

FORUM INICJATYW ROZWOJOWYCH¹**WSPÓLNA POLITYKA ROLNA PO 2013 ROKU
– PROPOZYCJE ZMIAN**

„Oczekuje się, że rolnictwo europejskie będzie spełniać wiele różnych funkcji. Z jednej strony będzie wytwarzać bezpieczną i wysokiej jakości żywność, mogącą sprostać konkurencji na globalnych rynkach, z drugiej zaś konserwować bioróżnorodność i krajobraz poprzez zrównoważone zarządzanie zasobami ziemi, zachowując w ten sposób atrakcyjność i żywotność obszarów wiejskich. Rolnictwo europejskie musi zmierzyć się i sprostać wyzwaniom globalnym, takim jak rozwiązanie problemu zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego świata oraz wniesienie wkładu w łagodzenie skutków dewastacji środowiska naturalnego. Dalsze reformy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej powinny uwzględniać wyłaniający się nowy paradygmat rozwoju, wyrażający się w poprawie interakcji zachodzących między aktywnością człowieka produkującego żywność i naturą, przejawiających się w lepszym zarządzaniu ograniczonymi zasobami naturalnymi”².

**ZAŁOŻENIA STRATEGICZNE I KONCEPTUALIZACJA
PROPONOWANYCH ZMIAN**

Priorytetem wszelkich reform wspólnej polityki rolnej (WPR) powinno być pozostawienie rolników i mieszkańców obszarów wiejskich jej głównymi podmiotami. Stosowane w ramach WPR instrumenty wsparcia, uwzględ-

¹ Niniejszy tekst został przygotowany przez Zespół Ekspertów uczestniczących w pracach Forum Inicjatyw Rozwojowych Programu Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (pod kierownictwem Marka Zagórskiego, członka Zarządu Fundacji) i zawiera propozycje zmian wspólnej polityki rolnej UE po 2013 roku. Opracowanie to jest wstępem do dyskusji, którą chcielibyśmy przedstawić w następnych kwartałach, tj. III i IV bieżącego roku. Gorąco zachęcamy naszych czytelników i autorów o nadsyłanie wypowiedzi i propozycji zmian w tak ważnej sprawie zarówno dla rolnictwa europejskiego, jak i polskiego.

² Public Goods from Private Land, RISE Task Force, raport opracowany pod kierunkiem Allana Buckwella, RISE, grudzień 2009, s. 7.

nając postulaty racjonalizacji wydatków z budżetu UE, muszą zatem w sposób możliwie najefektywniejszy przyczynić się do zdynamizowania poprawy wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa europejskiego i obszarów wiejskich w UE.

Uzasadnienie kontynuacji WPR nie wynika tylko z utrzymania na parytetowym poziomie dochodów rolniczych, przy stosunkowo niskim koszcie żywności oferowanej konsumentom. Konieczność zachowania wspólnotowego charakteru finansowania polityki rolnej wynika przede wszystkim z wytwarzania przez nią wartości dodanej oraz z potrzeby zrównoważonego rozwoju, pogłębienia spójności terytorialnej i utrzymania przestrzeni wiejskiej jako dobra publicznego dla całej społeczności unijnej.

Prowadzona aktualnie dyskusja nad potrzebą reformy WPR pozwala na sformułowanie tezy, że pomimo różnic, jakie prezentują jej poszczególni uczestnicy, istnieje akceptacja co do zasadniczych zadań, jakie ma ona realizować. Oczekuje się, że wspólnotowa polityka rolna powinna:

1. Gwarantować bezpieczeństwo żywnościowe krajów członkowskich UE (w tym zapewniać suwerenność żywnościową).

2. Gwarantować wysoką jakość i bezpieczeństwo żywności dostarczanej konsumentom.

3. Umożliwiać konkurowanie europejskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego na globalnym rynku.

4. Wspierać zachowanie żywotności społeczno-ekonomicznej oraz spójności terytorialnej obszarów wiejskich.

5. Stabilizować dochody rolnicze.

6. Wspierać podtrzymywanie bioróżnorodności na terenach wiejskich.

7. Dążyć do zachowania dziedzictwa kulturowego wsi.

8. Zapobiegać degradacji środowiska, w tym przede wszystkim obszarów cennych przyrodniczo (High Nature Value).

9. Wspomagać rozwój społeczności wiejskich zarówno w aspekcie modernizacyjnym, jak i społeczno-kulturowym.

Istnieje dość powszechne przekonanie, że WPR stała się zbyt skomplikowana, a tym samym mało przejrzysta i zrozumiała. Dwa całkowicie różne rozwiązania dla podstawowego instrumentu wsparcia rolnictwa, jakim są płatności bezpośrednie, rozbudowane struktury administracyjne (na poziomie krajów członkowskich i UE) oraz skomplikowany i kosztowny system zarządzania i kontroli, to podstawowe przyczyny tego stanu rzeczy.

