

ANNA STANIEWSKA

Z problematyki zarządzania i kontroli związanych z płatnościami jednolitymi – pierwsze doświadczenia Angli i Niemiec

1. Jednym z kluczowych elementów reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) zapoczątkowanej w czerwcu 2003 r., nazywanej reformą Fischlera lub luksemburską, jest wprowadzenie mechanizmu płatności jednolitych (*Single Payment Scheme* – SPS) oraz kryteriów wzajemnej zgodności (*cross compliance*). Mechanizm płatności jednolitych, mający zastosowanie w początkowym okresie tylko do krajów będących członkami UE w 2003 r. (UE-15), zmierza do ostatecznego zerwania zależności pomiędzy wielkością produkcji a poziomem wsparcia finansowego. Tendencję tę można już było obserwować na wcześniejszych etapach reformowania WPR, szczególnie w tzw. reformie MacSharry’ego oraz w „Agendzie 2000”. Zmierzała ona do lepszego dostosowania europejskiego rolnictwa do wymogów współczesności. Czynnikiem modernizującym europejskie rolnictwo będzie zarówno możliwość swobodnego reagowania producentów rolnych na popyt na rynku, będąca efektem mechanizmu płatności jednolitych, jak i promocja rolnictwa zrównoważonego pod względem ekonomicznym i ekologicznym, szczególnie w rezultacie stosowania kryteriów wzajemnej zgodności. Nie sposób pominąć też postulowanych uproszczeń proceduralnych, służących zarówno podmiotom ubiegającym się o wsparcie, jak i krajowym instytucjom zarządzającym pomocą.

Kierunek zmian WPR wydaje się przesądzony, toteż choć Polska na razie nie bierze udziału w mechanizmie płatności jednolitych, stosując jednolitą płatność obszarową (*Single Area Payment Scheme* – SAPS), analiza problemów, z jakimi borykały się kraje, które najwcześniej wprowadzały płatności jednolite, może być istotna również z polskiego punktu

widzenia. Okoliczność ta przemawia za wyborem przedmiotu niniejszych rozważań, tym bardziej że w literaturze naukowej brak systematycznych opracowań poświęconych temu zagadnieniu. Wybór analizowanych krajów ma natomiast dwojakie uzasadnienie. Po pierwsze – w Anglii i w Niemczech wprowadzono jak dotąd najnowocześniejszy, obciążony najmniejszym ciężarem biurokratycznym, wariant SPS (system hybrydowy, dynamiczny, dążący do płatności ryczałtowej – zostanie on scharakteryzowany w dalszej części pracy). Po drugie – wprowadzono go w tych krajach już w 2005 r., dzięki czemu obecnie możliwe jest już podsumowanie doświadczeń z pierwszego roku wdrażania systemu.

Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy Polska może, a jeśli tak, to w jaki sposób, skorzystać z doświadczeń wymienionych krajów w procesie praktycznego testowania polskiego zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZIK), a także – w przyszłości – w procesie przechodzenia na system jednolitych płatności regionalnych.

Osiągnięcie tego celu wymaga przedstawienia problemów, z jakimi borykały się Anglia i Niemcy, ujętych w dostępnej literaturze przedmiotu, w szczególności w raportach pokontrolnych realizowanych przez właściwe instytucje. Następnie konieczne jest przemyślenie, które zagadnienia mogą mieć praktyczne znaczenie dla polskiego rolnictwa, przy uwzględnieniu stanu prawnego i rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Ważna wydaje się również refleksja nad stosowanymi metodami kontroli.

Najważniejszym z dokumentów, które zostaną poddane przeglądowi w niniejszej pracy, jest raport brytyjskiego National Audit Office, urzędu będącego odpowiednikiem polskiej Najwyższej Izby Kontroli, zatytułowany *Opóźnienia w administrowaniu mechanizmem płatności jednolitych w 2005 r. w Anglii*¹. Jest to raport typu „Value for Money”, a więc ocena, czy analizowana organizacja uzyskała maksymalne korzyści przy wykorzystaniu danych środków (finansowych, kadrowych, prawnych itp.).

Ponadto, pomocniczo, szczególnie ze względu na metodę kontroli i zarządzania z wykorzystaniem narzędzia, jakim jest tzw. *benchmarking*, przeanalizowany zostanie raport techniczny pt. *Wprowadzenie jednolitych płatności na gospodarstwo w Niemczech*², sporządzony przez organizację RAND Europe na zlecenie National Audit Office, zawierający analizę

¹ National Audit Office, Department for Environment, Food and Rural Affairs, and Rural Payment Agency, *The Delays in Administering the 2005 Single Payment Scheme in England*, Report by the Comptroller and the Auditor General, London 2006 (dalej: Raport NAO).

