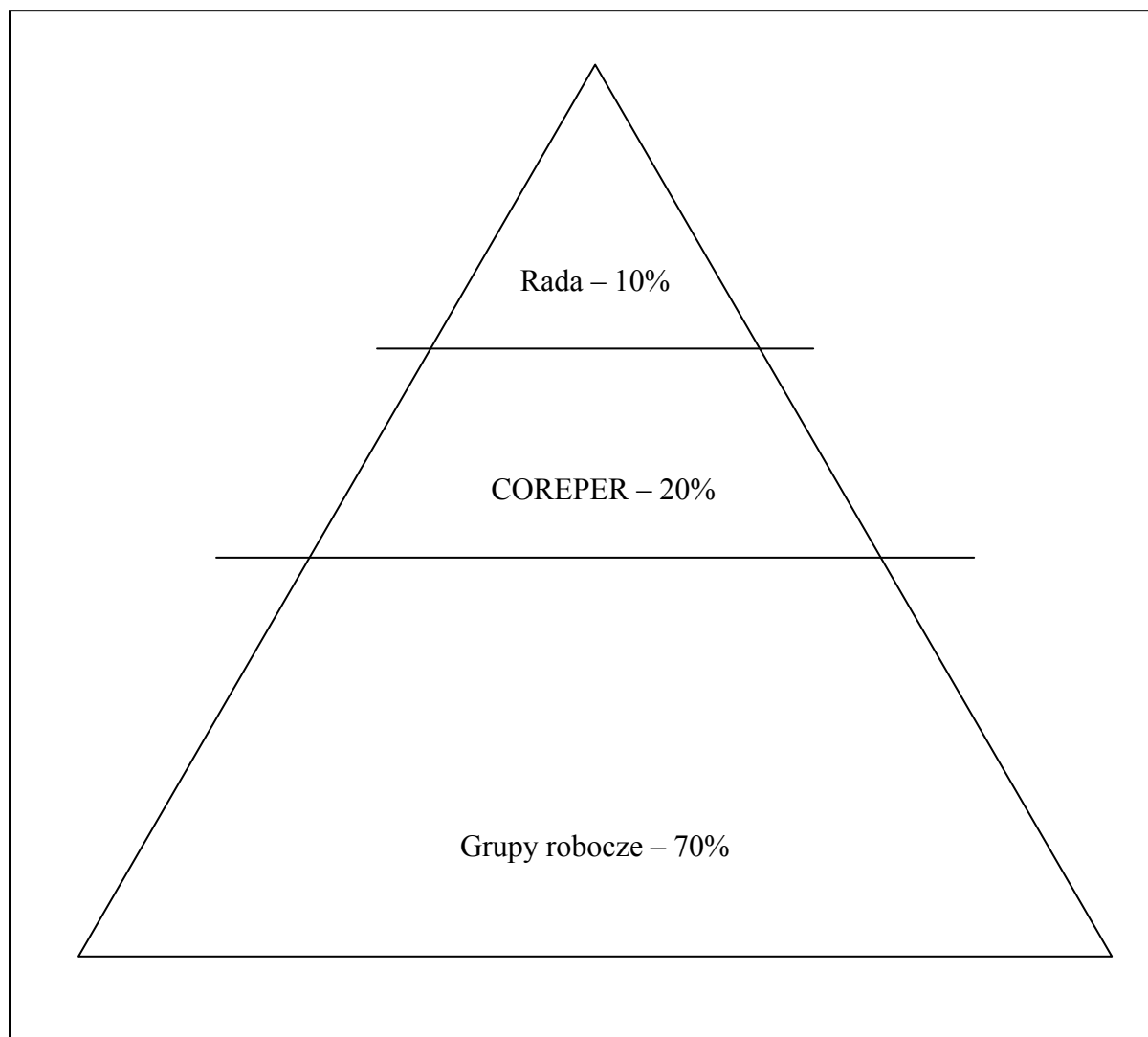


Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku Parlamentu Europejskiego możliwości przekonywania do własnych propozycji obejmują lobbowanie wśród parlamentarzystów oraz w komisji zajmującej się daną sprawą. Z uwagi na to, iż to raport opracowany przez odpowiednią komisję ma szczególne znaczenie w wypracowaniu stanowiska całego Parlamentu działania należy skoncentrować na zaprezentowaniu członkom, a zwłaszcza sprawozdawcy komisji, własnej argumentacji. Natomiast na kształt rozstrzygnięć Komisji Europejskiej można próbować wpływać poprzez prezentowanie własnych propozycji odpowiednim dyrekcjom generalnym lub/ i właściwemu Komisarzowi oraz członkom jego gabinetu. W odniesieniu do

