

FUNDACJA PROGRAMÓW POMOCY DLA ROLNICTWA
SEKCJA ANALIZ EKONOMICZNYCH POLITYKI
ROLNEJ



ul. Wspólna 30
Pokój 338
00 - 930 Warszawa
<http://www.fapa.com.pl/saepr>



tel. (+48 22) 623-19-80
623-19-81
fax. (+48 22) 623-19-89
e-mail: saepr@fapa.com.pl

MODULACJA W POLSCE-
WYLICZENIA SZACUNKOWE

AUTORZY: ZESPÓŁ SAEPR

WARSZAWA, SIERPIEŃ 2007 R.

Zgodnie z reformą Wspólnej Polityki Rolnej uzgodnioną na szczycie w Luksemburgu w czerwcu 2003 roku wszystkie płatności bezpośrednie przyznawane rolnikom krajów członkowskich, począwszy od stycznia 2005 r., będą podlegały stopniowej redukcji (modulacji). Tabela poniżej przedstawia procentowe wielkości planowanych zmniejszeń na lata 2005-2012.¹ Początkowo modulacja obejmie jedynie stare kraje członkowskie. W nowych krajach członkowskich natomiast redukcja płatności bezpośrednich rozpocznie się dopiero w momencie gdy poziom stosowanych tam płatności bezpośrednich będzie co najmniej równy poziomowi mającemu zastosowanie w krajach piętnastki od 30 kwietnia 2004 roku.

Tabela 1. Modulacja w latach 2005-2012.

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3% | 4% | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |

Źródło: Artykuł 10 Rozporządzenia Rady 1782/2004.

Środki uzyskane w wyniku modulacji będą przeznaczone na wsparcie programów rozwoju obszarów wiejskich finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Kwoty wynikające z redukcji płatności bezpośrednich zostaną rozdzielone między poszczególne państwa członkowskie na podstawie udziałów tych państw w ogólnej powierzchni gruntów rolnych i zatrudnienia w rolnictwie oraz siły nabywczej ich Produktu Krajowego Brutto per capita. Każdy kraj ma jednak zagwarantowane otrzymanie przynajmniej 80% całkowitych kwot uzyskanych w tym kraju.²

Obecnie modulacja postrzegana jest jako instrument, który pozwoli na przeniesienie środków z I do II filara WPR. W początkowym zamyśle jednak modulacja, której wysokość miała być uzależniona od wysokości otrzymywanego wsparcia, miała za zadanie przeciwdziałać nadmiernemu uprzywilejowaniu największych gospodarstw, które dostawały nieproporcjonalnie wysoką część unijnej pomocy. Aktualnie podobną rolę, choć w znacznie mniejszym stopniu niż to było planowane na początku, spełnia zapis mówiący, iż **pierwsze 5000 euro dopłat (ewentualnie mniejsze kwoty)** będzie mogło być wyłączone z mechanizmu modulacji. Środki uzyskane w wyniku redukcji płatności bezpośrednich będą więc *de facto* sfinansowane przez gospodarstwa uzyskujące największe wsparcie.

Poniższe wyliczenia są wstępnymi szacunkami przedstawiającymi możliwy przebieg modulacji w Polsce. Przy ich interpretacji jednak powinien być wzięty pod uwagę fakt, iż opierają one się na danych zamieszczonych przez GUS w opracowaniu „Charakterystyka gospodarstw rolnych 2005”, a nie na informacji podanej przez ARiMR oraz to, że nie uwzględniają rezerwy krajowej. W celu dokładnego określenia puli środków jakie będą przysługiwały Polsce i innym Państwom Członkowskim³ w ramach kwot z modulacji stanowiących dodatkowe wsparcie programów rozwoju wsi należy zastosować określony klucz alokacji środków. Obliczenia zostały ograniczone do **założenia minimum**, bez zastosowania ww. klucza alokacji: 80% środków uzyskanych z modulacji pozostanie w Polsce (zatrzymanie 90% środków z modulacji jest otwartą kwestią negocjacyjną – w przypadku spełnienia przez Polskę określonych wymogów dotyczących produkcji żyta kraj nasz może starać się o zwiększoną kwotę zatrzymanych środków).

¹ Stare kraje członkowskie mają możliwość stosowania oprócz modulacji obowiązkowej także modulacji dobrowolnej (maksymalnie 20%).

² Udział ten może wzrosnąć do 90% w przypadku spełnienia przez kraj członkowski określonych wymogów dotyczących produkcji żyta.

³ Znajomość kwot wynikających z redukcji płatności bezpośrednich w innych Krajach Członkowskich mogłoby pozwolić na określenie ich stanowisk negocjacyjnych na temat modulacji.

Dane do wyliczeń

Dane dotyczące liczby gospodarstw i struktury obszarowej za GUS (2005 r.). Kwota płatności bezpośrednich dla roku 2013 za Rozporządzeniem Rady 2011/2006. Stawka dopłat bezpośrednich przyjęta jako stosunek kwoty płatności bezpośrednich dla roku 2013 do powierzchni referencyjnej (14.337 mln ha).

