

DOPLĄTY BEZPOŚREDNIE W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2014-2020

Wstęp

Integracji Polski z Unią Europejską towarzyszyły istotne zmiany ekonomiczno-społeczne, a także uwarunkowania produkcji i handlu rolno-spożywczego, nowe wzorce funkcjonowania instytucji związanych z rolnictwem oraz obszarami wiejskimi. Najważniejsze zmiany dotyczyły objęciu polskiego rolnictwa różnymi mechanizmami wspierania rolnictwa poprzez uruchomienie instrumentów finansowych Wspólnej Polityki Rolnej. Mechanizmy te doprowadziły do wyznaczenia nowych ram oraz zasad funkcjonowania krajowego rynku rolnego. Zniesiono ograniczenia w handlu zagranicznym, określono nowe zasady interwencji i skupu, wprowadzono limity oraz kwoty produkcyjne wybranych produktów, a także uruchomiono dopłaty bezpośrednie, jako wsparcie finansowe producentów rolnych.

Do głównych zadań poszczególnych instrumentów WPR należy m.in.: zapewnianie wystarczającego poziomu produkcji artykułów rolno-spożywczych, ich konkurencyjność na rynku globalnym, a także odpowiedniego standardu życia producentów rolnych; dbanie o zrównoważenie środowiskowe oraz o wysoką jakość produktów zarówno pod względem zdrowotnym, jak i sanitarno-weterynaryjnym¹.

Instrumenty WPR wspierające rolnictwo możemy podzielić na:

- bezpośrednio podtrzymujące dochody rolników w postaci płatności bezpośrednich,
- regulujące podaż produktów rolno-spożywczych poprzez wprowadzenie limitów produkcyjnych (kwoty produkcyjne) na wybrane produkty rolne oraz system odłogowania gruntów;
- wspierające rynek wewnętrzny oraz podtrzymujące ceny, interwencja rynkowa, prywatne przechowalnictwo, system cen rynkowych, dopłaty do produkcji, przetwórstwa i konsumpcji;
- chroniące rynek wewnętrzny dzięki odpowiedniej polityce importowej, w której skład wchodzi m.in.: cła importowe, ceny wejścia, kontyngenty ilościowe, klauzule zabezpieczające, opłaty wyrównawcze itp;

¹ S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 88.

- zapewniające konkurencyjność na rynku globalnych poprzez subsydia oraz opłaty eksportowe.

Kształt oraz wzajemne oddziaływanie tych instrumentów ulega ciągłym zmianom, najczęściej w ramach kolejnych reform WPR.

1. Istota dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Jednym z podstawowych mechanizmów wsparcia rolnictwa o charakterze strukturalnym są płatności bezpośrednie, wchodzące w zakres I filaru WPR. Zostały one wprowadzone do WPR w 1992 r. w ramach reformy MacSharry'ego w postaci tzw. dopłat wyrównawczych. W początkowych latach funkcjonowania mechanizm ten miał za zadanie rekompensować rolnikom utratę dochodu, wywołaną znaczną redukcją cen gwarantowanych produktów rolnych. W tym okresie wysokość płatności, zróżnicowana w zależności od rodzaju produkcji, ustalana była w oparciu o plon, obszaru upraw i pogłowia zwierząt w okresie referencyjnym.

Płatności bezpośrednie postrzegane były jako instrument bardziej jednoznaczny od wsparcia rynkowego i systemu interwencji. Początkowo stanowiły one jedynie uzupełnienie dla istniejących mechanizmów wsparcia, a z czasem, w wyniku wdrażania kolejnych reform, stopniowo je zastępowały². Na mocy postanowień Agendy 2000 wysokość płatności bezpośrednich uległa zwiększeniu, przy jednoczesnej dalszej redukcji cen gwarantowanych.

W wyniku kolejnych reform WPR płatności bezpośrednie stały się ważnym instrumentem tej polityki odpowiedzialnym za: wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, rekompensowanie kosztów związanych z wypełnianiem wymogów wspólnotowych (w odniesieniu do jakości i sposobów produkcji) związanych z realizacją pozaprodukcyjnych dóbr publicznych, zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku rolno-żywnościowego, a także instrumentem pomocnym w realizacji nowych wyzwań związanych z ochroną zasobów naturalnych, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną oraz energią odnawialną.