Rady lobbing powinien być skierowany na COREPER² lub poszczególnych ministrów tworzących Radę. Wysoce zalecanym byłoby jednakże rozpoczęcie działań związanych z prezentacją własnego stanowiska już na etapie prac w grupach roboczych. Pozwala to już we wczesnej fazie prac nad daną kwestią określić możliwości uzyskania zgody na proponowane rozwiązania oraz ustalić punkty wspólne i rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami.

Rysunek 2. Rola poszczególnych ciał w pracy nad propozycjami KE



Źródło: E. Best, N. Bayer, B. Vaccari: Le fonctionnement du Conseil dans l'Union européenne élargie. Institut européen d'administration publique (IEAP), Maastricht 2005.

² Określenie COREPER jest akronimem od francuskiej nazwy tego ciała – Comité des Représentants permanents.

Za takim rozwiązaniem przemawia również fakt, iż większość ustaleń podejmowanych przez Radę wypracowywanych jest na niższych szczeblach. Ocenia się, iż średnio 70% rozstrzygnięć zapada na szczeblu grup roboczych, 20% na poziomie COREPER, a jedynie 10% kwestii ustalanych jest przez samą Radę.³

2. Przygotowanie prac kluczowych instytucji Wspólnoty

W procesie podejmowania decyzji przez Wspólnotę związanych z opracowaniem nowych rozwiązań legislacyjnych w dziedzinach objętych polityką UE poza kluczowymi instytucjami bierze udział szereg ciał doradczo-konsultacyjnych. Każde z tych ciał współuczestniczy w tworzeniu aktów prawnych na innym etapie tego procesu (rys. 3).

Należy jednakże zaznaczyć, iż średnio ok. 80% tego, co zaproponowała Komisja w swojej pierwotnej propozycji zostaje przyjęte. Z tego względu największe możliwości uzyskania oczekiwanych rozwiązań stanowi lobbowanie w fazie przygotowywania przez Komisję jej propozycji.

