



Bruksela, dnia 25 maja 2008 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 16/2008

Komisja Europejska proponuje redukcje dopłat bezpośrednich dla rolników „CAP Health Check”

Komisja Europejska przyjęła 20 kwietnia szczegóły zapowiadanej od dawna „modernizacji” Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), proponując redukcje dopłat bezpośrednich dla rolników jeszcze w trwającym obecnie planie budżetowym 2007-13. Komisja woli proponowanych zmian nie nazywać „reformą” i używa określenia „Health Check”, czyli bilans Wspólnej Polityki Rolnej; przekonuje, że nie chodzi o radykalne reformy, ale o dostosowanie WPR do dzisiejszych realiów - rosnących cen rynkowych, zmian klimatycznych i globalizacji.

Komisja chce, by już teraz, w ramach przyjętej puli wydatków na rolnictwo w budżecie 2007-13, odchodzić od krytykowanych najgłośniejszy przez Brytyjczyków dopłat bezpośrednich dla unijnych rolników. Zaoszczędzone środki mają być przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich. To wstęp do negocjacji nad następnym budżetem po 2013 roku i „**cicha, ukryta renacjonalizacja Wspólnej Polityki Rolnej, z czym Polska się nie zgadza**” - komentował w poniedziałek minister rolnictwa Marek Sawicki.

Propozycje Komisji skrytykowały organizacje COPA i COGECA, reprezentujące europejskich rolników i spółdzielnie rolnicze w Brukseli. „Popieramy oczywiście rozwój obszarów wiejskich. Jednak obecnie naszym priorytetem jest zapewnienie rolnikom optymalizacji potencjału produkcji, a jednocześnie produkcja żywności według bardzo rygorystycznych i kosztownych europejskich standardów w kwestii bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt” - wyjaśnił wiceprzewodniczący Komitetu COPA Gerd Sonnleitner.

W żargonie unijnym mówi się o tzw. modulacji, czyli **zwiększaniu wydatków na tzw. drugi filar WPR (rozwój obszarów wiejskich) kosztem I filara, czyli dopłat bezpośrednich dla rolników**. Obecnie modulacją objęci są wszyscy producenci rolni w starych krajach UE, którzy otrzymują powyżej 5 tys. euro dopłat bezpośrednich rocznie. 5% tych dopłat tracą na korzyść wsparcia rozwoju rolnego w swoim kraju. Komisja Europejska zaproponowała zwiększenie od 2012 roku tego odsetka do 13% dla rolników ze starych państw członkowskich. Rolników z nowych państw UE modulacja ma zacząć obowiązywać dopiero od 2012 roku i wynosić 3%. Do tego czasu dopłaty bezpośrednie dla rolników z nowych państw mają rosnąć, by zgodnie z traktatem akcesyjnym osiągnąć poziom dopłat w starych krajach. Jeszcze **większą modulacją i to natychmiast po przyjęciu pakietu propozycji KE, objęci zostaną najwięksi producenci rolni w UE**. Ci, którzy otrzymują rocznie ponad 100

tys. euro w ramach dopłat bezpośrednich, będą na modulację oddawać dodatkowe 2%; ci, którzy dostają ponad 200 tys. – 6%, a osoby, które otrzymują ponad 300 tys. euro – 9%. W przypadku producentów rolnych z nowych państw UE te zasady mają wejść w życie także dopiero od 2012 roku.

W ramach „Health Check” Komisja Europejska zaproponowała też stopniowe zwiększenie kwot mlecznych, tak by od kwietnia 2015 roku znikły zupełnie, a rolnicy mogli produkować tyle mleka, ile dyktuje im rynek. By zapewnić „miękkie lądowanie”, Komisja proponuje w międzyczasie dla wszystkich państw UE cztery jednoprocentowe wzrosty kwot mlecznych między rokiem 2010/11 a 2013/14.