Jednym z głównych impulsów do wprowadzenia oraz późniejszych modyfikacji form płatności bezpośrednich były uzgodnienia dotyczące międzynarodowego handlu artykułami rolnymi w ramach WTO.

2. Systemy płatności bezpośrednich obowiązujące w UE

W Unii Europejskiej funkcjonują dwa systemy płatności: system płatności jednolitej (z ang. *SPS* - *Single Payment Scheme*) oraz system jednolitej płatności obszarowej (z ang. *SAPS* - *Single Area Payment Scheme*).

System płatności jednolitej (*SPS*) stosowany jest w państwach UE-15 oraz przez Chorwację, Maltę i Słowenię. W systemie *SPS* funkcjonują trzy modele

² J. T. Krzyżanowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wybrane Zagadnienia, Wyd. SGGW, Warszawa 2009, s. 57.

płatności: historyczny, regionalny i mieszany (hybrydowy). Płatności są przyznawane rolnikowi na podstawie posiadanych przez niego uprawnień, które muszą być aktywowane poprzez przypisanie ich do ziemi.

W modelu historycznym (A) liczbę i wartość uprawnień ustalano na podstawie średniego poziomu wsparcia i średniej liczby hektarów objętych wsparciem w okresie referencyjnym obejmującym lata 2000-2002. Z uwagi na fakt, że w okresie tym różnicowano wsparcie w zależności od kierunku produkcji, zróżnicowane są również wartości uprawnień przyznanych poszczególnym rolnikom w ramach pierwszego przydziału. Ten model płatności jest stosowany przez Austrię, Belgię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Portugalię, Szkocję, Walię i Włochy.

W modelu regionalnym (B) wszystkie uprawnienia do płatności przyznawane rolnikom z danego regionu mają tę samą wartość nominalną, obliczoną jako iloraz całkowitej kwoty pułapu regionalnego i liczby kwalifikujących się hektarów określonych na poziomie regionalnym. Model ten stosowany jest przez Malte i Słowenię.

Państwa członkowskie mogły się również zdecydować na stosowanie modelu mieszanego (hybrydowego (A+B)) stanowiącego połączenie dwóch powyższych modeli płatności. W modelu mieszanym (hybrydowym) wartość uprawnienia to suma kwoty historycznej (kalkulowanej indywidualnie dla danego rolnika na podstawie danych referencyjnych) oraz kwoty ryczałtowej (jednolitej dla całego regionu). Model mieszany (hybrydowy) może być statyczny (niezmienny) bądź dynamiczny (zmierzający do stawki jednolitej). Model hybrydowy statyczny wybrały Irlandia Północna, Luksemburg i Szwecja, natomiast model hybrydowy dynamiczny – Anglia, Dania, Finlandia i Niemcy.

Poza realizacją płatności jednolitej, państwa stosujące *SPS* mogą wspierać rolników również za pomocą tzw. wsparcia specjalnego. Ponadto mają możliwość stosowania w niektórych sektorach tzw. płatności oddzielnych.

System jednolitej płatności obszarowej (*SAPS*) to uproszczony system płatności bezpośrednich stosowany przez wszystkie państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. lub później, z wyjątkiem Chorwacji, Malty i Słowenii. W systemie tym brak jest uprawnień do płatności. Stawkę jednolitej płatności obszarowej oblicza się poprzez podzielenie rocznej krajowej koperty finansowej, określonej dla każdego państwa na podstawie historycznych danych, takich jak: plony referencyjne zbóż, powierzchnia upraw polowych (zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe, len i konopie włókniste), liczba zwierząt, przez powierzchnię referencyjną, stanowiącą powierzchnię użytków rolnych danego państwa (w Polsce 14 mln ha). W systemie *SAPS* również istnieje możliwość stosowania płatności oddzielnych oraz wsparcia specjalnego. Płatności w nowych państwach członkowskich mogą być uzupełniane z budżetu krajowego (tzw. krajowe płatności uzupełniające / przejściowe wsparcie krajowe).

