

Monika TUREK

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA – PRZESŁANKI I EWOLUCJA PRZEMIAN

Streszczenie

Polityki publiczne Unii Europejskiej są przedmiotem analiz oraz debat zarówno na poziomie Wspólnoty, jak też poszczególnych państw członkowskich. Skuteczność dostępnych instrumentów wsparcia poddawana jest okresowym przeglądom, najczęściej prowadzącym do modyfikacji obranego kierunku rozwoju. Jedną z polityk podlegającą częstym przemianom jest Wspólna Polityka Rolna. Celem artykułu jest ukazanie jej specyfiki i ewolucji sprowadzającej się do przesunięcia akcentów – od wsparcia rolnictwa do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przedstawione etapy rozwoju pozwalają odpowiedzieć na pytanie, dlaczego Wspólna Polityka Rolna podlegała tak częstym zmianom. Niniejszy artykuł jest efektem bezpośredniego zaangażowania Autorki w proces wdrażania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich. Powstał na bazie aktów prawnych określających zasady Wspólnej Polityki Rolnej w danej perspektywie oraz w oparciu o literaturę przedmiotu.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, europejski model rolnictwa, obszary wiejskie.

COMMON AGRICULTURAL POLICY – PREMISES AND EVOLUTION OF TRANSFORMATION

Summary

European Union public policies are the subject of analyzes and debates at both Community and individual Member State level. Effectiveness of available support instruments is subject to periodic reviews, usually leading to a modification of the chosen development direction. The Common Agricultural Policy is one of the policies subject to frequent changes. The purpose of the article is to show its specificity and evolution, which comes down to shifting accents – from agricultural support to rural development policy. The presented stages of development allow to answer the question, why the Common Agricultural Policy was subject to such frequent changes. The article is the result of the author's direct involvement in the process of implementing rural development instruments. It was created on the basis of legal acts specifying the principles of the Common Agricultural Policy in a given perspective and based on the literature on the subject.

Key words: Common Agricultural Policy, European agriculture model, rural areas.

Wprowadzenie

Wyniszczona II wojną światową Europa szybko zaczęła borykać się z problemem niedoboru żywności. Straty w rolnictwie – z uwagi na ich nierównomierny rozkład – wymagały interwencji o zasięgu szerszym niż w poszczególnych państwach. Stworzenie jednolitego systemu wsparcia, celem przywrócenia i utrzymania samowystarczalności żywnościowej, stało się priorytetem dla integrujących się państw Europy Zachodniej. W ten sposób zrodziła się idea Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), której podstawowe zasady, określone w traktacie rzymskim, pozostały niezienne na przestrzeni lat. Niemniej jednak sama polityka i towarzyszące jej instrumentarium wsparcia ulegały licznym przekształceniom.

Wspólna Polityka Rolna to historycznie najstarsza polityka sektorowa Unii Europejskiej, będąca wyrazem tendencji integracyjnych, towarzyszących Europie od zakończenia II wojny światowej, w efekcie czego często nazywana jest „kontraktem małżeńskim” Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Jurcewicz, Kozłowska, Tomkiewicz, 1995). Jest to jednocześnie jedna z bardziej kontrowersyjnych polityk wspólnotowych, wdrażaniu której towarzyszy niezmienny na przestrzeni lat dylemat: w jaki sposób pogodzić dbałość o zachowanie konkurencji na rynku z interwencjonizmem państwa? Niniejszy artykuł ukazuje specyfikę Wspólnej Polityki Rolnej oraz jej ewolucję. Analiza etapów rozwoju prowadzi do odpowiedzi na pytanie o przyczyny zmian charakteryzowanej polityki.

1. Przesłanki wprowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej

Zasadność wyodrębnienia polityki wspólnotowej dotyczącej rolnictwa i obszarów wiejskich znajduje potwierdzenie w liczbach obrazujących skalę zjawisk im przynależnych. Obszary te stanowią 89% terytorium UE, a zamieszkuje je ponad 55% ludności 28 państw członkowskich. Z ekonomicznego punktu widzenia regiony typowo wiejskie i pośrednie generują 43% wartości dodanej brutto (www.ec.europa.eu, dostęp: 12.11.2019).

W kontekście rozwoju poszczególnych państw członkowskich i Unii Europejskiej jako całości, niezmiernie ważna jest zatem kondycja obszarów wiejskich, mająca odzwierciedlenie w ich społeczno-gospodarczej sytuacji. Z tego też względu elementem działalności Unii Europejskiej, ukierunkowanym na poprawę i rozwój sektora rolniczego oraz obszarów wiejskich, stała się Wspólna Polityka Rolna. Jak już wspomniano, kształt przedmiotowej polityki został określony w tzw. traktacie rzymskim z 1957 roku, tworzącym Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Jest to najważniejszy dokument regulujący podstawę prawną Wspólnej Polityki Rolnej. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Maastricht dokument ów nosił tytuł Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, a od 2007 roku jest Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Obok traktatu rzymskiego do wspólnotowego prawa rolnego zaliczyć należy: tzw. traktat fuzyjny z dnia 8 kwietnia 1965 roku o utworzeniu jednolitej Rady i jednolitej Komisji Wspólnot Europejskich, Jednolity Akt Europejski z 17 i 28 lutego 1986 roku, Traktat o Unii Europejskiej z 7 listopada 1992 roku, Traktat z Amsterdamu z 2 października 1997 roku, Traktat z Nicei z 26 lutego 2001 roku oraz Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku (Jurcewicz, 2010).

