

WERNER KLEINHANSS
Instytut Ekonomiki Rolnej im. Thüнена
Brunswwik, Niemcy

10.5604/00441600.1152584

EFEKTY DYSTRYBUCYJNE I DOCHODOWE PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH W RAMACH NOWEJ WPR – PRZYPADEK NIEMIEC

Abstrakt

Z końcem 2013 roku kształt Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. został ostatecznie przyjęty. W ramach nowej WPR utrzymano wielkości budżetowych transferów środków publicznych na korzyść rolników, jednak nowa polityka rolna nie została wyraźnie ukierunkowana na bardziej efektywne wykorzystanie funduszy publicznych i realizację przyszłych celów społecznych oraz nieuwzględniania w dostatecznym stopniu zmieniających się warunków na rynkach rolnych, obciążenia administracyjne wzrosną. Opisano propozycje i ostateczne decyzje w odniesieniu do płatności bezpośrednich oraz zanalizowano efekty dystrybucyjne i dochodowe, w oparciu o modele utworzone na podstawie danych FADN. Głównym elementem nowej WPR jest transformacja historycznych poziomów uprawnień w kierunku poziomów zregionalizowanych. Instrument ten wdrażany jest w Niemczech w ramach przeglądu śródkresowego i oceny funkcjonowania reformy WPR (Health Check). Wreszcie, nowa WPR będzie mieć raczej umiarkowanie negatywny wpływ na dochody. Kwestią nierozstrzygniętą są skutki WPR na ceny dzierżawy gruntów. Istnieją przesłanki wskazujące na istotny wzrost cen dzierżawy gruntów pod wpływem oddzielenia płatności od produkcji, w szczególności transparenacji przy wprowadzeniu uprawnień regionalnych.

Słowa kluczowe: efekty dystrybucyjne, efekty dochodowe, płatności bezpośrednie, nowa WPR, Niemcy, AMK.

Wstęp

Po okresie dwuipółletnich intensywnych negocjacji politycznych, kształt Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. został ostatecznie przyjęty z końcem 2013 roku. W celu utrzymania globalnego budżetu rolnego, stanowisko ostateczne

było uzgodnieniem wniosków wielu politycznych grup interesu, stanowiącym postęp pod względem realizacji nowych celów społecznych (zazielenienie), ale też krok wstecz pod względem problemów oddzielenia płatności od produkcji i renacjonalizacji związanych z różnymi opcjami wdrażania na szczeblu państwa członkowskiego.

Wdrażanie działań filara I na poziomie krajowym w Niemczech ustalono ostatecznie w listopadzie 2013 r. W niniejszym artykule opisano propozycje i ostateczne decyzje w odniesieniu do płatności bezpośrednich oraz zanalizowano efekty dystrybucyjne i dochodowe, w oparciu o modele utworzone na podstawie danych FADN. Głównym elementem nowej WPR jest transformacja historycznych poziomów uprawnień w kierunku poziomów zregionalizowanych. Instrument ten wdrażany jest w Niemczech w ramach przeglądu śródkresowego i oceny funkcjonowania reformy WPR (Health Check). Analiza przypadku Niemiec może posłużyć jako przykład efektów dystrybucyjnych tego działania.

Model, dane i scenariusze

Analizowanie nowej WPR nie jest łatwym zadaniem, ponieważ powiązania między dwoma filarami zmieniają się. W poprzednich dwóch reformach zastosowano obowiązkową modulację w celu transferu środków budżetowych z filara I do filara II. Jednak instrument ten zostanie zaniechany, zatem poprzedni budżet filara I brutto zostanie na nowo określony jako budżet netto. W nowej WPR państwa członkowskie mogą opcjonalnie przenosić do 20% budżetu filara I do filara II, co ma tę zaletę, że dofinansowanie krajowe nie jest wymagane. Z drugiej strony, możliwe jest również przenoszenie pewnej części budżetu filara II do budżetu filara I, co na przykład negocjowano w Polsce.

W celu przeprowadzenia analizy ilościowej opracowano narzędzie modelowania z wykorzystaniem pakietu oprogramowania statystycznego SAS. Opiera się ono na danych Niemieckiej Sieci Rachunkowości Rolnej (BMEL-Testbetriebe). Wybrano zrównoważoną próbę gospodarstw w latach gospodarczych 2009/10 do 2011/12. Pełne wdrażanie modelu regionalnego w 2013 r., budżet brutto filara I i kwota modulacji zostały uwzględnione na 2013 r. i dalsze okresy. Do modelu włączono instrumenty polityczne nowej WPR wpływające na poziom i dystrybucję płatności bezpośrednich. Wszystkie obliczenia przeprowadzono na poziomie indywidualnego gospodarstwa; ważne wyniki zostały zagregowane na poziomie regionalnym i według typu gospodarstwa z wykorzystaniem czynników wagowych i typologii 2011/12. Model jest komparatywnie statyczny, co oznacza, że pomija problem dostosowania się gospodarstw do zmiennych warunków gospodarczych.

