



Wspólna Polityka Rolna 2013 plus
- reforma na rozdrożu

Wspólna Polityka Rolna 2013 plus – reforma na rozdrożu

SPIS TREŚCI

WPR 2013 roku. Propozycja modyfikacji warunków legislacyjnych Komisji Europejskiej Marek Zagórski	3
Niejasna przyszłość płatności bezpośrednich Izabela Dąbrowska-Kasiewicz	21

Konferencję przygotowano ze środków
Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej
w ramach programu - Forum Inicjatyw Rozwojowych

Partner merytoryczny konferencji bank BGŻ S.A.







WPR po 2013 roku

Propozycja modyfikacji wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej

Marek Zagórski
Prezes Zarządu Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej

Prezentując 12 października 2011 roku swój pakiet legislacyjny, Komisja Europejska wskazała ponownie na te same, co w Komunikacie z 10 listopada 2010 roku, główne cele i wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Podkreślono jednak daleko idące uproszczenie, większą elastyczność (w tym przesuwanie funduszy pomiędzy filarami) i skuteczność proponowanych rozwiązań.

Niezależnie od oceny propozycji Komisji Europejskiej trzeba uznać, że na tym etapie dyskusji to właśnie one będą punktem wyjścia dla zmian WPR.

I filar *System uprawnień*

Komisja Europejska zaproponowała ujednoczenie zasad dotyczących płatności bezpośrednich. Stosowane dotychczas system płatności jednolitej (SPS) i system płatności obszarowych (SAPS) mają zostać zastąpione nowym systemem basic payment scheme (BPS) opartym na uprawnieniach do płatności powiązanych z kwalifikującymi się gruntami. W swoich podstawowych założeniach BPS w niewielkim stopniu różni się od stosowanego – głównie w UE-15 – systemu SPS. Dla państw stosujących SAPS zmiana ta ma charakter rewolucyjny i wiąże się z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów na przebudowę systemu zarządzania i kontroli (IACS) oraz wspierających systemów IT. Jak również przygotowania beneficjentów do tej zmiany. Niezależnie od kosztów kluczowym elementem ujednoczenia zasad może okazać się czas. Przeciągające się negocjacje¹ w sprawie ostatecznego kształtu WPR mogą skutkować opóźnieniami w osiągnięciu przez agencje płatnicze zdolności do wypłacania środków².

Poziom płatności

Propozycje Komisji zawierają podział środków na płatności bezpośrednie w latach 2014–2020³ pomiędzy państwa członkowskie (koperty krajowe). Takie podejście byłoby rozwiązaniem akceptowalnym, gdyby koperty krajowe były konsekwencją jednolitego modelu płatności, zbudowanego na podstawie obiektywnych kryteriów, gwarantującego – zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej – sprawiedliwy podział pomocy (utworzenie takiego modelu proponowaliśmy w dokumencie WPR 2013 plus)⁴. W wersji zaproponowanej przez Komisję koperty finansowe na I filar przygotowane zostały w oparciu o dotychczasowe budżety, a te z kolei były zbudowane na podstawie **historycznych poziomów intensywności produkcji rolnej**. Tym samym zakłada się utrzymanie systemu płatności bezpośrednich, który, pomimo iż określany jest jako niezwiązany z produkcją (*decoupled*), w praktyce skonstruowany jest w oparciu o naliczane w przeszłości dopłaty do produkcji.

¹ Zakłada się, że proces negocjacyjny zakończy się podczas prezydentury Irlandii, czyli w pierwszej połowie 2013 roku.

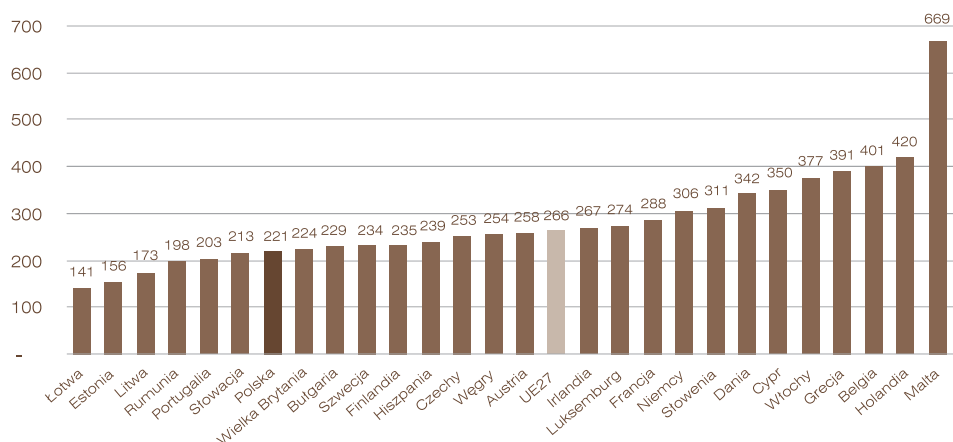
² Przygotowanie ARiMR do wdrożenia SAPS w Polsce zajęło ponad trzy lata.

³ Komisja nie zaproponowała jednocześnie kopert krajowych, jak również obiektywnych kryteriów podziału środków w II filarze, co w znacznym stopniu utrudnia dokonanie ostatecznej oceny skutków wprowadzenia tych zmian dla poszczególnych państw członkowskich.

⁴ M. Zagórski (red. i inni), Wspólna Polityka Rolna 2013 plus. Zmiany w systemie wsparcia, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2010.

Efektom predefiniowania kopert krajowych jest utrzymanie dotychczasowych dysproporcji w poziomie płatności pomiędzy państwami członkowskimi. Średnia stawka, przeliczana na 1 ha użytków rolnych⁵, może się różnić w 2019 roku o ponad 500 EUR – od 141 EUR na Łotwie do 669 EUR na Malcie.

Wykres 1. Średnia stawka płatności bezpośrednich na ha w 2019 roku, zgodnie z propozycją KE (w EUR).

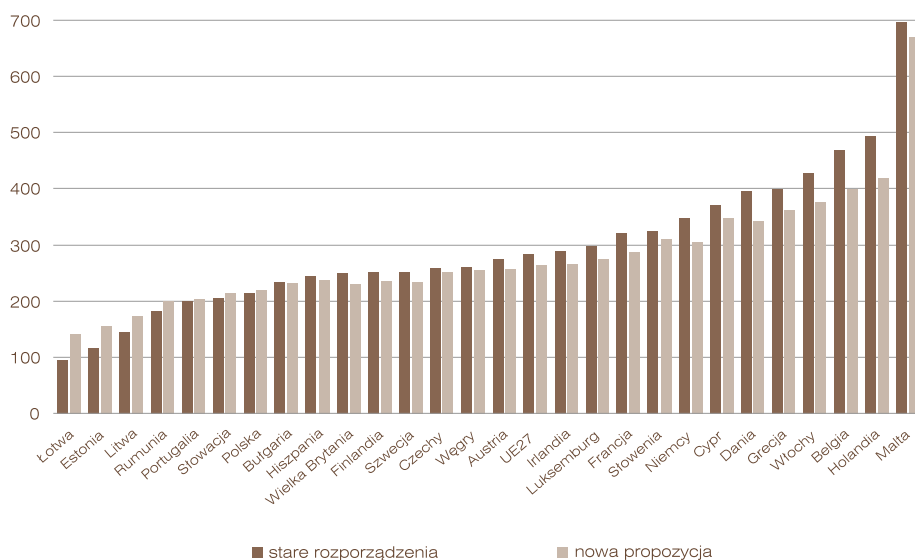


Opracowanie własne.

Propozycje Komisji nie rozwiązują zatem podstawowego problemu, jakim jest nierównomierna, oparta na historycznie określonych zasadach dystrybucja wsparcia, i wyrażają się tylko w symbolicznym zmniejszeniu rozwarstwienia płatności. Prowadzi to do dalszego zakłócenia warunków konkurencji pomiędzy rolnikami funkcjonującymi na otwartym rynku (szczególnie dotyczy to właścicieli gospodarstw towarowych). Ukształtowany w sposób historyczny model płatności nie odpowiada obecnym warunkom rynkowym, poziomowi kosztów produkcji czy poziomowi życia w poszczególnych państwach członkowskich.

⁵ Do obliczeń przyjęto powierzchnię potencjalnie kwalifikowanych użytków rolnych (Potentially Eligible Area) zawartą w sprawozdaniu grupy roboczej Rady Unii Europejskiej Working Party on Financial Agriculture Questions (AGRIFIN) z dnia 10.11.2011 r.

Wykres 2. Porównanie średnich stawek płatności bezpośrednich wyliczonych na podstawie obecnie obowiązujących przepisów oraz projektu KE (w EUR).



Opracowanie własne.

Greening

Spośród wszystkich propozycji Komisji, najwięcej emocji, i zarazem wątpliwości, wzbudziła propozycja włączenia – jako obowiązkowego elementu systemu – płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska (*greening*).

Pojawia się bowiem szereg wątpliwości związanych z zaproponowanymi warunkami, jakie muszą spełnić rolnicy: na przykład brak możliwości dywersyfikacji upraw w niektórych rejonach czy niespójność polegająca na konieczności wyodrębnienia 7% użytków proekologicznych, a z drugiej strony na obowiązku utrzymywania tych gruntów w dobrej kulturze rolnej. EFRWP proponuje następujące modyfikacje szczegółowych założeń *greeningu*:

1. Konieczne jest ponowne rozważenie traktowania tych płatności jako obowiązkowych. Tym bardziej że nie stanowią one elementu *cross-compliance* ani nie są przewidziane jako obowiązkowe dla rolników objętych schematem dla drobnych gospodarstw.

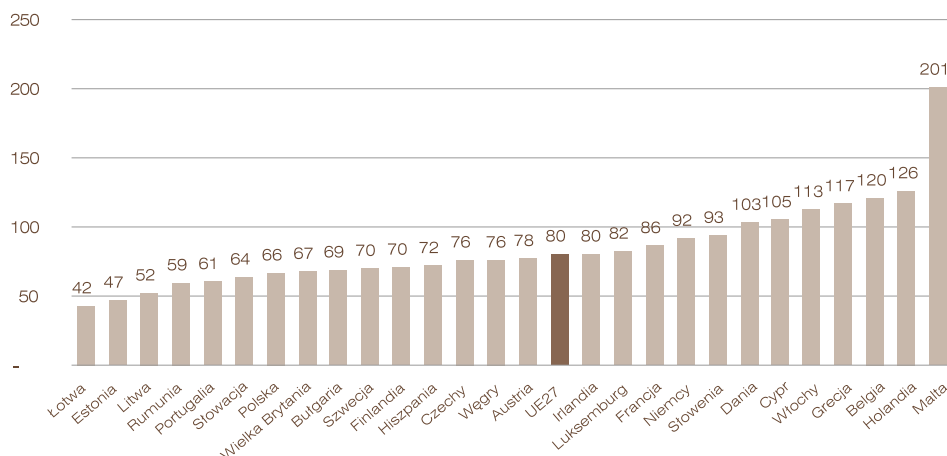
2. Niezbędne wydaje się także dokonanie korekt wymogów szczegółowych dla płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska, umożliwiające stosowanie odstępstw od zasad generalnych, jakimi mogą być na przykład rezygnacja z dywersyfikacji upraw na terenach górskich lub zmniejszenie obowiązkowej powierzchni użytków proekologicznych. To ostatnie może mieć charakter generalny (obniżenie limitu z projektowanych 7% do 3–4%) lub być powiązane z realizacją działań rolno-środowiskowo-klimatycznych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich – PROW (na przykład wypełnienie wymogu obowiązkowej powierzchni użytków proekologicznych w *greeningu* poprzez wykazanie obszaru objętego zobowiązaniem rolno-środowiskowo-klimatycznym). Takie podejście zapobiegłoby tworzeniu obszarów nieaktywnych rolniczo ze znikomymi lub trudnymi do wykazania efektami dla środowiska.
3. Wariantem ograniczającym straty i obniżenie konkurencyjności dużych gospodarstw mogłoby być uzależnienie powierzchni obowiązkowych użytków proekologicznych od wielkości gospodarstwa w sposób regresywny.
4. Za spełnienie wymogów gwarantujących otrzymanie płatności z tytułu greeningu, podobnie jak zostało to uznane w przypadku rolnictwa ekologicznego, powinno się także uznać realizację działań w ramach zatwierdzonych Planów Zadań Ochronnych lub równorzędnych dokumentów dotyczących zarządzania na obszarach Natura 2000.

Ujednolicenie stawki z tytułu płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska

Niezależnie od ww. kwestii szczegółowych, najbardziej problematyczne wydaje się zróżnicowanie stawek płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska w państwach członkowskich (jako pochodna nierównych stawek płatności). Pomimo, iż wszyscy rolnicy w Unii Europejskiej muszą spełniać takie same wymagania związane z greeningiem, dopłaty z tego tytułu (wyliczone jako średnia na hektar) będą w poszczególnych państwach członkowskich bardzo zróżnicowane. Stanie się tak wskutek liniowego wyodrębniania ich na podstawie predefiniowanych kopert krajowych – przy założeniu, że greening to 30% tej koperty. Różnica w ramach tylko tej części dopłat może wynieść nawet ponad 150 euro na hektar pomiędzy krajem wypłacającym najwyższe dopłaty – Malta (201 EUR) – a tym, który ma mieć najniższą stawkę – Łotwa (42 EUR).

Duże dysproporcje występować będą też pomiędzy krajami o podobnej stopie życiowej, kosztach utrzymania i kosztach produkcji rolnej. Dla przykładu w Szwecji i Finlandii średnia stawka greeningu na hektar wyniesie 70 EUR, w Danii będzie to 103 EUR, podczas gdy w Belgii płatność ta wyniesie 120 EUR. W Wielkiej Brytanii za wykonywanie praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska rolnicy otrzymywać mają, według Komisji Europejskiej, 67 EUR, a ich koledzy z Irlandii – o 13 EUR więcej.

Wykres 3. Różnicowanie stawek płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska w 2019 roku zgodnie z projektem KE (w EUR).

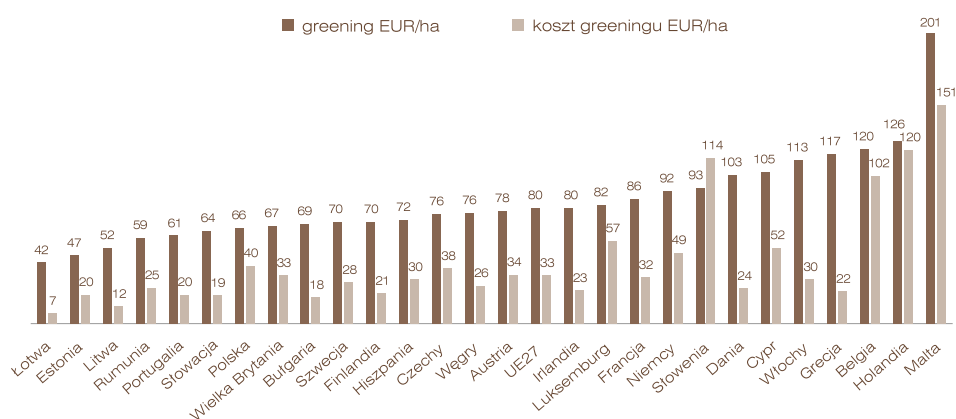


Opracowanie własne.

Jeszcze trudniej uzasadnić różnicowanie stawek płatności z tytułu wdrożenia greeningu, jeśli odniesie się to do kosztu realizacji praktyk wchodzących w jego zakres. Zgodnie z wyliczeniami KE, zawartymi w ocenie wpływu, są one bardzo zróżnicowane, ale jednocześnie w żaden sposób nie będą skorelowane z wysokością planowanych płatności. Dla Polski średni koszt oszacowano na 40 EUR/ha przy planowanej płatności 66 EUR/ha, podczas gdy w Grecji KE oszacowała koszty na 22 EUR/ha. Jednakże w Grecji średnia stawka z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska (obliczona na podstawie predefiniowanej koperty krajowej) wyniesie 117 EUR/ha⁶. Porównanie średniego kosztu wdrażania greeningu ze średnimi stawkami płatności pokazuje wykres 4.

⁶ Common Agricultural Policy towards 2020, Impact Assessment, Commission Staff Working Paper, Brussels 2011, s. 56.

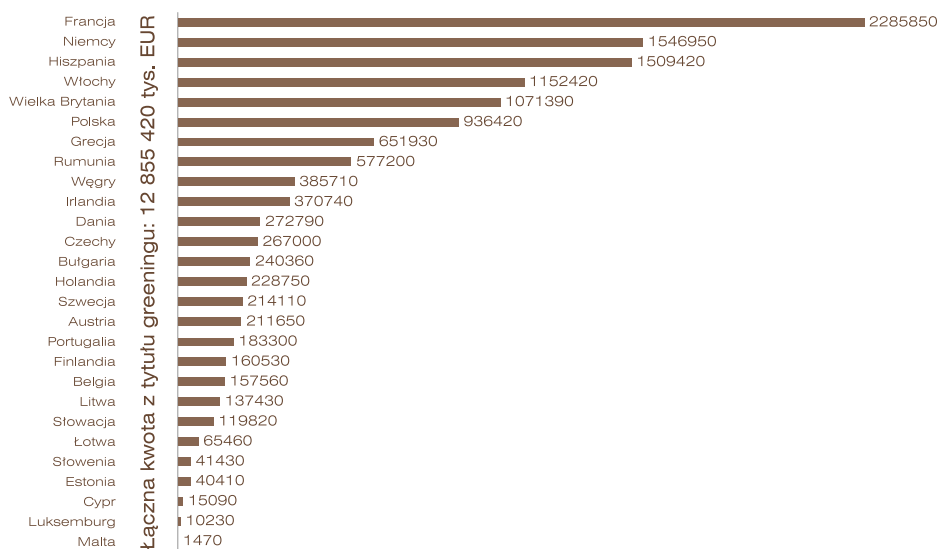
Wykres 4. Koszty ponoszone na wdrażanie kryteriów greeningu w odniesieniu do średniej stawki płatności.



