



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**



Implikacje wprowadzenia nowych zasad tworzenia prawa unijnego dla sektora żywnościowego w UE

Renata Grochowska

**Międzynarodowa konferencja naukowa
„WPR a konkurencyjność polskiego i europejskiego sektora
żywnościowego”**

Józefów, 26-28 listopada 2014 r.

Plan prezentacji

- 1. Nowe procedury prawa unijnego w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)**
- 2. Implikacje dla WPR i sektora żywnościowego Unii Europejskiej (UE)**
- 3. Wnioski**

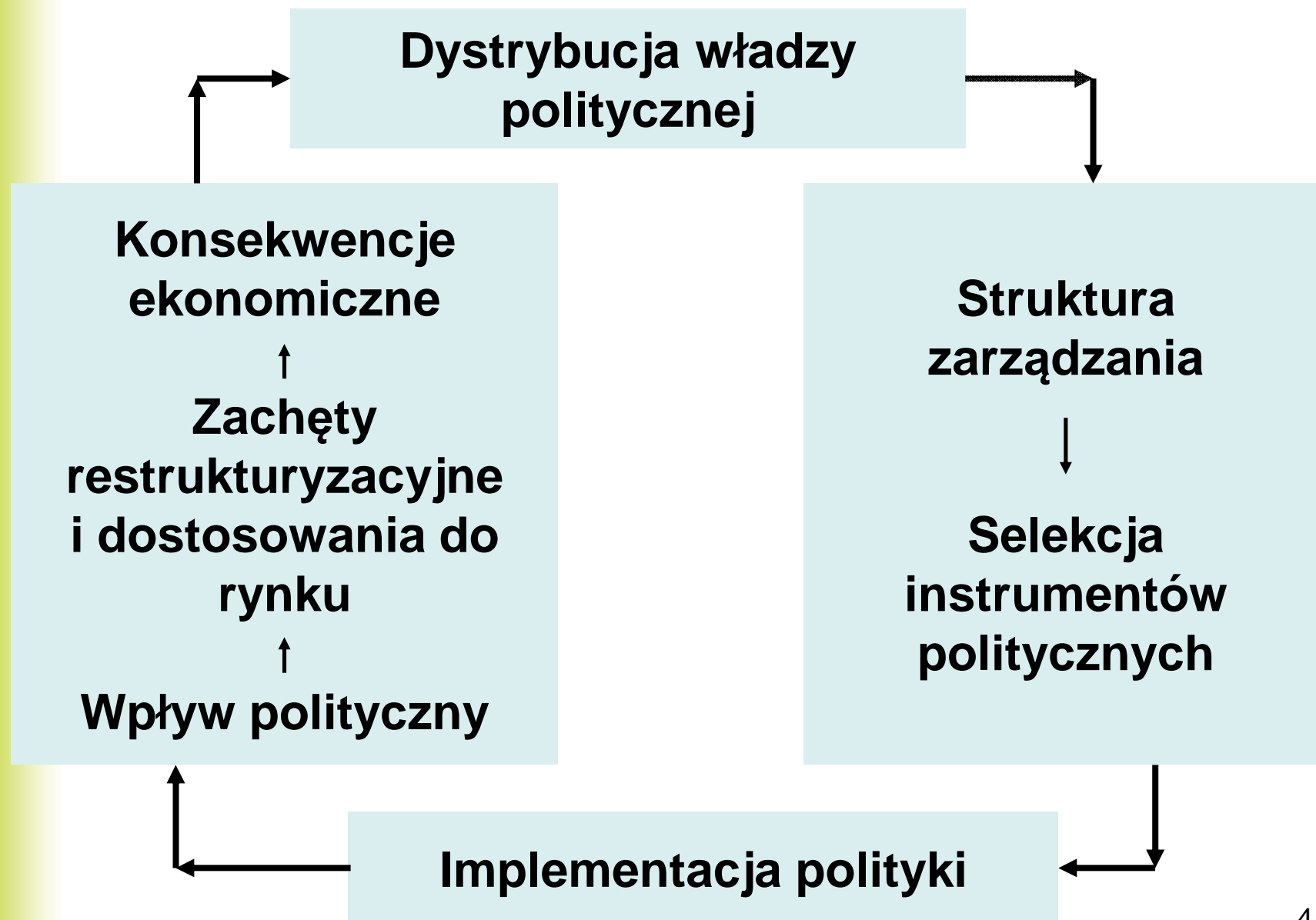
Wybór tematu prezentacji

Istotny związek między zasadami podejmowania decyzji w UE a wynikiem ostatecznych decyzji politycznych.

