

Agnieszka Biernat-Jarka*

Ewolucja systemu płatności bezpośrednich w UE, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Polsce

Direct payments to farmers in Poland and EU member states: The article looks at the changes in the system of direct payments in the EU. The first section briefly examines the history of direct payments and models of payments in the EU. In the second section, the author presents the level of financing of direct payments and examines disparities in terms of average payments per hectare among the EU member states. In the final section of the article, the main focus is placed on the new system of direct payments in Poland. This new regulation introduces better targeted and equally distributed scheme and imposes environmental requirements on the farms.

Słowa kluczowe: *rolnictwo, budżet, płatności bezpośrednie, Unia Europejska, wspólna polityka rolna*

Keywords: *agriculture, budget, direct payments, European Union, Common Agriculture Policy*

* Doktor inż. nauk ekonomicznych, adiunkt w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego; e-mail: biernat-jarka.agnieszka@wp.pl.

Wstęp

Wspólna polityka rolna (WPR) jest jedną z najważniejszych polityk wspólnotowych. Wynika to między innymi z zapisu w art. 38 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹, mówiącego o tym, że Unia określa i realizuje politykę rolną i rybołówstwa. W TFUE możemy także przeczytać, że dążąc do realizacji celów wspólnej polityki rolnej, Unia okre-

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C83/47 z 20 marca 2010 r.

śla sposób finansowania tej polityki². Wspólnotowy charakter polityki rolnej realizowany w poszczególnych państwach członkowskich widoczny jest w jednolitych celach i instrumentach oddziaływania na rolnictwo. Znaczenie tej polityki w UE podkreśla także wysokość wsparcia, które w połowie lat 80. XX wieku osiągnęło poziom 75% ogólnego budżetu UE, a obecnie stanowi około 40% budżetu UE. Choć cele wspólnej polityki rolnej zmieniały się w okresie jej funkcjonowania, począwszy od końca lat 50. XX wieku do chwili obecnej, to nadal pozostaje ona w centrum zainteresowania³.

Wspólnota zmienia się od początku swojego powstania, także WPR przechodziła wiele reform, od zapewnienia samowystarczalności żywnościowej do konieczności stworzenia wielofunkcyjnego i konkurencyjnego w skali międzynarodowej modelu rolnictwa. Przez ponad 50 lat WPR została przekształcona z polityki wspierania cen interwencyjnych w politykę wsparcia dochodów rolniczych za pomocą płatności bezpośrednich, bez powiązania z wielkością produkcji. Zmiany WPR są nie tylko wynikiem dyskusji prowadzonych przez państwa członkowskie, ale duży wpływ na jej kształt ma sytuacja na świecie, poziom światowych cen rolnych, planowane zasiewy i plony poszczególnych roślin, kłęski żywiolowe, a także postanowienia Światowej Organizacji Handlu (WTO)⁴. Wspólna polityka rolna to jednakowe zasady, cele, instrumenty, ale nie zawsze o tej samej wartości. Najlepszym przykładem jest system płatności bezpośrednich, obowiązujący w całej Unii Europejskiej, ale o zróżnicowanej wysokości w poszczególnych państwach członkowskich.

Głównym celem artykułu jest omówienie i ocena zmian płatności bezpośrednich w systemie wsparcia gospodarstw rolnych w UE, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Polsce. W artykule przedstawiono znaczenie płatności bezpośrednich w polityce interwencyjnej UE, określono wysokość wydatków na płatności, a także wskazano na najistotniejsze cechy tego systemu na przykładzie Polski. Dotychczasowe zmiany w systemie płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej w dalszym ciągu powodują wiele wątpliwości wynikających ze zróżnicowanego poziomu wsparcia gospodarstw rolnych. Największe różnice w wysokości płatności bezpo-

² J. Pietras, *Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych*, demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 38.

³ A. Biernat-Jarka, *Finansowanie płatności bezpośrednich z budżetu Unii Europejskiej, w latach 2007–2011*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2012, nr 8(27).

⁴ R. Moehler, *The Internal and External Forces Driving CAP Reforms [w:] The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, J.F.M. Swinnen (ed.), Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, s. 76.

średnich można zauważyć zarówno w starych, jak i nowych krajach członkowskich, i w kwocie ogólnej, i w przeliczeniu na jednostkę powierzchni kwalifikującej się do wsparcia. Ocena systemu płatności bezpośrednich zawarta w niniejszym opracowaniu przygotowana została na podstawie literatury przedmiotu, dokumentów rządowych, rozporządzenia Rady UE, oficjalnego opracowania i raportów Komisji Europejskiej, a także opracowania Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Historia płatności bezpośrednich w UE

Wspólnota europejska od samego początku swojego funkcjonowania, czyli od roku 1957, określiła zasady i cele stosowania wspólnej polityki rolnej. Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego konsumentom, zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów rolników i równowagi na rynkach rolnych, prowadziła interwencjonizm wewnętrzny głównie przez wsparcie cen interwencyjnych na podstawowe produkty rolne, a także przez narzędzia stosowane w handlu zagranicznym. Polityka ta bardzo szybko doprowadziła do ogromnych nadwyżek produktów rolnych, wysokich wydatków na rolnictwo z budżetu UE oraz dyskusji w ramach WTO, dotyczącej wpływu instrumentów stosowanych w UE na zakłócenia w handlu zagranicznym. Koniecznością stało się więc wprowadzenie ograniczeń w zakresie produkcji, np. przez wprowadzenie systemu kwot mlecznych czy zaproponowanie systemu płatności bezpośrednich. Powodem wprowadzenia płatności bezpośrednich była nie tylko sytuacja wewnętrzna ówczesnej wspólnoty związana z pogłębiającymi się nadwyżkami żywności, ale także postanowienia WTO, zwiększające dostęp do rynku unijnego poprzez zniesienie restrykcji handlowych, ograniczanie stosowania subwencji eksportowych, redukcję wsparcia rynku wewnętrznego.