Zarówno konsumenci, jak i rolnicy nie dostrzegają już związku między skomplikowanym systemem administrowania WPR i jej celami. Konsekwencją są postulaty ograniczenia wydatków na europejskie rolnictwo. Dlatego jednym z celów reform WPR powinno być dążenie do ujednoczenia i uproszczenia stosowanych instrumentów wsparcia. W szczególności powinno to dotyczyć fundamentalnego i najbardziej powszechnego instrumentu wsparcia, jakim są płatności bezpośrednie. Z całą pewnością w kolejnym okresie programowania nie jest akceptowalne kontynuowanie wdrażania historycznego modelu płatności bezpośrednich, aczkolwiek proces uśredniania („spłaszczania”) płatności powinien być rozłożony w czasie.

Zgodnie z ustaleniami w ramach WTO, nowe wsparcie dla rolników europejskich w całości powinno być niezwiązane z produkcją, ale jednocześnie odnosić się do powierzchni gruntów rolnych, zarządzanych przez rolników.

W trakcie prac nad nową perspektywą budżetową należy się spodziewać gorącej dyskusji nad kształtem i strukturą przyszłego budżetu, w tym przeznaczenia środków na finansowanie polityki, która jest postrzegana przez wiele krajów, jako tradycyjna czy schyłkowa. Stwierdzono, że nie da się zrealizować ambitnych zamierzeń w zakresie zachowania zróżnicowanego krajobrazu, ochrony środowiska czy podtrzymania bioróżnorodności oraz równolegle zagwarantować bezpieczeństwo żywnościowe (suwerenność żywnościowa), przy jednoczesnym zapewnieniu produkcji żywności wysokiej jakości, bez utrzymania wspólnotowej polityki rolnej. Świadomość oczekiwań różnych środowisk spowodowała, że za punkt wyjścia przyjęto utrzymanie wydatków ze wspólnotowego budżetu na aktualnym poziomie.

Wysokość płatności w proponowanym modelu będzie wypadkową ustalonego przyszłego budżetu unijnego dla WPR. Proponuje się, aby pula środków finansujących system płatności opisanych poniżej składała się z obecnej alokacji środków na: płatności bezpośrednie (direct payments), instrumenty osi 2. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)³, oraz instrumenty wsparcia rynkowego (market measures).

Rozwiązania zaproponowane w niniejszym opracowaniu opierają się dodatkowo na następujących założeniach:

1. Płatności obszarowe powinny pozostać podstawowym instrumentem wsparcia rolnictwa. Przyjęte zasady wsparcia muszą być jednolite dla wszystkich krajów członkowskich, aby nie zakłócać warunków konkurencyjności na jednolitym rynku europejskim.

2. Koncepcja płacenia za dostarczanie przez europejskich rolników dóbr publicznych i społecznych wyklucza utrzymanie płatności historycznych.

3. Renacjonalizacja WPR oznaczałaby utratę przez nią wspólnotowego charakteru, a w perspektywie brak możliwości utrzymania wspólnego rynku rolnego oraz rozwiązywania ponadnarodowych problemów.

4. WPR powinna być traktowana jako umowa społeczno-polityczna zawarta przez obywateli (podatników) UE z rolnikami dostarczającymi dobra i usługi na rzecz społeczeństwa.

W niniejszym dokumencie skoncentrowano się przede wszystkim na propozycjach zmian w systemie wsparcia rolnictwa, związanych z wprowadzeniem jednolitego modelu płatności obszarowych jako podstawowego instrumentu wsparcia. Realizacja tego zadania odbywać się będzie poprzez uproszczenia techniczno-proceduralne:

– przyjęcie jednolitego modelu płatności obszarowych niezwiązanych z produkcją (decoupling),

³ Chodzi o instrumenty osi 2. PROW w UE powiązanych z obszarem: ONW, programy rolno-środowiskowe, zalesienia, odtwarzanie potencjału produkcji leśnej.

