

W tym numerze:

⇒ **JAK MOŻNA UZASADNIĆ STOSOWANIE PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH PO 2013 ROKU?**

⇒ **UNIJNE SUBSYDIA MUSZĄ SPEŁNIAĆ "CELE HORYZONTALNE"**

JAK MOŻNA UZASADNIĆ STOSOWANIE PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH PO 2013 ROKU?

Widziane z osobistej perspektywy Stefana Tangermanna*

Wraz z objęciem urzędu przez nowego unijnego komisarza ds. rolnictwa prace nad postępowaniem w przeobrażaniu WPR w okresie po 2013 roku wkraczają w kluczową fazę. Podjęte zostaną decyzje dotyczące w zasadzie wszystkich kwestii, począwszy od ustalenia całkowitego dostępnego budżetu na WPR, a skończywszy na informacjach na temat poszczególnych działań z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Najważniejszą jak dotąd sprawą jest jednak przyszłość płatności bezpośrednich. W chwili obecnej stanowią one blisko trzy czwarte unijnych wydatków na WPR lub też jedną trzecią całego budżetu Unii. Dla wielu rolników dopłaty bezpośrednie stanowią dużą część przychodów (nie należy jednak mylić tego pojęcia z dochodami – wyjaśnienie znajduje się poniżej). Czy nam się to podoba, czy nie, płatności bezpośrednie stały się podstawą WPR.

Płatności bezpośrednie zostały wprowadzone do WPR w 1992 r., wraz z początkiem fundamentalnej reformy związanej z nazwiskiem komisarza MacSharry'ego. Obniżono wówczas ceny wsparcia głównych produktów, a w ramach rekompensaty przyznano płatności bezpośrednie.

W czasie urzędowania komisarza Fischlera w 2003 r. zainicjowano proces oddzielania płatności od decyzji produkcyjnych, a pani komisarz Fischer Boel kontynuowała te reformy. W wyniku tego płatności bezpośrednie zaczęły odgrywać absolutnie centralną rolę w systemie polityki rolnej Unii Europejskiej.

Ogólnie mówiąc, reformy te były znaczącym osiągnięciem. Po redukcji wsparcia cenowego zmniejszono autorytarne sterowanie rynkami rolnymi przez władze centralne, co zakłócało funkcjonowanie tych pierwszych. Rolnicy nie zostali zaś na lodzie, ponieważ przyznano im pewne rekompensaty.

Podejście to było nie tylko konieczne ze względów politycznych po to, by pozwolić na dalsze reformy w zakresie cen w rolnictwie; było również mądre pod względem społecznym i gospodarczym: przez długi okres rolników zdołano utrzymać w przeświadczeniu, że dawna polityka wsparcia będzie kontynuowana. W oparciu o to dokonywali oni inwestycji, a być może nawet w ogóle decydowali się na to, by zostać farmerami. WPR nie mogła z dnia na dzień odwrócić się od tego, co było wcześniej, musiała zagwarantować warunki gospodarcze, w których producenci mogli się dostosować do nowej sytuacji. Kolejnym dużym krokiem naprzód było oddzielenie płatności od produkcji, gdyż pomogło dodatkowo ograniczyć zakłócenia na rynkach rolnych i w handlu.

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

Nie wyznacza się końcowego punktu płatności bezpośrednich

Od samego początku jednak jedno istotne pytanie pozostaje bez odpowiedzi. Jaka przyszłość miałyby czekać te płatności? Czy będą przyznawane zawsze? Mimo wszystko w pewnym momencie należałoby oczekiwać, że rolnicy dostosują się do reformy polityki w sektorze. Polityczne, społeczne i ekonomiczne usprawiedliwienie rekompensat z tytułu obniżek cen w przeszłości z biegiem czasu stopniowo się zaciera.

Rolnicy to ludzie sprytni. Są oni świadomi faktu, że historia decyzji politycznych jest pełna przykładów, gdy w zamian za reformy przyznawano pewną rekompensatę, ale tylko na dany okres czasu. Wynikiem tego jest gwałtownie rosnąca obecnie niepewność co do przyszłości mechanizmu, który stanowi największą część WPR.

Nowy komisarz ds. rolnictwa Dacian Ciolos publicznie potwierdza swe przekonanie o potrzebie zachowania płatności bezpośrednich. Wraz z całym establishmentem odpowiadającym za politykę rolną w Europie będzie on zatem musiał zadbać o wiarygodne uzasadnienie dla tej części płatności, która ma zostać utrzymana w przeszłości.