² Ch. van Stolk, J. Tiessen, K. von Schoeler, K. Wegrich, *German Introduction of Single Farm Payments*, Technical Report.

porównawczą z realiami Niemiec, będących w analogicznej sytuacji jak Anglia, jeśli chodzi o moment i wariant wprowadzonego systemu płatności jednolitej.

2. W systemach wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, do których należy również mechanizm płatności jednolitych, nie można analizować kontroli w oderwaniu od zarządzania pomocą. Wszystkie rozporządzenia wspólnotowe dotyczące tego zagadnienia wskazują nie tylko na nierozzerwalność tych dwóch elementów – zarządzania (według nazewnictwa niektórych aktów prawnych: „administracji”) i kontroli – lecz także na wymóg generowania przez nie odpowiednich wzajemnych sprzężeń zwrotnych³. ZSZIK dotyczy elementów związanych z zarządzaniem i kontrolą pozostających w gestii państw członkowskich, choć niewątpliwie również Wspólnota odgrywa tu rolę zarówno zarządczą (głównie poprzez kształtowanie i egzekwowanie przepisów prawa), jak i kontrolną (działania Komisji, Trybunału Obrachunkowego, Trybunału Sprawiedliwości, OLAF).

Do wspomnianych rozporządzeń dotyczących zagadnień zarządzania i kontroli należą przede wszystkim rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001⁴ oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników⁵. Pierwszy z wymienionych aktów ustanawia w części ogólnej (art. 17-27) zintegrowany system zarządzania i kontroli, który ma zastosowanie do wszystkich ustano-

³ Szerzej na ten temat A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego”, red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 60-63.

⁴ Dz. Urz. WE, L 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.

⁵ Dz. Urz. WE, L 141 z 30 kwietnia 2004 r.

wionych w tym rozporządzeniu systemów wsparcia, w tym płatności jednolitych. Ustanawia również wymogi wzajemnej zgodności. Drugie rozporządzenie zawiera przepisy szczegółowe dotyczące różnych zagadnień związanych z realizacją pomocy bezpośredniej, takich jak kryteria wzajemnej zgodności oraz ZSZIK.

Podkreślić należy, że omawiany raport najwyższej brytyjskiej instytucji kontrolnej (NAO), zawierający ważne spostrzeżenia na temat zarządzania płatnościami jednolitymi w Anglii w pierwszym roku po ich wprowadzeniu, nie stanowi obowiązkowego elementu ZSZIK. Jednakże zewnętrzna kontrola NAO w odniesieniu do tego mechanizmu jest niejako ogniwem pośrednim między kontrolą realizowaną w ZSZIK a kontrolą ze strony organów i innych instytucji Wspólnoty. Dlatego wnioski pokontrolne, będące antycypacją ewentualnych zastrzeżeń organów wspólnotowych, mogą zawierać istotne informacje z punktu widzenia administrowania tym systemem.

W wyniku reformy WPR, na „stare” państwa członkowskie spadł obowiązek wprowadzenia mechanizmu płatności jednolitych. Jednak Wspólnota pozostawiła im pewną swobodę, dotyczącą wyboru wariantu tego systemu, a także daty wprowadzenia go życie. Analiza doświadczeń danego kraju wymaga więc uwzględnienia modelu, który kraj ten wprowadził.

W Anglii obowiązuje system SPS hybrydowy, dynamiczny (czyli zmienny), dążący do płatności ryczałtowej, wprowadzony w najszybszym możliwym terminie, gdyż już w 2005 r.⁶

Wyjaśnienie, na czym polega system hybrydowy (mieszany), wymaga przyjrzenia się wariantowi „czystemu”, noszącemu nazwę systemu podstawowego (historycznego). Polega on na tym, że płatności jednolite obliczane są na podstawie płatności bezpośrednich poszczególnych rolników w okresie referencyjnym, przez co każdy rolnik otrzymuje indywidualnie dla siebie skalkulowaną płatność. Przeciw systemowi temu przemawia fakt, że choć nie uzależnia on wielkości dopłaty od bieżącej produkcji danego rolnika, odzwierciedla historyczne *status quo*, a tym samym nie pozostaje bez wpływu na rynek w danym regionie.

Ideą systemu ryczałtowego (regionalnego) jest wypłacanie rolnikom uśrednionych kwot pomocy obliczonych dla regionu lub całego pań-

⁶ Por. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Overview of the Implementation of Direct Payments under the CAP in Member States*, Version February 2007, opublikowane na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi pod adresem http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms_en.pdf (odczytane 8 września 2007 r.).

stwa⁷. Model hybrydowy polega na kompromisowym połączeniu obu wariantów w ten sposób, że dla niektórych sektorów pomocy oblicza się płatności metodą historyczną, a dla pozostałych – metodą ryczałtową.