- wprowadzenie jednego wniosku o płatność obszarową dla całego okresu budżetowego.

Ponadto zaproponowano:

- wprowadzenie specjalnego instrumentu wspierania małych gospodarstw, które w sposób szczególny uczestniczą w dostarczaniu dóbr publicznych,
- likwidację programu rent strukturalnych, a w jego miejsce wprowadzenie premii restrukturyzacyjnej, umożliwiającej rolnikom wybranie innego, pozarolniczego rodzaju działalności w zamian za trwałe wycofanie się z systemu wsparcia w formie płatności obszarowych,
- budowę instytucji zarządzania ryzykiem w rolnictwie (system ubezpieczeń i reasekuracji), mających pełnić funkcje siatki bezpieczeństwa.

OPERACJONALIZACJA ZAŁOŻEŃ STRATEGICZNYCH

Przyjęcie jednolitego modelu płatności obszarowych niezwiązanych z produkcją (decoupling)

Proponuje się przyjęcie jednolitego modelu płatności obszarowych, w całości niezwiązanych z produkcją, opartego na wprowadzeniu jednolitej stawki bazowej. Do stawki bazowej doliczane będą płatności dodatkowe, ujęte w zamkniętym katalogu w ramach regulacji wspólnotowych, który to katalog obejmuje: płatność bazową (Basic Payment), płatność dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (LFA Payment), płatności środowiskowe (Agri-environmental Payments) oraz płatności ukierunkowane (Tailored Payments).

Uproszczenie systemu płatności bezpośrednich ma na celu nie tylko zmniejszenie ciężaru administracyjnego ponoszonego przez Komisję Europejską i państwa członkowskie, lecz także lepsze zrozumienie systemu przez beneficjentów oraz wzmocnienie legitymizacji potrzeby funkcjonowania WPR.

Proponowany model zakłada stosowanie kilku rodzajów płatności dodatkowych, z których każda jest premią wypłacaną za realizację przez europejskich rolników zadań stawianych przed rolnictwem i dostarczanie dóbr publicznych.

Płatność bazowa i płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) wspierają realizację zadań WPR, które mają:

- gwarantować bezpieczeństwo żywnościowe krajów członkowskich UE (w tym zapewniać suwerenność żywnościową),
- gwarantować wysoką jakość i bezpieczeństwo żywności dostarczanej konsumentom,
- umożliwiać konkurowanie europejskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego na globalnym rynku,
- wspierać zachowanie żywotności społeczno-ekonomicznej oraz spójności terytorialnej obszarów wiejskich,
- stabilizować dochody rolnicze.

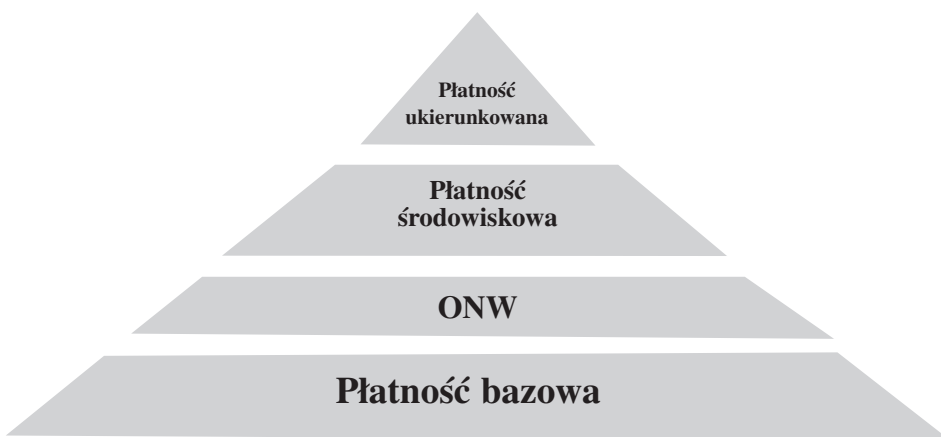
Płatności środowiskowe stanowią odpowiedź na oczekiwania obywateli Wspólnoty w zakresie zintensyfikowania wysiłków minimalizujących nega-

tywne oddziaływanie rolnictwa na środowisko naturalne oraz aktywnego udziału rolnictwa w zachowaniu obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo. Wpisują się więc w realizację zadań WPR, które mają:

- wspierać podtrzymywanie bioróżnorodności na terenach wiejskich,
- dążyć do zachowania dziedzictwa kulturowego wsi,
- zapobiegać degradacji środowiska, w tym przede wszystkim obszarów cennych przyrodniczo (High Nature Value).