W okresie referencyjnym (rok 2013 i kolejne lata po reformie) budżet brutto filara I dla Niemiec wynosił 5,85 miliarda euro, z czego 0,48 miliarda euro przeniesiono do filara II za pośrednictwem modulacji (tabela 1). Płatności były w pełni niezwiązane z produkcją i wdrażane jako regionalne stawki ryczałtowe z ujednoliconymi poziomami premii na szczeblu krajów związkowych. W nowej WPR

jedynie budżet netto jest określony; oprócz modulacji i transferu 0,34 miliarda euro do kraju członkowskiego UE z płatnościami obszarowymi poniżej średniej UE, budżet netto wyniesie 5,02 miliarda euro. Zgodnie z orzeczeniem krajowego trybunału sprawiedliwości regionalne stawki ryczałtowe zostaną w 2019 r. przekształcone w krajowe ujednolicone stawki ryczałtowe. 30% budżetu z tytułu zazielenienia zostanie wykorzystane począwszy od 2015 r. w ramach krajowych stawek ryczałtowych. Premia podstawowa wynosząca 70-x% zostanie wdrożona w 2015 r. wraz z przekształceniem regionalnych stawek ryczałtowych na ujednolicone stawki krajowe w 3 etapach od 2015 do 2019 r. X-programy, wcześniej będące działaniami z filara II związanymi z poprzednim budżetem na zazielenianie, różnią się w projekcie oraz końcowym uzgodnieniu Rady Ministrów ds. Rolnictwa (AMK).

Tabela 1

Poziom referencyjny i wdrażanie WPR 2013 w Niemczech (filary I)

	Odniesienie (2013)	Nowa WPR Projekt AMK	Umowa AMK
Budżet	Brutto: 5,852 mld □ Modulacja -0,48 mld □	Transfer do państwa członkowskiego poniżej średniej płatności (DP) -0,342 mld € Budżet netto (2019): 5,018 mld €	→
Płatność bezpośrednia			
Oddzielenie płatności od produkcji	pełne	→	→
SFP	regionalne stawki ryczałtowe	krajowe stawki ryczałtowe (2019)	→
Modulacja	10 (+4%)	-	-
Ekologizacja		30%, stawka ryczałtowa netto (≥ 2015) ^a	→
Premie podstawowe		(70-x)%, zbliżające się do stawki ryczałtowej netto w 3 etapach od 2015 do 2019 r.	→
(x) Programy			
Płatności dodatkowe		0-15 ha * 50 □/ha	0-30 ha*50 □/ha
Pierwsze hektary		15-30 ha*30 □/ha	30-46 ha*30 □/ha
Młodzi rolnicy		≤ 90 ha*50 €/ha (<40 lat)	→
Użytki zielone na ONW		ha trwałych użytków zielonych*40 €/ha	4,5% budżetu filara I → wdrażanie działań filara II
Górskie obszary wypasu zwierząt gospodarskich		DJP wypasana*80 €	z podziałem na kraje związkowe

^a Umożliwiające produkcję żywności, produkcję nieżywnościową i paszową (wypas zwierząt gospodarskich) na obszarach proekologicznych.

Źródło: opracowanie własne.

W projekcie AMK dodatkowe płatności do pierwszych hektarów wynosiły 50 euro/ha dla powierzchni do 15 hektarów i 30 euro/ha dla powierzchni od 15 do 30 hektarów. Program dla młodych rolników przewidywał premię w wysokości 50 euro/ha dla powierzchni do 90 hektarów będącej w posiadaniu rolnika poniżej 40 roku życia. Premia w wysokości 40 euro/ha byłaby wypłacana z tytułu posiadania użytków zielonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszarach górskich i na wyspach; obszary kwalifikujące się do otrzymania pomocy byłyby ustalane w oparciu o istniejące kategorie ONW. Z tytułu wypasu zwierząt gospodarskich na obszarach górskich rolnik otrzymałby premię w wysokości 80 euro / wypasną DJP (jednostkę przeliczeniową inwentarza).

W ostatecznym stanowisku AMK z listopada 2013 r. premie za pierwsze hektary zostają powiększone do 50 euro/ha dla powierzchni do 30 hektarów i 30 euro/ha dla gospodarstw o powierzchni 30-46 hektarów. Projekt dotyczący młodych rolników zostaje utrzymany. Z uwagi na daleko idące efekty redystrybucji, zrezygnowano z działań dotyczących użytków zielonych i wypasu zwierząt gospodarskich. W związku z tym 4,5% budżetu zostanie przeniesione do filara II; odpowiednie działania zostaną określone na szczeblu krajów związkowych.