Kolejny przymiotnik definiujący wariant angielski, „dynamiczny”, oznacza, że wariant mieszany będzie się zmieniać w miarę upływu czasu⁸. W przypadku Anglii zmierza on do modelu w pełni ryczałtowego, co zresztą jest jedynym możliwym kierunkiem zmiany. W 2005 r. w Anglii aż 90% każdej płatności było realizowane w oparciu o dane dotyczące wypłat uzyskanych w przeszłości, natomiast 10% – w oparciu o stawkę ryczałtową. Począwszy od 2006 r. udział ryczałtu w całości płatności wzrasta o 5-15% rocznie⁹.

Ponieważ niniejsza praca podejmuje również zagadnienie wykorzystywania analizy porównawczej jako narzędzia kontroli, istotne wydaje się przedstawienie porównywanego systemu, a mianowicie, modelu płatności jednolitej wprowadzonego w Niemczech.

Władze centralne Niemiec po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z przedstawicielami krajów związkowych i zainteresowanymi podmiotami zdecydowały o wprowadzeniu dynamicznego modelu hybrydowego płatności jednolitej, począwszy od 2005 r.¹⁰ Płatność historyczna w latach 2005-2009 wynosić będzie 65% całej kwoty. Przewiduje się, że w latach 2009-2013 dokona się stopniowe przejście na system w pełni ryczałtowy (regionalny). Widać zatem, że wybór przedmiotu porównania padł na system o podobnych cechach charakterystycznych, zarówno pod względem rodzaju, jak i daty wprowadzenia w życie.

3. Objęte kontrolą instytucje – Agencja Płatności Rolnych (Rural Payment Agency – RPA) i Departament ds. Środowiska, Żywności i Spraw Wsi (Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA) są odpowiednikami polskiej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). Na RPA spoczywa ciężar dokonywania płatności na rzecz rolników, a także zarządzania i kontroli realizowanych w ramach ZSZIK. Obowiązkiem

⁷ Por. broszura *Single Payment Scheme – the Detail*, opublikowana w witrynie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Komisji Europejskiej, poświęconej reformie WPR http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/paymod_en.pdf (odczytana 8 września 2007 r.).

⁸ Ibidem.

⁹ Raport NAO, s. 10.

¹⁰ Por. Raport RAND Europe, s. 11-13.

DEFRA jest natomiast ustalanie celów i priorytetów w polityce rolnej, a także świadczenie doradztwa w tym zakresie¹¹, przy czym nadrzędnym celem tej komórki rządu jest dążenie do bardziej skupionego na kliencie, konkurencyjnego i zrównoważonego rolnictwa¹². W szczególności jest odpowiedzialna za wybór wprowadzonego modelu mechanizmu.

Centralnym problemem, z jakim borykała się RPA w 2005 r. i na początku 2006 r., była niezdolność do terminowego wywiązywania się z obowiązku wypłacania świadczeń. RPA ustaliła, że 96% należnych kwot powinno być wypłaconych do końca marca 2006 r., co pozwoliłoby wywiązać się z obowiązków wynikających z rozporządzeń wspólnotowych bez ponoszenia ryzyka płacenia kar za opóźnienia. Celu tego w 2006 r. nie zrealizowano. Do końca marca udało się wypłacić 15% należnych środków. Ponadto RPA nie zdołała uczynić zadość wymaganiu, by 96,14% środków wypłacić do końca czerwca. Wymóg ten spełniła jednak do końca lipca, a ogromna większość środków została wypłacona w przepisowym terminie. Osiągnięcia RPA wydają się zatem nie najgorsze. Pamiętać jednak należy, że celem kontroli NAO było przede wszystkim sprawdzenie, czy organizacje wprowadzające system w efektywny sposób wydatkują pieniądze publiczne, pochodzące z budżetu krajowego. Z tego względu wszelkie zaobserwowane niedociągnięcia, ich przyczyny i potencjalne skutki zostały drobiazgowo przeanalizowane, po czym opracowano wnioski i zalecenia, które powinny być w przyszłości uwzględnione w systemie zarządzania. Zidentyfikowano kilka czynników, które przyczyniły się do zaistnienia trudności.

Zarówno DEFRA, jak i RPA zbagatelizowały złożoność procesu wdrażania angielskiego modelu płatności jednolitej. Po części wynikało to z faktu, że nie rozpoznano wszystkich możliwych sytuacji, w jakich mogli się znajdować rolnicy składający wnioski i nie przeszkolono w tym zakresie pracowników zajmujących się wnioskami¹³. Duże znaczenie miało też niedocenienie skomplikowania samego systemu płatności jednolitych uregulowanego w prawie wspólnotowym¹⁴.

Szczególną rolę w tym mechanizmie odgrywa system informatyczny. Jednym z głównych wymogów ustanowionych w rozporządzeniu

¹¹ Por. http://www.direct.gov.uk/en/D11/Directory/DG_10010826 (odczytana 20 września 2007 r.).