Płatności ukierunkowane mają wspomagać realizację istotnych celów – z punktu widzenia całej UE, ale także z punktu widzenia poszczególnych krajów członkowskich – w zakresie dóbr publicznych.

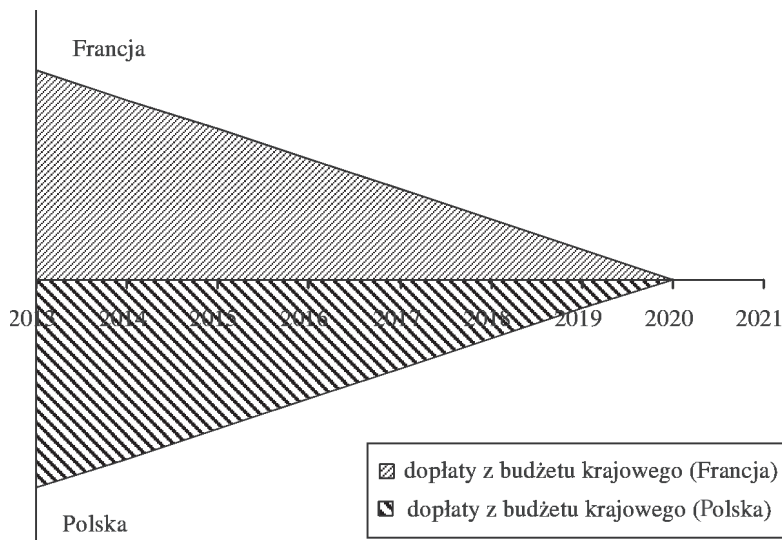
Przedstawiony na rysunku 1 schemat obrazuje dostępność systemu – od powszechnej płatności bazowej po adresowane do konkretnych grup rolników płatności ukierunkowane.



RYSUNEK 1. Jednolity model płatności obszarowych

Płatność bazowa – przyznawana do hektara gruntów rolnych, kwalifikujących się do prowadzenia działalności rolniczej z uwzględnieniem powierzchni, na których znajdują się charakterystyczne elementy krajobrazu, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej oraz zgodnie z wymogami wzajemnej zgodności (cross compliance). Maksymalne powierzchnie referencyjne, kwalifikujące się do płatności bazowej, zostaną wyznaczone w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS). Wartość płatności bazowej określa Komisja Europejska na cały okres budżetowy. Z uwagi na obecne duże zróżnicowanie stawek płatności w poszczególnych krajach członkowskich, natychmiastowe wprowadzenie jednolitej płatności bazowej wiązałoby się (w niektórych przypadkach) ze znaczną zmianą ich wysokości. Dlatego konieczne wydaje się stopniowe, rozłożone na okres jednej perspektywy finansowej wyrównywanie stawek płatności bazowej. Zaproponowano, aby płatność bazowa była korygowana o współczynnik (mnożnik), uwzględniający aktualne poziomy wsparcia dla poszczególnych krajów członkowskich. Mnożnik ten będzie ustalany dla każdego kraju decyzją Rady UE na poszczególne lata budżeto-

we⁴. Komisja powinna przedłożyć harmonogram dochodzenia do jednolitej stawki bazowej, tak aby w ciągu 7 lat wartość płatności bazowej była jednolita we wszystkich krajach członkowskich (rysunek 2).



RYSUNEK 2. Wyrównywanie poziomu płatności bezpośredniej na przykładzie Francji i Polski w latach 2013–2020

Płatność dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW – przyznawana do powierzchni gruntów rolnych położonych na obszarach górskich lub na obszarach charakteryzujących się znacznymi utrudnieniami naturalnymi oraz na których gospodarowanie gruntami rolnymi powinno być kontynuowane w celu zachowania lub poprawy środowiska naturalnego. Warunkiem przyznania pomocy jest spełnienie wymogów wzajemnej zgodności.

