

Agnieszka Biernat-Jarka¹
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Warszawa

Ocena zmian płatności bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej

Evaluation of changes of direct payments within the Common Agricultural Policy of European Union

Abstract. The aim of this paper was to analyze the changes of direct payments of the CAP. During the last 15 years the CAP has changed in response to pressures from the European society and its evolving economy. The 2003 reform marked a new phase in this process, introducing decoupled direct payments, via the Single Payment Scheme, in most sectors of the first pillar of CAP and strengthening Rural Development policy in the second pillar. In the direct aid system we need to seek ways to make the system simpler and more efficient for farmers. To do so, Member States will be given the opportunity to change their implementation models by moving towards a flatter rate of aid. The linkage between the payments that farmers receive and the farmers' obligations in the areas of environmental protection, human, animal and plant health as well as animal welfare has also to be made clearer for farmers.

Key words: Common Agricultural Policy, budget, European Union, direct payments

Synopsis. W artykule dokonano przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem płatności bezpośrednich. Autorka podjęła próbę oceny proponowanych zmian na lata 2013-2020 z punktu widzenia Polski. Obecnie w krajach członkowskich UE toczy się dyskusja w zakresie zmian budżetu UE, zmniejszenia wydatków na pierwszy filar WPR, a także zwiększenia wydatków na rozwój obszarów wiejskich (II filar). Ważną kwestią poddaną dyskusji są zasady współzależności i modulacji, a także koncepcja refinansowania części wydatków na płatności bezpośrednie z budżetów krajowych poszczególnych państw członkowskich.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, budżet, Unia Europejska, płatności bezpośrednie

Wstęp

W listopadzie 2007 r. Komisja Europejska rozpoczęła proces oceny funkcjonowania zreformowanej w 2003 r. Wspólnej Polityki Rolnej. Jeszcze wcześniej, bo w maju 2006 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły, że Komisja Europejska powinna dokonać szczegółowego przeglądu budżetu UE. Zwracając się do Komisji stwierdzono, iż należy podjąć kompleksowy przegląd obejmujący wszystkie aspekty wydatków UE, uwzględniając Wspólną Politykę Rolną, a także inne zagadnienia związane z wydatkami i dochodami budżetu (np. rabat brytyjski) [Reformowanie... 2007]. Ocena budżetu powinna zakończyć się przygotowaniem końcowego sprawozdania w latach 2008-2009. Zadaniem Komisji jest określenie struktury i kierunku przyszłych priorytetów Unii w zakresie wydatków budżetowych a także należy odpowiedzieć na pytanie: w jaki sposób zachowując ciągłość budżetu uwzględnić nowe wyzwania stojące przed zintegrowaną Europą?

¹ Dr inż., e-mail: biernat-jarka.agnieszka@wp.pl

Przeгляд budżetu UE to przede wszystkim interes płatników netto, którzy stoją na stanowisku zmiany struktury wydatków i ograniczenia budżetu. Stanowisko Polski jako największego beneficjenta polityki spójności i polityki rozwoju wsi w latach 2007-2013 będzie miało duży wpływ na ostateczne porozumienie. Przeгляд budżetu UE będzie dotyczył przede wszystkim [Reformowanie... 2007]:

- rozmiaru budżetu, który w 2013 r. będzie wynosił 0,9% PKB UE,
- wysokości nakładów na WPR oraz sposobu jej finansowania,
- znaczenia polityki spójności, określenie grupy beneficjentów i warunków otrzymania funduszy,
- spojrzenia na aktualne światowe problemy dotyczące bezpieczeństwa energetycznego i przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie zmian w zakresie funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, w latach 2013-2020, ze szczególnym uwzględnieniem płatności bezpośrednich.

