

Wstępna ocena najważniejszych założeń pakietu legislacyjnego z perspektywy Polski

W komunikacie MRiRW z dn. 12.10.2011 r. czytamy:

„ Z punktu widzenia Polski oraz prowadzonej debaty publicznej oczekiwaliśmy, że zmiany WPR będą szły w następującym kierunku:

1. **Zasadniczej reformy WPR** - uczynienia jej polityką rozwojową i konkurencyjną wobec rolnictwa z państw pozaeuropejskich, która będzie w stanie odpowiedzieć na rosnące potrzeby żywnościowe Europy i świata w następnych dekadach. Przedstawione dziś propozycje zostały podporządkowane bardziej zasadzie utrzymania transferów budżetowych do państw członkowskich, niż rzeczywistym zmianom w polityce rolnej. Nie uwzględniają one finansowania nowych zadań nałożonych na WPR po jej przeglądzie w 2008 roku.

2. **Uproszczenia** - wszystkie państwa członkowskie jednoznacznie zobowiązały KE do wypracowania propozycji WPR prostych, zrozumiałych dla beneficjentów i podatników. Przedstawione dziś przez KE propozycje są bardzo skomplikowane, idą w kierunku dalszego wzrostu biurokracji i wprowadzają wiele nowych elementów do płatności: konieczność prowadzenia 3 upraw w gospodarstwie – co najmniej 5% powierzchni i nie więcej niż 70% powierzchni każda; płatność tylko dla aktywnych rolników – co najmniej 5% przychodów z działalności rolniczej, capping, płatności bezpośrednio wyższe dla młodych rolników, obowiązek zazielenienia 30% koperty narodowej.

3. **WPR Sprawiedliwej i wyrównanej** - drobne korekty finansowe są niewiele warte, wobec nadal utrzymanej koperty narodowej na płatności opartej na historycznych parametrach. Plon referencyjny zbóż, czy oleistych sprzed 20 lat oraz pogłowie bydła mięsnego razy 200 euro będą nadal decydować o kopertach finansowych na płatności bezpośrednio w państwach członkowskich. Utrzymanie takich kopert finansowych i następnie, od takiej podstawy, naliczanie procentowe rekompensat za zazielenienie (30% koperty) lub młodego rolnika (2% koperty), ONW (5% koperty) powoduje pogłębianie nierówności pomiędzy krajami. Państwa o niskich kopertach np. nowe państwa członkowskie, w tym kraje Bałtyckie nadal nie będą mogły odpowiednio rekompensować rolnikom obowiązkowych wymagań nałożonych w ramach zazielenienia WPR. Z małej koperty krajowej na dopłaty bezpośrednio trudno będzie w jednakowy sposób dopłacać młodym rolnikom w UE. Koncepcja pełnego wyrównania dopiero w 2028 roku jest naruszeniem zasad konkurencji na jednolitym rynku i zaprzeczeniem europejskiego solidaryzmu.

Polska prezydencja rozpocznie intensywne prace nad tym pakietem, aby umożliwić kolejnym państwom Trio – Danii i Cypru, wypracowanie wspólnego stanowiska przez państwa członkowskie oraz prowadzenie skutecznych negocjacji pomiędzy Radą UE i Parlamentem Europejskim.

Zaplanowano, iż na posiedzeniu Rady UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniach 20-21 października br. dojdzie do pierwszej wymiany poglądów na temat zaprezentowanego pakietu przez ministrów rolnictwa poszczególnych państw członkowskich. Pogłębiona dyskusja nad pakietem na forum Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa będzie mieć miejsce w listopadzie. Jednocześnie prace nad pakietem reform będą prowadzone przez polską prezydencję na poziomie technicznym, na forum grup roboczych Rady oraz Specjalnego Komitetu ds. Rolnych (zaplanowano około 20 posiedzeń).