Płatności środowiskowe – w ramach tych płatności określone zostaną przez Komisję schematy pomocy wraz z maksymalnymi stawkami na hektar (premie środowiskowe) w ramach każdego schematu. Komisja Europejska określi wspólne dla całej UE poziomy wymogów w zakresie ochrony środowiska, zachowania krajobrazu, ochrony gleb i wód dla każdego schematu pomocy. Proponuje się następujące schematy pomocy w ramach płatności środowiskowych:

- premia przyrodnicza, płatność do hektara powierzchni gruntów rolnych położonych na obszarach sieci Natura 2000, na obszarach „cennych” przyrodniczo (HNV) lub innych terenach, których ochrona jest wymagana i uzasadniona wymogami środowiskowymi,

⁴ Przeprowadzone przez autorów symulacje wskazują, że wartość mnożnika w pierwszym roku perspektywy finansowej powinna mieścić się w przedziale od 0,7 do 1,6.

- premia środowiskowa, płatność do hektara powierzchni gruntów rolnych, na których prowadzona jest uprawa metodami ekologicznymi, integrowanymi lub zrównoważonymi,
- premia leśno-środowiskowa, płatność wypłacana rolnikom, którzy dobrowolnie podejmą się spełniać wymogi środowiskowe na gruntach leśnych lub do powierzchni gruntów leśnych położonych na obszarach sieci Natura 2000.

Płatność ukierunkowana – płatność dodatkowa, stanowiąca maksymalnie 10% stawki bazowej, która może być przyznana przez kraj członkowski rolnikom, prowadzącym specyficzny, istotny z punktu widzenia krajowej polityki typ uprawy i/lub hodowli, będący jednocześnie dostarczycielem wartościowych dóbr publicznych. Umożliwi to państwu członkowskiemu ukierunkowane wsparcie działalności rolniczej, która ma szczególne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska, oraz pomoc na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt, a także jakości produktów rolnych i ich sprzedaży. Prawo wspólnotowe musi definiować cele realizowane przez płatność ukierunkowaną oraz ustalić maksymalne nakłady finansowe na ten rodzaj wsparcia.

Uproszczenie przez wprowadzenie wniosku o płatność obszarową, odnoszącego się do całego okresu budżetowego

Jednym z podstawowych elementów systemu zarządzania WPR jest rozbudowany system kontroli. Koszty budowy i utrzymania systemów zarządzania i kontroli, administrowania nimi obciążają w dużej części budżety narodowe krajów członkowskich. Ponadto na podstawie dotychczasowych doświadczeń można stwierdzić, że skomplikowane kryteria dostępu do pomocy i ich częste zmiany stwarzają wiele problemów wdrożeniowych oraz generują obciążenia administracyjne zarówno po stronie rolników, jak i administracji rolnej państw członkowskich. Dlatego zaproponowano dokonanie zasadniczych zmian w procesie składania wniosku o płatność obszarową, weryfikacji danych i systemie kontroli na miejscu, które to uproszczenia jednocześnie nie będą pogarszały jakości i skuteczności zarządzania funduszami UE. Przyjęte założenia zapewniają wystarczający poziom kontroli, pozwalający skutecznie weryfikować legalność wydatków i chronić interes finansowy UE.

Ujednolicenie zasad przyznawania płatności, zmniejszenie liczby schematów pomocy i ich całkowite oddzielenie od produkcji stwarza możliwość zmiany podejścia w procesie przyznawania tej pomocy. Uproszczenie kryteriów dostępu niesie dodatkową, rzeczywistą korzyść w postaci większej akceptacji systemu przez rolników. Obecne bowiem skomplikowane warunki i obciążenia administracyjne oraz brak wspólnego jednolitego rozumienia zasad pomocy negatywnie wpływają na percepcję systemu płatności przez beneficjentów.

Zaproponowano, aby wniosek o płatność odnosił się do całego okresu budżetowego – powinien być składany na okres 7 lat, z możliwością zmiany:

obligatoryjnie w przypadku zmiany użytkowania gruntów rolnych oraz dobrowolnie w przypadku zwiększenia powierzchni gospodarstwa. Na podstawie złożonego wniosku ustalane będą kwoty płatności na 7 lat, które będą modyfikowane w przypadku zmian powierzchni kwalifikujących się do płatności.