Jeśli uzasadnienie to nie będzie w pełni wiarygodne, kwestia płatności stanie się politycznie nie do utrzymania. A jeśli będzie ona politycznie nie do utrzymania, nie stanie się elementem trwałym, a wtedy wśród rolników utrzymywać się będzie niepewność. A niepewność co do kierunku polityki działania to najgorsza rzecz, jaka może zdarzyć się w branży, której pomyślność tak bardzo zależy od długoterminowego planowania.

Co może być uzasadnieniem dla pozostawienia na przyszłość płatności bezpośrednich? Płatności bezpośrednie są w tym ujęciu dopłatami ogólnymi, realizowanymi w oparciu o hektar powierzchni dla (zasadniczo) wszystkich rolników – innymi niż płatności ukierunkowane, które są w sposób bezpośredni uwarunkowane dostarczaniem określonych dóbr publicznych i oparte o wartość i koszty zapewniania tych dóbr.

Jakie dochody wymagają wsparcia?

Jak wskazuje powyższa argumentacja, rekompensata z tytułu reform przeprowadzonych w przeszłości nie może zapewnić takiego uzasadnienia. Ponieważ można oczekiwać, że dokonywane będą pewne dostosowania, taka rekompensata może być stopniowo zmniejszana do zera.

Ale co ze wsparciem dochodów rolników? Mimo wszystko utrzymuje się powszechnie przekonanie - niekoniecznie mająca rzeczywiste podstawy – że dochody rolników są mniejsze niż dochody w innych sektorach gospodarki. Aby takie uzasadnienie było wiarygodne, płatności musiałyby odpowiadać kryteriom stosowanym w polityce wspierania dochodów w pozostałych branżach.

Jedno z centralnych kryteriów zakłada, że wsparcie musi być weryfikowane w oparciu o środki (utrzymania). Farmerzy, których rodziny mają wysokie dochody, otrzymywaliby w takim razie mniej niż ubogie rodziny rolnicze. Trudno w oparciu o to kryterium uzasadniać płatności hektarowe.

Ponadto, płatności musiałyby być wyższe tam, gdzie w danym kraju istnieją większe różnice między dochodami rodzin rolników a pozostałymi dochodami – co w Unii Europejskiej, w której oczekuje się, że wszyscy rolnicy będą konkurować na równych warunkach, jest raczej nie do przyjęcia ze względów politycznych.

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

A co z chęcią zagwarantowania istnienia w Europie rolnictwa, które jest żywotne ekonomicznie? Czy po zniesieniu płatności rolnictwo nie znikłoby z wielkich połaci UE?

Aby podkreślić znaczenie tego argumentu, czyni się często uwagę, że płatności bezpośrednie stanowią obecnie znaczną część dochodów rolniczych w Europie. Jednak przy tego typu stwierdzeniach należy zachować dużą ostrożność.

Dochód rolniczy oblicza się, odejmując koszty od przychodów, gdzie do kosztów zalicza się między innymi płatności z tytułu dzierżawy i odsetki. Jest rzeczą stwierdzoną i potwierdzoną wieloma empirycznymi analizami, że wsparcie w rolnictwie podlega w dużej mierze kapitalizacji w postaci wartości ziemi. Jeżeli ziemię się dzierżawi, jak to jest w przypadku wielkich obszarów rolnictwa w Europie, większość, o ile nie wszystkie płatności bezpośrednie z tego tytułu płyną do właścicieli gruntów. Jeśli producenci dokonują zakupu ziemi, na której gospodarują, w zasadzie przekierowują spodziewany w przyszłości strumień płatności na poprzedniego właściciela gruntów i mogą obecnie płacić równoważne [wobec wysokości płatności] odsetki z tytułu kredytu, który wzięli na sfinansowanie zakupu swej ziemi.

W obydwu przypadkach nie możemy oczekiwać, że płatności bezpośrednie przyczynią się do powiększenia dochodu użytkownika gospodarstwa, a tym samym spoglądanie na statystyki udziału płatności bezpośrednich w dochodach rolniczych nic nam nie pomoże.

Jednocześnie, jeżeli płatności bezpośrednie są kapitalizowane w wartości dzierżawionej ziemi, zniesienie tych dopłat nie podkopie długoterminowej żywotności ekonomicznej gospodarstwa, ponieważ dany podmiot i tak już gospodaruje na tym terenie, w zasadzie bez korzyści ekonomicznych wynikających z płatności. Stawki dzierżawy ziemi zostaną dostosowane, a praca na roli będzie kontynuowana.