Mimo że runda urugwajska GATT zakończyła się w roku 1994, to już wcześniej wiadomo było, w jakim kierunku zmierzają jej postanowienia w odniesieniu do handlu produktami rolnymi i wsparcia wewnętrznego, co wymuszało także zmianę regulacji UE. Płatności bezpośrednie w UE zostały wprowadzone ostatecznie w ramach reformy MacSharry'ego w 1992 r., a ich głównym celem była rekompensata utraty części dochodów w wyniku obniżania cen gwarantowanych podstawowych produktów rolnych. Zasadniczym założeniem wprowadzenia płatności bezpośrednich było wsparcie poziomu dochodów producentów rolnych nie przez system rynkowy, czyli przez system wysokich cen interwencyjnych, ale bezpośrednio, wypłacając określoną pomoc beneficjentom i tym samym uniezależniając wypłacane wsparcie od prowadzonej produkcji i sprzedaży produktów rolnych. Refor-

ma ta została przeprowadzona w celu zmniejszenia nadprodukcji produktów rolnych, co starano się osiągnąć przez wprowadzenie obowiązkowego i dobrowolnego systemu odłogowania produkcji.

System płatności bezpośrednich przyjęty w ramach reformy MacSharry'ego objął część produkcji roślinnej, tj. zboża, rośliny oleiste i białkowe, skrobię ziemniaczaną, chmiel, tytoń, len i konopie, a także część produkcji zwierzęcej, tj. wołowinę, cielęcinę i baraninę. Założenia tej reformy były w dużej mierze kontynuowane w ramach Agendy 2000, kiedy to obniżono ceny gwarantowane oraz podniesiono wysokość płatności bezpośrednich częściowo niezwiązanych z produkcją (*decoupling*). Na przykład stawki płatności bezpośrednich do zbóż i roślin oleistych ustalono na poziomie 63 euro/t, do roślin wysokobiałkowych 72,5 euro/t, lnu i konopi na włókno 63 euro/t i ziemniaków na skrobię 110,54 euro/t. Stawki płatności do zwierząt uzależnione były od grupy zwierząt i obsady na hektar.

Nowe podejście do płatności bezpośrednich przyjęto w Luksemburgu w 2003 r. Nie zmieniło ono poziomu wsparcia sektora rolnego, jednak spowodowało zmiany w strukturze tego wsparcia. Przyjęto, że nowy system płatności bezpośrednich w dalszym ciągu powinien wspierać poziom dochodów producentów rolnych, ale silniej podkreślono konieczność całkowitego oddzielenia płatności od rodzaju produkcji. Decyzje produkcyjne rolników miały być podejmowane na podstawie analizy sytuacji rynkowej, a nie możliwości wsparcia. Pozostawiono jednak poszczególnym krajom członkowskim możliwość wyboru modelu płatności bezpośrednich jak również możliwość powiązania w wyjątkowych sytuacjach płatności bezpośrednich z produkcją. Zakładano, że powyższa zasada może mieć zastosowanie tylko w ściśle określonych przypadkach i w ograniczonym zakresie.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej na podstawie reformy z 2003 r. zostały zobowiązane do wdrożenia systemu płatności jednolitej (SPS – *single payment scheme*) w okresie od 1 stycznia 2005 do 1 stycznia 2007 r. Z nowych państw członkowskich Malta i Słowenia wdrożyły także SPS w 2007 r. i kraje te nie stosowały uproszczonego systemu płatności bezpośrednich (SAPS). W ramach SPS państwa miały możliwość wprowadzenia jednego z trzech modeli płatności bezpośrednich: historycznego, regionalnego i hybrydowego (mieszanego).

W modelu historycznym wysokość płatności bezpośrednich wyliczana była na podstawie średniej wysokości płatności bezpośrednich z lat 2000–2002. W przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych w gospodarstwach w wymienionych latach do okresu referencyjnego nie był wliczany rok, w którym nastąpiły straty. Wówczas gdy klęska żywiołowa dotyczyła całego okresu referencyjnego, do wyliczeń przyjmowano średnie płatności

Tabela 2. Modele płatności bezpośrednich w ramach SPS stosowane w krajach członkowskich UE do 2014 r.

System płatności bezpośrednich	Kraje
Historyczny	Austria, Belgia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia, Szkocja, Hiszpania, Walia
System hybrydowy statyczny	Dania, Luksemburg, Północna Irlandia, Szwecja
System hybrydowy dynamiczny	Finlandia, Niemcy, Anglia
System regionalny	Malta i Słowenia

Źródło: na podstawie *Implementation of the first pillar of the CAP 2014–2020 in the EU Member States*, Directorate-General for International Policies, European Parliament, 2015, s. 18.

z okresu 1997–1999. Zastosowanie modelu historycznego nie spowodowało całkowitego oddzielenia płatności od produkcji. Model historyczny został wprowadzony w większości starych państw członkowskich UE, m.in. w Austrii, Belgii, Francji, Holandii, Hiszpanii czy Grecji (tabela 2).

Model regionalny polegał na podziale kwoty pułapu regionalnego i liczby wszystkich uprawnionych hektarów zadeklarowanych przez rolników danego regionu. Na tej podstawie wyliczana była wartość pojedynczej płatności w regionie. W modelu hybrydowym (określanym także modelem mieszanym) część płatności otrzymywanych przez rolnika stanowiły płatności wypłacane na bazie historycznej, część na podstawie wyliczonych płatności na bazie regionalnej. Model hybrydowy mógł mieć charakter statyczny (stały) bądź dynamiczny (zmienny), zmierzający do stawki jednolitej.