Metodologia wyliczenia kwoty zmniejszenia płatności bezpośrednich i uzyskanych środków z modulacji w Polsce

Przedstawione zostały trzy warianty możliwej wielkości procentowej modulacji dla Polski w 2013 r.: 3%, 5% i 10%. Zespół SAEPR oszacował wielkości poszczególnych pozycji zgodnie z wytycznymi zawartymi w Rozporządzeniu 1782/2003, wykorzystując dostępne publicznie dane statystyczne. Zastosowana metodologia umożliwia szacunkowe określenie stawki płatności bezpośrednich na „kwalifikujący się hektar” w 2013 r. oraz wyznaczenie wielkości progowej gospodarstwa (wielkość gospodarstwa kwalifikująca go do zmniejszenia o stawkę modulacji kwoty płatności bezpośrednich powyżej pierwszych 5000 EUR dopłat).

Na podstawie wielkości progowej wyliczone zostały: liczba gospodarstw kwalifikujących się do zmniejszenia płatności oraz całkowita powierzchnia gruntów podlegających modulacji (patrz tabela 1). Dane te z kolei posłużyły do oszacowania następujących wielkości:

- dodatkowej kwoty pomocy – za Rozporządzeniem 1782/2003 art. 12 ust.1 – *Dodatkowa kwota pomocy jest równa kwocie wynikającej z zastosowania wielkości procentowych zmniejszenia dla odnośnego roku kalendarzowego na mocy przepisów art. 10 do pierwszych 5000 EUR płatności bezpośrednich lub do kwoty niższej,*
- środków uzyskanych z zastosowania modulacji w Polsce – procentowe zmniejszenie płatności bezpośrednich powyżej pierwszych 5000 EUR,
- części środków uzyskanych z modulacji, które pozostają w Polsce – 80% środków uzyskanych z modulacji (90% jest otwartą kwestią negocjacyjną).

Tabela 1. Szacunkowe wyliczenia kwot wynikających z zastosowania modulacji w Polsce dla 2013 r.

| Pozycje | Wartości poszczególnych pozycji dla stopy modulacji: | | |
|---|--|-------------|-------------|
| | 3% | 5% | 10% |
| Stawka płatności bezpośrednich (EUR/ha) | 209,99 | 209,99 | 209,99 |
| Progowa wielkość gospodarstwa (ha) | 23,81 | 23,81 | 23,81 |
| % ogólnej liczby gospodarstw podchodzących pod modulację | 6,76 | 6,76 | 6,76 |
| % pow. gruntów podlegających modulacji | 44,22 | 44,22 | 44,22 |
| Dodatkowa kwota pomocy (EUR) | 68 484 400 | 114 140 667 | 228 281 335 |
| Środki uzyskane w wyniku modulacji w Polsce (EUR) | 21 836 360 | 36 393 933 | 72 787 865 |
| Środki uzyskane z modulacji, które pozostają w Polsce (80%) (EUR) | 17 469 088 | 29 115 146 | 58 230 292 |
| Środki uzyskane z modulacji, które pozostają w Polsce (90%) (EUR) | 19 652 724 | 32 754 539 | 65 509 079 |

Źródło: Zespół SAEPR.

Podsumowanie

Celem powyższych wyliczeń jest oszacowanie kwot wynikających z zastosowania obowiązkowej modulacji w Polsce w 2013 r. Obecnie na forum UE dyskutowane jest zwiększenie stawki modulacji z 5% do 10%, począwszy od 2013 r. Otwartą kwestią dla Polski jest sposób wprowadzenia modulacji i wybór najkorzystniejszego z wariantów:

1. stopniowe dochodzenie do stawki modulacji, która będzie obowiązywać w krajach UE-15 po 2012r.,
2. zastosowanie stawki modulacji obowiązującej w krajach UE-15 po 2012 r.

Wyliczenia nie uwzględniają procedury (klucz alokacji środków) dokładnego określenia puli środków jakie będą przysługiwały Polsce w ramach kwot z modulacji stanowiących dodatkowe wsparcie programów rozwoju wsi, a jedynie zastosowane zostało jedno z ograniczeń, mówiące że 80% całkowitych kwot uzyskanych z modulacji pozostaje w Państwie Członkowskim. Takie uproszczenie obliczeń może prowadzić do niedoszacowania kwot, które pozostaną w Polsce.

W związku z powyższym istnieje konieczność dalszych obliczeń, w celu jak najdokładniejszego przybliżenia wielkości kwot uzyskanych z modulacji i ich rozdziału pomiędzy Państwa Członkowskie. Dysponując tak dokładnymi wyliczeniami (zarówno dla innych krajów UE) można rozważyć, czy sposób rozdziału środków pochodzących z modulacji nie powinien stać się kwestią negocjacyjną (równie istotny jak stawka modulacji może być sposób podziału i wielkość zatrzymanych w kraju środków ze zmniejszenia płatności).

Bardzo ważnym aspektem przy formułowaniu polskiego stanowiska w sprawie modulacji jest wielkość otrzymywanych przez Polskę środków w ramach PROW. W latach 2007-2013 Polska jest największym beneficjentem programów rozwoju wsi w UE. Sytuacja ta jednak może ulec zmianie w kolejnej perspektywie finansowej, oznaczając zmniejszenie transferów na ten cel do Polski i przeniesienie ich np. do Bułgarii i Rumunii. W takiej sytuacji dodatkowe kwoty uzyskane z modulacji mogłyby zasilić pulę środków finansowych przeznaczanych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Modulacja w tym przypadku byłaby skutecznym instrumentem służącym alokacji środków z I filaru do filaru II kosztem grupy największych gospodarstw.