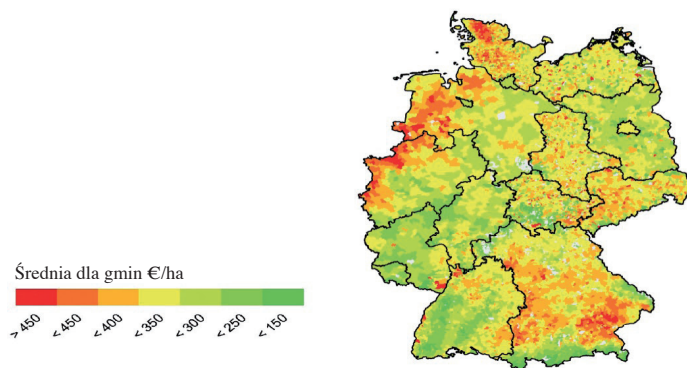
Poniżej przeanalizowano częściowy wpływ tych działań na wysokość płatności, a także efekty dochodowe w odniesieniu do poziomu referencyjnego.

Skutki regionalnego wdrażania systemu płatności jednolitych (SPS) w Niemczech od 2005 r.¹

W Niemczech system płatności jednolitych był wdrażany jako dynamiczny model mieszany łączący dopłaty do posiadanej powierzchni UR i dopłaty uzupełniające dla poszczególnych gospodarstw i stopniowo harmonizowany na szczeblu krajów związkowych do 2013 r. Ponadto stosowane jest regionalne równoważenie wielkości premii pomiędzy krajami związkowymi, co zmienia uprzedni budżet krajów związkowych o -5 do +14%.

Ustalanie uprawnień do dopłat na szczeblu gminnym w 2005 r. ilustruje rys. 1 (Salhofer i in. 2009). Poziomy premii poniżej 150 euro/ha mają być zapewnione na obszarach podgórskich na zachodzie i południu, a także na podalpejskich obszarach Bawarii, które charakteryzują się dużym udziałem użytków zielonych i niską obsadą zwierząt gospodarskich. Wnioski o płatności na poziomie od 250 do 350 euro/ha dotyczą rozległych obszarów o wysokim udziale gruntów ornych. Najwyższy poziom wniosków o płatność wynoszący 450 euro/ha i więcej notuje się na obszarach o wysokiej koncentracji produkcji bydła opasowego i produkcji mleczarskiej (północ, północny zachód i południowy wschód). Czerwone punkty we wschodnich Niemczech wskazują, że wyspecjalizowana produkcja wołowiny i mleka często skupia się w dużych gospodarstwach, których powierzchnia może dorównywać powierzchni gminy.

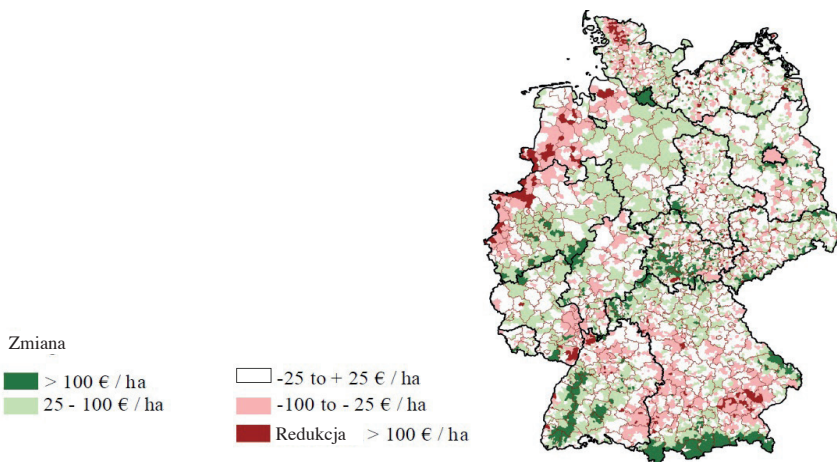
¹ Niniejszy rozdział przygotowano na podstawie referatu pt. „Wpływ opcji wdrażania SPS na dystrybucję wsparcia”, przedstawionego na seminarium OECD dotyczącym analizy wpływu reform WPR, które odbyło się w Paryżu w dniach 10-11 marca 2010 r.



Rys. 1. Regionalne poziomy uprawnień w 2005

Źródło: Salhofer i in. (2009).

Rys. 2 pokazuje zmiany we wnioskowanych płatnościach spowodowane przejściem do regionalnego modelu w 2013 r. Na obszarach górskich spodziewane są podwyżki premii wynoszące ponad 100 euro/ha. Przyczynę tego można powiązać z podniesieniem poziomu wnioskowanych płatności dla użytków zielonych. Z drugiej strony, obniżenia premii powyżej 100 euro/ha występują na obszarach o wysokiej koncentracji produkcji bydła opasowego i mleka (północny zachód i południe). Jednak na rozległych obszarach żadne istotne zmiany premii nie są przewidywane. Niemniej stwierdzono, że redystrybucja płatności bezpośrednich jest szczególnie niekorzystna dla gospodarstw o intensywnej produkcji wołowiny i mleka. Redystrybucja płatności bezpośrednich sprzyja zaś gospodarstwom prowadzącym ekstensywny chów bydła i gospodarstwom zlokalizowanym na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