W ramach SPS płatności przysługiwały do gruntów rolnych i trwałych użytków zielonych. Z płatności wyłączone zostały niektóre uprawy wieloletnie, lasy oraz grunty użytkowane nierolniczo. Wypłacane płatności powiązane były z koniecznością odłogowania gruntów, w przypadku gospodarstw, które posiadały powierzchnię umożliwiającą wyprodukowanie co najmniej 92 ton zbóż. Powierzchnia ta została wyznaczona według pól referencyjnych, określanych dla poszczególnych regionów UE. Gdy w 2007 r. wzrosły ceny żywności, obowiązek przymusowego odłogowania został zawieszony, a w roku 2009 ostatecznie zniesiony. Rolnik musiał utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej, której zasady zostały zdefiniowane na poziomie poszczególnych krajów członkowskich. W sytuacji, gdy wymagania w zakresie współzależności nie były przestrzegane, wobec rolników stosowano sankcje polegające na obniżeniu wysokości płatności bezpośrednich.

Wydatki na płatności bezpośrednie w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji

Od 1 stycznia 2007 r. wspólna polityka rolna finansowana jest z dwóch oddzielnych funduszy, a mianowicie Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W ramach EFRG finansowane są refundacje w przypadku wywozu produktów do państw trzecich, interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych, a przede wszystkim dopłaty bezpośrednie dla rolników. Poza tymi instrumentami wsparciem objęte są wybrane działania weterynaryjne, np. zwalczanie i kontrola chorób zwierzęcych czy ochrona fitosanitarna. Wysokość wydatków EFRG ustalana jest na podstawie wieloletnich ram finansowych, określonych w perspektywie budżetowej.

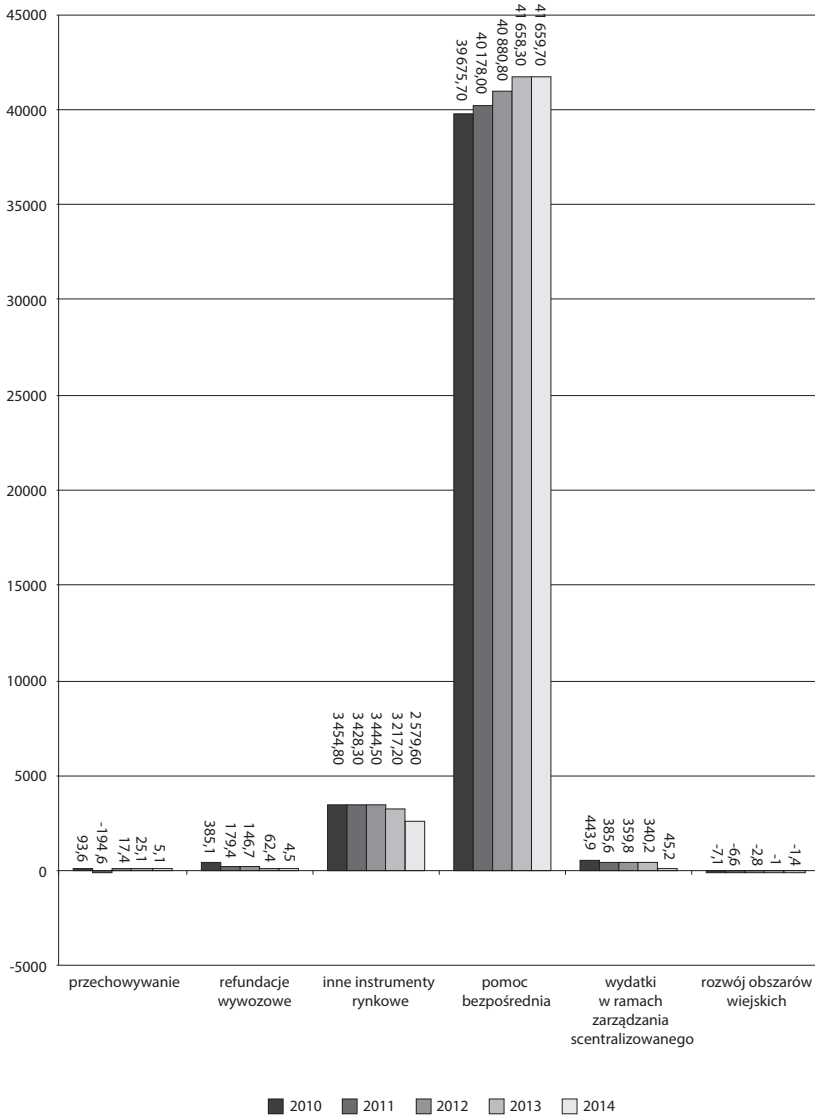
W celu zobrazowania poziomu wydatków na płatności bezpośrednie w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji na wykresie 1 przedstawiono ich wielkość w latach 2010–2014.

Na podstawie przedstawionych danych można stwierdzić, że płatności bezpośrednie w budżecie Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji stanowiły w latach 2010–2014 od ponad 37 do prawie 42 mld euro, a więc około 90% ogółu wydatków EFRG⁵. Pozostałe wydatki EFRG obejmowały środki na refundacje wywozowe, zakupy interwencyjne czy koszty związane z przechowywaniem produktów rolnych. Wydatki w ramach tzw. zarządzania scentralizowanego przeznaczane były głównie na księgowość gospodarstw rolnych, finansowanie kampanii informacyjnych dotyczących wspólnej polityki rolnej i pomocy technicznej. Poziom wydatków ponoszonych na poszczególne rodzaje interwencji uzależnione są nie tylko od sytuacji na rynku wewnętrznym UE, ale także od podaży produktów rolnych na rynkach światowych oraz ustaleń WTO.

Stosowanie systemu płatności bezpośrednich w UE powodowało, i nadal powoduje, wiele dyskusji i pytań, między innymi z powodu rozdysponowania pieniędzy pomiędzy beneficjentami. W roku 2014, podobnie jak w latach ubiegłych, średnio 80% beneficjentów (88% w Bułgarii i Rumunii) otrzymywało 20% płatności.