Wprowadzenie 7-letniego wniosku (i tym samym prawa wypłaty pomocy w okresie 7 lat) umożliwi traktowanie prawa do płatności jako solidnej gwarancji przychodu rolnika. Założono ponadto możliwość kumulowania płatności w przypadku podejmowania przez beneficjentów działań inwestycyjnych powiązanych z gospodarstwem rolnym (tego rodzaju rozwiązanie finansowe wiązałoby się z wprowadzeniem systemu zaliczek finansowanych z budżetu państwa członkowskiego na poczet przyszłych płatności finansowanych z funduszy UE).

Poza uproszczeniem i odciążeniem administracji oraz rolników, wprowadzenie 7-letniego wniosku o płatność przyniesie wymierne korzyści finansowe państwu członkowskim. Warto bowiem podkreślić, że wprowadzenie stabilnego i prostego modelu płatności oddzielonych od produkcji stwarza możliwość kwalifikowania gruntów do płatności na podstawie maksymalnych powierzchni referencyjnych wyznaczonych w systemie LPIS. Dotychczas państwa członkowskie ponosiły znaczne koszty na budowę i doskonalenie systemów referencyjnych w celu tworzenia wiarygodnych baz danych. Obecny poziom precyzji i jakości systemów LPIS zapewnia prawidłowość dokonywanych płatności.

Potencjalne efekty uproszczenia to:

- stabilność powierzchni referencyjnych w systemie LPIS; aktualizacja danych w systemie LPIS dokonywana byłaby tylko w przypadku trwałego przekształcenia gruntu rolnego w inne użytkowanie, na przykład na podstawie wyników z kontroli na miejscu; obecnie z tytułu aktualizacji systemu LPIS ponoszone są corocznie znaczne nakłady finansowe⁵,
- zmniejszenie poziomu kontroli na miejscu w zakresie kwalifikowalności powierzchni (do 1% kontroli rocznie); ustalenie powierzchni kwalifikujących się do płatności, na podstawie stabilnego systemu LPIS,
- ograniczenie wydatków związanych z modyfikacją systemu IACS; stabilny system wsparcia oparty na jasnych i prostych kryteriach pozwoli na ograniczenie wydatków (o 40–50%) z tytułu modyfikacji systemu⁶; wprowadzenie wniosku składanego na 7 lat umożliwiłoby ograniczenie wydat-

⁵ W Polsce jest to kwota około 7 mln euro. Ustabilizowanie powierzchni referencyjnych pozwoliłoby na roczne oszczędności z tego tytułu w wysokości około 2 mln euro (30% wydatków) [ARiMR].

⁶ Obecnie roczne wydatki na modyfikacje systemu IACS w Polsce wynoszą około 5–7 mln euro [ARiMR].

⁷ Według danych agencji płatniczej [ARiMR], w Polsce roczne wydatki na ten cel wynoszą około 24 mln euro. W okresie 7 lat możliwe oszczędności tylko z tego tytułu przekroczyłyby 168 mln euro. Razem z oszczędnościami w wydatkach na system informatyczny i kontrole na miejscu w przypadku samej tylko Polski dałoby to kwotę oszczędności blisko 200 mln euro.

ków związanych z corocznym drukiem, wysyłką i kontrolą administracyjną wniosków⁷.

Wprowadzenie specjalnego instrumentu wspierania małych gospodarstw (Small Farmers Payment)

Wartością nadrzędną europejskiego modelu rolnictwa jest współistnienie różnorodnych struktur rolnych, wynikających z historycznie uwarunkowanych, odmiennych dróg rozwojowych gospodarstw, a w tym i rolnictwa w poszczególnych krajach członkowskich.