Wybór procedury prawa unijnego może decydować o wyniku głosowania !!!

Procedury  możliwości formowania legislacji unijnej  wpływ na kształt WPR i budżet UE.

Proces decyzyjny a konsekwencje ekonomiczne [G.C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, 2011]



Zmiany w procesie decyzyjnym UE

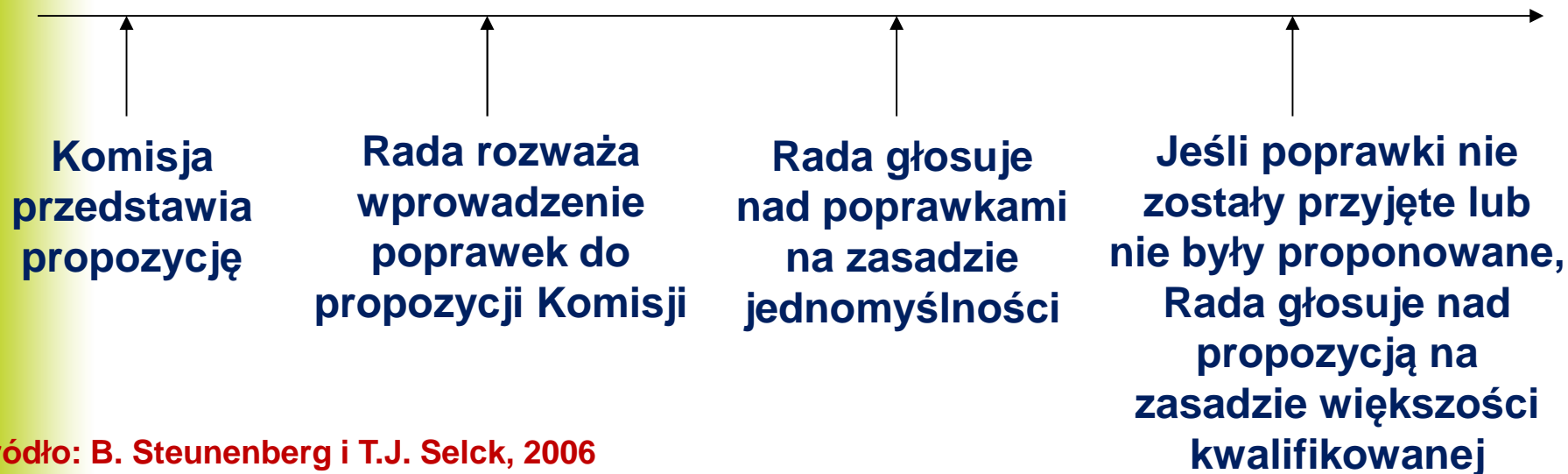
Traktat Lizboński (od grudnia 2009 r.)

– dwie istotne zmiany dla WPR:

- wpływ Parlamentu Europejskiego na proces stanowienia budżetu unijnego, w tym rolnego;
- modyfikacja procedury legislacyjnej, tj. zamiast konsultacji współdecydowanie – (*co-decision procedure*).

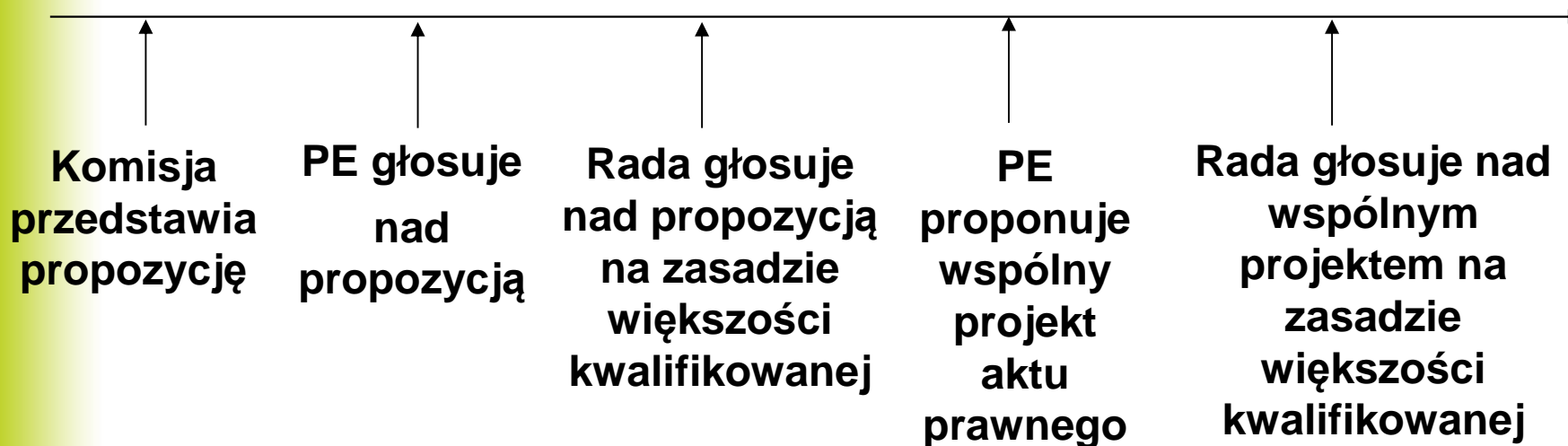
Zgodnie z procedurą współdecydowania Rada UE i Parlament Europejski są równorzędnymi ciałami legislacyjnymi.

Procedura konsultacji



Źródło: B. Steunenbergh i T.J. Selck, 2006

Procedura współdecydowania



Źródło: C. Crombez, L. Knops, J. Swinnen, 2012

Pytania

Jak zmiana zasad proceduralnych wpłynęła na dystrybucję siły legislacyjnej* między instytucjami unijnymi?

Jak Parlament Europejski wykorzystuje zmiany, by zwiększyć swój wpływ na tworzenie prawa unijnego?

***siła legislacyjna (Crombez, 1999) – zdolność do uzyskania rozwiązań najbardziej zbliżonych do zakładanych celów politycznych.**

Podstawa teoretyczna analizy

Instytucjonalizm racjonalnego wyboru – aktorzy wykorzystują instytucje w celu maksymalizowania swych korzyści. Istotne preferencje polityczne oraz formalne zasady procesu decyzyjnego

(P. A. Hall i R. Taylor, 1996, K. Shepsle, 2005)

Dorobek teorii gier – wyniki dotyczące określonych problemów politycznych przy niezmiennych się preferencjach aktorów mogą być różne w zależności od przyjętej procedury decyzyjnej

(J. Nash, R. Selten i J. Harsanyi, 1994)

Założenia metodyczne (1)

Cel: lepsze zrozumienie procesu tworzenia prawa w UE oraz przewidywanie wyników procesów legislacyjnych.

Analizy oparte na modelach proceduralnych: uwzględniają sekwencyjność procesu legislacyjnego, zróżnicowane uprawnienia aktorów do podejmowania decyzji oraz ich preferencje (C. Crombez i P. J. Vangerven, 2014).

Założenia metodyczne (2)

Modele proceduralne – w większości modele przestrzenne.

Założenia: racjonalność aktorów, proces decyzyjny jako gry sekwencyjne z pełną i doskonałą informacją.

Kluczowe – określenie sekwencji działań, wskazanie punktu referencyjnego (*status quo*) i punktów idealnych graczy oraz określenie, którzy z graczy mają znaczenie kluczowe w procesie decyzyjnym. Zakłada się, że punkty idealne graczy są stałe, tj. nie zmieniają się w toku procesu decyzyjnego.

Rozkład preferencji prezentowany jest za pomocą punktów w jednowymiarowej lub wielowymiarowej przestrzeni politycznej.

