

Rok 14 Numer 589 (43)
13 listopada 2009 r.

W tym numerze:

⇒ **RENACJONALIZACJA WPR MAŁO PRAWDOPODOBNA BEZ RADYKALNYCH ZMIAN W BUDŻECIE**

RENACJONALIZACJA WPR MAŁO PRAWDOPODOBNA BEZ RADYKALNYCH ZMIAN W BUDŻECIE

W projekcie planu budżetu Komisji Europejskiej na okres po 2013 roku zarysowano wstępnie propozycje, spośród których najbardziej radykalna dotyczy powrotu do finansowania z budżetów krajowych znaczącej części wydatków WPR, pokrywanych obecnie z budżetu UE.

Jeżeli propozycja ta zostanie przyjęta, to niewątpliwie stanie się źródłem nowych ograniczeń w realizacji polityki rolnej w większości państw członkowskich. Jednocześnie można oczekiwać, że spotka się ona z bardzo silnym sprzeciwem większości krajów.

Nie ma w tym nic zaskakującego, że stosunek państw UE do zwiększenia finansowego wsparcia rolnictwa z budżetów krajowych odzwierciedla poziom składek wpłacanych przez te państwa do wspólnego budżetu. Niemcy, Holandia i Wlk. Brytania (stojące w obliczu zmniejszającego się brytyjskiego rabatu budżetowego) są płatnikami netto do budżetu UE i od dłuższego czasu popierają ideę współfinansowania [WPR].

Na drugim krańcu znajduje się Francja, nadal największy beneficjent środków finansowych na WPR, która zawsze była przeciwna temu pomysłowi. Prawdopodobnie zdecydowanymi przeciwnikami współfinansowania będą główni beneficjenci, korzystający z hojności WPR: Irlandia, Grecja, Hiszpania, Polska, Portugalia i Rumunia.

Nie musi to jednak koniecznie oznaczać, iż radykalna zmiana budżetu będzie wiązać się z utrzymaniem tego stanu. Wiele zależy od ostatecznego kształtu reform wprowadzanych po 2013 r. Ale obecne postrzeganie interesu narodowego i korzyści będzie prawdopodobnie stanowić główną przeszkodę dla reformy.

Problem ten został skrótowo przedstawiony przez Valentina Zahra, badacza w Europejskim Ośrodku ds. Międzynarodowej Ekonomii Politycznej (European Centre for International Political Economy, ECIPE).

- Reformę jest trudno zrealizować – powiedział, ponieważ – Te państwa członkowskie, które dostają duży kawałek tortu uważają, że mogą go zatrzymać na zawsze, a te, które dostają mniejszy chcą przede wszystkim, aby udział stał się większy. W rezultacie tego optymistycznego łakomstwa, większość zgadza się, że tort subsydiów powinien być duży.

Polityczny problem pogarsza fakt, że obecne „koperty krajowe” są w dużej mierze określone zgodnie z dawnymi wzorcami płatności, a nie według racjonalnych kryteriów odzwierciedlających cele WPR. „Gdy okresy referencyjne odnoszą się do coraz bardziej odległej przeszłości, to coraz trudniej jest je uzasadnić”.

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

Reformy systemu o dwóch filarach

Obecny system dystrybucji [subsydiów] jest również zniekształcony wskutek rozszerzania się UE. Zahrt twierdzi, że w wyniku reorganizacji po 2013 r. wszystkie te czynniki będzie można wyeliminować. Utrzymuje on jednak, że reforma może w istocie okazać się korzystna dla niektórych spośród państw członkowskich stanowiących obecny sposób dysponowania środkami z budżetu.

W najnowszym opracowaniu naukowym* Zahrt twierdzi przede wszystkim, że jednolite płatności na gospodarstwo powinny być stopniowo wycofywane i że obecną strukturę WPR o dwóch filarach powinien zastąpić „filar dóbr publicznych”, składający się ze wszystkich polityk uważanych za efektywne. Będzie on uzupełniony filarem „dowolnym” zawierającym wszystkie nieefektywne polityki, które będą stopniowo wycofywane zgodnie z planem. – Dzięki temu państwa członkowskie będą miały elastyczność w wycofywaniu nieefektywnych polityk – twierdzi Zahrt – a jednocześnie program reform nie będzie zatkany spornymi szczegółami, co do sposobu pozbywania się tych polityk.