Obecny kształt Wspólnej Polityki Rolnej

Pierwsze lata funkcjonowania WPR to przede wszystkim dążenie do uzyskania samowystarczalności żywnościowej i wsparcie dochodów producentów rolnych. Konsekwencją tych działań było wsparcie rynkowe poprzez stosowany system wysokich cen interwencyjnych, ustalonych na podstawowe produkty rolne. Wspólnota Europejska jednak dość szybko stała się samowystarczalna, natomiast istotnym problemem stały się nadwyżki żywności, co podkreśliło konieczność wprowadzenia limitowania produkcji rolnej. W 1967 r. wprowadzono kwoty cukrowe a kilkanaście lat później (1984 r.) kwoty mleczne. Ważną zmianą w funkcjonowaniu WPR była Reforma Mac Sharry'ego, w 1992 r., w ramach której zaczęto obniżać poziom cen interwencyjnych a wprowadzony system płatności bezpośrednich miał zrekompensować producentom rolnym obniżenie przychodów z tego tytułu. Istotne zmiany zaszły w 2003 r., kiedy w Luksemburgu przyjęta została reforma Fischlera, wprowadzająca zmiany w systemie płatności, poprzez uniezależnienie ich wypłacania od wielkości produkcji. Kolejne zmiany w ramach WPR to reforma na rynku cukru w 2006 r. oraz w sektorze warzyw i owoców (rok 2007).

Obecnie WPR odgrywa coraz większą rolę w zapobieganiu degradacji środowiska naturalnego, gdyż wsparcie udzielone producentom uzależnione jest od przestrzegania norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego a także bezpieczeństwa i jakości żywności oraz dobrostanu zwierząt [Komunikat... 2007].

Uproszczenie systemu płatności bezpośrednich

Nowe państwa członkowskie mają możliwość stosowania uproszczonego systemu jednolitej płatności obszarowej do końca 2010 r. (w przypadku Bułgarii i Rumunii termin ten został określony na koniec 2011 r.), podczas gdy stare kraje członkowskie wdrożyły zreformowany system jednolitej płatności do końca 2007 r. Zgodnie z postanowieniami w Luksemburgu w 2005 r., w krajach 15-stki płatności bezpośrednie oddzielone zostały od struktury i wielkości produkcji rolnej. Płatności bezpośrednie mogły być obliczone w

oparciu o model historyczny, które oblicza się na podstawie płatności otrzymanych przez dane gospodarstwo w okresie referencyjnym, w latach 2000-2002, lub z wykorzystaniem modelu regionalnego na podstawie kwalifikujących się hektarów, będących w posiadaniu rolnika podczas pierwszego roku wprowadzania systemu Jednolitych Płatności. Otrzymanie wsparcia finansowego przez gospodarstwo uzależnione jest od spełnienia standardów ochrony środowiska, wymogów weterynaryjnych i jakościowych (zasada współzależności). Ponadto, rolnik musi utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej, której zasady zostały zdefiniowane na poziomie poszczególnych krajów członkowskich (przy uwzględnieniu krajowych czy regionalnych uwarunkowań klimatycznych, glebowych, metod gospodarowania czy struktury gospodarstw). Państwa członkowskie, w uzasadnionych przypadkach, miały możliwość powiązania części płatności bezpośrednich z rodzajem prowadzonej produkcji. Mogły podjąć taką decyzję w przypadku obawy o zaniechanie niektórych kierunków produkcji rolniczej w wybranych regionach oraz wówczas gdy prowadzenie wybranych kierunków jest ważne z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego lub poprawy jakości produkcji i marketingu. W ramach oceny WPR zaproponowano nie tylko uproszczenie zasady współzależności, poprzez ponowną analizę norm, których rolnicy muszą przestrzegać aby otrzymać płatności bezpośrednie, ale także wprowadzenie nowych rozwiązań, uwzględniających obecne wyzwania stojące przed UE, tj. zmiany klimatu, wykorzystanie zasobów wodnych i energii odnawialnej [Dąbrowska 2008].

Polska przyjęła zobowiązania wynikające z zasady współzależności w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Jednak stanowisko Polski w tym zakresie mówi, iż wdrażanie mechanizmu współzależności powinno rozpocząć się w 2013 r., czyli w momencie, gdy poziom płatności wypłacanych polskim rolnikom osiągnie poziom 100% poziomu płatności w krajach 15-stki. Takie rozwiązanie umożliwi lepsze dostosowanie się gospodarstw do obowiązujących standardów i uniknięcie redukcji płatności w sytuacji braku dostosowań.