Wyniki (1)

Porozumienie w sprawie reformy WPR na lata 2014-2020

- **Osiągnięte już po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim;**
- **Z wyjątkiem wprowadzenia górnego limitu płatności na gospodarstwo, odległości między punktami idealnymi Rady i Parlamentu były nieznaczne. Znacznie bardziej oddalone od punktów idealnych Rady i Parlamentu były punkty idealne Komisji Europejskiej (stanowisko bardziej proreformatorskie);**
- **Jedynie w przypadku konwergencji zewnętrznej wszystkie trzy instytucje prezentowały podobne preferencje.**

Wyniki (2)

Z punktu widzenia modeli proceduralnych:

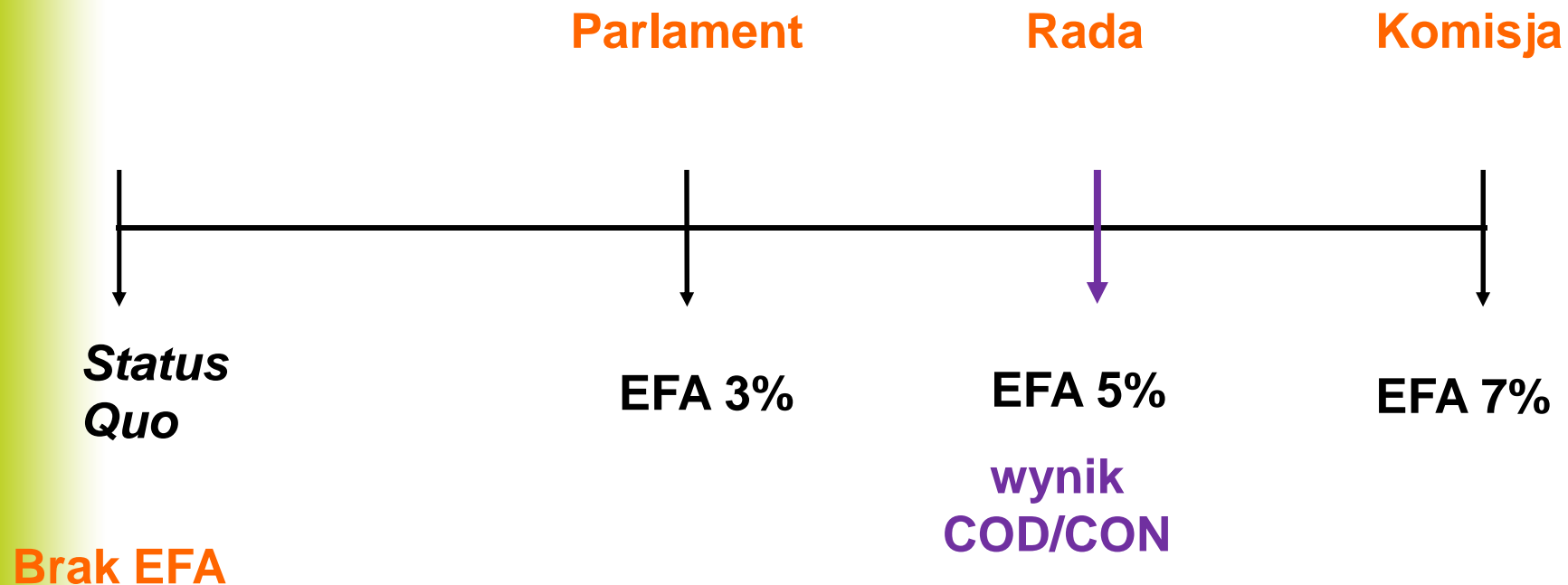
Układ preferencji prowadzi do różnych wyników w zależności od zastosowanej procedury decyzyjnej.

Dwa przykłady w dalszej części prezentacji: pokazano preferencje graczy i wyniki procesu decyzyjnego dla każdej z analizowanych kwestii w ramach procedury współdecydowania i konsultacji.