⁵ *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Ósme Sprawozdanie Finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, rok budżetowy 2014*, Komisja Europejska, Bruksela, 14 września 2015 r., COM(2015) 444 final.

Wykres 1. Wydatki w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji w latach 2010–2014 (w mln euro)



Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Ósme Sprawozdanie Finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, rok budżetowy 2014, Komisja Europejska, Bruksela, 14 września 2015 r., COM(2015) 444 final.

Tabela 3. Beneficjenci płatności bezpośrednich w roku 2014

Wyszczególnienie	2014					
	EU-10	EU-15	EU-28	Bułgaria + Rumunia	Chorwacja	
Liczba beneficjentów (w tys.)	1 895	4 257	7 521	1 277	93	
Średnia kwota płatności na beneficjenta (w euro)	3 344	7 849	5 542	1 440	1 006	
Otrzymujący 5 tys. euro lub mniej	% beneficjentów	91	69	79	97	97
	% kwoty płatności bezpośrednich	34	12	15	31	53

Źródło: Report on the distribution of direct aids to the agricultures producers (Financial Year 2014), European Commission, Brussels, October 2014.

W 2014 r. średni poziom płatności obliczonej dla 28 państw UE wyniósł ponad 5,5 tys. euro, podczas gdy dla 10 nowych krajów członkowskich, które wstąpiły do UE 1 maja 2004 r., stanowił jedynie niewiele ponad 3,3 tys. euro. Szczególną uwagę należy zwrócić na Bułgarię i Rumunię, gdzie ten poziom płatności na beneficjenta jest wyjątkowo niski i wynosił około 1,4 tys. euro. Warto podkreślić, że aż 91% beneficjentów w nowych krajach członkowskich, tych które wstąpiły do UE 1 maja 2004 r., w roku 2014 otrzymywało 5 tys. euro rocznie bądź mniej. To zróżnicowanie jest wynikiem specyfiki struktury obszarowej w poszczególnych krajach UE, niskiego plonu referencyjnego będącego podstawą obliczania koperty finansowej dla danego państwa.

Systemy płatności obowiązujące w krajach UE, od 1 stycznia 2015 r.

Zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1307/2013⁶ wprowadzono nowy system płatności bezpośrednich obowiązujący od 1 stycznia 2015 r. W dokumencie tym nastąpiło odejście od oddzielenia systemu płatności od produkcji (*decoupling*), wprowadzono natomiast system ukierunkowania płatności (*targeting*). Każdy element płatności ma być jasno powiązany z określonymi celami stosowanego systemu. Okresy odniesienia nie mają już znaczenia. W krajach UE system płatności jednolitej (SPS) został zastąpiony systemem płatności podstawowej (*basic payment scheme*). System

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347/608 z 20 grudnia 2013 r.

płatności podstawowej wprowadziły stare kraje UE oraz Chorwacja, Malta i Słowenia.

W nowym systemie płatności bezpośrednich wprowadzono następujące ich rodzaje: płatność podstawową na hektar, płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych na rzecz klimatu i środowiska, płatność dla młodych rolników rozpoczynających działalność rolniczą przez pięć lat, płatność redystrybucyjną, wsparcie dla rolników na obszarach z ograniczeniami naturalnymi i wsparcie powiązane z produkcją, przyznawane ze względów gospodarczych lub społecznych. Trzy pierwsze elementy zostały uznane za obowiązkowe, pozostałe za dobrowolne do wprowadzenia. Zmiany dotyczą także uproszczonego systemu płatności bezpośrednich stosowanego w nowych krajach członkowskich.

System płatności podstawowej (w krajach wcześniej stosujących SPS) i uproszczony system płatności obszarowej zostały przyjęte jako obowiązkowy w państwach członkowskich UE. W tzw. starych krajach członkowskich, gdzie gospodarstwa otrzymywały wsparcie w odniesieniu do przeszłości, kraje musiały przejść na bardziej jednolite kwoty na hektar. Przydział nowych uprawnień do płatności powinien być oparty na liczbie kwalifikujących się ha w pierwszym roku realizacji systemu. Jednak państwa stosujące system jednolitej płatności według modelu hybrydowego czy regionalnego powinny mieć możliwość utrzymania płatności na dotychczasowym poziomie, tzn. mogą ograniczać nowe uprawnienia. Trzeba jednak pamiętać, że z powodu włączania różnych sektorów do systemu płatności jednolitych mogą występować indywidualne różnice wynikające z historycznych danych referencyjnych. Dlatego też trzeba dążyć do wyrównywania wsparcia bezpośredniego i dopilnować, by dla gospodarstw, które obecnie osiągają wsparcie poniżej 90% średniego poziomu w UE, różnica między obecnym poziomem wsparcia a tym poziomem została zmniejszona o jedną trzecią. W wyniku tych działań trzeba w 2019 r. uzyskać jednakową wartość jednostkową płatności w danym państwie członkowskim lub w danym regionie.

Płatność dla młodych rolników jest obowiązkowym wsparciem i dotyczy rolników poniżej 40. roku życia, po raz pierwszy rozpoczynających działalność w gospodarstwie rolnym lub wówczas gdy gospodarstwa zostały założone w ostatnich pięciu latach. Na to wsparcie można przeznaczyć do 2% środków z puli krajowej.

Poza tym wsparciem także obowiązkowa jest płatność z tytułu praktyk korzystnych dla środowiska naturalnego. W ramach tej płatności możliwe jest wsparcie praktyk typu dywersyfikacja upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ-ów) i utrzymanie użytku proekologicznego (wię-

cej na ten temat we fragmencie poświęconym charakterystyce płatności w Polsce).

