

materiały z badań

PAWEŁ BRYŁA¹

KONSEKWENCJE REGIONALIZACJI SYSTEMU PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH – WYNIKI BADAŃ FRANCUSKICH OŚRODKÓW NAUKOWYCH²

Abstrakt. Artykuł ma na celu ukazanie implikacji różnych scenariuszy modyfikacji systemu płatności bezpośrednich na podstawie wyników badań wiodących ośrodków naukowych we Francji. Punktem wyjścia jest krótka charakterystyka sektora rolnego w tym kraju. Następnie przedstawiono finansowe aspekty aktualnego systemu wsparcia francuskich rolników ze środków europejskich i krajowych. W dalszej części podjęto problematykę utraty legitymizacji systemu płatności bezpośrednich w jego obecnym kształcie (model historyczny, częściowo rozdzielony od produkcji). Następnie przytoczono wyniki trzech symulacji reform wspólnej polityki rolnej, zakładających zastąpienie obecnego systemu wsparcia różnymi wariantami regionalizacji dopłat bezpośrednich we Francji. W konkluzji omówiono zasady ewentualnych zmian polityki rolnej, które są szczególnie istotne z punktu widzenia Francji.

Słowa kluczowe: płatności bezpośrednie, regionalizacja, Francja

CHARAKTERYSTYKA SEKTORA ROLNEGO WE FRANCJI

W 2005 roku istniało we Francji 567,1 tys. gospodarstw rolnych, z czego 527,4 tys. miało rozmiar ekonomiczny co najmniej 1 ESU. Obserwujemy tendencję spadkową w tym zakresie, gdyż na przykład w 1997 roku było 679,8 tys. gospodarstw rolnych. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi 48,6 ha. W 2005 roku odnotowano: 147,7 tys. gospodarstw o powierzchni do 5 ha, co stanowiło 26,0% ogółu gospodarstw rolnych; 52,2 tys.

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Łódzkiego.

² Niniejsze opracowanie opiera się na fragmentach ekspertyzy wykonanej przez autora na zlecenie UKIE.

gospodarstw o powierzchni od 5–10 ha, co stanowiło 9,2% ogółu gospodarstw rolnych; 58,0 tys. gospodarstw o powierzchni od 10–20 ha, co stanowiło 10,2% ogółu gospodarstw rolnych; 109,5 tys. gospodarstw o powierzchni od 20–50 ha, co stanowiło 19,3% ogółu gospodarstw rolnych; 199,8 tys. gospodarstw o powierzchni ponad 50 ha, co stanowiło 35,2% ogółu gospodarstw rolnych.

W 2005 roku spośród 527,4 tys. gospodarstw rolnych o wielkości co najmniej 1 ESU 31% używało poniżej 1 AWU, a 29% – powyżej 2 AWU; 18% specjalizowało się w uprawie zbóż, roślin oleistych i białkowych, 14% stanowiły winnice, 12% specjalizowało się w hodowli bydła mięsnego, 12% w produkcji mlecznej i 9% w hodowli pozostałych wypasanych zwierząt, w tym owiec; 44% użytków rolnych znajdowało się na obszarach upośledzonych lub górskich; 2% stanowiły gospodarstwa ekologiczne; 22% korzystało ze wsparcia inwestycyjnego.

Udział rolnictwa w tworzeniu PKB wynosi 1,4% (2006 r.). W 2005 roku było to 1,7% PKB, podczas gdy średnia dla UE-25 wynosiła 1,3%.

W 2006 roku zatrudnienie w rolnictwie wynosiło 977 tys. osób (samoza-trudnieni oraz członkowie ich rodzin i pracownicy najemni w rolnictwie, leśnictwie, myślistwie i rybołówstwie). Stanowili oni 3,9% ogółu zatrudnionych. W 2005 roku było to 3,8% wobec 5% dla UE-25. W 2005 roku pracowało w rolnictwie 1142 tys. osób, którzy stanowili ekwiwalent 763 tys. zatrudnionych w pełnym w wymiarze czasu pracy (Annual Working Units), z czego: właściciele gospodarstw rolnych to 37,0%, małżonkowie – 8,9%, pozostali członkowie rodzin – 3,5%, regularnie zatrudnione osoby niebędące członkami rodzin właściciela gospodarstwa – 39,8% i nieregularnie zatrudnione osoby niebędące członkami rodzin właściciela gospodarstwa – 10,8% AWU.

We Francji indywidualne gospodarstwa rolne dominują w strukturze własnościowej rolnictwa (77,5% podmiotów w 2003 r.), ale istotną rolę odgrywają także inne formy własności. Należy wśród nich wymienić przede wszystkim specyficzne formy spółek: EARL (fr. l'exploitation agricole à responsabilité limitée – gospodarstwa rolne z ograniczoną odpowiedzialnością) – 10,7%, i GAEC (fr. le groupement agricole d'exploitation en commun – ugrupowania rolnicze wspólnego gospodarowania) – 7,3%. Pozostałe typy podmiotów to spółki cywilne (3,1%), spółki handlowe i spółdzielnie (0,9%) oraz inne formy własności (0,5%) [Bernier 2005, s. 83; *Panorama...* 2008, s. 25].

W 2005 roku spośród 434,8 tys. indywidualnych właścicieli gospodarstw rolnych 22% stanowiły kobiety; 37% było w wieku 55 lat lub więcej; 10% było młodszych niż 35 lat; 18% prowadziło inną działalność niż produkcja rolnicza jako główne zajęcie [*Background...* 2007, s. 1–2].

Francja dostarcza około 1/5 produkcji rolniczej UE-25; jest znaczącym producentem pszenicy, kukurydzy, rzepaku, słonecznika, roślin białkowych, roślin włóknistych, wina, wołowiny i innych artykułów (tabela 1).

