

FUNDACJA PROGRAMÓW POMOCY DLA ROLNICTWA
**SEKCJA ANALIZ EKONOMICZNYCH POLITYKI
ROLNEJ**



ul. Wspólna 30
Pokój 338
00 - 930 Warszawa
<http://www.fapa.org.pl/saepr>



tel. (+48 22) 623-19-80
623-19-81
fax. (+48 22) 623-19-89
e-mail: saepr@fapa.org.pl

Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji

Wanda Chmielewska-Gill

Aleksandra Chlebicka

Adam Poślednik

Iwona Pomianek

WARSZAWA, KWIECIEŃ 2010

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna, jako jedna z najstarszych polityk wspólnotowych Unii Europejskiej poddawana była w swej historii wielu przeobrażeniom. Szereg istotnych reform WPR zmieniło jej obraz z wspierającej produktywność na wielofunkcyjną politykę, która promuje rynkowo zorientowaną produkcję rolną zintegrowaną ze środowiskiem i rozwój obszarów wiejskich. Za potrzebą transformacji obecnie funkcjonującego systemu stoi szereg przesłanek. Do najważniejszych z nich należą: nierozwiązany dotąd problem efektów zewnętrznych gospodarki rolnej, rosnąca dbałość unijnego konsumenta o bezpieczeństwo żywności i jej jakość, presja Światowej Organizacji Handlu na liberalizację międzynarodowego handlu produktami rolno-żywnościowymi. Nieefektywnie wykorzystywane środki z II filara, negatywne efekty oddziaływania instrumentów I filara na rynek rolny czy wadliwy sposób ich redystrybucji stanowią najważniejsze elementy krytyki WPR w obecnym kształcie.

Debata nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 rozpoczęła się podczas nieformalnego spotkania ministrów we wrześniu 2008 r. Również zakończona w listopadzie 2008 r. ocena Wspólnej Polityki Rolnej w ramach Health check'u miała stanowić podstawę do rozważań o przyszłości WPR. W 2009 r. dyskusja koncentrowała się na weryfikacji celów i zadań jakie stoją przed tą polityką w długiej perspektywie, wskazując jednocześnie na listę nowych wyzwań stojących przed Wspólnotą. Wprowadzanie zmian we Wspólnej Polityce Rolnej odbywało się do tej pory jedynie na płaszczyźnie instrumentarium. Niezmiennie od ponad pięćdziesięciu lat, Wspólnej Polityce Rolnej przyświeca realizacji celów zawartych w Traktacie Rzymskim. Choć nie można powiedzieć, że pierwotne cele WPR zupełnie się zdezaktualizowały, należy oczekiwać, że w nadchodzącej dyskusji zajdzie potrzeba przynajmniej częściowej ich modyfikacji.

Trwająca obecnie debata jest okazją do dyskusji na temat ostatecznego kształtu, jaki powinien przyjąć unijny system płatności bezpośrednich. Potrzeba jego ujednoczenia/zmiany staje się coraz bardziej oczywista. Płatności bezpośrednie będą musiały zostać poddane zmianom zarówno w odniesieniu do formy, jak i kryteriów decydujących o skali i dystrybucji finansowania poszczególnych beneficjentów. Tym samym cele i forma tego instrumentu mogą także w przyszłości determinować alokacje finansowe między państwa członkowskie. Oznacza to także, że przewidywane alokacje finansowe wynikające z różnych scenariuszy mogą determinować preferencje państw członkowskich co do celów i kształtu tych płatności.

Pamiętać należy, że do przeprowadzenia reformy systemu wsparcia rolnictwa, oprócz merytorycznych przesłanek niezbędne są jeszcze akceptacja polityczna, zdolność administracyjna, a przede wszystkim możliwości finansowe. 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.

Ważnym elementem przygotowań Polski do udziału w kolejnych etapach dyskusji nad przyszłym kształtem WPR będą prace nad technicznymi i praktycznymi elementami przyszłego modelu WPR. Dotyczy to w szczególności analiz, mających na celu zaprezentowanie różnych wariantów modelu funkcjonowania systemu płatności bezpośrednich z uwzględnieniem kryteriów/wskaźników podziału środków finansowych między państwa członkowskie.

2. Wnioski z dotychczasowej debaty o przyszłych celach WPR, w tym o celach płatności bezpośrednich

Wiele kluczowych pytań dotyczących kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. pozostaje wciąż bez odpowiedzi. Zasadnicze znaczenie dla kierunku i zakresu zmian w systemie ma kwestia ustalenia celów WPR akceptowalnych przez 27 krajów członkowskich.

Istotną część toczącej się w tym temacie dyskusji stanowi krytyka obowiązujących obecnie celów WPR, ustalonych ponad 50 lat temu w następującej postaci:

- podnoszenie produktywności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalizację produkcji i optymalizację zastosowań czynników produkcji,
- zapewnienie ludności rolniczej godziwych warunków życia, głównie poprzez zwiększanie dochodów osób czynnych w rolnictwie,
- stabilizacja rynków,
- zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia w produkty rolne,
- umożliwienie konsumentom kupna produktów rolnych po "rozsądnych" cenach.

