



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

MAREK ZAGÓRSKI<sup>1</sup>

## WPR PO 2013 ROKU – OCENA I PROPOZYCJE MODYFIKACJI

**Abstrakt.** W październiku 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła pakiet legislacyjny, który, po ewentualnym przyjęciu przez Parlament Europejski i Radę, wprowadzi w życie nowe zasady wspólnej polityki rolnej, począwszy od 1 stycznia 2014 roku. W założeniach pakiet ten miał odpowiadać na główne cele i wyzwania, stojące przed WPR. Zdaniem Komisji Europejskiej jej propozycje to także znaczący krok w kierunku uproszczenia, większej elastyczności i skuteczności WPR. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę oceny zaproponowanej przez Komisję reformy oraz jej konsekwencji dla polskiego i europejskiego rolnictwa. Wielu nowym rozwiązaniom, takim jak: „nowy” system płatności podstawowych, włączenie „greeningu” jako obowiązkowego elementu płatności bezpośrednich czy uproszczony schemat wsparcia dla małych gospodarstw, towarzyszy praktycznie niezmieniony sposób podziału środków między państwa członkowskie, utrzymujący rażące dysproporcje w wysokości średnich stawek płatności bezpośrednich. Dlatego też w dalszej części opracowania wskazuje się na możliwe kierunki modyfikacji propozycji Komisji w stronę bardziej sprawiedliwej WPR.

**Słowa kluczowe:** pakiet legislacyjny Komisji Europejskiej, reforma WPR po 2013 roku, ramy finansowe WPR po 2013 roku, system płatności podstawowych, płatności bezpośrednie, „greening”, system płatności dla drobnych producentów rolnych

### WPROWADZENIE

Komisja Europejska (KE) 12 października 2011 roku przedstawiła pakiet projektów rozporządzeń, składający się na propozycję reformy wspólnej polityki rolnej<sup>2</sup>. Projekty legislacyjne Komisji otwierają decydujący etap dyskusji nad kierunkami i ostatecznym kształtem reformy wspólnotowej polityki rolnej.

<sup>1</sup> Autor jest prezesem Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (e-mail: m.zagorski@efrwp.com.pl).

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm)

Finalnym efektem tej debaty<sup>3</sup> będą rozporządzenia przyjęte przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski. Przez kolejne siedem lat będą one odgrywać kluczową rolę w procesach zachodzących w rolnictwie i na obszarach wiejskich Unii Europejskiej.

## RAMY FINANSOWE PRZYSZŁEJ WPR

Podstawą dla proponowanych zmian kształtu wspólnej polityki rolnej są wieloletnie ramy finansowe, które zgodnie z propozycją KE zakładają utrzymanie nakładów na WPR na poziomie planowanym dla ostatniego roku obecnej perspektywy budżetowej (2013 rok). Ogółem na finansowanie WPR przeznaczonych ma być 435,5 mld euro, w tym na I filar 317, 2 mld euro, na II filar 101,2 mld euro, a na fundusze dodatkowe do 17,1 mld euro (tabela 1). Jednocześnie warto zauważyć, że pułapy krajowe, określone przez KE w projekcie rozporządzenia wprowadzającego nowe zasady funkcjonowania płatności bezpośrednich, są niższe niż te, które zapisano w obecnie obowiązującym rozporządzeniu nr 73/2009<sup>4</sup>. Nowością jest możliwość przesuwania środków pomiędzy filarami – do 10% z I do II filara i 5% w przeciwnym kierunku<sup>5</sup>.

TABELA 1. Jeden z możliwych wariantów podziału koperty krajowej na płatności bezpośrednie i szacunkowe stawki dla dwóch różnych beneficjentów

TABLE 1. One of the alternatives for national envelope breakdown and indicative rate for two different beneficiaries

Składowe płatności bezpośrednich	Udział procentowy w budżecie na płatności bezpośrednie [%]	Udział w budżecie na płatności bezpośrednie [zł]	Wariant		Powierzchnia gospodarstwa objęta płatnością [%]
			rolnik I [euro-ha <sup>-1</sup> ]	rolnik II	
Młody rolnik	1	31 214 510	–	54	–
Małe gospodarstwa	10	312 145 100	–	–	–
Ograniczenia naturalne	5	156 072 550	–	229	dopłaty do 5%
Płatności powiązane z produkcją	5	156 072 550	–	229	powierzchni
Greening	30	936 435 300	69	69	–
Płatność podstawowa	49	1 529 510 990	112	112	–
Razem	100	x	181	693	x

<sup>3</sup> W debacie tej propozycje zmian w przyszłej WPR przedstawił Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP) w dokumencie przygotowanym w ramach Forum Inicjatyw Rozwojowych [Zagórski (red.) 2010].

<sup>4</sup> Zgodnie z nową propozycją, pułap płatności dla Polski na 2014 rok wyniesie 3 038 969 tys. euro, czyli o 5549 tys. euro mniej niż planowano według obecnie obowiązującego rozporządzenia. Warto zaznaczyć, iż ta różnica w skali wszystkich państw członkowskich jest dużo większa i wynosi blisko 3 mld euro.

<sup>5</sup> Możliwość dokonywania przesunięć z II filara dotyczy tylko niektórych państw, w tym Polski.

Na podstawie tak zdefiniowanego budżetu KE proponowała koperty krajowe środków na płatności bezpośrednie na lata 2014–2020<sup>6</sup>. Takie podejście byłoby rozwiązaniem akceptowalnym, gdyby koperty te były konsekwencją jednolitego modelu płatności, zbudowanego według obiektywnych kryteriów, zgodnie z założeniami KE gwarantującymi sprawiedliwy podział pomocy. Utworzenie takiego modelu proponowano w dokumencie pod redakcją Zagórskiego *Wspólna Polityka Rolna 2013 plus* [2010]. Jednak w wersji proponowanej przez KE koperty finansowe na I filar przygotowane zostały na podstawie dotychczasowych budżetów, a te z kolei były zbudowane na podstawie historycznych poziomów intensywności produkcji rolnej. Tym samym zakłada się utrzymanie systemu płatności bezpośrednich, który, pomimo tego, iż określany jest jako niezwiązany z produkcją (decoupled), to w praktyce skonstruowany jest na podstawie naliczanych w przeszłości dopłat do produkcji. Obecne dysproporcje w poziomie wsparcia, przeliczane na hektar, są konsekwencją stosowanego wcześniej zróżnicowanego wspierania różnych typów produkcji rolnej.