3. Zmiany w systemie dopłat bezpośrednich podjęte na szczycie luksemburskim w czerwcu 2003 r.

Najważniejszym elementem reformy WPR z czerwca 2003r. było oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (ang. *decoupling*). Płatność nie będzie pochodną wielkości produkcji, a jej wysokość będzie zależała od powierzchni gospodarstwa oraz od spełnienia przez nie standardów ochrony środowiska, weterynaryjnych, jakościowych i innych. Nowy system jednolitej płatności obszarowej ma w intencji twórców reformy promować rolnictwo zrównoważone i zorientowane na rynek.³

Do tej pory rolnik wytwarzał często nie to, na co występuje popyt zgłaszany przez konsumentów, ale to, do produkcji czego przysługiwały dopłaty bezpośrednie. Powodowało to występowanie nadmiernej podaży wielu produktów rolnych oraz negatywnie oddziaływało na środowisko naturalne. W myśl postanowień reformy z Luksemburga państwo członkowskie mogły wybierać pomiędzy dwoma systemami płatności:

- jednolitą płatnością na gospodarstwo (JPG),
- jednolitą płatnością regionalną (JPR).

Dopłaty bezpośrednie w obecnym kształcie zostaną zniesione i zastąpione nowym systemem płatności.

Jednolita płatność na gospodarstwo (JPG)

Jednolita płatność na gospodarstwo jest oddzielona od produkcji. Gospodarstwo będzie ją otrzymywało niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności, a nawet wtedy, gdy nie będzie prowadziło produkcji rolnej. Kwota JPG będzie równa średniej wysokości dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez gospodarstwo w okresie referencyjnym 2000 - 2002. Obszarem, który nie będzie brany pod uwagę przy wyliczaniu wysokości JPG, będą użytki rolne przeznaczone pod uprawy wieloletnie, lasy i ziemia użytkowana w celach nierolniczych. Od 2007 roku premie mleczne i płatności dodatkowe do mleka będą wliczane do JPG. Państwo członkowskie będzie mogło samodzielnie decydować o włączeniu części lub całości premii mlecznej do JPG już w 2005 roku. W przypadku rolników niemających w okresie referencyjnym użytków rolnych, ale otrzymujących premie zwierzęce, wartość JPG będzie równa średniej wielkości płatności z okresu referencyjnego.

Istotnym elementem nowego mechanizmu płatności dla gospodarstw jest możliwość wyłączenia przez państwo członkowskie spod JPG części upraw oraz płatności do produkcji zwierzęcej. Wyłączenia będą stosowane wtedy, gdy istnieje uzasadniona obawa zaprzestania przez gospodarstwa produkcji w przypadku uniezależnienia wysokości wsparcia od wielkości tej produkcji. Ponadto kraje członkowskie uzyskają prawo do wprowadzenia dodatkowych dopłat do tych kierunków produkcji, które są ważne ze względu na ochronę środowiska przyrodniczego oraz poprawę jakości wytwarzanych produktów.

³ F. Tomczak, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, IERiGŻ PIB Program Wieloletni 2005-2009, Nr 125, Warszawa 2009, s. 52.

Nowe płatności oddzielone od produkcji nie będą zachęcały rolników do jej nadmiernego zwiększania, a tym samym przyczynią się do ochrony zasobów naturalnych oraz do promocji rolnictwa zrównoważonego.

System jednolitej płatności na gospodarstwo stanowi również odpowiedź na zarzuty formułowane pod adresem UE na forum Światowej Organizacji Handlu o nadmierne subsydiowanie produkcji rolnej. W nowym systemie rolnicy przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych w większym stopniu będą się kierowali potrzebami konsumentów niż wielkością wsparcia UE dla różnych rodzajów produkcji. JPG będzie służyła zwiększeniu efektywności produkcji rolnej i lepszej alokacji zasobów produkcyjnych w gospodarstwach.⁴

Jednolita płatność regionalna (JPR)

Kraj członkowski zamiast JPG może się zdecydować na wprowadzenie jednolitej płatności regionalnej. Państwo członkowskie będzie mogło podzielić swoją kopertę regionalną pomiędzy wszystkich rolników z danego regionu – również tych, którzy nie otrzymywali wsparcia w okresie referencyjnym. System jednolitej płatności regionalnej umożliwi stosowanie dopłat o identycznej wysokości do wszystkich rodzajów użytków rolnych. Płatność będzie mogła być zróżnicowana – inna na trwałe użytki zielone, inna na pozostałe uprawiane obszary. Podobnie jak w przypadku JPG spod JPR będą wyłączone uprawy wieloletnie, lasy i ziemia użytkowana w celach nierolniczych. W ramach tego systemu już od 2005 roku istnieje możliwość włączenia premii mlecznych do JPR.