W krytyce padają dwa rodzaje zarzutów: odnoszące się do merytorycznego uzasadnienia oraz sposobu sformułowania obowiązujących celów. Jeśli chodzi o sam sposób zdefiniowania celów uważa się, że brak priorytetyzacji celów przy ich jednoczesnym nakładaniu się na siebie czyni WPR mało przejrzystą i chaotyczną. Ponadto, niektóre z celów WPR są względem siebie sprzeczne. Ich realizacja jest możliwa tylko w przypadku ponoszenia znaczących kosztów. Musi to negatywnie odbijać się na postrzeganiu polityki rolnej przez podatników i grupy interesu związane z innymi sektorami gospodarki. Można też zarzucić, że w większości cele stawiane przed WPR są mało precyzyjne, przez co są postrzegane jako niezrozumiałe. Ogranicza to w znacznym stopniu możliwości oceny ich realizacji, a co za tym idzie negatywnie wpływa na akceptację społeczną całej polityki. Jeszcze ważniejsze od wymienionych zarzuty wobec celów WPR dotyczą kwestii merytorycznych, takich jak aktualność, zasadność czy użyteczność.

Oprócz głosów krytycznych w debacie pojawiają się argumenty popierające tak sformułowane cele. Podkreśla się, że przynajmniej część z nich ma charakter ponadczasowy, a tak ogólny sposób sformułowania odpowiada specyfice długofalowych, strategicznych planów. Ponadto zachowanie celów w tej postaci pozwala na szerokie możliwości interpretacyjne i ułatwia dostosowywanie do nich działań i instrumentów o charakterze taktycznym i operacyjnym. Wydaje się, że wspomniane atrybuty przesądziły o tym, że przez przeszło pół dekady cele obowiązują nadal w swojej pierwotnej formie. Jednocześnie jednak charakter WPR zmienia sięga sprawą zmieniającego się instrumentarium.

Działania WPR na poziomie operacyjnym wykazywały większą elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniającego się otoczenia i potrzeb interesariuszy w porównaniu z poziomem strategicznym - zmieniały się instrumenty, a cele WPR pozostawały niezmiennie. Jednak wydaje się, że ilość zmian w otoczeniu i ich waga są na tyle istotne, żeby stanowić przesłankę do modyfikacji celów nadrzędnych wspólnotowej polityki rolnej. Do najbardziej popularnych propozycji nowych celów należy zaliczyć:

- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego,
- mitygacja i adaptacja do zmian klimatycznych,
- zwiększenie konkurencyjności europejskiego sektora rolnego,
- ochrona środowiska na obszarach wiejskich, a przede wszystkim zachowanie różnorodności biologicznej czy bardziej skuteczna gospodarka zasobami wodnymi,
- rozwój produkcji energii odnawialnej.

Jednym z sukcesów przeglądu WPR z listopada 2008 r. było włączenie nowych wyzwań do priorytetów WPR (zmiany klimatyczne, energia odnawialna, gospodarka woda, różnorodność biologiczna).

Zauważyć można, że cele WPR odpowiadają roli państwa we wsparciu rolnictwa w wypełnianiu przez nie swoich podstawowych funkcji. Najczęściej wymienia się następujące funkcje rolnictwa:

- produkcyjna (produkcja żywności, pasz, biomasy, włókien);
- usługowa (turystyka, działalność dodatkowa, usługi na rzecz społeczności, gospodarka odpadami, recykling);
- bezpieczeństwo żywności, dobrostan zwierząt;
- społeczna (przechowywania zasobów siły roboczej, zatrudnienie bezpośrednie i pośrednie);
- przestrzenna (infrastruktura wiejska);
- środowiskowa (zachowanie naturalnych zasobów i bioróżnorodności, żywotność wiejskiego środowiska, utrzymanie wód gruntowych i powierzchniowych cieków wodnych, zarządzanie krajobrazem);
- kulturowa (utrzymanie lokalnej tradycji i obiektów historycznych).

O ile cele traktatowe w większym stopniu nawiązywały do produkcyjnej funkcji rolnictwa, to wśród nowych propozycji przeważają cele nieprodukcyjne. Jest to odpowiedź na obserwowany od kilkadziesiąt lat w UE trend polegający na zmniejszaniu się roli rolnictwa w wytwarzaniu dochodu, zatrudnieniu czy eksporcie. Jednak pomimo malejącego znaczenia rolnictwa w gospodarce w sensie ilościowym, jego rola w wymiarze jakościowym pozostaje bardzo istotna, choćby ze względu na bezpośredni wpływ żywności na zdrowie ludzi, jakość środowiska czy poziom odczuwalnego dobrobytu.