Komisja Europejska chce też dokonać oddzielenia płatności bezpośrednich od wielkości produkcji. W ramach reformy WPR w 2003 roku dokonano „odłączenia” pomocy bezpośredniej dla rolników, co oznacza, że płatności przestały być powiązane z wielkością produkcji poszczególnych produktów. Niektóre z państw członkowskich zdecydowały się jednak utrzymać stary system. Teraz KE chce usunąć płatności związane z wielkością produkcji i wprowadzić system płatności jednolitej, z wyjątkiem premii z tytułu krów mamek, kóz i owiec. **W nowych krajach UE już obowiązuje uproszczony system płatności powiązany nie z produkcją, ale wielkością gospodarstwa. Zgodnie z zapowiedziami, KE zaproponowała utrzymanie go do 2013 roku.**

Komisja zaproponowała też, by państwa członkowskie stosowały płatność minimalną w wysokości 250 euro na jedno gospodarstwo lub minimalną powierzchnię 1 hektara. Komisja przekonuje, że obowiązujące w UE mechanizmy interwencyjne dotyczące zaopatrywania rynku ograniczają dziś zdolności rolników do reagowania na sygnały rynkowe. Dlatego Komisja zaproponowała zniesienie interwencji w odniesieniu do pszenicy durum, ryżu i wieprzowiny. W przypadku zbóż paszowych interwencja zostanie ustalona na zerowym poziomie. Pszenica zwyczajna, masło i odtłuszczone mleko w proszku zostaną objęte zasadami przetargowymi.

Szereg mniejszych programów wsparcia zostanie odłączonych i przeniesionych do systemu płatności jednolitej. W przypadku konopi, suszu paszowego, roślin wysokobiałkowych i orzechów odbędzie się to od razu. W odniesieniu do ryżu, ziemniaków skrobiowych i długiego włókna lnianego ustanowiony zostanie okres przejściowy.

Ponadto KE proponowała całkowite zniesienie dopłat dla roślin energetycznych, by nie promować dodatkowo produkcji budzących coraz większe kontrowersje biopaliw pierwszej generacji.

KE liczy na porozumienie w sprawie propozycji legislacyjnych „Health Check” w listopadzie - zanim od 1 stycznia 2009 roku wejdzie w życie nowy Traktat z Lizbony. Wówczas Parlament Europejski zyska kompetencje tzw. współdecydowania z Radą ministrów rolnictwa UE w sprawach WPR i kompromis będzie jeszcze trudniej uzyskać.

OPINIE

⇒ **Jerzy Plewa: nowy system dopłat bezpośrednich nie zuboży polskich rolników**

Nowy system unijnych dopłat bezpośrednich, przedstawiony we wtorek przez Komisję Europejską, nie pomniejszy sum kierowanych do polskich rolników, uważa wicedyrektor

generalny Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich Jerzy Plewa. „Przejsście na ten nowy system wcale nie uszczupla dopłat bezpośrednich na gospodarstwo. Zmienia jedynie sytuację, bo płatność nie jest przypisana do hektara tylko do gospodarstwa” - tłumaczył Plewa. Zapewniał, że zmiana ta będzie wymagać dostosowań głównie ze strony administracyjnej. Przypomniął, że wiele emocji budziły propozycje wprowadzenia limitów płatności. Ostatecznie uzgodniono, że minimalna dopłata nie powinna być mniejsza niż 250 euro rocznie, albo nie mniejsza niż do 1 ha użytków. „W Polsce nie spowoduje to żadnych zmian, bo mamy już taki właśnie limit” - podkreślił Plewa. „Jeśli chodzi o najwyższy limit, to rozważano różne możliwości m.in. górny limit i nic ponadto, lub progresywne: im wyższe dopłaty dostaje dany rolnik, tym więcej odcina się z przysługującej mu kwoty i przeznaczają na rozwój obszarów wiejskich. Ostatecznie - poinformował dyrektor - przyjęto tzw. progresywną modulację: pieniądze „odcięte” z płatności bezpośrednich będą przesuwane na rozwój obszarów wiejskich, przy czym przesunięcie będzie zależało od wielkości gospodarstwa”. Natomiast limit będzie zależny od wysokości dopłat bezpośrednich przypadających na dane gospodarstwo.