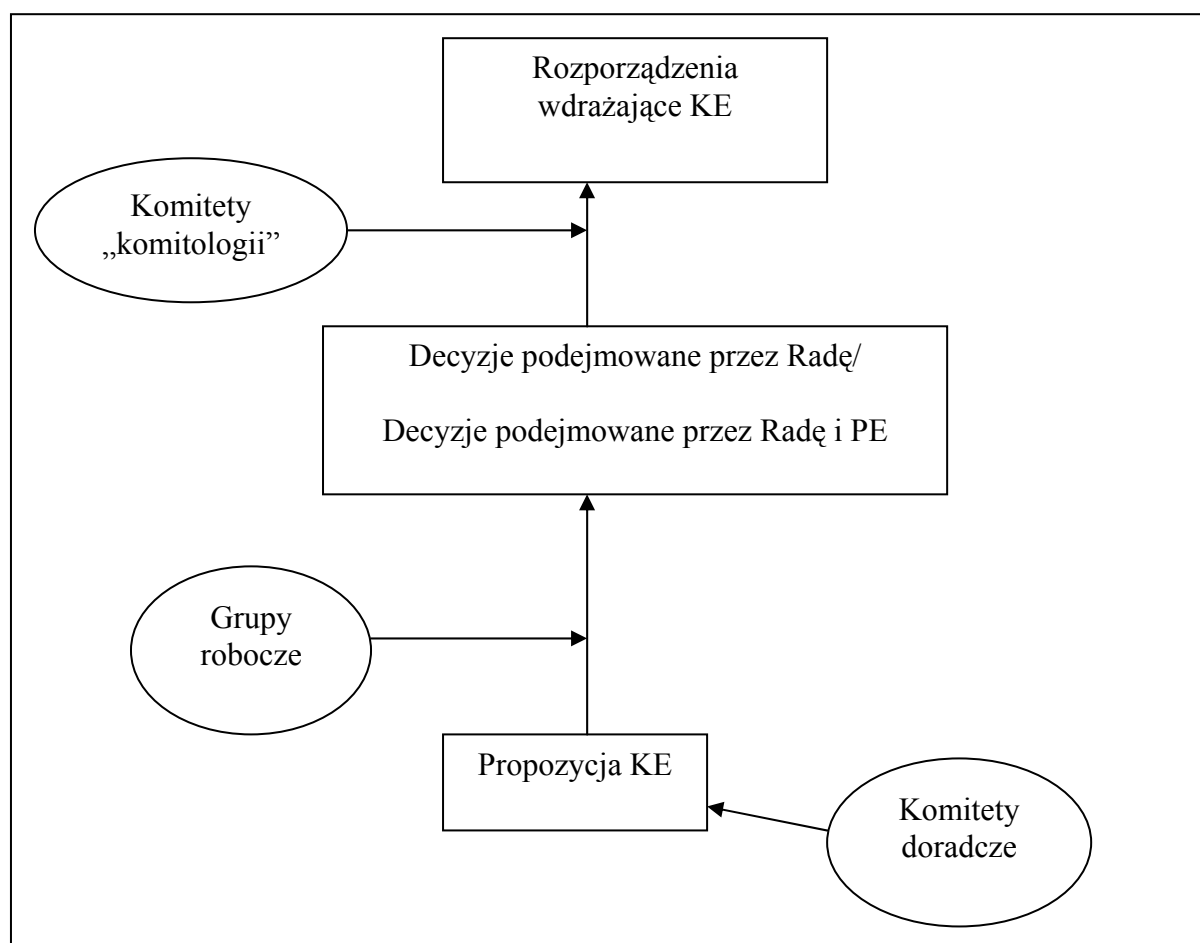
2.1. COREPER

COREPER jest organem związanym z Radą. Komitet ten tworzą tzw. stali przedstawiciele, którzy reprezentują swoje państwa na poziomie Wspólnoty. Na czele stałego przedstawicielstwa każdego z państw UE stoi ambasador. Spotkania COREPER odbywają się co tydzień i mają na celu przygotowanie prac Rady. W przypadku spraw związanych z rolnictwem zadanie to spełnia odrębny komitet – Specjalny Komitet ds. Rolnictwa.

Działania COREPER obejmują również negocjacje dotyczące propozycji aktów prawnych, nad którymi będzie debatowała Rada na swoim posiedzeniu. Oznacza to, iż COREPER zajmuje bardzo ważne miejsce w procesie decyzyjnym Wspólnoty. Komitet ten jest przede wszystkim forum debaty pomiędzy państwami członkowskimi UE. Dodatkowo sprawuje nadzór i kontrolę polityczną nad grupami roboczymi, czyli ciałami, w których zasiadają eksperci w danych dziedzinach i wspólnie wypracowują techniczne rozwiązania propozycji unijnych aktów prawnych.

³ Ocenia się, iż odsetek kwestii rozstrzyganych przez grupy robocze sięga nawet do 90%, a w niektórych przypadkach udaje się nawet wypracować wspólne stanowisko w odniesieniu do wszystkich spraw poruszonych w danym dokumencie przedłożonym przez KE. (źródło: P. Poznano: *Les relations entre le COREPER et la Commission européenne. Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2000.

Rysunek 3. Udział ciał doradczych w procesie tworzenia aktów prawnych UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie – N. Bayer: *Nasiona coordination systems in the member states. Institut europeen d’administration publique (IEAP), Maastricht 2004.*

Należy podkreślić, iż jakość pracy COREPER ma istotny wpływ na funkcjonowanie Rady. Im więcej kwestii zostanie rozstrzygniętych na tym szczeblu procesu decyzyjnego, tym szybciej Rada będzie mogła zakończyć prace nad danym dossier.

COREPER tworzą obecnie dwa odrębne ciała.

- COREPER I – w jego skład wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich. Przygotowuje prace Rady w następujących dziedzinach:
 - zatrudnienie, polityka społeczna, ochrona zdrowia i konsumenta,
 - konkurencyjność (rynek wewnętrzny, przemysł i badania),
 - transport, telekomunikacja i energetyka,
 - rolnictwo i rybołówstwo,
 - ochrona środowiska,
 - edukacja, młodzież i kultura.

- COREPER II – składa się ze stałych przedstawicieli członków UE, którzy zajmują się projektami przedłożonymi przez KE dotyczącymi:
 - spraw ogólnych i stosunków zewnętrznych (w tym także kwestiami z zakresu polityki bezpieczeństwa i obrony UE oraz wspieraniem rozwoju państw trzecich),
 - wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (w tym ochroną praw obywatelskich),
 - polityki gospodarczej i finansów publicznych (w tym budżetem Wspólnoty).

2.2. Komisje parlamentarne

Eurodeputowani na początku i w połowie kadencji Parlamentu Europejskiego są wybierani do komisji parlamentarnych. Zgłaszani są przez parlamentarne ugrupowania polityczne, do których należą. Liczba i uprawnienia komisji określone są w zasadach proceduralnych funkcjonowania PE. Obecnie działa 20 stałych komisji parlamentarnych. Parlament może również powoływać podkomisje lub komisje do zbadania określonej sprawy.

Komisje parlamentarne zajmują się propozycjami nowych rozwiązań legislacyjnych przedstawionych przez KE. Odrębnie dla każdego projektu powoływany jest sprawozdawca (rapporteur). Na bazie raportu sprawozdawcy komisja wypracowuje, w drodze debaty zakończonej głosowaniem, swoje ostateczne stanowisko, które następnie jest prezentowane na posiedzeniu plenarnym PE.

2.3. Komitologia

Podstawowym zadaniem Komisji Europejskiej jest wdrażanie na poziomie UE przyjętych przez Wspólnotę aktów prawnych. Jednakże każdy z wdrażanych przez Komisję aktów odrębnie określa zakres uprawnień przyznanych w danym przypadku Komisji, jak również sposób ich wykorzystania. Często spotykanym rozwiązaniem są tzw. procedury komitologii (comitology procedures). W przypadku ich zastosowania dla danego aktu prawnego Komisja zobowiązana jest do uwzględnienia uczestnictwa komitetów w procesie przygotowywania niezbędnych przepisów wykonawczych

Komitety są ciałami składającymi się z reprezentantów poszczególnych państw członkowskich i służą współpracy Komisji z członkami Wspólnoty w przygotowaniu rozporządzeń.

Istnieje kilka modeli współpracy pomiędzy Komisją a komitetami. Są one określone w Decyzji Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki

wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji⁴ (1999/468/WE). Określono w niej, jaki typ komitetu powinien być w danym przypadku wybrany do współpracy. Wyróżnia się trzy typy komitetów:

- 1) komitety doradcze – prezentują one swoje opinie KE, która musi je uwzględnić; ta procedura stosowana jest zazwyczaj w wypadku kwestii, które nie są drażliwe społecznie;
- 2) komitety zarządzające – mechanizm stosowany w przypadku, gdy decyzje przyjęte przez KE nie są zbieżne z opinią komitetu; w takim przypadku KE jest zobowiązana do przedstawienia Radzie swojego stanowiska; Rada zaś jest uprawniona do przyjęcia odmiennego stanowiska niż KE; ta procedura jest stosowana zazwyczaj w odniesieniu do kwestii związanych z rolnictwem czy rybołówstwem;
- 3) komitety regulacyjne – KE może przyjąć rozporządzenia wykonawcze, jedynie gdy zostaną one zaakceptowane przez państwa członkowskie zgromadzone w ramach takich komitetów. Jeśli propozycja nie zostanie przyjęta przez państwa członkowskie, to jest ona przekazywana do Rady. Jeśli Rada nie osiągnie porozumienia w tej sprawie propozycja jest przyjmowana przez Komisję; zwykle kwestie dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz zwierząt i roślin przyjmowane są w ramach tej procedury.