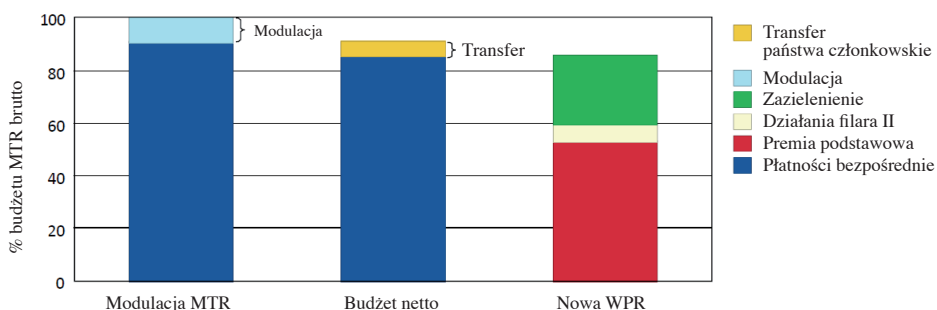


Rys. 2. Zmiana poziomów uprawnień do 2013 r.

Źródło: Salhofer i in. (2009).

Częściowe efekty nowej WPR na płatności z filara I

Rozwój sytuacji w zakresie płatności z filara I względem poziomu referencyjnego pokazano na rysunku 3. W istniejącej WPR około 8% budżetu brutto przekazywane jest do filara II. W ramach nowej WPR dalsze 4% przekazywane jest innym państwom członkowskim w celu zapewnienia lepszej harmonizacji poziomów premii. Pozostały budżet netto wynosi około 85% poprzedniego budżetu brutto; wielkość ta zostanie podzielona: 30% na płatności z tytułu zazielenienia, około 7% na działania filara II i pozostałość jako premię podstawową.



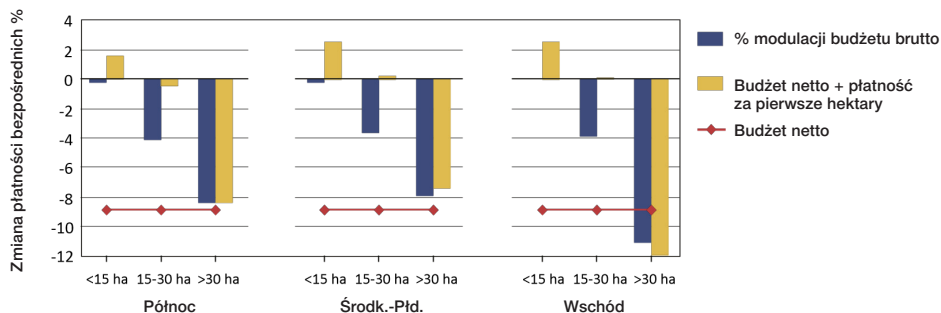
Rys. 3. Od budżetu brutto (MTR) do budżetu netto (nowa WPR) – I filar
Źródło: Kleinhanss (2013), BMELV-Testbetriebe.

Płatności do pierwszych hektarów powinny zrekompensować korzyści małych gospodarstw odnoszone w ramach poprzedniego programu modulacji. Zastosowanie jest opcjonalne biorąc pod uwagę projekt obniżek premii o 5% dla gospodarstw otrzymujących powyżej 150 000 euro płatności bezpośrednich. Pomimo że koszty pracy można odliczyć od podstawowych płatności bezpośrednich, każde działanie zmniejszające płatności lub określające pułap jest sprzeczne z założeniami polityki rolnej, szczególnie we wschodnich Niemczech. Na rysunku 4 zostały zestawione poprzednie i nowe programy dla trzech klas wielkości i trzech regionów².

Przy modulacji w ramach obecnej WPR, poziom płatności brutto gospodarstw do 15 hektarów pozostaje niezmienny, w przypadku gospodarstw od 15 do 30 hektarów jest obniżony o około 4%, natomiast w przypadku większych gospodarstw jest zredukowany o 8% na zachodzie i 11% na wschodzie, przy czym ta ostatnia obniżka wynika z dodatkowej modulacji wynoszącej 4% dla kwoty płatności bezpośrednich >300 000 euro. Przejście od budżetu brutto do budżetu netto spowodowałoby obniżkę otrzymywanych płatności o 9% dla wszystkich gospodarstw, co oznaczałoby, że duże gospodarstwa znalazłyby się w lepszym położeniu w porównaniu z sytuacją w ramach obecnej WPR. W przypadku premii do pierwszych hektarów wg projektu AMK, stosowano by