Gospodarstwa o małej powierzchni odgrywają relatywnie małą rolę w sensie produkcyjno-ekonomicznym, tj. skali wytwarzanej żywności, a co za tym idzie – źródła dochodów rolniczych. Znacznie większa, aczkolwiek często niedoceniana jest ich rola w sensie społecznym i środowiskowym. To właśnie rolnicy z małych obszarowo gospodarstw wytwarzają delikatesową, wysokiej jakości żywność, są ostoją podtrzymywania żywotności obszarów wiejskich, angażują się w działania służące kultywowaniu wiejskiego dziedzictwa kulturowego, lokalnej tradycji i zwyczajów ludowych. Ich niewielki obszar z natury rzeczy sprzyja różnorodności i mozaikowatości prowadzonych upraw, a co za tym idzie – jest warunkiem podtrzymywania dywersyfikacji krajobrazu oraz różnorodności flory i fauny na obszarach wiejskich. Istotna jest też pełniona przez nie funkcja swoistego bufora, wchłaniającego nadwyżki siły roboczej w okresach kryzysów gospodarczych.

Wszystkie wymienione funkcje, z wyjątkiem produkcji żywności delikatesowej, materializują się w postaci dóbr publicznych dostarczanych bez wynagrodzenia ogółowi społeczeństwa. Szczególnie istotną rolę gospodarstwa te pełnią w niektórych krajach południowej Europy. Jednocześnie wkład ten nie jest i nie może być w pełni wynagrodzony zarówno poprzez istniejący system wsparcia, jak i zmodyfikowany system płatności, gdyż jest on nieproporcjonalny w stosunku do możliwych do osiągnięcia wypłat. Trzeba też podkreślić, że wkład małych gospodarstw w proces dostarczania dóbr publicznych jest relatywnie większy niż gospodarstw o średniej i dużej powierzchni.

Z powyższych uwag wynika, że konieczne jest ustanowienie dodatkowego instrumentu adresowanego do gospodarstw małych, o niewielkim potencjale ekonomicznym, które realizują zadania wyszczególnione powyżej oraz są gotowe respektować obowiązujące wymagania w zakresie wzajemnej zgodności oraz związane z poszczególnymi typami wsparcia. Jednocześnie trzeba uwzględnić negatywne oceny, w tym Komisji Europejskiej, dotyczące efektów wsparcia gospodarstw niskotowarowych (działanie 141) w niektórych krajach UE-12. Jego podstawową wadą było uzależnienie wsparcia od realizacji z reguły abstrakcyjnego planu rozwojowego i jednorazowy charakter.

Nowy instrument powinien mieć charakter stały i być powiązany ze stawką bazową. Ta dodatkowa roczna płatność na hektar nie powinna przekraczać 25% stawki bazowej. Korzystanie z tego instrumentu powinno być obwaro-

wane zobowiązaniem do prowadzenie działalności w gospodarstwie co najmniej na okres 7 lat (okres budżetowy).

Zastąpienie rent strukturalnych premią restrukturyzacyjną, umożliwiającą aktywną przemianę struktury agrarnej

W grupie gospodarstw małych, oprócz tych, które pełnią istotną rolę w procesie dostarczania dóbr publicznych, istnieje bardzo duża grupa, która nie pełni i nie zamierza pełnić takiej roli. Są to gospodarstwa, które w niewielkim stopniu wiążą swoją przyszłość z rolnictwem. Niekiedy jedynym powodem funkcjonowania takich gospodarstw są płatności bezpośrednie. Paradoksalnie koszty dystrybucji (koszty transakcyjne) tych płatności do najmniejszych gospodarstw w obecnie obowiązującym systemie są bliskie kwotom, jakie przeznaczane są na ich wsparcie.

Dotychczas stosowane instrumenty (renty strukturalne), których celem była zmiana struktury agrarnej, nie przyniosły zadowalających efektów, a w niektórych przypadkach doprowadziły do zwiększenia, a nie zmniejszenia liczby gospodarstw. W efekcie wyhamowane zostały w wielu krajach zmiany struktury agrarnej oraz przepływ ziemi rolnej do gospodarstw żywnościowo-ekonomicznych.

Jednym z możliwych rozwiązań w tym zakresie może być wprowadzenie w miejsce renty strukturalnej tzw. premii restrukturyzacyjnej. Byłby to schemat pomocy adresowany do właścicieli małych gospodarstw (poniżej 10 ha). Jego realizacja następowalaby w dwóch wariantach – pasywnym i aktywnym. Oba zakładają trwałe wycofanie się rolnika z działalności rolniczej i wprowadzenie na rynek ziemi rolnej na sprzedaż. Kwalifikujący się producenci rolni mieliby możliwość w każdej chwili skorzystanie z tego instrumentu, a także zmianę wariantów (przechodzenie między wariantami).

