O dopłatach bezpośrednich zawsze głośno

Gdybyśmy się zapytali przeciętnego mieszkańca Polski z czym kojarzy się mu WPR, to zapewne odpowiedziałby, że z dopłatami bezpośrednimi. Rzeczywiście w naszym kraju ten temat bardzo często bywa poruszany (zwłaszcza w okresie przedwyborczym), często jednak z brakiem należytego obiektywizmu.

Dopłaty bezpośrednie zostały wprowadzone w ramach reformy WPR Mac Sharry'ego z 1992 r., a ich znaczenie wzmocniły kolejne reformy WPR na przełomie XX i XXI w. Celem wprowadzenia dopłat bezpośrednich (zwanych też kompensacyjnymi) było rekompensowanie rolnikom spadku ich dochodów, co powodowały obniżki cen gwarantowanych. Odtąd kolejne znaczne redukcje cen gwarantowanych i interwencyjnych realizowane w ramach reform WPR, odbywały się równocześnie z zwiększeniem poziomu dopłat bezpośrednich.

Różne modele płatności

W UE funkcjonują dwa systemy płatności: system płatności jednolitej (SPS) oraz system jednolitej płatności obszarowej (SAPS). SPS stosowany jest w krajach starej Unii, a także przez dwa nowe kraje członkowskie (Maltę i Słowenię). W ramach tego systemu funkcjonują trzy modele: historyczny, regionalny i mieszany. Dominującym rozwiązaniem w Europie Zachodniej jest model historyczny. W tym przypadku wysokość płatności bezpośrednich jest obliczana na podstawie kwoty płatności przyznanych każdemu rolnikowi w wybranym okresie odniesienia (na ogół w latach 2000-2002). Każdą płatność bezpośrednią wylicza się, dzieląc kwotę referencyjną przez liczbę hektarów zakwalifikowanych do uzyskanego wsparcia. Wsparcie to powiązali z produkcją w maksymalnym stopniu Francuzi. Państwa członkowskie mogą również zdecydować się na przydzielanie płatności na poziomie regionalnym. Wtedy należy ustalić pułapy regionalne i podzielić je przez liczbę rolników w regionie. Wartość przysługujących im uprawnień ustala się, dzieląc pulę środków finansowych przez liczbę hektarów zgłoszonych w pierwszym roku stosowania systemu. Wszystkie uprawnienia do płatności w danym regionie mają tę samą wartość jednostkową. System ten obowiązuje na terenie Malty i Słowenii. Państwa członkowskie mogą też sięgnąć po model stanowiący połączenie dwóch wcześniejszych rozwiązań, czyli tzw. model mieszany. Tę drogę wybrali m.in. Szwedzi.

W nowych krajach UE (z wyjątkiem Malty i Słowenii) zastosowano prostszy system płatności obszarowej (SAPS). W ramach tego systemu płatności wypłacane są na hektar użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. Polska przystępując do UE, uzyskała w ramach WPR znacznie niższy niż w państwach UE-15 poziom płatności bezpośrednich w przeliczeniu na 1 ha kwalifikowanych użytków rolnych, z możliwością ich corocznego zwiększania (poprzez środki z budżetu krajowego tzw. uzupełniające płatności obszarowe) tak, by w 2013 r. osiągnąć poziom wsparcia jak w krajach UE-15 wg stanu na dzień 30 kwietnia 2004 r.

Uzupełnienie z budżetu krajowego dopłat bezpośrednich zostało wynegocjowane na słynnym szczycie w Kopenhadze w 2002 r. przez ówczesnego wicepremiera i ministra rolnictwa Jarosława Kalinowskiego. Początkowo Polsce proponowano tylko 25 proc. ówczesnej średniej płatności unijnej i była to już propozycja praktycznie ostateczna. Nie chciał się na nią zgodzić właśnie Kalinowski, który nie opuszczał stołu negocjacyjnego i zaproponował uzupełnienie płatności środkami krajowymi, które ostatecznie ustalano na poziomie 55 proc. średniej unijnej. W kolejnych latach poziom dofinansowania unijnego miał być stopniowo zwiększany, natomiast udział środków krajowych zmniejszany. Także wtedy Polska wynegocjowała największe udziały w funduszach z całego budżetu WPR na II filar.

Co dalej z dopłatami?