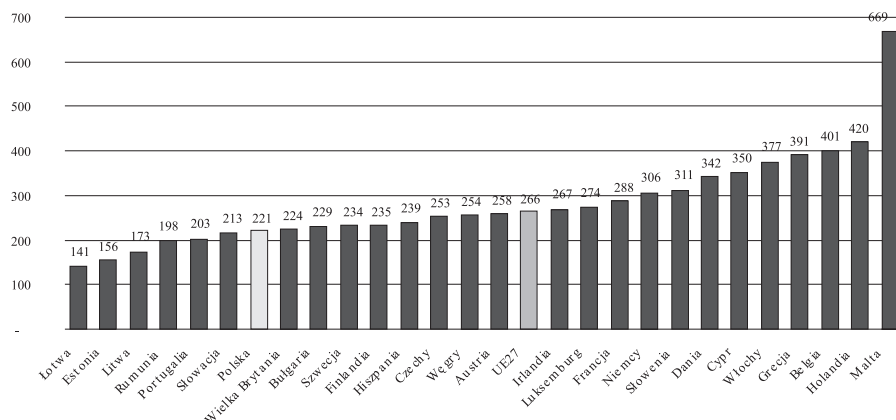
Komisja proponuje, co prawda, wyrównywanie istniejących dysproporcji, jednak skala tego „wyrównania” ma wymiar jedynie symboliczny. KE zakłada bowiem, że w okresie do 2017 roku w państwach członkowskich, w których średnia stawka płatności na hektar jest niższa niż 90% średniej płatności w Unii Europejskiej, różnica pomiędzy średnią a dzisiejszym poziomem dopłat zostanie zmniejszona o 1/3. O tyle samo ma zmniejszyć się stawka w krajach, w których poziom dopłat jest wyższy od średniej unijnej. Pomijając fakt, iż propozycja ta nie została w żaden sposób uzasadniona, to niezrozumiałe jest zatrzymanie procesu „wyrównywania” poziomu dopłat w 2017 roku, przy jednoczesnej deklaracji, że „debata dotycząca następnych wieloletnich ram finansowych na okres rozpoczynający się w 2021 roku powinna również dotyczyć całkowitego ujednolicenia poprzez równy rozdział wsparcia bezpośredniego w całej Unii Europejskiej w odnośnym okresie” [*Uzasadnienie do rozporządzenia...* 2011, s. 17].

Konsekwencją predefiniowania kopert krajowych jest utrzymanie dotychczasowych dysproporcji w poziomie płatności. Średnia stawka na 1 ha użytków rolnych może w 2019 roku różnić się o ponad 500 euro, jak to może mieć miejsce w przypadku Łotwy (141 euro) i Malty (669 euro)<sup>7</sup> – rysunek 1.

Utrzymanie zaproponowanych przez KE kopert finansowych oraz naliczania od takiej podstawy stawek płatności konserwuje nierówności pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi i w zasadzie stawia pod znakiem zapytania sensowność całości proponowanych zmian.

<sup>6</sup> Komisja nie proponowała 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.

<sup>7</sup> 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 roku.



RYSUNEK 1. Średnia stawka płatności bezpośrednich w 2019 roku [euro-ha<sup>-1</sup>]

FIGURE 1. Average direct payment rate per hectare in 2019 [euro-ha<sup>-1</sup>]

Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej.

## PROPONOWANE „UPROSZCZENIA” PRZYSZŁEJ WPR

Jednym z celów reformy WPR jest uproszczenie stosowanych mechanizmów wsparcia. I choć KE bardzo mocno podkreśla te aspekty w swoich propozycjach, to trudno w tej kwestii dopatrzeć się jakiegoś zasadniczego przełomu. O ile schemat wsparcia dla małych gospodarstw jest rzeczywiście wyraźnym krokiem w tym kierunku, to jest to w zasadzie jedyna propozycja, która w odczuciu beneficjentów może być odebrana jako uproszczenie. Pozostałe zapowiadane zmiany, jak chociażby te w odniesieniu do „cross-compliance” są niewielkie lub też idą w odwrotnym kierunku. Tak należy ocenić powielanie niektórych typów płatności w I i II filarze (m.in. w przypadku płatności z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych i płatności dla młodych rolników), wprowadzenie górnego pułapu płatności (capping) oraz obowiązkowych płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska<sup>8</sup>.

Można odnieść wrażenie, że Komisja za uproszczenie uznaje zmiany, które ułatwiają zarządzanie WPR z jej poziomu, natomiast niekoniecznie przekładają się na prostotę funkcjonowania instytucji zarządzających i wdrażających na poziomie państw członkowskich oraz beneficjentów. Bo o ile wprowadzenie jednolitego systemu płatności, zamiast SAPS i SPS, jest uproszczeniem dla Komisji, o tyle zmiana systemu płatności bezpośrednich, zwłaszcza w krajach dotychczas stosujących SAPS, w tym w Polsce, będzie bardzo kosztowna i może być trudna do wdrożenia na czas. Jednocześnie Komisja Europejska nie zdecydowała się na zmniejszenie obciążeń biurokratycznych, na przykład poprzez rezygnację z corocznego składania wniosków o płatność<sup>9</sup>. Elementem mogącym wywrzeć wpływ na ostateczną ocenę stopnia skomplikowania wspólnotowej poli-

<sup>8</sup> Skala obciążeń z tego tytułu wydaje się być dużo większa niż zakres uproszczeń „cross-compliance”.

<sup>9</sup> Rozwiązanie takie zaproponowano wyłącznie w odniesieniu do małych gospodarstw.

tyki jest planowana do opublikowania przez KE duża liczba aktów delegowanych, które mają uszczegóławiać dotychczas niezdefiniowane kwestie, jak aktywny rolnik czy kryteria przyznawania wsparcia.

## **NOWY SYSTEM PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH**

Jak już wcześniej wspomniano, KE zaproponowała ujednolicenie zasad dotyczących płatności bezpośrednich. Stosowane dotychczas SPS i SAPS mają zostać zastąpione nowym systemem (BPS – Basic Payment Scheme), opartym na uprawnieniach do płatności, powiązanych z kwalifikującymi się gruntami. Wsparcie w ramach I filara ma być adresowane tylko do aktywnych rolników, czyli takich, których przychody z tytułu płatności bezpośrednich są nie mniejsze niż 5% ogółu ich przychodów<sup>10</sup>. Poziom płatności ma być ograniczony maksymalnie do 300 tys. euro na gospodarstwo (capping), przy czym zmniejszanie płatności ma mieć charakter degresywny (od poziomu 150 tys. euro), a ewentualne potrącenia mają dotyczyć kwot pomniejszych o płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska oraz o koszty wynagrodzeń pracowników.

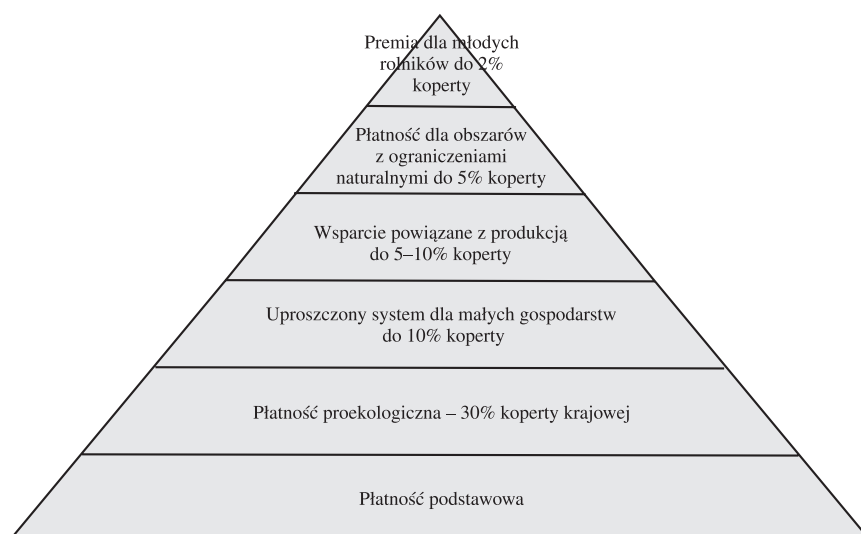
W ramach I filara przewidziane są: płatność podstawowa, wspomniane wcześniej płatności z tytułu „greeningu” (30% koperty), środki na wsparcie powiązane z produkcją (5–10%), obowiązkowe wsparcie dla młodych rolników (do 2%), płatności dla obszarów o ograniczeniach naturalnych (do 5%) oraz uproszczony system wsparcia dla małych gospodarstw (do 10%). Wysokość kwoty przypadającej na płatności podstawowe będzie uzależniona od wielkości środków przeznaczonych przez poszczególne państwa członkowskie na pozostałe płatności. Strukturę kopert krajowych wraz z proponowanymi limitami na poszczególne typy płatności przedstawia rysunek 2.