Tam, gdzie praca w rolnictwie jest naprawdę zagrożona bez płatności, dopłaty mogą okazać się niezbędne, jeżeli społeczeństwo pragnie, by dane grunty nadal znajdowały się pod uprawą – ale nie może to uzasadniać płatności dla ogółu rolników we wszystkich częściach Europy. Odpowiedzią jest coś na wzór środków działania dla obszarów o niekorzystnych warunkach – a nie ogólna płatność dla całego europejskiego rolnictwa.

Wzrost konkurencyjności

Czy płatności bezpośrednie są uzasadnione chęcią zwiększenia konkurencyjności rolnictwa w UE? To zależy od znaczenia słowa "konkurencyjność".

Oczywiście poprzez wsparcie rządowe można pomagać każdemu rolnikowi, by starał się być konkurencyjny wobec innych farmerów na świecie. Ale czy naprawdę nazwalibyśmy takiego wspieranego przez władze rolnika konkurencyjnym? Konkurencyjność na rynku zależy od produktywności, know-how, jakości produktów i innych podobnych czynników. Polityka działania może w znacznym stopniu przyczynić się do podnoszenia takiej "faktycznej" konkurencyjności, a w tym kontekście istotny jest cały szereg instrumentów, które UE podciągnęła pod strategię lizbońską. Edukacja, szkolenia, usługi doradcze, badania i rozwój: wszystko należy do tego arsenału działań polityki – ale nie płatności obszarowe (na hektar).

Ale co zrobić z odmiennym argumentem dotyczącym konkurencyjności, który koncentruje się na poglądzie, że normy środowiskowe i inne standardy są w Europie bardziej wymagające niż w pozostałych częściach globu? Czy płatności bezpośrednie nie są w tym przypadku uzasadnione, rekompensując unijnym rolnikom dodatkowe koszty wynikające z takich podwyższonych standardów?

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

W pewnej części zależy to od kwestii empirycznej – wielkości wszelkich takich dodatkowych kosztów. Badania pokazują, że są one silnie zróżnicowane w zależności od branży w obrębie sektora rolnego, ale różnią się też między gospodarstwami. Ogólnie jednak wszelkie takie dodatkowe koszty są stosunkowo niewielkie, a z pewnością znacznie niższe niż poziom płatności przyznanych aktualnie unijnym rolnikom.

Prowadzi nas to bezpośrednio do zasady wzajemnej zgodności, czyli kwestii najczęściej podnoszonej w debatach politycznych na temat uzasadnienia obecnych płatności bezpośrednich w UE. Płatności wprowadzono z zupełnie innego powodu, tzn. chodziło o rekompensatę z tytułu reformy polityki, zaś zasadę wzajemnej zgodności wynaleziono później, aby zapewnić polityczne podstawy dla nowych dopłat. Większość wymogów z zakresu wzajemnej zgodności i tak musiałoby być przestrzeganych. Uzasadnianie płatności w oparciu o te powody przypomina przyznawanie dopłat dla wszystkich kierowców samochodów, a następnie odzyskiwanie ich z powrotem od kierowców przekraczających dozwoloną prędkość. Zasada wzajemnej zgodności jest na dłuższą metę niezbyt wiarygodna pod względem politycznym.

Działaniem znacznie bardziej przekonującym niż ogólne płatności, uzasadniane bezspornie zasadą wzajemnej zgodności, są natomiast płatności ukierunkowane dla rolników, dostarczających określonych dóbr publicznych tam, gdzie są one potrzebne.

A powiedziawszy to wszystko, z zainteresowaniem przyjrzymy się, czy dla tej części płatności bezpośrednich, które, jak uważają politycy, powinny zostać utrzymane w ramach WPR po roku 2013, można stworzyć jakiegokolwiek wiarygodne uzasadnienie. Europejscy podatnicy bardzo chcieliby wiedzieć, czy mają się spodziewać dalszego finansowania takich płatności – a rolnicy z drugiej strony chcieliby uzyskać zapewnienie, że uda się ponad wszelką wątpliwość zachować polityczne uzasadnienie dla otrzymywanych przez nich płatności.