3. System prac nad nowymi regulacjami dotyczącymi rolnictwa

Rocznie około 2000 dokumentów sporządzanych przez KE dotyczy rolnictwa.⁵ W pracach nad ich przygotowaniem Komisję wspierają liczne komitety. Większość komitetów związanych z rolnictwem ma charakter komitetów zarządzających. Dla każdego z głównych rynków rolnych powołano odrębny komitet zarządzający. Komitety te wydają swoje opinie dotyczące zarządzania tymi rynkami.

W przypadku WPR na mocy porozumienia z 1960 roku pomiędzy członkami Wspólnoty utworzono Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (Special Committee on Agriculture). Jednakże kwestie dotyczące spraw fitosanitarnych i rybołówstwa podejmowane są przez COREPER I.

Komitety Zarządzające funkcjonujące w ramach Wspólnej Polityki Rolnej:

⁴ Trzy oświadczenia do protokołu Rady odnoszące się do niniejszej decyzji są opublikowane w Dz. U. C 203, z 17.06.1999, s. 1.

⁵ European Commission, Directorate-General for Agriculture: *The Agriculture Committees, tools for Common Agriculture Policy*. Brussels 2000.

- Komitet Zarządzający ds. bananów
- Komitet Zarządzający ds. baraniny i mięsa koziego
- Komitet Zarządzający ds. chmielu
- Komitet Zarządzający ds. cukru
- Komitet Zarządzający ds. drobiu i jaj
- Komitet Zarządzający ds. mleka i przetworów mlecznych
- Komitet Zarządzający ds. nasion
- Komitet Zarządzający ds. olejów i tłuszczów
- Komitet Zarządzający ds. przetworzonych owoców i warzyw
- Komitet Zarządzający ds. suszu paszowego
- Komitet Zarządzający ds. świeżych owoców i warzyw
- Komitet Zarządzający ds. tytoniu
- Komitet Zarządzający ds. wieprzowiny
- Komitet Zarządzający ds. win
- Komitet Zarządzający ds. włókien naturalnych
- Komitet Zarządzający ds. wołowiny i cielęciny
- Komitet Zarządzający ds. zagadnień horyzontalnych (Produkty Non Aneks I)
- Komitet Zarządzający ds. zbóż
- Komitet Zarządzający ds. żywych roślin i produktów kwiatowych
- Komitet Wdrażający ds. napojów aromatyzowanych na bazie win
- Komitet Wdrażający ds. napojów spirytusowych
- Komitet ds. agromonetarnych
- Komitet ds. mechanizmów handlowych
- Komitet ds. promocji produktów rolnych

Komitety regulujące:

- Stały Komitet ds. rolnictwa organicznego
- Komitet ds. certyfikatów specyficznego charakteru produktów rolnych i żywnościowych
- Komitet ds. oznaczeń geograficznych i chronionej nazwy pochodzenia produktów rolnych i żywnościowych

Inne komitety:

- Wspólnotowy Komitet ds. FADN
- Stały Komitet ds. leśnictwa
- Stały Komitet ds. badań rolniczych
- Komitet Zarządzający ds. płatności bezpośrednich
- Komitet Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej

- Komitet ds. struktur rolniczych i rozwoju wsi
- Komitet ds. konserwacji, charakteryzacji i wykorzystanie genetycznych zasobów w rolnictwie

4. Konsultacja

W procesie przygotowywania nowych rozwiązań w zakresie polityki rolnej i wiejskiej Komisja Europejska konsultuje się również z przedstawicielami organizacji reprezentujących strony związane z daną kwestią. Konsultacje te prowadzone są w ramach grup doradczych. Ich członkami zostają osoby wybrane przez organizacje działające na szczeblu Wspólnoty. Z inicjatywą konsultacji w danej sprawie może wychodzić zarówno Komisja Europejska, jak i przewodniczący grupy doradczej, w której kompetencjach znajduje się określona kwestia. KE nie jest związana opiniami grup doradczych, jednakże bierze je pod uwagę i informuje przewodniczącego odpowiedniej grupy o krokach, które podjęła w odniesieniu do danego problemu.