Chociaż zdaniem KE powyższy model oparty jest na nowym systemie płatności (BPS), który ma obowiązywać we wszystkich krajach członkowskich, to w rzeczywistości w swoich podstawowych założeniach BPS w niewielkim stopniu różni się od stosowanego głównie w UE-15 systemu SPS. Stąd zrozumiałe są pojawiające się ze strony przedstawicieli tych państw wątpliwości co do zasadności wprowadzania nieznacznych modyfikacji, skutkujących między innymi koniecznością wygaszenia dotychczasowych uprawnień do płatności. Zarówno dla Polski, jak i dla pozostałych państw stosujących dotychczas system płatności obszarowych (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 może okazać się czas. Przeciagające się negocjacje<sup>11</sup> w sprawie ostatecznego kształtu WPR mogą skutkować opóźnieniami w osiągnięciu przez agencje płatnicze zdolności do wypła-

<sup>10</sup> Definicja ta nie dotyczy rolników, którzy otrzymują płatności poniżej 5000 euro rocznie.

<sup>11</sup> Zakłada się, że proces negocjacyjny zakończy się podczas Prezydencji Irlandii, czyli w pierwszej połowie 2013 roku.



RYSUNEK 2. Struktura kopert krajowych według propozycji KE

FIGURE 2. Breakdown of national envelopes according to EC proposal

Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej.

nia środków<sup>12</sup>. Tym bardziej że, jak już wcześniej wskazywano, system ten jest o wiele bardziej skomplikowany niż SAPS. Konieczność przyznawania i weryfikowania uprawnień do płatności, statusu aktywnego rolnika oraz wypełniania przez beneficjentów dosyć złożonych kryteriów w ramach „greeningu” to tylko podstawowe z wielu elementów systemu, które będą musiały być weryfikowane, a tym samym muszą zostać odpowiednio wdrożone zarówno w wymiarze formalno-prawnym, jak i organizacyjnym.

Niezależnie od powyższych komplikacji warto zwrócić uwagę na dwie, istotne z polskiego punktu widzenia kwestie, wynikające z propozycji KE.

Pierwsza związana jest z definicją aktywnego rolnika<sup>13</sup>. O ile w odniesieniu do osób fizycznych czy większości osób prawnych działających w Polsce nie będzie ona stanowić istotnej bariery w dostępie do wsparcia, to w sposób znaczący może odbić się na funkcjonowaniu Agencji Nieruchomości Rolnych, która gospodarując gruntami rolnymi skarbu państwa, w niewielkim stopniu korzysta z dopłat bezpośrednich (beneficjentami są głównie dzierżawcy lub osoby bezumownie uprawiające te grunty). Tym samym nie będzie posiadała uprawnień do płatności – otrzymają je automatycznie dotychczasowi użytkownicy gruntów. Ponadto, jako nieaktywny rolnik<sup>14</sup>, nie będzie posiadała uprawnień do płatności także do gruntów, pozostających w jej zagospodarowaniu i przekazywanych do gospodarowania, na mocy znolizowanych przepisów ustawy o gospodarowa-

<sup>12</sup> Przygotowanie ARiMR do wdrożenia SAPS w Polsce zajęło ponad trzy lata.

<sup>13</sup> Niezależnie od tego, że wprowadzenie tej definicji skutkuje dodatkowymi obciążeniami biurowymi, to jest to interpretowane jako jeden z potencjalnych środków poprawiających ukierunkowanie WPR.

<sup>14</sup> Według informacji ANR za 2011 rok przychody z tytułu płatności bezpośrednich wyniosły około 6 mln zł, co stanowi w strukturze jej przychodów mniej niż 5%.



niu nieruchomości rolnymi skarbu państwa [2011]. W efekcie Agencja będzie dysponowała gruntami bez uprawnień do płatności, co może skutkować znacznym spadkiem jej przychodów wskutek obniżenia cen uzyskiwanych ze sprzedaży gruntów.

Inną konsekwencją, związaną z zasadami podziału kopert krajowych, mogą być znaczne dysproporcje w wielkości płatności bezpośrednich, uzyskiwanych przez poszczególnych rolników. Zdecydowana większość z nich otrzymywać będzie jedynie stawkę podstawową plus płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska. Będzie to kwota znacznie niższa niż potencjalne płatności otrzymywane przez rolników, którzy otrzymają ponadto wsparcie powiązane z produkcją, wsparcie z tytułu gospodarowania na obszarach o ograniczeniach naturalnych czy powiększoną płatność dla młodych rolników. W skrajnych przypadkach różnica może sięgać nawet 500 (600 euro na hektar<sup>15</sup> (tabela 1).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że płatność podstawowa plus „greening”, po wyłączeniu z koperty krajowej części przeznaczonych na poszczególne schematy specyficzne, będzie niższa niż stawki otrzymywane obecnie przez polskich rolników w ramach SAPS.

## **PŁATNOŚCI Z TYTUŁU PRAKTYK KORZYSTNYCH DLA KLIMATU I ŚRODOWISKA**

Spośród wszystkich propozycji KE najwięcej emocji i wątpliwości wzbudziła propozycja włączenia płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. greening), jako obowiązkowego elementu systemu. Według założeń KE, płatność ta będzie przysługiwała w przypadku, gdy rolnik będzie realizował trzy działania: dywersyfikację upraw na gruntach ornych (trzy uprawy w gospodarstwach posiadających powyżej 3 ha gruntów ornych), utrzymanie istniejących trwałych użytków zielonych w gospodarstwach rolnych oraz utrzymywanie na powierzchni użytków rolnych 7% obszaru proekologicznego (ugory, tarasy itp.). Co istotne, włączenie „greeningu”, jako elementu płatności bezpośrednich, jest obowiązkowe zarówno dla państwa członkowskiego, jak i dla beneficjenta, dla którego komponent ten staje się kolejnym, obok „cross-compliance”, warunkiem wejścia do systemu<sup>16</sup>.