Wynegocjowane w Kopenhadze warunki integracji polskiego rolnictwa z UE, a zwłaszcza system płatności obszarowych, są bliższe założeniom reformy WPR niż reguły, według których do momentu wejścia w życie postanowień z Luksemburga z 2003 roku wspierane są gospodarstwa w starych państwach członkowskich. W Polsce wysokość dopłat bezpośrednich jest funkcją powierzchni gospodarstwa, a nie wielkości produkcji. Uproszczony system przyznawania dopłat bezpośrednich jest bardzo bliski systemowi JPR. W tym sensie oddzielenie wysokości dopłat od wielkości produkcji będzie dla polskich rolników jedynie lekką modyfikacją obecnie funkcjonującego systemu.

Zaproponowany przez Komisję Europejską nowy system wsparcia gospodarstw jednoznacznie wskazuje na odejście od promowania rolnictwa przemysłowego na rzecz zrównoważonej produkcji rolnej. Postawienie przez Komisję na jakość, a nie na ilość, leży w interesie polskich rolników. Model rolnictwa zrównoważonego, w którym usiłuje się pogodzić prowadzenie opłacalnej ekonomicznie produkcji rolnej z zachowaniem bogactwa środowiska naturalnego oraz zapewnieniem wysokiej jakości żywności, leży w interesie polskich rolników.

Państwa członkowskie mogły się również zdecydować na stosowanie modelu mieszanego (hybrydowego) stanowiącego połączenie dwóch powyższych modeli płatności. W modelu mieszanym wartość uprawienia to suma kwoty historycznej (kalkulowanej indywidualnie dla danego rolnika na podstawie danych

⁴ Zespół SAPER, *Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, FAPA, Warszawa 2004, s. 6.

referencyjnych) oraz kwoty ryczałtowej (jednolitej dla całego regionu). Model mieszany może mieć charakter stały bądź zmienny, gdy w poszczególnych latach zmniejsza się udział np. płatności historycznych w ogólnej kwocie płatności na rzecz płatności regionalnych.

Modele systemu jednolitych płatności bezpośrednich obowiązujące w UE-15 to:

- historyczny: Austria, Belgia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia, Szkocja, Hiszpania,
- mieszany stały: Luksemburg, Północna Irlandia, Szwecja,
- mieszany zmienny: Dania, Anglia, Finlandia, Niemcy.⁵

System jednolitej płatności obszarowej (*SAPS*) to uproszczony system płatności bezpośrednich stosowany przez wszystkie państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. lub później, z wyjątkiem Chorwacji, Malty i Słowenii. W systemie tym brak jest uprawnień do płatności. Stawkę jednolitej płatności obszarowej oblicza się poprzez podzielenie rocznej krajowej koperty finansowej, określonej dla każdego państwa na podstawie historycznych danych, takich jak: plony referencyjne zbóż, powierzchnia upraw polowych (zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe, len i konopie włókniste), liczba zwierząt, przez powierzchnię referencyjną, stanowiącą powierzchnię użytków rolnych danego państwa (w Polsce 14 mln ha). W systemie SAPS również istnieje możliwość stosowania płatności oddzielnych oraz wsparcia specjalnego. Ponadto płatności w nowych państwach członkowskich mogą być uzupełniane z budżetu krajowego (tzw. krajowe płatności uzupełniające / przejściowe wsparcie krajowe).

Zasada współzależności

Zasada współzależności (ang. *cross-compliance*) określa wymogi, które musi spełnić gospodarstwo, aby otrzymać płatność (JPG i JPR). Najważniejsze z nich to regulacje z zakresu ochrony środowiska, jakości żywności, rejestracji i dobrostanu zwierząt. Kalendarz wprowadzania w życie zasady współzależności jest następujący:

- od 2005 roku gospodarstwa muszą spełniać wymagania w zakresie standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi i zwierząt oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt,
- od 2006 roku wypłata dopłat została ponadto uzależniona od spełniania dodatkowych wymagań z zakresu zdrowotności ludzi i zwierząt, jak też notyfikacji o chorobach zwierzęcych,
- od 2007 roku zaczną obowiązywać standardy w zakresie dobrostanu zwierząt.