¹² Por. http://www.cabinetoffice.gov.uk/ministerial_responsibilities/departments/defra.asp (odczytana 20 września 2007 r.), a także raport NAO, s. 26.

¹³ Raport NAO, s. 1.

¹⁴ Ibidem, s. 20.

nr 1782/2003, związanych z organizacją systemu zintegrowanego, który jest przecież podstawowym instrumentem zarządzania i kontroli również w przypadku płatności jednolitej, jest istnienie skomputeryzowanej bazy danych. Ma ona zawierać i udostępniać wszelkie dane zawarte we wniosku o pomoc, w szczególności informacje o gruntach rolnych, wnioskodawcach, wnioskach o płatność i odpowiednich uprawnieniach dotyczących płatności. Wdrożenie systemu umożliwiającego obsługę płatności jednolitych, spełniającego wspomniane funkcje od początku 2005 r., wymagało ukończenia jeszcze w 2004 r. prac programistycznych, obejmujących nie tylko opracowanie aplikacji, lecz również wszelkie konieczne testy. Informatycy pracowali jednak w 2004 r. opierając się raczej na założeniach dotyczących programu niż na konkretnych, ostatecznych przepisach i ich wiążących interpretacjach¹⁵. Należy wspomnieć, że samo rozporządzenie Komisji nr 796/2004, mające charakter wykonawczy względem rozporządzenia nr 1782/2003, zostało wydane w kwietniu 2004 r., a następnie było kilkakrotnie zmieniane, choćby w lutym i w marcu 2005 r.¹⁶ Ponadto zmieniały się wytyczne pochodzące z DEFRA. Efektem jednej ze zmian było zwiększenie się o 30% prognozowanej liczby rolników uprawnionych do płatności.

Jednak niemożliwe do przewidzenia zmiany związane z przepisami i ich interpretacją nie były jedynym czynnikiem, który opóźnił wdrożenie systemu informatycznego. Zmieniały się też koncepcje funkcjonalności samego systemu (np. zrezygnowano z pierwotnego pomysłu maszynowego odczytu wniosków na rzecz wprowadzania ręcznego). Podkreślić przy tym należy, że w zasadzie nie zaobserwowano znaczących opóźnień z przyczyn leżących po stronie wykonawcy systemu. W efekcie zmian i opóźnień nie przetestowano systemu jako całości w środowisku rzeczywistym, a jedynie poszczególne jego komponenty. Zdecydowano też, jak się wydaje, o wdrożeniu systemu bez niezbitych dowodów świadczących o jego stabilności.

Kolejnym elementem systemu, którego zakresu i złożoności nie doceniły analizowane instytucje, było sporządzenie map gruntów poszczególnych producentów rolnych¹⁷. Areal objęty płatnościami w ramach nowego mechanizmu zwiększył się w stosunku do dopłat poprzedniego rodzaju, związanych z produkcją.

¹⁵ Ibidem, s. 13.

¹⁶ Rozporządzeniami Komisji nr 239/2005 z 11 lutego 2005 r. oraz z 435/2005 z 17 marca 2005 r., Dz. Urz. WE, L 42, z 12 lutego 2005 r., s. 3-9 oraz Dz. Urz. L 72 z 18 marca 2005 r., s. 3.

¹⁷ Raport NAO, s. 14.

Raport NAO zawiera zarzut, że RPA nieodpowiednio prowadziła pilotażowy program rejestracji gruntów, mający na celu rozpoznanie potencjalnych problemów i ich skali, na skutek czego doszło do znacznego niedoszacowania powierzchni obszarów zgłoszonych do dopłat. W rzeczywistości wprowadzanie nowego systemu skłoniło licznych rolników posiadających już wcześniej uprawnienia do płatności do zarejestrowania się w prowadzonej przez RPA bazie danych nowych gruntów. Skalę zjawiska obrazuje fakt, że prognozowana liczba rekordów w tej bazie danych miała wynosić ok. 1,7 miliona, a ostateczna ich liczba wyniosła 2,1 miliona. Dodatkowa nieprzewidziana praca nie mogła być zrealizowana zasobami RPA, więc konieczne było zlecenie tego zadania firmie zewnętrznej (kontrakt o wartości 4,3 milionów funtów).

Organizacja procesu sporządzania map gruntów także była daleka od ideału¹⁸. Proces ten, będący podstawą określenia uprawnień do płatności, musi być realizowany w ścisłej współpracy z każdym rolnikiem. Każdy wniosek o płatność musi zawierać szczegóły umożliwiające jednoznaczną identyfikację działek rolnych, a także dane dotyczące ich powierzchni i lokalizacji¹⁹, toteż wymaga naniesienia lokalizacji działek rolnych danego producenta na ortofotomapę wykonaną na podstawie zdjęć satelitarnych lub lotniczych. NAO przeprowadziło wśród rolników badanie ankietowe, z którego wynikało, że byli oni w znacznym stopniu zdezorientowani. Aż 59% z nich miało trudności z oznaczeniem położenia działek, a 38% otrzymało od RPA więcej niż dwa zestawy ortofotomap.