Jako uzasadnienie dla wprowadzenia tego elementu płatności bezpośrednich KE podaje potrzebę nadania bardziej prośrodowiskowego charakteru całej WPR. Jest to bez wątpienia efekt wcześniejszej debaty publicznej, w której wielokrotnie podkreślano, iż transfery te są dla rolników formą rekompensaty za dostarczanie niewynagradzanych przez rynek dóbr publicznych. Niedeprecjonując tego aspektu, warto zwrócić jednak uwagę na fakt, iż wprowadzenie „greeningu” na tych warunkach, poza wspomnianym już wcześniej skomplikowaniem syste-

<sup>15</sup> Jeśli Polska zdecyduje się na zastosowanie wszystkich możliwych schematów pomocy w I filarze.

<sup>16</sup> Niewypełnienie obowiązków z tytułu „greeningu” skutkować będzie nieprzyznaniem płatności bezpośrednich w ogóle.



mu, może prowadzić do zmniejszenia konkurencyjności europejskiego rolnictwa i tym samym osłabić efekty płatności bezpośrednich w kontekście realizacji innego ważnego celu WPR, jakim jest zapewnienie opłacalności produkcji żywności.

Analizy wpływu tego komponentu płatności bezpośrednich na konkurencyjność polskich gospodarstw towarowych wskazują na spadek ich dochodów<sup>17</sup>. Podobne opinie wyrażane są przez przedstawicieli organizacji rolniczych praktycznie ze wszystkich państw członkowskich, czego przykładem może być chociażby przebieg dyskusji na konferencji zorganizowanej podczas polskiej Prezydencji<sup>18</sup>.

Niezależnie od wymienionych kwestii, najbardziej problematyczne wydaje się zróżnicowanie stawek płatności dla krajów członkowskich za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska, będące pochodną nierównych stawek płatności bazowych. Pomimo iż wszyscy rolnicy w Unii Europejskiej muszą teoretycznie wypełniać takie same wymagania, to dopłaty z tego tytułu na hektar będą w poszczególnych państwach członkowskich bardzo zróżnicowane<sup>19</sup>. Różnica w ramach tylko tej części dopłat może wynieść nawet ponad 150 euro na hektar<sup>20</sup>.

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 euro, w Danii będzie to 103 euro, podczas, gdy w Belgii płatność ta wyniesie 120 euro. W Wielkiej Brytanii rolnicy za wykonywanie praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska otrzymywać mają 67 euro, a ich koledzy z Irlandii – o 13 euro więcej (rysunek 3).

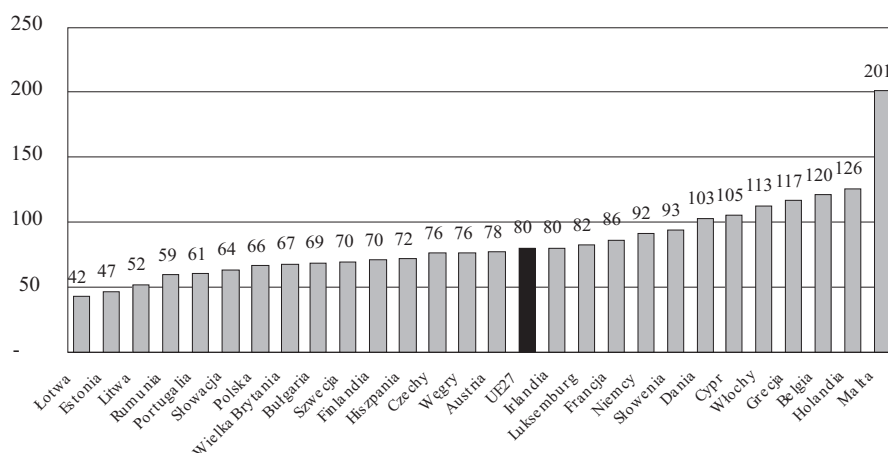
Jeszcze trudniej uzasadnić zróżnicowanie stawek płatności z tytułu wdrożenia „greeningu”, jeśli odniesie się to do kosztu realizacji praktyk wchodzących w jego zakres. Zgodnie z wyliczeniami KE zawartymi w ocenie wpływu, są one bardzo zróżnicowane, ale jednocześnie w żaden sposób nie będą skorelowane z wysokością planowanych płatności. Dla Polski średni koszt oszacowano na 40 euro·ha<sup>-1</sup> przy planowanej płatności 66 euro·ha<sup>-1</sup>, podczas gdy dla Grecji KE oszacowała koszty w wysokości 22 euro·ha<sup>-1</sup>. Jednakże w Grecji średnia stawka z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska szacowana jest na 117 euro·ha<sup>-1</sup> [*Common Agricultural...* 2011, s. 56] (rysunek 4).

<sup>17</sup> Zgodnie z analizą *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa* [Czubak i in. 2011], największy spadek dochodów będzie widoczny w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU i może wynieść ponad 36%. Relatywnie duży spadek dochodów będzie występował także w grupach gospodarstw nastawionych na produkcję roślinną. Szczególnie wśród gospodarstw specjalizujących się w uprawach trwałych spadek dochodów może wynieść nawet ponad 20%. W przypadku gospodarstw ogrodniczych spadek dochodu może wynieść 18%.

<sup>18</sup> Konferencja na temat propozycji ustawodawczych dotyczących przyszłej WPR. Debata polskiej Prezydencji, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego z organizacjami branżowymi oraz organizacjami pozarządowymi z udziałem Komisji Europejskiej, Bruksela, 23 listopada 2011 r.

<sup>19</sup> Przy założeniu, że „greening” stanowić będzie o 30% kopert krajowych.

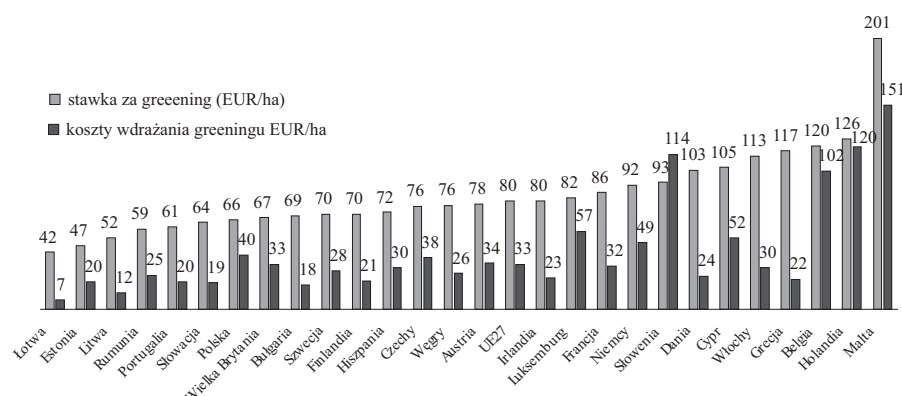
<sup>20</sup> Pomiedzy Maltą (201 euro) i Łotwą (42 euro).



RYSUNEK 3. Zróżnicowanie stawek płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska w 2019 roku [euro-ha<sup>-1</sup>]

FIGURE 3. Diversification of greening payment rates in 2019 [euro-ha<sup>-1</sup>]

Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej.



RYSUNEK 4. Koszty ponoszone na wdrażanie kryteriów „greeningu” w odniesieniu do średniej stawki płatności

FIGURE 4. Average cost of greening criteria implementation vs. average greening payment rates

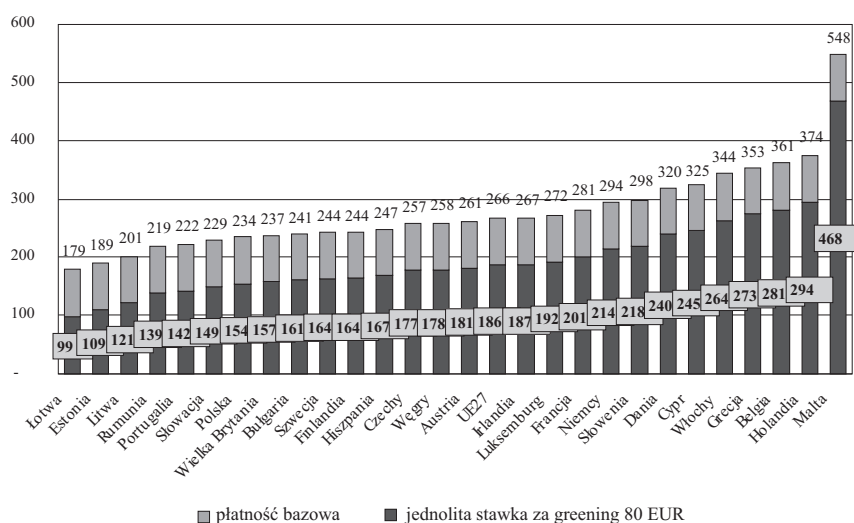
Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej.

## PROPOZYCJA MODYFIKACJI SYSTEMU PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH

Bazując na formule predefiniowanych kopert krajowych oraz na zaproponowanym modelu płatności, można dokonać pewnych zmian w kierunku modelu docelowego. Pierwszym krokiem, zakładając, że obecność tzw. zielonego komponentu w I filarze jest przesądzona, powinno być ujednolicenie stawki z tytułu realizacji praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska we wszystkich państwach członkowskich. Proponuje się wyodrębnienie z ogólnego budżetu na płatności bezpośrednie w UE 30% środków finansowych i na podstawie tak

skonstruowanej unijnej koperty na „greening” ustalenie jednolitej w całej Wspólnocie stawki na hektar. Obliczenia dokonane na podstawie danych Komisji wskazują, iż mogłaby ona wynieść 80 euro·ha<sup>-1</sup> rocznie.

Konsekwencją takiego podejścia byłaby modyfikacja kopert krajowych i budowanie ich, przynajmniej w części, na podstawie jednolitych kryteriów. Jednak niezależnie od kwestii wyrównania stawek, konieczne jest ponowne rozważenie traktowania tych płatności jako obligatoryjnych. Tym bardziej że nie stanowią one elementu „cross-compliance” oraz nie są przewidziane jako obowiązkowe dla rolników objętych schematem dla drobnych gospodarstw (rysunek 5).



RYSUNEK 5. Stawka na hektar po zastosowaniu uśrednionej stawki za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska [euro-ha<sup>-1</sup>]

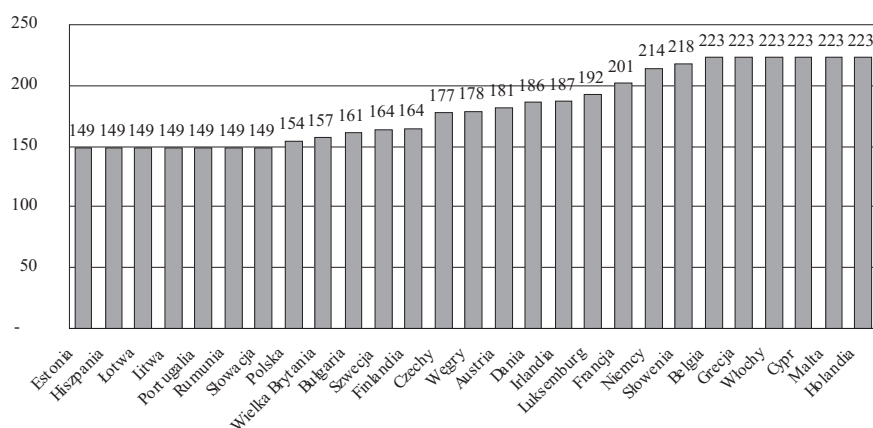
FIGURE 5. Rate per hectare after application of the unified greening rate [euro-ha<sup>-1</sup>]

Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Niezbędne wydaje się także dokonanie korekty wymogów szczegółowych związanych z „greeningiem”, umożliwiając stosowanie odstępstw od zasad generalnych, jak na przykład rezygnacja z dywersyfikacji upraw na terenach górskich czy 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 PROW (np. 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. Wariantem ograniczającym straty i obniżenie konkurencyjności dużych gospodarstw mogłoby być uzależnienie wielkości obowiązkowych użytków proekologicznych od wielkości gospodarstwa w sposób degresywny. Za spełnienie wymogów, gwarantujących otrzymanie płatności z tytułu „greening”, powinno się także uznać realizację działań w ra-

mach zatwierdzonych planów zadań ochronnych na obszarach Natura 2000. Drugim krokiem, po wyłączeniu koperty na „greening”, powinno być określenie docelowego pułapu średnich płatności na hektar w ramach pozostałych kwot na płatności bezpośrednie<sup>21</sup>. W tym celu proponuje się, po wyłączeniu koperty na „greening”, określenie granicznych poziomów średnich stawek zawartych w przedziale 80 i 120% średniej płatności w Unii Europejskiej<sup>22</sup>.

Poza oczywistym zmniejszeniem dysproporcji pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, byłby to realny krok w kierunku budowy docelowego modelu płatności. Proces dochodzenia do tego modelu powinien być rozłożony w czasie, ale ostateczny kształt powinien być osiągnięty najpóźniej w 2019 roku. Zakładając, że po tym okresie utrzymane zostałyby rozwarstwienie w przedziale 80–120%, choć oczywiście możliwe jest ustawienie go na innych poziomach. 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 euro na hektar do niespełna 100 euro (rysunek 6).



RYSUNEK 6. Płatność bazowa po redukcji/zwyżce do przedziału 80–120% [euro-ha<sup>-1</sup>]

FIGURE 6. Base payment after reduction/increase to the 80–120% value [euro-ha<sup>-1</sup>]

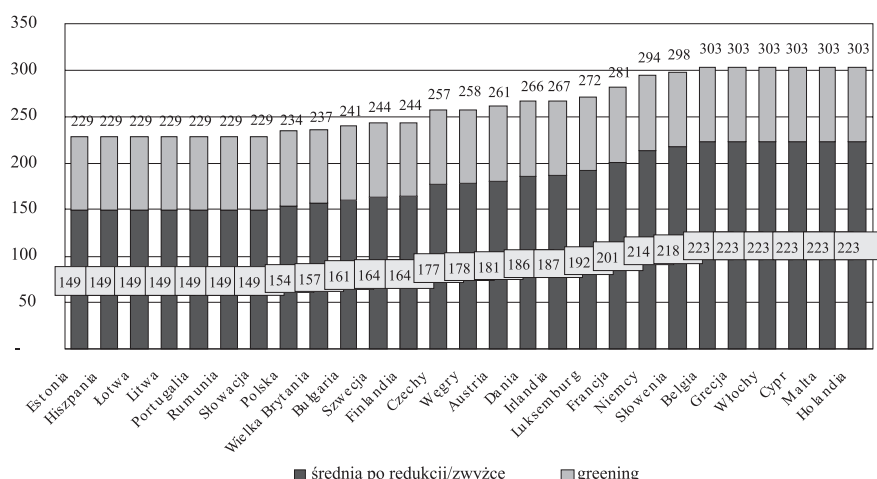
Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Zatem, 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 jedynie kilka krajów (m.in. Belgię, Holandię, Grecję), a potencjalna podwyżka również dotyczyłaby jedynie kilku państw (m.in. Łotwy, Portugalii i Rumunii). Co istotne, skutki bu-

<sup>21</sup> Na potrzeby tej propozycji będzie ona nazywana płatnością bazową.

