

*Jacek Chotkowski, Benon Gaziński**

Drogi i bezdroża Wspólnej Polityki Rolnej

Wprowadzenie

W jednym z kierunków teorii ekonomii – ekonomii instytucjonalnej – przyjmuje się, że instytucje to pewne reguły postępowania i zachowania ludzi w życiu gospodarczym i społecznym.¹ Ich kształt decyduje o kosztach zawierania transakcji i funkcjonowania całego systemu ekonomicznego, a tym samym i o efektywności całej gospodarki. Normy te i wzorce postępowania podzielić można na formalne i zwyczajowe. Normy zwyczajowe wynikają z utrwalonych w tradycji zasad postępowania, zachowań etycznych-moralnych i religijnych. Mogą one podlegać zmianom, ale wymaga to bardzo długiego okresu czasu, często kilku pokoleń.² Stąd też w perspektywie najbliższych lat jako realny sposób usprawnienia działalności gospodarczej, w tym i w rolnictwie, należy postrzegać doskonalenie instytucji o charakterze formalnym. Zaliczamy do nich w pierwszej kolejności normy (przepisy) prawne, co do których istnieje przymus przestrzegania (w odróżnieniu od norm zwyczajowych), procedury administracyjne (biurokratyczne) oraz działalność wszystkich formalnie istniejących instytucji.

W krajach Unii Europejskiej ważnym elementem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich stały się zasady Wspólnej Polityki Rolnej.³ WPR od czasu zarysowania jej założeń w Traktacie Rzymskim z 1957 r. podlegała

* Dr **Jacek Chotkowski** – Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – PIB, Pracownia Badań Rynkowych w Boninie k. Koszalina; dr **Benon Gaziński** – koordynator Europejskiego Centrum Doskonałości im. J. Monneta, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

¹ O.E. Williamson, *The economic institutions of capitalism*, New York 1985.

² Ibidem.

³ J. Wilkin, *Przyszłość wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej – próba podsumowania dyskusji*, „Więś i Rolnictwo” nr 1/2011, s. 28–36.

wielu zmianom. Istotne jej reformy były skutkiem postanowień GATT liberalizujących politykę handlową.⁴ Dotychczasowa ewolucja WPR polegała na stopniowej eliminacji instrumentów zarządzania rynkiem, w tym kształtowania cen artykułów rolnych na rzecz bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych.⁵ Realizowano to za pomocą płatności bezpośrednich związanych z produkcją, a następnie oddzielonych od niej (*decoupling*). Politykę tę uzupełniano, przeznaczając coraz większe środki na instrumenty rozwoju obszarów wiejskich, czyli tzw. II filaru WPR. Jednocześnie od 1992 r. sukcesywnie wprowadzano całą gamę rozwiązań mających na celu zmniejszanie zagrożeń związanych z rozwojem intensywnego rolnictwa.

Zmiany WPR zmierzały do zwiększenia efektywności wydatkowanych na ten cel znacznych środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej.⁶ Chociaż obecnie efektywność ta oceniana jest jako raczej zadowolająca,⁷ nadal nie udało się przewyciężyć wielu znaczących braków. Są to m.in.: słabe zorientowanie na formalnie przyjęte cele, premiowanie bogatszych, mocniejsze wspieranie rolnictwa intensywnego niż form środowisku bardziej przyjaznych, nadmierne absorbowanie zasobów naturalnych i naruszanie zasad konkurencji. WPR jest ponadto zbyt skomplikowana i przez to mało zrozumiała, za bardzo zbiurokratyzowana – wymaga kosztownego systemu zarządzania i kontroli.⁸ Dlatego w dyskusjach nad założeniami Wspólnej Polityki Rolnej na kolejną perspektywę finansową 2014–2020 akcentuje się potrzebę jej znaczącego uproszczenia.

Celem artykułu jest analiza dotychczasowych reform oraz stanu dyskusji nad trudnym problemem upraszczania zasad WPR. Na tle jej historii oraz wcześniejszych reform scharakteryzowano wady dotychczasowego systemu prawno-administracyjnego, uzasadniono konieczność zmiany filozofii w tym zakresie oraz zarysowano kierunki dalszych reform. Analizę rozpoczęto rozważaniami zaczerpniętymi z teorii ekonomii instytucjonalnej, zakładającej wspieranie mechanizmów rynkowych efektywnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi.

⁴ A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Poznań 2010.

⁵ R. Grochowska, *Koncepcja „zazieleniania” wspólnej polityki rolnej w strategii rozwoju rolnictwa unijnego*, „Roczniki Naukowe SERiA” z. 1/2011, t. XIII, s. 131–134.

⁶ F.A. Van der Zee, *Political economy models and agricultural Policy formation: empirical applicability and relevance for the CAP*, Wageningen Agricultural University, Wageningen 1997.

⁷ *Stanowisko uczestników II Kongresu Nauk Rolniczych wobec Reformy WPR w latach 2014–2020*, <http://www.cdr.gov.pl/kongres2/> [dostęp 10.11.2011].

⁸ J. Zegar, *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo” nr 3/2010, s. 11–25.