Nowe państwa członkowskie zostały wyłączone z obowiązywania zasady współzależności do 2009 roku. Wprowadzenie przez Komisję zasady współzależności podyktowane jest w dużej mierze tym, iż europejscy konsumenci zwracają szczególną uwagę na jakość kupowanej żywności. Z tego też wynika

⁵ P. Bajek i in., *WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2007, s. 38.

zapropnowany przez Komisję rygorystyczny system kontroli przestrzegania norm i standardów oraz ewentualnych kar za ich nieprzeżeganie. Rolnik za niewypełnienie norm określonych w zasadzie współzależności będzie karany zmniejszeniem wysokości jednolitej płatności obszarowej lub regionalnej.

Modulacja płatności bezpośrednich

Reforma WPR ma służyć wzmocnieniu II filara wspólnotowej polityki rolnej, tj. działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. W tym celu Komisja proponuje obniżenie płatności dla największych gospodarstw i przesunięcie zaoszczędzonych środków do II filaru WPR (modulacja dopłat). Modulacja obejmie gospodarstwa otrzymujące powyżej 5000 euro płatności bezpośrednich rocznie. Docelowo dopłaty bezpośrednie będą zredukowane o 5% (tabela 3). W wyniku modulacji dopłat bezpośrednich o 5% uzyska się rokrocznie 1,2 mld euro z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich.

Tabela 3. Ograniczenia wysokości dopłat dla największych producentów rolnych (modulacja)

Rok budżetowy	2005	2006	2007	2008-2013
Gospodarstwa otrzymujące poniżej 5000 euro dopłat bezpośrednich rocznie	0%	0%	0%	0%
Gospodarstwa otrzymujące powyżej 5000 euro dopłat bezpośrednich rocznie	3%	4%	5%	5%

Źródło: Na podstawie: L. Hardt, *Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, UKIE, Warszawa 2007, s. 10.

Mechanizm modulacji płatności obejmie wyłącznie stare kraje członkowskie. Państwa UE-10 będą z niego wyłączone do osiągnięcia poziomu płatności bezpośrednich UE-15. Mechanizm modulacji zakłada, iż część zaoszczędzonych na dopłatach środków będzie pozostawała w kraju beneficjenta. Stopniowe ograniczanie poziomu dopłat dla największych producentów to krok we właściwym kierunku. Uzasadnione jest również przeznaczenie zaoszczędzonych środków na rozwój wsi (II filar WPR).

Mechanizm dyscypliny finansowej

Mechanizm ten ma zapobiegać wzrostowi wydatków na WPR. Opiera się na redukcji płatności bezpośrednich, w przypadku gdy prognozy wydatków WPR przekroczyłyby limit wydatków przyjęty w Berlinie w 1999 r. pomniejszony o 300 mln Euro. Mechanizm ten funkcjonuje od 2007 r. i dotyczy jedynie krajów UE-15. W nowych państwach członkowskich zacznie obowiązywać od 2013 r. (w Rumunii i Bułgarii od 2016 r.).