TABELA 1. Wielkość i struktura produkcji finalnej w rolnictwie francuskim w 2006 roku w porównaniu z UE-25

Produkt	Wielkość produkcji rolnej [mln euro]		Struktura produkcji rolnej we Francji [%]	Udział Francji w produkcji UE-25 [%]
	Francja	UE-25		
Produkcja rolna	58 979	301 162	100,0	19,6
Produkcja roślinna	33 164	157 625	56,2	21,0
Zboża (w tym nasiona)	7 991	31 001	13,5	25,7
Pszenica i orkisz, w tym:	4 635	14 819	7,9	31,3
Pszenica miękka i orkisz	4 249	12 053	7,2	35,3
Pszenica durum	386	1 239	0,7	31,1
Jęczmień	1 243	6 284	2,1	19,8
Owies i letnie mieszanki zbóż	55	1 259	0,1	4,4
Kukurydza ziarnista	1 780	6 003	3,0	29,6
Ryż	34	805	0,1	4,3
Inne zboża	219	1 092	0,4	20,1
Uprawy przemysłowe	3 094	12 175	5,2	25,3
Rośliny oleiste, w tym:	1 543	5 237	2,6	29,5
Rzepak	1 109	3 892	1,9	28,5
Slonecznik	392	815	0,7	48,1
Soja	30	162	0,1	19,3
Rośliny białkowe (w tym nasiona)	224	629	0,4	35,5
Tytoń świeży	66	685	0,1	9,6
Burak cukrowy	866	3 918	1,5	22,1
Rośliny włókniste	163	204	0,3	79,9
Chmiel	6	201	,0	3,0
Inne rośliny przemysłowe	217	661	0,4	32,8
Rośliny pastewne	4 643	17 083	7,9	27,2
Kukurydza paszowa	903	2 933	1,5	30,8
Inne rośliny pastewne	3 740	11 441	6,3	32,7
Warzywa i ogrodnictwo	5 467	45 161	9,3	12,1
Świeże warzywa, w tym:	3 064	26 203	6,2	11,7
Pomidory	521	2 894	0,9	18,0
Rośliny doniczkowe i kwiaty, w tym:	2 403	18 958	4,1	12,7
Szkółki roślinne	792	7 283	1,3	10,9
Rośliny ozdobne i kwiaty	1 003	8 106	1,7	12,4
Plantacje	608	1 107	1,0	54,9
Ziemniaki (w tym nasiona)	1 380	8 593	2,3	16,1
Owoce	3 014	20 590	5,1	14,6
Oliwki	34	2 051	0,1	1,7
Wino	7 480	14 720	12,7	50,8
Zwierzęta	15 046	81 288	25,5	18,5
Bydło	7 994	28 600	13,6	28,0
Świnie	3 094	30 347	6,2	10,2
Koniowate	75	937	0,1	8,0
Owce i kozy	772	5 575	1,3	13,8
Drób	2 605	12 872	4,4	20,2
Produkty zwierzęce	7 691	48 635	13,0	15,8
Mleko	6 903	42 029	11,7	16,4
Jaja	666	5 463	1,1	12,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Background...* [2007, s. 4].

WIELKOŚĆ POMOCY PUBLICZNEJ

W 2006 roku wsparcie budżetowe dla rolnictwa i obszarów wiejskich wyniosło 13,5 mld euro (tabela 2), z czego: 10,8 mld euro przeznaczono na wsparcie dochodów rolniczych (finansowane w 91% z budżetu UE), 2,3 mld euro kosztowały instrumenty rozwoju wsi (finansowane w 53% ze środków wspólnotowych), 0,4 mld euro wydano na zapewnianie bezpieczeństwa sanitarnego zwierząt i roślin (93% tych wydatków poniosło państwo francuskie).

TABELA 2. Wsparcie ze środków publicznych dla rolnictwa francuskiego w 2006 roku [mln euro]

Rodzaj wsparcia	Wielkość wsparcia		
	Budżet UE	Budżet krajowy	Razem
Rolnictwo i obszary wiejskie	11 055,4	2 492,2	13 547,6
w tym:			
Rynki i dochody rolnicze	9 779,5	1 025,3	10 804,8
regulacja rynków	830,0	213,1	1 043,1
płatności bezpośrednie związane z produkcją	2 920,0	306,6	3 226,6
dopłaty do krów mlecznych (PMTVA)	857,2	222,3	1 080,5
dopłaty do byków (PSBM)	298,2	0,0	298,2
dopłaty do ubojów (PAB)	341,1	0,0	341,1
dopłaty do owiec i kóz (PBC)	77,4	0,0	77,4
pomoc kompensacyjna do hektara COP ^a	1 052,4	0,0	1 052,4
pomoc bezpośrednia do mleka	5,5	0,0	5,5
inne formy pomocy związane z produkcją	288,3	83,3	371,5
płatności jednolite (DPU)	5 644,7	0,0	5 644,7
zarządzanie podażą	165,8	14,4	180,1
organizacja i modernizacja branż	136,3	49,1	185,4
promocja i jakość produktów	6,7	69,9	76,5
pomoc żywnościowa	69,5	17,9	87,4
zarządzanie ryzykiem i złagodzenie obciążeń	6,6	354,4	361,0
Rozwój obszarów wiejskich	1 246,6	1 094,3	2 340,9
instalacje i opanowanie zanieczyszczeń	156,1	308,3	464,4
zaprzestanie działalności rolniczej	10,9	69,6	80,5
obszary upośledzone (ICHN i in.)	261,8	254,7	516,4
rolno-środowiskowe (PHAE, CTE/CAD)	341,6	234,7	576,3
zagospodarowanie i ochrona krajobrazu	366,3	42,1	408,4
przetwórstwo produktów rolnych	109,9	34,6	144,4
hippika	0,0	150,5	150,5
Bezpieczeństwo sanitarne	29,3	372,6	401,9

^a COP – zboża, oleiste i białkowe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Boissieu [2007, s. 21].