* *Stefan Tangermann jest emerytowanym dyrektorem OECD ds. handlu i rolnictwa oraz profesorem emerytowanym na Uniwersytecie w Getyndze.*

Źródło: *Agra Europe Weekly z 19 lutego 2010 r. "How can direct payments be justified after 2013"*

UNIJNE SUBSYDIA MUSZĄ SPEŁNIAĆ "CELE HORYZONTALNE"

Według nowego unijnego komisarza ds. konkurencji, wszystkie subsydia publiczne należy skrupulatnie przeanalizować i przyznawać je w celu osiągnięcia "celów horyzontalnych".

Nowy unijny komisarz ds. konkurencji Joaquin Almunia, przemawiając w czwartek [18 lutego] na IX Światowym Forum ds. Konkurencji w Paryżu, jasno przedstawił rygorystyczne warunki, które powinny obowiązywać przy przyznawaniu pomocy publicznej, zarówno w ujęciu strukturalnym, jak i w scenariuszach tymczasowego kryzysu.

Jego uwagi pojawiają się w chwili, gdy Komisja rozpoczyna intensywne negocjacje nad kształtem swych propozycji dotyczących "strategii UE2020", nowego zestawu politycznych wskazówek, które tworzy się w celu zastąpienia martwej Strategii Lizbońskiej.

Dokument Komisji ma dążyć do zdefiniowania priorytetowych obszarów unijnej gospodarki, gdzie skierowanie pomocy państwa może przynieść najlepsze efekty, by pobudzić wzrost i konkurencyjność całego ugrupowania w ciągu nadchodzącej dekady.

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

Pierwsze informacje z prac nad dokumentem nie zawierały zbyt wielu odniesień do rolnictwa, co sugerowało groźbę dla budżetu WPR – zarówno jeśli chodzi o kierunki działania EU2020, jak i mający potem nastąpić proces reformowania budżetu w okresie po 2013 r.

Przewodniczący Komisji Jose Manuel Barroso nalegał, żeby unijny budżet "w pełni odzwierciedlał uzgodnione priorytety polityczne" nowej strategii i przedstawił w skrócie potrzebę nadania pierwszeństwa sektorom wysokich technologii oraz wydatkom na badania i rozwój "z wyższej półki".

Konsekwencje dla WPR?

Podejście "celów horyzontalnych", przedstawione w skrócie przez Almunię, mogłoby wskazywać na warunki debaty nad WPR.

Barroso podkreślał już, że zagadnienie "zielonego wzrostu" to żywotny obszar unijnego wsparcia, a płatności rolne trzeba będzie być może silniej związać z zasadą współzależności w zakresie ochrony środowiska, aby uniknąć porzucenia tej tematyki w debacie nad EU2020.

Almunia wyjaśnił, że w porównaniu z okresem o 10 lat wcześniejszym, subsydia rządowe w UE już zostały zmniejszone o połowę (w stosunku do PKB); podkreślił także, że w ramach polityki konkurencji należy dokonywać stałej kontroli unijnych subsydiów i ich skutków, które mogą wpłynąć na wystąpienie zakłóceń rynkowych.

Niemniej jednak bronił subsydiów publicznych, które zajmują się pewnymi kwestiami dotyczącymi też innych branż i zapewniają długoterminowe korzyści, a nie prowokują powstania zależności od państwa.

"Oprócz tego, że subsydia są elementem bezpośrednich działań potrzebnych do uniknięcia krachu gospodarczego, w normalnych czasach mogą one pomagać radzić sobie z niewydolnością rynku, promować inwestycje w technologie przyjazne dla środowiska lub też sprzyjać rozwojowi społeczno-gospodarczemu w regionie szczególnie dotkniętym kryzysem", mówił Almunia na paryskim forum, wyjaśniając, że celem UE jest przesunięcie większej liczby subsydiów "w stronę celów horyzontalnych, takich jak tu wymienione".

Kilkakrotnie powtórzył tezę o konieczności szczegółowego zbadania wszystkich subsydiów przyznanych w ramach pomocy antykryzysowej, zarówno w UE, jak i gdzie indziej.

Rolnicy w kilku państwach UE korzystają obecnie z dotacji państwa, które dopuszczono w ramach tymczasowych działań antykryzysowych; programy krajowe jako pierwsze skontrolowano pod kątem zgodności z nowymi przepisami.

Źródło: *Agra Europe Weekly z 19 lutego 2010 r. "EU subsidies must meet 'horizontal objectives'"*

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