4. Nowy kształt dopłat bezpośrednich od 2015 roku⁶

W 2014 roku po raz ostatni będą obowiązywały stare zasady przyznawania płatności bezpośrednich. Unia Europejska w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej zmodyfikowała system płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom z państw UE. Niektóre rozwiązania są obligatoryjne dla wszystkich krajów Wspólnoty, pozostałe są opracowywane we własnym zakresie przez poszczególne państwa członkowskie. Autorskim rozwiązaniem opracowanym przez nasz kraj jest wprowadzenie dodatkowej płatności tzw. płatności redystrybucyjnej. Projekt przygotowany przez resort rolnictwa promuje wsparcie aktywnych rolników i rozwój małych oraz średnich gospodarstw. Dopłaty mają im pomóc w tym, żeby stały się gospodarstwami towarowymi, produkującymi nie tylko na własne potrzeby. W tym celu nasz kraj zabiegał z sukcesem o przesunięcie 25% środków (2,34 mld euro) z II filara Wspólnej Polityki Rolnej (czyli z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 - 2020) na dopłaty bezpośrednie, czyli do I filara Wspólnej Polityki Rolnej. W ten sposób pierwotna kwota przeznaczona na te płatności zwiększy się w całej perspektywie finansowej 2014 - 2020 do 23,49 mld euro i w większości te środki zostaną skierowane na wzmocnienie małych i średnich gospodarstw i rozwój w nich produkcji żywności. Ponadto większe niż inni dopłaty będą też dostawać młodzi rolnicy. Nowością ma być uzależnienie otrzymywania części dopłat od przestrzegania przez rolników wymogów dbania o środowisko naturalne. Kolejnym novum jest planowane ograniczone wsparcie w postaci dopłat dla największych gospodarstw. Od 2015 roku maksymalna wysokość płatności bezpośrednich, które może otrzymać w ciągu roku jeden rolnik ma wynieść 150 tys. euro.

W ramach wsparcia bezpośredniego od 2015 roku płatności będą składały się z większej liczby elementów niż do tej pory:

- jednolitą płatność obszarową (JPO) - 44,7% całej koperty finansowej;
- płatności z tytułu zazieleniania (tzw. płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska) - 30% całej koperty finansowej;
- płatności dla młodych rolników - 2% całej koperty finansowej;
- płatności związane z produkcją (tzw. dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją) - 15% całej koperty finansowej, w tym 2% na dopłaty do uprawy roślin wysokobiałkowych;
- płatność dodatkową (tzw. płatność redystrybucyjna) - 8,3 całej koperty finansowej;
- przejściowe wsparcie krajowe (płatność do tytoniu niezwiązana z produkcją).

Zasady przyznawania wsparcia w ramach Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO) - nie zmieniły się w stosunku do obowiązujących wcześniej. Płatność ta przysługuje tym rolnikom, którzy prowadzą działalność rolniczą na co najmniej 1 hektarze gruntów. Wyjątek stanowią rolnicy, którzy mają mniej niż 1 ha użytków rolnych, lecz posiadają bydło, krowy, owce czy kozy, a więc przysługuje im płatność związana z produkcją. Warunkiem jej otrzymania będzie to, że w danym roku należna im łączna kwota płatności wyniesie co najmniej 200 euro. Każdego

⁶ www.minrol.gov.pl, data dostępu 16.09.2014

roku na realizację JPO będzie przeznaczane ponad 1,5 mld euro, a stawka na 1 ha wyniesie ok. 110 euro.

Specjalne rozwiązania w systemie płatności bezpośrednich przygotowano dla rolników gospodarujących na niewielkich arealach. Od 2015 roku mają mieć oni możliwość skorzystania z tzw. uproszczonego systemu wsparcia. Wybierając ten system będą zwolnieni z kontroli norm i wymogów wzajemnej zgodności (Cross Compliance) oraz wypełniania tzw. praktyk zazielenienia. Nie będą też objęci publikowaniem ich nazwisk w wykazach beneficjentów dopłat. Do systemu płatności dla małych gospodarstw będą włączeni automatycznie rolnicy, w przypadku, gdy łączna kwota wsparcia bezpośredniego obliczona dla całego gospodarstwa, nie przekroczy 1250 euro, chyba że nie wyrażą na to zgody. Do takiego uproszczonego systemu rolnicy mogą przystąpić tylko w 2015 roku, bowiem zgodnie z obecnym stanem prawnym w kolejnych latach nie będzie to już możliwe. Wysokość płatności w ramach tego systemu będzie obliczana jako suma poszczególnych rodzajów płatności należnych rolnikowi z tym, że maksymalnie nie może być to więcej niż równowartość 1250 euro na gospodarstwo. Rolnicy, którzy kwalifikują się do objęcia systemem płatności dla małych gospodarstw i zdecydują się na przekazanie swojego gospodarstwa innemu rolnikowi, będą mogli ubiegać się, na warunkach określonych w PROW 2014-2020, o specjalną, roczną premię w wysokości 120% rocznej płatności, do otrzymania której rolnik byłby uprawniony pozostając w systemie dla małych gospodarstw. Łączna kwota przewidziana na takie wsparcie w wynosi ok. 130 mln euro.