Płatności powiązane z produkcją są wsparciem dobrowolnym. Można je przyznawać jedynie tym sektorom lub regionom państwa członkowskiego, które mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych. Na ten rodzaj płatności można przeznaczyć do 8% krajowej puli środków, w wyjątkowej sytuacji do 13%. Kolejnym wsparciem fakultatywnym jest płatność redystrybucyjna przyznawana dla rolników za pierwsze 30 ha lub za obszar średniej wielkości gospodarstwa, jeśli jest on większy niż 30 ha w danym państwie członkowskim.

Płatnością także dobrowolną jest wsparcie dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi wynoszące maksymalnie do 5% puli środków krajowych.

Rozwiązaniem, które ma również uprościć system, jest wsparcie małych gospodarstw otrzymujących do 1250 euro płatności rocznie. Osoby korzystające z tego systemu są zwolnione z obowiązku tzw. zazieleniania. Kwota przeznaczona na płatności może stanowić maksymalnie do 10% środków przeznaczonych dla kraju.

Tabela 3. Progi minimalne w zakresie przyznawania płatności bezpośrednich w krajach członkowskich UE obowiązujące od 2014 r.

Austria (100 euro), Belgia (100 euro), Francja (100 euro), Grecja (200 euro), Irlandia (100 euro), Włochy (100 euro), Holandia (500 euro), Portugalia (0,3 ha), Hiszpania (100 euro), Szkocja (200 euro/3 ha), Walia (200 euro/1 ha)
Luksemburg (100 euro), Szwecja (4 ha/100 euro), Północna Irlandia (100 euro)
Dania (2 ha/300 euro), Finlandia (200 euro), Niemcy (1 ha), Anglia (200 euro/1 ha)
Malta (0,1 ha/100), Słowenia (0,3 ha/100 euro)
Nowe kraje UE, poza Maltą i Słowenią. W nowych krajach przyjęto powierzchnię gospodarstwa kwalifikującą się do dopłat 1 ha, jedynie w Bułgarii (0,5 ha/100 euro) i na Cyprze (0,3 ha)

* W nawiasach podano minimalną kwotę płatności lub powierzchnię kwalifikującą się do dopłat bezpośrednich.

Źródło: *Implementation of the first pillar of the CAP 2014–2020 in the EU Member States*, Directorate-General for International Policies, European Parliament, 2015.

W krajach UE wprowadzono też minimalny poziom dopłat lub minimalną powierzchnię gospodarstwa kwalifikującego się do płatności. W krajach, które wprowadziły SPS, najczęściej stosuje się ograniczenie kwotowe, poniżej których płatności nie są wypłacane. Niektóre państwa członkowskie poza minimalną kwotą płatności zastosowały także limit powierzchni kwalifikującej się do dopłat (tabela 3).

W tabeli 4 pokazano wysokość płatności bezpośrednich w przeliczeniu na 1 ha UR. Średnio na ha UR najwyższy poziom płatności w 2015 r. był

na Cyprze (429 euro/ha), na Malcie (448 euro/ha), Holandii (417 euro/ha) i Belgii (395 euro/ha). Najniższy poziom płatności otrzymywali z kolei beneficjenci z Łotwy (109 euro/ha) i Rumunii (122 euro/ha).

Tabela 4. Wysokość płatności bezpośrednich na ha UR w poszczególnych państwach członkowskich w 2015 r.

Państwa UE-15	Wysokość płatności na ha UR (euro/ha)	Nowe państwa członkowskie	Wysokość płatności na ha UR (euro/ha)
Austria	241	Bułgaria	161
Belgia	395	Cypr	429
Dania	346	Czechy	251
Finlandia	228	Estonia	130
Francja	271	Węgry	271
Niemcy	308	Łotwa	109
Grecja	394	Litwa	152
Irlandia	243	Malta	448
Włochy	301	Polska	207
Luksemburg	256	Rumunia	122
Holandia	417	Słowacja	201
Portugalia	154	Słowenia	286
Hiszpania	204		
Szwecja	227		
Wielka Brytania	211		

Źródło: W 18 z 38 krajów UE dopłaty bezpośrednie dla rolników są wyższe niż w Polsce, „Puls Biznesu”, 22 listopada 2015 r.

Historia systemu płatności w Polsce

Po wstąpieniu Polski do UE polscy rolnicy zostali objęci uproszczonym systemem płatności bezpośrednich. Stawkę jednolitej płatności obszarowej na hektar obliczono przez podzielenie rocznej krajowej koperty finansowej przez powierzchnię referencyjną, która wynosi w Polsce około 14,8 mln ha. Kwota wsparcia z Unii Europejskiej została ustalona na podstawie powierzchni użytków rolnych, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej w 2004 r. oraz wysokości plonu referencyjnego⁷. Plon referencyjny dla Polski, który Bruksela uwzględniła przy ustalaniu płatności obszarowych, był niższy niż w krajach UE-15, dlatego polscy producenci rolni otrzymali

⁷ Plon referencyjny – to przeciętny plon zbóż, który został osiągnięty w roku bazowym 1986/1987 – 1990/1991, z pominięciem plonu najwyższego i najniższego. Oblicza się go osobno dla każdego z wyznaczonych przez kraj członkowski regionów.

znacznie niższe dopłaty. Wysokość przyznanej przez UE koperty finansowej uzależniona jest od kursu wymiany euro, który zostaje ogłoszony przez Europejski Bank Centralny w dniu 30 września każdego roku.

W Polsce płatności bezpośrednie do gruntów rolnych w latach 2007–2013 składały się z:

- jednolitej płatności obszarowej (JPO),
- płatności uzupełniającej (UPO).

Jednolita płatność obszarowa to płatność wypłacana w ramach systemu uproszczonego. Finansowana była w całości z budżetu Unii Europejskiej, a dokładnie z Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji.

Producentowi rolnemu przysługiwało JPO, jeśli posiadał działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha oraz każda działka rolna miała minimum 0,1 ha, wszystkie grunty rolne były utrzymywane zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek, a także został mu nadany numer identyfikacyjny. Przesłankę do ubiegania się o przyznanie płatności stanowił przedmiot (działka rolna) posiadania samoistnego – własność i posiadania zależnego – dzierżawa. Dopłaty nie były przewidziane dla właścicieli, którzy dysponowali tytułem własności, ale nie zajmowali się produkcją rolną.

Uzupełniająca płatność obszarowa była w 100% realizowana z budżetu Polski. Możliwość jej wypłaty została wynegocjowana w celu przybliżenia stawek uzyskiwanych przez producentów rolnych do średnich w krajach UE-15. UPO przysługiwała producentom rolnym, którzy spełniali warunki do otrzymania JPO.

Płatności uzupełniające przysługiwały do upraw podstawowych, czyli uprawianych w plonie głównym, chmielu i płatności zwierzęcych. Pierwsza grupa roślin obejmowała te uprawy, do których została przyznana płatność podstawowa. Zaliczano do nich: wybrane zboża i ich mieszanki, rośliny oleiste, len, konopie na włókno, rośliny wysokobiałkowe, rośliny strączkowe, orzechy, okopowe pastewne z wyjątkiem ziemniaków pastewnych, rośliny motylkowe drobnonasienne i ich mieszanki. Do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę a uprawianych na trwałych użytkach zielonych wypłacana była płatność zwierzęca.

W ramach budżetu krajowego realizowane były w latach 2007–2013 również oddzielne płatności uzupełniające z tytułu owoców i warzyw, przejściowe płatności z tytułu owoców miękkich, płatności z tytułu cukru oraz od 2010 r. wsparcie specjalne do powierzchni uprawy roślin strączkowych i motylkowatych drobnolistnych oraz płatność do krów i owiec. Do roku 2009 wypłacana była płatność do roślin energetycznych.

Od roku 2004 płatności obszarowe oraz płatności dodatkowe przyznawane były na indywidualny wniosek rolnika, który należało złożyć w ustalonym przez Agencję Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) terminie. Producent rolny, który w poprzednich latach ubiegał się o płatność obszarową, obecnie otrzymuje z ARiMR spersonalizowany wniosek o przyznanie płatności na rok bieżący. Do wniosku dołączony jest materiał graficzny oraz informacja, która dotyczy maksymalnego kwalifikowanego obszaru na działce ewidencyjnej.

Po wprowadzeniu w Polsce *cross compliance* od 2009 r. producenci rolni kontrolowani są w związku z przestrzeganiem określonych norm i wymogów. Za przeprowadzenie kontroli na miejscu odpowiedzialna jest ARiMR. W przypadku stwierdzenia przez inspektora poważnych niezgodności producentowi rolnemu zostają pomniejszone płatności o odpowiedni procent.

System płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2014–2020

System płatności bezpośrednich w obecnej perspektywie finansowej pozostaje najważniejszym instrumentem wsparcia finansowego polskich rolników w ramach WPR. W latach 2014–2020, a konkretnie od roku 2015 (rok 2014 uznany został za rok przejściowy), wiele kwestii dotyczących tego systemu pozostaje bez zmian, jednak w kilku przypadkach zostały wprowadzone rozwiązania dotychczas niestosowane.

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym w reformie jest określenie pojęcia rolnika aktywnego zawodowo, co bezpośrednio wiąże się ze zdefiniowaniem beneficjenta płatności. Rolnik aktywny zawodowo to osoba, której roczna kwota płatności wynosi co najmniej 5% przychodów uzyskanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym. Poza tym prowadzona działalność rolnicza nie może mieć charakteru marginalnego, co oznacza, że przychody z działalności rolniczej stanowią przynajmniej $\frac{1}{3}$ wszystkich przychodów lub działalność rolnicza jest główną działalnością gospodarczą rolnika. Co warto podkreślić, konieczność potwierdzenia aktywności zawodowej odnosi się do beneficjentów administrujących portami lotniczymi, wodociągami, terenami sportowymi i rekreacyjnymi czy świadczącymi przewozy kolejowe bądź też usługi w zakresie obrotu nieruchomościami, którzy jednocześnie otrzymują kwotę płatności powyżej 5 tys. euro.

Sprawą przez wiele lat dyskutowaną, która znalazła odzwierciedlenie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, była kwestia obniżenia płatności bezpośrednich dla rolników osiągających

najwyższe wsparcie. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do zmniejszenia wypłacanych płatności w odniesieniu do części kwoty przekraczającej 150 tys. euro. W Polsce zastosowano degresywność, czyli redukcję płatności o 100% nadwyżki kwoty płatności obszarowej powyżej 150 tys. euro. Zgodnie z przepisami unijnymi środki uzyskane w wyniku tego działania zostaną przekazane do PROW⁸. W Polsce gospodarstw otrzymujących powyżej 150 tys. euro dopłat rocznie jest niewiele, około 500 podmiotów.

Ogólne zasady kwalifikacji użytków rolnych gospodarstwa do otrzymywania płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2014–2020 pozostały bez zmian. Płatności obszarowe są przyznawane do działki rolnej kwalifikującej się do wsparcia o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha. Rolnik występujący o płatności musi mieć numer identyfikacyjny, a łączna powierzchnia działek kwalifikująca się do płatności wynosi co najmniej 1 ha. Jedynym wyjątkiem od tej zasady są rolnicy, których gospodarstwo nie spełnia wymogu minimalnej powierzchni 1 ha UR, ale posiadają zwierzęta kwalifikujące się do płatności, złożyli wniosek i przyznana im płatność wynosi przynajmniej 200 euro.