Zarówno w starych, jak i w nowych państwach członkowskich, rolnicy, których dopłaty bezpośrednie wynoszą mniej niż 5 tys. euro na gospodarstwo rocznie, będą w dalszym ciągu dostawali te same kwoty, co dotychczas. W Polsce w tym przedziale dopłat znajduje się prawie 3/4 (74%) gospodarstw rolnych. Natomiast część dopłat tych, którzy dostają więcej, od przyszłego roku będzie przekierowana na rozwój wsi - w kolejnych latach coraz więcej.

W starych państwach członkowskich w przedziale dopłat od 5 tys. do 99 tys. 999 euro w przyszłym roku będzie to 2%, w 2010 - 4%, w 2011 - 6%. i w 2012 - 8%. W przedziale między 100 tys. a 199 tys. 999 euro rocznie, będzie to analogicznie 5, 7, 9 i 11%, a między 200 tys. a 299 tys. 999 - 8, 10, 12 i 14%. Wreszcie najbogatsi rolnicy, których dopłaty przekraczają 300 tys. euro rocznie, będą od przyszłego roku dostawać o 11% mniej; za dwa lata 13% ich dopłat trafi na rozwój obszarów wiejskich, w 2011 będzie to 15%, a rok później - 17%. W efekcie - ponieważ dotychczas, w ramach reformy WPR z 2003 roku, obowiązkowa modulacja dla rolników w starych państwach członkowskich już wynosi 5%, to w największych gospodarstwach - które otrzymują więcej niż 300 tys. euro rocznie - wpływy z dopłat bezpośrednich będą w 2012 roku o 22% mniejsze, niż gdyby unijna polityka rolna nie podlegała zmianom. Jednak - jak podkreślił Plewa - kwoty, które będą przenoszone z dopłat bezpośrednich dla rolników na rozwój obszarów wiejskich, liczy się tak jak podatki, a poszczególne limity traktowane są jak progi podatkowe. W efekcie redukcja wysokości dopłat jest realnie mniejsza.

Natomiast polscy rolnicy, podobnie jak rolnicy pozostałych nowych państw członkowskich, są na razie - w założeniu miało to być do 2013 roku - wyjęci spod działania tego mechanizmu. Jednak ponieważ w związku z reformą WPR z 2003 roku moment wyrównania dopłat w nowych i starych krajach członkowskich nastąpi ponad rok wcześniej, to te nowe regulacje obejmą również nowe kraje członkowskie już w 2012 roku. I tak rolnicy, którzy dostają między 5 tys. a 99 tys. 999 euro rocznie - a stanowią oni w Polsce 22% - otrzymają za cztery lata o 3% mniej; ci, którzy znajdują się w przedziale między 100 tys. a 199 tys. 999 euro i stanowią 2% - będą mieć o 6% niższe wpływy z unijnych dopłat; z przedziału między 200 tys. a 299 tys. 999 euro, którzy stanowią 0,9% polskich rolników - otrzymają o 9% mniej. A najbogatsi, których jest w Polsce 1,1% i którzy z tytułu dopłat bezpośrednich dostają co roku z budżetu WPR ponad 300 tys. euro, będą mieli 12% mniej. „Potem te różnice powinny się wyrównać - podkreślił. - Wszystkich będzie obowiązywał ten sam system”.