Opracowanie własne.

Bazując na formule predefiniowanych kopert krajowych oraz na zaproponowanym modelu płatności, można wprowadzić pewne zmiany w kierunku modelu docelowego. Pierwszym krokiem powinno być ujednoczenie stawki z tytułu realizacji praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska we wszystkich państwach członkowskich.

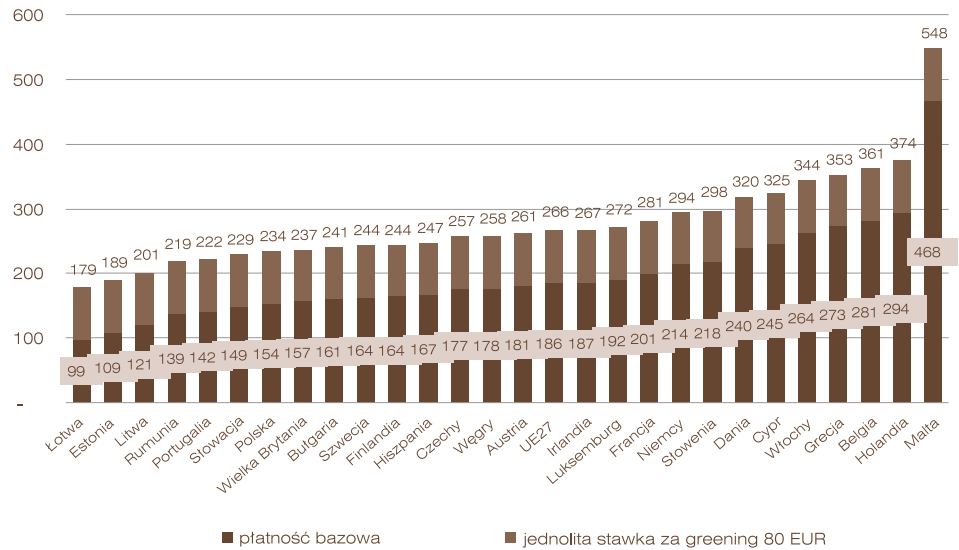
Wykres 5. Koperty krajowe na greening zgodnie z propozycją KE (w tys. EUR).



Opracowanie własne.

Jak wcześniej zauważono, wskutek przyjętej formuły konstruowania kopert krajowych i obowiązkowego przeznaczenia na greening 30% tych kopert, średnie stawki na hektar z tego tytułu będą bardzo zróżnicowane, pomimo konieczności wypełnienia przez rolników takich samych kryteriów. Dlatego proponuje się wyodrębnienie 30% z ogólnego budżetu na płatności bezpośrednie w Unii Europejskiej i określenie, na podstawie tak skonstruowanej unijnej koperty na greening, jednolitej w całej Wspólnocie stawki na hektar. Obliczenia dokonane na podstawie danych Komisji wskazują, iż mogłaby ona wynieść 80 EUR/ha rocznie.

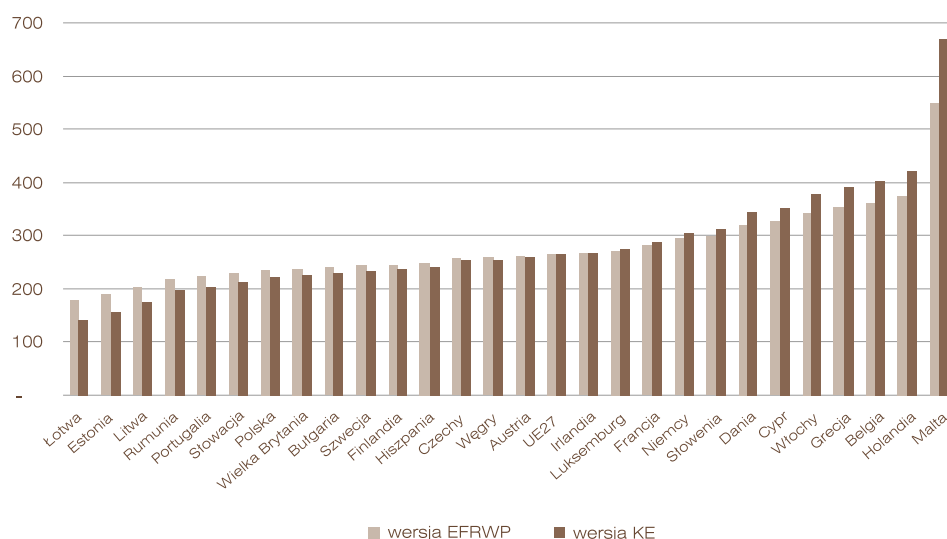
Wykres 6. Stawka na hektar po zastosowaniu uśrednionej stawki za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska (80 EUR/ha).



Opracowanie własne.

Konsekwencją takiego podejścia byłaby modyfikacja wielkości kopert krajowych i zbudowanie ich, przynajmniej w części, na podstawie jednolitego i sprawiedliwego kryterium.

Wykres 7. Porównanie propozycji KE i EFRWP po zastosowaniu jednolitej stawki greeningu (80 EUR/ha).



Opracowanie własne.

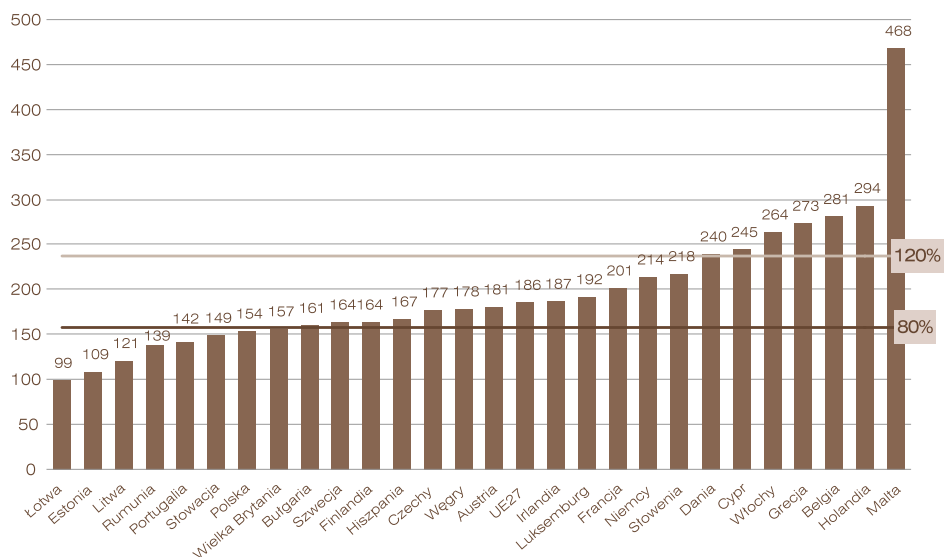
W kierunku wyrównania płatności

Drugim krokiem po wyłączeniu koperty na greening powinno być określenie docelowego pułapu średnich płatności na hektar w ramach pozostałych kwot na płatności bezpośrednie⁷. W tym celu proponuje się określenie granicznych poziomów średnich stawek zawartych w przedziale 80–120% średniej płatności w Unii Europejskiej (po wyłączeniu wspólnej koperty na greening)⁸.

⁷ Na potrzeby tej propozycji będzie ona nazywana płatnością bazową.

⁸ Wariant zakładający ograniczenie zróżnicowania średnich stawek płatności bezpośrednich pomiędzy krajami członkowskimi do przedziału 80–120% średniej w UE był rozważany przez KE w ramach analizy skutków, gdzie opisano go jako podejście pragmatyczne (por. *Common Agricultural Policy towards 2020, Impact Assessment, Commission Staff Working Paper*, Brussels 2011).

Wykres 8. Średnia stawka na ha po wyłączeniu koperty na greening (w EUR).

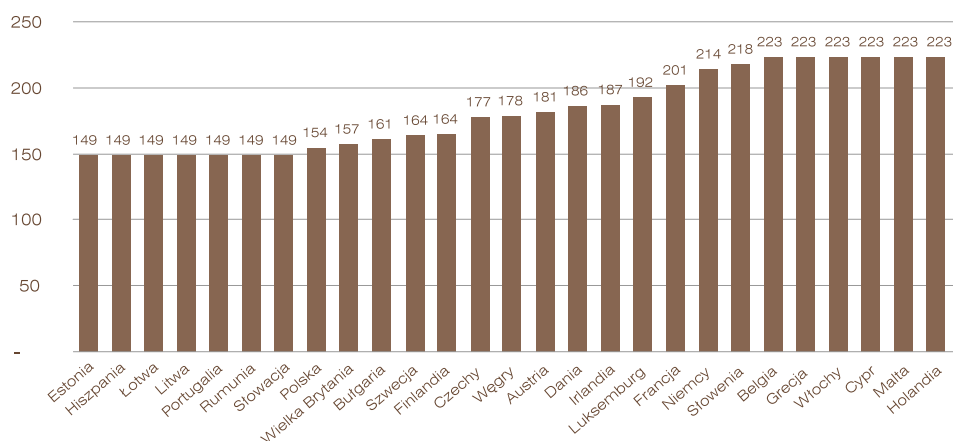


Opracowanie własne.