Przetwarzanie wniosków miało miejsce w pięciu urzędach, umiejscowionych w różnych miastach, było także realizowane przez wykonawców zewnętrznych²⁰ (ten ostatni element wynikał z opóźnień), co przyczyniło się nie tylko do dezorientacji rolników, ale również utrudniło uzyskiwanie informacji zarządczych, w szczególności na temat stopnia zaawansowania prac czy pojawiających się trudności. Natomiast problem niedostatecznego wykorzystania informacji zarządczych jest silnie związany z omówionym wyżej bagatelizowaniem złożoności systemu przez odpowiedzialne instytucje.

Zabrakło też jednoznacznego układu odniesienia, według którego można by oceniać faktyczne postępy realizacji programu i realistycznie prognozować przyszły przebieg wydarzeń²¹. Alarmujące sygnały pojawiły się

¹⁸ Ibidem, s. 15.

¹⁹ Por. rozporządzenie nr 796/2004, art. 12.

²⁰ Raport NAO, s. 15.

²¹ Ibidem, s. 1.

zbyt późno, by zastosować odpowiednie środki zaradcze. Wynikało to z faktu, że RPA postanowiła odsunąć w czasie realizację komponentu systemu informatycznego, który miał umożliwiać uzyskiwanie informacji na temat postępów przetwarzania poszczególnych wniosków²². Chciano w ten sposób przyspieszyć prace programistyczne dotyczące zasadniczej części infrastruktury informatycznej.

Realizacji programu nie sprzyjała również prowadzona równolegle reorganizacja instytucjonalna. W 2001 r. wprowadzono nowy system przetwarzania wniosków o płatność. Zrezygnowano z opracowywania poszczególnych wniosków przez jedną osobę od początku do końca na rzecz systemu „zadaniowego”, w którym system komputerowy umożliwia pracownikom jednoczesne przetwarzanie różnych części tego samego wniosku. Usprawienie to okazało się pozorne.

Skutkiem reorganizacji było też odejście z Agencji dużej liczby doświadczonych pracowników, co pociągnęło za sobą konieczność zlecenia przetwarzania części wniosków wykonawcy zewnętrznemu, a także potrzebę przesunięcia do prac związanych z wnioskami części pracowników Agencji zajmujących się wcześniej innymi zagadnieniami oraz zatrudnienia dużej liczby pracowników tymczasowych. Choć istniał program szkoleń dla nowego personelu, zespół szkoleniowy był zbyt obciążony, by uporać się z odpowiednim przygotowaniem wszystkich osób. Część z nich wdrażała się do pracy we własnym zakresie, poprzez obserwację pracy kolegów.

4. Materiałem niejako uzupełniającym raport NAO jest analiza porównawcza (*benchmarking*) na podstawie danych niemieckich, wykonana przez RAND Europe, ułatwiająca obiektywną ocenę relatywnego sukcesu lub porażki osiągnięć Anglii.

Na podstawie informacji zebranych przez RAND Europe, całkowita liczba wnioskodawców w mechanizmie płatności jednolitej w Niemczech wynosi ponad trzykrotnie więcej niż w Anglii, a niemal dwukrotnie więcej niż w Anglii, Irlandii Północnej, Szkocji i Walii razem wziętych²³. Liczba wnioskodawców, którzy przy okazji zmiany systemu postanowili rozpocząć ubieganie się o dopłaty jest nieznacznie większa w Niemczech niż w Anglii, natomiast już z zestawienia tej wartości dla całego Zjednoczonego Królestwa wynika, że na Wyspach Brytyjskich takich osób było

²² Ibidem, s. 15.

²³ Ibidem, s. 28.

niewiele więcej²⁴. Dalsze porównywanie pozostałych krajów brytyjskich mało wniosło do analizy, gdyż wprowadziły one różne warianty mechanizmu płatności. W Irlandii obowiązuje system hybrydowy statyczny, natomiast w Szkocji i Walii – systemy historyczne.

Istotną różnicą między Anglią a Niemcami jest natomiast dolna granica wysokości dopłaty. W Niemczech jest to 100 euro²⁵, natomiast w Anglii granica taka nie istnieje. W Niemczech, podobnie jak w Anglii, istnieje wymóg minimalnego areалу uprawniającego do dopłat (0,3 ha)²⁶. Porównując omawiane dwa kraje, należy pamiętać, że Niemcy poddawane są analizie jako kraj federalny, o zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych krajach związkowych, zarówno pod względem obszaru upraw, jak i struktury (wynikającej na przykład z różnic w żyzności gleb czy intensywności produkcji rolnej). W związku z tym poszczególne kraje związkowe zarządzają pomocą we własnym zakresie, pozostawiając rządowi federalnemu prowadzenie polityki rolnej na szczeblu międzyrządowym, a także koordynację systemu i negocjowanie wspólnych elementów krajowej polityki rolnej z krajami związkowymi. Należy jednak podkreślić, że mimo istniejących różnic Niemcy zdecydowały się na jeden wspólny model dla wszystkich landów, co wynika z dążenia do ograniczania – i tak już znacznej – złożoności²⁷.