<sup>22</sup> 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 [Common Agricultural... 2011].

dżetowe takiego działania byłyby korzystne. Przeprowadzone szacunki wskazują, że dodatni bilans tych zmian wyniósłby 1,1 mld euro rocznie po osiągnięciu poziomu docelowego<sup>23</sup>. Jednakże najważniejszym efektem byłaby racjonalizacja systemu dopłat bezpośrednich. Wielkość skumulowanych średnich stawek na hektar, obejmujących płatność bazową i jednolitą płatność na „greening”, przedstawia rysunek 7.



RYSUNEK 7. Skumulowana średnia stawka płatności bezpośrednich [euro-ha<sup>-1</sup>]

FIGURE 7. Cumulated average rate of direct payments [euro-ha<sup>-1</sup>]

Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Zaprezentowana powyżej propozycja jest wskazaniem możliwego kierunku modyfikacji propozycji KE w stronę bardziej sprawiedliwej WPR. Niewątpliwą wartością koncepcji Komisji jest wskazanie wspólnych dla całej UE elementów systemu płatności bezpośrednich, ale bez jasnego określenia momentu zrównoważenia stawek – koncepcja ta może być trudna do obrony.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż nie tylko płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska będą wypadkową kopert krajowych. Zróżnicowanie stawek, wynikające z ich predefiniowania, dotyczyć będzie także wsparcia dla młodych rolników oraz dobrowolnych dopłat powiązanych z produkcją i ONWbis. Częściowe ujednolicenie stawki bazowej ograniczyłoby różnice w wysokości poszczególnych kategorii płatności bezpośrednich. Wreszcie wskazanie ścieżki dochodzenia do jednolitego modelu płatności mocniej uzasadni konieczność wdrożenia przez państwa, stosujące dotychczas SAPS, systemu opartego na uprawnieniach do płatności. Wskazanie przez Komisję dopiero kolejnego okresu programowania, jako momentu, w którym nastąpić ma wyrównanie stawek, budzi wątpliwości co do sensu wdrażania nowych rozwiązań. Bez realnej zmiany warunków finanso-

<sup>23</sup> Środki te mogłyby być przeznaczone chociażby na liniowe zwiększenie kopert krajowych.

wych będzie to odebrane jako zabieg czysto biurokratyczny, a co gorsze – niezwykle kosztowny i dotkliwy dla większości nowych krajów.

Oceniając propozycję wprowadzenia „greeningu” jako obowiązkowego elementu płatności bezpośrednich, warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem, który szczególnie w polskich warunkach może mieć istotne znaczenie. Komisja Europejska zakłada, że z obowiązku wypełniania wymogów, jakie związane są z tą płatnością, zwolnione będą gospodarstwa ekologiczne, uznając, iż prowadzona przez nie działalność jest korzystna dla środowiska. Takiego podejścia nie zamierza jednak zastosować w odniesieniu do rolników gospodarujących na obszarach Natura 2000, którzy realizują bądź będą realizować praktyki ochronne, wynikające z planów zadań ochronnych. Tymczasem mogą one określać konieczność przeprowadzania działań wykluczających stosowanie praktyk przewidzianych dla „greeningu”. W Polsce ponad 14% użytków rolnych objętych jest siecią Natura 2000 i jednocześnie, jako jeden z nielicznych krajów, zdecydowaliśmy się na opracowanie planów zadań ochronnych dla wszystkich tego typu obszarów [Bołtomiuk i Zagórski 2011].

## **SYSTEM PŁATNOŚCI DLA DROBNYCH PRODUCENTÓW ROLNYCH**

Dużo mniej kontrowersji niż „greening” wzbudza zaproponowany przez KE 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 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 KE jest próbą odpowiedzi na problem, jaki pojawił się wraz z akcesją nowych państw członkowskich, w których dominują małe gospodarstwa. Na 9,64 mln gospodarstw o powierzchni poniżej 5 ha w Unii Europejskiej aż 5,63 mln tych gospodarstw zlokalizowanych jest w krajach UE-12 [Zagórski 2011]. 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 na gospodarstwo, niezależnie od jego powierzchni i liczby posiadanych uprawnień. Sztywno są także określone zasady wyliczania stawki płatności. Państwo członkowskie może wybrać jeden z dwóch poziomów płatności, z zastrzeżeniem, że muszą one się zmieścić w przedziale 500–1000 euro. W przypadku Polski, z uwagi na fakt, iż stawka obliczona na poziomie 15% średniej płatności na gospodarstwo wyniesie poniżej 500 euro, możliwe

jest tylko ustalenie stawki, zgodnie z art. 49 ust. 1 lit. b.<sup>24</sup> Oznacza to, że stawka roczna na gospodarstwo wyniesie maksymalnie 668 euro<sup>25</sup>.

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, to wszyscy zainteresowani rolnicy będą mogli aplikować o wsparcie, a jedyną barierą będzie ów 10-procentowy limit. Konsekwencją tego będzie brak możliwości określenia, przed zakończeniem naboru wniosków, wysokości środków na ten rodzaj płatności i związane z tym trudności w ustaleniu ostatecznej stawki płatności podstawowej za 2014 rok.

Porównanie projektowanej płatności do obecnie otrzymywanych przez małe gospodarstwa w ramach systemu SAPS wskazuje, że system ten będzie atrakcyjny dla gospodarstw z przedziału 1–5 ha, nawet jeśli uwzględni się wzrost poziomu płatności do 2013 roku. W efekcie należy się spodziewać bardzo dużego zainteresowania rolników i można zakładać, że cała dostępna kwota alokacji zostanie wykorzystana.

W przypadku gospodarstw małych, o wielkości ekonomicznej do 8 ESU, całkowity dochód rodziny rolniczej, uwzględniający także dochody spoza działalności rolniczej, wynosi równowartość około 8 tys. euro<sup>26</sup>, a wypłaty w ramach uproszczonego systemu stanowić będą 5–6% ich rocznego dochodu. Nie mając istotnego wpływu na skalę produkcji rolnej małego gospodarstwa ani na możliwość podejmowania przez te gospodarstwa działań modernizacyjnych czy dywersyfikujących strumień przychodów, dopłaty te stanowić będą równocześnie pewne, stałe i znaczące dla domowego budżetu źródło przychodu.

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 swojej przyszłości. Przewidziana w II filarze możliwość wypłaty premii tym rolnikom, którzy przekażą lub sprzedadzą swoje gospodarstwa, nie przyniesie spodziewanego rezultatu z uwagi na jej zbyt niski poziom<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, COM (2011) 625 final.

