

## **Kierunki Reformy Wspólnej Polityki Rolnej**

### **w ramach przeglądu zaplanowanego na lata 2008/09 r. - z perspektywy Polski**

Dokument konsultacyjny

#### **1. KONTEKST**

Temat Wspólnej Polityki Rolnej nie był poruszany w trakcie negocjacji, dotyczących kształtu perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Poziom wydatków na płatności bezpośrednie i interwencję na rynkach rolnych do 2013 r. został ustalony już w październiku 2002 r., jako jeden z elementów, umożliwiających zakończenie negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi z Europy Środkowej. Nie ulega jednak wątpliwości, że polityka ta stanie się centralnym punktem debaty wewnątrz UE już w najbliższej przyszłości.

Na lata 2008-2009 r. zaplanowano, w ramach ustaleń reformy z 2003 r. i w wyniku rozstrzygnięć odnośnie perspektywy 2007-13, przegląd unijnego budżetu oraz ocenę obecnego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej, tzw. *health check*. Dyskusji zostaną poddane nie tylko programy konstytuujące I filar WPR (tj. płatności bezpośrednie i interwencja rynkowa), ale także stanowiąca jej II filar Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Planowane rozmowy będą dotyczyć kształtu i wielkości budżetu WPR w latach 2014-2020. Nie można jednak wykluczyć, iż wprowadzą one również pewne korekty w tym zakresie jeszcze podczas perspektywy finansowej 2007-2013. Biorąc pod uwagę argumenty krytyczne wobec obecnej WPR, należy przypuszczać, iż nadchodząca dyskusja będzie koncentrować się na próbie lepszego dostosowania unijnej polityki rolnej zarówno do oczekiwań społecznych w samej UE, jak i do uwarunkowań międzynarodowych kształtowanych m.in. na forum WTO. Można spodziewać się, iż nadchodzące rozmowy będą również sprzyjać uproszczeniu oraz uporządkowaniu mechanizmów, stanowiących obecnie o obliczu wspólnotowej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Zaplanowana na lata 2008-2009 dyskusja jest dla Polski szczególnym wyzwaniem z kilku względów. Zacząć należy od tego, że Polska po raz pierwszy będzie brała udział w tego typu rozmowach na równorzędnych zasadach z innymi państwami członkowskimi<sup>1</sup>. Po drugie, uczestnictwo w dyskusji stworzy szanse do wprowadzenia takich zmian w WPR, które będą lepiej odpowiadały specyficznym potrzebom polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Po trzecie, w przypadku Polski, która jest jednym z większych beneficjentów netto przepływów finansowych, generowanych przez WPR, rozstrzygnięcia odnośnie budżetu i kształtu tej polityki mogą nieść za sobą istotne konsekwencje natury ekonomicznej i społecznej.

W związku z powyższym istnieje konieczność odpowiedniego przygotowania się do zaplanowanych na lata 2008-2009 rozmów i ewentualnych rozstrzygnięć na poziomie politycznym, które mogą być ich efektem. Przede wszystkim jednak, istnieje potrzeba szerokiej, merytorycznej dyskusji, obejmującej wszystkie najważniejsze zagadnienia, mogące mieć wpływ na przyszły kształt europejskiej polityki rolnej. Dyskusja ta powinna koncentrować się na polskich oczekiwaniach i postulatach odnośnie przyszłego kształtu WPR, mając jednak na względzie wspólnotowy wymiar tej polityki. Dyskusja taka wydaje się być potrzebna nie tylko z racji na konieczność zebrania analiz i argumentów, jakie mogłyby być wykorzystane przy formułowaniu polskiego stanowiska w toku (późniejszej) debaty

---

<sup>1</sup> Przy negocjacjach, zakończonych reformą WPR w 2003 r., Polska miała jedynie status obserwatora.

politycznej, ale także, a może przede wszystkim, ze względu na umożliwienie aktywnego udziału Polski w debacie publicznej, jaka się już rozpoczęła na różnych forach UE<sup>2</sup>.

Dyskusja, mająca na celu zdefiniowanie polskiej perspektywy w tym zakresie, została zainicjowana przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w lecie 2006 r. Koordynowanie pierwszego etapu prac w tym zakresie powierzono Sekcji Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej w Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (SAEPR/FAPA).

Niniejszy dokument ma na celu zapoznanie zainteresowanych stron z tematami, które mogą stanowić podstawy do dyskusji podczas rozmów, dotyczących przyszłości WPR oraz poddanie tych tematów publicznej debacie.

W niniejszym dokumencie starano się poruszyć wszystkie kwestie, pojawiające się w dyskursie na temat celów, zakresu i działań WPR, który toczy się na forum unijnym. Stąd też przedstawione zagadnienia, pomimo iż niektóre z nich mogą wydawać się zupełnie nowe czy też nawet kontrowersyjne, należy widzieć jako zagadnienia, które stały się już częścią dyskusji zarówno w krajach UE, jak i w Komisji Europejskiej i jako takie wymagają zajęcia stanowiska.

W związku z powyższym zwracamy się do Państwa z prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych zagadnień. Z uwagi na szereg czynników, mających wpływ na udzielane odpowiedzi, prosimy o sformułowanie założeń, jakie przyjmują Państwo, prezentując dane stanowisko. Prosimy o określenie, tam gdzie to będzie istotne, jaki został przyjęty wariant odnośnie: stanu negocjacji rolnych WTO, dalszego rozszerzenia UE, a w każdym przypadku prosimy, przynajmniej krótko, odnieść się do kwestii wysokości budżetu rolnego po 2013 r. Prosimy także o dopisanie innych istotnych założeń, przez pryzmat których powinny być postrzegane Państwa opinie.