Choć Niemcy w 100% terminowo sprostali obowiązkowi wynikającemu z prawa wspólnotowego, bez narażania na szwank zaufania rolników, borykały się również z pewnymi trudnościami powodującymi opóźnienia w płatnościach, w ostatecznym rozrachunku nieznaczne. Poniżej przedstawione zostały najważniejsze z tych problemów. Opracowanie RAND Europe nie podaje danych na temat kosztów administracyjnych związanych z wprowadzeniem i bieżącą obsługą systemu.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Minimalna kwota roszczenia uprawniająca do składania wniosku jest w raporcie RAND Europe nazywana „płatnością *de minimis*” (Raport RAND, s. 5), jednakże jej istotą jest niemożność uzyskania niższej kwoty, a nie redukcja obowiązków formalno-prawnych związanych z ich uzyskaniem, według zasady *de minimis non curat lex*.

²⁶ Oba ograniczenia uregulowane są w rozporządzeniu federalnym w sprawie realizacji przepisów dotyczących pomocy i wspólnych reguł dla płatności bezpośrednich na mocy rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen nach der Verordnung [EG] nr 1782/2003 im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems [InVeKoS]), Bgbl., s. 3194, tłum. własne.

²⁷ Raport RAND Europe, s. 2.

Pewne perturbacje spowodowało wprowadzenie w niemieckim krajach związkowych w 2005 r. nowego Systemu Informacji Geograficznej (GIS). Rokiem referencyjnym, jeśli chodzi o ustalenie „historycznej” części płatności w systemie hybrydowym, był natomiast nadal rok 2002. Skutkowało to niekiedy niezgodnością wyników i utrudniało miarodajną kontrolę danych²⁸.

Innym problemem okazała się konieczność przeprowadzenia dodatkowych kontroli, w tym absorbujących wizyt terenowych. Decyzje o dodatkowych sprawdzeniach podejmowano, gdy okazało się, że rolnicy mają tendencję do zawyżania powierzchni upraw ze względu na jej decydujące znaczenie, jeśli chodzi o uprawnienia do płatności²⁹.

Kłopotliwe okazało się też interpretowanie i kontrolowanie realizacji obowiązków wynikających z przepisów o wzajemnej zgodności, warunkujących wypłatę środków. Ustalenie ostatecznych interpretacji przebiega niejednokrotnie przy udziale Komisji Europejskiej, jako nadrzędnej instancji wykonawczej, dlatego zmiany wprowadzane były (i są nadal) dość wolno³⁰.

Należy podkreślić, że powyższe trzy zaobserwowane trudności we wdrażaniu programu mają charakter jednorazowy lub przejściowy. Po okrzepnięciu systemu można się spodziewać, że znikną lub ich waga przestanie być istotna. Jedynie w przypadku nowej reformy mogą one zyskać na znaczeniu. Natomiast do grupy problemów o potencjalnie dłuższym okresie oddziaływania zaliczyć można poniżej wymienione.

Niemiecki ZSZIK (nazywany InVeKos – das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem) musi być zasilany danymi pochodzącymi z szesnastu krajów związkowych. Późniejsze przekazanie danych do centralnej bazy przez jeden z landów skutkuje zawsze opóźnieniem całej procedury³¹. Jednakże w miarę nabywania doświadczenia przez poszczególne administracje oczekiwana jest poprawa sprawności realizacji obowiązków.

W początkowej fazie implementacji systemu informatycznego obsługującego płatności konieczne było systematyczne wprowadzanie zmian, ze względu zarówno na zmiany legislacji (jak w Anglii), jak i na koordynację działań, w szczególności w poszczególnych krajach związkowych³².

²⁸ Ibidem, s. 4.

²⁹ Ibidem, s. 6.

³⁰ Ibidem, s. 7.

³¹ Ibidem, s. 6.

³² Ibidem, s. 7.

Nie jest wykluczone, że element ten również będzie miał charakter ustępujący, lecz wydaje się, że nie można go bez zastrzeżeń zaliczyć do grupy problemów przejściowych, gdyż nawet niewielka z legislacyjnego punktu widzenia korekta obowiązujących przepisów, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, może skutkować potrzebą poniesienia dużych nakładów związanych ze zmianami systemu informatycznego. Dokładna ocena oddziaływania tego elementu na przyszłe opóźnienia wymagałaby dokładnej analizy architektury i funkcjonalności omawianego systemu, co wykracza poza ramy niniejszej pracy.

Gdy okazało się, że Niemcy nie będą w stanie dokonać całkowitych wypłat za pierwszy rok obowiązywania nowego systemu do końca 2005 r., zdecydowano – podobnie jak w Anglii – o realizacji płatności częściowych³³. Jednak relatywny sukces Niemiec, jeśli chodzi o spełnianie oczekiwań społeczności rolników, RAND Europe przypisuje nie tylko sprawniejszej realizacji wypłat, lecz także polityce prowadzenia konsultacji z organizacjami rolniczymi przez rząd federalny i rządy krajów związkowych. Choć nie zaobserwowano nowatorskich form konsultacji o charakterze oficjalnym, bardzo istotną rolę spełniły spotkania nieformalne. Duże znaczenie może mieć także fakt, że do organizacji rolniczych należy 90% niemieckich rolników; działają one prężnie i dysponują znaczącą siłą w tym sektorze³⁴.

5. Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków w odniesieniu do sytuacji w Polsce.

Wydaje się, że znacznej części problemów występujących w Anglii i w Niemczech związanych z wprowadzaniem reformy będzie można w Polsce uniknąć dzięki realizacji jednolitej płatności obszarowej, która jest *de facto* instrumentem niezwiązanym z wysokością produkcji. W momencie przechodzenia w Polsce na mechanizm płatności jednolitej, a więc najpóźniej w 2009 r., bezzasadne byłoby wprowadzanie systemu historycznego (nazywanego niekiedy w literaturze polskiej jednolitą płatnością na gospodarstwo – JPG) czy mieszanego, jedynym rozsądnym wariantem wydaje się system regionalny (jednolita płatność regionalna – JPR). *Ratio legis* przepisów reformujących płatności jest bowiem m.in. oddzielenie płatności od produkcji. W związku z powyższym drugorzędną kwestią wydaje się regionalny podział kraju do celów realizacji płatności.

³³ Ibidem, s. 8.

³⁴ Ibidem, s. 8.

Duże znaczenie ma stopniowe zdobywanie doświadczenia przez poszczególne instytucje zaangażowane w zarządzanie płatnościami, co powinno zapobiec zaskoczeniu tych podmiotów złożonością przepisów oraz liczebnością wnioskodawców i liczebnością ich działek, jak to miało miejsce w Anglii. Z drugiej jednak strony w Polsce dopłaty otrzymuje około 1,5 miliona rolników, co stanowi bardzo dużą liczbę w porównaniu ze 116 tysiącami w Anglii i 388 tysiącami w Niemczech. Jeśli uwzględnić pewne konieczne stałe nakłady na obsługę pojedynczego wniosku, może się okazać, że koszty administracyjne ponoszone w naszym kraju będą dużo wyższe niż w przeciętnym kraju „starej” Unii. Natomiast podjęcie decyzji o wprowadzeniu bardziej restrykcyjnych wymogów związanych z uzyskaniem dopłat (np. większa powierzchnia minimalna) wydaje się w Polsce niemożliwe ze względów politycznych. Dodatkowym elementem potęgującym złożoność realiów polskich jest fakt, że społeczność rolników nie jest homogeniczna i istnieje bardzo duża liczba gospodarstw, których produkcja nie jest przeznaczana na rynek.

Na podstawie doświadczeń zarówno Anglii, jak i Niemiec można przyjąć, że system informatyczny obsługujący płatności jest potencjalnym źródłem trudności. Choć w momencie wprowadzania systemu przez Polskę zmienność przepisów wspólnotowych nie powinna już mieć miejsca, wydaje się, że znaczną trudność stanowi przekazywanie wykonawcy specyfikacji dotyczącej kształtu systemu w sytuacji, gdy sam zamawiający nie ma doświadczenia związanego z funkcjami, jakie ten system powinien spełniać. Dlatego wydaje się, że ważna byłaby jak najszybsza ewolucja polskiego systemu uproszczonego w kierunku docelowym, np. poszerzenie go o elementy wzajemnej zgodności.

Podobnie jak w przypadku systemów informatycznych, sporządzanie map gruntów będących podstawą uprawnień do płatności przebiegało w obu krajach nie bez problemów. Wprawdzie w Polsce zrealizowano już system identyfikacji działek rolnych (LPIS) na potrzeby jednolitej płatności obszarowej, jednak nadal należy brać pod uwagę zmieniające się prawo oddziałujące na ten system (do przepisów mających duże znaczenie dla LPIS-u należy system ewidencji gruntów i budynków, ewentualne wprowadzenie katastru nieruchomości czy brak uregulowania prawnego informacji geoprzestrzennej).