Inicjatywą polskiej prezydencji jest zorganizowanie wspólnie przez Radę, Parlament Europejski i Komisję Europejską w listopadzie i grudniu bieżącego roku cyklu debat nad nowym kształtem Wspólnej Polityki Rolnej z udziałem m.in. organizacji rolniczych i świata nauki, zakończonych debatą podsumowującą.

1. Ocena ogólna – kwestie najistotniejsze

Negatywne:

- wprowadzenie nowych, **dotychczasowych zadań** dla WPR (w tym ograniczeń dla praktyk produkcyjnych) z pozostawieniem **dotychczasowego poziomu budżetu**; prowadzić to będzie do ograniczenia konkurencyjności międzynarodowej rolnictwa UE i przeniesienia części produkcji poza UE, co miałyby negatywne konsekwencje, m.in. środowiskowe;
- niewielki zakres **wyrównania wsparcia bezpośredniego** pomiędzy państwami członkowskimi i *de facto* zachowanie do 2020 r., (choć zmniejszonego) **zróźnicowania stawek opartego o historyczną intensywność** produkcji rolnej;
- **odejście od wzmacniania finansowego filaru II**, co było elementem wszystkich dotychczasowych reform WPR, i co dobrze służyło wspieraniu aktywnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich UE; przeniesienie niektórych funkcji i działań między filarami oraz nowe komponenty filaru I skutkują zatarciem wyraźnego dziś podziału ról pomiędzy I a II filarem;
- wzrost **złożoności WPR**, szczególnie w ramach filaru I, m.in. poprzez wyodrębnienie zielonego komponentu płatności, złożone relacje w ramach Dobrej Kultury Rolnej (GAEC), zielonym komponentem filaru I a działaniami rolno-środowiskowymi filaru II, złożone wymagania programowania i ewaluacji w ROW; objęcie **aktami delegowanymi** bardzo wielu istotnych kwestii w ramach poszczególnych obszarów WPR, w tym m.in. działań interwencyjnych i regulacji w handlu zagranicznym, co oznacza istotne zwiększenie uprawnień KE i ograniczenie roli Rady w procesie stanowienia prawa rolnego UE; brak na tym etapie znajomości projektów tych aktów (delegowanych ale także wykonawczych) utrudnia, a czasem uniemożliwia diagnozę i ocenę niektórych elementów propozycji.

Pozytywne:

- poprawa **dystrybucji wsparcia** bezpośredniego pomiędzy gospodarstwami o różnych **wielkościach** poprzez mechanizm degresywnej redukcji płatności - dla dużych gospodarstw (*capping*), oraz wzrost stawek wsparcia jednostkowego - dla małych gospodarstw (efekt zryczałtowanej płatności dla małych gospodarstw);
- wyeksponowanie roli **małych gospodarstw** w europejskim modelu rolnictwa i dla realizacji celów strategii Europa 2020, w szczególności dotyczących wzrostu zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu (możliwość tworzenia tematycznych pod-programów w ramach PROW dla małych gospodarstw, zryczałtowana płatność bezpośrednia dla małych gospodarstw, wsparcie dywersyfikacji dochodów w filarze II, instrumenty wzmacniające pozycję rynkową tych gospodarstw);
- rozszerzenie **zakresu instrumentarium WPR** o działania nowe, uzupełniające w stosunku do obecnych instrumentów, a wychodzące naprzeciw nowym wyzwaniom (np.: nowe instrumenty zarządzania ryzykiem, rozszerzenie zakresu działań: wsparcie dla grup producentów, współpraca, rozszerzenie niektórych działań rynkowych na wszystkie produkty).