Poza oczywistym zmniejszeniem dysproporcji pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi (w tym zlikwidowaniem wartości skrajnych), byłby to realny krok w kierunku budowy docelowego modelu płatności. Aby złagodzić potencjalne skutki dla beneficjentów, proces dochodzenia do jednolitego systemu płatności bazowej może być rozłożony w czasie oraz przewidywać ograniczone czasowo i kwotowo dopłaty z budżetów krajowych (degresywne dla państw objętych redukcją stawki i *top-up* dla państw z płatnościami poniżej 80% średniej). Jednak docelowy poziom płatności powinien zostać osiągnięty najpóźniej w 2019 roku. Zakładając, że po tym okresie utrzymany zostałby przedział 80–120% (choć oczywiście możliwe jest ustawienie go na innych poziomach), to ewentualne różnice w wysokości średnich stawek płatności bazowych powinny wynikać z obiektywnych kryteriów, takich jak na przykład koszty produkcji czy koszty pracy.

Po zastosowaniu wspomnianego ograniczenia poziomu płatności bazowej dysproporcje wynikające z propozycji Komisji uległyby znacznemu zmniejszeniu – z obecnych ponad 300 EUR na hektar do niespełna 100 EUR. Rozkład płatności bazowej po zastosowaniu redukcji i zwwyżek do przedziału 80–120% pokazuje poniższy wykres.

Wykres 9. Płatność bazowa po redukcji/zwyżce do przedziału 80–120% (w EUR).



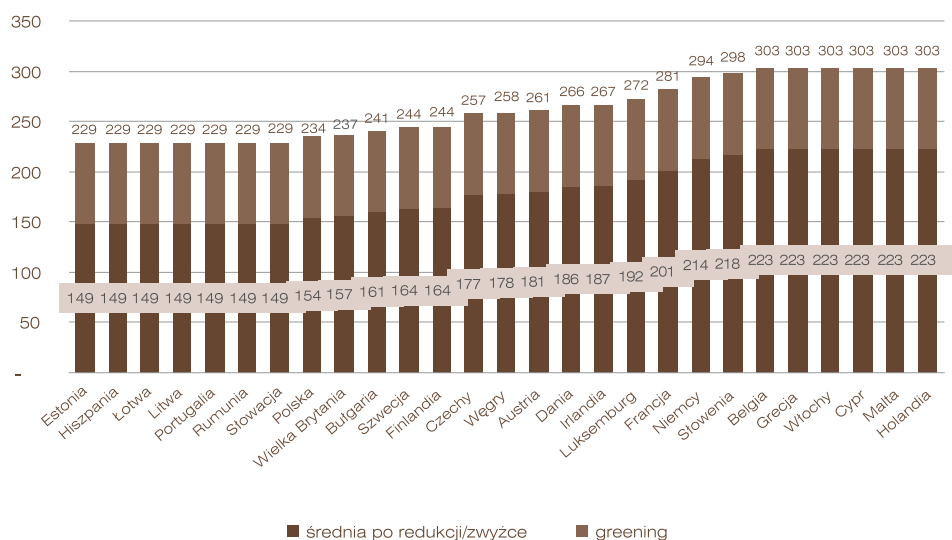
Opracowanie własne.

Po wcześniejszym wyłączeniu z kopert krajowych puli na płatności korzystne dla klimatu i środowiska ewentualne obniżenie płatności do poziomu 120% średniej stawki w Unii Europejskiej dotknęłoby zatem jedynie kilku krajów (m. in. Belgii, Holandii, Grecji), a potencjalna podwyżka również dotyczyłaby jedynie kilku państw (m. in. Łotwy, Portugalii i Rumunii).

Co istotne, skutki budżetowe takiego działania byłyby korzystne. Przeprowadzone szacunki wskazują, że bilans tych zmian wyniósłby na plus 1,1 mld EUR rocznie (po osiągnięciu poziomu docelowego). Jednakże najważniejszym efektem byłaby racjonalizacja systemu dopłat bezpośrednich.

Wysokość skumulowanych średnich stawek na hektar (płatność bazowa i jednolita płatność na greening) przedstawia wykres 10.

Wykres 10. Skumulowana stawka/ha (wartość w EUR).



Opracowanie własne.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w obecnej propozycji Komisji nie tylko płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska stanowią wypadkową kopert krajowych. Zróżnicowanie stawek, wynikające z ich predefiniowania, dotyczyć będzie także wsparcia dla młodych rolników oraz (o ile państwa członkowskie z tego skorzystają) dopłat powiązanych z produkcją i ONWbis. Częściowe ujednoczenie stawki bazowej ograniczyłoby różnice w wysokości poszczególnych kategorii płatności bezpośrednich. Wskazanie ścieżki dochodzenia do jednolitego modelu płatności jeszcze mocniej uzasadni konieczność wdrożenia systemu opartego na uprawnieniach do płatności przez państwa stosujące dotychczas SAPS. Wątpliwości co do sensu wdrażania nowych rozwiązań budzi też wskazanie przez Komisję dopiero kolejnego okresu programowania jako momentu, w którym ma nastąpić wyrównanie stawek. Bez realnej zmiany warunków finansowych będzie to odebrane jako zabieg czysto biurokratyczny, a co gorsze – niezwykle kosztowny i dotkliwy dla większości nowych krajów członkowskich w czasie kryzysu gospodarczego.

Jeden wniosek na cały okres programowania

Należy wyraźnie podkreślić, że deklaracje w sprawie daleko idącego uproszczenia WPR nie znalazły odzwierciedlenia w przedłożonych wnioskach legislacyjnych. Dlatego ponownie powinna zostać rozważona propozycja EFRWP w sprawie możliwości składania jednego wniosku o wsparcie z tytułu płatności bezpośrednich na cały okres programowania. Tym bardziej że możliwość taka została przewidziana w ramach systemu dla małych gospodarstw.

Płatność dla młodych rolników

Zaproponowane przez KE zróżnicowanie wsparcia dla młodych rolników jest niezrozumiałe. Poza nierównym poziomem dodatkowej płatności, co jest wypadkową predefiniowanych kopert krajowych, Komisja proponuje, aby w państwach, w których średnia powierzchnia gospodarstwa jest niższa niż 25 ha, maksymalny pułap premii dla młodego rolnika był ograniczony do jej 25-krotności. W krajach, gdzie średnia jest wyższa, określono jedynie próg minimalny jako (25-krotność premii). W efekcie młody rolnik w Polsce, rozpoczynający gospodarowanie w 100-hektarowym gospodarstwie, otrzyma w ramach tego wsparcia maksymalnie ok. 13500 EUR rocznie, a na przykład młody rolnik w Czechach (gdzie średnia powierzchnia gospodarstwa wynosi 89 ha), w takim samym gospodarstwie, otrzyma premię ponad czterokrotnie wyższą.

Wsparcie dla małych gospodarstw

Dużo mniej kontrowersji niż greening wzbudza zaproponowany przez Komisję system uproszczonego wsparcia dla drobnych producentów. Rolnicy, którzy zadeklarują chęć skorzystania z tej formy płatności, będą zwolnieni z wymogów wynikających ze stosowania praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska oraz w zasadzie z przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Bo choć będą zobowiązani do przestrzegania prawa, to z tytułu otrzymywania płatności bezpośrednich będą w dużo mniejszym stopniu poddawani kontrolom. Bardzo dużym ułatwieniem będzie możliwość składania jednego wniosku o wsparcie na cały okres programowania.