W systemie płatności 2014–2020, podobnie jak w poprzednim okresie, zostały utrzymane tzw. wymogi wzajemnej zgodności. Co prawda od roku 2015 obejmują one mniejszą liczbę norm „dobrej kultury rolnej”, zostały usunięte między innymi wymogi dotyczące stosowania osadów ściekowych i chorób zwierzęcych. Zmieniono także wymogi dotyczące dyrektywy ptasiej i środowiskowej. W odniesieniu do „dobrej kultury rolnej” utrzymano przepisy dotyczące: odległości stosowania nawozów od zbiorników wodnych, zasad wydawania pozwoleń dotyczących nawadniania gruntów, ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniami substancjami niebezpiecznymi, zakazu wypalania ściernisk na gruntach rolnych, a także sposobu prowadzenia uprawy na gruntach ornych o nachyleniu powyżej 20° oraz zakazu niszczenia drzew będących pomnikami przyrody, rowów do 2 m szerokości i oczek wodnych⁹.

W obecnej perspektywie finansowej nowym rozwiązaniem jest możliwość uzyskania płatności także na użytki, które na dzień 1 czerwca 2003 r. nie były utrzymywane w „dobrej kulturze rolnej”.

Polska poza środkami przeznaczonymi na wypłatę płatności bezpośrednich, zgodnie z prawodawstwem unijnym, dodatkowo na płatności przesunęła 25% koperty z II filaru na lata 2015–2020, powiększając tym samym kwotę na płatności bezpośrednio. W ten sposób zostały zwiększone przede wszystkim płatności dla małych i średnich gospodarstw.

⁸ *System płatności bezpośrednich w Polsce*, MRiRW, Warszawa, maj 2015 r.

⁹ *Ibidem*.

W ramach systemu płatności na lata 2014–2020 obowiązują następujące ich rodzaje: jednolita płatność obszarowa (w 2015 r. 453,7 zł/ha), płatność za zazielenienie (304,31 zł/ha), płatność dla młodych rolników (257,97 zł/ha), płatność dodatkowa (170,22 zł/ha), płatności związane z produkcją (wysokość w zależności od rodzaju produkcji roślinnej i zwierzęcej), przejściowe wsparcie krajowe (do tytoniu od 3,34 zł/kg – do 3,05 zł/kg).

Jednolita płatność obszarowa przyznawana jest na wcześniejszych zasadach, przysługuje ona do każdego kwalifikującego się hektara. Do płatności tej kwalifikują się także tzw. elementy krajobrazu, czyli rowy do 2 m szerokości, drzewa będące pomnikami przyrody czy oczka wodne do powierzchni 100 m², a także strefy buforowe.

Jednym z celów reformy wspólnej polityki rolnej jest poprawa wpływu działalności rolniczej na środowisko naturalne. W związku z tym wszystkie gospodarstwa korzystające z płatności zobowiązane są do przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska naturalnego. Jest to tzw. zazielenienie realizowane przez dywersyfikację upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych, w tym tradycyjnych sadów, które o niewielkim zagęszczeniu porastają powierzchnię TUZ-u, oraz utrzymania na użytkach rolnych obszarów proekologicznych.

Dywersyfikacja upraw polega na tym, że w przypadku gdy gospodarstwo zajmuje powierzchnię od 10 do 30 ha, muszą być uprawiane przynajmniej dwie rośliny. Uprawa główna nie może stanowić więcej niż 75% powierzchni gruntów. W gospodarstwie o powierzchni więcej niż 30 ha muszą być uprawiane przynajmniej trzy różne uprawy, uprawa główna nie może stanowić więcej niż 75% powierzchni, zaś łącznie dwie uprawy nie mogą zajmować więcej niż 95% tych gruntów. Powyższe zasady nie dotyczą gospodarstw, w których trawa lub inne pastewne rośliny zielne lub grunt ugorowany zajmują więcej niż 75% gruntów ornych. Z kolei obszary proekologiczne mogą składać się z gruntów ugorowanych, stref buforowych, obszarów zalesionych, obszarów rolno-leśnych, ale należy pamiętać także o stosowaniu międzyplonów czy zimowej okrywy zielonej.

Kolejnym działaniem w ramach zazielenienia jest utrzymanie trwałych użytków zielonych, które przyczyniają się do zachowania różnorodności biologicznej. Dlatego też na obszarach Natura 2000 wprowadzono zakaz przekształcania trwałych użytków zielonych w grunty orne. Gdyby rolnik zaorał TUZ-y, to poza zmniejszeniem płatności ma też obowiązek przekształcania tego obszaru w TUZ. Utrzymanie odpowiedniego udziału TUZ-ów w powierzchni gruntów rolnych w skali całego kraju nie może się także zmniejszyć więcej niż o 5% w stosunku do poziomu z 2015 r.

Z kolei obszary proekologiczne to grunty ugorowane, na których od 1 stycznia do 31 lipca nie jest prowadzona produkcja rolnicza, chronione w ramach zasad „dobrej kultury rolnej”, strefy buforowe, pasy gruntów od 1 do 10 m wokół lasu, zagajniki o krótkiej rotacji, obszary zalesione po 2008 r., a także międzyplony lub zielona pokrywa. Utrzymanie obszarów proekologicznych dotyczy gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha gruntów ornych, które przynajmniej na powierzchni 5% tych gruntów powinny mieć grunty proekologiczne. Ma to służyć utrzymaniu elementów krajobrazu,

Poza tym dodatkowa płatność przysługuje także młodym rolnikom, którzy po raz pierwszy rozpoczynają działalność w gospodarstwie rolnym lub którzy rozpoczęli działalność nie wcześniej niż 5 lat przed złożeniem wniosku. Młodzi rolnicy to osoby, które nie przekroczyły 40 lat. Płatność dla młodego rolnika przyznaje się na okres maksymalnie pięciu lat, okres ten może zostać pomniejszony o liczbę lat między rozpoczęciem działalności a pierwszym złożeniem wniosku. Na płatność dla młodych rolników państwa członkowskie mogą przeznaczyć nie więcej niż 2% rocznego pułapu środków na płatności bezpośrednie.