Wymagające wyjaśnień KE i dalszych analiz:

- **mechanizm wyrównywania poziomu stawek** mający docelowo zrównać stawki powierzchniowe na ha w całej UE; wyrównanie w oparciu o stawki powierzchniowe jest spójne z polskim postulatem, aby powierzchnia UR była jedynym lub podstawowym kryterium określającym wysokość kopert krajowych, (tj. dobrze opisującym potencjał w zakresie produkcji żywności i ochrony środowiska). Niemniej jednak, okres wyrównania stawek aż do 2028 r. (dwie perspektywy finansowe UE) jest zbyt długi i z tego względu niemożliwy do zaakceptowania;
- dążenie do **poprawy skuteczności** w zakresie realizacji celów oraz efektywności WPR poprzez: (i) wzmocnienie planowania strategicznego (silne powiązanie programów

ze strategią Europa 2020), (ii) silniejszą integrację pomiędzy różnymi instrumentami a także funduszami UE (w szczególności z polityką spójności) oraz (iii) nakierowanie wsparcia unijnego (w szczególności II filara) na ściśle zdefiniowane, mierzalne cele, zapowiedź systematycznego badania ich realizacji i alokowania dodatkowych środków do programów najlepiej je realizujących („rezerwa wykonania”) – obecnie brak jasności, czy rezerwa tworzona ma być na szczeblu krajowym, czy unijnym;

- próby zmniejszenia **obciążeń administracyjnych**, w szczególności dla małych gospodarstw, co jest bardzo istotne dla krajów takich jak Polska np. płatność ryczałtowa dla małych gospodarstw powiązana z wyłączeniem z kontroli zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*); niemniej w propozycji legislacyjnej **dominują elementy komplikujące WPR**;

- **możliwość przesunięcia** między filarami do 5% koperty finansowej, a w przypadku państw stosujących obecnie SAPS do 10% z filaru II do filaru I; zwiększa to elastyczność dla państw członkowskim w programowaniu i realizacji zakładanych celów WPR - z jednej strony, jednak z drugiej - prowadzi do różnicowania warunków funkcjonowania sektora w różnych państwach.

- propozycja „przemieszczenia” niektórych rozwiązań między poszczególnymi rozporządzeniami; m.in. umieszczenie zapisów dotyczących doradztwa, zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) w rozporządzeniu ws. finansowania, zarządzania i monitoringu WPR, umieszczenie zapisów dotyczących zarządzania ryzykiem w rozporządzeniu ws. wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFRROW; takie podejście generuje zarówno korzyści (np.: ułatwienie jednolitego podejścia do spraw kontroli finansowej w obu filarach, ale może także generować utrudnienia wynikające m.in. z rozdzielenia spraw silnie powiązanych merytorycznie (np.: szczegóły dotyczące dobrej kultury rolnej i komponentu zielonego PB).

2. Płatności bezpośrednie

Negatywne:

- objęcie całej UE systemem płatności opartym na **uprawnieniach** (jak obecny SPS) i tym samym **wycofanie SAPS** w nowych Państwach Członkowskich;

- możliwość **kontynuowania do 2020 częściowego (do 50%) zróżnicowania wsparcia bezpośredniego między gospodarstwami** (w państwach członkowskich stosujących SPS) w oparciu o wartości historyczne – pełna regionalizacja płatności, tj. wprowadzenie jednolitej w kraju płatności ma nastąpić dopiero w 2020 r.; do tego czasu gospodarstwa zajmujące się w tych państwach produkcją, np. bydła, będą w uprzywilejowanej sytuacji na rynku UE;

- utworzenie **komponentu zielonego w ramach płatności bezpośrednich** z przeznaczeniem min. 30% koperty **krajowej na ten cel**; zaproponowany sposób „zazielenienia” nie uwzględnia w pełni efektów środowiskowych osiąganych poprzez obecne instrumenty, takie, jak działania rolno-środowiskowe II filaru WPR oraz wymogi wzajemnej zgodności, a także **potencjału poprawy** w tym zakresie; podejście to będzie generować dodatkowe obciążenia administracyjne;

- **definicja aktywnego rolnika**, definicja zakłada, iż są to rolnicy, których przychód z płatności bezpośrednich rocznie przekracza bądź jest równy 5% łącznej sumy przychodów z działalności nierolniczej (nie dotyczy rolników którzy otrzymali poniżej 5 tys. euro);

- brak możliwości stosowania płatności powiązanych z produkcją w **sektorze tytoniu**;

- brak mechanizmów zapewniających pełne **wykorzystanie krajowych kopert finansowych**; środki przeznaczone np. na ONW, młodego rolnika, małe gospodarstwa itp., w przypadku niewykorzystania w danym roku powinny być dostępne w ramach podstawowego komponentu płatności; podobnie, w przypadku braku aktywacji uprawnień w danym roku, uprawnienia takie nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wartości uprawnień komponentu podstawowego w danym roku.