W 2006 roku transfery z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOiGR) wyniosły 10 044,6 mln euro, a z Sekcji Orientacji – 143,0 mln euro. Ponadto występowały transfery z budżetu krajowego – 2405 mln euro. W poprzednich 10 latach wsparcie z budżetu krajowego było większe, z wyjątkiem 2004 roku. Struktura transferów z Sekcji Gwarancji EFOiGR we Francji w 2005 roku przedstawiała się następująco: płatności bez-

pośrednie (77,32%), subsydia eksportowe (5,26%), dopłaty do magazynowania (1,55%), rozwój wsi (8,63%), pozostałe (7,24%) [Background... 2007, s. 5]. Francja jest największym beneficjentem Sekcji Gwarancji EFOiGR i zajmuje czwarte miejsce pod względem wsparcia z Sekcji Orientacji EFOiGR (ze względu na niewielki udział regionów celu 1).

Przeciętna pomoc publiczna w przeliczeniu na gospodarstwo wynosiła około 27,4 tys. euro w 2005 roku. Najwyższa jest w sektorze tzw. wielkich upraw (fr. les grandes cultures), prowadzonych na wielkich arealach (zboża, oleiste, białkowe) – 43,1 tys. euro. Wysokie wsparcie publiczne otrzymują także producenci wołowiny (ponad 38 tys. euro na gospodarstwo). Producenci mleka otrzymują przeciętnie 23,2 tys. euro, owiec i kóz – 27,9 tys. euro, owoców – 12,9 tys. euro, ziarnożernych – 10,9 tys. euro, a posiadający niewyspecjalizowane gospodarstwa – 20,8 tys. euro.

Asymetryczny rozkład płatności bezpośrednich w rolnictwie francuskim (typowy dla całej Unii) ukazano w tabeli 3.

TABELA 3. Płatności bezpośrednie przyznane francuskim rolnikom w roku finansowym 2005

Wielkość transferów euro	Łączna wielkość transferów		Liczba beneficjentów płatności	
	tys. euro	%	tys.	%
<0	-194	-0,00	0,25	0,06
0-1250	37 391	0,50	71,30	16,38
1 250-2 000	38 526	0,51	24,03	5,52
2 000-5 000	190 930	2,54	56,96	13,09
5 000-10 000	468 064	6,23	63,63	14,62
10 000-20 000	1 239 434	16,49	84,81	19,49
20 000-50 000	3 223 712	42,90	102,69	23,60
50 000-100 000	1 842 704	24,52	27,98	6,43
100 000-200 000	416 712	5,55	3,36	0,77
200 000-300 000	35 786	0,48	0,16	0,04
300 000-500 000	8 709	0,12	0,03	0,01
> 500 000	12 940	0,17	0,01	0,00
Razem	7 514 714	100,00	435,21	100,00

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Agriculture...* [2008, tabela 3.6.1.14].

Zatem liczba beneficjentów płatności poniżej 5000 euro wynosi 152,54 tys., co stanowi 35,05% ogółu beneficjentów, a liczba beneficjentów płatności powyżej 300 000 euro wynosi 0,04 tys., co stanowi 0,01% ogółu beneficjentów. We Francji liczba największych beneficjentów dopłat bezpośrednich jest niezbyt wysoka (kilkadziesiąt podmiotów), więc ewentualny opór przed wprowadzeniem maksymalnego limitu dopłat nie powinien być silny ze strony tego kraju. Transfery ujemne dotyczyły korekt finansowych w postaci kwot windykowanych.

DEZAKTUALIZACJA HISTORYCZNEGO MODELU PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH

Francja stosuje system płatności bezpośrednich oparty na wielkościach historycznych. Takie rozwiązanie miało uchronić rolników przed nieuprawnioną re-

dystrybucją pomocy. Tego typu uzasadnienie wydaje się mało przekonujące. Zdaniem autora niniejszego artykułu poziom pomocy nie powinien być uzależniony od historycznych wielkości wsparcia, gdyż prowadzi do niepożądanych i niesprawiedliwych dysproporcji rozmiarów pomocy. Konsekwencją tego rozwiązania jest bardzo duże zróżnicowanie wsparcia w przeliczeniu na hektar użytków rolnych – od 26 do 350 euro na 1 ha. Przeciętne wsparcie wynosi około 300 euro na hektar, co plasuje Francję na średnim poziomie w „starej” Unii.

W opinii francuskich ekspertów obliczanie płatności bezpośrednich na bazie historycznej utraci swoje uzasadnienie w miarę upływu czasu. Inne kraje członkowskie UE, w tym Polska, słusznie podkreślają, iż takiego uzasadnienia dawno już nie ma albo nigdy nie było. Należy przypomnieć, że logika tego wsparcia opierała się na rekompensowaniu wcześniejszych obniżek cen gwarantowanych na produkty rolne. Ponadto obecnie obowiązujący system nie ma charakteru egalitarnego – 20% francuskich gospodarstw otrzymuje połowę kwoty pomocy. Aby zapewnić bardziej egalitarny rozkład płatności bezpośrednich, należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem górnego limitu wsparcia i/lub wzmocnieniem systemu modulacji (tzn. redukcji dopłat dla największych beneficjentów wraz z przekazaniem tak zaoszczędzonych środków na dofinansowanie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich). System ten podlega coraz ostrzejszej krytyce, nawet wśród samych rolników. Wreszcie łatwo jest przeciwnikom WPR dokonać miażdżącej krytyki systemu, który faworyzuje dochodowo tylko jedną kategorię społeczno-ekonomiczną w stosunku do pozostałych sektorów gospodarki bez klarownego uzasadnienia.