## **2. PRZYSZŁOŚĆ WPR**

### **CELE WPR**

Wydaje się, że podstawowym problemem, przed którym UE wkrótce stanie, będzie konieczność odpowiedzi sobie na pytanie czemu ma służyć WPR w przyszłości. Choć nie można powiedzieć, że cele postawione WPR w Traktacie Rzymskim zdezaktualizowały się, można oczekiwać, że w nadchodzącej dyskusji znajdzie potrzeba przynajmniej częściowego ich przededefiniowania<sup>3</sup>. Ku takiej opinii skłania często podnoszony argument, że WPR nie przystaje do obecnych oczekiwań społecznych, przejawiających się w żądaniach polityki rolnej, harmonijnie połączonej z polityką rozwoju obszarów wiejskich, która by stymulowała rozwój rolnictwa przyjaznego środowisku przy odpowiednim uwzględnieniu kwestii, związanych z jakością i zdrowotnością żywności. Coraz istotniejszego znaczenia nabiera w tej dyskusji również argument, iż WPR pochłania zbyt wiele zasobów, powodując tym samym zbyt duże obciążenia dla podatników. Co więcej, w wyniku działania mechanizmów

---

<sup>2</sup> Dyskusja ta mogłaby zaowocować powstaniem dokumentu podobnego do raportu przygotowanego przez Ministerstwo Rolnictwa w Wielkiej Brytanii (DEFRA), który prezentując brytyjską wizję przeszłej WPR stał się punktem odniesienia w publicznej debacie na temat przyszłości tej polityki. (<http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/pdf/vision-for-cap.pdf>).

<sup>3</sup> Cele Wspólnej Polityki Rolnej, zapisane w Traktacie Rzymskim z 1957r. i powtórzone ponownie w Traktacie Konstytucyjnym z 2004 r., obejmują:

- Podnoszenie produktywności rolnictwa poprzez wprowadzenie postępu technicznego, racjonalizację produkcji i optymalne zastosowanie czynników produkcji, a zwłaszcza siły roboczej;
- Zapewnienie ludności rolniczej godziwych warunków życia, jak i zwiększenie dochodów rolników;
- Stabilizację rynku artykułów rolnych oraz zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia w produkty rolne, a także umożliwienie konsumentom kupna produktów rolnych po rozsądnych cenach.

WPR ceny produktów rolnych w UE utrzymują się powyżej poziomu cen światowych, co niekorzystnie odbija się na unijnych konsumentach.

Dotychczasowa krytyka WPR i postulaty społeczne, dotyczące nowych celów rozwoju rolnictwa i terenów wiejskich, znalazły swoje odzwierciedlenie w reformach WPR z 1999 r. oraz 2003 r. Na podstawie obecnie toczonych debaty można przypuszczać, iż nadchodzące rozstrzygnięcia będą kontynuacją zmian, zapoczątkowanych we wcześniejszych reformach. Stosunkowo trudno jednak określić ich zakres<sup>4</sup>. W tym kontekście należy pamiętać, że każda zmiana funkcji (celów) WPR może powodować nieodwracalne skutki, nie tylko w sferze produkcji rolniczej, ale także w wymiarze społecznym i kulturowym. To zaś dlatego, że mówiąc o WPR i jej bezpośrednim oddziaływaniu na rolnictwo i rynek, nie można zapominać o roli, jaką WPR pełni w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego (i w coraz większym stopniu energetycznego), a także w kwestii zachowania różnorodności biologicznej, ekologicznej i kulturowej obszarów wiejskich. Poza tym, należy mieć na uwadze, że w przypadku Polski WPR ze swoimi obecnymi instrumentami bezsprzecznie przyczyniła się do poprawy pozycji konkurencyjnej polskiego sektora rolnego i przyspieszenia rozwoju obszarów wiejskich.

W związku z powyższą dyskusją pojawiają się następujące pytania:

- *Czy wraz z upływem blisko 50 lat można uznać, że cele zapisane w Traktacie Rzymskim zostały już w pełni zrealizowane? Czy zachodzi potrzeba ich zmiany? W jakim stopniu nowe cele WPR powinny odnosić się do pozarolniczych funkcji rolnictwa, związanych przede wszystkim z rozwojem obszarów wiejskich, ochroną i zachowaniem zasobów naturalnych i krajobrazów w UE czy też do zapewnienia odpowiednich standardów życia rolnikom i mieszkańcom obszarów wiejskich?*

#### **BUDŻET WPR: KONCEPCJA RENACJONALIZACJI PŁATNOŚCI I OGRANICZENIA WYDATKÓW NA I FILAR**

Nie ulega wątpliwości, że dyskusja odnośnie celów, które miałyby być realizowane przez WPR będzie nierozdzielnie złączona z dyskusją na temat wielkości budżetu przeznaczonego na jej realizację. Biorąc pod uwagę determinację niektórych państw członkowskich, gdy chodzi o zmniejszenie ogólnego budżetu UE i/lub redukcję wydatków na WPR, istnieje niebezpieczeństwo, że cele tej polityki zostaną całkowicie podporządkowane ostatecznym ustaleniom, co do poziomu unijnego budżetu. Takie rozwiązanie prowadziłoby do pozbawienia WPR dłuższej perspektywy, ograniczając ją jedynie do siedmioletnich okresów programowania. Co więcej, skutkowałoby ono pogłębieniem problemu instrumentalnego traktowania tej polityki. W efekcie, należałoby je postrzegać jako niekorzystne nie tylko z punktu widzenia Polski, ale i całej UE.

Z dotychczasowej debaty na temat przyszłości finansowania WPR wyłaniają się dwa bardzo ważne aspekty. Pierwszy z nich odnosi się do tzw. kwestii renacjonalizacji finansowania WPR<sup>5</sup>, drugi natomiast dotyczy ograniczenia środków, przeznaczonych na interwencję państwową i ewentualnych transferów pieniężnych pomiędzy dwoma filarami WPR.

<sup>4</sup> Skrajna propozycja Brytyjczyków dopuszczała nawet możliwość całkowitej likwidacji I filaru WPR i pozostawienia jedynie jej II filaru, tj. Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich.