Wspólna Polityka Rolna: powstanie, zasady i zmiany

Historia i ogólne zasady

Zapowiedziana już w Traktacie Rzymskim z 1957 r. Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najstarszych polityk wspólnotowych. Jej wyjątkowe znaczenie potwierdzają wysokie nakłady budżetowe, które w latach szczególnego nasilenia, przed wprowadzeniem reform, przekraczały 75%, a i obecnie, mimo wielu wysiłków, są rzędu 40% ogółu wydatków budżetowych. Ze względu na to wywoływała i nadal wywołuje wiele kontrowersji, nie tylko w państwach członkowskich, lecz również podczas negocjacji handlowych, wcześniej w ramach GATT, a obecnie Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Zapisane w art. 39 Traktatu Rzymskiego ogólne cele WPR nie zostały zmienione, mimo upływu ponad 50 lat:⁹

1. *„Zwiększenie produktywności rolnictwa przez wprowadzenie postęputechnologicznego (...) oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza pracy.*
2. *Zapewnienie godziwych warunków bytu społeczności rolników.*
3. *Stabilizacja rynku rolnego.*
4. *Zabezpieczenie ciągłości dostaw żywności.*
5. *Zapewnienie konsumentom żywności w rozsądnych cenach”.*

W przyjętych zasadach odnaleźć można wiele ówczesnych uwarunkowań rolnictwa. Żywa pozostała jeszcze wtedy pamięć o latach wojny, lęk o dostęp do żywności (w wielu krajach, nie tylko okupowanych, istniał kartkowy system jej racjonowania). Gospodarstwa były rozdrobnione, a wieś biedna i technologicznie zacofana, co znajdowało potwierdzenie w wysokim odsetku osób zatrudnionych w rolnictwie oraz znacznym udziale rolnictwa w dochodzie narodowym. Ponadto pierwsza szóstka państw-założycieli Wspólnot Europejskich nie była samowystarczalna i żywność traktowano jako swego rodzaju „broń strategiczną”.

Łatwo więc zauważyć, że w okresie tworzenia zrębów Wspólnej Polityki Rolnej jej zadania zorientowane były na kwestie produkcji i podaży żywności. Ponadto cele art. 39.2 i 39.5 pozostają wobec siebie w sprzeczności – poprzez rynek, o ile tylko działa jego regulujący mechanizm – zawierany jest kompromis. Inaczej następuje preferowanie jednego rynkowego gracza. Szybko okazało się, że ta preferowana grupa to producenci rolni, a korzyści odnoszone przez konsumentów są raczej iluzoryczne. Zwraca też uwagę – z perspektywy dnia dzisiejszego – brak jakiegokolwiek odniesienia do środowiska przyrodniczego oraz dbałości o jakość produktów.

⁹ B. Gaziński, *Unia Europejska nie tylko dla początkujących*, Olsztyn 2002, s. 136–141.

Tak przyjęte cele posłużyły do sformułowania zasad prowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej:¹⁰

- a) utworzenia wspólnego rynku,
- b) preferencji dla Wspólnoty,
- c) solidarności finansowej.

Pierwsza z wymienionych zasad była w tamtym okresie przełomowa – produkty żywnościowe miały bez żadnych utrudnień przemieszczać się wewnątrz obszaru państw członkowskich. Druga sprowadzała się w praktyce do ochrony granic zewnętrznych przed tańszym importem. Solidarność finansowa natomiast wskazywała na koszty systemu – na jego utrzymanie łożą państwa członkowskie, zgodnie wymogami budżetowymi, a korzystają z niego wszyscy spełniający wspólnotowe kryteria wsparcia. W praktyce jedne państwa są płatnikami netto, a drugie beneficjentem systemu.¹¹

Ogólnym zasadom WPR towarzyszyło wprowadzenie bardzo konkretnych narzędzi i szczegółowych rozwiązań. Najistotniejsze znaczenie miały wysokie ceny interwencyjne, zmienne opłaty wyrównawcze (z czasem na mocy międzynarodowych porozumień przeliczone na cła) oraz dopłaty eksportowe.

Wysokie ceny interwencyjne, pomyślane jako narzędzie stabilizacji rynku, szybko zastępowały w praktyce ceny rynkowe. Ich stabilność była dodatkowym bodźcem wzrostu produkcji, tym bardziej że od rynku światowego odgradzały je zmienne opłaty wyrównawcze, naliczane jako pobierana przy imporcie różnica między zmienną ceną światową a ceną progową, ustalaną zazwyczaj na poziomie wyższym niż cena interwencyjna. Tak skonstruowany system szybko generował nadwyżki. Ich chroniczność zmuszała do coraz szerszego stosowania dopłat eksportowych. System Wspólnej Polityki Rolnej zaczął się coraz bardziej komplikować, gdyż rozwiązania dotyczące poszczególnych produktów były odmienne, rozróżniano np. 21 wspólnych organizacji rynków.¹²

Doświadczenia pierwszego okresu reform

Mimo że wprowadzenie reform zaproponował „architekt” WPR Sicco Mansholt, już pod koniec lat 60. (jej wdrożenie następowało w latach 1962–1968), opór środowisk rolniczych przed zmianami uderzającymi w ich in-

¹⁰ R. Ackrill, *The Common Agricultural Policy*, Sheffield Academic Press 2000.

¹¹ M. Tracy, *Government and Agriculture In Western Europe. 1890–1988*, Hemel, Hemstaed 1998.

¹² F. Drago, B. Gaziński, *Od Rzymu do Amsterdamu. 40 lat podróży. Szkice o Unii Europejskiej*, Olsztyn 1998, s. 55–61.

teresy był skuteczny – na pierwsze reformy trzeba było czekać lat kilkanaście. W roku 1984 wprowadzono limitowanie produkcji mleczarskiej przez przyznawanie poszczególnym gospodarstwom tzw. kwot mlecznych.¹³

Na przełomie lat 80. i 90. toczyły się negocjacje handlowe w ramach GATT (Ogólne Porozumienie w sprawach Handlu i Cel), znane jako Runda Urugwajska, podczas których po raz pierwszy poruszono bardzo drażliwą sprawę – funkcjonowanie rynku rolnego. W przeciwstawnych obozach znalazły się wtedy Wspólnoty Europejskie i kilkanaście państw tzw. grupy Cairns, obejmującej Stany Zjednoczone, Kanadę, Argentynę, Nową Zelandię i kilka innych krajów. Zwracała uwagę obecność w tej grupie Węgier, które – kandydując do Unii Europejskiej – „grały w innych barwach klubowych”.