Nowością w obecnym okresie budżetowym jest także wprowadzenie płatności dodatkowej do hektarów wchodzących w skład gospodarstwa, którego powierzchnia nie przekracza 30 ha. Gospodarstwa kwalifikujące się do JPO otrzymują dodatkową płatność do powierzchni nie większej niż 30 ha a pomniejszonej o 3 ha. Wsparcie dodatkowe ma na celu wsparcie dochodów małych i średnich gospodarstw, nie mających wystarczającej skali produkcji, a tym samym mniejsze szanse na rozwój.

Oddzielną kwestią w systemie jest wsparcie związane z produkcją. Wsparcie to można przyznawać jedynie tym sektorom lub tym regionom państwa członkowskiego, w których określone typy rolnicze lub sektory są szczególnie ważne ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych. Wsparcie związane z produkcją należy przyznawać tylko w zakresie, który jest niezbędny to tego, aby zachęcić producentów w danym regionie do utrzymania dotychczasowych poziomów produkcji. W Polsce dotyczy to sektorów: bydła, krów, owiec, kóz, owoców miękkich (truskawki, maliny), chmielu, roślin wysokobiałkowych, buraków cukrowych, ziemniaków skrobiowych, pomidorów, lnu i konopi włóknistych. W ramach wsparcia związanego z produkcją można wykorzystać do 15% rocznego pułapu na płatności.

Kolejnym rodzajem płatności jest przejściowe wsparcie krajowe, w Polsce obejmujące sektor tytoniu. Jest to jedyny wspierany sektor, w odniesieniu do którego przepisy unijne nie dają możliwości stosowania płatności związanej z produkcją. Dlatego też wsparcie do tytoniu naliczone zostało

na podstawie ilości surowca wyprodukowanego w ramach umowy kontraktacji lub umowy na uprawę tytoniu w roku 2005 lub 2006.

Nowym rozwiązaniem jest także płatność dla małych gospodarstw. Rolnicy uczestniczący w systemie dla małych gospodarstw są zwolnieni z praktyk rolniczych. Wsparcie dla małych gospodarstw może wynosić do 1250 euro. Jak określono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, jednym z najważniejszych celów reformy wspólnej polityki rolnej jest zmniejszenie kosztów administracyjnych systemu. Należy zastanowić się, czy nowe regulacje w zakresie płatności bezpośrednich faktycznie przyczyniły się do uproszczenia systemu wsparcia, stały się bardziej czytelne, jasne dla beneficjentów i jednocześnie wymagające mniej kontroli administracyjnych. Duża część regulacji pozostawiona została do decyzji państw członkowskich, co z jednej strony uwzględnia zróżnicowanie krajów wchodzących w skład Unii Europejskiej, z drugiej zaś tworzy wiele rozwiązań wpływających na dalsze zróżnicowanie tego systemu. Państwa członkowskie stosujące system jednolitej płatności obszarowej w 2014 r., w tym także Polska, mogą przedłużyć jego obowiązywanie najpóźniej do roku 2020.

Podsumowanie

Tak jak w poprzednich latach płatności bezpośrednie pozostały najważniejszym instrumentem wspólnej polityki rolnej. Trzeba jednak pamiętać, że w dalszym ciągu rodzą pewne wątpliwości i pytania. Jednym z nich jest zróżnicowanie płatności w poszczególnych krajach członkowskich, np. porównując wysokość płatności na hektar. Co prawda na lata 2014–2020 zostały podjęte działania w celu zmniejszenia różnic w wysokości płatności, ale jesteśmy jeszcze bardzo daleko od ich wyrównania. Uzasadnienie wprowadzenia systemu płatności bezpośrednich w latach 90. ubiegłego wieku obecnie nikogo nie przekonuje i musimy poszukiwać nowych rozwiązań i uzasadnień dla tej polityki. Trzeba wskazywać nowe funkcje dostarczane przez rolnictwo, np. dobra publiczne o charakterze środowiskowym, które nie będą dostarczane na dzisiejszym poziomie przez gospodarstwa w sytuacji zniesienia czy ograniczenia płatności bezpośrednich.

Nowym rozwiązaniem w obecnym okresie budżetowym jest zdefiniowanie pojęcia rolnika aktywnego zawodowo, czyli beneficjenta płatności, ale pozostawiono w poszczególnych krajach możliwość ustalenia wartości progowej, poniżej której definicja ta nie będzie miała zastosowania.

Podsumowując nowe rozwiązania w zakresie płatności bezpośrednich, należy stwierdzić, że nie wszystkie deklarowane cele Komisji Europejskiej,

dotyczące ujednoczenia i uproszczenia tego systemu, zostały osiągnięte. W dalszym ciągu system ten jest zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich UE, a więc trudno oczekiwać w najbliższych latach faktycznego uproszczenia i zmniejszenia jego kosztów administracyjnych.

Literatura

- Biernat-Jarka A., *Finansowanie płatności bezpośrednich z budżetu Unii Europejskiej, w latach 2007–2011*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2012, nr 8(27).
- Biernat-Jarka A., *Ocena systemu płatności bezpośrednich na przykładzie Wielkiej Brytanii*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2010, t. 12, z. 2.
- Moehler R., *The Internal and External Forces Driving CAP Reforms* [w:] *The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, J.F.M. Swinnen (ed.), Centre for European Policy Studies, Brussels 2008.
- Pietras J., *Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych*, demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Ósme Sprawozdanie Finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Rok budżetowy 2014*, Komisja Europejska, Bruksela 14 września 2015 r., COM(2015) 444 final.
- System płatności bezpośrednich w Polsce*, MRiRW, Warszawa, maj 2015 r.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C83/47 z 20 marca 2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347/608 z 20 grudnia 2013 r.
- Implementation of the first pillar of the CAP 2014–2020 in the EU Member States*, Directorate-General for International Policies, European Parliament, 2015.