Dodatkowym problemem w sformułowaniu nowych celów dla polityki rolnej o charakterze ponadnarodowym jest potrzeba znalezienia celów uniwersalnych, których realizacja będzie istotna z punktu widzenia zarówno wspólnoty, jak i każdego państwa członkowskiego. Interesy poszczególnych członków Unii Europejskiej w odniesieniu do kształtu WPR i celów przez nią realizowanych są przecież różne. Najbardziej wyraźne różnice w interesach są widoczne pomiędzy grupą państw wysokorozwiniętych i uprzemysłowionych oraz grupą państw rozwijających się, z centralnie planowaną gospodarką w przeszłości. Rozwój rolnictwa w tej drugiej grupie uzależniony jest od przemian strukturalnych i technologicznych prowadzących do poprawy konkurencyjności sektora rolnego. Ze względów społecznych istotna w tych krajach jest poprawa sytuacji dochodowej rolników oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. W krajach wysokorozwiniętych intensywne rolnictwo zatrudnia niewielką część siły roboczej, stanowi jednak element rozbudowanego agrobiznesu, istotnego ze względu na poziom zatrudnienia i wytwarzanego PKB. W tych krajach rolnictwo stanowi podstawę do rozwoju nowych pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich, funkcji produkcyjnych i usługowych, kreacji usług środowiskowych i innych związanych z dostarczaniem dóbr publicznych. W krajach zurbanizowanych i uprzemysłowionych, w których dominuje rolnictwo rodzinne skala ubóstwa na wsi jest niewielka, problem natomiast stanowi zdegradowane na skutek przemysłowych technologii rolniczych środowisko.

Podsumowując należy wyraźnie podkreślić, że cele mają znaczenie zasadnicze dla możliwości realizacji określonej polityki, a problemy na poziomie strategicznym pociągają za sobą trudności w tworzeniu i interpretacji regulacji prawnych oraz w tworzeniu i wdrażaniu instrumentów. Ustalenie nowych długofalowych celów lub zmiana czy uzupełnienie

obowiązujących powinno być wynikiem wnikliwej analizy bieżących i przyszłych wyzwań jakie stoją przed WPR, interesów Wspólnoty a także interesów poszczególnych krajów członkowskich, tak aby WPR zyskała społeczną aprobatę i utrzymała swoje ekonomiczne uzasadnienie. Zmiana celów WPR zapisanych w Traktacie Rzymskim wiązałaby się z koniecznością otwierania traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Wydaje się, że w obecnym czasie nie ma na to woli politycznej na forum UE. Dlatego wprowadzenie nowych celów będzie raczej polegało na nadbudowie na starych niż tworzeniu nowych w opozycji do starych.

3. Przykładowe propozycje odnośnie kształtu WPR ze szczególnym uwzględnieniem systemu płatności bezpośrednich

Zdefiniowanie właściwych celów o charakterze strategicznym jest o tyle ważne, że determinuje sposób ich realizacji, a zatem wybór właściwego instrumentarium. Ogólne cele WPR powinny znaleźć swoje przełożenie w działaniach operacyjnych. Działania operacyjne powinny być z kolei właściwie pogrupowane tak, aby tworzyć logiczną, spójną i przejrzystą architekturę systemu. W tym obszarze pojawia się inny wątek dyskusji nad przyszłością WPR, a mianowicie liczba tzw. filarów WPR. Uważa się, że obecny podział na pierwszy i drugi filar jest raczej wynikiem historycznych uwarunkowań, a wyraźne rozgraniczenie instrumentów z I i II filara poddaje się jedynie kryterium sposobu finansowania. W następstwie potrzeby uwzględnienia nowych wyzwań oraz uporządkowania dotychczasowej struktury systemu pojawiają się pomysły zmiany koncepcji dwóch filarów WPR.

Debata nad przyszłością WPR na poziomie instrumentarium dotyczy obecnie zwłaszcza płatności bezpośrednich, jako że stanowią najważniejszą pozycję po stronie wydatków na WPR. System płatności bezpośrednich poddawany jest krytyce głównie ze względu na obowiązujący system redystrybucji tych płatności, w wyniku którego na dopłatach korzystają w największym stopniu najzamożniejsi rolnicy. Jednocześnie, jeżeli płatności trafiają, jak w przypadku Polski do małych gospodarstw, są krytykowane jako wsparcie socjalne. Wątpliwości budzi także sposób ustalania krajowych kopert na zasadzie historycznej, na danych sprzed dekady, co więcej preferujących intensywne, niszczące dla środowiska rolnictwo, a także zróżnicowanie wielkości stawek (różnice między nowymi państwami członkowskimi a UE-15 oraz gospodarstwami). Ponadto, kwestionować można zasadność tego instrumentu jako wsparcia dochodów wybranej grupy społecznej. W odpowiedzi na taką krytykę poszukuje się nowego uzasadnienia dla tego instrumentu i sposobu jego konstrukcji.

Poniżej przedstawiono syntetyczne ujęcie kilku koncepcji stanowiących punkt odniesienia w dotychczasowej dyskusji. Propozycje powstały w ciągu ostatnich dwóch lat z inicjatywy niezależnych instytutów badawczych lub ośrodków analitycznych związanych z rolnictwem i polityką rolną. Prezentowane modele różnią się nie tylko pod względem merytorycznego uzasadnienia wsparcia, ale również technicznej konstrukcji. Koncepcja systemu Notre Europe stanowi przykład systemu „nakładkowego” (więcej niż jeden poziom płatności, a uzyskanie kolejnych jest obwarowane spełnianiem dodatkowych kryteriów), podczas gdy jednofilarowy system Buckwella i przebudowane dwa filary Zahrnta to systemy „jednopoziomowe”.