<sup>5</sup> Pełny obraz wpływu współfinansowania płatności bezpośrednich z budżetów krajowych na transfery w ramach WPR będzie widoczny od 2013 r. Będą nim objęte wszystkie państwa UE-25 (Bułgaria i Rumunia zostaną objęte współfinansowaniem w 2016 r.). Okazuje się, że na współfinansowaniu stracą wszystkie nowe kraje członkowskie, z wyjątkiem Cypru i Malty oraz Dania, Grecja, Hiszpania, Francja i Irlandia, czyli kraje będące obrońcami WPR i jej największymi beneficjentami w ujęciu *per capita*.

Co się tyczy pierwszej z poruszonych kwestii to wydaje się, że Polska musi liczyć się z coraz bardziej prawdopodobną ewentualnością stawienia czoła powiększającemu się gronu państw, dopuszczających możliwość (częściowego) przeniesienia ciężaru finansowania płatności bezpośrednich na budżety krajowe. Jako szczególnie symptomatyczne można tu widzieć zachowanie Francji, która do tej pory nie akceptowała ww. rozwiązania. Zbliżająca się wymiana elit władzy oraz fakt, iż u progu nowej perspektywy finansowej (w 2014 r.) Francja może stać się *de facto* płatnikiem do I filaru WPR mogą spowodować, iż kraj ten przystanie na postulaty wprowadzające renacjonalizację (choćby częściową). Co istotne, w kontekście dyskusji nad zmniejszeniem budżetu WPR, renacjonalizacja może być przedstawiana jako jedyne rozwiązanie, utrzymujące wsparcie europejskiego rolnictwa na obecnym poziomie, co m.in. umożliwi Europie zapewnienie samowystarczalności żywnościowej.

Co się tyczy kwestii poziomu wydatków, związanych z ingerowaniem w działanie wolnego rynku oraz rozdysponowaniem funduszy WPR pomiędzy jej dwa filary, można spodziewać się, że w zaplanowanej na lata 2008-2009 debacie będzie dominować chęć ograniczenia znaczenia I filaru WPR na rzecz filaru II. Zagadnieniu temu poświęcono więcej uwagi przy okazji omawiania przyszłości płatności bezpośrednich, poszczególnych form interwencji oraz Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Podczas debaty nad wielkością budżetu WPR następujące kwestie wymagają rozstrzygnięcia:

- *Czy powinno dążyć się do zachowania równych warunków konkurencji w ramach zasady solidarności finansowej czy też do utrzymania poziomu wsparcia na zbliżonym poziomie do obecnego, finansowanego w istotnym stopniu z budżetów narodowych?*
- *Czy powinno się z równą determinacją wspierać utrzymanie obu filarów WPR?*
- *Czy wskazaną byłaby kontynuacja reform liberalizujących działanie poszczególnych rynków rolnych? Jakie elementy powinny być wzięte pod uwagę przy konstruowaniu bilansu kosztów i korzyści realizacji takiego scenariusza?*
- *Czy ograniczenie skali i form interwencji na unijnych rynkach rolnych prowadziłyby do ujawnienia się przewag komparatywnych Polski?*

#### **WPLYW ZMIAN W WPR NA POZYCJE NETTO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH**

WPR jest postrzegana jako główny instrument finansowy budżetu UE, który zakłóca równowagę pomiędzy państwami członkowskimi w pozycjach netto (równowagę rozumianą w następujący sposób: państwa o podobnym stopniu rozwoju gospodarczego winny osiągać podobne pozycje netto). Na tej podstawie można wnioskować, iż zaplanowana na lata 2008-2009 debata obejmie także kwestie ograniczenia środków finansujących instrumenty WPR lub/i zmiany odbiorców pomocy finansowej. W pierwszym przypadku oznacza to ograniczenie budżetu WPR lub wprowadzenie współfinansowania, a w drugim zmianę zasad przydzielania wsparcia.

W związku z tym następujące pytania wymagają odpowiedzi:

- *Jakie powinny obowiązywać kryteria podziału środków z WPR pomiędzy poszczególne państwa członkowskie? W jaki sposób powinny być one powiązane z wysokością składek do budżetu/ z korzystaniem z rabatów?*
- *Jakie polityki powinny zastać zasilone pieniędzmi uzyskanymi w wyniku ewentualnych cięć budżetu WPR?*

### **PRZYSZŁOŚĆ SYSTEMU PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH**

W wyniku dotychczasowych reform WPR płatności bezpośrednie stały się głównym instrumentem wsparcia rolnictwa<sup>6</sup>. W dyskusji na temat przyszłości systemu płatności bezpośrednich bez wątpienia jednym z głównych elementów (poza oczywiście kwestią ich społecznej i ekonomicznej legitymizacji – o czym później) będzie wpływ, jaki wywierają one na efektywność produkcji oraz tempo i zakres przemian strukturalnych, zarówno w samym rolnictwie, jak i na obszarach wiejskich. W związku z tym odpowiedzi wymaga następujące pytanie:

- *Jaki wpływ wywierają płatności bezpośrednie na dochody rolnicze, funkcjonowanie rynku ziemi, przemiany strukturalne na wsi oraz konkurencyjność rolnictwa?*

### **POZIOM PŁATNOŚCI**

W UE-25 występuje znaczne zróżnicowanie stawek płatności<sup>7</sup> i dlatego kwestia ich poziomu budzi duże kontrowersje. W dotychczasowej debacie zostały nakreślone dwa zasadnicze sposoby rozwiązania, czy też złagodzenia, sporu powstałego wokół tej sprawy. Jednym z nich jest modyfikacja obecnie istniejącego systemu (np. poprzez modulację lub zastosowanie limitów płatności na gospodarstwo). Drugi sposób sprowadza się do zaproponowania nowego systemu, który nie będzie bazował na historycznym poziomie płatności. Potencjalne rozwiązania obejmują wprowadzenie jednolitej stałej stawki we wszystkich krajach.