Płatności z tytułu zazieleniania otrzymają rolnicy, którzy w swoich gospodarstwach stosują dywersyfikację upraw, utrzymują trwałe użytki zielone (TUZ) oraz zachowują obszary proekologiczne (EFA). Na ich realizację przeznaczono ok. 1 mld euro, a szacowana stawka wyniesie ok. 74 euro/ha. Obowiązek dywersyfikacji upraw nie będzie dotyczył gospodarstw o powierzchni gruntów ornych poniżej 10 ha. Oznacza to, że ok. 83% rolników nie musi go realizować. Rolnicy posiadający gospodarstwa o powierzchni od 10 ha do 30 ha muszą na tych gruntach prowadzić co najmniej 2 uprawy, przy czym uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% gruntów. Natomiast w gospodarstwach o powierzchni powyżej 30 ha gruntów ornych należy prowadzić minimum 3 uprawy. W tym przypadku uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% gruntów, a dwie uprawy łącznie nie mogą zajmować więcej niż 95% powierzchni. Jeżeli rolnik wdraża w swoim gospodarstwie „pakiet rolnictwo zrównoważone” lub „pakiet ochrona gleb i wód” w ramach działania rolnośrodowiskowo - klimatycznego PROW 2014-2020 może nie realizować praktyki dywersyfikacji upraw. Warunek różnicowania upraw będzie również spełniony, gdy rolnik realizuje w swoim gospodarstwie „pakiet ochrona gleb i wód” wdrażany w ramach działania rolnośrodowiskowego z PROW 2007 - 2013. Praktyka dywersyfikacji upraw stanowi element płatności na zazielenienie, która będzie realizowana od 2015 r

Utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) będzie obowiązkowe niezależnie od wielkości gruntów rolnych. Jeżeli rolnik posiada cenne przyrodniczo trwałe użytki zielone na obszarach Natura 2000, a informację o tym otrzyma wraz

z wnioskiem o przyznanie płatności bezpośrednich za 2015 rok, nie może tam wprowadzić innych upraw lub wykonywać prac agrotechnicznych, które je zniszczą. Trwałe użytki zielone znajdujące się poza obszarami Natura 2000 nie mogą być również, co do zasady, przekształcane w inne użytkowanie. Jednak istnieje możliwość niewielkiego zmniejszenia takich powierzchni takich, przewidziano bowiem, że powierzchnia TUZ na poziomie krajowym może ulec, w danym roku, pewnemu zmniejszeniu, ale nie więcej niż o 5% w stosunku do powierzchni trwałych użytków zielonych w 2015 roku.

Do utrzymania obszarów proekologicznych (EFA) zobowiązani są rolnicy posiadający gospodarstwa, w których powierzchnia gruntów ornych wynosi powyżej 15 ha. Gospodarstwa takie muszą przeznaczyć co najmniej 5% swoich gruntów ornych na obszary proekologiczne. Z analizy wielkości powierzchni gospodarstw rolnych w Polsce wynika, że ok. 91% z nich jest zwolnionych z realizacji tego zobowiązania. Aby ułatwić rolnikom wywiązanie się z tego warunku, możliwe będzie wspólne rozliczenia tego zobowiązania przez nie więcej niż 10 rolników. Wspólną realizację tej praktyki mogą realizować rolnicy, których gospodarstwa położone są w bliskiej odległości tj. w okręgu o średnicy 30 km. Wspólnie rozliczane mogą być jedynie przylegające obszary proekologiczne.

Płatność dla młodych rolników jest dodatkowym wsparciem, które będzie przysługiwało maksymalnie przez pięć lat (dotyczy gospodarzy, którzy nie mają więcej niż 40 lat. Okres przysługiwania tej płatności będzie pomniejszony o różnicę pomiędzy datą rozpoczęcia działalności rolniczej, a datą złożenia pierwszego wniosku o płatność dla młodych rolników. Szacowana wysokość takiej dodatkowej płatności wyniesie ok. 62 euro/ha i będzie ona przyznawana maksymalnie do 50 hektarów.