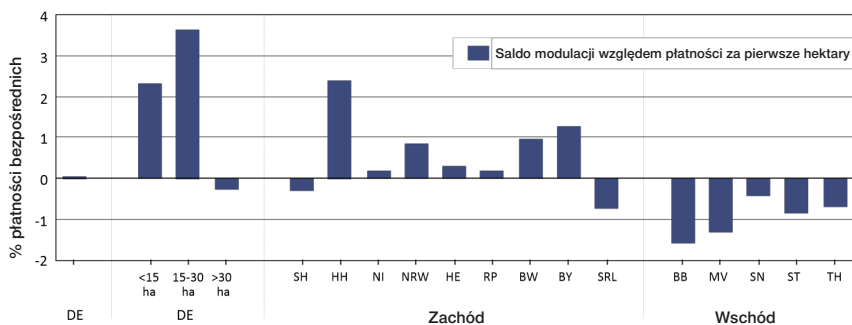
² Środk.-Płd.: HE, RP, SRL, BW, BY; Północ: SH, HH, NI, NRW; Wschód: BB, MV, SN, ST, TH.

umiarkowanie wyższą premię w wysokości 2% w przypadku małych gospodarstw, na niezmienionym poziomie dla gospodarstw o powierzchni 15-30 hektarów, zaś obniżoną premię w wysokości odpowiadającej modulacji w zachodnich landach i o 1% wyższą (12%) w większych gospodarstwach na wschodzie.



Rys. 4. Bilans budżetu brutto płatności bezpośrednich (-Modulacja) względem budżetu netto i kompensata przez płatności do pierwszych hektarów.

Źródło: Kleinhanss (2013), BMELV-Testbetriebe.



Rys. 5. Bilans budżetu brutto względem budżetu netto z uwzględnieniem płatności za pierwsze hektary, z podziałem na wielkość gospodarstwa/kraj związkowy.

Źródło: Kleinhanss (2013), BMELV-Testbetriebe.

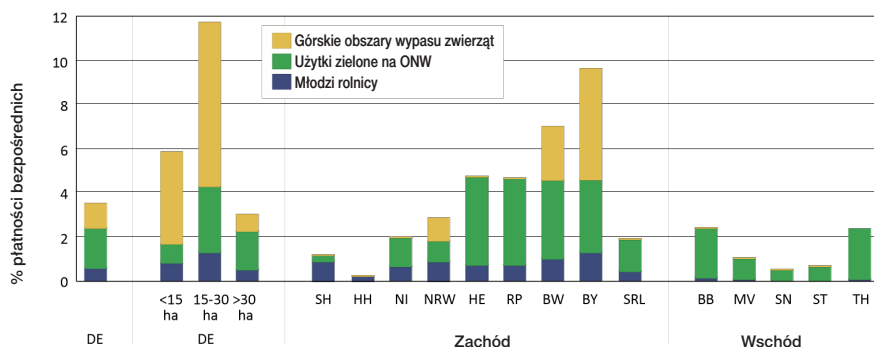
Bilans budżetowy w poprzednim i nowym programie przedstawiony na rysunku 5 obejmuje wycofanie środków budżetowych na korzyść tego działania na szczeblu krajów związkowych³, uwzględnia efekty netto modulacji i nowy program. W zachodniej części kraju, w Szlezwiku-Holsztynie i Saarze nastąpi obniżka, Hamburg, Badenia-Wirtembergia i Bawaria otrzymają podwyżkę, odpowiednio o 2 i 1%, zaś w pozostałych krajach związkowych wyniesie ona

³ SH: Szlezwik-Holsztyn; HH: Hamburg; NI: Dolna Saksonia; NRW: Nadrenia Północna-Westfalia; HE: Hesja; RP: Nadrenia-Palatynat; BW: Badenia-Wirtembergia; BY: Bawaria; SRL: Saara; BB: Brandenburgia; MV: Meklemburgia-Pomorze Przednie; SN: Saksonia; ST: Saksonia-Anhalt; TH: Turyngia.

ok. 0,5%. Wszystkich krajów związkowych w części wschodniej dotyczyć będzie obniżka, od -0,5% w Saksonii do -1,5 w Brandenburgii.

Częściowe skutki trzech pozostałych działań pokazano z podziałem na kraje związkowe na rysunku 6. Program dla młodych rolników ma większe znaczenie na zachodzie z uwagi na przewagę małych i średnich gospodarstw. Średni wzrost premii wynosi około 0,5%, natomiast w części wschodniej jego efekty są nieznaczne. Premie uzupełniające z tytułu użytków zielonych na ONW spowodują wzrost premii o 4% w Hesji, Nadrenii-Palatynacie, Badenii-Wirtembergii, ale jedynie o 1% w północnej części kraju i w Saarze; na wschodzie premie wzrosną o 0,5 do 2,5%.

Premie z tytułu wypasu zwierząt gospodarskich na obszarach górskich zwiększają dopłaty o 5% w Bawarii, o 2,5% w Badenii-Wirtembergii i o 1% w Nadrenii Północnej-Westfalii; nie mają one znaczenia we wschodnich krajach związkowych. Podsumowując, te trzy działania spowodowałyby dość istotne efekty redystrybucji pomiędzy krajami związkowymi. Celem krajów związkowych było uniknięcie dalszych regionalnych efektów redystrybucji, dlatego zdecydowały o globalnym transferze budżetowym wynoszącym 4,5% do filara II i wykorzystaniu tych środków w całości w ramach działań specjalnych, określonych dla poszczególnych krajów związkowych.