A. Koncepcja kontraktowego systemu płatności (Notre Europe; Louis-Pascal Mahé, Jean-Christophe Bureau)

Koncepcja zakłada wprowadzenie trójpoziomowego, opartego na kontraktach systemu płatności (Contractual Payment Scheme) zastępującego zarówno I, jak i II filar WPR. Jej

głównym założeniem jest powiązanie „praw do płatności” ze spełnianiem przez rolnictwo odpowiednich funkcji wyrażonych w postaci dóbr publicznych.

System płatności składa się z trzech poziomów płatności, do których „prawo” przyznawane jest personalnie na podstawie zawartego kontraktu:

1. podstawowa płatność na gospodarstwo (BHP);
2. płatność za naturalne utrudnienia (NHP);
3. płatność dla tzw. zielonych stref (GPP) np. terenów o wysokiej wartości przyrodniczej.

W koncepcji uwzględniono również możliwość wprowadzenia płatności zachęcających starsze osoby prowadzące małe gospodarstwa rolne do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Skierowane są one do nowych krajów członkowskich i niektórych krajów UE-15, które wciąż borykają się z problemem niekorzystnej struktury agrarnej, m.in. z powodu powiązania praw do płatności z ziemią rolniczą.

System płatności zaproponowany przez Mahè opiera się na trzech horyzontalnych zasadach:

- płatności należą się w zamian za dostarczanie dóbr publicznych;
- zasada kontraktowości - ograniczająca czas trwania płatności i eliminująca możliwość przenoszenia praw do płatności na innych;
- finansowa odpowiedzialność (współfinansowanie z budżetów krajowych) zamiast solidarności finansowej uwalniająca proces podejmowania decyzji na poziomie unijnym od narodowych pozycji netto.

B. Koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego i środowiskowego (The Country Land and Business Association (CLA), Allan Buckwell)¹

Stanowisko Alana Buckwella odbiega do znanego, skrajnego stanowiska DEFRA. Proponuje powrót do jednofilarowej WPR, przy czym przypomina ona obecny drugi filar, natomiast płatności bezpośrednie mają formę przejściową i są wygaszane. Stare i nowe cele WPR grupuje się w dwa:

- 1) bezpieczeństwo żywnościowe do którego włącza zagadnienie wyżywienia rosnącej populacji ludności w Europie a w przyszłości również poza nią, oraz
- 2) bezpieczeństwo środowiskowe – przez które rozumie spełnienie bezpieczeństwa żywnościowego obniżając jednocześnie niekorzystny wpływ rolnictwa na środowisko naturalne (glebę, wodę, atmosferę, bioróżnorodność i krajobraz). Wyznaczone cele przekładają się na dwie grupy instrumentów, które powinny stanowić przyszły kształt WPR. Pierwsza – instrumenty wspierające zachowanie i rozwój przestrzeni produkcyjnej, produktywności, konkurencyjności rolnictwa, wspomagające proces restrukturyzacji, służące dostosowaniu do wymagań rynku, rozwoju wewnętrznej i międzynarodowej konkurencyjności, utrzymaniu jakości żywności, poprawie marketingu, wsparciu przy niestabilności (*volatility*) klimatu i rynków. Druga grupa – instrumenty wynagradzające za dostarczanie dóbr publicznych² na obszarach wiejskich: za usługi chroniące zasoby: wodę, powietrze, bioróżnorodność, dziedzictwo kulturowe, oraz za utrzymanie żywotności obszarów wiejskich.

Proponowane instrumenty:

1. Przejściowe wsparcie dostosowawcze – płatności bezpośrednie powstały jako

¹ m.in. w Workshop „The future of CAP 2013” Elements of the post 2013 CAP, European Parliament PE431.572, November 2009.

² Dobra publiczne to dobra pożądane przez społeczeństwo, a których mechanizm rynkowy nie jest w stanie dostarczyć.

instrument dostosowawczy³. Proponuje się, by w przyszłości utrzymać ich charakter instrumentu *dostosowującego* gospodarstwa do nowego/przyszłego systemu polityki rolnej, natomiast nie kontynuować biernego charakteru działania *wspierającego dochody*. Płatności z czasem będą malały i zostaną zastąpione innymi, lepiej nakierowanymi instrumentami. Konieczna jest redystrybucja obecnych płatności pod kątem a) sprawiedliwości wobec nowych państw członkowskich, b) potrzeb strukturalnych dostosowań gospodarstw.

2. Płatności ukierunkowane (coupled) - *powiązane* z produkcją rolną, taką która jest rzeczywiście zagrożona wygaśnięciem (np. produkcja bydła na obszarach górskich). Buckwell uważa, że jeśli jest potrzeba utrzymania wsparcia powiązanego z produkcją, to wbrew dzisiejszemu stanowisku KE należy w uzasadnionych warunkach je utrzymać.
3. Instrumenty zarządzania ryzykiem
4. Wsparcie dla obszarów cennych przyrodniczo
5. Instrumenty rolno-środowiskowe
6. Instrumenty wspierające rozwój obszarów wiejskich i rozwój rolnictwa