Żaden ze wskazanych dokumentów nie charakteryzuje wprost Wspólnej Polityki Rolnej, niemniej jednak na podstawie sformułowanych celów i środków ich realizacji literatura przedmiotu prezentuje następującą definicję: Wspólna Polityka Rolna jest „ogółem działań podejmowanych przez organy i instytucje Unii Europejskiej oraz państw członkowskich z wykorzystaniem zespołu prawnych instrumentów o charakterze ponadnarodowym i narodowym, określonych w prawie pierwotnym oraz wtórnym Unii Europejskiej, które mają zapewnić rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z europejskim modelem rolnictwa” (Szumski, 2007, s. 17). Model ten akcentuje następujące elementy: wielofunkcyjność rolnictwa; wielosektorowe i zróżnicowane podejście do gospodarki wiejskiej, uwzględniające alternatywne źródła dochodu dla rolników oraz potrzebę zachowania dziedzictwa wiejskiego; zrównoważony rozwój; preferencje dla gospodarstw rodzinnych; szczególnie system ochrony; elastyczne cele dla obszarów wiejskich z akcentem na zasadę decentralizacji i pomocniczości (m.in. poprzez wzmocnienie II filaru), a także przejrzystość (począwszy od określania założeń, po podział środków) w odniesieniu do wdrażanych programów (Puślecki, Kmiecik, Walkowski, 2010).

Na przesłanki wypracowania Wspólnej Polityki Rolnej oraz mechanizmów służących jej realizacji wskazuje art. 39 traktatu rzymskiego, podkreślając „szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i przyrodniczych pomiędzy poszczególnymi regionami rolniczymi” (www.eur-lex.europa.eu, dostęp: 12.11.2019). Wspomniany dokument wyodrębnia kilka celów WPR o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i społecznym, wpływających na poprawę poziomu życia mieszkańców wsi. Wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej i optymalne wykorzystanie czynników produkcji w rezultacie doprowadzić mają do zwiększenia wydajności rolnictwa. Równie ważne z punktu widzenia opłacalności produkcji rolnej są gwarancje rozsądnych cen, bezpieczeństwa dostaw i stabilizacji rynku. Wszystko to – poprzez wzrost dochodów osób pracujących w rolnictwie – zapewnić ma odpowiedni poziom życia mieszkańców wsi. Z jednej strony działania te są ściśle ukierunkowane na rolnictwo i rolników, ale z drugiej niezaprzeczalny jest ich wpływ na standard życia zarówno mieszkańców obszarów wiejskich, jak i miast.

Cele Wspólnej Polityki Rolnej oraz przynależne jej instrumenty wsparcia wskazują jednoznacznie, że przedmiotowa polityka dzieli się na politykę dochodowo-rynkową i politykę strukturalną, ukierunkowaną na rozwój obszarów wiejskich. Podział ten znajduje odzwierciedlenie w dostępnych mechanizmach finansowych.

O ile rolnictwo posiada uregulowania prawne na poziomie prawa pierwotnego Unii Europejskiej, obszary wiejskie charakteryzowane są poprzez prawo wtórne. Do prawa pierwotnego zalicza się traktaty i umowy zawierane przez państwa członkowskie, a do prawa pochodnego (wtórnego) wszystkie akty normatywne tworzone przez odpowiednie organy Wspólnoty na podstawie traktatów założycielskich, czyli rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie (Ślęzak, Madera, 2005). Autorzy podręcznika *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej* wskazują, że Wspólna Polityka Rolna oparta jest zarówno na założeniach o charakterze pozaprawnym, jak i prawnym (Jurcewicz, 2010). Do pierwszej grupy zaliczają:

- zapewnienie samowystarczalności Wspólnoty w sferze produktów rolnych;
- uczynienie z gospodarstwa rodzinnego podstawowej jednostki produkcyjnej, zgodnie z europejskim modelem rolnictwa;
- zachowanie specjalnego statusu rolnictwa (szczególny sektor gospodarki);
- regulację wspólnego dla całej Unii rynku rolnego.