<sup>25</sup> Do symulacji przyjęto liczbę i powierzchnię gospodarstw, którym przyznano płatności obszarowe za 2011 rok na podstawie danych ARiMR. Dane te różnią się zarówno od powierzchni przyjmowanej do obliczeń przez Komisję Europejską (Potential Eligible Area), jak i od powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej według wyników Powszechnego Spisu Rolnego (w stosunku do gruntów objętych dopłatami jest ich więcej o 525 tys. ha). Podobnie różna jest liczba gospodarstw o powierzchni 1–5 ha. Według GUS jest ich 863 tys., a ARiMR wypłaca płatności 683,5 tys. gospodarstw.

<sup>26</sup> Na podstawie danych FADN za 2009 rok.

<sup>27</sup> 120% stawki stosowanej w I filarze wypłacanej do końca nowego okresu programowania.



Zdecydowanie socjalny i pasywny charakter uproszczonego systemu dla drobnych producentów, ograniczający wymagania i zwalniający z wykonywania 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 przemian istniejącej struktury obszarowej oraz polepszenie pozycji konkurencyjnej drobnych gospodarstw rolnych w Unii [*Uzasadnienie do rozporządzenia...* 2011, s. 21]. Pomijając pewną niespójność w argumentacji KE w związku z równoczesnym zaproponowaniem instrumentu wspierania wychodzenia z rolnictwa, można się zgodzić, że system ten będzie w sposób zdecydowany konserwował istniejącą strukturę gospodarstw. Jednocześnie należy wątpić w możliwość podnoszenia przy jego udziale konkurencyjności gospodarstw w nim uczestniczących. Można raczej sformułować wniosek odwrotny: system generować będzie stagnację drobnych gospodarstw i petryfikację struktury obszarowej.

## DRUGI FILAR WPR

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 KE, zakładającą elastyczność w przesuwaniu funduszy pomiędzy obojma filarami, a nie tylko z pierwszego do drugiego, można uznać za idącą w dobrym kierunku.

Co do zasady jednak nie ma w tym zestawie zmian żadnych rewolucyjnych propozycji. Likwidacja podziału na osie czy też mniejsza pozornie liczba działań to zabiegi czysto techniczne. Pewną nowością, ale o stosunkowo niewielkim znaczeniu, poza skomplikowaniem procedury i czasochłonnością na każdym etapie, jest konieczność zharmonizowania procesu programowania w ramach przygotowania Umowy Partnerstwa z Komisją Europejską, zawierającej sposób i kierunki wykorzystania wsparcia unijnego z II filara WPR i z funduszy strukturalnych, celem realizacji *Strategii Europa 2020*. Ciekawym rozwiązaniem, chociaż niezbyt precyzyjnie opisanym na tym etapie, jest możliwość tworzenia podprogramów tematycznych<sup>28</sup>.

Zmniejszona liczba działań to, jak zauważono wcześniej, w dużej mierze zabieg pozorny, gdyż nie wiąże się z ograniczeniem lub poszerzeniem zakresu wsparcia. Wiele z „nowych” działań obejmuje te same obszary co dotychczas, lecz nieco inaczej pogrupowane. Konsekwencją takiego „uproszczenia” będzie konieczność przemodelowania systemów informatycznych, obsługujących agencje płatnicze, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Problemem, chociażby utrudniającym proces kontrolny, może być także wspomniane wcześniej powielanie się niektórych elementów w I i II filarze.

<sup>28</sup> Podprogramy te mają wspierać młodych rolników, małe gospodarstwa, gospodarstwa położone na terenach górskich oraz tworzenie krótkich łańcuchów żywnościowych.

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 funduszy wspólnego inwestowania, ubezpieczających dochody rolników. Na tym etapie trudno jednak o rzetelną ocenę wszystkich z 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 raczej instytucji 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 krajowe<sup>29</sup>.

Propozycja rozszerzenia możliwości finansowania projektów w ramach programu LEADER także na fundusze strukturalne jest interesującym i kuszącym pomysłem. Ze względu jednak na odmienną 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 z obecnie wymaganych 2,5%.

Poważne skutki, bezpośrednio dotyczące rolników, będzie miało ponowne wyznaczenie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Zmiana kryteriów ich wyznaczania może doprowadzić do wyraźnego zmniejszenia się ich obszaru<sup>30</sup>.

Zdaniem KE, 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, oprócz Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Krajowych Sieci Obszarów Wiejskich, powstały i działały 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, pozarządowych itp.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

Jednak najważniejszym problemem jest brak w projekcie rozporządzenia ostatecznych kwot, które mają być przyznane dla poszczególnych państw członkowskich w ramach II filara WPR. Uniemożliwia to całościową ocenę proponowanych rozwiązań oraz podejmowanie na tym etapie choćby studyjnych prac nad przystosowaniem systemów informatycznych i administracyjnych zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. 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. Wreszcie utrudni to w sposób znaczący harmonizację programowania z innymi funduszami, bowiem nawet najlepiej zdefiniowane cele wymagają środków na ich realizację.

## WNIOSKI I ZALECENIA

Podstawowym problemem, którego propozycje KE nie rozwiązują, jest nierównomierna, oparta na historycznie określonych zasadach dystrybucja wsparcia dla poszczególnych państw członkowskich w ramach systemu płatności bezpośrednich. Prowadzi to do zakłócenia warunków konkurencji pomiędzy rolnikami, szczególnie właścicielami funkcjonujących na otwartym rynku gospodarstw towarowych. W trakcie dalszych negocjacji należy powrócić do koncepcji przyznawania płatności na podstawie zdefiniowanych kryteriów, pozwalających wspierać realizację podstawowych funkcji płatności bezpośrednich, tj. dochodowej i prośrodowiskowej, związanej z dostarczaniem dóbr publicznych. Dlatego konieczne jest wypracowanie takiego modelu dystrybucji wsparcia bezpośredniego, który, pozostawiając pewien poziom różnic wynikających z obiektywnych kryteriów, sprawi, iż będzie on bardziej sprawiedliwy i zrozumiały dla beneficjentów i podatników we wszystkich krajach członkowskich. Należy też dążyć do tego, aby ostateczna wersja reformy WPR zawierała bardziej precyzyjny scenariusz ujednolicania płatności.

Bazując na formule predefiniowanych kopert krajowych, proponuje się modyfikację modelu płatności bezpośrednich w kierunku modelu docelowego, polegającego na ujednoliceniu stawki w całej UE. Osiągnąć to można poprzez ustanowienie w budżecie I filara odrębnej koperty na „greening” dla całej UE i na tej podstawie ustalenia jednolitej stawki dla całej Wspólnoty. Według dokonanych obliczeń, mogłaby ona wynieść 80 euro-ha<sup>-1</sup> rocznie. Konsekwencją takiego podejścia byłaby modyfikacja kopert krajowych i budowanie ich, przynajmniej w części, na podstawie jednolitego kryterium.

Niezależnie od propozycji wyrównania stawek za „greening”, konieczne jest także podjęcie dyskusji na temat obligatoryjności tych płatności. Tym bardziej że nie są one przewidziane jako obowiązkowe dla rolników objętych schematem dla drobnych gospodarstw.