#### Zwiększenie poziomu modulacji<sup>8</sup>

W latach 2007-13 wysokość obowiązkowej modulacji ma wynosić 5%, przy czym państwa członkowskie mają prawo do dobrowolnego zwiększenia skali redukcji do 20%. Obecnie Komisja zastanawia się nad podniesieniem od 2013 r. poziomu obowiązkowej modulacji do 10%. W tym kontekście następujące pytania wymagają odpowiedzi<sup>9</sup>:

- *Jaka skala redukcji płatności byłaby optymalna dla UE w poszczególnych latach?*
- *Czy nowe kraje członkowskie powinny stosować mechanizm modulacji przed uzyskaniem pełnej stawki płatności?*

#### Wprowadzenie górnego limitu płatności bezpośrednich na gospodarstwo (*capping*)

Rośnie także krytyka sposobu dystrybucji płatności bezpośrednich, ponieważ *gros* pomocy trafia do największych i zwykle najbardziej zamożnych podmiotów.

Koncepcja ograniczenia wysokości dopłat dla największych beneficjentów po raz pierwszy pojawiła się w 2002 r. podczas dyskusji nad „Przełazem Średniookresowym”, kiedy to zaproponowano wprowadzenie limitu płatności na gospodarstwo w wysokości 300 000 euro. Wprowadzenie tego limitu oznaczałoby roczne oszczędności rzędu 1 mld euro (w UE).

<sup>6</sup> W 2005 r. środki przeznaczone na sfinansowanie dopłat bezpośrednich stanowiły 70% budżetu rolnego UE (obliczenia własne na podstawie danych Agra-Europe).

<sup>7</sup> W roku 2005 najwyższe płatności z budżetu unijnego otrzymała Dania -313 eur/ha, najniższe - Łotwa 23 eur/ha (bez dofinansowania krajowego i na poziomie 30% płatności unijnych, ze względu na mechanizm *phasing in*).

<sup>8</sup> Mechanizm modulacji polega na częściowym zredukowaniu płatności bezpośrednich. Pozyskane w ten sposób środki zasilają fundusze przeznaczone na finansowanie II filaru. Obecnie mechanizm ten stosowany jest wobec gospodarstw otrzymujących płatności powyżej 5 tys. euro rocznie. Nie ma on jednak zastosowania w nowych państwach członkowskich stosujących uproszczony system płatności SAPS do czasu osiągnięcia przez nie 100% stawek płatności.

<sup>9</sup> Problem modulacji poruszony został także w dalszej części dokumentu przy okazji omawiania zagadnień związanych z Polityką Rozwoju Obszarów Wiejskich.

- *Czy proponowany limit 300 000 euro jest optymalny?*
- *Jak należałoby zagospodarować oszczędności powstałe w wyniku wprowadzenia górnego limitu płatności na gospodarstwo?*

### Ustalenie jednolitej płatności hektarowej dla całej UE

Istotne zróżnicowanie stawek płatności między krajami UE jest obecnie przedmiotem szerokiej dyskusji, zarówno w gronach naukowych, jak i wewnątrz KE (np. stawka płatności w Danii przekracza 300 euro/ha, natomiast w Polsce wynosi 70 euro, a po uzupełnieniu ze środków krajowych osiąga niecałe 150 euro/ha<sup>10</sup>). Oddzielenie płatności od produkcji i nowe funkcje publiczne płatności bezpośrednich (*cross compliance*) powodują, że zróżnicowanie stawek płatności między krajami członkowskimi, a nawet gospodarstwami budzi wątpliwości. Różnicowanie to wynika bowiem z prowadzonej w przeszłości polityki rolnej oraz historycznych warunków produkcji (plony referencyjne, obsada bydła, itd.).

W trwającej dyskusji proponuje się, aby płatność na hektar była identyczna dla wszystkich gospodarstw w całej UE lub też w ramach poszczególnych regionów. Nowe kraje członkowskie od początku występują z postulatem wyrównania poziomu płatności w całej UE w celu zapewnienia równych warunków konkurencji. Poza tym, równe stawki płatności bezpośrednich na obszarze całej UE przyczyniłyby się do pełniejszej realizacji celów WPR m.in. poprzez wspieranie w jednakowym stopniu dochodów rolników, a w konsekwencji, wyrównywanie się poziomu inwestycji w rolnictwie.

Na uśrednieniu płatności niewątpliwie straciłyby kraje o najwyższych płatnościach (np. Dania, Belgia czy Niemcy), natomiast dla Polski oznaczałoby ono wzrost płatności na hektar. Wpływ takiego posunięcia na budżet unijny zależałby ostatecznie od poziomu wypłacanej stawki.

Postulat ten ze zrozumiałych przyczyn napotyka na opór ze strony tych, którzy ponieśliby największe straty w wyniku jego wprowadzenia. Dlatego też szanse na jego realizację, bez daleko idących modyfikacji instrumentów i form finansowania II filaru, są obecnie stosunkowo niewielkie. Wprowadzenie ww. rozwiązania pozwoliłoby jednak na rezygnację z mechanizmu modulacji i górnego limitu płatności bezpośrednich, który może być skutecznie obchodzony przez „sztuczne” podziały największych gospodarstw. Tym samym jego realizacja wiązałaby się z istotnym uproszczeniem organizacji i funkcjonowania I filaru WPR.

#### Pytania:

- *Jakie nowe kryteria można byłoby zaproponować do określenia nowej stawki jednolitej płatności hektarowej?*
- *Jaki poziom płatności byłby do przyjęcia dla krajów bądź regionów UE?*
- *Na co przeznaczyć ewentualne oszczędności powstałe z tego tytułu?*

### Likwidacja płatności bezpośrednich poprzez ich stopniową redukcję (*degressivity*) lub zastąpienie systemem bonów zupełnie oddzielonych od produkcji

Likwidacja płatności bezpośrednich jest najdalej idącą propozycją, pojawiającą się w debacie na temat WPR. Opiera się ona na argumentie, że płatności bezpośrednie, po stosunkowo krótkim (7-10 lat) okresie, tracą swój pierwotny charakter rekompensat za obniżki wsparcia cenowego, a ich utrzymywanie w obecnej postaci nie znajduje wystarczającego uzasadnienia.

---

<sup>10</sup> w 2006 r.