Odpowiedź na pytanie:

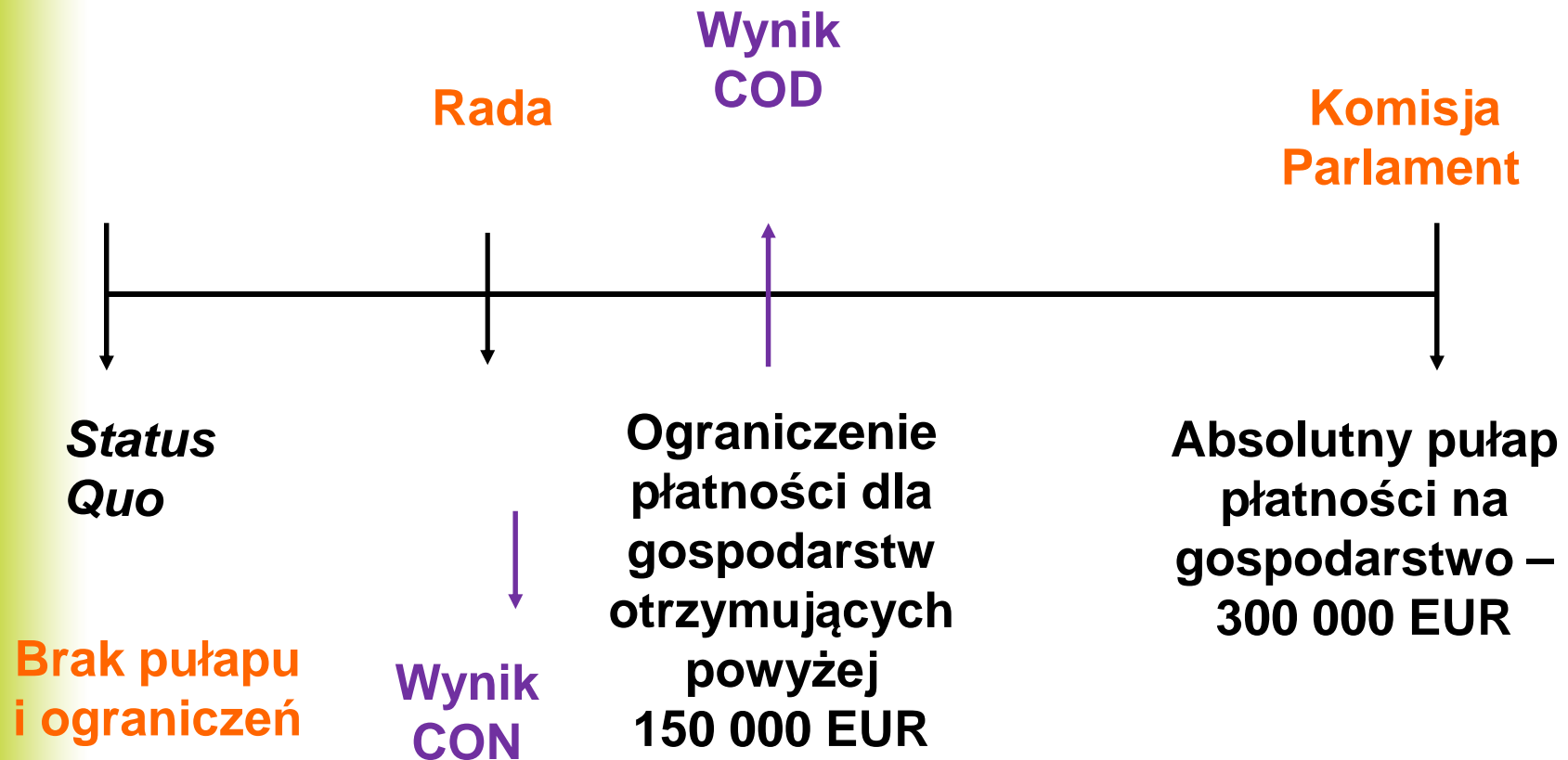
jaki jest wpływ zmiany proceduralnej na proces reformowania unijnej polityki rolnej?