Według Francji, legitymizacja płatności bezpośrednich, nawet jeśli będą w pełni rozdzielone od produkcji, będzie wymagać ich oparcia na wynagradzaniu niekomercyjnych usług publicznych, wśród których znajdują się: zajmowanie się danym obszarem, utrzymanie krajobrazu i zarządzanie zasobami naturalnymi. Obecnie produkcja dóbr publicznych przez rolników nie jest wynagradzana w sposób bezpośredni. Taka zmiana logiki i podstaw wsparcia, po pierwsze, jest nierozdzielna od „cross compliance” (wzajemnej zgodności, tzn. uzależnienia wypłacania dopłat od przestrzegania przez rolnika szeregu wytycznych, szczególnie w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt), nawet jeśli zawartość tego instrumentu z pewnością będzie ewoluować, po drugie, ponownie nadaje uzasadnienie ekonomiczne (a nie tylko społeczne) płatnościom bezpośrednim w optyce rolnictwa oferującego zarówno produkty, jak i usługi (usługi niekomercyjne mogą podlegać wynagrodzeniu), po trzecie zaś, jest możliwa tylko w długiej perspektywie czasowej przy rozszerzeniu uprawnień do płatności bezpośrednich na jak największą liczbę hektarów.

Francuscy eksperci rozważają możliwość oparcia systemu płatności bezpośrednich na podstawie geograficznej (tzn. ujednoczenie poziomu wsparcia w przeliczeniu na hektar na danym obszarze, np. w regionie), podkreślając, że ewentualne przejście do nowego systemu wsparcia może wyłącznie odbywać się stopniowo i musi być rozłożone w czasie na wiele lat.

Zdaniem francuskich ekspertów będzie coraz trudniej znaleźć uzasadnienie dla faktu, że część użytków rolnych nie korzysta ze wsparcia rozdzielonego od

produkcji (decoupled support), gdyż historycznie pewne branże nie miały dopłat bezpośrednich. Dotyczy to zwłaszcza producentów owoców, warzyw i wina. Dlatego też Francja proponuje, aby stopniowo wprowadzać dopłaty do hektara także dla tych producentów. Środki na to miałyby pochodzić z I filara jako pewien odsetek pomocy udzielanej zarówno w formie związanej z produkcją, jak i rozdzielonej od niej. Poza tym trudno będzie uzasadnić, iż poziom wsparcia za pomocą dopłat bezpośrednich rozdzielonych od produkcji jest bardzo zróżnicowany i uzależniony od wielkości pomocy świadczonej 10 lat temu bez związku z bieżącą koniunkturą. Przeznaczenie części dopłat bezpośrednich na zarządzanie ryzykiem i wsparcie wybranych dziedzin produkcji mogłoby się przyczynić do redukcji istniejących dysproporcji w poziomie udzielanego wsparcia. Francja jest świadoma możliwości wprowadzenia ujednoczonej płatności do hektara, biorąc pod uwagę sytuację w nowych krajach członkowskich i decyzję wielu członków starej Unii, którzy wybrali oparcie systemu wsparcia na zasadzie regionalnej.

Zdaniem konsultanta stowarzyszenia francuskich izb rolniczych (APCA – fr. Association Permanente des Chambres Agricoles) i profesora ekonomiki rolnictwa Luciena Bourgeois, z punktu widzenia logiki system powinien być raczej zregionalizowany, ze względu na duże różnice między regionami. Zwrócił on jednak uwagę na fakt, że Francja jest krajem tradycyjnie scentralizowanym, co ma bardzo głębokie korzenie historyczne. Ponadto dochodzi aktualny problem polityczny. Rząd centralny jest prawicowy, podczas gdy władze regionalne są lewicowe, co może blokować proces przekazywania kompetencji regionom. W rzeczywistości jednak, w opinii autora niniejszego opracowania, sprzeczność między centralizacją państwa a regionalizacją dopłat ma charakter pozorny, gdyż możliwe jest osiągnięcie konsensusu. Dopłaty bezpośrednie nie powinny być swoistą rentą ekonomiczną dla właścicieli ziemskich. Obecnie z powodu stosowania systemu historycznego rolnicy mieszkający w tej samej wsi i posiadający taki sam areał mogą uzyskiwać skrajnie różne dopłaty tylko dlatego, że ich rodzice kiedyś uprawiali coś innego – można to uznać za absurdalne [Bourgeois 2008].

Według Alexandre'a Gohina, profesora z ośrodka Narodowego Instytutu Badań Rolniczych (INRA – fr. Institut National des Recherches Agricoles) w Rennes, system regionalny jest pożądanym z punktu widzenia negocjacji prowadzonych na forum Światowej Organizacji Handlu, ale niezbyt dobrze odpowiada celom polityki rolnej. Zamiast przeliczać dopłaty na hektar lepszym rozwiązaniem byłoby przyznawanie ich w zależności od wielkości zaangażowanej siły roboczej, co pozwala na realizację celów społecznych i ekologicznych. Zdaniem autora niniejszego opracowania przyjęcie takiego rozwiązania należy uzależnić od priorytetów strategicznych WPR – czy bardziej zależy nam na efektywności ekonomicznej, czy promocji zatrudnienia i ekologicznych metod produkcji. Z punktu widzenia krajów członkowskich posiadających relatywnie rozdrobnioną strukturę agrarną, w tym Polski, wydaje się to korzystne, przynajmniej w kilkunastoletniej perspektywie czasowej. Ponadto należy wziąć pod uwagę funkcję dopłat jako stymulatorów konkretnych zachowań rolników. Jeśli dopłata jest ni-

ska, to bodziec jest zbyt słaby, aby cokolwiek zmienił, więc nie ma uzasadnienia ekonomicznego dla tego typu wsparcia [Gohin 2008].

Kolejny ekspert, profesor Pierre-Alain Jayet z oddziału INRA w Grignon pod Paryżem, podkreśla, iż ewentualna zmiana systemu płatności bezpośrednich będzie mieć wpływ na ceny artykułów rolnych, co przekłada się na koszty produkcji zwierzęcej. Regionalizacja systemu stanowi zarówno problem ekonomiczny, jak i polityczny, gdyż powoduje redystrybucję dochodów rolniczych między gospodarstwami i między regionami. Regionalizacja zmniejsza stopień zakłóceń sygnałów ekonomicznych wysyłanych przez rynek. Nadaje większy sens podejmowaniu działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Według tego eksperta, redystrybucja wsparcia powinna odbywać się raczej na podstawie kryteriów ekologicznych niż regionalnych, na czym Francja paradoksalnie mogłaby zyskać, gdyż charakteryzuje się dość małą gęstością zaludnienia obszarów wiejskich [Jayet 2008].