Rozwiązanie zaproponowane przez Komisję jest próbą odpowiedzi na problem, jaki pojawił się wraz z akcesją nowych państw członkowskich, w których dominują małe gospodarstwa. W Unii Europejskiej na 9,64 mln gospodarstw o powierzchni poniżej 5 ha aż 5,63 mln zlokalizowanych jest w krajach UE-12⁹. W wielu przypadkach koszty transakcyjne przekazywania płatności do tych gospodarstw są zbliżone do kwot wsparcia. Z tego powodu koncepcję odmiennego potraktowania małych gospodarstw należy uznać za zrozumiałą i interesującą. Przyjęta formuła może budzić jednak pewne wątpliwości. Przewiduje ona bowiem wsparcie gospodarstwa niezależnie od jego powierzchni (liczby posiadanych uprawnień), wieku rolnika czy rodzaju produkcji. Zasady wyliczania stawki płatności także są określone zbyt sztywno. Państwo członkowskie może wybrać jeden z dwóch poziomów płatności z zastrzeżeniem, że muszą się one zmieścić w przedziale 500–1000 EUR. W przypadku Polski, z uwagi na fakt, iż stawka obliczona na poziomie 15% średniej płatności na gospodarstwo wyniesie poniżej 500 EUR, możliwe jest tylko ustalenie stawki zgodnie z art. 49 ust. 1 lit. b. Oznacza to, że stawka roczna na gospodarstwo wyniesie maksymalnie 668 EUR¹⁰. Państwa członkowskie mogą przeznaczyć na ten system wsparcia do 10% koperty krajowej. Przy czym, o ile nie zostaną ustanowione jakieś dodatkowe szczegółowe kryteria ograniczające możliwość uczestnictwa w tym systemie (na gruncie analizowanego projektu takie uprawnienia posiadać ma tylko Komisja¹¹), wszyscy zainteresowani rolnicy będą mogli przystąpić do systemu, a jedyną barierą będzie ów 10-procentowy limit. Konsekwencją tego będzie brak możliwości określenia, przed zakończeniem naboru wniosków do uczestnictwa w tym systemie, wysokości środków na ten rodzaj płatności, wyodrębnianych z koperty na płatności bezpośrednie i związane z tym trudności w ustaleniu ostatecznej stawki płatności podstawowej za rok 2014. Porównanie projektowanej płatności do otrzymywanych przez małe gospodarstwa obecnie w ramach systemu SAPS wskazuje, że system ten będzie atrakcyjny dla gospodarstw z przedziału 1–5 ha, nawet jeśli uwzględnimy wzrost stawek płatności do 2013 roku w ramach phasing-in.

Tabela nr 1. Średnie płatności otrzymywane przez gospodarstwa w 2010 roku.

Przedział	1,01-2 ha	2,01-3 ha	3,01-4 ha	4,01-5 ha	5,01-6 ha
Średnia płatność na gospodarstwo (w zł)	860,49	1 462,32	2 062,27	2 661,38	3 266,30

Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR za 2010 r.

⁹ M. Zagórski, WPR 2013 plus – Przyszłość drobnych gospodarstw [w:] „Więś i Rolnictwo”, IRWiR PAN, Warszawa 2011 (nr 3).

¹⁰ Do symulacji przyjęto liczbę i powierzchnię gospodarstw, którym przyznano płatności obszarowe za 2011 rok (na podstawie informacji ARiMR). Dane te różnią się zarówno od powierzchni przyjmowanej do obliczeń przez Komisję Europejską (Potential Eglible Area), jak i od powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej wg wyników Powszechnego Spisu Rolnego (w stosunku do gruntów objętych dopłatami jest ich więcej o ok. 525 tys. ha). Podobnie różna jest liczba gospodarstw o powierzchni 1–5 ha. Wg GUS jest ich 863 tys., a ARiMR wypłaca płatności 683,5 tys. gospodarstw.

¹¹ Art. 4. 2. Zgodnie z art. 55 Komisja posiada uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych w celu: a) określenia kolejnych definicji dotyczących dostępu do wsparcia na podstawie niniejszego rozporządzenia (...).

W efekcie należy się spodziewać bardzo dużego zainteresowania rolników i zakładać, że cała dostępna kwota alokacji (10% koperty krajowej) zostanie wykorzystana. W przypadku gospodarstw najmniejszych, o wielkości ekonomicznej do 8 ESU, całkowity dochód rodziny rolniczej – uwzględniający także dochody spoza działalności rolniczej – wynosi równowartość ok. 8 tys. EUR¹², a wypłaty w ramach uproszczonego systemu stanowiąc będą 5–6% ich rocznego dochodu. Nie mając istotnego wpływu na skalę produkcji rolnej małego gospodarstwa ani nie wpływając znacząco na możliwości podejmowania przez te gospodarstwa działań modernizacyjnych czy dywersyfikujących strumienie przychodów, dopłaty te stanowiąc będą równocześnie pewne, stałe i znaczące dla domowego budżetu źródło przychodu.

Taka konstrukcja systemu dla drobnych gospodarstw nie będzie zachęcać rolników do podejmowania działań w zakresie restrukturyzacji czy dywersyfikacji. Dodatkowo wielkość oferowanego wsparcia w stosunku do ogółu dochodów uzyskiwanych przez te gospodarstwa w znaczący sposób zniechęcać będzie do wychodzenia z rolnictwa także tych rolników, którzy nie wiążą z nim przyszłości. Przewidziana w drugim filarze możliwość wypłaty premii tym rolnikom, którzy przekażą lub sprzedadzą swoje gospodarstwa, nie przyniesie spodziewanego rezultatu z uwagi na jej zbyt niski poziom (120% pomocy wypłacanej do końca okresu programowania).

Zdecydowanie socjalny i pasywny charakter uproszczonego systemu dla drobnych producentów, ograniczający wymagania i zwalniający z wykonywania w zamian jakichkolwiek działań rozwojowych w gospodarstwie, sprawia, że aktywne oddziaływanie na małe gospodarstwa w ramach WPR w dalszym ciągu będzie musiało odbywać się za pomocą instrumentarium dostępnego w PROW. Zdaniem KE, celem projektowanego systemu powinno być także wsparcie istniejącej struktury rolniczej drobnych gospodarstw rolnych w Unii, nieutrudniającej jednocześnie rozwoju w kierunku większej konkurencyjności¹³. Pomijając pewną niespójność w argumentacji KE, widoczną w równoczesnym zaproponowaniu instrumentu wspierania wychodzenia z rolnictwa, można się zgodzić, że system ten będzie w sposób zdecydowany utrzymywał istniejącą strukturę gospodarstw. Jednocześnie należy wątpić w możliwość zwiększania dzięki niemu konkurencyjności gospodarstw w nim uczestniczących. Można raczej sformułować wniosek odwrotny: system będzie generować stagnację drobnych gospodarstw, a tym samym, w związku z rozwojem gospodarstw towarowych, będzie prowadził do zmniejszania konkurencyjności gospodarstw małych.

¹² Na podstawie danych FADN za rok 2009.

¹³ Uzasadnienie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Komisja Europejska, Bruksela 2011, s. 21.

W związku z tym istnieje potrzeba wprowadzenia znacznych modyfikacji tego środka:

- a) ograniczenie dostępności tylko do gospodarstw, których powierzchnia nie przekracza 3 ha;
- b) możliwość wyłączenia gospodarstw uczestniczących w systemie ze wsparcia obszarowego w PROW;
- c) zezwolenie państwom członkowskim na samodzielne ustalanie maksymalnego poziomu środków na ten instrument (poniżej 10% koperty krajowej);
- d) towarzyszący temu schematowi środek wspierający przemiany strukturalne (w PROW) musi jednocześnie kreować bardziej zdecydowany impuls do sprzedaży/przekazania gospodarstwa. Dlatego rolnicy, którzy zdecydują się na sprzedaż/przekazanie gospodarstwa, powinni mieć możliwość uzyskania jednorazowej, skumulowanej (a nie rocznej) premii z tego tytułu;
- e) podprogramy tematyczne dla małych gospodarstw powinny być ściśle skorelowane z tym schematem i koncentrować się na wspieraniu ich restrukturyzacji i dywersyfikacji.

II filar

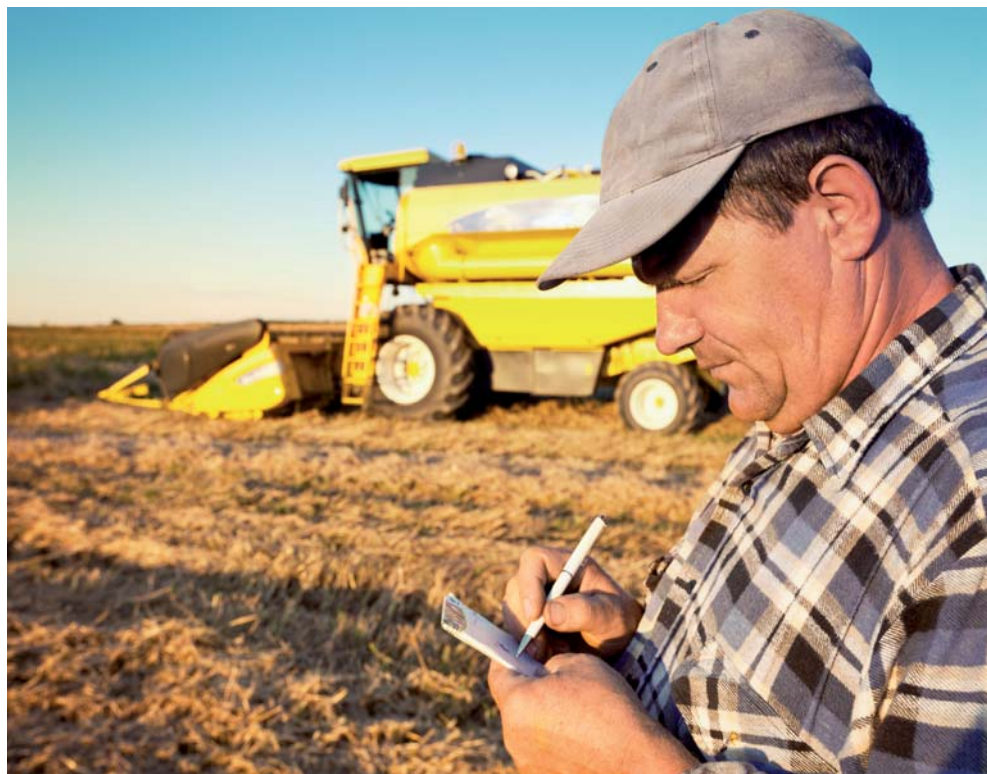
1. Utrzymanie dwufilarowej WPR było jednym z podstawowych założeń reformy i nie budziło znaczących kontrowersji. Choć już kwestia proporcji środków przeznaczanych na I i II filar była przedmiotem dyskusji i w jakimś sensie propozycję Komisji Europejskiej, zakładającą elastyczność w przesuwaniu pieniędzy pomiędzy oboma filarami (a nie tylko z pierwszego do drugiego), można uznać za idącą w dobrym kierunku. Tym niemniej, z uwagi na duże dysproporcje pomiędzy średnim poziomem stawek płatności bezpośrednich, konieczne jest umożliwienie – w okresie dochodzenia do modelu docelowego – przesunięcia z PROW na rzecz I filaru do 10% środków.
2. Co do zasady jednak nie ma w tym zestawie zmian żadnych rewolucyjnych propozycji. Likwidacja podziału na osie czy też mniejsza (pozośnie) liczba działań to zabiegi czysto techniczne. Pewną nowością, ale o stosunkowo niewielkim znaczeniu, jest (poza skomplikowaniem procedury i czasochłonnością na każdym etapie) konieczność zharmonizowania programowania z innymi funduszami w ramach Kontraktu Partnerskiego.

