

LECH GORAJ¹

UWARUNKOWANIA DLA ZMIAN PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH PO 2013 ROKU

WPROWADZENIE

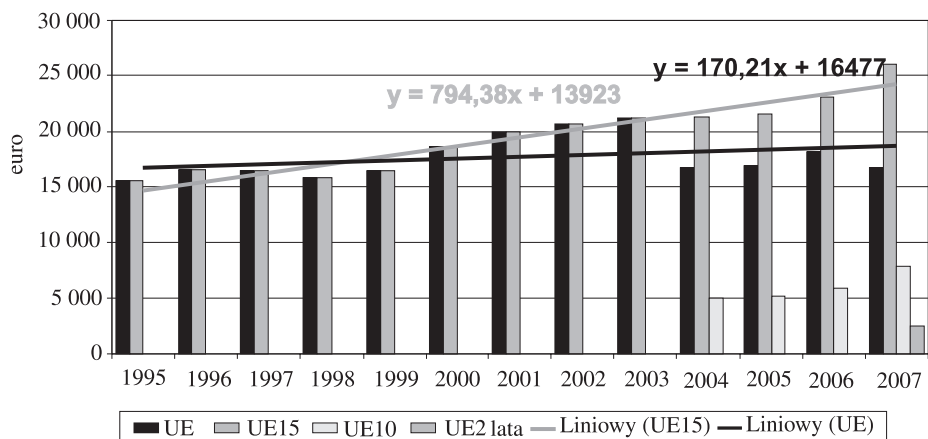
Rozważania na temat kształtu wspólnej polityki rolnej po 2013 roku powinny uwzględniać doświadczenia z dotychczasowego funkcjonowania WPR oraz bieżące i przewidywane uwarunkowania funkcjonowania gospodarstw rolnych.

Poszerzenie Unii Europejskiej m.in. o dziewięć byłych krajów postkomunistycznych ukazało bardzo duże różnice strukturalne i efektywnościowe gospodarstw rolnych tych krajów w stosunku do „starej 15”. W rezultacie wyniki ekonomiczne średniego gospodarstwa rolnego z Unii Europejskiej znacząco się obniżyły (rysunek 1).

Dane FADN z 2004 roku wskazują, że wartość dodana netto (WDN) w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną zmniejszyła się w 2004 roku o 21,5% w stosunku do roku poprzedniego (ostatniego roku przed poszerzeniem Unii o kolejne 10 państw).

Tak duże zmniejszenie wartości tego wskaźnika zostało spowodowane wyłącznie poszerzeniem UE. Dowodzi tego zwiększenie (co prawda śladowe, bo wynoszące tylko 0,1%) wartości tego wskaźnika wyliczonego tylko dla „starych” 15 państw członkowskich. Czytelną ilustracją negatywnego wpływu poszerzenia UE od 2004 roku na wydajność ekonomiczną pracy w rolnictwie Unii Europejskiej jest kształt linii trendu i parametry równań wartości dodanej netto na osobę dla okresu obejmującego lata 1995–2007, przedstawione na rysunku 1. Wartości stałe z obu równań wskazują, że poszerzenia Unii od 2004 roku spowodowało obniżenie w 12-letnim okresie średniego rocznego wzrostu wydajności ekonomicznej pracy o ponad 620 euro na osobę pełnozatrudnioną.

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie (e-mail:goraj@fadn.pl).



RYSUNEK 1. Wartość dodana netto w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną i linie trendów jej kształtowania w średnim gospodarstwie rolnym Unii Europejskiej w latach 1995–2007

Źródło: Na podstawie danych FADN.

Powodem obniżenia wskaźników ogólnych gospodarstw rolnych w poszerzonej Unii Europejskiej była ponad 4-krotnie niższa wydajność ekonomiczna pracy² w rolnictwie 12 państw, które przystąpiły do Unii od 2004 roku. Te różnice wydajności są bardzo widoczne na rysunku 1.

UWARUNKOWANIA STRUKTURALNE FUNKCJONOWANIA GOSPODARSTW ROLNYCH

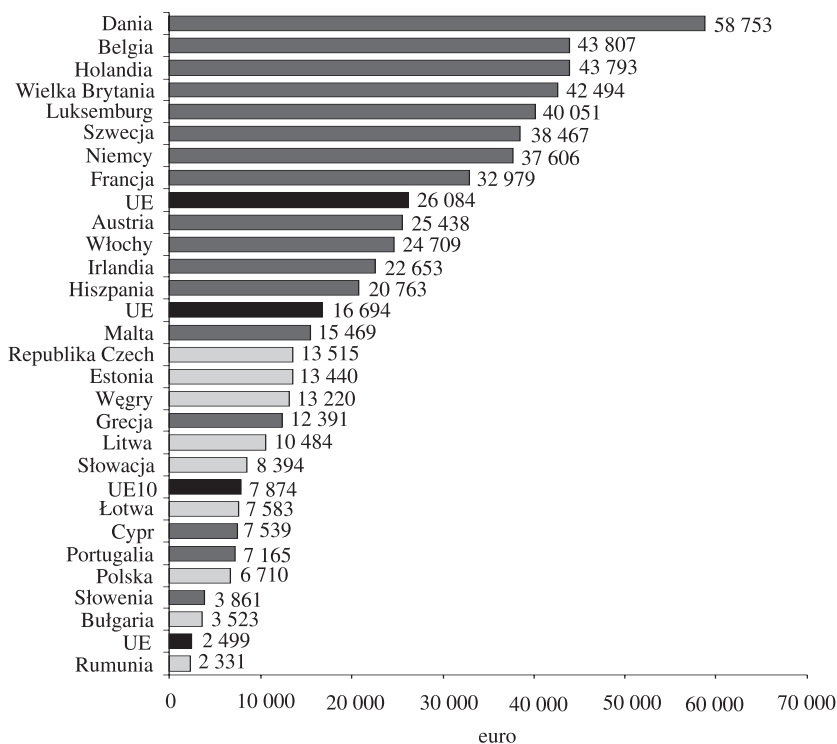
Bardziej szczegółową ilustracją różnic wydajności ekonomicznej pracy w towarowych gospodarstwach rolnych funkcjonujących na obszarze Unii Europejskiej jest rysunek 2. Przedstawia on rozkład państw członkowskich według wartości dodanej netto przypadającej na osobę pełnozatrudnioną w 2007 roku w średnim gospodarstwie rolnym.

Wskaźniki wydajności ekonomicznej pracy w rolnictwie we wszystkich dziewięciu krajach postkomunistycznych, które przystąpiły do Unii Europejskiej, obliczone na podstawie danych FADN z 2007 roku, ułożyły się poniżej wartości średniej dla wszystkich państw członkowskich UE. Do głównych powodów tej niskiej wydajności pracy należą duże rozdrobnienie agrarne, skutkujące małą wielkością ekonomiczną gospodarstw rolnych³, a także ich nieefektywna organizacja, szczególnie wyraźnie widoczna w Słowacji i Republice Czeskiej.

Opisany stan gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej nakazuje, aby tworzony katalog mechanizmów WPR odpowiadał potrzebom wynikają-

² Do pomiaru wydajności ekonomicznej pracy użyto parametru wartości dodanej netto przypadającej na osobę pełnozatrudnioną, za którą uważa się osobę pracującą w gospodarstwie rolnym co najmniej 2200 godzin w ciągu roku.

³ W Unii Europejskiej wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego jest wyrażana w europejskich jednostkach wielkości (ESU), gdzie 1 ESU odpowiada 1200 euro wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej.



RYSUNEK 2. Wartość dodana netto w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną według państw członkowskich UE w 2007 roku

Źródło: Na podstawie danych FADN.

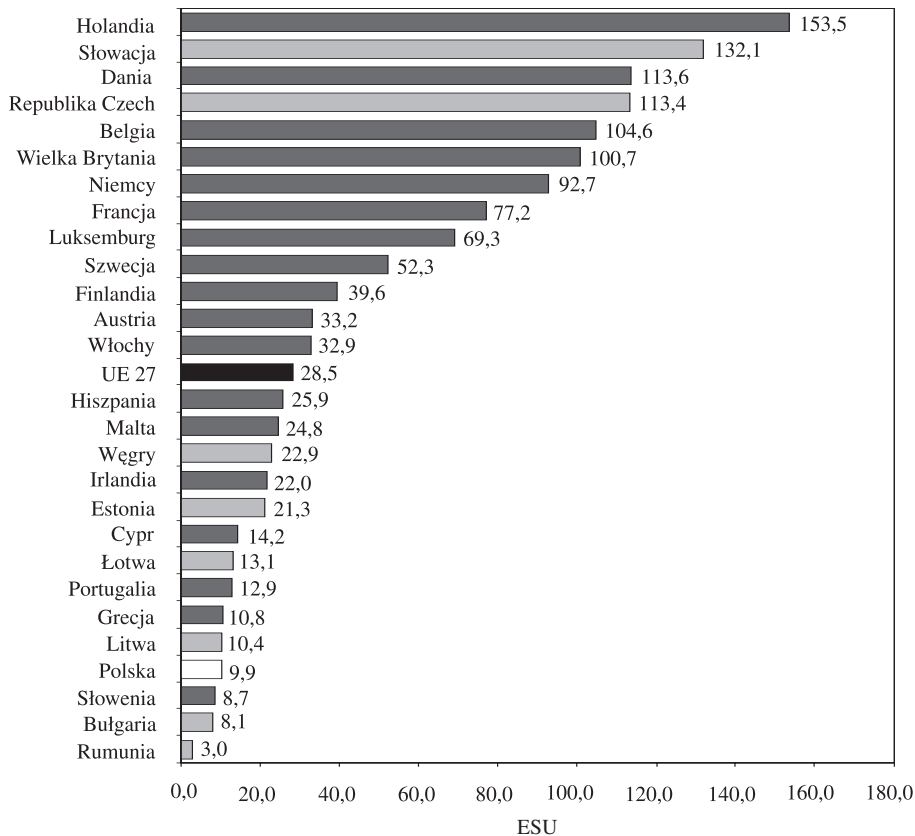
cym z różnego poziom rozwoju rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich.

Dla bardziej rozwiniętego ukazania problemów strukturalnych rolnictwa państw członkowskich UE posłużono się danymi, dotyczącymi sektora rolnego w Polsce. Dane statystyczne uwidaczniają bardzo rozdrobnioną strukturę polskich gospodarstw rolnych i to nie tylko pod względem obszaru, ale także innych cech, na przykład: powiązanie z rynkiem, wielkość ekonomiczna czy dochody.

W przypadku użycia powierzchni użytków rolnych do grupowania gospodarstw rolnych w sektorze gospodarstw indywidualnych, który miał 99,8-procentowy udział w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych, klasa gospodarstw najmniejszych (do 1 ha) stanowiła 29,9% zbioru, a udział gospodarstw powyżej 300 ha⁴ wynosił zaledwie 0,04%.

W przypadku zastosowania kryterium wartości sprzedaży okazało się, że około 1/5 gospodarstw rolnych wytwarzało produkty rolnicze wyłącznie na potrzeby rodziny rolniczej, a tylko 43,3% gospodarstw produkowało głównie na rynek. W grupie gospodarstw zorientowanych prorynkowo, aż 60% zrealizowało sprze-

⁴ 300 ha jest górną granicą gospodarstwa rodzinnego w Polsce. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w Polsce z dnia 11 kwietnia 2003 roku (Dz.U. z dnia 15 kwietnia 2003 roku).



RYSUNEK 3. Średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego według państw członkowskich UE w 2007 roku

Źródło: Na podstawie danych FADN.

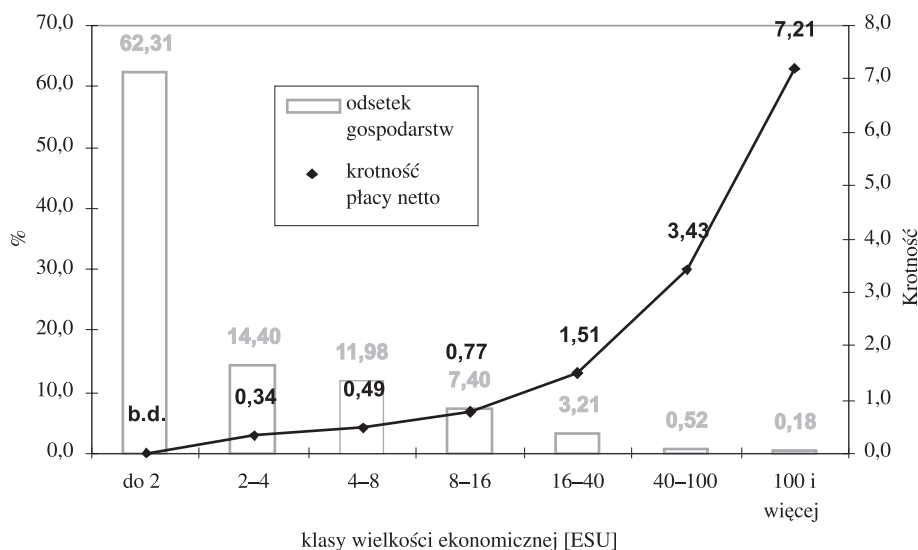
daż na kwotę nieprzekraczającą 15 tys. zł w ciągu roku, z kolei tylko w 4,6% gospodarstw roczna wartość sprzedaży przekroczyła 100 tys. zł.

Na podstawie przytoczonych danych można stwierdzić, że polskie gospodarstwa rolne w podstawowej części oferują masę towarową o relatywnie małej wartości, co sprawia, że posiadają one niewielki potencjał generowania dochodów. Aż 73% gospodarstw, produkujących głównie na rynek, określiło podczas ostatniego Powszechnego Spisu Rolnego swoją roczną sprzedaż o wartości nieprzekraczającej 25 tys. zł w 2002 roku, gdy średnie wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej osiągnęło poziom 25 174 zł⁵.

Po zastosowaniu kryterium wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego, mierzony w europejskich jednostkach wielkości (ESU⁶), okazało się, że ponad

⁵ Należy pamiętać, że przychody ze sprzedaży nie są równe dochodom. Według danych Polskiego FADN z 2008 roku, wskaźnik dochodowości produkcji (bez dopłat) wyniósł 90,1%. To oznacza, że ze 100 zł wartości zrealizowanej produkcji gospodarstwo rolne wytworzyło 9,9 zł dochodu stanowiącego opłatę własnych czynników produkcji zaangażowanych do jego działalności w 2008 roku.

⁶ ESU jest skrótem nazwy parametru w języku angielskim: european size unit. Patrz przypis 3.



RYSUNEK 4. Rozkład 1 998 288 gospodarstw rolnych w Polsce według klas wielkości ekonomicznej i relacja dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną w stosunku do średniej płacy netto (23 330 zł) w gospodarce narodowej w 2008 roku

Źródło: Na podstawie danych Polskiego FADN. Klasyfikacja gospodarstw rolnych według wspólnotowej typologii z użyciem parametrów SGM „2004”.

62% gospodarstw nie przekracza 2 ESU⁷ (rysunek 4). Zgodnie z obowiązującą metodyką Komisji Europejskiej, te gospodarstwa są włączane do pola obserwacji FADN, w związku z czym ich dane rachunkowe i obliczane na ich podstawie m.in. dochody nie są uwzględniane przy kreowaniu mechanizmów wspólnej polityki rolnej.

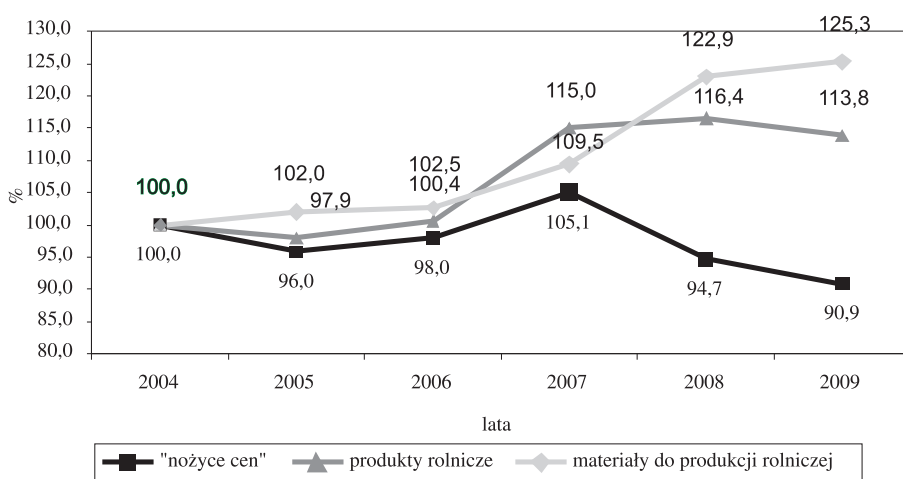
Wyniki analizy struktur definiowanych według różnych kryteriów grupowania gospodarstw rolnych dowodzą istnienia bardzo silnego prawostronnego ich rozkładu. Oznacza to, że podstawowa liczba gospodarstw rolnych zgrupowana jest na lewym biegunie, mieszczącym gospodarstwa najmniejsze. Z kolei uzyskane wyniki analizy skupień umożliwiły sformułowanie tezy, że w sektorze gospodarstw rolnych w Polsce istnieją dwa podsektory: nietowarowe mikrogospodarstwa rolne – do 2 ESU (można je traktować jako wiejskie gospodarstwa domowe z ziemią rolniczą), oraz towarowe gospodarstwa rolne (2 i więcej ESU). W innych państwach członkowskich dolny próg wielkości ekonomicznej, rozróżniający te dwa podsektory gospodarstw, jest inny i zawiera się w granicach od 1 do 16 ESU. Wynika to z przyjętego przez Komisję założenia, że pole obserwacji FADN powinno obejmować gospodarstwa rolne wytwarzające około 90% wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej w określonym regionie FADN.

⁷ Ta wielkość stanowi dolną granicę wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych włączonych do pola obserwacji Polskiego FADN. Polski FADN jest systemem obowiązkowym, stanowiącym narodowy składnik FADN (wspólnotowego systemu monitorowania sytuacji dochodów towarowych gospodarstw rolnych funkcjonujących na obszarze Unii Europejskiej). FADN jest narzędziem wykorzystywanym do kreowania wspólnej polityki rolnej.

Uznając istnienie znacząco odmiennych podsektorów w szeroko rozumianym sektorze gospodarstw rolnych, należy oferować im mechanizmy wspólnej polityki rolnej dostosowane do ich stanu, stymulujące pożądane zachowania. Z całą pewnością środki kierowane w ramach WPR nie powinny pełnić funkcji zasiłku stagnacyjnego.

UWARUNKOWANIA RYNKOWE FUNKCJONOWANIA GOSPODARSTW ROLNYCH

W Unii Europejskiej obserwowane jest systematyczne pogarszanie relacji cen na rynkach rolnych, charakteryzowanych indeksem „nożyce cen”. Ten niekorzystny dla rolników stan powodowany jest szybszym tempem wzrostu cen materiałów do produkcji rolnej zakupywanych przez rolników aniżeli cen produktów przez nich sprzedawanych. Tendencję tę ilustrują polskie dane z okresu 2004–2008 (rysunek 5).



RYSunEK 5. Wskaźniki zmiany cen materiałów do produkcji rolnej, cen produktów rolniczych oraz „nożyce cen” w latach 2004–2008, 2004 = 100

Źródło: Na podstawie danych GUS.

Po upływie 5 lat podlegania wspólnej polityce rolnej zauważalne jest obniżanie poziomu realnych dochodów rolników z równoczesnym umacnianiem roli dopłat bezpośrednich w ich tworzeniu. W wielu wypadkach część kwoty dopłat otrzymywanych przez rolników w ramach WPR jest zużywana na pokrywanie strat (zrównywania przychodów z kosztami produkcji). To w praktyce oznacza, że część dopłat otrzymywanych przez rolników kanałami pozarynkowymi w ramach WPR jest transferowana do działów wytwarzających materiały do produkcji rolnej. Według badań Instytutu AKI z Budapesztu 54% kwoty dopłat otrzymywanych przez rolników przechodzi do innych działów gospodarki. Także obliczenia wykonane na podstawie danych rachunków makroekonomicznych dla polskiego rolnictwa

dowodły na przykład, że około 72% przyrostu kwoty dopłat otrzymanych przez rolników w 2006 roku, w porównaniu z rokiem poprzednim, odpowiadało kwocie przyrostu kosztów z tytułu wzrostu cen nawozów, paliw i urządzeń technicznych.

Pogarszające się relacje cen na skutek większego tempa wzrostu cen materiałów niż wzrostu cen produktów rolnych powodują systematyczny wzrost kosztów wytwarzania jednostki produkcji rolniczej w Unii Europejskiej. W wyniku tego na przykład w 2007 roku w siedmiu państwach członkowskich koszty produkcji gospodarstw rolnych (bez kosztów własnych czynników – pracy, ziemi i kapitału) przekroczyły wartość zrealizowanej przez nie produkcji.

Na podstawie różnych analiz i obserwacji można wyróżnić wiele istotnych czynników, powodujących pogłębianie niekorzystnych dla rolników relacji cen. Do nich należy zaliczyć:

1. Globalizację agrobiznesu, powodującą powiększanie dysproporcji ekonomicznych w łańcuchu żywnościowym. Objawiają się one zwiększaniem siły ekonomicznej coraz mniejszej liczby coraz większych firm. W efekcie silni stają się silniejsi, a słabi coraz słabsi. Ponadto powoduje ona zwiększanie uzależnienia najsłabszego ogniwa, jakim jest w tym układzie rolnictwo, od ogniw pozarolniczych.

2. Import produktów rolniczych na obszar UE od producentów, którzy nie są zobowiązani przestrzegać reżimów i standardów podobnych do nałożonych na rolników europejskich. Dostosowanie warunków gospodarowania do standardów narzuconych przez Komisję Europejską wymagało od rolników poniesienia znaczących kosztów. Na podstawie danych z badania przeprowadzonego w 2009 roku przez Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB wśród 5795 rolników prowadzących rachunkowość w ramach Polskiego FADN ustalono, że wartość inwestycji poniesionych na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów opisanych w warunkach „cross-compliance” odpowiadała 33,2% wartości rocznej produkcji gospodarstwa rolnego.

3. Kierowanie dopłat do gospodarstw rolnych kanałami pozarynkowymi. Rolnicy, pozyskując dopłaty kanałami pozarynkowymi, nastawiają się na utrzymywanie zdolności absorpcji tych środków wsparcia pozarynkowego. W tej sytuacji pozarynkowy mechanizm wsparcia dochodów rolników dopuszcza zbywanie produktów rolniczych po cenach niższych od kosztów jednostkowych produkcji.

W dyskusji na temat WPR zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska:

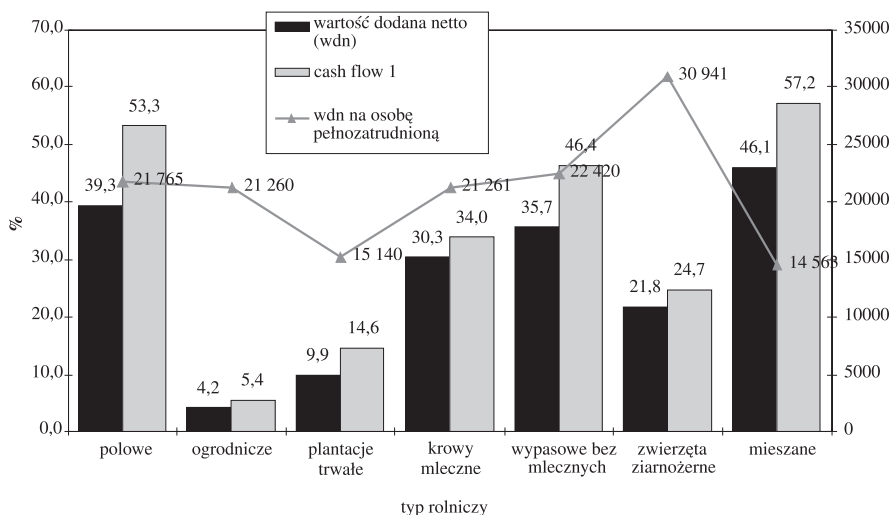
- zaprzestanie subsydiowania rolnictwa, z ewentualnym dopuszczeniem do nacjonalizacji tego wsparcia,
- kontynuowanie subsydiowania bezpośredniego gospodarstw rolnych z ewentualnym rozwojem działań w zakresie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

Warto zwrócić uwagę, że w Wielkiej Brytanii, głównego orędownika pierwszej koncepcji zmian WPR, dochody rolników w 2007 roku odpowiadały 0,22% PKB, a kwota dopłat bezpośrednich otrzymanych przez rolników brytyjskich

stanowiła 0,21% PKB⁸. W przypadku Polski wartości tych wskaźników były znacząco większe i wynosiły odpowiednio 2,28 i 0,67%.

Biorąc pod rozwagę stanowisko brytyjskie, można zastanowić się nad realną możliwością zaprzestania dopłat i ewentualnymi warunkami, pozwalającymi na zaprzestanie wspierania finansowego gospodarstw rolnych kanałami pozarynkowymi.

Dysponując odpowiednimi parametrami wytworzonymi na podstawie danych FADN, można stwierdzić, że na obszarze UE funkcjonują gospodarstwa rolne, których uzależnienie dochodów od dopłat kierowanych kanałami pozarynkowymi jest niewielkie, a wręcz śladowe. Do takich można zaliczyć gospodarstwa specjalizujące się w produkcji ogrodniczej. Dla przykładu w średnim gospodarstwie tego typu udział dopłat w tworzeniu wartości dodanej netto wyniósł 5,4% w 2008 roku, a poziom zrealizowanego dochodu w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną nie odbiegał od poziomu zrealizowanego przez rolników posiadających gospodarstwa ukierunkowane na inne rodzaje produkcji (rysunek 6). To wskazuje, że istnieje teoretyczna możliwość wycofania dopłat kierowanych do rolników kanałami pozarynkowymi. Jak wcześniej wspomniano, dopłaty te obecnie umożliwiają rolnikom sprzedaż produktów rolnych po cenach niższych i to często znacząco niższych od poziomu kosztów poniesionych na ich wytworzenie. Jednakowoż po wycofaniu dopłat bezpośrednich kierowanych do rolników kanałami pozarynkowymi musiałaby nastąpić istotna zmiana poziomu cen i ich relacji na rynkach rolnych w Europie. Obliczenia wykonane na podstawie



RYSUNEK 6. Wartość dodana na osobę i udział dopłat w tworzeniu wartości dodanej oraz dochodu pieniężnego według typów rolniczych w 2008 roku

Źródło: Na podstawie danych Polskiego FADN.

⁸ W Niemczech relacje te ukształtowały się w podobnym wymiarze, natomiast we Francji odnotowano znacznie większą ich wartość.

danych FADN wskazują, że uzyskanie przez rolników dochodów na poziomie podobnym do osiągniętego w 2007 roku po zaprzestaniu ich dotowania kanałami pozarynkowymi wymagałoby podwyższenia cen produktów sprzedawanych przez rolników w UE średnio o 16% bądź obniżenia cen na materiały do produkcji rolniczej w UE średnio o 20 %, bądź odpowiednich zasadniczych zmian na rynkach obu rodzajów towarów.

Jakich konsekwencji cenowych dla konsumentów można by oczekiwać w przypadku podwyższenia o 16% cen produktów rolniczych płaconych rolnikom? Dla ukazania tych skutków posłużono się wynikami badań Biura Badań Ekonomicznych Ministerstwa Rolnictwa (ERS) z USA, z których wynika, że w 2006 roku średni udział ceny produktów rolniczych w cenie detalicznej artykułów żywnościowych płaconej przez konsumentów stanowił 19%⁹. Oznacza to, że zmiana średnio o 16% cen produktów sprzedawanych przez rolników mogłaby spowodować średnio o 3% wzrost cen na produkty żywnościowe płacone przez konsumentów.

Zgłaszana przez grupę państw członkowskich UE, z Wielką Brytanią na czele, propozycja wycofania z WPR dopłat bezpośrednich dla rolnictwa w obecnych relacjach cenowych i tak zróżnicowanym poziomie rozwoju rolnictwa w państwach członkowskich Unii Europejskiej, z ewentualnym dopuszczeniem do nacjonalizacji tego wspierania, burzy zasady solidaryzmu UE. Jest ona bardzo niekorzystna dla krajów, w których udział rolnictwa w gospodarce narodowej jest relatywnie duży i w których relacja obecnych kwot dopłat bezpośrednich do wartości dodanej netto rolnictwa jest relatywnie wysoka.

Jednak w obecnych warunkach i do czasu, gdy relacje cen na rynkach rolnych będą bardzo niekorzystne, a nawet bardzo niekorzystne dla rolników, dopłaty dla sektora gospodarstw rolnych są żywotnie konieczne. Dopłaty bezpośrednie kierowane do rolników kanałami pozarynkowymi istotnie uzupełniają ich dochody, a coraz częściej i powszechniej kompensują realizowane przez gospodarstwa rolne straty w obrotach rynkowych¹⁰.

Jednak dla uzyskania lepszych efektów od dotychczasowych w realizacji przyjętych celów wspólnej polityki rolnej należałoby dokonać zasadniczej modyfikacji wykazu (tytułów) dopłat, a także zasad ustalania uprawnień do ich pozyskiwania i kierowania ich do rolników.

Przy programowaniu nowych mechanizmów i zasad funkcjonowania WPR należałoby warunkować uprawnienie do płatności z czynną działalnością wytwórczą rolników i ich zamieszkiwaniem na obszarze wiejskim, w którym ta działalność się odbywa. Innymi słowy do otrzymywania płatności powinni być uprawnieni czynni zawodowo rolnicy, zamieszkujący na stałe na obszarach wiejskich.

Inną powszechnie podnoszoną sprawą jest potrzeba ujednoczenia płatności bazowej we wszystkich państwach członkowskich UE. Istniejące obecnie duże różnice między państwami członkowskimi w zakresie wysokości kwot bazo-

⁹ <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FoodmarketingSystem/pricespreads.htm>

¹⁰ Dla przykładu w 2007 roku w 7 państwach członkowskich koszty produkcji (bez kosztów własnych czynników wytwórczych (pracy, ziemi i kapitału) były wyższe od zrealizowanej produkcji liczonej według cen rynkowych.

wych płatności bezpośrednich są pochodną plonów referencyjnych. A niższa w obecnych warunkach wydajność techniczna w rolnictwie świadczy o tym, że znajduje się ono na niższym poziomie rozwoju. W tej sytuacji dotacje do gospodarstw rolnych ustalone według wielkości wysokich plonów referencyjnych powodują, że ten mechanizm WPR blokuje możliwość zwiększenia wydajności technicznej rolnictwa krajów znajdujących się na niższym poziomie rozwoju. Obecnie państwa charakteryzujące się wyższą wydajnością techniczną ziemi, powodowaną większym zużyciem materiałów do produkcji rolniczej, są wspomagane większymi stawkami dopłat bezpośrednich, będącymi pochodną wysokości plonu referencyjnego.

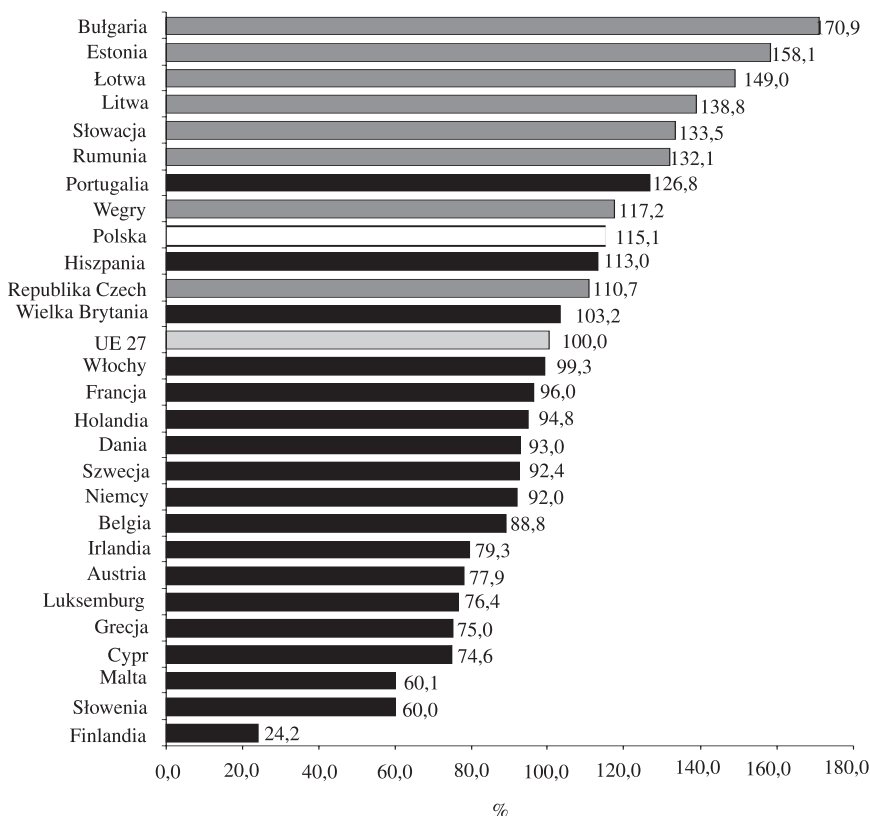
Uznając za zasadną kwestię ujednoczenia stawki bazowej dopłat w Unii Europejskiej, wykonano analizę skutków zastosowania jednolitej płatności do jednego hektara ziemi użytkowanej rolniczo w poszczególnych państwach członkowskich UE. Według danych FADN z 2007 roku, przeciętna kwota dopłat bezpośrednich, uzyskiwanych przez gospodarstwa rolne, znajdujące się w polu obserwacji, w przeliczeniu na hektar użytków rolnych, wyniosła około 323 euro.

Zastosowanie jednakowej stawki dopłat w kwocie 323 euro do 1 ha użytków rolnych spowodowało istotne zmiany dochodów wśród państw członkowskich UE. Obliczenia wykazały, że to podejście byłoby korzystniejsze od istniejącego dla dziewięciu spośród dwunastu tzw. nowych państw członkowskich (poza Maltą, Cyprzem i Słowenią), czyli wszystkich państw postkomunistycznych i dla trzech ze „starej 15”: Wielkiej Brytanii, Portugalii i Hiszpanii. Największą korzyść mierzoną zmianą kwoty wartości dodanej netto (WDN) na osobę pełnozatrudnioną (AWU) odniosłaby Bułgaria (wzrost o 71%), a największą stratę Finlandia (spadek o 76%). U naszych zachodnich sąsiadów zmiana stawki płatności spowodowałyby obniżenie poziomu WDN na AWU o 8%, a we Francji o 4% (rysunek 7).

Czy zatem należy dopłacać rolnikom do ich dochodów według wielkości posiadanych zasobów użytków rolnych, czy też należy zmienić tytuł przekazywania tych środków? W sytuacji relatywnie stabilnych struktur zasobów ziemi użytkowanej rolniczo należałoby uznać za racjonalne, a zarazem za dopuszczalne zawieranie z rolnikami wieloletnich kontraktów dla płatności przeliczanych na jednostkę obszaru za świadczenie usług związanych z wytwarzaniem dóbr publicznych, które obecnie nie mają cen rynkowych. W tym celu powinien zostać utworzony katalog stawek płatności, których kwota byłaby dostosowywana do atrakcyjności i cenności krajobrazowej.

Płatność podstawowa powinna dotyczyć fundamentalnych zobowiązań dla użytkownika zasobów ziemi rolniczej. Mogą nimi być obecnie obowiązki opisane w kodeksie dobrej praktyki rolniczej. Poza płatnością podstawową powinien zostać sprecyzowany ogólnoeuropejski cennik za świadczenie usług w zakresie konserwacji określonych walorów środowiskowych.

Agencja płatnicza powinna mieć prawo zawierania z rolnikiem wieloletniego kontraktu (nawet na cały nowy okres finansowy 2014–2020), z jednoczesnym dopuszczeniem formuły oświadczeniowej rolników (zastępujących żmudne wnioski urzędowe). Taka formuła spowodowałaby zasadnicze obniże-



RYSUNEK 7. Wskaźniki procentowe zmiany wartości dodanej netto przypadającej na osobę pełnozatrudnioną po ujedynoliceniu dopłat bezpośrednich przypadających na 1 ha użytkowników rolnych według państw członkowskich UE

Źródło: Na podstawie danych FADN 2007.

nie kosztów administracyjnych i uwolnienie zasobów kadrowych agencji płatniczej. Zaoszczędzone w ten sposób środki powinny zostać skierowane do bezpośredniej pomocy rolnikom poprzez wsparcie doradztwa, informacji i edukacji rolników, a także rozwoju działań z obszaru zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

WNIOSKI

1. Szybszy wzrost cen na materiały do produkcji rolnej niż cen produktów rolniczych oznacza przechwytywanie dopłat przeznaczonych dla podtrzymywania dochodów producentów surowców rolniczych przez ich silniejszych partnerów rynkowych.

2. Zgłaszana przez niektóre państwa członkowskie UE propozycja wycofania z WPR dopłat bezpośrednich dla rolnictwa, z dopuszczeniem do nacjonalizacji tego wspierania, burzy zasady solidaryzmu UE. Jest ona bardzo niekorzystna dla tych państw członkowskich, w których udział rolnictwa w gospodarce narodo-

wej jest relatywnie duży i w których relacja obecnych kwot dopłat bezpośrednich do wartości PKB jest stosunkowo wysoka.

3. Nowa konstrukcja WPR powinna bazować na jednolitej dla wszystkich państw członkowskich stawce podstawowej płatności bezpośredniej do jednego hektara użytków rolnych. Dodatkowo powinien funkcjonować system płatności uzupełniających za świadczenie usług w zakresie konserwacji określonych walorów środowiskowych. W zależności od atrakcyjności i cenności krajobrazowej stawki tych płatności powinny być odpowiednio zróżnicowane.

4. Tytuł do podstawowej płatności powinien być dodatkowo powiązany z czynną działalnością wytwórczą rolników i ich zamieszkiwaniem na danym obszarze wiejskim. W rezultacie uprawnionymi do ich otrzymywania byłiby rolnicy zamieszkujący na obszarach wiejskich i prowadzący działalność rolniczą z przestrzeganiem zasad zdefiniowanych w kodeksie dobrej praktyki rolniczej.

5. Zasady dostępu do dopłat powinny gwarantować, aby środki kierowane w ramach WPR nie pełniły biernej funkcji uzupełniania dochodów posiadaczy ziemi rolniczej, często sprowadzanej do formy zasiłku dla bezrobotnych.

6. Zawierane z rolnikami kontrakty wieloletnie dotyczyłyby prowadzenia działalności rolniczej według przyjaznych środowisku zasad, zmierzających do zachowania środowiska przyrodniczego. Byłby to zatem kontrakt na dostarczanie przez rolników dóbr mających charakter publiczny. Obecnie tworzenie tych dóbr odbywa się według warunków precyzyjnie zdefiniowanych w kodeksach dobrej praktyki rolniczej i „cross-compliance”.

7. Uznając istnienie znacząco odmiennych sektorów w szeroko rozumianym sektorze gospodarstw rolnych gospodarstw, należy oferować im programy wspólnej polityki rolnej, dostosowane do ich stanu i stymulujące określone zachowania adresowanych do odbiorców.

8. Agencja płatnicza powinna mieć prawo zawierania z rolnikiem wieloletniego kontraktu (nawet na cały nowy okres finansowy 2014–2020) z jednoczesnym dopuszczeniem formuły oświadczeniowej rolników (zastępujących żmudne wnioski urzędowe). Taka formuła spowodowałaby zasadnicze obniżenie kosztów administracyjnych i uwolnienie zasobów kadrowych agencji płatniczej. Zaoszczędzone w ten sposób środki powinny zostać skierowane do udzielania bezpośredniej pomocy rolnikom poprzez wsparcie doradztwa, informacji i edukacji rolników, a także rozwój działań z obszaru zarządzania ryzykiem w rolnictwie.