Propozycje kolejnych zmian w unijnej polityce rolnej Komisja Europejska przedstawiła w listopadzie zeszłego roku. We wtorek, po półrocznych konsultacjach - jak powiedział dyrektor w DG ds. rolnictwa – „mamy tekst prawny, projekt regulacji i ocenę skutków regulacji, które Komisja proponuje - artykuł po artykule; są tam podane konkrety dotyczące proponowanych rozwiązań”. Plewa zastrzegł, że jest to „propozycja prawna”, którą będzie jeszcze musiała zaakceptować Rada UE. „Jest zamiar Komisji Europejskiej, aby tę akceptację uzyskać jeszcze w tym roku” - dodał. „Podstawowym systemem w Unii Europejskiej jest i będzie system płatności jednolitej na gospodarstwo z możliwością również płatności regionalnej” - podkreślił dyrektor. Ta druga możliwość polega na ujednoczeniu dopłat do hektara w ramach danego regionu i przypisanie ich do wielkości konkretnego gospodarstwa. Plewa przypomniał, że system jednolitej płatności na hektar, który obecnie obowiązuje w większości nowych państw członkowskich - od początku był przewidywany jako system przejściowy, tylko do 2009 roku. Polska była zainteresowana utrzymaniem tego systemu. „Taka możliwość została zaakceptowana - jest propozycja przedłużenia tego systemu maksymalnie do roku 2013” - poinformował dyrektor. Najpóźniej do tego czasu wszystkie państwa członkowskie powinny przejść na system płatności na gospodarstwo lub tę płatność otrzymać w ujęciu regionalnym. To nie będzie cięcie, tylko przejście - wyjaśniał Plewa. - Każde państwo członkowskie stosujące system dopłat do hektara, do 1 sierpnia danego roku będzie mogło zgłosić chęć przejścia na system dopłat na gospodarstwo w następnym roku. Dodał, że np. Węgry już ogłosiły, że od przyszłego roku zamierzają wprowadzić jednolity system płatności na gospodarstwo.

Dyrektor w DG ds. rolnictwa poinformował, że okresem referencyjnym, czyli stanowiącym podstawę do określenia wysokości dopłaty do gospodarstwa, będą lata: 2005, 2006 i 2007. Wyjątkiem będą nadzwyczajne wydarzenia, wyjątkowe sytuacje np. klęska żywiołowa.

„Każdy system ma swoje wady i zalety. Jedną z zalet przypisania płatności do gospodarstwa, a nie do hektara jest to, że łatwiej będzie w przyszłości zaprojektować ten system tak, żeby korzystali z niego rzeczywiście rolnicy fizycznie uprawiający ziemię, a nie - jak to się w Polsce mówi „rolnicy z Marszałkowskiej, czy Unii” – „sofa farmers” - powiedział Plewa.

Drugim bardzo ważnym elementem nowego systemu jest - jego zdaniem - to, że płatność przypisana do hektara w istotny sposób wpływa na wzrost cen ziemi. Natomiast wtedy kiedy dopłaty są związane z gospodarstwem, można sprzedać tytuł własności ziemi z dopłatami albo bez nich. Te sprawę regulują poszczególne państwa członkowskie, ale teoretycznie możliwe jest sprzedanie części gospodarstwa bez prawa do otrzymywania dopłat, czyli zachowanie ich mimo zbycia ziemi. „Tylko jest pytanie czy ktoś będzie chciał kupić taką ziemię?” - przyznał dyrektor.

Nie wiadomo jeszcze ile pieniędzy UE przeznaczy na rolnictwo w nowej perspektywie finansowej, jednak - przewiduje dyrektor w DG ds. rolnictwa - trzeba się liczyć z tym, że „trzeba będzie lepiej wykorzystywać te środki, które są teraz”. Natomiast - zapewnił – „nie ma żadnych głosów w KE” wskazujących na możliwość renacjonalizacji WPR. Bez niej nie można byłoby mówić o jednolitym rynku, bo wsparcie dla rolnictwa zależałoby od możliwości budżetowych poszczególnych państw członkowskich, a te - jak wiadomo - różnią się w sposób istotny.

„Mamy też wspólne zobowiązania wobec WTO” - przypomniał Plewa. Zwrócił przy tym uwagę, że dopłaty wspierające dochody, a nie przypisane do produkcji, zaliczane są do tych, które nie zakłócają handlu. „To powoduje, że Światowa Organizacja Handlu uznaje

mechanizmy wsparcia rolnictwa (zaproponowane przez KE) za dopuszczalne” - poinformował.