Negocjacje GATT zbiegły się w czasie z kolejną reformą, nazwaną od nazwiska ówczesnego komisarza rolnego Mc Sharry’ego. I nie był to przypadek – w pewnym sensie Wspólnoty wycofywały się z bezpośrednich ingerencji na rynku, wkomponowując wiele poczynionych ustępstw w reformę własnej polityki.¹⁴ Najistotniejszym elementem zmian było znaczące ograniczenie poziomu cen interwencyjnych, głównej przyczyny gromadzenia nadmiernych nadwyżek żywności, a następnie – dotowanego eksportu. Uszczerbek dochodów rekompensował rolnikom system dopłat bezpośrednich. Ich wysokość uzależniona była od tzw. plonu referencyjnego, a nie plonów w konkretnym gospodarstwie. Oznaczało to znaczący krok ku odebraniu dopłat rolnych od produkcji oraz cen artykułów rolnych.¹⁵

W opublikowanym w lipcu 1997 r. dokumencie *Agenda-2000* Komisja Europejska dokonała przeglądu reformy Mc Sharry’ego po kilku latach od jej wprowadzenia, w kontekście nadchodzącego nowego okresu budżetowego (2000–2006) oraz przewidywanego rozszerzenia UE o grupę państw Europy Środkowej i Wschodniej (wtedy też sformułowano stanowisko, iż nowym państwom członkowskim dopłaty te nie będą przysługiwać; odstąpiono od niego po pięciu latach, w wyniku kompromisu negocjacyjnego).¹⁶ Założenia *Agendy-2000* przyjęto podczas szczytu w Berlinie w 1999 r. Po-
stanowiono wtedy o dokonaniu w połowie nowego okresu budżetowego kolejnego przeglądu stanu Wspólnej Polityki Rolnej.

¹³ W. Grant, *The Common Agricultural Policy*, New York 1997.

¹⁴ A. Kay, *The Reform of the Common Agricultural Policy: the Case of Mac Sharry reform*, Wallingford, Oxon, New York 1998.

¹⁵ A. Swinbank, C. Tanner, *Farm Policy and Trade Conflict*, The Uruguay Round and CAP Reform, Michigan Univ. Press 1996.

¹⁶ F. Drago, B. Gaziński, *Agenda 2000. W kręgu opinii Komisji Europejskiej o przyszłym rozszerzeniu Wspólnoty*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo” nr 4/1998, s. 159–164.

Zmiany lat ostatnich. Co po roku 2013?

W roku 2003 nie tylko nastąpił zapowiadany przegląd WPR, ale też zdecydowano o jej kolejnych zmianach. Postanowiono dalej zmniejszać ceny interwencyjne, zwiększając zarazem w ramach rekompensaty dopłaty bezpośrednie. Upowszechnianiu się dopłat bezpośrednich towarzyszyło zróżnicowanie zasad ich naliczania w poszczególnych państwach, a nawet między poszczególnymi regionami. Zaczęły też one odgrywać coraz bardziej istotną rolę jako narzędzie redystrybucji dochodów, a nie bezpośredniej interwencji rynkowej. Zaczęto zatem stawiać pytania, czy nie należy ustawić górnego pułapu dopłat przysługujących jednemu gospodarstwu, a jeśli tak, to w oparciu o jakie kryteria.

Dopłaty bezpośrednie objęto tzw. modulacją, czyli swego rodzaju podatkiem, który potrącano państwu członkowskiemu od kwoty wyliczonej dopłaty, jeśli jej poziom przekraczał ustaloną wielkość progową (obecnie 5 tys. euro na gospodarstwo). Środki te pozostają jednak do dyspozycji danego kraju, który wykorzystuje je na wybrane działania mające na celu rozwój obszarów wiejskich.

Otrzymywanie przez rolnika dopłat bezpośrednich coraz ściślej łączone jest ze spełnieniem wielu wymogów w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, jakości produktów, przestrzegania zasad higieny i troski o dobrostan zwierząt oraz stosowaniem dobrych praktyk agrotechnicznych, określanych jako *cross-compliance* (termin doskonale znany doradcom rolnym i większości rolników: „zasada wzajemnej zgodności”).

Zmianami o zbliżonym do reformy Mc Sharry’ego charakterze obejmuje się stopniowo kolejne rynki, rozszerzając zakres dopłat niepowiązanych z poziomem produkcji w gospodarstwie, co określane jest angielskim terminem *decoupling*. Upowszechnia się jednolitą płatność obszarową, a w przyszłości spodziewana jest standaryzacja i uproszczenie sposobów jej naliczania. Oznacza to, że rolnik uzyskuje większą swobodę podejmowania decyzji – w pewnej mierze staje się nie tylko wytwórcą artykułów rolniczych, ale również „strażnikiem” dóbr publicznych, takich jak krajobraz wsi i środowisko naturalne.¹⁷

Wspólna Polityka Rolna przestaje zatem dotyczyć jedynie rolnictwa, a w coraz większym stopniu stanowi wsparcie rozwoju obszarów wiejskich (tzw. II filar WPR; proces ten, rozpoczęty w pierwszej połowie lat 70., w ostatnich latach nabiera coraz większego znaczenia).

¹⁷ A. Sorrentino, R. Henke, S. Severini, *The common Agricultural Policy after the Fischer Reform. National Implementation, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms*, Burlington 2011.