MODEL BUTAULTA I ROUSSELLE'A

Jean-Pierre Butault i Jean-Marc Rousselle [2007, s. 1–4] z ośrodka INRA w Nancy przeprowadzili symulację wpływu modyfikacji systemu płatności bezpośrednich we Francji z uwzględnieniem modulacji warunkowanej wielkością zaangażowanej w gospodarstwie siły roboczej i częściowej regionalizacji według następujących trzech scenariuszy.

Pierwszy scenariusz (S1) polega na wprowadzeniu jednolitej stopy modulacji na poziomie 10%. Takie rozwiązanie objęłoby 84% gospodarstw. Przeciętna dotacja w ramach I filara spadłaby z 20,8 tys. do 18,8 tys. euro. Modulacja (czyli redukcja dopłat dla ich największych beneficjentów) przyniosłaby 780 mln euro i pozwoliłaby na zwiększenie finansowania II filara o 36%.

Drugi scenariusz (S2) jest inspirowany dyskusjami badaczy ze związkami rolniczymi. Modulacja ma tutaj formę progresywną w zależności od wysokości dopłat bezpośrednich w przeliczeniu na osobę zatrudnioną w gospodarstwie. Stopy modulacji podano w tabeli 4. Modulacja jest stosowana powyżej progu 15 tys. euro na zatrudnionego. W tym scenariuszu tylko 37% gospodarstw francuskich podlega modulacji. Kwota modulacji wynosi 700 mln euro, tj. 9,3% płatności w ramach I filara. Oznacza to zasilenie II filara o dodatkowe 33% środków.

TABELA 4. Konstrukcja modulacji we Francji w scenariuszu S2

Dopłaty/AWU	Stopa modulacji	% gospodarstw	Wskaźnik dopłat	% środków z modulacji
0	0	15,8	100	0,0
0–15	0	47,5	100	0,0
15–35	30	30,1	91	52,5
35–55	40	5,6	79	35,1
55–75	50	0,9	72	9,7
75–95	60	0,1	66	1,8
95–115	75	0,0	60	0,9
Razem	x	100,0	91	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Butault i Rousselle [2007, s. 2].

Trzeci scenariusz (S3) polega na podzieleniu wsparcia na dwa elementy. Najpierw przydzielone zostaje wsparcie dla wszystkich gospodarstw w zależności od liczby zatrudnionych. Przyjęto wielkość 1500 euro na zatrudnionego. Pozostałe środki z płatności bezpośrednich są dzielone w każdym regionie proporcjonalnie do uprawnionej powierzchni gospodarstwa. Na poziomie krajowym koresponduje to z 24,8 mln ha i 6,9 mld euro, co daje średnio 281 euro na hektar wobec 313 euro przed przyznaniem ryczałtu na każdego pracownika. Ta wielkość pomocy na hektar jest bardzo różna w zależności od regionu. W Pikardii wynosi 385 euro, a w Langwedocji-Roussillon – 122 euro. Następnie przeprowadza się modulację według stóp określonych w scenariuszu S2. Kwota modulacji wynosi 586 mln euro – mniej niż w poprzednim scenariuszu. Ponadto w tym scenariuszu występuje tzw. dotacja stała, która obejmuje dopłaty nieobjęte systemem modulacji i regionalizacji (do produkcji owoców, warzyw, wina i roślin energetycznych oraz wsparcie z II filara WPR). Ten scenariusz jest oparty na propozycji jednego ze związków rolniczych – lewicowej Confédération Paysanne (CP).

Pierwszy scenariusz oznacza niewielką redystrybucję wsparcia w porównaniu z drugim i trzecim. Efekty redystrybucji zależą od profilu produkcji danego gospodarstwa i w konsekwencji od regionu. Najbardziej tracą producenci zbóż i roślin oleistych, szczególnie w trzecim scenariuszu. Wynika to z następujących przesłanek – początkowo mieli najwyższe dopłaty na hektar (co ma znaczenie dla regionalizacji) i powierzchnia na zatrudnionego była największa, zatem początkowo dopłaty na zatrudnionego były najwyższe (co ma znaczenie dla modulacji progresywnej). Dlatego też w scenariuszu S3 gospodarstwa zajmujące się uprawą zbóż i pozostałych tzw. wielkich upraw tracą przeciętnie 5200 euro, gdyż dotacja spada z 37,4 tys. do 32,2 tys. euro na gospodarstwo. Redystrybucja przynosi korzyści hodowcom trawożernych (3,3 tys. euro) i jest stosunkowo neutralna dla gospodarstw specjalizujących się w produkcji mleka. Kierunki redystrybucji obrazuje tabela 5.

TABELA 5. Przeciętne dopłaty na gospodarstwo rolne we Francji według trzech scenariuszy reform [tys. euro]

Wpływ reform	Zboża	Mleko	Trawożerne	Ziarnożerne	Pozostałe	Razem
1	2	3	4	5	6	7
S0 – brak reform (prognoza na 2009 r.)						
Dotacja całkowita	37,4	27,8	32,6	16,1	6,6	27,0
w tym I filar	33,7	21,9	18,8	13,2	3,4	20,8
S1						
Modulacja	-3,3	-2,2	-1,9	-1,3	-0,2	-2,0
Redystrybucja	1,4	2,0	4,1	0,9	1,4	2,0
Dotacja całkowita	35,5	27,6	34,8	15,6	7,7	27,0
w tym I filar	30,4	19,7	16,9	11,9	3,2	18,8
S2						
Modulacja	-4,5	-0,9	-1,1	-0,2	0,0	-1,8
Redystrybucja	1,3	1,8	3,5	0,8	1,1	1,8
Dotacja całkowita	34,3	28,7	35,0	16,7	7,7	27,0
w tym I filar	29,2	21,0	17,6	12,9	3,4	19,0

TABELA 5, cd.

