

**Paweł Bryła**

Katedra Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji  
Uniwersytet Łódzki

## **Reforma systemu wzajemnej zgodności i modulacji płatności bezpośrednich z perspektywy Francji<sup>1</sup>**

### **Wstęp**

Niniejsze opracowanie ma na celu identyfikację stanowiska Francji w dziedzinie możliwej ewolucji systemu wzajemnej zgodności<sup>2</sup> i modulacji<sup>3</sup> dopłat

---

<sup>1</sup>Niniejsze opracowanie opiera się na fragmentach ekspertyzy wykonanej przez autora na zlecenie UKIE.

<sup>2</sup>Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 roku zasadniczo zmieniła sposób wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej. Wprowadzono tzw. Płatność jednolitą (ang. *Single Payment Scheme* – SPS), która zastąpiła większość dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej. Płatność jednolita oddzielona od struktury i wielkości produkcji (ang. *decoupled*) daje rolnikowi wolny wybór w produkowaniu tego, czego potrzebuje rynek, jednocześnie zapewniając mu niezbędny poziom dochodów. Otrzymanie tej płatności nie jest już zatem związane z prowadzeniem określonej produkcji, ale zostało uzależnione od spełnienia przez rolników wymagań dotyczących: 1) utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnie z ochroną środowiska (ang. *Good Agricultural and Environmental Conditions* – GAEC) określonych w załączniku IV do rozporządzenia Rady nr 1782/2003; 2) podstawowych wymogów z zakresu zarządzania (ang. *Statutory Management Requirements* – SMR) określonych w załączniku III do Rozporządzenia Rady nr 1782/2003. Wyższe wymogi składają się na jeden mechanizm noszący wspólną nazwę zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross compliance*). Zasada wzajemnej zgodności oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów określonych wymogów. Wymogi te zostały podzielone na trzy obszary: 1) obszar A, który obejmuje: identyfikację i rejestrację zwierząt, zagadnienia ochrony środowiska naturalnego; 2) obszar B, obejmujący: zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób, zdrowotność roślin; 3) obszar C, w którym zawiera się dobrostan zwierząt. W nowych państwach członkowskich, w tym w Polsce, wymogi wzajemnej zgodności będą wdrażane stopniowo.

<sup>3</sup>Modulacja polega na obowiązkowym zmniejszeniu w „starych” krajach członkowskich wszystkich płatności bezpośrednich dla rolników z wyjątkiem najmniejszych gospodarstw (otrzymujących do 5000 € rocznie). Poziom redukcji wyniósł 3% w 2005 r., 4% w 2006 r. i 5% od 2007 do 2012 r. Zaoszczędzone w ten sposób środki są kierowane na wsparcie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Jeden punkt procentowy dopłat bezpośrednich, tj. 33% latych środków pochodzących z modulacji w 2005 r., 25% w 2006 r. i 20% w kolejnych latach, pozostaje w danym kraju człon-

bezpośrednich. Przytoczono argumenty stosowane przez francuskie ministerstwo rolnictwa, przedstawicieli związków i organizacji rolniczych oraz ekspertów ekonomiki rolnictwa z wiodących ośrodków naukowych w tym kraju. Podjęto także problematykę ewentualnego egzekwowania spełniania wymogów sanitarnych i ekologicznych przez importerów produktów rolnych z krajów trzecich. Przedstawiono również francuskie preferencje w zakresie finansowania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich (II filara Wspólnej Polityki Rolnej). Prezentowane zagadnienia są istotne także z punktu widzenia polskiego rolnictwa, gdyż Francja jest jednym z głównych uczestników debaty nad przyszłością WPR.

## Aktualny system płatności bezpośrednich we Francji

Francja stosuje system płatności bezpośrednich oparty na wielkościach historycznych. Takie rozwiązanie miało uchronić rolników przed nieuprawnioną redystrybucją pomocy. Konsekwencją tego rozwiązania jest bardzo duże zróżnicowanie wsparcia w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych – od 26 do 350 euro [Ministère... 2008b, s. 13]. Przeciętne wsparcie wynosi ok. 300 euro na 1 ha, co plasuje Francję na średnim poziomie w „starej” Unii. Artykuł 69 rozporządzenia Rady (WE) 1782/2003 nie był dotychczas stosowany we Francji.

Asymetryczny rozkład płatności bezpośrednich w rolnictwie francuskim (typowy dla całej Unii) ukazano w tabeli 1. Na podstawie tych danych można stwierdzić, iż liczba beneficjentów płatności poniżej 5000 euro wynosi 152,54 tys., co stanowi 35,05% ich ogółu, a liczba beneficjentów płatności powyżej 300 000 euro wynosi 0,04 tys., co stanowi 0,01% ich ogółu.

Francja zdecydowała w 2003 r., że będzie wykorzystywać wszystkie możliwości powiązania dopłat z produkcją, aby zminimalizować destabilizujące efekty ostatniej reformy WPR (z lat 2003–2004). Francja stosuje płatności związane z produkcją w następujących sektorach: zboża, oleiste i białkowe (powiązanie dopłat z produkcją na poziomie 25%), ryż (42% we Francji metropolitalnej i 100% w Gujanie – departamencie zamorskim), skrobia ziemniaczana (60%), nasiona zbóż i roślin włóknistych (100%), krowy mleczne (powiązanie 100% w przypadku dopłaty do utrzymania stada krów mlecznych, fr. PMTVA), ubój dużych sztuk bydła (40%), ubój cieląt (100%), owce i kozy (50%) [Chalmin, Bureau 2007, s. 52–53].

---

kowskim. Pozostałe kwoty są dystrybuowane między krajami członkowskimi na podstawie następujących kryteriów: powierzchni gruntów rolnych, zatrudnienia w rolnictwie, produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca wyrażonego w parytecie siły nabywczej. Jednakże dane państwo członkowskie otrzymuje co najmniej 80% całkowitych kwot, które zostały uzyskane w wyniku modulacji w tym państwie członkowskim.

**Tabela 1**

Płatności bezpośrednie przyznane francuskim rolnikom na podstawie Rozporządzenia (WE) nr 1259/1999 w roku finansowym 2005

Wysokość transferów	Łączna wielkość transferów		Liczba beneficjentów płatności	
	euro	tys. euro	%	tys.
< 0	-194	0,00	0,25	0,06
0–1250	37 391	0,50	71,30	16,38
1250–2000	38 526	0,51	24,03	5,52
2000–5000	190 930	2,54	56,96	13,09
5000–10 000	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 [Komisja Europejska 2008, tab. 3.6.1.14].

Powyższe rozwiązania oznaczają, że obecnie 29% dopłat bezpośrednich dystrybuowanych wśród rolników francuskich pozostaje związanych z produkcją, co stanowi prawie 2 mld euro, z czego 1 mld w sektorze zbóż i 705 mln dla hodowców krów mlecznych [Ministère... 2008b, s. 12].

## Propozycje zmian systemu *cross compliance*

Francja opowiada się za uproszczeniem systemu wzajemnej zgodności (ang. *cross compliance* – CC, fr. *conditionnalité*). Obecny system nie jest wystarczająco czytelny i precyzyjny. Jest to 14 dyrektyw i 5 rozporządzeń.

W opinii francuskich ekspertów istotne jest uwzględnienie specyfiki branżowej w ramach systemu wzajemnej zgodności. W branżach intensywnej hodowli i wielkich upraw współzależność umożliwia redukcję negatywnych efektów zewnętrznych. W systemach hodowli ekstensywnej i mieszanych wzajemna zgodność powinna odgrywać rolę podtrzymywania ich pozytywnych funkcji w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. W branży intensywnej hodowli mechanizmy rejestracji praktyk i respektowania limitu emisji związków

azotu wydają się najbardziej odpowiednie. W tym sensie wzajemna zgodność stanowi wsparcie dla istniejących uregulowań. Jednak warunki CC nie pozwalają na przewidywanie ich efektywności w sensie rezultatów finalnych, szczególnie w dziedzinie rozproszonych źródeł zanieczyszczeń. Rejestracja praktyk jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym, aby to osiągnąć. Uzupełnieniem powinny być działania szkoleniowe. W systemach wielkich upraw i mieszanych wymogi strukturalne, wyrażające się w powierzchni podlegającej ochronie środowiska i w płodozmianie, powinny zajmować kluczową pozycję. Wartość dodana wzajemnej zgodności w stosunku do istniejącego ustawodawstwa polega w tych branżach na wprowadzeniu zmian na podstawie aneksu IV kodeksu dobrych praktyk rolniczych i środowiskowych.

Eksperti wskazują, iż obecny system współzależności jest niedoskonały, ponieważ nie zawiera: 1) hierarchizacji celów technicznych dotyczących danego sektora, które obecnie są zbyt złożone; obecny system odniesienia jest zbyt rozbudowany i niewystarczająco przejrzysty; 2) odniesień do punktu wyjścia „t0”, co pozwoliłoby na pokazanie możliwości postępu technicznego i wyciąganie ewentualnych konsekwencji finansowych w przypadku nierespektowania reguł CC; 3) systemu sankcji, które byłyby współmierne do powagi uchybienia (progressywność); 4) prostych i wymiernych działań, np. płodozmian, powierzchni chronione środowiskowo, ogrodzenia, rejestr fitosanitarny [Ministère... 2006]. Eksperti podkreślają, że obecny system CC jest znacznie bardziej rygorystyczny w produkcji zwierzęcej niż w roślinnej. Powinna być większa indywidualizacja wymogów CC i ich oparcie na umowach z poszczególnymi rolnikami.

W 2005 r. 11,6% kontrolowanych rolników zostało ukaranych z powodu nierespektowania zasad CC; otrzymali karę na poziomie 1% płatności; 0,04% zostało ukaranych na poziomie 3% dopłat; 0,05% musiało zwrócić 5% dopłat [Chalmin, Bureau 2007, s. 53].

Według organizacji rolniczych i związków zawodowych (tab. 2), należy: zdefiniować listę wymogów CC na poziomie minimalnym, przyznając większą rolę kodeksowi dobrych praktyk rolniczych i środowiskowych (CGAAER), uprościć procedury CC (CR), zdefiniować bardziej precyzyjnie wymogi CC na poziomie europejskim (FNO), uprościć i odciążyć CC (FNB), wzmocnić CC (FCD), w odpowiedzi na likwidację obowiązkowego odłogowania wprowadzić powierzchnię kompensacji ekologicznej ze zróżnicowanymi wymogami; taka powierzchnia powinna objąć 5–7% użytków rolnych, co stanowiłoby *de facto* formę powrotu do obowiązkowego odłogowania (FNAB). FGA proponuje włączenie aspektów społecznych, obejmujących ustawodawstwo socjalne i dotyczące zdrowia pracowników, do kryteriów CC [Assises... 2008, s. 2–3].

**Tabela 2**

Francuskie związki i organizacje rolnicze działające w otoczeniu rolnictwa

Skrót	Pełna nazwa	Tłumaczenie
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires	Krajowe Zrzeszenie Przemysłu Spożywczego
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture	Zgromadzenie Stałe Izb Rolniczych
C de F, COOP de France	Coopérative de France	Francuska Spółdzielczość
CGAAER	Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux	Rada Ogólna ds. Rolnictwa, Wyżywienia i Obszarów Wiejskich
CGB	Confédération Générale des Planteurs de Betteraves	Organizacja Plantatorów Buraka Cukrowego
CNIEL	Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière	Krajowe Międzybranżowe Centrum Mleczarstwa
CP	Confédération Paysanne	Konfederacja Wiejska
CR	Coordination Rurale	Współpraca Wiejska
FCD	Fédération du Commerce et de la Distribution	Zrzeszenie Handlowców i Dystrybutorów
FGA-CFDT	Fédération Générale Agroalimentaire CFDT	Zrzeszenie Branży Rolno-spożywczej w ramach centrali związkowej CFDT
FLR	Fédération Label Rouge	Stowarzyszenie Producentów Wyrobów Regionalnych, oznaczonych etykietą Label Rouge
FNAB	Fédération Nationale d'Agriculture Biologique	Krajowe Zrzeszenie Rolnictwa Ekologicznego
FNAF-CGT	Fédération Nationale Agroalimentaire et Forestière CGT	Krajowe Zrzeszenie Branży Rolno-spożywczej i Leśnictwa w ramach centrali związkowej CGT
FNB	Fédération Nationale Bovine	Krajowe Zrzeszenie Hodowców Bydła
FNO	Fédération Nationale Ovine	Krajowe Zrzeszenie Hodowców Owiec
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles	Krajowa Federacja Związków Zawodowych Rolników
JA	Jeunes Agriculteurs	Stowarzyszenie Młodych Rolników
ORAMA	b. d.	organizacja producentów zbóż i roślin oleistych

Źródło: Opracowanie własne.

Według jednego eksperta, z zasady nie powinno wynagradzać się respektowania prawa. Dlatego obecny system CC jest niezbyt adekwatny do sytuacji. W zamian można by wprowadzić rozwiązania zbliżone do stosowanych w przemyśle. Mógłby to być system certyfikacji, gdyż nie ma potrzeby traktowania rolników jako potencjalnych przestępców i zbyt częstego kontrolowania ich [Bourgeois 2008]. Inny ekspert postuluje, aby CC było dostosowane na poziomie regionalnym i uproszczone [Gohin 2008]. Trzeci ekspert podkreśla trudności podczas kontroli CC w zakresie ustalenia związków przyczynowo-skutkowych między praktykami rolniczymi a obserwowanym rezultatem. Jeśli np. pogarsza się stan wód podziemnych, z reguły nie można przypisać winy konkretnemu rolnikowi. Dlatego też należy uprościć system CC, usuwając z niego te dyrektywy, gdzie kontrola ich przestrzegania jest fikcją [Vindel 2008]. Czwarty ekspert popiera bardziej efektywne wykorzystanie mechanizmu wzajemnej zgodności, co może nadać większą legitymizację polityce rolnej, ponieważ środowisko naturalne należy traktować jako dobro strategiczne. Zakres CC powinien zależeć od wysokości przyznawanych płatności bezpośrednich. Można by zastosować podobne mechanizmy, jak w międzynarodowych konwencjach dotyczących ochrony rzek granicznych [Jayet 2008].

Eksperti dopuszczają możliwość ponownego zdefiniowania katalogu wymogów wzajemnej zgodności. Należałoby usunąć z niego te, których nie można egzekwować. Francja uważa zarządzanie zasobami wodnymi za kwestię priorytetową. Opowiada się za podejściem zarówno ilościowym (dobre zarządzanie irygacją), jak i jakościowym (redukcja zanieczyszczeń przez bardziej ostrożne stosowanie nakładów w rolnictwie).

## **Czy obciążać wymogami CC importerów?**

Francja popiera wzmocnienie reżimu bezpieczeństwa sanitarnego i zgodności z normami wspólnotowymi w stosunku do importowanej żywności, zwierząt i roślin. Wzrost intensywności wymiany międzynarodowej podnosi ryzyko przenoszenia chorób, mających wpływ na zdrowie ludzi, zwierząt i roślin. Według Francji, Unia Europejska musi zapewnić nie gorsze warunki konkurencji dla producentów rolnych na swoim terytorium niż dla importerów żywności. Dlatego opowiada się za wzmocnieniem kontroli na granicach zewnętrznych UE. Francja postuluje stworzenie nowych ram strategicznych w tym zakresie, które opierałyby się na analizie ryzyka.

Francja proponuje zwiększenie finansowania europejskiego i krajowego dla zintegrowanego systemu informatycznego TRACES, który pozwala na zarządzanie danymi dotyczącymi importu zwierząt żywych i produktów pochodzenia zwierzęcego. Według Francji, powinien on być rozszerzony na sektor fitosanitar-

ny w powiązaniu z systemem EUROPHYT. System informacyjny powinien stanowić prawdziwe narzędzie pomocy dla decydentów. Ponadto, należy wzmocnić koordynację działań między różnymi służbami rządowymi, które działają w całym cyklu importowym. Inspekcje wspólnotowe odkryły pewne słabości we współpracy między służbami celnymi a sanitarnymi. Poza tym międzynarodowa współpraca w ramach pomocy technicznej powinna stanowić istotny element dyplomacji wobec krajów rozwijających się, które są eksporterami lub potencjalnymi eksporterami żywności na rynek europejski. Podjęto już inicjatywę w tej dziedzinie w ramach programu *Better training for safer food*. Należy wspierać organizacje międzynarodowe, które są odpowiedzialne za wypracowywanie norm i pomoc techniczną.

Lepsze opanowanie ryzyka należy oprzeć na zasadach zdefiniowanych przez *Codex alimentarius*, Światową Organizację Zdrowia Zwierząt i Międzynarodową Konwencję Ochrony Roślin. Większą rolę w koordynacji i realizacji ewaluacji naukowych ryzyka sanitarnego i fitosanitarnego dotyczącego towarów sprowadzanych do UE powinna odgrywać Europejska Agencja Bezpieczeństwa Żywności, która posiada już odpowiednie kompetencje (Rozporządzenie (WE) nr 178/2002).

Ważnym elementem systemu ochrony przed zagrożeniami sanitarnymi i fitosanitarnymi w imporcie są inspekcje unijne. Należy zwiększyć liczbę inspekcji w sektorze roślinnym. Powinna być stworzona lista krajów i przedsiębiorstw uprawnionych do eksportu na rynek europejski. Obecnie nie ma takiej listy na poziomie przedsiębiorstw. Byłoby to w pewnym sensie wzorowanie się na praktykach rosyjskich – nadawanie uprawnień do importu dla wybranych firm.

Francja zwraca uwagę na zakłócenia konkurencji w wyniku innych przepisów we Wspólnocie i w krajach trzecich. Koszty produkcji europejskich rolników są wyższe z tego powodu. Dotyczy to zakazu stosowania pewnych substancji chemicznych bądź ich ograniczeń w produktach żywnościowych, a także przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt i pochodzenia poszczególnych składników (ang. *tracability*, fr. *traçabilité* – termin niemający polskiego odpowiednika, oznaczający możliwość śledzenia pochodzenia składników produktów żywnościowych przez konsumentów). Zdaniem Francji, UE powinna czuwać nad przestrzeganiem tych zasad poprzez zawieranie odpowiednich zapisów w umowach bilateralnych i obowiązujących w handlu światowym. Ponadto, UE powinna rozwinąć system informacji konsumentów na temat specyfiki produkcji rolniczej we Wspólnocie [Ministère... 2008a].

## Propozycje zmian systemu modulacji

Debata nad brakiem egalitarności rozkładu płatności bezpośrednich prowadzi do pomysłu Komisji Europejskiej, aby wprowadzić maksymalny limit płatności na gospodarstwo, który być może uwzględniałby kwotę wolną opartą na

intensywności zaangażowania siły roboczej. Doświadczenia poprzednich negocjacji (w szczególności z 2003 r.) wskazują jednak, że ta debata szybko prowadzi w ślepy zaułek, biorąc pod uwagę twarde sprzeciwy kilku krajów członkowskich w stosunku do samej zasady limitowania, jak również trudności z ustaleniem takiego limitu na poziomie całej Unii. Ponadto, wprowadzenie takiego limitu byłoby dość łatwe do obejścia. Jest to zatem rozwiązanie raczej mało wysublimowane i niezbyt skuteczne.

Bardziej subtelne, zdaniem Francji, byłoby wprowadzenie możliwości w ramach WPR po 2013 roku dla poszczególnych krajów członkowskich, aby stosowały system redukcji dopłat bezpośrednich oparty na skali progresywnej w zależności od rozmiaru gospodarstwa i z kwotą wolną uwzględniającą zaangażowanie zasobów ludzkich. Na obecnym etapie dyskusji nie ma szczegółów tej propozycji. Zakłada ona zróżnicowane rozwiązania w poszczególnych krajach członkowskich. To władze krajowe miałyby ustalać szczegółowe kryteria i progi [COPEIAA 2007, s. 4].

Limitowanie dopłat na podstawie wielkości zatrudnienia w gospodarstwie jest obiecującą ścieżką według francuskich ekspertów. Powstaje jednak problem ustalenia maksymalnej liczby pracowników, która by determinowała wielkość kwoty wolnej od redukcji dopłat bezpośrednich. Byłaby ustalana proporcjonalnie do wielkości obszarowej gospodarstwa, ale także należałoby wziąć pod uwagę profil produkcyjny gospodarstwa i być może dodatkowe kryteria, np. warunki naturalne.

Organizacje rolnicze i związki zawodowe opowiadają się za następującymi rozwiązaniami: wspieranie degresywności największych dopłat, aby legitymizować system (CGAAER), wprowadzenie górnych limitów pomocy pod warunkiem, że zaoszczędzone środki pozostaną w danym kraju członkowskim (FNO), niewprowadzanie górnego limitu wsparcia (COPA), przeorientowanie wsparcia w zależności od wybranych kryteriów, jak: powierzchnia pastwisk, wrażliwe typy produkcji, siła robocza, praktyki środowiskowe (APCA), obliczanie górnego limitu na podstawie zaangażowanej siły roboczej (FGA), ostrożność w definiowaniu minimalnej wymaganej powierzchni, aby nie skrzywdzić producentów warzyw i pszczelarzy (FNAB), brak redukcji najwyższych dopłat, gdyż poziom dochodów netto nie jest skorelowany z poziomem wsparcia; księgowe podejście do subwencji i publikacja listy beneficjentów szkoda wizerunkowi rolników w społeczeństwie (CR), definiowanie „prawdziwych” rolników nie powinno zasłaniać konieczności rozwoju wielozawodowości mieszkańców obszarów wiejskich (FGA) [Assises... 2008, s. 3–4].

Limit maksymalny nie jest zbyt ważny dla Francji, gdyż niewielki odsetek rolników by go przekraczał. Byłoby to zresztą głównie przedsiębiorstwa. Z tego względu prawie nie istnieje zagrożenie dzieleniem gospodarstw rolnych w wyniku wprowadzenia górnego limitu dopłat bezpośrednich we Francji.



Środki uzyskane z progresywnego ograniczania dopłat bezpośrednich w zależności od wielkości gospodarstwa mogłyby zostać przeznaczone na finansowanie inicjatyw podejmowanych przez gospodarstwa rolne promujących zrównoważony rozwój lub mogłyby służyć finansowaniu wsparcia publicznego dla systemu zarządzania ryzykiem ekonomicznym.

Francja postuluje, aby pobierać opłaty (art. 69) na bazie wszelkich dopłat bezpośrednich z I filara (zarówno rozdzielonych od produkcji, jak i związanych z nią). Środki w ten sposób zgromadzone oraz zaoszczędzone w związku z wprowadzeniem limitów wsparcia mogłyby służyć wzmocnieniu niektórych typów produkcji w danym kraju członkowskim przez udzielanie dodatkowego wsparcia w przeliczeniu na hektar w zależności od rodzaju aktywności produkcyjnej.

Francja ma trzy priorytety co do wykorzystania wyżej wymienionych środków: 1) branża owczarska (mimo że Komisja Europejska nie przewiduje żadnych specjalnych rozwiązań dla tego sektora, Francja proponuje udzielanie dodatkowego wsparcia do hektara); 2) produkcja mleka na obszarach górskich – Komisja Europejska dopuszcza możliwość wykorzystania art. 69; zdaniem Francji takie wsparcie jest niezbędne, aby uniknąć koncentracji produkcji mleczarskiej na niewielkich obszarach; 3) rolnictwo ekologiczne – Komisja Europejska dopuszcza wsparcie wyłącznie w ramach II filara; według Francji w ramach I filara miałyby być przyznawana dopłata do hektara.

W modelu Chatelliera rozważanych jest pięć możliwości wykorzystania środków pochodzących z modulacji: 1) M1 – wzmocnienie w sposób proporcjonalny II filara WPR w jego obecnym kształcie; 2) M2 – wzmocnienie w sposób proporcjonalny działań rolnośrodowiskowych (fr. MAE); 3) M3 – zasilenie dopłat dla obszarów naturalnie upośledzonych (fr. ICHN); 4) M4 – wsparcie zatrudnienia w rolnictwie przez przyznanie subwencji na poziomie 2325 euro na roczną jednostkę pracy (ang. AWU, fr. UTA); 5) M5 – zasilenie płatności jednolitych na poziomie 65 euro/ha. Zakładana stopa modulacji wynosi 20%. W tabeli 3 wskazano wpływ poszczególnych opcji zmian na dochody rolnicze w zależności od profilu produkcji [Guyomard et al. 2008, s. 62].

Związki rolnicze opowiadają się za uczynieniem z art. 69 jednego z głównych narzędzi I filara WPR (CGAAER, FNSEA). Zastosowanie tego artykułu miałyby służyć przekierowaniu środków finansowych do wrażliwych sektorów (FNO) [Assises... 2008, s. 3].

Zdaniem jednego z ekspertów, środki zaoszczędzone z limitowania płatności bezpośrednich można by przeznaczyć na magazynowanie płodów rolnych [Bourgeois 2008]. Drugi ekspert proponuje, aby te oszczędności przeznaczyć na realizację celów Strategii Lizbońskiej [Gohin 2008]. Trzeci ekspert optuje za wspieraniem inwestycji służących ochronie środowiska naturalnego i badań naukowych [Jayet 2008].

**Tabela 3**

Wpływ różnych wariantów wykorzystania środków z modulacji na dochody francuskich gospodarstw rolnych w zależności od profilu produkcji (w tys. euro rocznie)

Specjalizacja gospodarstw	M1	M2	M3	M4	M5
PRODUKCJA MLEKA					
w tym:	-0,6	-0,5	-0,1	-1,2	0,0
oparta na uprawach kukurydzy	-4,2	-3,5	-5,3	-1,4	-1,2
częściowo oparta na kukurydzy	-0,4	-0,3	+0,3	-0,5	+0,5
oparta na posiadanych łąkach i pastwiskach	+10,7	+9,8	+16,0	+1,0	+2,3
zróżnicowane metody produkcji	-4,8	-4,5	-5,9	-2,9	-0,8
WOŁOWINA	+2,4	+2,4	+3,1	-2,3	+0,1
OWCE I KOZY	+8,8	+6,3	+12,6	+0,5	+2,1
TRZODA CHLEWNA I DRÓB	-0,6	-0,2	-1,0	+2,8	+0,1
WIELKIE UPRAWY (zboża, rośliny oleiste i białkowe)	-5,2	-4,6	-6,5	-2,6	-0,7
WINO	+0,8	+1,0	-0,2	+6,1	0,0
POZOSTAŁE	+2,0	+0,8	-0,1	+9,5	+0,1
RAZEM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Guyomard et al. 2008, s. 63].

## W jaki sposób finansować II filar?

Ekspert francuscy zadają pytanie, czy jest sens zachowania podziału WPR na dwa filary, czy może należałoby dokonać ich fuzji, biorąc pod uwagę fakt, że główna różnica między filarami dotyczy współfinansowania lub jego braku. Ewolucja płatności bezpośrednich w kierunku ryczałtu na hektar zbliżyłaby ten system do instrumentów rolnośrodowiskowych z II filara, przynajmniej pod względem konceptualnym. Jednak wówczas istnieje wielkie ryzyko generalizacji techniki współfinansowania.

Zdaniem francuskich znawców przedmiotu, rozwój obszarów wiejskich stanowi zbyt ważną dziedzinę dla przyszłości Europy, aby była traktowana jako zmienna dostosowawcza w europejskich negocjacjach budżetowych (jak już to miało miejsce w grudniu 2005 r.) i aby była finansowana z nadwyżek budżetowych. Powstaje więc problem zasilenia budżetu wspólnotowego środkami przystającymi do deklarowanych ambicji w tej dziedzinie [COPEIAA 2007, s. 5].

Francja ma na celu konsolidację WPR na poziomie I filara w celu zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Francja zamierza zaproponować możliwość użycia I filara – poprzez opłatę (byłoby to nowe rozwiązanie we Francji – zmodyfiko-

wany art. 69) pobieraną na bazie wszystkich form pomocy, zarówno związanych z produkcją, jak i rozdzielonych od niej – do utworzenia mechanizmu zarządzania ryzykiem klimatycznym i do utrzymywania aktywności produkcyjnej na wszystkich obszarach.

Architektura francuskiego programu rozwoju obszarów wiejskich jest wyjątkowo skomplikowana. Programowanie zawiera dominujący komponent krajowy, co odróżnia Francję od innych dużych krajów członkowskich UE. Ponadto określono bardzo dużą liczbę działań i poddziałań (np. działania rolnośrodowiskowe obejmują 150 poddziałań we Francji), co zmniejsza transparentność obecnego systemu [CNASEA 2004, s. viii].

W latach 2007–2013 francuski program rozwoju regionalnego (PDRH) opiera się na 4 osiach: 1) konkurencyjność rolnictwa i leśnictwa – zasoby ludzkie (szkolenia, młodzi rolnicy, doradztwo, renty strukturalne), kapitał fizyczny (inwestycje, przetwórstwo, infrastruktura), jakość produkcji (wdrażanie norm, promocja jakości); 2) środowisko i zarządzanie przestrzenią – ziemia rolnicza (programy rolnośrodowiskowe, dobrostan zwierząt, inwestycje nieprodukcyjne, wsparcie dla obszarów górskich i upośledzonych, Natura 2000); 3) dywersyfikacja gospodarcza i jakość życia – jakość życia (usługi dla gospodarki, odnowa wsi, kształcenie, wsparcie dla strategii rozwoju lokalnego) i dywersyfikacja ekonomiczna (pomoc dla mikroprzedsiębiorstw, turystyka, zachowanie dziedzictwa naturalnego i kulturowego); 4) Leader – partycypacyjne podejście do rozwoju wsi. Najwyższym poziomem wsparcia charakteryzuje się oś 2 (56% wydatków publicznych). Ponad połowa wydatków publicznych (53%) pochodzi z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Wsi (EFRRW). Poza tym PDRH zawiera działania uzupełniające, nieuprawnione do współfinansowania z EFRRW, których wartość wynosi 25% środków publicznych (tab. 4) [Aubert et al. 2007, s. 2].

Zanim podejmie się debatę nad reformami mechanizmu modulacji (dobrowolna, obowiązkowa, poziom), należy zadać sobie pytanie dotyczące znaczenia systemu naczyń połączonych między I a II filarem i zastosowania funduszy w ten sposób przetransferowanych – które działania zlikwidować, jakie są rzeczywiste potrzeby finansowe. Wiele badań wskazuje na to, że pomimo tego, że rolnicy pozostają głównymi aktorami w procesie utrzymywania krajobrazu i zarządzania zasobami naturalnymi, to jednak nie są już głównymi aktorami w zakresie dynamiki gospodarczej obszarów wiejskich. Stąd można podać w wątpliwość fakt, dlaczego mieliby oni sami zasilać II filar przez opłaty pobierane na podstawie ich dopłat bezpośrednich (modulacja, finansowanie II filara wyłącznie z budżetu WPR, mimo że beneficjentami są nie tylko rolnicy). W tym kontekście warto zauważyć, że jedna z osi rozwoju obszarów wiejskich dotyczy rolnictwa tylko w marginalny sposób (oś 3).

**Tabela 4**

Priorytetowe osie i źródła finansowania francuskiego programu rozwoju wsi w latach 2007–2013 (mln euro)

Budżet (bez pomocy technicznej)	Oś 1	Oś 2	Oś 3	Oś 4	Razem	Procent środków publicznych
EFRRW (1)	1 632 31%	3 041 58%	326 6%	259 5%	5 258 100%	53 x
Budżet krajowy, samorządy i pozostałe (2)	1 632 35%	2 488 53%	326 7%	212 5%	4 658 100%	47 x
Wydatki publiczne (1+2)	3 263 33%	5 530 56%	652 7%	471 5%	9 915 100%	100 x
Działania uzupełniające „top up” (3)	495 20%	1 797 71%	220 9%	5 0%	2 516 100%	25 x
PDRH razem (1+2+3)	3 759	7 326	872	475	12 432	125

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Aubert et al. 2007, s. 2].

Z punktu widzenia budżetu Francja nie ma interesu w podwyższaniu modulacji, gdyż pociąga ona za sobą konieczność współfinansowania. Zatem zwiększenie modulacji prowadzi do obniżenia francuskiej stopy zwrotu z budżetu UE. Obecnie Francja odzyskuje tylko 80% środków zgromadzonych w wyniku modulacji i tylko 90% z nich może służyć wsparciu rolnictwa. Ponadto Francja zaleca umiarkowanie w tego typu transferach budżetowych ze względu na ryzyko niewiedzy lub niemożności prawidłowego wykorzystania środków w ten sposób gromadzonych.

Francja ocenia, że wysoce prawdopodobny jest scenariusz utrzymania modulacji niezależnie od kierunku zmian WPR. W związku z tym interesy Francji obejmują: 1) ograniczoną progresję stopy obowiązkowej modulacji bez możliwości jej podnoszenia na poziomie narodowym; 2) całkowitą koncentrację prze-transferowanych środków na działaniach wspierających rolnictwo w kierunku zrównoważonego rozwoju – działania rolnośrodowiskowe, wsparcie inwestycji produkcyjnych i instrumenty zarządzania ryzykiem ekonomicznym [COPEIAA 2007, s. 4–5]. Według jednego z ekspertów, zwiększanie stopy modulacji nie powinno być znaczące. Można natomiast zastanowić się nad systemem progresywnym [Vindel 2008].

Według organizacji rolniczych, w interesie Francji leży: sprzeciw wobec wzmocnienia obowiązkowej modulacji na rzecz II filara (C de F, CR, ORAMA, COPA, FNSEA, JA) z powodu ryzyka utraty tych środków, ich zbytniego rozproszenia i trudności związanych z zasadą współfinansowania, lepsze ukierunkowanie II filara na rozwój obszarów wiejskich (CGAAER), legitymizacja

II filara przez wsparcie rolnictwa na obszarach upośledzonych i wsparcie zakładania gospodarstw (CP), wzmocnienie II filara (FNO, FGA). FNO opowiada się za: unikaniem zbytniego rozproszenia budżetu WPR; zapewnieniem, aby współfinansowanie i subsydiarność nie generowały zbytnich zakłóceń między krajami członkowskimi, a nawet między regionami; poszukiwaniem większej korelacji między ograniczeniami rolnośrodowiskowymi a stopą zwrotu finansowego; wzmocnianiem dotychczasowych instrumentów rozwoju wsi, co nie powinno oznaczać wprowadzania dodatkowych ograniczeń. FNAB proponuje: zrównoważenie I i II filara przez podwyższenie modulacji do 13% w 2013 r., wspierając w szczególności rolnictwo ekologiczne; określić europejski cel, wyrażony liczbowo, odnośnie rolnictwa ekologicznego i wesprzeć jego realizację przez dopłaty do konwersji; taki cel powinien wynosić 20% powierzchni użytków rolnych w 2020 r. FNB uważa, iż należałoby: przeorientować narodowy plan rozwoju obszarów wiejskich w kierunku wspierania polityki stosowania oznaczeń jakości; zmniejszyć krajowe opodatkowanie i wspierać produkcję jakościową korzystną z punktu widzenia ochrony środowiska; uelastyczyć i uprościć system. Zdaniem ANIA, w przypadku rozszerzenia modulacji Francja powinna wspierać podejście obowiązkowe, a nie dobrowolne, które generuje zakłócenia konkurencji [Assises... 2008, s. 7–8].

## Podsumowanie

Francja nadal stosuje system płatności bezpośrednich oparty na wartościach historycznych i maksymalnie powiązanych z produkcją. Opowiada się za uproszczeniem zasad wzajemnej zgodności dopłat bezpośrednich (*cross compliance*). Ponadto, proponuje wzmocnienie wymogów sanitarnych i ekologicznych w stosunku do importerów roślin, zwierząt i żywności na teren Wspólnoty, aby wyrównać warunki konkurencji z rolnikami europejskimi, zobowiązanymi do przestrzegania reguł wzajemnej zgodności. Francja jest niechętna podwyższaniu stopy modulacji ze względu na niekorzystne skutki budżetowe takiego rozwiązania. Poparłaby jednak ustanowienie limitu maksymalnego płatności bezpośrednich w zależności od wielkości siły roboczej zaangażowanej w gospodarstwie. Francja opowiada się za stosowaniem reguł obowiązujących w I filarze WPR także w odniesieniu do finansowania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich.

W podsumowaniu warto także skonfrontować przedstawiane powyżej argumenty dotyczące stosowania zasady wzajemnej zgodności i modulacji ze stanowiskiem negocjacyjnym polskiego rządu w ramach przeglądu WPR. Rząd RP postulował późniejsze wdrożenie w nowych państwach członkowskich zasady wzajemnej zgodności w obszarze C (dobrostan zwierząt), zsynchronizowane

z dochodzeniem do pełnych płatności i uwzględniające proces restrukturyzacji sektora produkcji zwierzęcej w Polsce. Polski rząd uważał, że propozycje Komisji Europejskiej w tej dziedzinie są niewystarczające w zakresie uproszczenia i lepszego ukierunkowania przepisów dotyczących wymogów wzajemnej zgodności i w związku z tym wskazywał na konieczność dalej idących uproszczeń w tym zakresie. W szczególności wymogi dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska, powinny być dostosowane do warunków poszczególnych krajów/regionów oraz powinny być opcjonalne [Rada Ministrów 2008, s. 5].

Polska podkreślała, że konieczne jest utrzymanie kryterium spójności przy podziale środków uzyskanych w wyniku dodatkowej modulacji. Jednocześnie Polska uważała, że nowe państwa członkowskie powinny być objęte obowiązkową modulacją dopiero w momencie uzyskania pełnych płatności bezpośrednich tj. od 2013 roku, kiedy nie będą już stosowane płatności krajowe CNDP, a jej wdrażanie powinno być stopniowe, zaczynając od 3%. Jednocześnie rząd RP stał na stanowisku, że wprowadzenie jednolitego podejścia w zakresie skali zwiększania redukcji płatności (w zależności od wielkości gospodarstw) wymaga w pierwszym rzędzie wyrównania intensywności wsparcia (stawek płatności) między państwami członkowskimi. Postulowano, aby w państwach członkowskich, w których kwota płatności bezpośrednich przypadająca na 1 ha użytków rolnych jest poniżej średniej unijnej, powiększenie stopnia redukcji dla kolejnych przedziałów wielkości gospodarstw było mniejsze niż w pozostałych państwach. Polska postulowała zróżnicowanie minimalnej wielkości gospodarstwa uprawnionego do płatności wyrażonej kwotowo od średniej stawki płatności w danym państwie członkowskim [Rada Ministrów 2008, s. 10–11].

## Literatura

- ASSISES DE L'AGRICULTURE. GROUPE BILAN DE SANTÉ DE LA PAC: *Synthèse des contributions reçues le 28 janvier 2008*, Paryż 2008.
- AUBERT F., BERRIET-SOLLIEC M., GAIGNÉ C.: *La dimension rurale du deuxième pilier: une politique territorialisée de l'agriculture*, Recherches en Économie et Sociologie Rurales, 2007, nr 2–3.
- BOURGEOIS L.: Wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania, Paryż, 1 lipca 2008.
- CHALMIN P., BUREAU D.: *Perspectives agricoles en France et en Europe*, La Documentation française, Paryż 2007.
- CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles): *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural*, Clichy 2004.
- COPEIAA (Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation): *Eléments pour une position française dans la préparation du «Bilan de Santé» de la PAC*, Paryż 2007.

- GOHIN A.: Wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania, Rennes, 3 lipca 2008.
- GUYOMARD H., LE MOUËL C., JEZ C., FORSLUND A., FOURNEL E.: *Prospective «Agriculture 2013». Résultats et enseignements principaux par thème*, INRA, Paryż 2008.
- JAYET P.-A.: Wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania, Grignon, 4 lipca 2008.
- KOMISJA EUROPEJSKA: *Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2007*, Bruksela 2008.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE: *Étude prospective stratégique de la conditionnalité des aides et évaluation ex ante de sa mise en œuvre. Note de synthèse*, Paryż 2006.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE: *Importation d'aliments, d'animaux et de végétaux: sécurité sanitaire et conformité aux règles communautaires*, Paryż 2008a.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE: *Vers une nouvelle politique agricole commune: ouvrons le débat*, Paryż 2008b.
- RADA MINISTRÓW: *Stanowisko Rządu w sprawie Przeglądu WPR*, Warszawa 2008.
- VINDEL B.: Wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania, Paryż, 4 lipca 2008.
- Wybrane akty prawne dotyczące modulacji płatności bezpośrednich.
- Wybrane akty prawne dotyczące zasady wzajemnej zgodności.

## **Reform of the System of Cross Compliance and Modulation of the Direct Payments from the Prospect of France**

### **Abstract**

This paper aims at identifying the position of France in the field of possible evolution of the system of cross compliance and modulation of the direct payments. It is based on the arguments used by the French ministry of agriculture, representatives of farmers' unions and organizations as well as agricultural policy experts from leading research institutes in France. France still applies the system of direct payments based on historical values and minimally decoupled. It favours a simplification of cross compliance rules and obligations. Moreover, it proposes to strengthen the sanitary and ecological requirements for the importers of animals, plants, and food into the European Union so as to create a level playing field for all competitors. Though reluctant to increase the modulation rate, France would support reconstructing it on the basis of not only farm size but also labour employed on farm. Finally, France proposes to extend the rules applied within pillar I of the CAP to pillar II instruments.