Kluczowym założeniem tej propozycji jest jednak konieczność stopniowej i zapowiedzianej, z odpowiednim wyprzedzeniem, likwidacji obecnego systemu płatności. Chodzi o to, aby zminimalizować straty, jakie stałyby się udziałem rolników, którzy ponieśli już nakłady inwestycyjne, oczekując trwałości tego systemu.

Jedną z propozycji wprowadzenia nowego systemu płatności zawiera koncepcja tzw. bonów (*bond scheme*), zaproponowana jeszcze w 2000 r. przez Swinbanka i Tangermana<sup>11</sup>. Polega ona na oddzieleniu płatności od produkcji i przewiduje zastąpienie uprawnień do płatności bonami dostosowanymi, które gwarantowałyby płatności w określonym czasie. Nie byłyby one w żaden sposób powiązane z produkcją, a ziemia mogłaby być sprzedana lub wdzierżawiona bez konieczności transferowania uprawnień do płatności. Wartość bonu weryfikowałby rynek papierów wartościowych. Bony takie mogłyby być sprzedawane, a uzyskane środki przeznaczone zarówno na restrukturyzację gospodarstwa, jak i na rozpoczęcie działalności pozarolniczej.

Wydatki na płatności bezpośrednie w ramach systemu bonów stopniowo zmniejszałyby się, co pozwoliłoby zwiększyć wydatki na filar II.

- *Czy rolnictwo europejskie mogłoby istnieć bez płatności bezpośrednich? Jeśli tak, to na jakich warunkach? Jeśli nie, to jakie są argumenty przeciw?*
- *Jakie skutki niesłaby ze sobą redukcja płatności bezpośrednich dla dochodów gospodarstw rolnych? Jak wpłynęłaby ona na proces restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw? Jaka powinna być skala i tempo ewentualnych redukcji?*
- *Czy wzrosłaby międzynarodowa konkurencyjność europejskiego rolnictwa? Jakie instrumenty można byłoby wprowadzić w ramach drugiego filaru, aby zachować europejski model rolnictwa?*

### ***KSZTAŁT SYSTEMU***

#### **System Płatności Jednolitej (SPS) czy Jednolita Płatność Obszarowa (SAPS)**

Nadchodząca debata będzie również okazją do dyskusji na temat ostatecznego kształtu, jaki powinien przyjąć unijny system płatności bezpośrednich. Wydaje się, że nie ma obecnie dwóch krajów w Unii, które wdrażałyby identyczny system płatności. Potrzeba jego ujednolicenia staje się coraz bardziej oczywista. Obecnie stare kraje członkowskie, razem z Maltą i Słowenią, stosują standardowy system płatności, a od 2007 przejdą na SPS. Osiem pozostałych krajów UE-10 stosuje system SAPS. W czasie negocjacji akcesyjnych uzgodniono, że państwa te powinny najpóźniej w 2009 r. przejść na system SPS.

Biorąc pod uwagę dobre wyniki stosowania SAPS, KE wyraziła zgodę na przedłużenie okresu, w którym płatności bezpośrednie będą wypłacane w ramach tego systemu do końca 2010 r. W trakcie dyskusji nad kształtem docelowego systemu płatności pojawiła się natomiast propozycja rozszerzenia SAPS na kraje UE-15. Propozycję tę bierze pod uwagę Komisarz ds. Rolnictwa, ze względu na jego prostotę i oderwanie od produkcji. Mając na uwadze, iż systemy SAPS funkcjonujące w nowych państwach członkowskich istotnie różnią się od siebie, powstaje pytanie jak powinien wyglądać system, który objąłby wszystkie 27 państw członkowskich.

Rozszerzenie systemu SAPS na całą Wspólnotę oznaczałoby:

---

<sup>11</sup> Swinbank, A. and Tangermann, S. (2001) "The Future of Direct Payments under the CAP: A Proposal". EuroChoices, Vol. 1, No. 1, pp. 28-35.

- możliwość stosowania jednolitej stawki dla upraw bez wyłączenia owoców i warzyw oraz buraków;
- uniknięcie wprowadzenia obowiązkowego odłogowania, które obecnie nie jest stosowane w systemie SAPS;
- wycofanie się ze skomplikowanego systemu uprawnień do płatności.

Pytanie:

- *Który z dwóch systemów byłby korzystniejszy jako docelowa forma płatności dla Polski i Wspólnoty?*
- *Jak ewentualne wprowadzenie SAPS we wszystkich krajach UE zmieni warunki konkurencji na jednolitym rynku?*

### Zniesienie możliwości uzależnienia części płatności od produkcji

W ramach SPS dość znaczny stopień uzależnienia od produkcji jest utrzymywany w sektorze wołowiny i baraniny (nawet do 100% w przypadku krów mamek czy premii za ubój cieląt) w Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Holandii, Portugalii, Hiszpanii i Szwecji. W sektorze produkcji roślinnej obecnie jedynymi państwami, które utrzymują płatności częściowo uzależnione od produkcji, są Francja i Hiszpania. Należy tu zauważyć, że pozostawienie państwom członkowskim możliwości częściowego powiązania płatności z produkcją zniekształca warunki konkurencji w UE. Z drugiej strony jednak postęp, jaki dokonał się w kwestii oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji pokazuje, że dalsze starania w tym kierunku mogą zyskać akceptację państw członkowskich nawet kosztem pomniejszenia produkcji w niektórych sektorach (np. produkcja wołowiny w Niemczech).

W pełni oddzielony od produkcji system płatności w całej Unii sprawiłby, że odłogowanie, obowiązkowe w systemie SPS, stałoby się zbędne. Ponadto, wzmocniłby pozycję krajów (w tym Polski), które starają się o jednolity poziom płatności bezpośrednich w całej UE (w tej chwili, bazowanie na płatnościach historycznych implikuje zróżnicowane stawki płatności bezpośrednich w poszczególnych krajach członkowskich).