Do nowych wyzwań WPR ostatnich lat należą:

- ochrona różnorodności gatunków,
- zarządzanie zasobami wodnymi,
- przeciwdziałanie zmianom klimatu,
- pozyskiwanie energii ze źródeł alternatywnych,
- wspieranie innowacyjności,
- restrukturyzacja mleczarstwa (wobec spodziewanego w 2015 r. odejścia od kwot mlecznych).

Ze względu na naszkicowane zmiany rolnicy muszą się liczyć z tym, że w przyszłości w znacznie większym stopniu niż dotychczas będą musieli sprostać wymogom rynku charakteryzującego się zmiennością cen. Przeciwdziałać temu mogą na kilka sposobów: upowszechniając umowy z przetwórcami i siecią handlową, rozwijając formy sprzedaży bezpośredniej czy nawet – podobnie jak to ma miejsce w Kanadzie – zawierając ubezpieczenia na wypadek spadku dochodów.¹⁸

Wspólna Polityka Rolna pochłania dziesiątki miliardów euro, ale w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest to niewiele ponad 100 euro rocznie. Obecnie trwa dyskusja nad tym, jak ma wyglądać WPR w latach 2014–2020, w nowym okresie budżetowym.¹⁹ Podjęcie decyzji na forum ministrów rolnictwa państw członkowskich nie nastąpi zapewne wcześniej niż po koniec roku 2012. Niewiele później muszą już być przyjęte nowe regulacje.

Krytyka nadmiernego zbiurokratyzowania WPR

Rola biurokracji i urzędników znajduje odzwierciedlenie w systemie polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej. Są oni powołani do realizacji decyzji demokratycznych organów władzy, których nie powinni zastępować. Szkodliwość nadmiernej biurokracji nie ogranicza się do wzrostu budżetowych obciążeń. Bardziej negatywnymi skutkami są utrudnienia

¹⁸ Ph. Burny, *Reforming the Common Agricultural Policy. Perspective of 2013 and beyond* w: *Szkice europejskie. Historia – Gospodarka – Polityka*, red. B. Gaziński, Olsztyn 2011, s. 203–216.

¹⁹ Proponowane jest utrzymanie wydatków budżetowych na poziomie zbliżonym do notowanego w poprzednim okresie siedmioletnim – 371,7 mld euro. Zob.: P. Bugnot, *Future legal Framework for financing the CAP and requirements for EU Paying Agencies*, 30th Conference of the Directors of the Paying Agencies, Sopot, 21–23 September 2001, http://www.arr.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1159&Itemid=590 [dostęp 30.11.2011].

w rozwoju przedsiębiorczości. Podejście biurokratyczne oznacza priorytet formalnych aktów, zaświadczeń i pozwoleń nad merytorycznymi celami i wynikami działalności gospodarczej i społecznej, co prowadzi do wzrostu kosztów i opóźnień nie tylko w sferze gospodarki, lecz również w innych dziedzinach.

Zmiana tej sytuacji i ograniczenie nadmiernej roli biurokracji, choć trudne, bynajmniej nie są niemożliwe. Dokonuje się tego nie tyle drogą rewolucyjnych zmian, co konsekwentną, długofalową polityką, prowadzącą do stopniowej zmiany filozofii administrowania sprawami publicznymi i rozwojowymi. Przykładem kraju, w którym osiągnięto istotny postęp w realizacji tego postulatu, jest Dania.

Nadmierna rola biurokracji jest szczególnie uciążliwa dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich, korzystających z różnych form wsparcia ze wspólnotowego budżetu. Mimo że rolnicy „nowych” krajów członkowskich UE dość szybko nauczyli się wypełniać proceduralne obowiązki, wynikające z zastosowanych instrumentów WPR, ograniczenie „dyktatury” urzędników byłoby dla nich bardzo korzystne i przyczyniłoby się do pobudzenia przedsiębiorczości.

Funkcjonowanie systemu Wspólnej Polityki Rolnej łączy się z rozbudowanym systemem prawnym i wieloma procedurami. Bezpośrednio dotyczy to rolników oraz – choć w mniejszym stopniu – pozostałych mieszkańców wsi. System ten jest nadmiernie skomplikowany i zbiurokratyzowany, co utrudnia korzystanie ze środków pomocowych, zwłaszcza gospodarstwom mniejszym, oraz generuje duże koszty. Powszechnie zgłaszaną przez rolników bolączką jest żądanie przez agencje płatnicze zbyt wielu dokumentów (załączników) oraz podejście urzędniczo-biurokratyczne. Na przykład w przypadku wybudowania chlewni wymagane jest dostarczenie wielu drobnych dokumentów, potwierdzających wykonanie robót i dobre funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Agencje raczej sztywno trzymają się preliminarza wydatkowania środków. A przecież wiadomo, że ze względu na upływ czasu między terminem sporządzenia wniosku o dotację (kiedy opracowuje się kalkulację kosztów) i terminem jego realizacji nieuchronnie następuje konieczność dokonania pewnych zmian, wynikających np. z pojawienia się bardziej efektywnych technologii i środków produkcji. Podawane są przypadki, że lokalne agencje płatnicze żądały od rolników większej liczby dokumentów i stosowały bardziej restrykcyjne procedury niż wymagały tego przepisy UE.

Procedury oraz wymogi formalne składania, realizowania i rozliczania wniosków o dotacje i fundusze pomocowe w ramach WPR należy więc upraszczać, a ponadto nie powinny się one zbyt często zmieniać. Przykładem niech będzie propozycja polskiego Forum Inicjatyw Rozwojowych do-

tycząca wprowadzenia wniosku o płatności obszarowe na cały siedmioletni okres budżetowy.²⁰

Z pewnością efektywność programów pomocowych UE byłaby większa, gdyby dość szczegółowy wykaz działań, warunków i wymogów ich udzielania (w tym: wzory wniosków i wymaganych dokumentów) wraz z zakładanym harmonogramem były znane już na początku wieloletniego okresu programowania (perspektywy budżetowej). Potencjalni beneficjenci byłiby wtedy w stanie przeanalizować wcześniej swe możliwości i starannie przygotować się do zgłoszenia wniosku. Obecnie zdarza się, że okres od ogłoszenia działań do terminu składania wniosków jest zbyt krótki. Agencje płatnicze, jak wszystkie publiczne jednostki pracujące na rzecz wsi i rolnictwa, nie powinny przy tym w swoich działaniach zapominać o misji pomocy w rozwoju rolnictwa i wsi. Niestety, często wymaga to zmiany nastawienia urzędników.

Centrum Doradztwa Rolniczego, Oddział w Poznaniu w przeprowadzonych latem 2010 r. badaniach określiło szereg barier wdrażania projektów odnowy wsi, zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego:²¹

- brak jednolitej interpretacji przepisów, różne określanie wymogów formalnych oraz zmienianie rozporządzeń i wytycznych „w trakcie gry”,
- późne informowanie o konkursach oraz zbyt krótki okres przeznaczony na składanie wniosków, zwłaszcza wobec rozbudowanego i skomplikowanego formularza wnioskowego oraz wymogu dostarczenia ogromnej liczby załączników, oświadczeń i innych formalnych dokumentów,
- zbyt szczegółowe wymagania dotyczące kosztów inwestorskich (po wykonaniu inwestycji i tak będą się różnić od planowanych),
- nadmierna koncentracja instytucji zarządzającej na szczegółach formalnych, oderwanych od meritum, jak zapis daty, czy brak potwierdzenia zgodności dokumentów przez urzędy gmin,
- zamrożenie na długie miesiące środków na zabezpieczenie wkładu własnego przy przeciągających się procedurach oceny,
- konieczność sporządzenia pełnej dokumentacji (w tym technicznej) wraz z prawomocnym pozwoleniem na budowę oraz kosztorysem, co wymaga nakładów finansowych bez gwarancji pozyskania środków na realizację zadania,

²⁰ Forum Inicjatyw Rozwojowych EFRWP, *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku. Propozycje zmian*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2/2010.

²¹ G. Cetner, K. Żok, *Odnowa wsi w opinii jednostek samorządu terytorialnego*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” nr 2/2011.

- problemy techniczne z wypełnieniem formularza wniosku (złe formatowanie rubryk, utrudniające ich prawidłowe wypełnienie).

Dość podobnej natury utrudnienia wskazali dyrektorzy agencji płatniczych w ankiecie poprzedzającej ich okresową konferencję we wrześniu 2011 r.²²

Przesłanki i perspektywy upraszczania Wspólnej Polityki Rolnej

Skomplikowane zasady i praktyki stosowania WPR wynikają w pierwszym rzędzie z przyjętego modelu zarządzania działaniami wspólnotowymi przez rozbudowywany aparat biurokratyczny. Prostocie i przejrzystości przyjmowanych rozwiązań nie sprzyja konieczność wypracowania takich kompromisów, by zadowolić zróżnicowane interesy każdego z 27 zrzeszonych krajów. Zwiększa to trudności we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego, jest też uciążliwe dla beneficjentów polityki wspólnotowej i ostatecznie ogranicza skuteczność polityki wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Nadmierne zbiurokratyzowanie WPR utrudnia rozumienie jej celów rozwojowych w środowisku rolniczym i wiejskim – działalność informacyjna, w tym szkolenia, dotyczy głównie coraz bardziej rozbudowywanych procedur administracyjnych. Meritum spychane jest wtedy na plan dalszy,²³ a związek między skomplikowanym systemem administrowania WPR i jej celami dostrzec coraz trudniej.²⁴ Stąd próby upraszczania zasad i praktyki wdrażania WPR, które można odnaleźć w kolejnych reformach. Z kolei przyjęcie w ramach reformy z roku 2003 zasady wzajemnej zgodności łączyło się z szeregiem dodatkowych wymogów, stanowiących obciążenie dla beneficjentów oraz dla instytucji zarządzających i wdrażających. Szerszą dyskusję nad koniecznością uproszczenia WPR rozpoczęto w 2004 r., w związku z inicjatywą poprawy jakości legislacji jako jednego

²² Wypowiedzieli się przedstawiciele 27 agencji płatniczych z 23 krajów członkowskich, uznając za główne przyczyny trudności: a) zbyt mało czasu – późne decyzje pozostawiają go niewiele na wdrożenia; b) niezbyt jasne zasady i mało precyzyjne definicje; c) zbyt częste zmienianie „reguł gry”; d) uciążliwość przyjmowanych wymogów dla beneficjentów i trudności z uzyskiwaniem informacji, por.: M. Wardal, *Workshop 2. How can Paying Agencies and the European Commission ensure the successful implementation of the CAP reform? Questionnaire results*, 30th Conference of the Directors of the Paying Agencies, Sopot, 21–23 September 2001, http://www.arr.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1159&Itemid=590 [dostęp 30.11.2011].

²³ G. Cetner, K. Żok, op.cit., s. 24–48.