C. Koncepcja filara dobra publiczne (European Center for International Political Economy/ECIPE; Valentin Zahrnt)⁴

Propozycja zakłada wprowadzenie na miejsce obecnie obowiązującej struktury WPR dwóch nowych filarów, odmiennych koncepcyjnie w stosunku do dzisiejszych. Pierwszy i najważniejszy w tej koncepcji filar, tzw. filar dóbr publicznych zawierałby instrumenty wynagradzające rolników za dostarczanie dóbr publicznych. Drugi filar, zwany uznaniowym składałby się z instrumentów wspierających dochody rolników i produkcję, między innymi dzisiejsze płatności bezpośrednie, instrumenty interwencji rynkowej, instrumenty z II-go filara, które nie stanowiłyby wynagrodzenia za dostarczanie dóbr publicznych jak np. wsparcie modernizacji gospodarstw). Uznaniowość tego filara polegałaby na dowolności krajów członkowskich w podziale środków na różne rodzaje wsparcia w wyznaczonych na poziomie Wspólnoty granicach. Kraje członkowskie mogłyby również dowolnie przesunąć środki z filara uznaniowego do filara dobra publiczne. Filar uznaniowy miałby charakter przejściowy i docelowo zostałby wycofany z WPR, natomiast filar dobra publiczne byłby zachowany. Zdaniem autora, taka struktura WPR rozwiązałaby istotne problemy dotyczące redystrybucji płatności bezpośrednich poprzez przeniesienie ich na poziom krajowy, a jednocześnie umożliwiłaby koncentrację wysiłków na promowaniu idei „public money for public goods”.

D. Koncepcja polska „flat rate”

Propozycja ta odnosi się jedynie do instrumentu płatności bezpośrednich i jest rozwinięciem uproszczonego systemu płatności bezpośrednich SAPS stosowanego w nowych państwach członkowskich. Płatność obszarowa miałaby być utrzymana we wszystkich państwach na tym samym poziomie, przy czym propozycja nie przesądza na jakim, np. mogłaby być zbliżona poziomem do średnich płatności w UE czyli ok. 200 eur/ha. Miałaby objąć wszystkich rolników, wobec których stosowana jest zasada *cross compliance*. W efekcie zastosowania takiego systemu uzyskano by większą spójność między celami instrumentu a alokacją

³ Do obniżonych instytucjonalnych cen rolnych w latach dziewięćdziesiątych.

⁴ Koncepcja zaprezentowana w: V. Zahrnt, Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform, European Centre for International Political Economy, ECIPE Working Paper No. 08/2009

środków, niż ma to miejsce w obecnie wdrażanym systemie opartym na historycznych wskaźnikach. System Flat Rate przez pewien czas był poważnie brany pod uwagę w KE jako kierunek reformy płatności bezpośrednich. Był jednak krytykowany m. in. za zbyt duże zmiany w alokacjach finansowych między państwami członkowskimi i w efekcie zbyt trudny do przyjęcia przez 27 krajów. Jest jednak cały czas uwzględniany jako punkt odniesienia w dyskusjach nad przyszłym kształtem płatności.

E. Koncepcja bardziej sprawiedliwej, ekologicznej i zrównoważonej WPR (Parlament Europejski, George Lyon⁵)

Najnowsza propozycja, z marca 2010 r., uwzględnia ważne elementy dotychczasowej dyskusji. na temat reformy WPR. Wskazuje nowe cele, w związku z którymi oraz potrzebą dalszego utrzymania płatności bezpośrednich, proponuje zachowanie w pełni wspólnotowego budżetu po 2013 r. w jego dotychczasowym rozmiarze.

Propozycja zakłada, iż po 2013 roku WPR powinna być bardziej sprawiedliwa, ekologiczna i zrównoważona. Wśród priorytetów wymieniono 5 najważniejszych:

- bezpieczeństwo żywnościowe i sprawiedliwy handel konkurencyjność,
- trwały rozwój,
- rolnictwo w całej Europie,
- różnorodność biologiczną i ochronę środowiska naturalnego,
- rozwój ekologiczny.

W pierwszym filarze powinna istnieć podstawowa, finansowana wspólnotowo, bezpośrednia płatność obszarowa dla wszystkich rolników w UE, aby zapewnić podstawowe bezpieczeństwo żywnościowe konsumentom europejskim i umożliwić rolnikom produkcję żywności wysokiej jakości. Powinna być oparta o areal oraz obiektywne kryteria takie jak współczynnik siły nabywczej. Okres przejściowy dla nowego systemu ma wynieść 10 lat (do 2020r.). Ponadto proponuje się płatność obszarową, związaną z redukcją emisji dwutlenku węgla na jednostkę produkcji i zwiększaniem pochłaniania dwutlenku węgla.

Proponowane jest również zachowanie siatki bezpieczeństwa chroniącej przed skrajnymi wahaniami cen jako narzędzia kryzysowego oraz utworzenie specjalnej linii rezerwowej w budżecie UE i nowych innowacyjnych narzędzi finansowych (systemy zabezpieczenia przed ryzykiem, kontrakty terminowe), w celu ograniczenia niestabilności rynku.

Drugi filar WPR powinien zapobiegać wyludnianiu się obszarów wiejskich (rosnąca waga instrumentu ONW), wspierać modernizację rolnictwa, rozwój wsparcia działań ekologicznych oraz zachowania żywotności obszarów wiejskich.

Przyszła WPR powinna także skupiać się na kwestii dóbr publicznych, tj. zapewnić rolnikom wynagrodzenie za ich wysiłki w zakresie dostarczania dóbr publicznych.