KE powołuje się na analizy, które wskazują, że pełne oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji miałyby korzystny wpływ na rolnictwo europejskie i jego konkurencję międzynarodową. Przeciwnicy powyższej opinii twierdzą, że odłączenie płatności od produkcji doprowadzi do wyludnienia niektórych regionów UE, szczególnie górskich oraz innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Pytania:

- *Czy przyszły system płatności bezpośrednich powinien umożliwiać częściowe powiązanie płatności z produkcją?*
- *Czy powinno być umożliwione pełne powiązanie płatności z produkcją?*

### **ZMIANA FUNKCJI PŁATNOŚCI**

W momencie wprowadzania płatności bezpośrednie miały stanowić rekompensatę za redukcję wsparcia cenowego. Obecnie stanowią one podstawowy instrument wsparcia dochodów rolniczych. Ich uzyskanie w większości przypadków nie jest uzależnione od typu i wolumenu produkcji, ale jest warunkowane spełnieniem szeregu wymagań z zakresu dobrych praktyk

rolniczych, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska<sup>12</sup> - zgodnie z zasadą wzajemnej zgodności (*cross compliance*).

Mówi się również o innych funkcjach płatności bezpośrednich, takich jak utrzymanie rolnictwa na obszarach, gdzie jego istnienie jest zagrożone czy też wynagradzanie za świadczenie usług w zakresie środowiska i utrzymania krajobrazu.

System płatności bezpośrednich nie jest w stanie zrealizować wszystkich ww. celów jednocześnie. Obecnie dyskusja dotyczy wyboru celów, które należałoby uznać za priorytetowe.

Pojawiają się propozycje, aby większy priorytet nadać celom nierolniczym. W takiej formie płatności bezpośrednie uzyskiwane byłyby nie tyle jako wsparcie dochodu ile jako wynagrodzenie za dostarczanie dóbr publicznych.

Pytania:

- *Jakie cele, które miałyby być realizowane przez płatności bezpośrednie należy uznać za priorytetowe w perspektywie 2014-2020?*
- *Czy należy odstąpić od wsparcia dochodów na rzecz funkcji nierolniczych?*
- *Jaki powinien być system/kryteria przyznawania płatności – czy należałoby przejść na system indywidualnych kontraktów<sup>13</sup>?*

#### **INTERWENCJA NA RYNKACH ROLNYCH**

Interwencja rynkowa WPR była regularnie dostosowywana do potrzeb i możliwości Wspólnego Rynku. Dostosowania te idą w kierunku zmniejszenia wsparcia cenowego produktów rolnych na rzecz płatności bezpośrednich; postępuje także ograniczenie kontroli podaży. Duży wpływ na kształt i tempo ograniczania interwencji rynkowej miały ustalenia w ramach Rundy Urugwajskiej GATT, a następnie Rundy z Doha. W trakcie ostatnich negocjacji UE zadeklarowała, że do 2013 r. wszystkie refundacje eksportowe zostaną zlikwidowane. Ponadto Wspólnota zadeklarowała gotowość do szerszego otwarcia swojego rynku na import z krajów trzecich. Działania te mogą w efekcie doprowadzić do likwidacji obecnego systemu interwencji zarówno na rynku mleka jak i zbóż.

Niezależnie od negocjacji prowadzonych na forum WTO, Komisja Europejska podejmuje działania w celu uporządkowania, a nawet ograniczenia stosowanych mechanizmów interwencyjnych. Działania takie są prowadzone na kilku płaszczyznach. Pierwszym krokiem w kierunku uproszczenia systemu interwencji rynkowej, mającym głównie charakter techniczny, jest opracowanie jednolitego rozporządzenia, grupującego wszystkie istniejące przepisy z zakresu interwencji na 21 rynkach rolnych.

#### *Wsparcie cenowe*

Bezpośrednim skutkiem zobowiązań UE w ramach WTO jest ograniczanie wsparcia cen, które w największym stopniu zakłóca warunki konkurencyjności na światowym rynku. W następstwie dotychczasowych działań, podejmowanych od czasu reformy McSharry'ego, ceny unijnych produktów rolnych przybliżyły się do poziomu cen światowych, choć nadal znacząco je przekraczają<sup>14</sup>. Niemniej jednak zmniejszenie dystansu między cenami UE a

<sup>12</sup> Kraje stosujące SAPS wdrażają ten instrument w ograniczonym zakresie (utrzymanie dobrej kultury rolnej).

<sup>13</sup> zawieranych indywidualnie z rolnikami na wykonanie określonych czynności.

<sup>14</sup> Według badań OECD transfery do rolnictwa UE, generowane poprzez wsparcie cen rynkowych, są głównym elementem wsparcia w ramach WPR, które przewyższa transfery w postaci płatności bezpośrednich.

cenami rynku światowego pozwoliło na poprawę konkurencyjności produktów unijnych na rynkach międzynarodowych.

Pytania:

- *Jaki powinien być poziom wsparcia cen, biorąc pod uwagę konkurencyjność i obszar negocjacyjny WTO (maksymalne, możliwe wsparcie)?*

#### *Preferowane instrumenty rynkowe*

Kształt instrumentów rynkowych będzie w dużym stopniu zdeterminowany przez WTO. Jednocześnie większe otwarcie na konkurencję międzynarodową może zmienić skuteczność i zasadność obecnego zestawu działań interwencyjnych w ramach WPR.

Z uwagi na to, może dojść do zmian form interwencji i tak np. skup interwencyjny może ustąpić miejsca prywatnemu przechowalnictwu.

Inny typ instrumentów, które mogą zyskać na znaczeniu obejmuje działania ułatwiające zarządzanie kryzysami. Wraz z postępującą liberalizacją handlu rośnie bowiem ryzyko, związane z przenoszeniem się zmienności cen z rynków międzynarodowych, na rynek wspólnotowy. Tym samym wzrasta potrzeba stosowania nowych instrumentów zabezpieczających w razie wystąpienia nagłych niespodziewanych strat w produkcji lub w dochodzie rolników.

Komisja Europejska przedstawiła szereg opcji, które z czasem mogłyby zastąpić środki nadzwyczajne, stosowane przez Wspólnotę i Państwa Członkowskie *ad hoc*. Są to m.in. ubezpieczenia od klęsk żywiołowych z udziałem finansowym UE w wypłatach premii czy wspieranie środkami UE funduszy wspólnego, wzajemnego finansowania, a także zagwarantowanie przez UE podstawowego ubezpieczenia dochodu na wypadek sytuacji kryzysowych. Dyskutowane są różne propozycje zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

Pytania:

- *Czy są rynki, na których niezbędne jest utrzymanie interwencji po 2014 r.?*
- *Jakie instrumenty powinny być stosowane na rynkach rolnych po 2014 r.?*
- *Jaki powinien być właściwy (najniższy akceptowalny) poziom interwencji na rynkach rolnych UE?*

#### *Kwotowanie produkcji*

Kwoty produkcyjne zostały wprowadzone jako instrument uzupełniający, umożliwiający stabilizację i utrzymanie wysokich cen podaży, z jednej strony i uniknięcie eskalacji wydatków na subsydia eksportowe – z drugiej. W związku z postępującą liberalizacją handlu oraz obniżaniem cen produktów rolnych w UE do poziomu cen światowych, toczy się dyskusja na temat ewentualnej likwidacji kwot produkcyjnych. Odejście od kwot może oznaczać konieczność dalszej redukcji cen, jednak taki scenariusz byłby wciąż korzystny dla państw członkowskich i regionów, w przypadku których restrykcyjność posiadanych limitów jest największa i które produkują po konkurencyjnych kosztach. W przypadku kwot mlecznych, coraz częściej proponuje się zastosowanie mechanizmu *phasing out*.

Pytania:

- *Czy i na jak długo właściwe jest utrzymanie systemu kwot mlecznych, uwzględniając zmianę poziomu cen?*

- *Rozważając odejście od systemu kwot, należy odpowiedzieć na pytanie - w jakim horyzoncie czasowym jest to możliwe, przy jakim poziomie cen, przy jakim poziomie ochrony celnej oraz jak powinno być to powiązane z wycofywaniem refundacji eksportowych?*

### **PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

Mając na uwadze reformy WPR, począwszy od Agendy 2000, można oczekiwać, że również i nadchodzące rozmowy będą zmierzać w kierunku dalszego umocnienia znaczenia II filaru w WPR. Zaplanowana na lata 2008-2009 dyskusja najprawdopodobniej dotknie samej istoty PROW, a więc jej celów, zakresu oraz sposobów realizacji. Nie musi to być jednak związane ze zwiększeniem środków budżetowych, przeznaczonych na rozwój filaru II.

Analiza podziału budżetu WPR pomiędzy jej dwa filary wskazuje, że Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich, pomimo nazwy i stawianych jej celów, nie jest głównym czynnikiem kształtującym oblicze obszarów wiejskich. Jej znaczenie jednak stopniowo wzrasta, głównie dzięki temu, iż polityka ta wciąż ewoluuje w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań sprzyjających harmonijnemu rozwojowi obszarów wiejskich. Wyrazem tych poszukiwań jest rozporządzenie 1698/2005, określające cele, ramy i sposoby realizacji PROW na lata 2007-2013.

Udział w dyskusji na temat przyszłości PROW wymaga przede wszystkim udzielenia odpowiedzi na poniższe pytania:

- *Czy nowe rozporządzenie w sprawie PROW wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społeczności wiejskich? Czy nowe rozporządzenie w sprawie PROW prowadzi do efektów akceptowalnych przez społeczności, które nie są bezpośrednimi beneficjentami tej polityki?*
- *W jakim stopniu nowe rozporządzenie w sprawie PROW pozwala na realizację polskich priorytetów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich?*

#### *Wielkość wsparcia w II filarze*

#### Zmiana kryteriów podziału środków na Rozwój Obszarów Wiejskich

Do tej pory środki na ROW dzielone były na podstawie historycznego wykorzystania przydzielonych środków oraz zdolności absorpcyjnych (Agenda 2000, NPF), jednak dokładny klucz podziału nie został nigdy ustalony. Możliwe jest więc, że zainteresowane strony będą usilnie dążyły do sprecyzowania klucza podziału tych środków, a przy okazji do ustalenia nowego rankingu beneficjentów ROW (w okresie 2007-2013 Polska będzie głównym beneficjentem, otrzymując ok. 18% całej puli środków na ROW).

#### Ograniczenie środków na II filar w przypadku braku cięć w I filarze

Możliwe jest powtórzenie scenariusza z ostatnich negocjacji budżetowych odnośnie nowej perspektywy finansowej 2007-2013. Ze względu na porozumienie Francja – Niemcy z 2002r., dotyczące zamrożenia poziomu płatności bezpośrednich do 2013 r., nie można było przeprowadzić żadnych zmian w budżecie I filaru WPR. Aby ograniczyć wydatki rolne, zmniejszono zatem środki finansowe przeznaczone na II filar WPR. W związku z powyższym nasuwają się następujące pytania:

- *Jakie powinny obowiązywać kryteria podziału środków II filaru?*

- *Czy możliwa jest efektywna PROW bez wsparcia wspólnotowego?*

#### *Mechanizm modulacji*

Poziom wsparcia w ramach drugiego filaru może być w pewnym stopniu zwiększany za pomocą mechanizmu modulacji. W Polsce mechanizm ten będzie obowiązywał dopiero od 2013 r. W tym kontekście powstają następujące pytania:

- *Jakie kryteria powinny być stosowane przy podziale środków z modulacji pomiędzy poszczególne kraje członkowskie?*
- *Na co powinno się przeznaczyć środki pozyskane za pomocą mechanizmu modulacji?*

#### *Efektywność wydatkowania środków w ramach PROW*

Wyniki wszelkich dyskusji odnośnie wielkości budżetu, kształtu i znaczenia Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich jako drugiego filaru WPR będą zależeć od skuteczności prowadzonych w jej ramach działań. Zagadnienie to będzie niezwykle istotne w przypadku Polski, która w nadchodzącym okresie programowania otrzyma największe fundusze z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W tym kontekście powstają następujące pytania:

- *Na ile prowadzone w latach 2004-2006 (oraz 2007-2008) działania przyczyniły się do realizacji wyznaczonych wcześniej celów? Do kogo trafiły wydatkowane w ramach PROW środki? Czy korzystały z nich osoby/instytucje oraz tereny najbardziej potrzebujące? Czy w przypadku funduszy PROW mieliśmy do czynienia z efektem wypierania środków prywatnych przez środki publiczne? Jak często przeprowadzana była ewaluacja prowadzonych programów?*
- *Jak wyglądały kryteria dostępu do poszczególnych działań? Jak przedstawiała się kwestia rozpowszechniania informacji na temat prowadzonych programów? Jaka była skuteczność działań informacyjnych?*

#### *Znaczenie poszczególnych osi EFRROW*

KE krytykowana jest za to, że kształtowana przez nią Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich w nadmiernym stopniu opiera się o podejście sektorowe, tzn. działania pośrednio lub bezpośrednio związane z działalnością rolniczą. W niedostatecznym stopniu bierze ona natomiast pod uwagę podejście terytorialne. Pytania, które nasuwają się w związku z tym są następujące:

- *Czy podział środków pomiędzy poszczególne cele, jaki zastosowano w okresie 2004-2006 był słuszny? Czy podział środków pomiędzy poszczególne cele planowany na lata 2007-2013 jest zasadny? Jaki podział środków byłby optymalny z punktu widzenia pożądanego rozwoju na obszarach wiejskich?*
- *W jakim kierunku powinien ewoluować II filar WPR (pro-środowiskowym; różnicowania źródeł dochodu na obszarach wiejskich; rozwoju tych obszarów w oparciu o działalność rolniczą; tak jak obecnie)?*
- *Czy pro-środowiskowa rola PROW powinna ograniczać się wyłącznie do niwelowania negatywnych skutków działalności rolniczej (zapobiegania im)? Jeśli nie, jakie cele powinno realizować się w ramach PROW, a jakie w ramach polityki prowadzonej*

*przez Ministerstwo Środowiska? Jak wsparcie pro-środowiskowe w ramach PROW powinno się mieć do wymagań, które rolnicy zobowiązani są spełnić w ramach zasady cross-compliance?*

- *Czy przyjęty na lata 2007-2013 udział wydatków przeznaczonych na działania, wykorzystujące podejście LEADER, jest wystarczający? Czy podejście to nie powinno być wykorzystywane także przy realizacji działań (celów) osi 1 i 2 EFRROW (których?)?*

#### *Działania realizowane w ramach PROW*

Zarówno w mijającym, jak i w nadchodzącym okresie programowania Polska opiera realizację celów PROW o działania zaproponowane przez KE. Ich zakres tematyczny jest, bez wątplenia, bardzo szeroki. W tym kontekście jednak należałoby zadać pytanie czy nie ma obszarów specyficznych dla Polski czy też nowych krajów członkowskich, które wymagałyby specjalnego traktowania, a zatem i specjalnie zaprojektowanych działań. W związku z tym nasuwają się następujące pytania:

- *Jakie działania zaproponowane przez KE, realizujące PROW w latach 2007-2013, są najważniejsze?*
- *Jakich działań, specyficznych ze względu na lokalne uwarunkowania w Polsce, brakuje wśród działań realizujących cele PROW w latach 2007-2013?*

#### *Innowacyjność i nowe technologie*

W dyskusji nad kształtem polityk unijnych zaznaczyła się, szczególnie ze strony Brytyjczyków, wyraźna chęć przyspieszenia prac nad realizacją Strategii Lizbońskiej. Skutkiem tego, większego znaczenia nabrały kwestie związane z innowacyjnością i nowymi technologiami. Powstaje w związku z tym dość istotne dla Polski pytanie:

- *Jak powinniśmy zapatrywać się na postulaty kładące nacisk na innowacyjność i nowe technologie? Czy będziemy w stanie skorzystać z działań wdrażających je w życie? Jak mają się one do naszych priorytetów?*

#### *Unifikacja polityki (celów, działań, kryteriów uczestnictwa)*

Jednym z zastrzeżeń stawianych KE w odniesieniu do Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich jest pozostawienie nadmiernej swobody państwom członkowskim w kwestii doboru realizowanych działań oraz kryteriów warunkujących uczestnictwo w nich. Doprowadziło to do rozmycia celów realizowanych w ramach PROW, a w konsekwencji do niemożności oceny efektywności wydatkowanych funduszy. W związku z tym istnieje potrzeba ustosunkowania się do następujących pytań:

- *Czy powinno dążyć się do większej unifikacji PROW czy też do utrzymania (pogłębienia) istniejącego obecnie zróżnicowania w tym zakresie?*
- *Czy wśród istniejących celów PROW są takie, z których (nie) można by zrezygnować? Jakie cele powinny być forsowane?*

#### *Koordinacja działań finansowanych z różnych źródeł*

Polityce Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce często stawia się zarzut, że jest ona prowadzona w oderwaniu od innych polityk (np. edukacyjnej czy infrastrukturalnej), które w znacznym stopniu wpływają na oblicze tych terenów. Nie chodzi tu nawet o dublowanie się programów realizowanych przez różne resorty/podmioty, ile raczej o brak powiązań pomiędzy tymi programami, a co za tym idzie, nieumiejętność wykorzystania synergii. W związku z powyższym pojawia się potrzeba odpowiedzi na następujące pytanie:

- *Jak powinna wyglądać współpraca pomiędzy poszczególnymi podmiotami (zarówno sektora publicznego, jak i pozarządowego), przyczyniającymi się do realizacji celów PROW? Kogo powinna ona obejmować? Czego powinna dotyczyć? Jak powinien wyglądać podział kompetencji i odpowiedzialności między tymi podmiotami?*

**Wszelkie sugestie wobec prezentowanych zagadnień oraz odpowiedzi na wybrane pytania zawarte w dokumencie prosimy przesyłać na adres:**  
**[w.chmielewska@fapa.com.pl](mailto:w.chmielewska@fapa.com.pl) lub**  
**[saepr@fapa.com.pl](mailto:saepr@fapa.com.pl)**