²⁴ Forum Inicjatyw Rozwojowych EFRWP, op.cit., s. 9–19.

ze sposobów wzmocnienia konkurencyjności gospodarki UE w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Do najważniejszych celów zmodyfikowanej WPR należą:²⁵

- zmniejszenie kosztów transakcyjnych dla wszystkich uczestników rynków rolnych (ograniczenie obciążeń administracyjnych i wydatków publicznych),
- zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego,
- zwiększenie przejrzystości i zrozumiałości przepisów WPR, a co za tym idzie akceptacji tej polityki przez rolników, konsumentów i podatników.

Komisja Europejska sformułowała w kilku komunikatach zasady, których przestrzeganie w procesie tworzenia polityki powinno umożliwić uproszczenie WPR:²⁶

- zmniejszenie liczby zasad WPR i ich bardziej zrozumiałe opisanie,
- wprowadzanie, po analizie kosztów i korzyści, nowych rozwiązań legislacyjnych i proceduralnych,
- ograniczenie biurokracji i zmniejszenie formalności (obciążeń) administracyjnych,
- unikanie powielania pracy, m.in. przez maksymalizowanie zachęt do wykorzystania technologii informatycznych,
- upraszczanie norm handlowych i oznaczeń geograficznych,
- oparcie kontroli na analizie ryzyka, większa elastyczność państw członkowskich w programowaniu kontroli, proporcjonalność nakładanych kar do skali przewinień, jaśniejsze określenie wymogów i odpowiedzialności,
- udoskonalenie metod łączności z beneficjentami oraz komunikowania się z całym społeczeństwem.

Komisja Europejska widzi szansę zaoszczędzenia setek milionów euro dzięki ograniczeniu obciążeń administracyjnych w sektorze rolnym o mniej więcej jedną czwartą.²⁷ Oszczędności da m.in. zniesienie dla wielu produk-

²⁵ SAEPR/FAPA, *Dylematy uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej*, FAPA, Warszawa 2006.

²⁶ Komisja Europejska. Komunikat z 18.03.2009, COM (2009) 0128, *Uproszczenie europejskiej wspólnej polityki rolnej naszym wspólnym sukcesem*, http://www.ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm [dostęp 10.11.2011]; Komisja Europejska. WPR do 2020 r.: *Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów KOM (2010) 672, Bruksela 18.11.2010 r.; Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i ROW KE, *Uproszczenie WPR. Zmniejszenie biurokracji*, 2010, <http://www.ec.europa.eu/agriculture> [dostęp 10.11.2011].

²⁷ Komisja Europejska. Komunikat z 18.03.2009..., op.cit.

tów obowiązku uzyskiwania pozwoleń na wywóz i przywóz, uchylenie zbędnych norm handlowych, uproszczenie systemu i wniosków projektowych o wsparcie, likwidacja lub konsolidacja wielu aktów prawnych (w tym przestarzałych) i zmniejszenie liczby kontroli. Planuje się również szkolenia urzędników w gospodarstwach (program „Żniwa z bliska”), aby dzięki lepszemu rozumieniu codziennego życia rolników, mogli współtworzyć lepsze prawo i bardziej skuteczną politykę.²⁸

Najważniejszą przesłanką upraszczania WPR jest sprostanie nowym wyzwaniom Unii Europejskiej. Oprócz dotychczasowych celów, takich jak:²⁹ zapewnienie konsumentom bezpiecznej (zdrowej) i dobrej jakościowo żywności w umiarkowanych cenach, poprawa poziomu życia zatrudnionych w rolnictwie i mieszkańców obszarów wiejskich, ochrona środowiska naturalnego (rozwój zrównoważony) i zapewnienie dobrostanu zwierząt gospodarskich, wzmocnienie konkurencyjności produktów rolnictwa europejskiego na rynku globalnym bez negatywnego wpływu na światowe obroty handlowe, wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, stabilizacja rynku produktów rolno-spożywczych, obecnie występuje też konieczność dostosowania się do nowych wyzwań, takich jak niekorzystne zmiany klimatu (przez melioracje, nawodnienia, ubezpieczenia od ryzyka wahań koniunktury na produkty rolnicze), wykorzystanie energii odnawialnej, konieczność utrzymania bioróżnorodności i ochrony krajobrazu wiejskiego:³⁰

Projekt reformy WPR po roku 2013, przedstawiony w październiku 2011, zawiera dziesięć kluczowych założeń, mających uczynić ją rostsą i skuteczniejszą. Aby uniknąć nadmiernych obciążeń administracyjnych, Komisja Europejska proponuje uproszczenie kilku mechanizmów, m.in. systemów kontroli, nie zmniejszając jednakże ich skuteczności. Wsparcie dla drobnych rolników ma być uproszczone przez wprowadzenie płatności zryczałtowanej 500–1000 euro rocznie na gospodarstwo. Zostaną też oni zachęceni do przekazywania gruntów rolnikom powiększającym gospodarstwa.³¹ Projekt reformy, jak się jednak wydaje, stawia rolnikom nadmierne, wręcz zbędne, wymagania w postaci trzech warunków dotyczących ochrony środowiska (dywersyfikacja upraw – płodozmian, zachowanie trwałych użytków zielonych, poświęcenie 7% powierzchni gospodarstwa na nisze ekologiczne). Brak też dostatecznie jasnych innych sygnałów o dalszym upraszczaniu WPR.

²⁸ Ibidem.

²⁹ F.A. Van der Zee, op.cit.; J. Wilkin, op.cit.

³⁰ W. Józwiak, *Efektywność i innowacyjność polskich gospodarstw rolnych*, „Więś i Rolnictwo” nr 1/2011, s. 75–86.

³¹ Projekt reformy WPR przedstawiony przez Komisję Europejską 12.10.2011 r. na okres po roku 2013, <http://www.agronews.com.pl> [dostęp 13.10.2011].