Zazielenienie płatności bezpośrednich – obszary proekologiczne na użytkach rolnych (EFA)



COD- procedura współdecydowania
CON- procedura konsultacji

Ograniczenie płatności bezpośrednich na gospodarstwo (*capping*)



COD – procedura współdecydowania
CON – procedura konsultacji

Źródło: K. Kosior, 2014

Wskaźnik sukcesu dla poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski

Rozporządzenia dotyczące WPR	Lata 2007-2013 %	Lata 2014-2020 %
Płatności bezpośrednie	30,5	60,2
Rozwój obszarów wiejskich	31,4	73,0
Organizacja rynków rolnych	10,0	57,1
Rozporządzenie horyzontalne	57,1	41,4
Ogółem	29,1	59,2

Źródło: I. Ferto, A. Kovacs, 2014

Wskaźnik sukcesu dla koalicji międzyinstytucjonalnych podczas reformy WPR 2014-2020

Koalicja	Kwestie ogółem	Zwycięskie	%
Parlament – Rada	21	20	95,2
Parlament – Komisja	19	5	26,3
Rada – Komisja	40	13	32,5

Źródło: I. Ferto, A. Kovacs, 2014

Pytanie

Jak doszło do wprowadzenia procedury współdecydowania w rolnictwie?

Dotychczas

- Silny lobbying państw członkowskich poprzez instytucjonalizację oddzielnej Rady UE ds. Rolnictwa oraz oddzielnego organu jak Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (*Special Committee for Agriculture – SCA*);
- Zapewnienie przez wiele lat określonych wydatków na rolnictwo dzięki kategorii wydatków obowiązkowych (*compulsory expenditures*).

Hipoteza 1: Poszukiwanie rozwiązania politycznego (*policy seeking*)

(Roederer-Rynning i Schimmelfennig, 2012)

Rządy zainteresowane osiągnięciem określonych celów politycznych popierają te instytucje, które promują ich punkt widzenia.

W warunkach jednomyślności zmiany akceptowane tylko wówczas, gdy wszystkie państwa członkowskie widzą w tym korzyści. Trudno więc uzyskać optimum w sensie Pareto w ramach obowiązującego procesu decyzyjnego.

Stąd włączenie Parlamentu, który może wspomóc państwa członkowskie w uzyskaniu ich celów.

Hipoteza 2: Poszukiwanie legitymizacji (*legitimacy seeking*)

(Roederer-Rynning i Schimmelfennig, 2012)

Wszyscy aktorzy procesu decyzyjnego wyznają te same podstawowe wartości dotyczące demokracji i parlamentaryzmu (uzasadnienie dla jednomyślnego głosowania).

Wprowadzenie Jednolitego Rynku oraz głosowania większością kwalifikowaną – demokratyczna legitymizacja już nie tak oczywista.

Deficyt demokracji – stąd kompensacja poprzez zwiększenie wpływu Parlamentu jako instytucji reprezentującej wszystkich obywateli UE.

Hipoteza 3: Negocjacje międzyinstytucjonalne (*inter-institutional bargaining*)

(Roederer-Rynning i Schimmelfennig, 2012)

Zapisy traktatowe niejasne – prowadzą do kontrowersyjnych interpretacji, aktorzy procesu decyzyjnego nie mogą dojść do porozumienia.

Stąd formalne wzmocnienie Parlamentu jako wypadkowa nieformalnych porozumień międzyinstytucjonalnych.

Wnioski

1. **Konsekwencje wprowadzenia procedury współdecydowania w rolnictwie zależą od preferencji Komisji Europejskiej, Rady UE (państw członkowskich) oraz Parlamentu, punktów referencyjnych (*status quo*) i siły legislacyjnej poszczególnych instytucji.**
2. **Zachodzi redystrybucja siły legislacyjnej między Komisją a Parlamentem. Parlament zyskuje podobne znaczenie jak Rada.**
3. **Przewaga „konserwatywnego” COMAGRI w Parlamencie nie sprzyja jednak znaczącym zmianom w zakresie WPR, co może negatywnie wpłynąć na sytuację sektora żywnościowego UE w dalszej perspektywie czasowej.**



Dziękuję za uwagę

Dr hab. Renata Grochowska

**Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki
Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy,
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa**

E-mail: Renata.Grochowska@ierigz.waw.pl