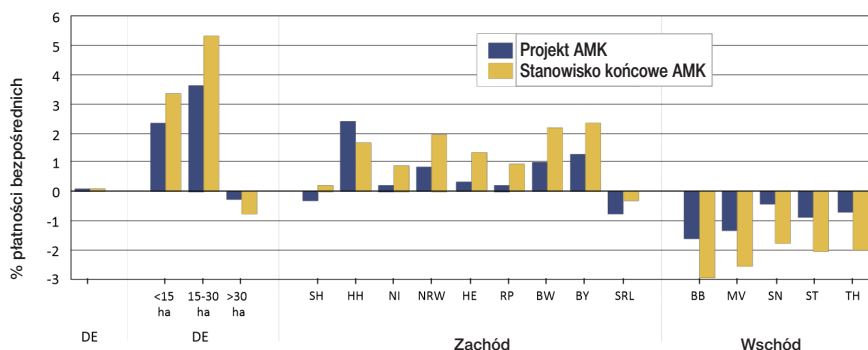
Rys. 6. Częściowe efekty działań (młodzi rolnicy, użytki zielone na ONW, wypas zwierząt na obszarach górskich).

Źródło: Kleinhanss (2013), BMELV-Testbetriebe.

W końcowym stanowisku AMK program dopłat do pierwszych hektarów został rozszerzony na korzyść małych gospodarstw. Rys. 7 pokazuje efekty z podziałem na 3 klasy wielkości i na kraje związkowe, zestawiając projekt i końcowe uzgodnienie; klasy wielkości są określone zgodnie z końcowym uzgodnieniem. Bilans wyniósłby +2% i 3,5% dla klas wielkości <30 i 30-46 hektarów wg projektu, zaś 3,3 i 5,3% wg końcowego uzgodnienia. W przypadku większych gospodarstw byłby ujemny i wynosiłby -0,4% na podstawie projektu i -0,8% na podstawie ostatecznego stanowiska w tej sprawie. Różnice względem Rys. 5 są głów-

nie spowodowane efektami modulacji w odnośnych klasach wielkości. Na zachodzie jedynie Saara będzie notować nieznaczne redukcje premii, natomiast wzrosną one o około 2% w Nadrenii Północnej-Westfalii, Badenii-Wirtembergii i Bawarii oraz o około 1% w pozostałych krajach związkowych, z wyjątkiem Hamburga. W przypadku Hamburga wzrost premii o 1,5% jest o 0,7 punktu procentowego niższy niż w oparciu o projekt AMK, co wskazuje, że nie ma wyraźnej korelacji pomiędzy modyfikacjami premii a wielkością gospodarstw. Na wschodzie premie zostaną obniżone o 1,8 do 3%, a Brandenburgia, posiadająca raczej słabe gleby znajdzie się w najbardziej niekorzystnej sytuacji. Efekty programu dla młodych rolników pokazano na rysunku 6 i nie będą w tym miejscu ponownie komentowane, podobnie jak globalny transfer budżetowy do filara II w wysokości 4,5%.

Częściowe efekty krajowych stawek ryczałtowych w 2019 r. względem wcześniejszych stawek regionalnych prezentuje rysunek 8. W porównaniu z poprzednimi efektami są one znaczące. Na północy poziomy premii zmniejszą się o 4 do 5,5%, spadek na tym samym poziomie również dotyczył będzie Bawarii. W Badenii-Wirtembergii premie wzrosną o 12%, zaś o 15-17% w Hesji, Nadrenii-Palatynacie i Saarze. Na wschodzie premie w Brandenburgii wzrosną o 13%, natomiast w pozostałych krajach związkowych o znacznie lepszych uwarunkowaniach glebowych premie albo wzrosną mniej (4% w Meklemburgii-Pomorzu Przednim), albo nawet zmniejszą się o 1% w Turynii i o 3,5% w Saksonii i Saksonii-Anhalcie.

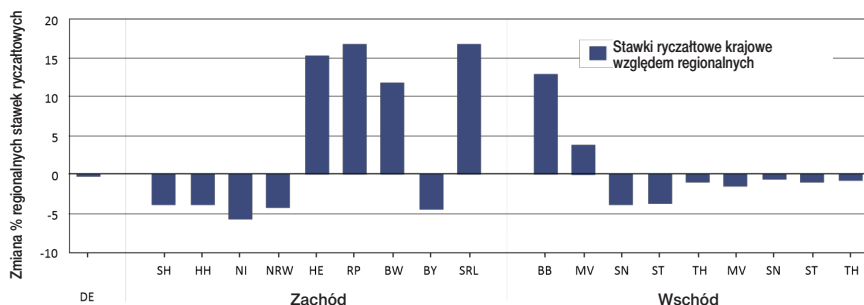


Rys. 7. Bilans płatności za pierwsze hektary – uzgodnienie AMK względem projektu

Źródło: Kleinhanss (2013), BMELV-Testbetriebe.