Dziedziny (rodzaje) uproszczeń Wspólnej Polityki Rolnej

Uproszczenie polityki nadaje jej uczciwy i przejrzysty charakter i jest jednym z warunków jej skuteczności. Wymaga to zmiany podejścia – zastąpienia szczegółowych regulacji i biurokratycznej kontroli kreowaniem wzajemnego zaufania i partnerstwa między instytucjami a beneficjentami. Należy zmieniać sytuację, gdy beneficjenci „czują się jak przestępcy, tocząc często nierówną walkę z różnymi administracyjnymi (...) regulacjami”.³² Uproszczenie i zmniejszenie liczby przepisów prawnych i procedur administracyjnych zwiększa ich zrozumiałość dla przeciętnego odbiorcy.³³ Skutki proponowanych regulacji można lepiej przewidzieć, konsultując z zainteresowanymi zamierzone zmiany.

Uproszczenie techniczne polega na przeglądzie ram prawnych, procedur administracyjnych oraz mechanizmów zarządzania, którego celem jest likwidacja zbędnych przepisów. Oprócz uchylecia aktów prawnych, do metod technicznego uproszczenia prawa zaliczana jest konsolidacja, a zwłaszcza kodyfikacja i przekształcenie aktów prawnych.³⁴ Do pozostałych działań w tym zakresie należą:

- zmiana podejścia prawnego – normalizacja jako uzupełniające źródło prawa, zastępowanie dyrektyw rozporządzeniami;
- uproszczenie procedur i wymagań związanych z dokumentacją;

³² Parlament Europejski, *Sprawozdanie posła R. Ashwortha w imieniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie uproszczenia WPR*, Strasburg 19.04.2010 r., <http://www.europarl.europa.eu/> [dostęp 10.11.2011].

³³ Wśród przykładowych szczegółowych rozwiązań w zakresie upraszczania polityki można wymienić:

- uproszczenie przepisów dotyczących oznakowania produktów,
- ograniczenie liczby produktów (rynków), w przypadku których występuje konieczność uzyskiwania pozwoleń na obrót zagraniczny (import i eksport),
- ograniczenie liczby i obligatoryjności ustanawianych norm handlowych i jakościowych do parametrów dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz rozszerzenie zakresu samocertyfikacji w sektorze,
- ograniczenie konieczności notyfikacji nowej krajowej pomocy państwa dla rolnictwa (zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych i klęsk żywiołowych) i wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (zastąpienie notyfikacji powiadomieniem Komisji Europejskiej),
- w miarę możliwości włączenie szczegółowych regulacji do systemu płatności jednolitej,
- ustanowienie płatności zryczałtowanej dla gospodarstw o najmniejszym obszarze użytków rolnych.

³⁴ SAEPR/FAPA, *Dylematy...*, op.cit.

- oparcie danych potrzebnych do celów WPR na informacjach gromadzonych w gospodarstwie;
- gromadzenie informacji, np. dotyczących zwierząt gospodarskich, w formie elektronicznych baz danych;
- dostarczanie dokumentów w formie elektronicznej. Spodziewane efekty: usprawnienie przebiegu informacji, zmniejszenie kosztów (według szacunków KE rządu 400 mln euro) i uniknięcie powielania pracy.

Uproszczenie prawa łączy się z mniejszą liczbą oraz większą stabilnością aktów prawnych, które są jednak rygorystycznie przestrzegane. Przepisy prawne, jak wiadomo, różni od norm zwyczajowych istnienie przymusu ich przestrzegania. System legislacyjny UE ma niestety sporo mankamentów. Przepisy prawa pisane są hermetycznym językiem. By je zrozumieć i zinterpretować, trzeba skorzystać z pomocy specjalistów prawa. Niejasności prowadzą do sporów, często sądowych. Wszystko to zwiększa koszty funkcjonowania firmy (tzw. koszty transakcyjne). Powodów do narzekań nie mają tylko korporacje prawnicze, dla których oznacza to więcej zleceń.

Podobnie jak w przypadku walki z plagą biurokracji, uproszczenie prawa i jego przejrzystość można osiągać, konsekwentnie realizując długofalowy plan. Oprócz woli politycznej konieczne jest wsparcie społeczne (nacisk obywateli), w tym mediów. Duża liczba rozproszonych aktów prawnych sprzyja ich zmianom – zbyt często czytamy, że daną sprawę reguluje dany akt prawny z rozlicznymi nowelizacjami. Rozwiązaniem tego problemu jest wydawanie pełnej wersji aktu prawnego (tzw. jednolitego tekstu), zwłaszcza w przypadku więcej niż dziesięciu nowelizacji.

Uproszczenie prawa łączy się z używaniem jasnego i zrozumiałego języka, ograniczeniem liczby przepisów, zmniejszeniem ich drobiazgowości, a także większą stabilnością. Nadmiar aktów prawnych deprecjonuje autorytet prawa, gdyż nie wszystko powinno podlegać regulacjom. Anegdotalnym tego przykładem były, obecnie zlikwidowane, regulacje krzywizny banana i ogórka. W obecnym prawodawstwie dotyczącym rolnictwa pozostaje ciągle wiele kwestii zbyt drobiazgowo regulowanych. Krokiem w dobrym kierunku byłoby wycofanie części aktów prawnych, gdyż ich nadmiar czyni przepisy nieczytelnymi.

Istotną częścią systemu prawnego są przepisy podatkowe. Przedstawiciele biznesu zabiegają o maksymalne obniżenie podatków, argumentując, że sprzyjałoby to rozwojowi i tworzeniu nowych miejsc pracy. Niezależnie od tych permanentnych oczekiwań przepisy podatkowe powinny być stabilne i przejrzyste, by nie budziły wątpliwości. Niestety system podatkowy pozostawia pod tym względem wiele do życzenia. Niejasności interpreta-

cyjne powiększają koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, a w przypadkach drastycznych mogą prowadzić do ich upadku.