Zmiany systemu płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej

Nową proponowaną zmianą w ramach WPR jest propozycja w zakresie finansowania wydatków z budżetu UE. W tej kwestii pojawiają się dwie koncepcje, mianowicie pierwsza odnosząca się do renacjonalizacji płatności, druga zaś do ograniczenia wydatków na I filar Wspólnej Polityki Rolnej i przesunięcia środków na rozwój obszarów wiejskich (II filar). Dyskusje prowadzone w poszczególnych państwach członkowskich UE wskazują, iż coraz więcej z nich dopuszcza możliwość częściowego przesunięcia ciężaru finansowania płatności bezpośrednich na budżety krajowe. Komisja Europejska uważa, że jest to możliwe, gdyż oddzielenie płatności bezpośrednich od wielkości produkcji nie wpływa na warunki konkurencji. W wyniku takich działań doszłoby do dużych oszczędności w budżecie UE, co mogłoby umożliwić finansowanie innych, ważnych z punktu widzenia całej Wspólnoty celów. Komisja Europejska swoją propozycję uzasadnia wcześniejszymi doświadczeniami nowych państw członkowskich, które już wcześniej współfinansowały część płatności z budżetu krajowego (płatności uzupełniające). Trzeba jednak pamiętać, iż kraje te podjęły takie wyzwanie, gdyż tylko w taki sposób, zgodnie z postanowieniami akcesyjnymi, mogły zwiększyć poziom płatności wypłacanych swoim producentom. Należy także podkreślić, że wydatki w ramach WPR na płatności bezpośrednie wyniosły w

2006 roku 34 051 mln euro, czyli 68% łącznych wydatków i 32% całkowitego budżetu UE [36. sprawozdanie... 2007]. W piętnastu krajach UE w 2006 r. 80% beneficjentów otrzymywało 19% płatności bezpośrednich (podczas gdy np. w Portugalii 80% gospodarstw otrzymało 14% płatności, zaś w Luksemburgu 57%). W 10-ciu nowych państwach członkowskich 80% beneficjentów otrzymywało około 26% płatności (od 4% na Słowacji do 43% w Słowenii). Licząc z kolei średnią dla 25-ciu krajów członkowskich około 47% beneficjentów otrzymuje mniej niż 500 euro [Rozporządzenie... 2008], co niejednokrotnie nie wystarcza na pokrycie związanych z nimi kosztów administracyjnych. W tym przypadku, aby uprościć system i obniżyć koszty administracyjne, proponuje się wprowadzenie w państwach członkowskich minimalnej wysokości płatności na poziomie 250 euro bądź minimalnej powierzchni kwalifikującej się w gospodarstwie do pomocy, o powierzchni 1 ha (bądź wprowadzenie obu tych rozwiązań jednocześnie) [Rozporządzenie... 2008]. Jednak zawsze trzeba pamiętać o wyjątkowych zasadach, które należałoby wprowadzić w państwach członkowskich, w których występuje duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych. Ważną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest zróżnicowany poziom płatności bezpośrednich w poszczególnych państwach członkowskich, np. w Danii, w roku 2006 wynosił on 300 euro na ha, podczas gdy w Polsce około 150 euro/ha [Rozporządzenie... 2008]. Jedną z propozycji w zakresie płatności bezpośrednich jest wyrównanie ich wysokości na hektar we wszystkich gospodarstwach lub w odniesieniu do poszczególnych obszarów. Według Guby [2007] ograniczenie wsparcia cen rolnych w wyniku liberalizacji handlu zwiększy znaczenie płatności bezpośrednich dla konkurencyjności rolnictwa UE. Z kolei współfinansowanie z budżetu krajowego może doprowadzić do zniekształcenia warunków konkurencji w UE, gdyż pozycja konkurencyjna rolników zależałaby od preferencji rządów i możliwości finansowych ich budżetów.

Modulacja płatności bezpośrednich

Modulacja płatności bezpośrednich polega na obniżce procentowej wysokości płatności bezpośrednich dla producentów rolnych i przekazaniu zaoszczędzonych środków na rozwój obszarów wiejskich. W Luksemburgu, w roku 2003 r. poziom modulacji został ustalony na 3% w roku 2005, ze zwiększeniem tego procentu w kolejnych latach (4% w roku 2006 i 5% w 2007 r.). Z systemu obniżania wysokości płatności bezpośrednich zostały wyłączone gospodarstwa rolne otrzymujące poniżej 5 tys. euro. Również zmiany te nie dotyczą tych państw członkowskich, gdzie wysokość płatności bezpośrednich jest znacznie niższa niż w krajach piętnastki. Komisja Europejska aktualnie proponuje zwiększenie obowiązkowej modulacji o 8% i wprowadzenie następujących zasad, a mianowicie [Rozporządzenie... 2008]:

- oszczędności z modulacji będą do dyspozycji kraju członkowskiego, w którym zostały zaoszczędzone,
- poziom modulacji podstawowej zostanie zwiększony o 2% od 2009 roku i osiągnie w 2012 roku 8% (plus wprowadzony wcześniej poziom 5%) (por. tabelę 1),
- system modulacji, tak jak wcześniej, nie dotyczy gospodarstw osiągających poziom płatności poniżej 5 tys. euro rocznie,
- gospodarstwa w nowych państwach członkowskich kwalifikują się do modulacji na poziomie 3% (zamiast 13%).

Tabela 1. Proponowany poziom modulacji w starych krajach członkowskich UE w latach 2009-2012

Table 1. Level of the modulations in the EU-15 countries in years 2009-2012

Wysokość płatności bezpośrednich, euro/gospodarstwo/rok	Lata			
	2009	2010	2011	2012
Od 1 do 5 000	0	0	0	0
Od 5001 do 99 999	5%+2%	5%+4%	5%+6%	5%+8%
Od 100 000 do 199 999	5%+5%	5%+7%	5%+9%	5%+11%
Od 200 000 do 299 999	5%+8%	5%+10%	5%+12%	5%+14%
Powyżej 300 000	5%+11%	5%+13%	5%+15%	5%+17%

Źródło: [Rozporządzenie... 2008].

W związku z możliwą ograniczoną wysokością modulacji w nowych państwach członkowskich (o ile zostanie zastosowana) może dojść do znacznie mniejszego wygospodarowania środków na II filar WPR. To z kolei może doprowadzić do pogłębiania się różnic między państwami członkowskimi, a ta sytuacja byłaby sprzeczna z podstawowym celem polityki regionalnej UE. Kiedy w roku 1992 wprowadzono system płatności bezpośrednich, powiązano go z obowiązkowym odłogowaniem w tzw. dużych gospodarstwach rolnych. Coraz częściej także, w obliczu trudnej sytuacji żywnościowej na świecie, proponuje się zniesienie obowiązkowego odłogowania.

Podsumowanie

Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej proponowane przez Komisję Europejską stały się podstawą publicznej debaty, w jakim kierunku ma pójść Unia Europejska w przyszłości, a tym samym jak mają wyglądać wspólne polityki unijne. Wspólna Polityka Rolna ze względu na charakter a także poziom wydatków jest szczególnie, dlatego też została poddana szczegółowej analizie także w poszczególnych krajach członkowskich. Bardzo ważnym zagadnieniem dyskutowanym w UE jest reforma płatności bezpośrednich, częściowe przesunięcie odpowiedzialności finansowej w tym zakresie na budżety państw członkowskich, a także zwiększenie wielkości modulacji. Beneficjenci zawsze muszą pamiętać o tym, iż wypłacanie płatności bezpośrednich związane jest z przestrzeganiem zasad ochrony środowiska naturalnego i dobrostanu zwierząt.

Literatura

36. sprawozdanie finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące EFOiGR, sekcja Gwarancji-rok budżetowy 2006. [2007]. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 3.10.2007 r.
- Dąbrowska I. [2008]: Heath Check, czyli ocena zreformowanej w 2003 r. Wspólnej Polityki Rolnej. *Świat zbóż, Biuletyn informacyjny Federacji Producentów Zbóż*, nr 8, luty.
- Guba W. [2007]: WPR w latach 2014-2020 – polskie priorytety. *Nowe Życie Gospodarcze*, 11.11.2007 r.
- Kierunki reformy Wspólnej Polityki Rolnej w ramach przeglądu zaplanowanego na lata 2008/2009 – z perspektywy Polski. [2007]. SAEPR/FAPA, Warszawa.
- Komunikat Komisji Dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR. [2007]. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 20.11.2007.

- Oręziak L. [2004]: Perspektywa finansowa 2007-2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej. *Bank i Kredyt*, lipiec
- Reformowanie Budżetu, Zmienianie Europy. Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009. [2007]. Komunikat Komisji, Bruksela dnia 12.09.2007.
- Rozporządzenie Rady ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników. [2008]. Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2008) 306/4.