Efekty dochodowe tych działań są jedynie orientacyjne w podstawowym podejściu; zamiast prognozy dochodów do 2019 r. przyjęto średnie dochody w okresie referencyjnym. Na rysunku 9 płatności bezpośrednie i różne wskaźniki dochodowe są pokazane dla okresu referencyjnego z podziałem na typy gospodarstw i regiony. Gospodarstwa otrzymują płatności bezpośrednie w wysokości średnio około 23 000 euro. Średnia dla gospodarstw zajmujących się uprawami polowymi wynosi około 40 000 euro, zaś w przypadku gospodarstw zajmujących się pro-

dukcją mleczarską, produkcją wołowiny lub chowem trzody chlewnej od 15 000 do 20 000 euro i około 25 000 euro w przypadku pozostałych rodzajów gospodarstw. Jako wartość zagregowana jest to około 15 000 euro łącznie dla środkowych i południowych krajów związkowych (HE, RP, SRL, BW, BY), 20 000 euro na północy (SH, HH, NI, NRW), zaś we wschodnich landach (BB, MV, SN, ST, TH) 140 000 euro, z uwagi na dominację dużych gospodarstw w formie spółek i podmiotów prawnych. Należy wspomnieć, że dochód, wyrażony jako zysk (dochód gospodarstwa netto) jest wyższy niż płatności bezpośrednie średnio dla typów gospodarstw i regionów na zachodzie. W porównaniu, na wschodzie wynosi on tylko połowę. Oznacza to, że gospodarstwa we wschodniej części kraju są w znacznym stopniu zależne od płatności bezpośrednich i zostałyby mocno dotknięte programami przewidującymi nakładanie pułapów albo zakładającymi ich znaczące obniżki. Jednak dochód gospodarstwa netto nie jest odpowiednim wskaźnikiem dochodowym do dokonywania zestawień w przypadku różnych organizacyjnych form prawnych. W tym celu stosujemy zysk plus koszt pracy zatrudnionych pracowników podzielone przez liczbę rolniczych jednostek pracy (AWU). Wskaźnik ten jest uwidoczniony jako czerwona linia i odnosi się do osi po prawej stronie. Najwyższa wartość wynosi 40 000 euro/AWU dla upraw polowych, w gospodarstwach produkujących wołowinę zaledwie 25 000 euro/AWU i około 30 000 euro/AWU w gospodarstwach mlecznych i pozostałych. Rozpatrywany według regionów, dochód wynosi około 35 000 euro na północy i wschodzie i około 27 000 euro/AWU w części środkowej/południowej.

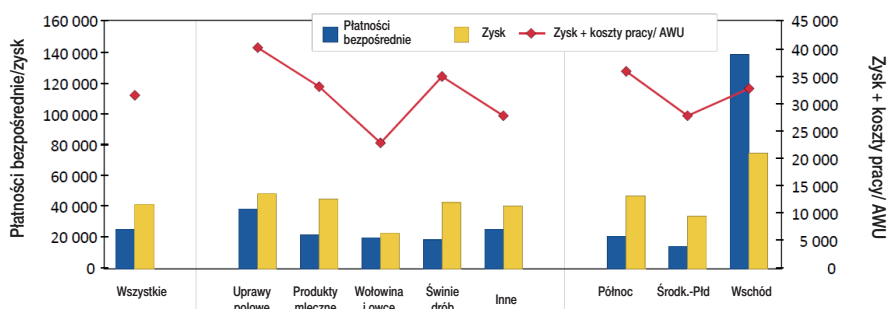


Rys. 8. Redystrybucja stawek ryczałtowych krajowych względem regionalnych

Źródło: Kleinhanss (2013), BMELV-Testbetriebe.

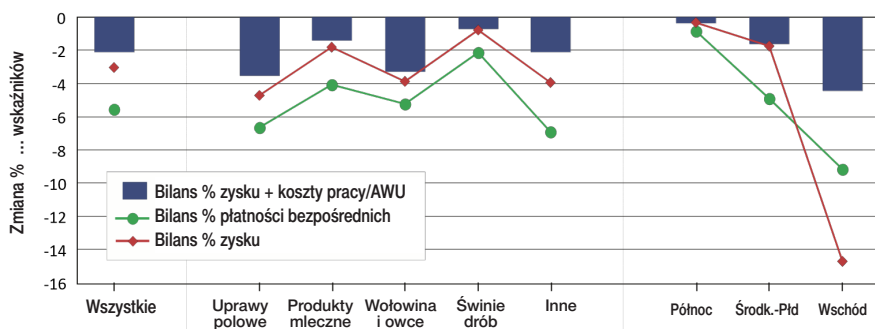
Względne zmiany tych wskaźników pokazano na rysunku 10. Płatności bezpośrednie zostaną obniżone średnio o 5,5%, przy różnicy 2% w przypadku chowu trzody chlewnej i 7% w przypadku upraw polowych i pozostałych gospodarstw. Poziomy płatności będą o 1% niższe na północy, o 5% w części środkowej i południowej i o 9% na wschodzie. Efekt wywierany na zysk jest ściśle skorelowany z płatnościami bezpośrednimi dla typów gospodarstw, jednak niższy o około