Przypomniał też, że obecny etap reformy WPR ma za zadanie m.in. uproszczenie tej polityki. „Mamy dużo uchylonych regulacji, które niespecjalnie były potrzebne, a teraz podjęty został wysiłek, żeby uprościć wymogi rolno-środowiskowe, których spełnienie jest warunkiem uzyskania dopłat bezpośrednich” - powiedział.

Kolejnym ważnym elementem przedstawionych przez Komisję Europejską rozwiązań, jest możliwość wykorzystania do 10% płatności z tzw. koperty narodowej (czyli przekazane z budżetu UE na płatności bezpośrednie w danym kraju) na cele związane z nowymi wyzwaniami, np. na poprawę marketingu produktów rolnych, na wyzwania związane z bioenergią, zmianami klimatu, a w związku z tym m.in. na wsparcie ubezpieczeń rolniczych, a także na wsparcie sektorów, w których prowadzona jest restrukturyzacja np. rynku mleka. „Te 10% nie pochodzi z jakiejś nowej puli. To własne środki, które trzeba przeznaczyć na inne cele” - podkreślił dyrektor DG ds. rolnictwa.

KE znosi też dotychczasowy obowiązek odłogowania gruntów, który zakłócał działanie rynku. „Oddzielenie dopłat od produkcji, to jeden element reformy WPR, a drugi - to usuwanie istniejących jeszcze restrykcji” - powiedział Plewa. „Generalnie jest tendencja, żeby rolnikom dać więcej swobody - zaznaczył. - Będą mieli większe możliwości podejmowania decyzji na podstawie sygnałów płynących z rynku”. Komisja zapowiada też dalsze, stopniowe odchodzenie od dopłat do tzw. upraw sektorowych, m.in. do suszu paszowego, skrobii, a także tytoniu czy orzechów, które będą kierowane na dopłaty do gospodarstw. Ponadto - żeby umożliwić łagodniejsze przejście do bezkwotowej produkcji mleka - postanowiono stopniowo zwiększać limity krajowe. W zeszłym roku zapadła decyzja, że w tym roku kwota będzie wyższa o 2%, a teraz - że przez kolejne cztery lata będzie rosła o 1% rocznie. W przypadku Polski, kwota mleczna w efekcie wzrośnie z 9,4 mln ton do ponad 10 mln ton za cztery lata. „Gdyby zwiększenie tych kwot następowało szybciej, to - jak wskazują wyniki analiz Komisji - następowałby szybki spadek cen mleka” - usprawiedliwiał dyrektor powolne tempo wprowadzanych zmian. „To będzie zależało od decyzji rolników, ale chciałem powiedzieć, że popyt na produkty mleczne, szczególnie w krajach azjatyckich, bardzo szybko wzrasta” - zaznaczył wskazując rozwijające się dynamicznie rynki zbytu.

Plewa podkreślił, że obecna polityka rolna jest radykalnie zreformowana nawet w stosunku do sytuacji z początku tego dziesięciolecia. Jest skierowana na spełnienie wymagań związanych z ochroną środowiska, z bezpieczeństwem żywności; coraz więcej środków jest kierowanych na rozwój obszarów wiejskich - wyliczał. Ponadto UE ogranicza, a właściwie eliminuje, interwencję rynkową - ma bowiem ona dotyczyć wyłącznie zbóż przeznaczonych do produkcji pieczywa. „Przedstawione zmiany zmierzają do wyrównania dopłat bezpośrednich i do szybszego zrównania poziomu, a nie wartości dopłat w starych i nowych państwach członkowskich. Mają też na celu zwiększenia konkurencyjności unijnego rolnictwa na globalnym rynku w związku z usuwaniem istniejących ograniczeń” - podsumował propozycje KE Plewa.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie materiałów Polskiej Agencji Prasowej