Wariant pasywny polegałby na tym, że rolnik nie byłby zobowiązany do realizacji żadnych dodatkowych zobowiązań, poza obowiązkiem utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej. W takim przypadku otrzymywałby 70% stawki bazowej (obowiązującej w danym kraju członkowskim w poszczególnych latach) w ciągu pierwszych 3 lat oraz 35% w ciągu następnych 4 lat. Po 7 latach rolnik zostałby wykluczony z ubiegania się o płatności. W wariantcie aktywnym natomiast rolnik w okresie 7 lat musiałby sprzedać ziemię innemu rolnikowi. W zamian za trwałe wycofanie się z systemu wsparcia otrzymałby płatność w wysokości 200% stawki bazowej za okres maksymalnie do 7 lat (w zależności od momentu, w którym dojdzie do sprzedaży ziemi). Należna kwota mogłaby być wypłacona jednorazowo (zaliczka z budżetu kraju członkowskiego).

W jednym i drugim wariantcie rolnikowi nie przysługiwałyby inne płatności niż płatność bazowa. Oba warianty pozwalają na definitywne wyeliminowanie z systemu wsparcia w ramach WPR dużej grupy aktualnych beneficjentów. Koszty uruchomienia tego mechanizmu byłyby niższe w stosunku do wydatków ponoszonych na obecnie obowiązujący system rent strukturalnych.

Budowa instytucji zarządzania ryzykiem w rolnictwie (system ubezpieczeń i reasekuracji). Siatka bezpieczeństwa

Produkcja rolna w stopniu większym niż inne sektory gospodarki zależy od czynników naturalnych i środowiskowych. Specyfika cyklu produkcyjnego w rolnictwie powoduje, że przestawienie się na inny rodzaj produkcji czy szybkie dostosowanie do zmian rynku jest bardzo trudne, a często niemożliwe. Czynniki naturalne i nieprzewidywalne zjawiska pogodowe, nasilające się w warunkach zmian klimatu, mogą zachwiać produkcją rolną w całych regionach, naruszając ich ład społeczno-ekonomiczny.

Globalizacja i postępująca liberalizacja handlu rolnego wzmacnia presję konkurencyjną. W efekcie prowadzi to do zmniejszenia udziału producentów rolnych w cenie detalicznej żywności płaconej przez konsumentów. Rosnące wymagania co do jakości i bezpieczeństwa żywności oraz zachowania standardów dobrostanu zwierząt i ochrony zasobów naturalnych podnoszą koszty produkcji przy spodziewanych w wyniku postępującej liberalizacji spadkach cen żywności. Producenci rolni ponoszą zatem ryzyko wahań cen skupu i środków do produkcji oraz ryzyko fluktuacji produkcji (zmiany klimatu, choroby).

Dlatego odpowiednie mechanizmy polityki rolnej muszą tworzyć warunki gwarantujące bezpieczeństwo dostaw produktów rolnych i żywności w czasie. Instrumenty polityki rolnej, stanowiące siatkę bezpieczeństwa, są konieczne, aby umożliwić rolnikom, ale także przetwórcom przetrwać trudny czas kryzysu na rynkach rolnych. Instrumenty te nie mogą jednak zakłócać wolnego handlu (WTO green box), czy zdejmować odpowiedzialność z producentów rolnych za podejmowania decyzji produkcyjnych. UE musi wspierać finansowo mechanizmy zarządzania ryzykiem w rolnictwie, zachęcając kraje członkowskie do tworzenia systemów ubezpieczeń i reasekuracji.

W związku z tym proponuje się dodatkowo powołanie Rolnego Funduszu Reasekuracyjnego (RFR) ze środków z EFRROW. RFR byłby regwarantem dla krajowych funduszy poręczeniowo-gwarancyjnych, które będą udzielały poręczeń i gwarancji, stanowiących zabezpieczenie kredytów i pożyczek zaciąganych przez podmioty sektora rolno-spożywczego na cele modernizacyjno-restrukturyzacyjne. RFR będzie ponadto mógł pełnić funkcje wspólnotowej instytucji reasekurującej ubezpieczenia upraw rolnych realizowane zarówno w ramach działalności komercyjnej, jak i w ramach systemów publicznych oraz w ramach funduszy wspólnego inwestowania.