2 punkty procentowe; wynosząc 15% efekty te są znacząco negatywne na wschodzie. Obniżki odnoszące się do zysku plus koszty pracy/AWU wynoszą średnio -2%, przy zróżnicowaniu od -1,5 do -3% zależnie od typu gospodarstwa i o -0,5% na północy, -1,5% w części środkowej i na południu oraz -4,5% na wschodzie. Podsumowując, należy stwierdzić, że efekty dochodowe są raczej umiarkowane.



Rys. 9. Płatności bezpośrednie i wskaźniki dochodu z podziałem na typ gospodarstwa i regiony.

Źródło: Kleinhanss (2013), BMELV-Testbetriebe.



Rys. 10. Efekty działań na płatności bezpośrednie i na dochód (stanowisko AMK) z podziałem na typ gospodarstwa i regiony.

Źródło: Kleinhanss (2013), BMELV-Testbetriebe.

Podsumowanie i wnioski

WPR po 2013 r. stanowi sukces pod względem utrzymania wielkości budżetowych transferów środków publicznych na korzyść rolników, jednak nie określono wyraźnego jej ukierunkowania pod względem bardziej efektywnego wykorzystania publicznych funduszy i realizacji przyszłych celów społecznych oraz uwzględniania zmieniających się warunków na rynkach rolnych. Dwa lata negocjacji zakończyły się uzgodnieniem pakietu działań nowych, lecz w pew-

nych przypadkach stanowiących powrót do sytuacji wcześniejszej w porównaniu z poprzednią WPR, i z różnorakimi opcjami ich wdrażania na poziomie krajowym. Obciążenia administracyjne staną się obecnie bardziej znaczące.

Niemcy są przykładem terminowego wdrażania działań zreformowanej WPR, a także liderem wdrażania zasad oddzielenia płatności od produkcji. Przejście od historycznych poziomów uprawnień do poziomów regionalnych dokonywało się w ramach poprzednich dwóch reform, natomiast pozostałe państwa członkowskie są zobowiązane do niego w nowej WPR, pomimo występujących istotnych efektów redystrybucji.

Chociaż premie z tytułu pierwszych hektarów są przedmiotem krytyki niektórych niemieckich ekonomistów (Top Agrar 2014), istotne jest zbilansowanie efektów wcześniejszej i nowej WPR pomiędzy klasami wielkości gospodarstw (Kleinhanss 2012). Program dla młodych rolników wykazuje pewne efekty dystrybucji regionalnej, jednak o wiele mniejsze niż wykazywałyby w przypadku wdrażania premii do użytków zielonych i do wypasu zwierząt gospodarskich na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. By tego uniknąć, AMK ostatecznie zdecydowała o globalnym transferze budżetowym z filara I do filara II i rozdziale środków na działania według decyzji poszczególnych krajów związkowych.

Wreszcie, nowa WPR będzie mieć raczej umiarkowanie negatywny wpływ na dochody. Kwestią nierozstrzygniętą są skutki WPR na ceny dzierżawy gruntów. Istnieją jasne przesłanki wskazujące na istotny wzrost cen dzierżawy gruntów, pod wpływem oddzielenia płatności od produkcji, w szczególności transparenacji przy wprowadzeniu uprawnień regionalnych. Innymi czynnikami mającymi wpływ są: wzrost cen artykułów rolnych, szczególnie cen produktów roślinnych, ale również wysokie subsydiowanie bioenergii jako biogazu i biopaliw w oparciu o polityki krajowe.

Literatura

- Forstner B., Deblitz C., Kleinhanss W., Nieberg H., Offermann F., Röder N., Salamon P., Sanders J., Weingarten P.: Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2012/04, Braunschweig 2012; http://literatur.ti.bund.de/digbib_exte_rnm/bitv/dn050475.pdf.
- Kleinhanss W.: Wer soll das bezahlen und wer bekommt es? Die Begründung der gemeinsamen Agrarpolitik, Loccumer Protokolle, Band 05/12, 2012.
- Salhofer K., Röder N., Kilian D., Henter S., Zirnbauer M.: Märkte für Zahlungsansprüche (Rynki i uprawnienia). BMELV research contract 05HS041, 2009; Retrieved from: <http://www.leaderplus.de/download/pdf/05HS041.pdf>.
- TopAgrar: Agrarökonomien: Die EU-Agrarpolitik ist ihr Geld nicht wert, 2014; Retrieved from: <http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Agraroeconomien-Die-EU-Agrarpolitikist-ihr-Geld-nicht-wert-1320100.html>.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 07.12.2014.

O ile nie jest to stwierdzone inaczej, wszystkie materiały na stronie są dostępne na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.