Pozytywne

- możliwość zwiększenia **wsparcia dla ONW** poprzez dodatkowy, dobrowolny komponent płatności w filarze I (do 5% koperty, fakultatywnie dla PCz);
- odejście od podziału norm dobrej kultury rolnej **GAEC na dobrowolne i obowiązkowe**, co jest jednym z warunków ujednoczenia tych wymogów między państwami członkowskimi;
- utrzymanie i rozszerzenie na inne produkty możliwości **powiązania wsparcia z produkcją**, do 5% koperty z możliwością zwiększenia do 10% dla państw stosujących SAPS w 2013 r. lub innych uzasadnionych przypadkach; niemniej jednak projekt nie daje możliwości takiego wsparcia dla sektora tytoniu.

3. Rozwój obszarów wiejskich

Negatywne:

- **większe obciążenia administracyjne** w zakresie wdrażania II filara WPR, wynikające m.in. z konieczności harmonizacji systemu programowania i wdrażania zarówno z I filarem WPR, jak i innymi funduszami (Wspólne Ramy Strategiczne, Kontrakt Partnerski), warunkowością *ex-ante*, położeniem nacisku na uzyskiwanie mierzalnych efektów realizacji programów; zmianą poziomu bazowego w przypadku działań dawnej osi II, wdrażanie Leadera w sposób wielofunduszowy, obowiązek utworzenia Europejskiej Sieci d/s Innowacji (EIP) itp. może skutkować **bardzo napiętym** i trudnym do realizacji **harmonogramem programowania** wsparcia obszarów wiejskich;
- **pozorne uproszczenie** dotyczące zmniejszenia liczby działań; część działań, w szczególności działania *inwestycje w aktywa niematerialne*, obejmuje swym zakresem kilka dotychczasowych działań;
- wzrost wymagań względem **działań rolno-środowiskowych** i skomplikowanie całego systemu w związku z wprowadzeniem komponentu zielonego w I filarze (wyższy poziom bazowy zawężający zakres działań i zmniejszający poziom rekompensat);
- zmniejszenie poziomu współfinansowania UE działań rolno-środowiskowych i leśnych z 80% który był w latach 2007-2013 do 75%, tj. poziomu stosowanego dla pozostałych działań ROW;
- nowe, wyłącznie biofizyczne **kryteria wyznaczania ONW** (wykluczające stosowanie kryterium społecznego, które odpowiada za znaczną część obszarów obecnie określonych jako ONW w Polsce), co może skutkować pewnym ograniczeniem tego obszaru i przesunięciem terytorialnym;
- nowa koncepcja wdrażania **Leader** – dopuszczenie realizacji strategii wielofunduszowych. Obecne zapisy projektu rozporządzenia budzą wiele wątpliwości, praktyczne wdrożenie propozycji będzie bardzo trudne.

Pozytywne:

- utrzymanie **zakresu** mechanizmów **wsparcia finansowego** II filara, z pozostawieniem dużej autonomii dla państw członkowskich, a także z uwzględnieniem kryterium **spójnościowego** w sposobie alokacji budżetu II filara WPR pomiędzy krajami członkowskimi; daje to szanse na utrzymanie obecnej skali finansowej i także dużej części zakresu przedmiotowego obecnego wsparcia w ramach PROW;
- priorytety rozwoju obszarów wiejskich **zgodne z obecnie obowiązującymi**, przy czym znaczny nacisk położono na kwestie klimatu i innowacyjności;
- odejście od **obowiązkowych alokacji** na osie w ramach PROW, co zwiększa elastyczność dla państw członkowskich, niemniej jednak będą one musiały wyraźniej niż dziś wykazać, iż realizują określone cele i priorytety UE poprzez wyznaczenie mierzalnych celów (wskaźniki) i ich monitoring;
- możliwość opracowania **tematycznych pod-programów w ramach PROW** ukierunkowanych na wybrane zagadnienia (młodzi rolnicy, małe gospodarstwa, obszary górskie, skrócenie łańcucha dostaw);