1	2	3	4	5	6	7
S3						
Dotacja stała ^a	4,2	6,0	13,8	2,9	4,2	6,5
Dopłata do zatrudnienia	2,0	2,4	2,0	2,4	2,1	2,1
Dopłata do powierzchni	28,4	20,1	18,2	10,8	2,3	18,3
Modulacja	-3,6	-0,8	-1,2	-0,1	0,0	-1,5
Redystrybucja	1,1	1,5	3,0	0,7	1,0	1,5
Dotacja całkowita	32,2	29,2	35,8	16,7	9,5	27,0
w tym I filar	27,3	21,7	19,0	13,1	5,4	19,3

^a Dopłaty nieobjęte modulacją i regionalizacją (owoce, warzywa, wino, uprawy energetyczne i II filar).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Butault i Rousselle [2007, s. 3].

MODEL JAYETA I LABONNE'A

Francja dopuszcza możliwość konwergencji poziomów wsparcia rozdzielonego od produkcji do kwoty uśrednionej w skali geograficznej, która pozostaje do zdefiniowania, lub do kwoty uśrednionej dla danego typu powierzchni (np. pastwiska i grunty orne). Nowe uzasadnienie wsparcia polegałoby wówczas na wynagrodzeniu zarządzania użytkami rolnymi i usług świadczonych społeczeństwu (np. utrzymywanie krajobrazu, ochrona środowiska). Taka ewolucja systemu wsparcia nadałaby większej spójności i czytelności polityce rolnej. Jednak eksperci francuscy podkreślają, że do podstawowej stawki wsparcia należałoby wówczas dodać inne formy pomocy: dopłaty do ubezpieczeń, wsparcie dla obszarów związanych z określonymi typami produkcji, wsparcie dla niektórych rodzajów produkcji, narażonych na szczególne ryzyko w związku z ewolucją WPR.

Regionalizacja płatności bezpośrednich we Francji mogłaby się odbywać na poziomie regionu administracyjnego, grupy regionów lub na poziomie narodowym (tzn. ustalenie jednolitej stawki dopłat do hektara na obszarze całego kraju, na co jednak nie wyraziłaby zgody Komisja Europejska, według Bruno Vindela, naczelnika wydziału prognoz we francuskim ministerstwie rolnictwa). Regionalizacja oznacza ogromne transfery między poszczególnymi typami gospodarstw rolnych. Kierunek przepływu jest od producentów zbóż do hodowców zwierząt. Hodowcy owiec byłiby beneficjentami każdego rodzaju regionalizacji płatności bezpośrednich we Francji. Jeśli chodzi o producentów wołowiny (którzy są skoncentrowani w regionie Masywu Centralnego) i mleka, to hipotetyczne efekty regionalizacji zależą od ich systemu produkcji. Im bardziej ekstensywny, tym większe korzyści z regionalizacji. Regionalizacja jednak wydaje się rozwiązaniem zbyt brutalnym, na przykład art. 68 (obecnie 69) pozwala na bardziej precyzyjną redystrybucję pomocy [Vindel 2008].

W modelu stworzonym przez Pierre-Alaina Jayeta i Julienu Labonne'a [2005, s. 101–116], z ośrodka INRA w Grignon, rozważana jest możliwość wprowadzenia jednolitej płatności w pełni rozdzielonej od produkcji (fully decoupled) na poziomie całej Unii lub na poziomie krajowym. Niestety analizę prowadzono tylko na poziomie UE-15, prawdopodobnie ze względu na dostępność danych – baza danych Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa Komisji Europejskiej pod na-

zwą RICA 97. Komisja Europejska udostępnia zespołom badawczym tę bazę z dużym opóźnieniem (co najmniej o 3 lata).

Dla całej Wspólnoty taka płatność wyniosłaby 289 euro na hektar (scenariusz U1). Najbardziej zyskaliby rolnicy hiszpańscy, szwedzcy i brytyjscy, a najbardziej straciliby na takim rozwiązaniu Grecy, Holendrzy i Włosi (tabela 6). Z punktu widzenia całej UE nastąpiłby wzrost wartości dodanej brutto w rolnictwie o 1,76 mld euro, co stanowi 4% budżetu WPR. Wzrost wartości dodanej może wynikać ze zmian struktury produkcji rolniczej – wykorzystywanie rzeczywistej przewagi konkurencyjnej, a nie sztucznie wygenerowanej przez system wsparcia. Zyski znacznie przekraczają straty, choć oczywiście następuje pewna redystrybucja dochodów między krajami członkowskimi.

TABELA 6. Wpływ ujednoczenia płatności bezpośrednich na dochody rolników w UE-15

Kraj	Nadwyżka brutto [mln euro] bez reform	Zmiana nadwyżki brutto [%]		
		U1	U2	U3
BE	974,7	0,6	2,4	1,5
DK	1 857,0	-0,2	4,3	2,9
DE	20 166,0	-0,1	1,6	0,8
GR	2 325,2	-16,7	1,0	-0,5
ES	7 118,7	12,1	2,1	0,2
FR	17 442,8	2,3	3,6	1,9
UK	9 786,2	4,6	1,7	0,6
IE	2 459,0	6,4	0,8	0,6
IT	10 215,9	-1,8	1,4	0,1
LU	77,9	17,8	0,9	0,5
NL	3 805,6	-5,7	0,6	0,5
AU	1 722,6	-0,7	2,1	0,8
PT	1 597,9	9,8	3,5	2,9
FI	1 427,7	12,6	1,8	1,1
SE	2 154,6	16,9	2,6	1,6
UE-15	83 131,7	2,1	2,1	0,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Jayet i Labonne [2005, s. 109].

Druga opcja (U2) polega na wprowadzeniu jednolitej płatności na poziomie kraju członkowskiego. Wówczas żaden z członków UE nie ponosi strat. Francja i Niemcy najbardziej skorzystałyby na takim rozwiązaniu. Jak widać, nie jest to gra o sumie zerowej. Zmiana konstrukcji systemu wsparcia prowadzi do redukcji zakłóceń sygnałów wysyłanych przez mechanizm rynkowy, co skutkuje racjonalizacją decyzji podmiotów gospodarczych, w tym przypadku rolników.