Bardzo istotną rolę odgrywają procedury, których zabrakło w Anglii – umożliwiające przepływ informacji kontrolno-zarządczych. Chodzi tu nie tylko o możliwości techniczne (np. odpowiednią aplikację komputerową gromadzącą i przetwarzającą dane na bieżąco), ale też o przepisy prawa.

Polska legislacja ma w tej dziedzinie pewne mankamenty. W szczególności nie zawiera ona refleksji na temat trybu interakcji między elementem kontrolnym a zarządczym ZSZIK, czego wyrazem jest choćby uregulowanie tych zagadnień w odrębnych aktach prawnych.

Na podstawie doświadczeń angielskich trudno nie docenić znaczenia zasobów ludzkich w efektywnym zarządzaniu zmianami, szczególnie w świetle doskonałej reputacji angielskiego systemu służby cywilnej. W Niemczech problem ten nie wystąpił, ale wydaje się, że do informacji tej trzeba podchodzić ostrożnie, gdyż omawiane dokumenty nie zawierają żadnych danych na temat kosztów administracyjnych w tym kraju. Wiadomo natomiast, że w Anglii prowadzono w krytycznym okresie reorganizację zmierzającą do ograniczenia kosztów związanych z zatrudnieniem. Ponieważ w efekcie operacja ta doprowadziła do spadku wydajności pracy, a nawet podwyższenia ogólnych nakładów na wynagrodzenia pracowników, uprawniony wydaje się wniosek, że wszelkie działania tego typu należy poprzedzić rzeczową analizą kosztów i korzyści.

Realizacja analiz porównawczych w rodzaju raportu RAND Europe wydaje się pożytecznym narzędziem zarządzania i kontroli *sensu largo*. Jednakże celem raportu NAO była między innymi ocena bezwzględnej i względnej efektywności kosztowej podjętych działań, toteż brak jakichkolwiek informacji na temat kosztów analogicznej operacji w porównywanym kraju stanowi poważną lukę informacyjną.

ADMINISTRATION AND CONTROL ISSUES RELATED TO THE SINGLE PAYMENT SCHEME – EARLY EXPERIENCES OF ENGLAND AND GERMANY

S u m m a r y

As a result of the 2003 Common Agricultural Policy reform, the Single Payment Scheme (SPS) has already been introduced in the "old" EU member states. England and Germany, which implemented the reformed mechanism as early as in 2005, incorporated its most recent version, the dynamic hybrid model, based on gradual progressing towards decoupling the financial support from the production levels. Poland, to which the simplified Single Area Payment Scheme (SAPS) applies, is obliged to have introduced the SPS by 2009.

The present paper addresses the question of how Poland can benefit from the experiences of England and Germany which have already introduced the SPS. The paper concludes with the following lessons learned. Because Poland's situation is complex due to its fragmented possession of land, additional costs may be generated. On the other hand, however, that undesired effect may be partly mitigated by the experience gained in the

course of the SAPS implementation which provided for the decoupling element. Also, there are substantial risks connected with the computer system and human resources. In order to minimise them, the author proposes to introduce individual elements of the SPS, such as e.g. cross-compliance, gradually, over a longer period of time. Here, the experience of other states should serve as a benchmark and be considered as one of the possible management tools.

GESTIONE E CONTROLLO DEL PAGAMENTO UNICO – LE PRIME ESPERIENZE IN INGHILTERRA E IN GERMANIA

Riassunto

In seguito alla riforma della Politica Agricola Comune, nei “vecchi” paesi dell’Unione Europea è stato introdotto il regime del pagamento unico (RPU). L’Inghilterra e la Germania hanno introdotto il meccanismo riformato già nel 2005, adottando il più moderno modello “ibrido dinamico”, il quale garantisce il disaccoppiamento graduale del sostegno finanziario dal livello della produzione. La Polonia, nella quale è attualmente in vigore il regime di pagamento unico per superficie (RPUS), è obbligata a introdurre il pagamento unico entro il 2009.

L’articolo vuole analizzare come la Polonia possa trarre vantaggi dalle pratiche dell’Inghilterra e della Germania, nel processo di introduzione del RPU.

Nelle conclusioni, l’Autrice esprime, in particolare, un giudizio sul grado della complessa situazione della Polonia, influenzata dal frazionamento dell’agricoltura, che può generare ulteriori costi. Da una parte esso è bilanciato dall’esperienza dei soggetti coinvolti, acquisita in seguito alla realizzazione del RPUS che costituisce il sistema disaccoppiato dalla produzione. Inoltre, l’Autrice evidenzia il rischio connesso ad alcune difficoltà riguardanti il sistema informatico e le risorse umane. Per ridurre al minimo questo rischio, propone un’introduzione, graduale e anticipata, degli elementi del RPU (p.es. obblighi di condizionalità vincolanti). Riflette anche sulla questione del benchmarking inteso come strumento di controllo utilizzato nella gestione