3. Propozycja rozszerzenia możliwości finansowania LEADER-a na fundusze strukturalne jest interesującym i kuszącym pomysłem, natomiast ze względu na odmiennność systemów wdrożeniowych poszczególnych funduszy (EFRROW – akredytowana agencja płatnicza, Fundusz Spójności – jednostki wdrożeniowe o innym charakterze) może okazać się sporym wyzwaniem, zarówno dla administracji, jak i beneficjentów. Z polskiej perspektywy dosyć problematyczne może być także wzmocnienie inicjatywy LEADER poprzez podniesienie minimalnej koperty na ten cel do 5% całości środków przeznaczonych na PROW (obecnie 2,5%).
4. Ciekawym rozwiązaniem, chociaż niezbyt precyzyjnie opisanym na tym etapie, jest możliwość tworzenia podprogramów tematycznych.
5. Wiele „nowych” środków obejmuje te same obszary co dotychczas, są one tylko inaczej pogrupowane. Konsekwencją takiego „uproszczenia” będzie konieczność przemodelowania systemów informatycznych obsługujących agencje płatnicze, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Problemem (utrudniającym chociażby proces kontrolny) może być także powielanie się niektórych elementów w pierwszym i drugim filarze.
6. Rzeczywiście nowe są trzy instrumenty zarządzania ryzykiem, czyli dofinansowanie składek ubezpieczeń rolnych, wsparcie dla funduszy wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz narzędzie stabilizacji dochodów, czyli wsparcie ubezpieczających dochody rolników funduszy wspólnego inwestowania. Na tym etapie trudno jednak o rzetelną ocenę wszystkich tych propozycji, gdyż zasadnicze ich elementy mają być określone w dalszej fazie. Trudno na przykład zdefiniować fundusz wspólnego inwestowania – czy ma to być jakaś forma ubezpieczeń wzajemnych, czy instytucja typu *private equity*? Skąd ma pochodzić ich kapitał początkowy, skoro nie może być zasilany ze środków publicznych? Czy w funduszu tym będą mogły uczestniczyć instytucje finansowe? Na jakich zasadach? Wątpliwości budzą też proponowane warunki wsparcia ubezpieczeń upraw rolnych. Są one mniej korzystne niż funkcjonujące systemy krajowe¹⁴, a przez to o wiele mniej atrakcyjne. W konsekwencji kraje nie skorzystają z tej możliwości w PROW. W tym kontekście warto powrócić do koncepcji EFRWP, polegającej na stworzeniu funduszu reasekuracyjnego, wspierającego systemy krajowych ubezpieczeń upraw, zwierząt i dochodów.

¹⁴ Problemem może być na przykład fakt, iż w Polsce dopłaty do ubezpieczeń rolnych przekazywane są firmom ubezpieczeniowym, a zgodnie z propozycją KE, w ramach PROW, mogłyby być wypłacane tylko rolnikom.

7. Poważne skutki, bezpośrednio dotyczące rolników, będzie miało ponowne wyznaczenie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Zmiana kryteriów ich wyznaczania może doprowadzić do wyraźnego zmniejszenia się ich obszaru¹⁵. Należałoby się zastanowić nad utrzymaniem dotychczasowych parametrów wyznaczania ONW w przypadku, gdy były one oparte o obiektywne biofizyczne (jak w Polsce czy Niemczech), by ograniczyć finansowe i społeczne koszty tych zmian.
8. Zdaniem Komisji w poprawianiu jakości programów rozwoju obszarów wiejskich bardzo ważną rolę odgrywa tworzenie sieci kontaktów wśród krajowych sieci, organizacji i administracji. To przekonanie znalazło swoje odzwierciedlenie w projekcie. Komisja Europejska proponuje, aby w ramach nowego PROW działały oprócz Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Krajowe Sieci Obszarów Wiejskich, jak również Europejska Sieć Oceny Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejska Sieć ds. Innowacji (EPI). Wszystko to ma być dodatkowo wsparte tzw. nagrodą za innowacyjną współpracę lokalną na obszarach wiejskich (European Prize). Nie kwestionując przesłanek, jakie stoją za tymi propozycjami, można mieć wątpliwości co do potrzeby rozbudowywania tak skomplikowanych struktur, tym bardziej że wymiana poglądów i praktyk odbywa się stale, chociażby w trakcie prac wielu grup roboczych, na forach organizacji rolniczych (i szerzej pozarządowych) itp. Mało zasadne wydaje się mnożenie instytucjonalnych rozwiązań oraz kosztów na poziomie Unii Europejskiej. Ewentualne braki w dotychczasowych rozwiązaniach są możliwe do wyeliminowania na podstawie już istniejących struktur.
9. Najważniejszym problemem jest brak w projekcie rozporządzenia ostatecznych kwot, które mają być przyznane poszczególnym państwom członkowskim oraz szczegółowych kryteriów ich podziału. Uniemożliwia to całościową ocenę proponowanych rozwiązań oraz podejmowanie na tym etapie choćby kierunkowych prac nad przystosowaniem systemów informatycznych i administracyjnych zarówno na poziomie centralnym (agencja płatnicza), jak i regionalnym (instytucje realizujące zadania delegowane). Brak wiedzy o poziomie alokacji środków ma istotne znaczenie także z powodu dotychczasowych zobowiązań, które będą musiały być realizowane z nowego PROW, a które ograniczają poziom wsparcia na nowe projekty. W dodatku utrudni to w sposób znaczący harmonizację programowania z innymi funduszami – nawet najlepiej zdefiniowane cele wymagają środków na ich realizację.

¹⁵ Taka sytuacja będzie miała miejsce w Niemczech i w Polsce, gdzie wstępne nieoficjalne szacunki wskazują, że obszar objęty płatnościami w ramach ONW może się zmniejszyć nawet o 1/3.



Niejasna przyszłość płatności bezpośrednich

Izabela Dąbrowska-Kasiewicz
Analityk rynków rolnych banku BGŻ

Artykuł wyraża osobiste poglądy autorki i nie prezentuje stanowiska Banku BGŻ.

Płatności bezpośrednie stanowią podstawową formę wsparcia dochodów rolniczych w Unii Europejskiej, a środki przeznaczone na ich finansowanie – ponad połowę wydatków z budżetu wspólnotowego na rolnictwo.

Mimo kolejnych reform Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) płatności bezpośrednie pozostały jednym z najbardziej kontrowersyjnych mechanizmów polityki rolnej UE. Modyfikując przez lata zasady przyznawania płatności, nie udało się całkowicie wykluczyć ich wpływu na mechanizmy rynkowe (głównie poziom cen surowców rolnych czy poziom produkcji rolnej). Ponadto kolejne reformy i przyjmowane w ich ramach kompromisy spowodowały, że system wsparcia dochodów rolniczych stał się nieprzejrzysty. Mimo podejmowanych prób jego ujednoczenia nie ma w Unii Europejskiej dwóch państw, w których rolnicy otrzymywaliby płatności na tych samych zasadach.

Największe różnice występują pomiędzy nowymi państwami członkowskimi (które wstąpiły do Wspólnoty po 2004 r.) a jej starszymi członkami. Różnice te najwyraźniej widać w poziomie wsparcia w przeliczeniu na jeden hektar gruntów uprawnionych do płatności oraz w możliwościach powiązania go z produkcją.