Wśród zasad prawnych znajdują się takie, które wynikają wprost (włączenie rolnictwa w ramy funkcjonowania UE, objęcie sektora rolnego wspólną polityką rolą) bądź pośrednio (jedność rynku wewnętrznego, zasada preferencji w odniesieniu do produktów unijnych, zasada niedyskryminacji producentów rolnych, importerów oraz konsumentów) z postanowień traktatu rzymskiego. Pozostałe zasady prawne zaliczane do wtórnych źródeł prawa wspólnotowego obejmują: zasadę solidarności finansowej w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich czy zasadę współodpowiedzialności finansowej producentów rolnych w zakresie nadwyżek produktów rolnych. Trzonem Wspólnej Polityki Rolnej stały się jednak trzy z wymienionych zasad:

- jednolitości rynku rolnego z jednakowymi dla całej Wspólnoty regułami interwencji oraz swobodą przepływu produktów rolnych;
- preferencji, wskazującej na pierwszeństwo sprzedaży dla produktów z obszaru Wspólnoty;
- solidarności finansowej, dotyczącej wspólnego ponoszenia ciężaru interwencji poszczególnych krajów członkowskich (Puślecki, Kmiecik, Walkowski, 2010).

2. Etapy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej

Bez względu na ewolucję Unii Europejskiej i przynależne jej zmiany polityk wspólnotowych, traktatowe podstawy Wspólnej Polityki Rolnej pozostały zachowane. Zmienne na przestrzeni lat instrumentarium wsparcia znalazło z kolei odzwierciedlenie na poziomie prawa wtórnego. Historia WPR pozwala wyodrębnić kilka jej etapów, zaprezentowanych poniżej (Szumski, 2007).

1) Etap przygotowawczy

Rozpoczął się on z chwilą podpisania traktatu rzymskiego. Jego celem było stworzenie warunków do wdrożenia przedmiotowej polityki, a w tym sformułowanie jej instrumentów. Działania te miały miejsce w dniach 3-11 lipca 1958 roku na konferencji we Włoszech, w miejscowości Stresa. Etap ten zakończył się w 1962 roku.

2) Etap tworzenia instrumentarium prawnego, wynikającego z postanowień traktatu rzymskiego, datowany na lata 1962-1968

Pierwsze rozporządzenia zostały przyjęte przez Radę 14 stycznia 1962 roku. Stworzono wówczas podstawę dla Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – źródła finansowania Wspólnej Polityki Rolnej – ustanowionego 1 lipca 1964 roku. Tworzenie rozporządzeń, decyzji regulujących WPR, formalnie zostało zakończone w 1968 roku. System preferencji towarzyszący wdrażaniu WPR wzbudzał skrajne emocje. Przynależny mu wzrastający poziom wydatków budżetowych uruchomił falę krytyki. Stało się jasne, że podejmowane w ramach WPR działania wymagają reformy.

3) Plan Mansholta i regulacje WPR z lat 1968-1975

W 1968 roku komisarz ds. rolnictwa S. Mansholt podjął się pierwszej próby zmian WPR, której założenia zostały zawarte w tzw. Planie Mansholta, podkreślającym konieczność: zredukowania liczby osób pracujących w rolnictwie, preferencji dla gospodarstw o odpowiednim potencjale produkcyjnym oraz zmniejszenia powierzchni użytków rolnych (Puślecki, Kmieciak, Walkowski, 2010). Celem Mansholta było wprowadzenie działań zmierzających do powiększenia wielkości gospodarstw rolnych i redukcji nadwyżek żywności. Zdaniem państw członkowskich, skazując małe gospodarstwa rolne na likwidację, plan ówczesnego komisarza ds. rolnictwa był jednak zbyt radykalny, a tym samym nie do przyjęcia. Datowany na lata 1968-1975 etap Wspólnej Polityki Rolnej zaowocował ponadto wprowadzeniem tzw. zielonych kursów (Wspólnota nie dysponowała wówczas jedną walutą, stąd by zapobiec wahaniom walut państw członkowskich, wprowadzono zieloną walutę, utrzymującą wspólną strukturę cenową) oraz tzw. dyrektyw socjalno-strukturalnych (pierwsza, z 1972 roku, regulowała kwestie modernizacji gospodarstw rolnych, wcześniejszych emerytur dla rolników oraz wsparcia socjalno-zawodowego dla osób związanych z rolnictwem; a druga, z 1975 roku, dotyczyła wprowadzenia kwot kompensacyjnych dla gospodarstw rolnych o niekorzystnych warunkach gospodarowania) (Rogalski, 2002).

4) Okres lat 1975-1985

Był to etap wdrażania WPR, w którym poruszano kwestie związane z instrumentami ochrony środowiska. Państwa Wspólnoty coraz częściej dostrzegały też niekorzystne efekty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, zgłaszając konieczność podjęcia stosownych reform. Zróżnicowane interesy narodowe nie pozostawały bez wpływu na ostateczny kształt wdrażanej polityki.

5) Reforma MacSharry'ego

Tę fazę poprzedziła prezentacja następujących dokumentów: „Perspektywy wspólnej polityki rolnej”, czyli tzw. Zielonej Księgi (1985), „Nowe perspektywy dla Europy” (1987) oraz „Wiejski Świat” (1988). Przedmiotowe dokumenty wskazywały na konieczność ograniczenia nadmiernego protekcjonizmu, zbliżenia cen wspólnotowych do światowych oraz ograniczenia wydatków budżetowych związanych z wdrażaniem Wspólnej Polityki Rolnej. Zielona Księga wprowadziła zasadę współodpowiedzialności finansowej producentów, nakładając na rolników obowiązek zagospodarowania nadwyżek produkcyjnych we własnym zakresie. Było to tym samym ustalenie pewnego limitu produkcji i gwarancji państwowych, po przekroczeniu których rolnik musiał wziąć odpowiedzialność za powstałe nadwyżki. Aby je ograniczyć, zdecydowano się ponadto na zobowiązanie państw do wprowadzenia rekompensat za wyłączenie z produkcji gruntów przeznaczonych następnie na zalesianie lub też cele nierolnicze. Zaproponowane działania, sformalizowane na szczycie w Brukseli w dniach 11-13 lutego 1988 roku, przez ograniczenie nadprodukcji miały na celu przyczynić się do stabilizacji w rolnictwie (Jurcewicz, 2010). W dniu 17 lutego 1986 roku na szczycie luksemburskim został podpisany Jednolity Akt Europejski, czyli dokument tworzący Wspólnotę Europejską, który wymusił na WPR konieczność dostosowania jej instrumentów do nowych wymogów w zakresie ochrony środowiska, spójności społecznej i gospodarczej oraz polityki regionalnej. Artykuł 12 przedmiotowego dokumentu akcentował stopniowe znoszenie wszelkich ograniczeń w przepływie produktów rolnych w ramach rynku wewnętrznego. W wyniku przywołanych regulacji Rada podjęła próby modyfikacji dostępnych instrumentów wsparcia dla rolnictwa i wsi. Doprowadziło to do częściowego ograniczenia mechanizmów cenowych, jednak z uwagi na małą skalę wprowadzanych reform nie złagodziło wszystkich negatywnych skutków pierwotnie ukształtowanej Wspólnej Polityki Rolnej. Dopiero reformę komisarza ds. rolnictwa R. MacSharry'ego uznać można za przełomowy etap w historii WPR. Jest to jednocześnie jedna z najbardziej rozpowszechnionych jej reform. Dzień 31 stycznia 1991 roku to data zatwierdzenia przez Komisję Europejską dokumentu pn. „Reflection Paper”, zawierającego podstawowe założenia proponowanych zmian. R. MacSharry wyszedł z założenia, że rolnictwo, a tym samym Wspólna Polityka Rolna, boryka się z czterema podstawowymi problemami:

- nadwyżka produkcji;
- niskie dochody gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym braku możliwości ich zwiększenia;
- dewastacja środowiska naturalnego;
- ponadprzeciętny wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo.

W swoim planie podkreślał on konieczność oddzielania wielkości subwencji od wielkości produkcji. Zwrócił również uwagę na potrzebę ograniczenia biurokracji towarzyszącej zarówno tworzeniu, jak i implementacji zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Kwintesencją przedmiotowej reformy było wyodrębnienie II filaru WPR, czyli wprowadzenie tzw. środków towarzyszących z przeznaczeniem wsparcia producentów rolnych w zakresie ich działalności niezwiązanej z produkowaniem żywności, a dotyczącej poprawy środowiska i zalesiania. Działania te finansowane były przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. W wyniku reformy następował proces stopniowego ograniczania cen gwarantowanych w zamian za płatności kompensacyjne, czyli bezpośrednie, uwarunkowane koniecznością zlikwidowania nadprodukcji żywności poprzez zmniejszenie skali produkcji roślinnej i zwierzęcej. Cechą reformy MacSharry'ego było ponadto dostrzeżenie konieczności poddania rolnictwa większemu oddziaływaniu sił rynkowych, co miało stanowić istotną przeciwwagę dla mocno protekcjonistycznej polityki rolnej.

Komisarz ds. rolnictwa postulował również, by mechanizmy wsparcia rolnictwa w większym stopniu uwzględniały zróżnicowanie regionalne gospodarstw rolnych i obranych przez nich kierunków produkcji. Reasumując, reforma doprowadziła do przesunięcia akcentu z interwencji cenowej na rynku w kierunku dopłat bezpośrednich dla konkretnego producenta rolnego. Plan MacSharry'ego przyniósł w praktyce wiele pozytywnych zmian. Jedną z nich było zmniejszenie produkcji niektórych produktów rolnych, takich jak zboża czy mięsa wołowego, co przełożyło się na spadek kosztów magazynowania zapasów. Ograniczeniu uległa też liczba rolników w gospodarstwach rolnych wskutek wprowadzenia wcześniejszych emerytur. W konsekwencji zaobserwowano realny wzrost dochodów rolniczych (Bogusławska, Kurczewska, 2002). Mimo wielu usprawnień, założenia reformy wzbudziły szereg kontrowersji, przede wszystkim w jednym jej aspekcie: zasadności dotowania nie konkretnej pracy związanej z produkcją, a wycofywania się z produkcji. Zdaniem krytyków także, jeden z głównych celów reformy został osiągnięty w sposób sztuczny, gdyż „poprawa” konkurencyjności sektora rolnego Wspólnoty na rynku międzynarodowym spowodowana była „manipulowaniem subwencjami”, a nie rzeczywistą poprawą efektywności (Puślecki, Kmieciak, Walkowski, 2010).

W świetle przytaczanych reform należy podkreślić, że oczywistą ich przesłanką była chęć zniwelowania niedociągnięć Wspólnej Polityki Rolnej, wynikających z jej pierwotnych założeń, kompatybilnych z ówczesną sytuacją społeczno-gospodarczą. Niemniej jednak równie ważne były postanowienia w ramach WTO, dotyczące liberalizacji handlu produktami rolnymi i uwarunkowania wewnętrzne Wspólnoty, odnoszące się do planowanej akcesji nowych państw, w których ceny produktów rolnych kształtowały się poniżej unijnego poziomu.

6) Lata 1992-1999

Był to okres wcielania w życie założeń reformy MacSharry'ego. Przemiany towarzyszące rolnictwu oraz mieszkańcom wsi, połączone z postępującą reformą Wspólnej Polityki Rolnej, doprowadziły do stopniowego używania określenia „rozwój obszarów wiejskich”. Fundamentalną w tej kwestii była konferencja w Cork w Irlandii w dniach 7-9 listopada 1996 roku, na której sformułowano podstawowe zasady wspierania przedmiotowego rozwoju ujęte w dziesięciu punktach „Deklaracji z Cork”. Główny nacisk położono w niej na: walkę z zapóźnieniami cywilizacyjnymi w sposób przyczyniający się do poprawy jakości życia jej mieszkańców; kompleksowe podejście zarówno w odniesieniu do podziału środków, jak i rodzaju potrzeb oraz przyszłych wyzwań; zróżnicowanie obrazujące przeznaczenie udzielanej pomocy (od inwestycji infrastrukturalnych po działania miękkie, dotyczące np. systemu szkoleń); zachowanie krajobrazu w naturalnym stanie, a tym samym dbałość o zrównoważony rozwój wsi; subsydiarność ze szczególnym akcentem na zaangażowanie społeczności lokalnych w samodzielne kształtowanie ich rozwoju; uproszczenia poprzez ograniczenie stanowionego prawa, decentralizację zadań związanych z wdrażaniem WPR oraz większą jej elastyczność; wprowadzenie programów rozwoju wsi definiujących procedury w zakresie przedmiotowego rozwoju; korzystanie z lokalnych środków finansowych na realizację konkretnych przedsięwzięć rozwojowych; wsparcie dla działań władz lokalnych i regionalnych, a także kontrolę realizowanych zadań oraz monitoring osiągniętych efektów. Obszary wiejskie stały się więc przedmiotem troski Wspólnej Polityki Rolnej w ślad za reformą MacSharry'ego.

7) Agenda 2000

Kolejny etap, dostosowujący WPR do zmieniającej się rzeczywistości, związany był z przyjętym w marcu 1999 roku dokumentem pn. „Agenda 2000”, stanowiącym swoistą kontynuację reformy MacSharry’ego. Powody przyjęcia przedmiotowego dokumentu były adekwatne do ówczesnej sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej. Złożyła się na nią perspektywa poszerzenia Unii o nowe państwa (z Europy Środkowo-Wschodniej), ustalenia w ramach GATT oraz – mniejsze od spodziewanych – skutki wcześniejszych reform. Przypomnieć należy, że Wspólnota Europejska nie była wyizolowaną wyspą, dlatego też kształtując WPR, jednocząca się Europa musiała liczyć się z ustaleniami na poziomie międzynarodowym. Należał do nich m.in. Akt końcowy tzw. rundy urugwajskiej z 15 kwietnia 1994 roku, który ograniczał protekcjonistyczny charakter WPR. Dokument ten związany był z działalnością światowej organizacji GATT – Układ Ogólny w sprawie Cel i Handlu (organizacja o wspomnianej nazwie działała od 1948 roku do 1994 roku, następnie została przekształcona w Światową Organizację Handlu – WTO), którego przeznaczeniem była liberalizacja zasad międzynarodowego handlu. Potępiał więc wszelkie protekcjonistyczne działania, w tym w sferze obrotu produktami rolnymi. Podstawowe założenia reform Agendy 2000 znalazły się w tzw. raporcie Fischlera, analizującym różne kierunki rozwoju relacji na linii Unia Europejska – państwa stowarzyszone. Zachowanie dotychczasowego modelu wspólnej polityki rolnej vs. radykalna zmiana (rezygnacja z cen gwarantowanych na rzecz bezpośrednich dotacji wypłacanych z budżetu państw członkowskich; rezygnacja z kwot produkcyjnych) vs. umiarkowane reformy, ukierunkowane na wzrost konkurencyjności produktów rolnych to trzy różne możliwości rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej, określone w przedmiotowym raporcie. Agenda 2000 określiła ramy funkcjonowania polityki rolnej na lata 2000-2006. W szczególności zwrócono uwagę na potrzebę urynkowania przedmiotowej polityki, a tym samym na wymóg dostarczania wysokiej jakości produktów za konkurencyjną cenę. Dokument przeniknięty był chęcią implementacji europejskiego modelu rolnictwa. Określona w raporcie wizja wymagała akceptacji na szczycie Rady Europejskiej, który miał miejsce w Berlinie dnia 26 marca 1999 roku (Czyżewski, Poczta-Wajda, 2011). Na drodze porozumienia ministerialnego wypracowano wówczas kompromis dotyczący producentów, konsumentów i podatników. Stało się to za sprawą unijnego komisarza ds. rolnictwa, F. Fischlera. Główne ustalenia dokumentu Agenda 2000, nazywanego również „pakietem Santera” – od nazwiska ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej – wiązały się z preferowaniem wzrostu dochodów producentów rolnych przez płatności bezpośrednie, działania środowiskowe i rekompensaty z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach, np. obszarach górskich. Stanowiło to przejście od wspierania dochodów producentów rolnych poprzez wsparcie produkcji na rzecz wsparcia działań pozaprodukcyjnych oraz poprawy warunków życia na obszarach wiejskich. Reforma, odwołując się do europejskiego modelu rolnictwa, zaakcentowała zatem jego wielofunkcyjny charakter oraz znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki ochrony środowiska.

Agenda 2000, obok reformy MacSharry’ego, uważana jest za jedną z bardziej wyrazistych zmian w kierunku wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej. Przypięczętowała ona podział przedmiotowej polityki na dwa filary: pierwszy – związany z protekcyjną polityką Wspólnoty, obejmującą bezpośrednio wsparcie dochodów i interwencje rynkowe, a także drugi – dotyczący polityki rozwoju obszarów wiejskich.

8) Reforma luksemburska

Dalsze ustalenia dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej miały miejsce w Luksemburgu w czerwcu 2003 roku. Przyjęte wówczas założenia znalazły odzwierciedlenie w rozporządzeniu Rady nr 1782/2003, ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników. Reforma luksemburska uważana jest za najbardziej odważną z dotychczasowych. Jej zasady zostały ustalone 26 czerwca 2003 roku w oparciu o przyjęty przez Komisję Europejską dokument pn. „Średniookresowy Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej”, przedstawiony 10 lipca 2002 roku. Celem reformy było wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich, które miało dokonać się poprzez wprowadzenie jednej zryczałtowanej płatności bezpośredniej, otrzymanie której uzależniono od przestrzegania stosownych wymogów w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności (tzw. zasada współzależności). Przerwano również związek pomiędzy wysokością płatności bezpośredniej a wielkością produkcji rolnej, koncentrując się na powierzchni oraz tzw. historycznym poziomie produkcji rolnej gospodarstwa. Zgodnie z przedmiotową reformą, kwoty płatności bezpośrednich miały być poddawane systematycznym zmniejszeniom, a zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczone na II filar (tzw. zasada modulacji). Wprowadzono również mechanizm dyscypliny finansowej w przypadku przekroczenia limitu wydatków oraz zmiany na rynkach branżowych (np. zmniejszenie niektórych cen interwencyjnych czy likwidacja interwencyjnego skupu) (Czyżewski, Poczta-Wajada, 2011). W wyniku scharakteryzowanej wyżej reformy stworzono kolejne akty prawne, istotne z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich. Kluczowym było Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

9) Health-check (przegląd 2008)

Był to kolejny dokument opracowany w związku ze zmianami w obszarze wdrażania wspólnej polityki rolnej. Niemniej jednak jego celem nie było wprowadzanie kolejnych reform, a jedynie ocena funkcjonowania przedmiotowej polityki, uwzględniająca możliwości jej unowocześnienia, uproszczenia i usprawnienia. Główne propozycje zawarte w dokumencie dotyczyły uproszczenia systemu przyznawania płatności bezpośrednich (w tym kontynuacja podejścia mającego na celu oddzielenie płatności bezpośrednich od wielkości produkcji, wsparcie dla sektorów narażonych na szczególne problemy, wydłużenie do 2013 roku możliwości stosowania uproszczonego systemu jednolitej płatności obszarowej, wprowadzenie dodatkowych środków dla rolników z nowych państw członkowskich), a także wzrostu konkurencyjności rolnictwa poprzez dalsze ograniczanie interwencji rynkowej oraz zwiększenie pomocy na inwestycje dla młodych rolników. Równie ważne były: zmiana na rynku zbóż i ryżu, stopniowe wycofywanie kwot mlecznych, zniesienie odlogowania oraz ograniczenie restrykcji wynikających z zasady współzależności. W dokumencie widoczne było również pokłosie reformy MacSharry’ego, przejawiające się w przesunięciu akcentów z filaru I na II.