Niezbędne jest także dokonanie korekty wymogów szczegółowych dla płatności z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska, umożliwiających stosowanie odstępstw od zasad generalnych, jak na przykład rezygnacja z dywersyfikacji upraw na terenach górskich czy zmniejszenie obowiązkowej po-

wierzchni użytków proekologicznych. W tym drugim przypadku zabiegać należy o obniżenie limitu z projektowanych 7 do 3–4% lub też zaproponowanie ich powiązania z realizacją działań rolno-środowiskowo-klimatycznych w PROW, na przykład wskutek wypełnienia 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.

Wariantem ograniczającym straty i obniżenie konkurencyjności dużych gospodarstw mogłoby być uzależnienie wielkości obowiązkowych użytków proekologicznych od wielkości gospodarstwa w sposób degresywny.

Za spełnienie wymogów, gwarantujących otrzymanie płatności z tytułu „greening”, powinno się także uznać realizację działań w ramach zatwierdzonych planów zadań ochronnych na obszarach Natura 2000.

Rekomenduje się, po wyłączeniu koperty na „greening”, określenie docelowego pułapu średnich płatności na hektar w ramach pozostałych kwot na płatność bazową. W tym celu proponuje się określenie granicznych poziomów średnich stawek zawartych w przedziale 80 i 120% średniej płatności w UE. Poza oczywistym zmniejszeniem dysproporcji pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, byłby to realny krok w kierunku budowy docelowego modelu płatności. Proces dochodzenia do tego modelu powinien być rozłożony w czasie, ale ostateczny kształt powinien osiągnąć najpóźniej w 2019 roku. Po zastosowaniu wspomnianego ograniczenia poziomu płatności bazowej dysproporcje wynikające z propozycji Komisji uległyby znacznemu zmniejszeniu – z obecnych ponad 300 euro na hektar do niespełna 100 euro. Szacunkowe oszczędności wskutek takiego podejścia wyniosłyby, po osiągnięciu poziomu docelowego, 1,1 mld euro rocznie<sup>31</sup>. Jednakże najważniejszym efektem byłaby racjonalizacja systemu dopłat bezpośrednich.

Proces dochodzenia do jednolitego systemu płatności bazowej, aby złagodzić potencjalne skutki dla beneficjentów, może być rozłożony w czasie i może 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.

Możliwość bardziej elastycznego zarządzania środkami przez państwa członkowskie, którą tworzy się poprzez zgodę na przesunięcia między poszczególnymi filarami, należy ocenić pozytywnie. Tym nie mniej z uwagi na duże dysproporcje pomiędzy średnim poziomem stawek płatności bezpośrednich konieczne jest umożliwienie przesunięcia z PROW na rzecz I filara do 10% środków, przynajmniej w okresie dochodzenia do modelu docelowego.

Ponownie powinna zostać rozważona możliwość składania jednego wniosku o wsparcie na cały okres programowania, tym bardziej że została ona przewidziana w ramach systemu dla małych gospodarstw.

---

<sup>31</sup> Środki te mogłyby być przeznaczone chociażby na liniowe zwiększenie kopert krajowych.

Zaproponowany przez KE w I filarze uproszczony schemat wsparcia dla małych gospodarstw będzie środkiem przede wszystkim o charakterze socjalnym, którego największym plusem jest zmniejszenie kosztów transakcyjnych. Tym nie mniej wymaga on znacznych modyfikacji, polegających na ograniczeniu dostępności tylko do gospodarstw, których powierzchnia nie przekracza 3 ha oraz możliwości wyłączenia gospodarstw uczestniczących w systemie ze wsparcia obszarowego w PROW. Jednocześnie towarzyszące temu schematowi działanie wspierające przemiany strukturalne w II filarze musi kreować bardziej zdecydowany impuls do sprzedaży/przekazania gospodarstwa. Dlatego rolnicy, którzy zdecydują się na sprzedaż/przekazanie gospodarstwa, powinni mieć możliwość uzyskania jednorazowej, skumulowanej premii z tego tytułu, zamiast proponowanej – rozłożonej na raty.

Zaproponowane przez KE zróżnicowanie dodatkowego wsparcia dla młodych rolników w ramach I filara jest niezrozumiałe. Poza nierównym poziomem dodatkowej płatności, co jest wypadkową predefiniowanych kopert krajowych, proponuje się, aby w państwach, w których średnia powierzchnia gospodarstwa jest mniejsza niż 25 ha, maksymalny pułap dodatkowej premii dla młodego rolnika był ograniczony do maksimum jej 25-krotności. W krajach, gdzie średnia jest wyższa, jako próg minimalny określono 25-krotność premii, a jako maksymalny – średnią dla danego kraju. W efekcie młody rolnik gospodarujący w Polsce na 100 ha otrzyma rocznie w ramach tego działania maksymalnie około 1300 euro, a na przykład młody rolnik w Czechach, prowadzący gospodarstwo o takiej samej powierzchni, otrzyma premię blisko czterokrotnie większą.

Zestaw środków w zakresie zarządzania ryzykiem jest niewątpliwie interesujący, ale jego wdrożenie może nastręczyć wiele problemów, tym bardziej że, jak wcześniej wspomniano, zwłaszcza propozycja odnosząca się do wsparcia ubezpieczeń upraw i zwierząt zawiera rozwiązania mniej korzystne niż obowiązujące obecnie w poszczególnych krajach członkowskich. Dlatego za zasadne wydaje się szczegółowe przeanalizowanie tych propozycji. W tym kontekście warto zarekomendować koncepcję utworzenia funduszu reasekuracyjnego, wspierającego systemy krajowych ubezpieczeń upraw, zwierząt i dochodów.

## BIBLIOGRAFIA

- Bołtomiuk A., Zagórski M., 2011: *Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny*. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa.
- Common Agricultural Policy towards 2020*, 2011. Impact Assessment, Commission Staff Working Paper, Brussels.
- Czubak W., Poczta W., Sadowski A., 2011: *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*. „Wieś i Rolnictwo” 4: 61–82.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. z 2011 r. nr 233, poz. 1382.
- Uzasadnienie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, 2011. Komisja Europejska, Bruksela.

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

## **CAP AFTER 2013 – EVALUATION AND MODIFICATION PROPOSALS**

**Abstract.** In October 2011 the European Commission presented a legislative package, which, after possible adoption by the European Parliament and the Council, will implement the new rules of the Common Agricultural Policy, beginning from January 1, 2014. In its assumptions the legislative package was meant to be an answer to the main objectives and challenges facing the CAP. According to the European Commission, its proposals also constitute a significant step towards the simplification, greater flexibility and efficiency of the CAP. This study attempts to estimate the EC proposals relating to the reform of the CAP after 2013 and its effects for Polish and European agriculture. Many new solutions such as: a "new" basic payment system, greening as an obligatory element of direct payments or a simplified small farmers assistance scheme, are accompanied by the practically unchanged method of distribution of funds among the member-states, which preserves glaring disparities in the average rates of direct payments. Therefore, the further part of the study indicates the possibilities of modification of the EC proposal towards a more equitable CAP.

**Key words:** legislative package of the European Commission, the CAP reform after 2013, financial framework of the CAP after 2013, basic payment scheme, direct payments, greening, small holding support