Do tego problemu Komisja Europejska odniosła się w opublikowanym 12 października 2011 r. wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego przepisy w zakresie płatności bezpośrednich¹. Wniosek Komisji stanowi propozycję nowego kształtu tych płatności po 2013 r. W niniejszym artykule chciałabym skoncentrować się wyłącznie na kwestii wyrównania poziomu płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi. Zakres propozycji Komisji jest, jak i sam temat wsparcia dochodów rolniczych, znacznie szerszy i wiąże się między innymi z perspektywą finansową na lata 2014–2020 czy założeniami polityki strukturalnej Wspólnoty.

Tabela 1. Stawki płatności bezpośrednich w 2013 r. oraz wg propozycji Komisji Europejskiej w 2020 roku w EUR/ha.

Kraje	Poziom płatności w 2013 r. EUR/ha	Poziom płatności w 2020 r. EUR/ha	Zmiana 2013–2020 EUR/ha
Malta	751	671	-80
Holandia	457	420	-37
Belgia	435	401	-34
Włochy	405	377	-28
Grecja	386	362	-24
Cypr	372	350	-22
Dania	363	343	-20
Słowenia	325	311	-14
Niemcy	319	306	-13
Francja	296	288	-8
Luksemburg	279	274	-5
Irlandia	271	267	-4
UE-27	269	266	-3
Austria	262	259	-3
Węgry	260	256	-4
Czechy	257	254	-3
Szwecja	236	237	1
Finlandia	237	235	-2
Bułgaria	235	234	-1
Hiszpania	233	233	0
Wlk. Brytania	229	230	1
Polska	215	221	6
Słowacja	206	214	8
Portugalia	194	207	13
Rumunia	183	200	17
Litwa	144	174	30
Estonia	117	156	39
Łotwa	95	141	46

Źródło: Komisja Europejska, dane do wykresu ze slajdu 16 oficjalnej prezentacji Komisji Europejskiej „WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji” z 12 października 2012 r.

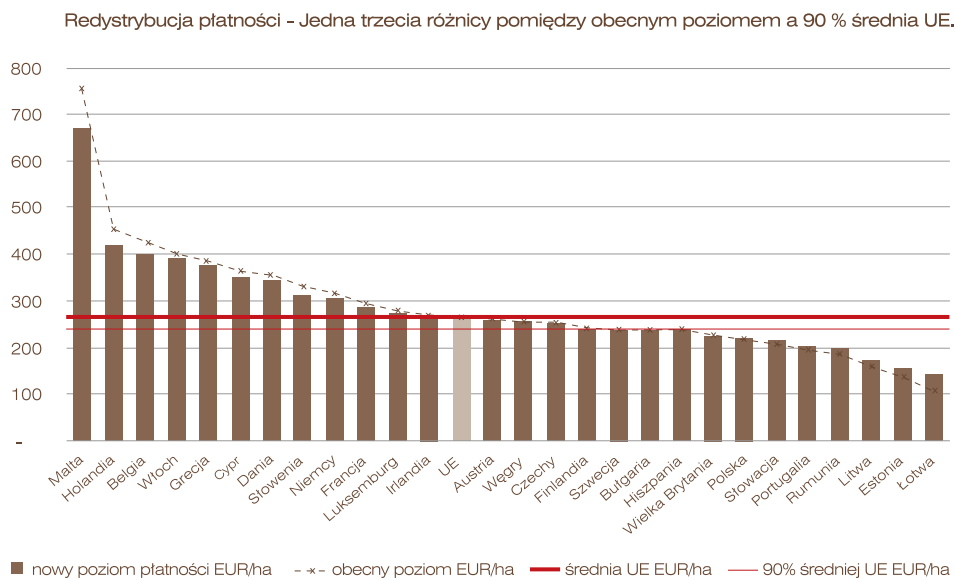
Warto podkreślić, że w swoim komunikacie Komisja przyznała, iż coraz trudniej jest uzasadnić znaczne indywidualne różnice w poziomie wsparcia na hektar w poszczególnych państwach członkowskich. Wynikają one przede wszystkim ze znacznych różnic w wydajności sektora rolnego w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2000–2002, gdy ustalano wielkości referencyjne odnoszące się do plonów i wydajności produkcji zwierzęcej, na podstawie których z kolei określono stawki płatności.

¹ Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM (2011) 625 wersja ostateczna, Bruksela, 12 października 2011 r.

W związku z powyższym Komisja wyraziła opinię, że płatności bezpośrednie powinny zostać „równomierniej” rozdzielone między państwa członkowskie poprzez zmniejszenie powiązania z historycznymi danymi referencyjnymi i z uwzględnieniem ogólnego kontekstu budżetu Unii.

Dodam także, że zamiarem Komisji nie były „równomiernie”, lecz jedynie „równomierniej” rozdzielone płatności bezpośrednie. Według propozycji „w państwach członkowskich, w których płatności bezpośrednie stanowią mniej niż 90% średniej, różnica między obecną wysokością wsparcia a wspomnianą wysokością powinna zostać zmniejszona o jedną trzecią”². Ponadto doprecyzowano, że powyższe ujednoczenie powinno zostać sfinansowane proporcjonalnie przez wszystkie państwa członkowskie, w których płatności bezpośrednie przekraczają średnią unijną. Krajowe pułapy w projekcie rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich, które miałyby obowiązywać w latach 2014–2020, przeliczono w oparciu o powyższą zasadę.

Rysunek 1. Slajd 16 z oficjalnej prezentacji Komisji Europejskiej „WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji” z 12 października 2012 r.



Źródło: Komisja Europejska.

Dane na Rysunku 1 dla 2013 r. uwzględniają modulację i mechanizm stopniowego dochodzenia do pełnej wysokości wsparcia przez nowe państwa członkowskie (w przypadku Bułgarii i Rumunii oznacza to rok 2016), z ang. phasing -in, zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE), ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników.

² Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM (2011) 625 wersja ostateczna, Bruksela, 12 października 2011 r., str. 16.

Bliższe zapoznanie się z propozycją Komisji nasuwa pytania, na które trudno znaleźć odpowiedzi w ogólnie dostępnych materiałach. Mowa tutaj nie tylko o projektach zmian legislacyjnych, lecz także raporcie nazwanym „Oceną wpływu”³, w którym przedstawione są skutki wprowadzenia zaproponowanego rozwiązania na tle rozwiązań alternatywnych, np. jednolitej stawki we wszystkich państwach (więcej patrz Rysunek 2).

W mojej ocenie szczególnie zaskakujący jest punkt wyjścia – wartość, do której odnoszą się propozycje Komisji – **czyli średnia w UE**. Komisja przyjęła średnią nie dla 2013 r., punktu startowego nowego okresu programowania i samych reform WPR, lecz dla 2020 r., czyli ostatniego roku 7-letniej perspektywy finansowej 2014-2020.

Założenia odnośnie do średniej w UE są nawet bardziej zaskakujące. Na wykresie prezentującym propozycję zmian Komisja przedstawiła trzy zasadnicze elementy: stawki na hektar gruntów uprawnionych do płatności w poszczególnych państwach członkowskich w 2013 r. (czarna gwiazdka) oraz po zaproponowanej zmianie w 2020 r. (kolumny). Co w takim razie oznacza czerwona linia podpisana jako „średnia UE EUR/ha”? (patrz Rysunek 1). Ustaliliśmy już, że jest średnią z 2020 r., więc odnosimy ją do kolumn, a nie czarnych gwiazdek. Jeżeli jednak ktoś sądzi, że czerwona linia przedstawia średnią arytmetyczną wartość z zaprezentowanych na tym slajdzie stawek płatności w poszczególnych państwach członkowskich – jest w błędzie. Średnia w UE w 2020 r. wyniosłaby bowiem wówczas 282 EUR/ha. Komisja wyznaczyła średnią poprzez podzielenie całkowitej kwoty na płatności bezpośrednie w 2020 r. przez łączną powierzchnię użytków rolnych uprawnionych do płatności we Wspólnocie. Można nazwać tę średnią „średnią ważoną” powierzchnią poszczególnych państw członkowskich. W ten sposób wyliczona średnia wynosi 266 EUR/ha.

³ Komisja Europejska; Commission staff working paper, Impact assessment, Common Agricultural Policy towards 2020, SEC (2011) 1153 final/2, Brussels, 20 października 2011 r.

Tabela 2. Możliwości kalkulacji średniej stawki płatności w UE w euro przeliczaniu na hektar użytków rolnych uprawnionych do płatności.