W naszym kraju, jeśli poruszany jest temat dopłat bezpośrednich, to najczęściej w kontekście podkreślenia faktu, że polscy rolnicy nadal otrzymują mniejsze dopłaty bezpośrednie niż rolnicy w starej Unii. To nie dziwi, bowiem w zbliżonych warunkach naturalnych i zbliżonych kosztach stanowi to poważne naruszenie zasad równej konkurencji. Ale w rzeczywistości problem jest o wiele bardziej złożony. Przede wszystkim zróżnicowanie wielkości dopłat bezpośrednich wcale nie biegnie tak jednoznacznie, po linii nowe i stare kraje UE, bo np. Polska ma wyższy poziom płatności bezpośrednich niż Portugalia, a najwyższe dopłaty przyznawane są rolnikom na Malcie, która wstąpiła do UE w 2004 r. Temat płatności bezpośrednich (I filar WPR) trudno omawiać w oderwaniu od II filaru WPR. Polska w ramach II filaru (czyli wsparcia na inwestycje w gospodarstwach i rozwój obszarów wiejskich) otrzymywała w przeliczeniu na ha o wiele więcej niż takie kraje jak Wielka Brytania, Francja i Niemcy. W Polsce rzadko o tym się wspomina, a to każe szerzej spojrzeć na kwestie WPR. Nie zapominajmy, że nie jest możliwe, aby w całej UE obowiązywała jedna płatność bezpośrednia o identycznej wysokości. Dlatego, że rolnictwo europejskie różni się znacząco, inny klimat jest przecież na Sycylii, inny w Niemczech, inaczej prowadzi się gospodarstwo na terenach nizinnych, inaczej na obszarze górskim. Jest natomiast możliwe, aby różnice w wysokościach dopłat bezpośrednich wynikały nie z historycznych tytułów do płatności, ale z właśnie obiektywnych kryteriów, takich jak to, czy gospodarstwo leży na terenach górskich lub czy jest tam realizowany program rolnośrodowiskowy. Ten postulat od dłuższego czasu podnosi strona polska.

Oczywiście jest to zadanie trudne, a w dzisiejszych realiach chyba niewykonalne. Już propozycje 7 projektów rozporządzeń dotyczących WPR na lata 2014-2020, jakie przedstawiła KE pod koniec 2011 r. pokazały, że KE w kwestii dopłat nie chce radykalnych zmian. Wprawdzie uznała, że płatności bezpośrednie powinny zostać „równomierniej" rozdzielone między państwa członkowskie poprzez zmniejszenie powiązania z historycznymi danymi referencyjnymi, ale jednocześnie KE przyjęła formułę, że „w państwach członkowskich, w których płatności bezpośrednie stanowią mniej niż 90 proc. średniej, różnica między obecną wysokością wsparcia a wspomnianą wysokością, powinna zostać zmniejszona o jedną trzecią". W praktyce oznacza to niewielkie zmiany i utrzymanie dotychczasowych różnic między poszczególnymi krajami. Propozycje te zostały określone m.in. przez Marka Sawickiego jako „kosmetyczne". Trzeba też pamiętać, że w kwestii dopłat bezpośrednich KE proponuje też wprowadzenie zryczałtowanej rocznej płatności dla najmniejszych gospodarstw. Ponadto KE proponuje zastąpienie dotychczasowego systemu płatności obszarowych (SAPS), systemem opartym na uprawnieniach do płatności, powiązanych z kwalifikującymi się gruntami. KE proponuje także wydzielenie 30 proc. koperty krajowej tytułem wsparcia bezpośredniego na płatności dla gospodarstw spełniających wymogi wynikające z „zazielenienia" (greening), w celu pełniejszego ukierunkowania rolnictwa na zrównoważone gospodarowanie.

Od tego czasu sytuacja w kwestii dopłat jeszcze bardziej się skomplikowała, a do samych propozycji KE zgłoszono 7 tys. poprawek. Trudna sytuacja krajów południa Europy, powoduje, że w Brukseli szuka się oszczędności, czego domaga się zwłaszcza brytyjski premier David Cameron (pod groźbą zawetowania budżetu na lata 2014-2020). Ostatnie propozycje, i to zarówno projekt cypryjskiej prezydencji, jak i przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a, przewidują redukcje budżetu WPR. Wprawdzie strona polska opiera się na słusznym stanowisku, że ewentualnie zmniejszać dopłaty można tam, gdzie są wyższe od średniej unijnej, ale wydaje się, że takie kraje jak Francja czy Niemcy, będą optować za ograniczeniem dopłat w całej UE w stosunku procentowym. Być może będzie taka sytuacja, że polscy negocjatorzy staną przed takim wyborem: godzimy się na wyższe oszczędności WPR w I filarze (czyli mniejsze dopłaty) czy w II filarze (środki na rozwój)?

Seweryn Pieniążek

W ramach Planu działania Sekretariatu Centralnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2012-2013, 3 grudnia podczas konferencji „**Czy PROW jest dla kobiet – kobiety w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich**", odbędzie się prezentacja wyników badania: „Sytuacja kobiet w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Specyfika, standardy, parytety i oczekiwania". Dzień później, finałowi IV edycji konkursu „**Przyjazna wieś**" – na najlepszy projekt w zakresie infrastruktury zrealizowany na terenach wiejskich, przy wsparciu środków unijnych; towarzyszyć będzie debata – „**Innowacyjne wykorzystanie infrastruktury na obszarach wiejskich**".

Relacji z wydarzeń szukaj w grudniu na portalu www.ksow.pl

„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie."

Projekt opracowany przez Wydawnictwo Ludowe Sp. z. o.o.

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.