10) Perspektywa 2014-2020

Aktualne zasady towarzyszące wdrażaniu Wspólnej Polityki Rolnej dokładnie określone zostały w rozporządzeniach 1305/2013 i 1306/2013. Konkurencyjność rolnictwa; zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu; zrównoważony rozwój terytorialny wiejskich gospodarstw i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy

– to trzy główne cele omawianej polityki. Obok zmian w systemie płatności dla gospodarstw, obecna perspektywa finansowa zakłada bardziej ukierunkowane i terytorialne podejście do rozwoju obszarów wiejskich. Pomimo zapowiedzi zintegrowania polityk unijnych, koordynacja pomiędzy dostępnymi funduszami nadal nie przynosi zamierzonych efektów. Rolnictwo i obszary wiejskie postrzegane są przez pryzmat jednego resortu. Również RLKS (rozwój lokalny kierowany przez społeczność) jako instrument rozwoju terytorialnego, z uwagi na przeważający monofunduszowy charakter wsparcia, nie przyczynił się do zintegrowania.

11) Deklaracja Cork 2.0 „Lepsze życie na obszarach wiejskich”

Dokument, przyjęty na konferencji w 2016 roku, poprzez 10-punktowy program zwracał uwagę na „innovacyjną, zintegrowaną i sprzyjającą włączeniu społecznemu politykę rozwoju obszarów wiejskich i politykę rolną w Unii Europejskiej” (www.enrd.ec.europa.eu, dostęp: 12.11.2019). Rolnictwo i obszary wiejskie potrzebują polityki rozwoju, na którą składają się zintegrowane strategie, a nie podejście sektorowe. Kluczowe dla strategii rozwoju jest z kolei takie ukształtowanie celów i przedsięwzięć, które będzie uwzględniało zróżnicowanie obszarów wiejskich w kontekście potrzeb oraz potencjałów. Praktyka pokazuje, że jest to jeden z najtrudniejszych do realizacji postulatów. Silosowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich jest mało wymagające, a tym samym łatwo osiągnąć zamierzone cele. Tymczasem z perspektywy jednego resortu poprzez prowadzone działania można jedynie przyczynić się do częściowego rozwiązania problemu. Wspomniana deklaracja podkreśla potrzebę ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Zwraca uwagę na wciąż występujące dysproporcje cyfrowe oraz w zakresie wykorzystania efektów postępu naukowego i technologicznego, a także podkreśla znaczenie sieciowania oraz współpracy.

W podobnym tonie utrzymany jest raport OECD z 2016 roku, promujący „Politykę wiejską 3.0”, prowadzącą do dobrobytu w wymiarze gospodarczym, środowiskowym i społecznym. Jest to polityka uwzględniająca zróżnicowanie obszarów wiejskich, szeroki katalog interesariuszy z różnych sektorów i zintegrowane podejście do rozwoju (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2018).

Przygotowywane obecnie dokumenty legislacyjne wskazują, że nowa perspektywa finansowa, określona na lata 2021-2027, przyniesie kolejne zmiany Wspólnej Polityki Rolnej. Projekt „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013” z dnia 1 czerwca 2018 r. określa główne kierunki Wspólnej Polityki Rolnej, będące konsekwencją:

- spadku cen produktów rolnych;
- większego otwarcia UE na rynki światowe;
- zobowiązań międzynarodowych w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu, zrównoważonego rozwoju czy problemów migracyjnych.

Zdaniem Komisji Europejskiej, Wspólna Polityka Rolna wymaga unowocześnienia i uproszczenia. „Europa potrzebuje kreatywnego, stabilnego, zrównoważonego i konkurencyjnego sektora rolnictwa, aby zapewnić swoim obywatelom produkcję bezpiecznej, wysokiej jakości, przystępnej cenowo, bogatej w składniki odżywcze i zróżnicowanej żywności oraz solidną strukturę społeczno-gospodarczą na obszarach wiejskich”. Posłuży temu m.in. wsparcie dochodów

gospodarstw rolnych, zwiększenie konkurencyjności poprzez wykorzystanie badań naukowych, nowoczesnych technologii i cyfryzacji, poprawa pozycji rolników, łagodzenie zmian klimatu, racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi, rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, a także promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego.