Na realizację płatności związanych z produkcją przeznaczone będzie co roku ok. 500 mln euro. Płatności te będą przysługiwały rolnikom, którzy hodują młode bydło, krowy, owce, kozy, którzy prowadzą uprawę chmielu, roślin wysokobiałkowych, buraków cukrowych, ziemniaków skrobiowych, pomidorów, lnu, konopi włóknistych czy owoców miękkich (truskawek i malin). Wysokość wsparcia uzależniona jest od rodzaju prowadzonej produkcji.

Rolnicy, uprawnieni do jednolitej płatności obszarowej (JPO), otrzymają dodatkową płatność (tzw. płatność redystrybucyjną) do każdego uprawianego przez nich hektara ziemi mieszczącego się w przedziale od 3,01 do 30 ha. Rocznie przewidziano na jej realizację ok. 280 mln euro, a szacowana stawka tej dopłaty wyniesie ok. 41 euro/ha.

Prześciowym wsparciem krajowym mają być objęci rolnicy, którzy w 2013 roku otrzymali z ARiMR płatność niezwiązaną z produkcją w sektorze tytoniu. W latach 2015-2020 na jego realizację przewidziano 180 mln euro. Szacowana wysokość udzielanego wsparcia wyniesie w 2015 roku ok. 4,31 zł za 1kg tytoniu odmiany Virginia i ok. 3,01 zł za 1kg pozostałych odmian. Wysokość wsparcia w kolejnych latach będzie malała o 5%.

Podsumowanie

Od 2003 r. płatności bezpośrednie w Unii Europejskiej zasadniczo są oddzielone od produkcji rolnej, ponieważ ich nadrzędnym celem jest wsparcie dochodów rolniczych, a nie powodowanie zachęt do zwiększania produkcji. Dzięki temu rolnicy dostosowują swoją produkcję do faktycznego zapotrzebowania rynku i swoich przewag konkurencyjnych, a nie kierują się wysokością płatności bezpośrednich. Wpłata wsparcia nie jest powiązana z obowiązkiem prowadzenia określonej produkcji rolnej.

W kolejnych latach włączano kolejne sektory do systemu płatności jednolitej. W 2008 r. dokonano przeglądu funkcjonowania WPR (*Health Check*) i postanowiono o kontynuowaniu podejścia zapoczątkowanego reformą z 2003 r. w zakresie oddzielania płatności od bieżącej produkcji w celu promowania bardziej zorientowanego na rynek i zrównoważonego rolnictwa.

W wyniku kolejnych reform WPR płatności bezpośrednie stały się ważnym instrumentem tej polityki odpowiedzialnym za: wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, rekompensowanie kosztów związanych z wypełnianiem wymogów wspólnotowych (w odniesieniu do jakości i sposobów produkcji) związanych z realizacją pozaprodukcyjnych dóbr publicznych, zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku rolno-żywnościowego, a także instrumentem pomocnym w realizacji nowych wyzwań związanych z ochroną zasobów naturalnych, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną oraz energią odnawialną.

Bibliografia

- Bajek P. i in., *WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2007.
- Hardt Ł., *Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, UKIE, Warszawa 2007.
- Krzyżanowski J. T., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wybrane Zagadnienia, Wyd. SGGW, Warszawa 2009.
- Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Tomczak F., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, IERiGŻ PIB Program Wieloletni 2005-2009, Nr 125, Warszawa 2009.
- www.minrol.gov.pl, data dostępu 16.09.2014
- Zespół SAPER, *Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, FAPA, Warszawa 2004.

DIRECT SUBSIDIES IN THE NEW FINANCIAL PERSPECTIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR YEARS 2014-2020

Summary

As a result of successive reforms of the CAP direct payments have become an important instrument of this policy is responsible for: to support and stabilize farm incomes, maintaining agricultural land in good agricultural and environmental condition, to compensate for the costs related to compliance with Community requirements (in terms of quality and production methods) related to the implementation of non-production of public goods, the provision of equal conditions of competition within the single market, agricultural-food, as well as a useful instrument in the implementation of the new challenges related to the protection of natural resources, climate change, water management, biodiversity and renewable energy.

Key words: *Common Agricultural Policy, farming and country areas, direct subsidies, financial perspectives*