⁵ George Lyon - Reprezentant Szkocji, członek Parlamentu Europejskiego, sprawozdawca Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. *Projekt sprawozdania w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r.* (2009/2236(INI)), Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Parlament Europejski PE439.972v01-00, 24.03.2010.

4. Wstępny przegląd kryteriów podziału wsparcia w ramach przyszłej WPR i potencjalne skutki

Wydaje się, że kluczową do rozstrzygnięcia w próbach transformacji instrumentów WPR, w tym w szczególności płatności bezpośrednich, pozostaje kwestia właściwego doboru kryteriów alokacji środków.

Aktualnie alokacja płatności bezpośrednich odbywa się w odniesieniu do plonów referencyjnych, typów produkcji rolnej i powierzchni upraw. Stosowane są nadal zasady wynagradzania wypracowane w latach dziewięćdziesiątych, a mające stanowić rekompensatę dla rolników za obniżenie cen rolnych w tamtym okresie. Nowa filozofia patrzenia na rolnictwo jako dostarczyciela dóbr publicznych wymagałaby wręcz odwrotnego podejścia do problemu naliczania wsparcia. Takie podejście wiązałoby się z głębokimi przesunięciami finansowymi, co do których potrzebna byłaby zgoda zainteresowanych krajów.

W UE-27 występuje znaczne zróżnicowanie stawek płatności i dlatego kwestia ich poziomu budzi duże kontrowersje. W dotychczasowej debacie zostały nakreślone sposoby rozwiązania, czy też złagodzenia, sporu powstałego wokół tej sprawy. Jednym z nich jest modyfikacja obecnie istniejącego systemu, drugi sposób sprowadza się do zaproponowania nowego systemu, który nie będzie bazował na historycznym poziomie płatności (różnice wynikające 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, wyrównane/ujednolicone 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. Postulat ten ze zrozumiałych przyczyn napotyka na opór ze strony tych państw, które poniosłyby największe straty w wyniku jego wprowadzenia. Dlatego też szanse na jego realizację, bez daleko idących modyfikacji instrumentów i form finansowania I i II filaru WPR oraz bez odpowiednich analiz i scenariuszy wariantowych prezentowanych na forum unijnym, są stosunkowo niewielkie.

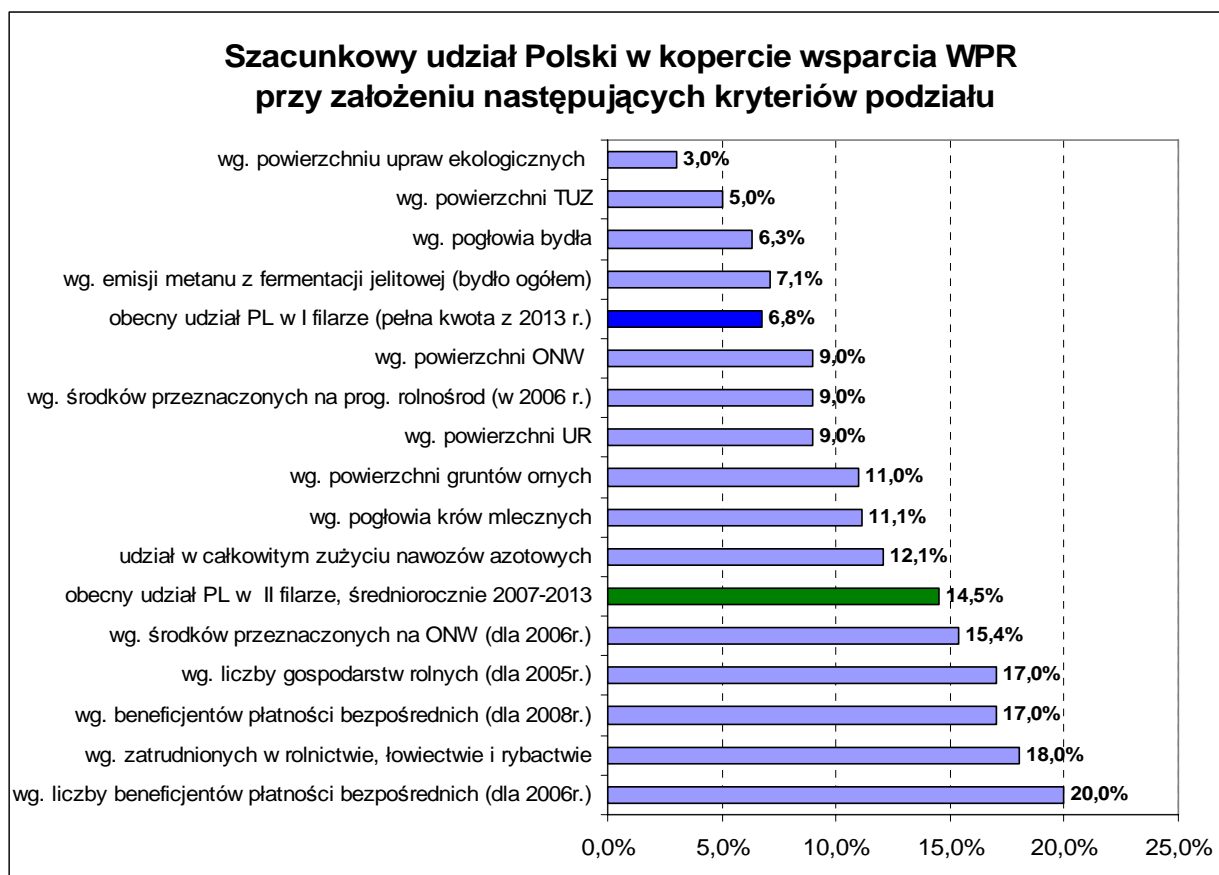
W trwającej dyskusji odnośnie alokacji środków w przyszłej WPR gros pojawiających się opracowań, analiz budzi wiele wątpliwości co do zasadności zastosowania poszczególnych danych statystycznych, a także wybranych wskaźników mających odzwierciedlać podział kopert finansowych pomiędzy państwa członkowskie. Przykładem takiego opracowania jest propozycja V. Zahrt'a. Za najbardziej odpowiednie kryteria alokacji w filarze uznaniowym, autor wskazał powierzchnię rolną oraz PKB per capita. Argumentuje on, że występowanie różnic w wielkości wsparcia w przeliczeniu na ha grozi zniekształceniem warunków konkurencji, co przeczy duchowi integracji europejskiej. Wskaźnik ten jest również proporcjonalny do wolumenu dostarczanych dóbr publicznych. Z kolei uzasadnienie wykorzystania wskaźnika PKB per capita polega na tym, że w zamożniejszych krajach członkowskich różnice wynagrodzenia w sektorach innych niż rolnictwo są relatywnie wyższe niż w krajach biedniejszych, w związku z tym wysokość wsparcia udzielana rolnikom musi stanowić wystarczająco wyższą zachętę, tak aby nie dopuścić do porzucania ziemi. Można argumentować, że taki sposób myślenia przeczy wspólnotowej zasadzie solidarności. Natomiast za niewłaściwe do alokacji kryteria autor uznał zatrudnienie w rolnictwie (argumentując, że dotychczas powierzchnia UR objęta płatnościami nie była powiązana z siłą roboczą) oraz produkcję rolną (oddzielenie płatności od produkcji). Jeśli chodzi o filar dobra