Systemy prawne gospodarek poszczególnych krajów to również funkcjonowanie sądów gospodarczych. Sądy muszą pracować sprawnie, być skuteczne w zakresie wykonania podjętych decyzji, co umożliwia egzekwowanie uprawnień właścicielskich. W przeciwnym wypadku następuje zwiększenie kosztów zawierania transakcji ekonomicznych, co rodzi potrzebę ich dodatkowego ubezpieczenia.

Nadmierna ingerencja instytucji nadzoru sanitarnego (fitosanitarnego) utrudnia rozwój produkcji w drobnych zakładach przetwórstwa spożywczego, w tym – wytwarzanie tradycyjnych produktów regionalnych i obrót nimi. Nie ma powodu, aby wytwórnia soków stosująca tradycyjne technologie, zatrudniająca kilka osób, lub zakład przetwórstwa wieprzowiny pochodzącej z tuczu, z wykorzystaniem ras tradycyjnych oraz pasz gospodarskich (zbóż i ziemniaków), podlegały tym samym rygorom sanitarnym co wielkie zakłady przetwórcze i ponosiły wysokie koszty z tym związane. Niekiedy zapomina się, że w gospodarce wolnorynkowej istotną rolę w utrzymaniu jakości sprzedawanych produktów pełni konkurencja. Instytucje nadzoru nad normami sanitarnymi i jakościowymi nie powinny ponadto bezkrytycznie przyczyniać się do powstawania psychoz, takich jak wywołana pojawieniem się ptasiej grypy.

Poszerzenie wolności gospodarczej sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości i powstawaniu nowych firm. Liczba rodzajów działalności gospodarczej, wobec których istnieje obowiązek uzyskania zezwoleń (koncesji), nie powinna być nadmierna, a przepisy prawne i finansowe oraz rozwiązania administracyjne, w tym dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, nie powinny okazywać się barierą ograniczającą przedsiębiorczość. Jednym z mierników przyjazności państwa wobec przedsiębiorczości jest liczba dni, które upływają od pierwszego zgłoszenia do załatwienia końcowych formalności związanych z powołaniem (rejestracją) nowej firmy.

Podsumowanie

Komisji Europejska, szczególnie od roku 2005, podejmuje działania w celu dalszego uproszczenia zasad oraz procedur i mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej. Przybrały one formę jednego z celów projektu reformy tej polityki na okres 2014–2020. Uproszczenie postrzegane jest jako warunek zwiększenia efektywności środków budżetowych wydatkowanych na politykę rolną i poprawy konkurencyjności rolnictwa UE na globalnym

rynku. Mimo to dotychczasowe efekty tych starań nie są szczególnie imponujące. Potwierdzają to opinie beneficjentów doświadczających raczej komplikowania wymagań i procedur niż ich faktycznego upraszczania. Swoisty „opór materii” wzmacniany jest przez rozbieżność interesów. Ponadto zmienić się powinna mentalność urzędników odpowiadających za działania w ramach WPR. Dotyczy to również pracowników agencji płatniczych nastawionych na bierne egzekwowanie istniejącego prawa i procedur. Potrzebne jest więc zgodne współdziałanie nie tylko ministrów do spraw rolnictwa i wsi, ale Rady Europejskiej oraz środowisk rolniczych organizacji związkowych i spółdzielczych zrzeszonych w COPA-COGECA (Komitecie Rolniczych Organizacji Zawodowych i Centralnej Konfederacji Spółdzielni Rolniczych przy Unii Europejskiej), mediów i innych środowisk opiniotwórczych, w dążeniu do rzeczywistego uproszczenia wspólnej polityki. Działania takie zasługują na wszechstronne poparcie.

Abstract

Proper Tracts vs. Leading Astray of the Common Agricultural Policy

The Common Agricultural Policy (CAP), introduced in the 1960s, belongs to the oldest and the most criticized policies of the EU. In spite of different attempts of reforms, it constitutes the permanent ‘hot potato’ for Ministers of Agriculture and Ministers of Finance alike because of high costs and uneven distribution of profits and financial burdens.

During the Polish Presidency in the EU Council, the debate on the new budget perspectives of 2014–2020 has entered into a new and uneasy (financial crisis) stage. And further reforms of the CAP are an inevitable part of future compromises.

The first part of this article outlines the history and general principles of the CAP. The authors argue that – despite the remarkable changes of the economic and social conditions, the increasing importance of the factor of environment, absent during the early stage of the CAP, and a shift in the ‘philosophy’ of agricultural and rural development (sustainable development, organic agriculture, etc.) – the provisions of Article 39 of the Treaty of Rome, with its five-point description of the basic CAP objectives, have survived unchanged.

The article further discusses in brief the experiences of the first decades of reforms, with the introduction of the dairy quotas in 1984 and the Mc Sharry reform of early 1990s as keystones.

The next part of the article describes the new wave of reforms, introduced since 2003 – the spread of direct payments, decoupling and cross-compliance. The next sections illustrate the needs to make the CAP more simple and clear for the beneficiaries and the staff of the administrative agencies. The next part describes the results of the field survey on the constraints to the effective introduction of the development projects for agriculture and rural development, covering the officials of commune administration, which coincide with the results of a questionnaire conducted among the participants of the Conference of Directors of the EU Paying Agencies (Sopot, September 2011).

The final section of the article reviews the prospects for a simplification of the CAP in the years 2014–2020.