Trzecia wersja reformy WPR (U3) oparta jest na następujących założeniach: płatność rozdzielona od produkcji i ujednoczona na poziomie krajowym – podobnie jak w poprzedniej wersji, ale dodatkowo spełnione są następujące warunki: obowiązek odłogowania (10%, obecnie wydaje się to jednak mało prawdopodobne), specyficzna dotacja do pszenicy durum na poziomie 250 euro/ha, specyficzna dotacja do roślin białkowych (soja, groszek itp.) na poziomie 55,6 euro, redukcja cen zbóż o 5% do poziomu 96,25 euro za tonę. W tej wersji reformy wzrost dochodów brutto rolników europejskich wynosi 780 mln euro. Ponadto

spadek cen zbóż jest korzystny dla ich nabywców, w tym rolników produkujących trzodę chlewną i drób oraz przetwórców.

W przypadku przeliczenia dopłat na poziomie krajowym płatność bezpośrednia wyniosłaby we Francji 299 euro/ha w scenariuszu U2 i 294 euro/ha w scenariuszu U3. Wpływ reform WPR na wykorzystanie powierzchni upraw we Francji przedstawiono w tabeli 7.

TABELA 7. Wpływ ujednoczenia płatności bezpośrednich na alokację upraw we Francji

Uprawa	Powierzchnia [tys. ha] bez reform	Zmiana powierzchni [%]	
		U2	U3
Pszenvca durum	285	-18	-1
Pszenvca miękka	4 476	-4	-5
Jęczmień	1 446	-11	-12
Kukurydza konsumpcyjna	1 992	-2	-4
Owies	317	-15	-18
Żyto	119	-26	-27
Pozostałe zboża	677	-15	-16
Ryż	25	0	0
Zboża razem	9 337	-6	-7
Rzepak	953	6	5
Stoniecznik	210	45	45
Soja	121	15	17
Warzywa suche	950	2	4
Odłogowanie wynagradzane	1 503	-100	-99
Zboża, białkowe i oleiste razem	13 075	-15	-15
Burak cukrowy	382	13	15
Ziemniaki	354	-3	-3
Burak pastewny	34	24	32
Kukurydza pastewna	982	-47	-52
Białkowe pastewne	2 048	5	3
Pastwiska trwałe	5 752	18	20
Pozostałe pastwiska	56	31	33
Ugory	288	412	418
Powierzchnia użytków rolnych	22 972	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Jayet i Labonne [2005, s. 111].

MODEL CHATELLIERA

W modelu autorstwa Chatelliera [Guyomard i in. 2008, s. 57–68] analizowany jest wpływ regionalizacji płatności bezpośrednich we Francji przy założeniu pełnego rozdzielenia dopłat od produkcji w ramach I filara WPR. Przyjęto, że płatności zostaną ujednoczone w przeliczeniu na hektar na poziomie francuskich regionów administracyjnych.

W tym scenariuszu reform gospodarstwa specjalizujące się w produkcji wołowiny straciłyby przeciętnie 600 euro dochodu rocznie. Jednak w pewnych regionach ta strata byłaby wielokrotnie większa (Franche-Comté – 10 tys. euro, Bretania – 6 tys. euro, Owernia – 5 tys. euro); istnieją też regiony, w których producenci wołowiny zyskaliby na regionalizacji (Pikardia – 1800 euro, Rodan-Alpy – 1200 euro, Dolna Normandia – 800 euro).

Zgodnie z modelem Chatelliera regionalizacja przyniosłaby korzyści hodowcom owiec i kóz (dodatkowy dochód rządu 7,3 tys. euro rocznie) i producentom mleka (500 euro). W ramach tej ostatniej kategorii zyskaliby ci, którzy mają pastwiska (powierzchnia upraw kukurydzy pastewnej poniżej 10% powierzchni pastwisk) – 6,7 tys. euro, natomiast straciliby producenci mleka, którzy opierają się na własnej produkcji paszy kukurydzianej (powyżej 30% powierzchni pastwisk) – 3,6 tys. euro. Regionalizacja przyniosłaby straty francuskim producentom zbóż, oleistych i białkowych (2,1 tys. euro) – tabela 8.

TABELA 8. Wpływ regionalizacji praw do jednolitej płatności na dochody francuskich gospodarstw rolnych [tys. euro rocznie]

Specjalizacja gospodarstw	Model historyczny, pełny „decoupling”	Zmiana dochodu w wyniku ujednoczenia płatności na poziomie	
		regionu	kraju
Mleko			
w tym:			
kukurydza > 30% pow. pastwisk	31,5	+0,5	0,0
kukurydza < 30% pow. pastwisk	31,5	-3,6	-6,0
trawa	29,0	+2,2	+2,3
zdywersyfikowane	23,9	+6,7	+11,6
Wołowina	37,7	-1,4	-4,1
w tym:	23,2	-0,6	+0,6
wyspecjalizowane			
zdywersyfikowane	24,8	-1,1	+1,6
Owce i kozy	21,9	-0,1	-0,3
Ziarnożerne	16,4	+7,3	+10,6
Wielkie uprawy	35,0	+1,2	+0,7
Wino	23,0	-2,1	-3,7
Pozostałe	42,5	+0,1	+0,1
Razem	21,2	+0,3	+0,5
	27,8	0,0	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Guyomard i in. [2008, s. 61].

Regionalizacja nie może być uzasadniona dążeniem do bardziej sprawiedliwego rozkładu dochodów rolniczych, gdyż nie likwiduje ona korelacji dodatniej między wielkością płatności bezpośrednich z I filara a wielkością danego gospodarstwa rolnego.