publiczne za najbardziej adekwatne wskaźniki wskazał: powierzchnię rolną, powierzchnię leśną, powierzchnię Natura 2000 oraz powierzchnię upraw ekologicznych. Następnie z uwzględnieniem wymienionych kryteriów stworzył scenariusze alokacji środków finansowych w ramach WPR dla wszystkich krajów członkowskich. Przypisywanie różnych wag poszczególnym kryteriom wpływało istotnie na różnice w krajowych kopertach.

Choć w omawianej analizie wiele założeń przyjętych przez autora budzi duże wątpliwości, to była ona szeroko dyskutowana na różnych forach UE. Wątpliwe są zwłaszcza kryteria alokacji środków, których dobór jest uproszczony, jak również nie do końca odzwierciedlający ideę wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych. Dyskusyjny jest też sam sposób definiowania dóbr publicznych, a także odzwierciedlenie ich kosztów i korzyści w kryteriach podziału środków między państwa członkowskie.

Znaczenie praktyczne tego opracowania polega na uzmysłowieniu jak łatwo można manipulować danymi na wejściu, aby uzyskać pożądane efekty co do alokacji wsparcia pomiędzy kraje członkowskie. Wykorzystując ten sam algorytm wyliczania koperty finansowej przy zastosowaniu innego rodzaju kryteriów (wskaźników) lub przy rozszerzeniu obecnego zestawu można uzyskać zupełnie inne scenariusze podziału środków finansowych.

Wyniki przykładowych symulacji podziału kopert finansowych płatności wskazują na różny udział Polski w kopercie na I i II filar WPR, przy wykorzystaniu różnych kryteriów podziału (w analizie dla każdego ze wskaźników podano kilka statystyk opisujących ich wartość w Polsce i w UE; ponadto przy każdym wskaźniku podano przykładowe argumenty za i przeciw uwzględnieniu danego kryterium w nowym systemie płatności). Szacunkowy udział Polski w kopercie WPR przy uwzględnieniu różnych kryteriów przedstawiono na rysunku poniżej.



Źródło: opracowanie własne SAEPR/FAPA

W tabeli poniżej zostały zaprezentowane wybrane wskaźniki wykorzystane w analizie. Zostały one pogrupowane w taki sposób, aby w przypadku dyskusji danego kryterium podziału środków finansowych przewidzianych dla UE-27, mogły stanowić z punktu widzenia Polski, odpowiedni argument w definiowaniu alokacji wsparcia pomiędzy krajami członkowskimi.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki do obliczeń udziału Polski w kopercie wsparcia WPR

Grupa wskaźników	Wskaźniki
- wskaźniki produkcyjne	- powierzchnia użytków rolnych - powierzchnia TUZ -powierzchnia upraw ekologicznych - pogłowie bydła, pogłowie krów -obsada bydła na ha TUZ - zużycie nawozów mineralnych
- wskaźniki środowiskowe	- powierzchnia ONW, HNF, Natura 2000 - emisja metanu na szt. bydła - udział rolnictwa w całkowitej emisji gazów
- wskaźniki socjalne/społeczne	- udział zatrudnionych w rolnictwie - pełnozatrudnieni w rolnictwie (AWU) - udział ludności wiejskiej i rolniczej - odsetek kobiet zatrudnionych w rolnictwie
- pozostałe wskaźniki	- PKB per capita - stopa bezrobocia - udział w wydatkach na I i II filar - udział w całkowitej liczbie beneficjentów płatności bezpośrednich