- poszerzenie instrumentarium ROW o instrumenty zarządzania ryzykiem w tym o **instrument stabilizacji dochodów** (rekompensata dla rolnika, jeśli ich dochód spadnie poniżej określonego poziomu);
- utrzymanie wysokiego, zbliżonego do poziomu obowiązującego w obecnej perspektywie finansowej (75%) poziomu współfinansowania z EFROW dla kategorii regionów „mniej rozwinięte”.

4. Wspólna organizacja rynków rolnych **Negatywne:**

- likwidacja **kwotowania mleka** (od 1 kwietnia 2015 r.) i **cukru** (do 30 września 2016 r.), przy zapewnieniu możliwości stosowania obowiązkowych **umów kontraktacyjnych i negocjowania cen przez organizacje producentów i ich zrzeszenia** (mleko) i utrzymanie obowiązku podpisywania **porozumień branżowych** (cukier);
- zmiana mechanizmu dopłat do **prywatnego przechowywania masła** z obligatoryjnego na fakultatywny, w rezultacie czego mechanizm nie byłby uruchamiany automatycznie każdego roku, jak to ma miejsce obecnie;
- likwidacja mechanizmu dopłat do **odtłuszczonego mleka** w proszku, wykorzystywanego w produkcji pasz oraz do mleka odtłuszczonego wykorzystywanego w produkcji kazeiny i kazeinianów oznacza, że nie będzie instrumentów pozwalających na szybką reakcję w przypadku wystąpienia zakłóceń funkcjonowania rynku mleka w zakresie białka mlecznego;
- brak aktualizacji (podniesienia), ze względu na rosnące koszty produkcji, **poziomu cen referencyjnych mięsa i zbóż**;
- **przeniesienie wsparcia organizowania się w grupy producentów sektora owoców i warzyw** do II filara i pozostawienie wsparcia organizacji producentów w I filarze komplikuje system wsparcia tego sektora; likwidacja pomocy inwestycyjnej dla grup producentów owoców i warzyw w obecnej wysokości 75% kosztów kwalifikowanych przy utrzymaniu pomocy administracyjnej (ograniczonej do 5 lat oraz procentowo i kwotowo).

Pozytywne

- **utrzymanie publicznej interwencji** i dopłat do prywatnego przechowywania;
- wprowadzenie fakultatywnego mechanizmu dopłat do prywatnego przechowywania odtłuszczonego mleka w proszku;
- rozszerzenie stosowania: (i) **ogólnej klauzuli „kryzysowej”** w przypadku ryzyka wystąpienia **zakłóceń rynkowych**, spowodowanych znacznymi wzrostami / spadkami cen na rynku wewnętrznym lub rynkach zewnętrznych albo innymi czynnikami oraz (ii) mechanizmu wsparcia związanego z utratą zaufania konsumentów, na wszystkie sektory ujęte w obecnej WOR;
- dążenie do wzmocnienia pozycji producentów rolnych w **łańcuchu żywnościowym** poprzez: (i) rozszerzenie uznawania przez państwa członkowskie organizacji producentów i ich zrzeszeń, jak również organizacji międzybranżowych, na wszystkie sektory ujęte w obecnej WOR; (ii) specjalne podejście do celów WPR oraz producentów rolnych i ich związków w zakresie prawa dotyczącego konkurencji;
- zachęta dla organizacji producentów, ich zrzeszeń i organizacji międzybranżowych do dostosowania podaży do wymogów rynku z wyłączeniem wycofywania produktów z rynku, w odniesieniu do roślin i produktów pochodzenia zwierzęcego (z wyłączeniem mleka)“.