Opracowanie ECIPE zawiera ocenę kryteriów, na podstawie których powinna odbywać się przysła alokacja płatności WPR takich, jak: PKB (Produkt Krajowy Brutto) na osobę, obszary rolne i leśne oraz obszary objęte programem Natura 2000.

Trzy scenariusze reformy

Zahrt dzieli ewentualne możliwości reformy na trzy główne kategorie: konserwatywną, opierającą się na powierzchni [użytków rolnych] oraz wielofunkcyjną. W scenariuszu konserwatywnym, czyli gdy struktura nie zostanie zreformowana a płatności z obydwu filarów będą rozprowadzane w sposób tradycyjny, zakłada się, że dwie trzecie środków WPR pozostanie w pierwszym filarze. Jeżeli reforma okaże się bardziej dynamiczna i dojdzie w jej wyniku do utworzenia nowej struktury z naciskiem na stopniowo wprowadzany drugi „dowolny” filar, to zakłada się że dwie trzecie środków budżetu WPR będzie przeznaczony na filar „dóbr publicznych”.

W przypadku spodziewanego najbardziej konserwatywnego scenariusza po 2013 r. „dwie trzecie podstawy obliczeniowej filaru pierwszego będzie opierać się na obecnej alokacji środków na kraj, a w bardziej postępowych scenariuszach – tylko jedna trzecia. Wprowadzane będą korekty uwzględniające użytki rolne oraz PKB na osobę. W związku z tym po 2013 r. prawa do płatności z filaru pierwszego będą miały ogromne znaczenie w scenariuszu konserwatywnym, a użytki rolne oraz PKB na osobę będą odgrywały większą rolę w scenariuszach postępowych.

Całkowita zmiana polityk i w związku z tym budżetu w kierunku świadczenia dóbr publicznych na podstawie nowego filaru drugiego, może zmienić bilans plusów i minusów wśród państw członkowskich. Można to zaobserwować, porównując trzy główne scenariusze przyszłej alokacji środków z budżetu WPR. W pierwszym przypadku stara struktura jest utrzymana, a środki zarówno z filaru pierwszego, jak i drugiego są dystrybuowane zgodnie z odpowiednimi konserwatywnymi scenariuszami. Dwa pozostałe przypadki przewidują bardziej ambitną reformę. Zakłada się, że struktura jest zreformowana w taki sposób, że drugi filar zostaje zastąpiony przez filar „dóbr publicznych”.

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

Wpływ różnych wariantów reformy na korzyści dla kraju

	2013 Udział WPR	Konserwatywny		Obszarowy		Wielofunkcyjny	
		% udział	% zmiana	% udział	% zmiana	% udział	% zmiana
Austria	2,16	2,31	+ 7	2,14	- 1	2,59	+ 20
Belgia	1,15	0,97	- 15	0,82	- 29	0,74	- 35
Dania	1,90	1,69	- 11	1,56	- 18	1,49	- 22
Finlandia	1,44	2,06	+ 43	2,55	+ 77	3,37	+ 133
Francja	16,16	15,26	- 6	15,09	- 7	13,05	- 19
Niemcy	11,97	11,12	- 7	10,11	- 16	9,99	- 17
Grecja	4,86	4,05	- 17	2,94	- 40	3,32	- 32
Irlandia	2,82	2,59	- 8	2,24	- 21	1,80	- 36
Włochy	9,65	9,12	- 5	8,26	- 14	9,54	- 1
Luksemburg	0,08	0,09	+ 7	0,08	- 2	0,07	- 11
Holandia	1,65	1,39	- 16	1,15	- 30	1,05	- 36
Portugalia	2,01	2,13	+ 6	2,02	+ 1	2,25	+ 12
Hiszpania	10,59	12,40	+ 17	14,76	+ 39	15,57	+ 47
Szwecja	1,73	2,61	+ 51	3,42	+ 98	4,49	+ 159
Zjednoczone Królestwo	7,29	7,66	+ 5	8,61	+ 18	7,77	+ 6
UE-15	75,48	75,46	0	75,75	0	77,10	+ 2
Bułgaria	1,95	1,87	- 4	1,78	- 9	2,06	+ 5
Cypr	0,13	0,12	- 8	0,10	- 24	0,10	- 24
Republika Czeska	2,27	2,24	- 1	2,10	- 8	2,36	+ 4
Estonia	0,37	0,50	+ 37	0,62	+ 69	0,80	+ 119
Węgry	3,25	2,84	- 13	2,28	- 30	2,21	- 32
Łotwa	0,51	0,75	+ 48	1,03	+ 103	1,22	+ 138
Litwa	1,09	1,21	+ 12	1,36	+ 25	1,32	+ 22
Malta	0,03	0,02	- 23	0,01	- 79	0,00	- 82
Polska	8,39	8,06	- 4	7,54	- 10	6,59	- 21
Rumunia	4,89	5,23	+ 7	5,92	+ 21	4,45	- 9
Słowacja	1,21	1,23	+ 2	1,13	- 6	1,29	+ 7
Słowenia	0,44	0,44	+ 1	0,38	- 14	0,50	+ 14
UE-12	24,52	24,54	0	24,25	- 1	22,90	- 7