Na mocy decyzji KE z dnia 23 kwietnia 2004 r. o grupach doradczych związanych z kwestiami objętymi Wspólną Polityką Rolną Policy (2004/391/EC, OJ L 120/50, 24.04.2004) zmieniono regulacje dotyczące grup doradczych, tak by lepiej odpowiadały nowym rozwiązaniom w zakresie WPR przyjętym wraz z jej reformą z 2003 roku. Na mocy tej decyzji KE funkcjonuje 30 grup doradczych, które zostały wymienione w Aneksie I do tej decyzji. Podział miejsc w każdej z nich określa natomiast Aneks II.

W grupach reprezentowane są cztery środowiska:

- producenci rolni (w tym także spółdzielnie rolne);
- pracownicy zatrudnieni w gospodarstwach rolnych i przemyśle rolno-spożywczym oraz konsumenci i podmioty zajmujące się ochroną środowiska;
- przemysł rolno-spożywczy;
- sektor zajmujący się handlem artykułami rolnymi i żywnością.

Obecnie funkcjonują następujące grupy doradcze:

- Grupa doradcza ds. Wspólnej Polityki Rolnej
- Grupa doradcza ds. suszu paszowego
- Grupa doradcza ds. nasion
- Grupa doradcza ds. ryżu
- Grupa doradcza ds. mleka
- Grupa doradcza ds. cukru
- Grupa doradcza ds. mięsa wołowego

- Grupa doradcza ds. bawełny
- Grupa doradcza ds. mięsa wieprzowego
- Grupa doradcza ds. napojów alkoholowych
- Grupa doradcza ds. tytoniu
- Grupa doradcza ds. promocji produktów rolnych
- Grupa doradcza ds. owoców i warzyw
- Grupa doradcza ds. zbóż, nasion oleistych i protein
- Grupa doradcza ds. rolnictwa organicznego
- Grupa doradcza ds. kobiet na obszarach wiejskich
- Grupa doradcza ds. rozwoju wsi
- Grupa doradcza ds. produktów energetycznych i nieżywnościowych
- Grupa doradcza ds. mięsa owczego i koźlego
- Grupa doradcza ds. drobiu i jaj
- Grupa doradcza ds. kwiatów i roślin ozdobnych
- Grupa doradcza ds. oliwek i produktów pochodnych
- Grupa doradcza ds. rolnictwa i środowiska
- Grupa doradcza ds. skrobi
- Grupa doradcza ds. jakości produktów rolnych
- Grupa doradcza ds. pszczelarstwa
- Grupa doradcza ds. chmielu
- Grupa doradcza ds. uprawy winogron
- Grupa doradcza ds. lnu i konopi
- Grupa doradcza ds. leśnictwa

5. Podsumowanie

Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej są bardzo ograniczone, gdyż państwa te ustanowiły Wspólną Politykę Rolną.⁶ Polityka rolna UE pełni wiodącą rolę we wspieraniu sektora rolnego wszystkich członków Wspólnoty. Zgodnie z jedną z podstawowych zasad funkcjonowania Wspólnoty – zasadą subsydiarności Unia podejmuje działania w określonej dziedzinie jedynie wtedy, gdy uzna, iż działania na wspólnotowym szczeblu przyniosą najlepsze rezultaty. Polityka rolna od po-

⁶ *System instrumentów prawnych obowiązujących na określonym rynku na podstawie prawa Wspólnot wyklucza stosowanie przez państwa członkowskie innego zestawu środków niż wyraźnie określone na szczeblu wspólnotowym.* (A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 131.)

czątku procesu integracji była i jest dziedziną, w której zaangażowanie we wsparcie funkcjonowania sektora jest największe.

Wspólna Polityka Rolna nie jest jednakże niezmienna. Działania realizowane w jej ramach są stale monitorowane i oceniane, a w miarę potrzeby również modyfikowane lub zmieniane. Z punktu widzenia specyficznych dla danego państwa członkowskiego interesów rolnictwa kształt polityki UE czy jej działań na konkretnych rynkach rolnych może nie w pełni odpowiadać na problemy występujące na lokalnych rynkach. Również nowo opracowywane rozwiązania mogą być nieadekwatne do wymagań rolnictwa w danym kraju. Z tego względu w interesie każdego z członków Wspólnoty jest zaangażowanie się w prace nad przygotowaniem nowych unijnych rozwiązań.

Najkorzystniejszym sposobem na uzyskanie akceptacji lub/i wsparcia dla własnych koncepcji rozwiązania określonych spraw rolnictwa jest przedłożenie własnego projektu stosownej regulacji. Projekt taki musi odnosić się jednak do problemu, z którym borykają się także inne państwa Wspólnoty.

Poza formą wpływania na decyzje Wspólnoty poprzez inicjowanie regulacji w danej dziedzinie, członkowie UE mogą, a raczej powinni, gdyż leży to w ich interesie, angażować się w prace nad projektami przedkładanymi przez Komisję Europejską. Powinny jasno przedstawiać swoje racje przemawiające za określonym rozwiązaniem i starać się przekonać do nich innych członków Wspólnoty. Należy jednakże przy tym pamiętać, iż Unia Europejska jest wspólnotą, która nie została powołana do rozstrzygnięcia jednej partykularnej kwestii, czy też rozwiązania jednego problemu, a służy wielopłaszczyznowej współpracy i współdziałaniu państw ją tworzących. Oznacza to, iż w procesie negocjacji należy dążyć do uzyskania korzystnego dla każdej ze stron kompromisu, co umożliwi podczas kolejnych negocjacji efektywniejszą współpracę.

Należy również podkreślić znaczenie koordynacji działań prowadzonych przez poszczególne instytucje. Można wyróżnić trzy główne poziomy, na których aktywność administracji danego państwa członkowskiego powinna się skupiać:

- 1) współpraca z innymi członkami UE oraz Komisją,
- 2) współpraca z innymi krajowymi stronami – organizacjami pozarządowymi i grupami interesu,
- 3) współpraca pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i departamentami w ramach tych ministerstw.

Już podczas prowadzenia negocjacji istotne jest dostrzeganie specyfiki negocjacji na poszczególnych szczeblach i forach decyzyjnych. Dla przykładu uczestnicy negocjacji w ramach grup roboczych będą się koncentrowali na kwestiach technicznych i na omawianym problemie bez odnoszenia się do innych

spraw. Osoby uczestniczące w obradach grup roboczych to narodowi eksperci w danej dziedzinie będącej przedmiotem obrad. Z jednej strony mogą być bardziej „przywiązani” do prezentowanego stanowiska, gdyż uczestniczyli w całym procesie jego wypracowania, ale z drugiej strony znając dokładnie problem mogą rzeczowo dyskutować z pozostałymi uczestnikami i próbować wypracować porozumienie eksperckie.

Sytuacja wygląda inaczej w przypadku prac COREPER. Uczestniczący w obradach tego gremium to nie eksperci w danej dziedzinie, a dyplomaci przedstawiający stanowiska reprezentowanych przez siebie państw członkowskich. Na tym forum prace będą się koncentrowały na kwestiach o charakterze bardziej politycznym i na współzależności z innymi dziedzinami i omawianymi problemami. Tutaj negocjacje będą miały inny charakter również ze względu na fakt, iż uczestnicy dyskusji dobrze się znają, gdyż spotykają się regularnie na cotygodniowych spotkaniach COREPER. Biorący udział w dyskusji są nastawieni na dalszą współpracę przy innych kwestiach, a jednocześnie nie są ekspertami w zakresie danego problemu, co pozwala im na nieco większą elastyczność i gotowość do zawierania kompromisów.

Niezależnie jednak od różnic w charakterze prac obu gremiów istotnym jest aby osoba reprezentująca dane państwo członkowskie uzyskała jak najpełniejszy zakres materiałów pozwalających na rzetelne uargumentowanie przedstawianego stanowiska.