Podsumowanie

W świetle przytoczonych reform zasadne staje się pytanie, dlaczego Wspólna Polityka Rolna podlegała tak częstym przemianom? Cytując S. Szumskiego (2007), wymienić należy trzy grupy czynników determinujących przedmiotowe zmiany: ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Do pierwszej grupy autor ten zalicza: dysproporcje w dochodach ludności wiejskiej i miejskiej, niski stopień zróżnicowania w kierunku działalności nierolniczej i specyfikę ekonomiczną gospodarki rolnej. Negatywne zjawiska w sferze społecznej, mające wpływ na ewolucję WPR, to proces starzenia się mieszkańców wsi, częściowe wyludnienie, wysoka stopa bezrobocia i zapóźnienie cywilizacyjne w wielu sferach ludzkiej aktywności. Czynniki środowiskowe, decydujące o kształcie analizowanej polityki, to z kolei niekorzystny wpływ działalności rolniczej, połączony z potrzebą zrównoważonego rozwoju rolnictwa i wsi. Za zmianą sytuacji społeczno-gospodarczej w rolnictwie i na obszarach wiejskich muszą podążać ewolucje w instrumentach wsparcia, gdyż wówczas dana polityka będzie adekwatna do stawianych przed nią wyzwań. Należy podkreślić, że polityki unijne określające kształt następujących po sobie perspektyw finansowych, tworzone są na okres kilku lat, bazując na wnioskach dotyczących poprzednich, zamkniętych okresów finansowania. Odnoszą się jednak także do prognoz, które zależne są od wielu czynników. Tymczasem, to bieżące wdrażanie instrumentów przynależnych danej polityce wskazuje na słuszność obranego kierunku rozwoju. Za pozytywne należy uznać modyfikacje wynikające m.in. z faktycznego zainteresowania danym działaniem czy z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Przykładowo, w jednym z działań polskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich założono, że 50% budżetu powinno być przeznaczone na tworzenie nowych miejsc pracy, co podyktowane było potrzebą ograniczenia bezrobocia, jednak jego spadek dezaktualizował wyzwanie. Brak reakcji ze strony europejskich i krajowych decydentów wpłynęły na niską skuteczność danej polityki.

Wspólna Polityka Rolna i jej ciągła ewolucja pokazały, że wszystkie próby naprawy zdeformowanej polityki miały na celu uczynienie sektora rolnego bardziej konkurencyjnym, przyjaznym dla środowiska, spełniającym oczekiwania społeczeństwa, a z technicznego punktu widzenia doprowadzenie do uproszczenia zasad wdrażania WPR. W obliczu przedstawionych regulacji i ustaleń, zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak też na forum międzynarodowym, należy uznać za prawdziwe stwierdzenie, że Wspólna Polityka Rolna nigdy nie była i nie będzie polityką prorynkową. Szczególne znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie społeczno-gospodarczym przesądza o charakterze polityki rolnej. Jest to polityka protekcyjnistyczna z elementami polityki rynkowej, których udział systematycznie wzrastał w ślad za ewolucją WPR. Należy również podkreślić, że na znaczeniu zyskuje II filar analizowanej polityki. Nie można jednak rozpatrywać go w oderwaniu od instrumentów wsparcia obszarów wiejskich w ramach Polityki Spójności, o czym zdają się zapominać krajowi czy regionalni decydenci. Częste reformy Wspólnej Polityki Rolnej należy uznać za pożądane. Potwierdzają bowiem, że polityka ta nie jest tworzona dla niej samej, a po to, by wywołać pozytywne zmiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich, zaś te zależne są od aktualnych problemów i wyzwań, nie zawsze możliwych do przewidzenia na etapie tworzenia instrumentarium wsparcia.

Bibliografia

- Bogusławska, J., Kurczewska, U. (2002). Reformy Wspólnej Polityki Rolnej. *Biuletyn Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, 75, 1-2.
- Czyżewski, A., Poczta-Wajda, A. (2011). *Polityka Rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- European Commission. (2002). *Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy*. Pobrane z: www.ec.europa.eu.
- European Network for Rural Development. (2016). *Deklaracja Lepsze życie na obszarach wiejskich*. Pobrane z: www.enrd.ec.europa.eu.
- Jurcewicz, A. (red.). (2010). *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Jurcewicz, A., Kozłowska, B., Tomkiewicz, E. (1995). *Polityka Rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Komisja Wspólnot Europejskich. (2007). *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR*. Pobrane z: www.eur-lex.europa.eu.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. (2018). *OECD Przegląd polityk rozwoju obszarów wiejskich*.
- Puślecki, Z.W., Kmieciak, R., Walkowski, M. (2010). *Wspólna polityka rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*. Warszawa: ELIPSA Dom wydawniczy.
- Rogalski, W.J. (2002). Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej i jej znaczenie. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie, III*.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. UE, 20.12.2013, L 347/487).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE, 11.8.2005, L 209/1).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE, 21.10.2005, L 277/1).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz.Urz. UE, 21.10.2003, L 270.
- Szumski, S. (2007). *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Ślęzak, T., Madera, A.J. (red.). (2005). *Prawo europejskie dla politologów. Zagadnienia systemowe*. Kraków: Firma SAS Wanda Tarnawska.

www.ec.europa.eu.

www.enrd.ec.europa.eu.

www.eur-lex.europa.eu.