Gdyby przeprowadzić ujednoczenie dopłat na poziomie całego kraju członkowskiego, zyski hodowców owiec i kóz byłyby większe niż w przypadku regionalizacji, a straty producentów wielkich upraw jeszcze bardziej dotkliwe. W tym scenariuszu zyskaliby producenci wołowiny, a sytuacja dochodowa producentów mleka przeciętnie nie uległaby zmianie w stosunku do scenariusza zachowania modelu historycznego z rozdzieleniem dopłat od produkcji (decoupling).

UWAGI KOŃCOWE

Francja opowiada się za utrzymaniem pewnych form wsparcia poza standardowym systemem dopłat bezpośrednich. Dotyczą one w szczególności wsparcia dla hodowców bydła mlecznego, producentów lnu, konopi, ryżu i nasion.

Eksperci popierają rozszerzenie prawa do jednolitej płatności (DPU – fr. Droit à Paiement Unique) na powierzchnię upraw owoców, warzyw, ziemniaka i winorośli. Zwiększyłyby to przejrzystość i sprawiedliwość systemu oraz ułatwiłoby jeszcze ściślejsze związanie dopłat z ziemią i ich ewentualne transfery.

Francja ma na celu wykorzystanie przeglądu WPR do przyjęcia takich rozwiązań, które pozwolą na utrwalenie WPR po 2013 roku. Według ekspertów francuskich, wszelkie zmiany we wspólnej polityce rolnej muszą się odbywać z zachowaniem następujących zasad [*Versune...* 2008, s. 8–9]:

1. Wzmocnienie preferencji wspólnotowej – jest to imperatyw dla konsumentów europejskich, którzy powinni mieć gwarancję jakości sanitarnej i ekologicznej produktów, które kupują. Jest to konieczność dla rolników europejskich, którzy nie mogą być narażeni na konkurencję ze strony krajów trzecich, które nie respektują tego samego poziomu wymagań. Ta zasada preferencji wspólnotowej powinna się opierać na protekcji celnej z uwzględnieniem wrażliwości pewnych sektorów, na regulach sanitarnych i środowiskowych ekwiwalentnych dla produktów importowanych i wytwarzanych w Europie, na poziomie wsparcia kompensującym dodatkowe koszty związane z realizacją europejskiego modelu rolnictwa oraz na ochronie oznaczeń geograficznych. Te wytyczne powinny towarzyszyć negocjacjom handlowym prowadzonym przez UE na forum WTO, jak również w stosunkach bilateralnych z krajami trzecimi.

2. Stabilizacja rynków – zmiany koniunktury i rosnące ryzyko uzasadniają strategię stabilizacji rynków w kontekście rosnącego popytu. Stopniowy demontaż mechanizmów interwencji publicznej i rozdzielenie dopłat od produkcji zostawiają rolnictwo pod presją praw rynku. WPR musi zostać wyposażona w narzędzia pozwalające na stabilizację rynków na poziomie wspólnotowym w inny sposób, w tym instrumenty indywidualnego pokrycia ryzyka oraz wzmocnione organizacje międzybranżowe, aby ceny za płody rolne stanowiły główny składnik dochodów rolniczych.

3. Ambitny budżet – WPR nie może być wypadkową dostosowań budżetowych. Przyszłe wyzwania i ustalone cele WPR wymagają adekwatnych środków. Z tej perspektywy lepsza legitymizacja roli rolnictwa w zaspokajaniu potrzeb konsumentów i oczekiwań obywateli w zakresie wyżywienia i ochrony środowiska umożliwi zachowanie nietykalności budżetu WPR.

4. Wspieranie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie – WPR musi zawierać narzędzia odpowiadające celom środowiskowym i odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw rolnych, które umożliwią zachować produkcyjny charakter rolnictwa, respektujący otoczenie.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że zakończenie przeglądu WPR w ramach tzw. health check jest przewidziane na grudzień 2008 roku, zatem w okresie sprawowania prezydencji w UE przez Francję.

BIBLIOGRAFIA

Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2007, 2008. Commission Européenne, Bruxelles.

- Background note*. France, 2007. Commission Europeenne, Bruxelles.
- Bernier M., 2005: *Évolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles*. Mission parlementaire, Paris.
- Boissieu C. de, 2007: *Perspectives pour l'agriculture française et la PAC*. COPEIAA, Paris.
- Bourgeois L., 2008: Wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania. Paryż.
- Butault J.-P., Rousselle J.-M., 2007: *Modulation des aides, renforcement du deuxième pilier et répartition des subventions et des revenus agricoles*. „Recherches en Economie et Sociologie Rurales”, 2–3.
- Gohin A., 2008: Wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania. Rennes.
- Guyomard H., Le Mouél C., Jez C., Forslund A., Fournel E., 200: *Prospective „Agriculture 2013”. Résultats et enseignements principaux par thème*. INRA, Paris.
- Jayet P.-A., 2008: Wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania. Grignon.
- Jayet P.-A., Labonne J., 2005: *Impact d'une réforme de la Politique Agricole Commune par le découplage*. „Economie et Prévision” 1 (167).
- Panorama de l'agriculture et des industries agro-alimentaires*, 2008. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris.
- Vers une nouvelle Politique agricole commune: ouvrons le débat*, 2008. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris.
- Vindel B., 2008: Wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania. Paryż.

IMPLICATIONS OF REGIONALISATION OF THE DIRECT PAYMENT SYSTEM – RESEARCH RESULTS OF FRENCH INSTITUTES

Abstract. The paper aims at presenting selected implications of various paths of modification of the direct payment system on the basis of research results of leading agricultural policy institutes in France. The starting point for the presentation is an overview of French agriculture. Then, certain financial aspects of the current system of supporting French farmers from both European and national funds are examined. Furthermore, the issue of the direct payment system losing its legitimisation in its current shape (the historical model, partially decoupled) is raised. Against this background, the author quotes the results of three simulations of CAP reforms envisaging the replacement of the current system of support with various options of regionalisation of direct payments in France. The concluding remarks contain the principles of potential agricultural policy reforms which are essential from the French perspective.

Key words: direct payments, regionalisation, France