Źródło: opracowanie własne SAEPR/FAPA

4. Wnioski

1) W zakreślonej powyżej debacie dotyczącej kryteriów alokacji środków finansowych WPR można wskazać dwa poziomy dyskusji:

- wspólnotowy - na poziomie Wspólnoty można sformułować co najmniej trzy atrybuty, jakimi powinny charakteryzować się kryteria alokacji środków. Po pierwsze, powinny one być ściśle związane z celami WPR i z nich wynikać. Po drugie, kryteria powinny być reprezentowane przez wskaźniki, które w możliwie jak najpełniejszy sposób opisują daną cechę. Wreszcie po trzecie, kryteria muszą być jednoznaczne, tzn. możliwy jest tylko jeden sposób ich interpretacji. Jednoznaczność kryteriów odnosi się w szczególności do jednolitej metodologii pomiaru cech i zjawisk. Jednoznaczność kryteriów implikuje także ich jasność, precyzyjność i uniwersalność.
- krajowy - równoległe do debaty na poziomie wspólnotowym, poszczególne kraje członkowskie UE-27 przeprowadzają własne kalkulacje i promują rozwiązania

korzystne z ich punktu widzenia. Podobnie jak w przypadku powiązania kryteriów na poziomie Wspólnoty z celami WPR, kryteria alokacji proponowane przez polską stronę powinny być zgodne ze strategią rozwoju polskiego sektora rolno-żywnościowego. Właśnie realizacji takiej strategii służyć mają środki finansowe kierowane na polską wieś w ramach WPR. Dlatego racjonalnym krokiem, z punktu widzenia realizacji interesów kraju, byłoby w pierwszym rzędzie określenie słabych i silnych stron polskiego sektora rolno-żywnościowego na tle konkurentów. Zgodnie z myślą zarządzania strategicznego należy dążyć do wzmacniania silnych stron, tak aby wykorzystywać pojawiające się w otoczeniu szanse i jednocześnie niwelować słabe strony, tak aby zminimalizować ryzyko ziszczenia się pojawiających się zagrożeń. Korzystnym dla interesu polskiego rolnictwa jest zatem pozyskanie jak największej puli środków finansowych na wsparcie kluczowych obszarów rolnictwa będących słabymi stronami sektora jak i do tych, które są mocnymi stronami i stanowią o jego przewadze konkurencyjnej.

2) Przy wykorzystaniu dostępnych danych statystycznych oraz wskaźników alokacji środków finansowych zasadnym będzie przygotowanie wariantowych analiz funkcjonowania modeli płatności, wraz z kryteriami podziału koperty finansowej na państwa członkowskie, które odzwierciedlałyby priorytety Polski w zakresie kierunków rozwoju wsi i rolnictwa.

Odnosnie płatności bezpośrednich w kontekście prowadzonej debaty, konieczne będzie także przygotowanie stosownej argumentacji dotyczącej efektów wpływu płatności bezpośrednich m.in. na rozwój i modernizację rolnictwa, wpływ na dochody rolnicze czy też na zmiany strukturalne.

3) Przygotowując ww. analizy i argumentację należy wziąć pod uwagę dostępność danych statystycznych, które umożliwią w pełni zrealizowanie danego zadania. Dane takie powinny być w szczególności dokładne, kompletne, powtarzalne. Brak dostępu lub trudny dostęp do pewnych grup danych może mieć przełożenie na ograniczone możliwości zaprezentowania sensownych/trwałych i dobrze określonych wskaźników.

Z jednej strony istnieją kryteria dla których istnieją wiarygodne i dobre dane, z drugiej strony dla niektórych grup wskaźników nie ma wystarczających zbiorów danych, co przy wykonywaniu konkretnego zadania analitycznego może przyczynić się do prezentowania niepełnej/niespójnej argumentacji w toku prowadzonej dyskusji/debaty.

Biorąc pod uwagę to jak łatwo można manipulować danymi na wejściu, aby uzyskać pożądane efekty co do alokacji wsparcia pomiędzy kraje członkowskie, w przygotowywaniu opracowań/analiz, warto zastanowić się nad faktem, czy zastosowanie prostszego podejścia opartego na trwałych i mocnych wskaźnikach będzie miało większe szanse powodzenia w kreowaniu mocnej argumentacji czy też odpowiednich kryteriach alokacji środków finansowych, niż stosowanie kryteriów opartych na niepełnych lub ograniczonych danych.

4) Inną kwestią sporną, oprócz samego wyboru właściwych kryteriów podziału środków finansowych WPR, mogą być także wagi nadawane poszczególnym wskaźnikom w algorytmie alokacji. Wydaje się, że sposób przypisywania wag wskaźnikom powinien odzwierciedlać hierarchię celów WPR. Choć jest to racjonalny postulat, pozostaje trudnym do spełnienia w sytuacji, kiedy w obecnie obowiązującym zestawie brak jest takiej hierarchii.