Sposób liczenia (EUR/kwal.ha)	Rok referencyjny	
	2013	2020*
Średnia arytmetyczna	287	282
Średnia ważona	269	266

* Według propozycji KE

Źródło: BGŻ na podstawie danych KE

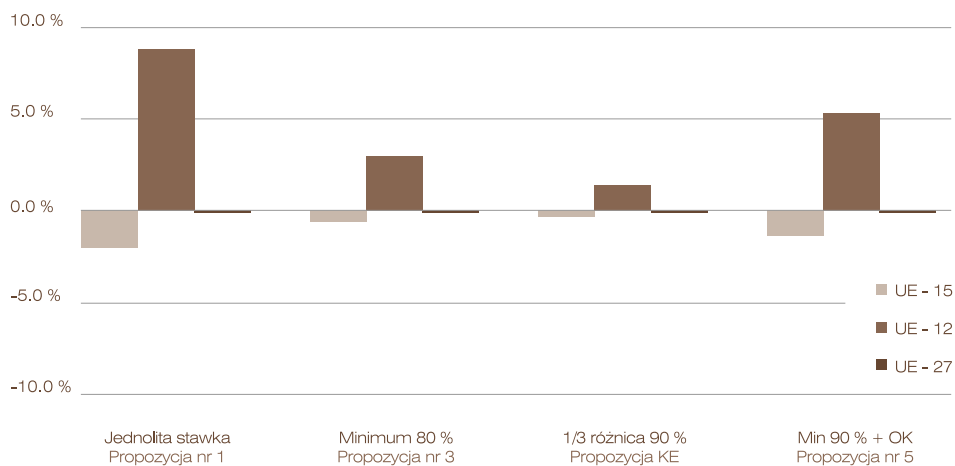
Wybrana przez Komisję średnia ważona przedstawia przeciętną stawkę płatności otrzymywaną przez rolnika w UE. Natomiast średnia arytmetyczna średnich stawek płatności we wszystkich państwach oddaje zróżnicowanie poziomu wsparcia pomiędzy krajami.

Jeżeli spojrzeć na wykres przygotowany przez Komisję, to wydaje się, że większość odbiorców zakłada, że na ilustracji mamy przedstawione stawki płatności w poszczególnych państwach oraz średnią wartość tych stawek (średnią arytmetyczną). Kończąc temat średniej wysokości stawki płatności w przeliczeniu na hektar kwalifikujący się do wsparcia, myślę, że warto podkreślić rzecz oczywistą – im niższy punkt odniesienia (średnia w UE), tym w mniejszej liczbie państw członkowskich nastąpi zmiana wysokości płatności. Ponadto ewentualne wzrosty i spadki stawki na hektar będą niższe.

Propozycja Komisji koncentruje się na podniesieniu wsparcia w siedmiu krajach o najniższej stawce na 1 ha. Zgodnie z propozycją Komisji koszty tej podwyżki ponoszą proporcjonalnie państwa członkowskie, w których przeciętna stawka na ha w 2013 r. będzie wyższa od średniej w UE.

Niemniej jednak taka redystrybucja środków ma bardzo ograniczony wpływ na dochody rolników. Jak obliczyła to Komisja (na podstawie danych FADN), w wyniku zaproponowanej reformy dochody rolnicze w krajach UE-15 spadłyby mniej aniżeli 1%, a w przypadku nowych państw wzrosłyby o niespełna 2%. Warto również zauważyć, iż Komisja zdecydowała się na rozwiązanie, które wywiera relatywnie najniższy wpływ na dochody producentów rolnych.

Rysunek 2. Wpływ propozycji Komisji Europejskiej w zakresie reformy systemu płatności bezpośrednich na dochody rolnicze* w UE. Różnica procentowa pomiędzy 2013 a 2020 r.



„Jednolita stawka” – ustanowienie jednolitej stawki we wszystkich państwach UE na poziomie średniej w UE w 2020 r.

„Minimum 80%” – państwa członkowskie, w których stawka na hektar byłaby poniżej 80% średniej w UE w 2020 r., miałyby być podniesiona do tego poziomu.

„1/3 różnicy/90%” – oficjalna propozycja Komisji Europejskiej: w państwach członkowskich, w których płatności bezpośrednie stanowią mniej niż 90% średniej.

„Min 90% + OK” – państwa członkowskie, w których stawka na hektar byłaby poniżej 90% średniej w UE w 2020 r., miałyby być podniesiona do tego poziomu. Natomiast powyżej tego poziomu stawka płatności byłaby uzależniona od kryteriów obiektywnych (środowiskowych i ekonomicznych).

* Zmiana wartości dodanej netto gospodarstw rolnych (FNVA; farm net value addend) w 2020 r. wobec 2013 r.

Źródło: Komisja Europejska; Commission staff working paper, Impact assessment, Common Agricultural Policy towards 2020, SEC (2011) 1153 final/2, Annex 3, Brussels, 20 października 2011 r., str. 31.

Zaproponowane przez Komisję zmiany w systemie wsparcia dochodów rolniczych będą mieć niewielki wpływ na warunki konkurencji we Wspólnocie oraz na dochody producentów rolnych. Ponadto przyjęcie jako punktu odniesienia 90% średniej stawki płatności na ha w 2020 r., ważonej powierzchnią uprawioną do wsparcia w poszczególnych państwach członkowskich, umożliwia niezwiększanie wydatków na płatności bezpośrednio z budżetu UE.

Celem niniejszego artykułu nie jest pełna analiza propozycji Komisji, a jedynie omówienie części założeń leżących u jej podstaw. Myślę, że zebrane w tym tekście informacje mogą być przydatne przy bardziej pogłębionej ocenie propozycji Komisji. Obecnie są one rozproszone w wielu dokumentach, co często prowadzi do trudności w jednoznacznej interpretacji poszczególnych elementów propozycji, np. co oznacza średnia w UE. W polskiej wersji oficjalnej prezentacji Komisji, przedstawiającej propozycje zmian WPR, brak było m. in. odniesienia do 2020 r. Również spostrzeżenie, że Komisja bierze pod uwagę nie średnią ze stawek w poszczególnych państwach członkowskich, nie jest oczywiste przy pierwszej lekturze dokumentów Komisji.

Ponadto, jak zaznaczyła Komisja w preambule projektu rozporządzenia mającego po 2013 r. określać kształt płatności bezpośrednich w UE, wszelkie zmiany muszą zostać opracowane „z uwzględnieniem ogólnego kontekstu budżetu Unii”. Jest to wężdzidło, które ogranicza możliwości przeprowadzenia reform. Ramy finansowe przyszłej WPR są zdeterminowane uzgodnieniami pojmowanymi w trakcie trwających równoległe negocjacji nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. W dniu publikacji pakietu legislacyjnego, stanowiącego projekt reform WPR, Komisja Europejska poinformowała, że w propozycjach budżetowych UE na okres 2014-2020 przewidziano utrzymanie nominalnej kwoty wydatków na WPR na poziomie z 2013 r. Ogranicza to możliwości przyjęcia metod wyrównania poziomu płatności w oparciu o średni poziom w UE, gdyż w większości przypadków oznacza to wzrost wydatków na ten cel.

Niemniej jednak wyraźnie widać zmiany w nieanalizowanych w tym artykule zasadach udzielania płatności bezpośrednich (np. uzależnienie 30% wsparcia od wypełniania nowych wymagań rolno-środowiskowych, tzw. super cross-compliance). Fakt, że jednocześnie system ich redystrybucji pozostaje w zasadzie niezmienny, budzi wiele wątpliwości i pytań wśród uczestników rynków rolnych, szczególnie że wiele państw członkowskich, w tym Polska, wnioskowało o zmniejszenie dysproporcji we wsparciu dochodów rolniczych w UE.

W mojej ocenie zaproponowane przez Komisję zmiany w redystrybucji płatności bezpośrednich niewiele zmieniają. Prezentując slajd Komisji na spotkaniach z rolnikami i przedsiębiorcami z sektora rolno-spożywczego, przekonałam się, że nie zauważają oni żadnego „wyrównania” (patrz Rysunek 1). Ponadto, mimo lektury samego projektu rozporządzenia, jak i raportu „Ocena wpływu” trudno jest mi również wyjaśnić słuchaczom, według jakich zasad następuje zmniejszenie dysproporcji w poziomach płatności i czemu to, a nie inne rozwiązanie zostało wybrane. Uczestnicy rynku zawsze wydają się nieprzekonani. Jak podsumował to jeden z rolników z województwa mazowieckiego „Jak zawsze. Duże zamieszanie, a nic się nie zmienia i jak zawsze nie wiadomo, o co chodzi, a gdy nie wiadomo, o co chodzi, to wiadomo, że chodzi o pieniądze”. Myślę, że to dość trafna ocena, gdyż z pewnością ograniczenia budżetowe, jak i zrozumiała obrona interesów państw otrzymujących najwyższe wsparcie, uniemożliwiają zasadnicze zmiany w systemie redystrybucji płatności.

Warto także zwrócić uwagę, że do zakończenia negocjacji reform WPR, w tym także przyszłego kształtu płatności bezpośrednich, pozostało już niewiele czasu. Brak przejrzystości szczegółów propozycji Komisji ogranicza możliwość oceny, a co za tym idzie – zajęcia stanowiska i aktywnego udziału w dyskusji wielu zainteresowanym środowiskom (interesariuszom). Jest to odczuwalne szczególnie obecnie, gdy debata przechodzi do etapu propozycji zapisów legislacyjnych.