Te scenariusze WPR zostały nazwane „obszarowym” i „wielofunkcyjnym”, ponieważ środki z filara dóbr publicznych są rozprowadzane w pierwszym przypadku zgodnie z obszarem użytków rolnych, natomiast w drugim – zgodnie z wariantem wielofunkcyjnym. Zakłada się, że środki z filara „dowolnego” będą dystrybuowane w sposób stopniowy, większą wagę przywiązując do obszaru użytków rolnych oraz PKB na osobę, a mniejszą do praw do płatności sprzed 2013 r.

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

„Wyniki pokazują, że niektóre spośród państw broniących status quo, w rzeczywistości zyskają na reformie. Kraje bałtyckie w znacznym stopniu skorzystają z reformy WPR, najbardziej w wyniku ambitnego wielofunkcyjnego scenariusza WPR. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie Europy Wschodniej mogą oczekiwać jedynie umiarkowanych korzyści (z wyjątkiem Rumunii w scenariuszu, który zakłada rekompensaty z tytułu użytków rolnych), a nawet mogą ponieść straty. Dlatego też nowym państwom członkowskim najbardziej przysłuży się zmniejszenie wydatków WPR w celu uwolnienia środków finansowych na fundusze strukturalne. Te europejskie transfery o charakterze solidarnościowym z państw bogatych do biednych będą głównie skierowane do krajów Europy Wschodniej.”

Stanowiska negocjacyjne

Niniejsza analiza podkreśla różnice pomiędzy tradycyjnymi stanowiskami negocjacyjnymi a poziomami subsydiów, których mogą się spodziewać kraje w wyniku reformy. Jest jasne, że niektórzy przeciwnicy reformy mogliby zyskać, porzucając swą defensywną postawę, a inni, którzy się za nią opowiadają – musieliby zaakceptować prawdopodobne straty.

Z pewnością wszystkie strony będą musiały zaakceptować to, że po 2013 r. jednolite płatności na gospodarstwo nie będą już przydatne jako tymczasowy instrument polityki i będą musiały zostać wycofane. Zostały wprowadzone w 2003 r. jedynie po to, by ułatwić reformę WPR. Ta polityczna potrzeba już nie istnieje. Naciski spoza zamkniętego świata obejmującego konstruowanie polityki rolnej, zmuszą do zmian w kierunku wspierania globalnego zarządzania krajobrazem.

* Valentin Zahrt: *"Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform"*. [Pieniądze publiczne na dobra publiczne: zwycięzcy i przegrani reformy WPR] European Centre for International Political Economy (ECIPE) Working Paper No. 08/2009. www.ecipe.org

Źródło: *Agra Europe Weekly z 6 listopada 2009 r. "CAP renationalization unlikely without radical budget change"*

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione