

Artykuły

JULIAN KRZYŻANOWSKI
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

DOI: 10.5604/00441600.1184577

WYRÓWNYWANIE POZIOMU PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH W POLSCE DO POZIOMU INNYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Abstrakt

Artykuł porusza problematykę wyrównywania poziomu płatności bezpośrednich w krajach Unii Europejskiej. Zaprezentowano dwa zestawy wskaźników i ich ewolucję: stawkę płatności do danego produktu i na hektar uprawnionej powierzchni. W artykule zwraca się uwagę na potrzebę redystrybucji płatności, a następnie przedstawia różne jej scenariusze. Na koniec prezentuje się model płatności przyjęty przez kraje i instytucje UE, a także zmiany w wysokości płatności bezpośrednich na 1 ha wynikające z redystrybucji. Wyniki rachunku wskazują na wzrost poziomu płatności bezpośrednich w Polsce, ale jest on nadal nieznacznie poniżej średniej w krajach UE.

Słowa kluczowe: płatności bezpośrednie, Unia Europejska, reforma Mc Sharry’ego, stawki płatności, plon referencyjny, redystrybucja płatności

Wprowadzenie

Wyrównywanie płatności bezpośrednich, podstawowej formy wsparcia dla rolników w krajach UE, jest nośnym hasłem, wielokrotnie głośzonym przez polityków, którzy często nie wiedzą lub są niewłaściwie informowani, na czym polega istota sprawy.

Jest tu bowiem co najmniej kilka problemów.

Wyrównywać do czego – do średniej w Unii Europejskiej, czy może do poziomu krajów, które otrzymują najwięcej? Druga kwestia, co wyrównywać? – zapewne finalnie stawkę na hektar użytków rolnych. Ale mówiąc o niższych płatnościach w stosunku do innych krajów UE w momencie akcesji, mamy też kwestię niepełnej płatności do określonego produktu. Czyli w punkcie wyjścia możemy mówić o podwójnym braku wyrównania:

- do stawek płatności (produkt/ ilość), które wprawdzie już nie obowiązują, ale z ich wysokości wynika wielkość płatności także obecnie;
- do płatności na hektar UR.

By spróbować rozwiązać ten problem, musimy cofnąć się do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. W 1992 r. (za czasów komisarza MacSharry'ego) wprowadzono system płatności bezpośrednich. Miał on pierwotnie rekompensować obniżkę cen interwencyjnych, w praktyce stał się jednak dodatkowym środkiem powiększania dochodów rolniczych lub rekompensaty ich spadku (Krzyżanowski, 2015). Kwestię wysokości stawek płatności i całego dalszego rachunku najprościej można przedstawić na przykładzie płatności do zbóż. W rozłożonej na 3 lata reformie cena docelowa zbóż, z wyjątkiem ryżu, miała wynosić w trzecim roku 100 ECU za 1t (ECU – wspólna jednostka obrachunkowa, przelicznik w 1992 r. – 1 ECU = 1,29 USD). Proponowana wysokość ceny docelowej powinna odpowiadać poziomowi cen zbóż na rynku światowym, przy założeniu jego stabilizacji. W 1992 r. przeciętna cena rynkowa zbóż w krajach WE wynosiła 155 ECU. Rolnikom miała być rekompensowana strata przychodów w wysokości 55 ECU za 1t. Stanowiła ona różnicę między aktualną ceną rynkową zbóż 155 ECU za 1t a poziomem ceny docelowej 100 ECU za 1 t. Wysokość tej płatności mogła zmieniać się wraz ze zmianami plonów, a także ogólną sytuacją na rynku unijnym i zagranicznym. Stawki subsydiów przeliczane na jednostkę powierzchni były ustalane regionalnie w zależności od wysokości średnich plonów osiąganych w ciągu kilku lat poprzedzających reformę. Dla przykładu, średnie plony dla całej Wspólnoty liczone w powyższy sposób wynosiły 4,6 t z 1 ha, a zatem wielkość płatności wynosiła 253 ECU/ha (4,6t/ha • 55 ECU/t). W pierwszym roku reformy płatność wynosiła 30 ECU/t, czyli 138 ECU na 1 ha; w drugim roku 45 ECU/t, czyli 207 ECU na 1 ha, i dopiero w trzecim roku zakładano osiągnięcie wielkości docelowych. Zmiana wysokości płatności wynikała z kolejnych obniżek ceny docelowej w pierwszym roku do 125 ECU/t, a w drugim - do 110 ECU/t (Krzyżanowski, 1993).

W systemie obecnie nazywanym historycznym, klasycznym bądź standardowym formuła liczenia płatności jest więc następująca:

$$\text{powierzchnia bazowa} \cdot \text{stawka płatności/t} \cdot \text{plon} \cdot \text{kurs zł/euro} \\ = \text{tzw. koperta na zboża}$$

Stawka płatności na 1 ha wyniknie z podzielenia koperty przez ilość hektarów, które zgłaszają rolnicy ubiegający się o płatności.

Mamy więc do rozpatrzenia kształtowanie się dwu wielkości: „unijnej” stawki płatności oraz wielkości plonu przyjmowanego do rachunku.

Stawki płatności

Wysokość stawek płatności stopniowo podwyższano w kolejnych latach, a następnie zmieniono pakietem reform z 1997 r. (tzw. Agenda 2000.). Płatności bezpośrednie dla najważniejszych produktów na początku obecnego stulecia przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Płatności bezpośrednie stosowane w UE do 2005 r.

Produkt	2000/01	2001/02	2002/03
Zboża (EUR/t)	58,67	63,00	63,00
Rośliny oleiste (EUR/t)	81,74	72,37	63,00
Rośliny wysokobiałkowe (EUR/t)	72,50	72,50	72,50
Len i konopie włókniste (EUR/t)	88,26	75,63	63,00
Kiszonka z trawy (EUR/t)	58,67	63,00	63,00

Specjalna premia wołowa (EUR/szt.):			
- buhaje	160	185	210
- wolce	122	136	200
Krowy mamki (EUR/szt.)	163	182	200
Premia za ubój (EUR/szt.):			
- byki, wolce, krowy i jałówki	27	53	80
- cieleta	17	33	50
Premia za ekstensyfikację produkcji (EUR/szt.)	100	100	100

Owce (EUR/szt.)	21	21	21
Skrobia ziemniaczana (EUR/t)	98,74	110,54	110,54
Susze paszowe (EUR/t)	68,83	68,83	68,83
Chmiel (EUR/ha)	480	480	480

Tytoń (EUR/t)			
- Virginia	2980,62	2980,62	2980,62
- Burley	2384,23	2384,23	2384,23
- Dark air cured	2384,23	2384,23	2384,23
- Fired cured	2621,99	2621,99	2621,99

Źródło: Krzyżanowski, 2015.

Pierwszym punktem odniesienia do dalszych rozważań jest zatem stawka dopłaty do tony zbóż, w momencie kończenia negocjacji akcesyjnych, w wysokości 63 euro.

Stawka płatności dla nowych krajów członkowskich

Komisja Europejska przez cały okres trwania negocjacji akcesyjnych sprzeciwiała się wypłacaniu pełnych unijnych stawek pomocy bezpośredniej rolnikom z nowych państw członkowskich. Argumentowano, iż w świetle dużej różnicy poziomu PKB na Wschodzie i na Zachodzie, gwałtowny napływ wysokich płatności pomocowych zakłóciłby gospodarkę obszarów wiejskich w Europie Środkowej i Wschodniej oraz spowodował wzrost inflacji. Zdaniem Komisji, wypłata pełnych stawek płatności bezpośrednich w 10 nowych państwach członkowskich byłaby także dużym obciążeniem dla budżetu UE (Krzyżanowski, 2009).

Ostatecznie osiągnięte zostało porozumienie kompromisowe, przewidujące 10-letni okres przejściowy, w czasie którego stawki w nowych państwach członkowskich miały być stopniowo zwiększane, aż do osiągnięcia pełnego poziomu obowiązującego w starych państwach członkowskich (począwszy od 25% pełnej stawki w roku pierwszym, tj. 2004). Uzgodniono jednak także, że nowe państwa członkowskie będą mieć możliwość przyznawania swoim rolnikom płatności uzupełniających w wysokości 30% pełnej stawki UE. Oznaczało to, że w rzeczywistości rolnicy mogli otrzymywać do 55% pełnej stawki pomocy UE w pierwszym roku. Krajowe płatności uzupełniające zmalały do 20% w 2011 r. i do 10% w 2012 r., kiedy to wkład UE osiągnął odpowiednio 80% i 90%.

Harmonogram płatności pomocy w nowych państwach członkowskich zamieszczono poniżej.

Tabela 2

*Stawki płatności bezpośrednich w nowych krajach członkowskich
(w % pełnej stawki UE):*

Rok	Stawka UE	Krajowe płatności uzupełniające	Maksymalna płatność łącznie
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20	100
2012	90	10	100
2013	100	0	100

Źródło: Krzyżanowski, 2009.

Pełne stawki unijne (63 euro/t w przypadku zbóż) Polska otrzymywała zatem od roku 2013. Można więc uznać, że pierwsze wyrównanie płatności (stawek) nastąpiło.

Plon referencyjny

Drugą wielkością uwzględnianą w rachunku płatności bezpośrednich była wielkość plonu. Skoro ustalono stawkę za tonę produkcji, należało zbadać, jaka jest jej wysokość z jednostki powierzchni produkcyjnej. W pierwszych latach funkcjonowania reformy Mc Sharry'ego do kalkulacji przyjmowano średnie plony zbóż w Unii Europejskiej. Po kilku latach stwierdzono jednak, że należy premiować wyższą wydajność produkcji i – zgodnie z Rozporządzeniem Rady 1251/99 i 2316/99 – Unia Europejska zaczęła uwzględniać plony krajowe z lat 1986/87 – 1990/91, czyli tzw. okresu referencyjnego, stąd nazwa plonu (Kowalski, Rowiński i Wigier, 2001).

Wielkość plonów referencyjnych w krajach UE była wysoce zróżnicowana: np. w Hiszpanii 2,69 t/ha, a w Holandii 6,66 t/ha. Polska w swoim stanowisku negocjacyjnym występowała o ustalenie plonu dla zbóż w wysokości 3,61 t/ha (Stankiewicz, 2001). Ostatecznie, po długich negocjacjach (była to druga kwestia, obok wysokości kwot mlecznych, zamykająca sprawę rolne), wysokość plonu referencyjnego dla Polski ustalono na poziomie 3,0 t/ha. Skoro o wielkości płatności decydowała w gruncie rzeczy wysokość plonów, nic dziwnego, że płatności dla Polski były dużo mniejsze od kwot wypłacanych w krajach Europy Zachodniej.

Redystrybucja płatności bezpośrednich

W dalszej części opracowania pominięto kolejne reformy systemu płatności bezpośrednich, nie jest to bowiem głównym celem niniejszych badań. Istotne są natomiast kształtowanie się wielkości podstawowych płatności bezpośrednich na 1 hektar uprawnionej powierzchni w krajach członkowskich UE oraz możliwości zmniejszenia różnic w ich wysokości (wyrównania).

Przez przyjęcie do rachunku wielkości plonów referencyjnych, o znacznym zróżnicowaniu między poszczególnymi krajami, wielkość płatności była także różna, co wyraźnie ilustruje rysunek 1 i tabela 3. W tabeli pokazano też hipotetyczne wyrównanie płatności do średniej unijnej, tj. 285 euro/ha.

Różnice w wielkości płatności na 1 ha były szczególnie znaczące między „starymi” a „nowymi” krajami UE, przyjętymi do ugrupowania w r. 2004 i w latach następnym. „Nowe” kraje członkowskie po kilku latach funkcjonowania w systemie dopłat bezpośrednich zdały sobie sprawę, że nie można opierać systemu płatności o parametry historyczne. Tym bardziej że płatności bezpośrednie miały wspierać dostarczanie przez rolnictwo tzw. dóbr publicznych, także przez gospodarstwa mniej wydajne. Polska należała do czołówki krajów, które domagały się wyrównania płatności.

Ostatnia poważna reforma, która nadała kształt Wspólnej Polityce Rolnej do 2013 r., została uchwalona w 2003 r. w Luksemburgu (Krzyżanowski, 2015). Wśród postanowień dotyczących modyfikacji istniejących instrumentów WPR znalazło się również postanowienie o przeprowadzeniu oceny funkcjonowania WPR (ang. *Health Check*) w 2008 r.

Przegląd wytyczał także kierunki przyszłych zmian WPR (po roku 2013). Zdefiniowano bowiem i dołączono do listy celów WPR „nowe wyzwania”, dotyczące zmian klimatycznych, energii odnawialnej, gospodarki wodnej, różnorodności biologicznej, środków towarzyszących, restrukturyzacji mleczarstwa oraz innowacyjności w zakresie czterech pierwszych zadań. Dla trwającej dyskusji o przyszłości WPR szczególnie istotne było także zobowiązanie Komisji Europejskiej i Rady do **przeanalizowania problemu dużego zróżnicowania płatności bezpośrednich w skali UE i przedstawienia propozycji odpowiednich zmian.**

W ramach „Health Check” opracowano projekt tzw. płatności ryczałtowej (*flat rate*).

W następnych latach (2008–2013) rozpatrywano inne warianty. Dyskusja toczyła się na różnych forach ([http://ec.](http://ec.europa.eu/agriculture/), 2013). Stwierdzono (Commission, 2011), że dystrybucja płatności bezpośrednich powinna w większym stopniu odzwierciedlać podwójną rolę tych płatności, polegającą na wsparciu dochodów i dostarczaniu dóbr publicznych, poprzez lepsze dostosowanie celów polityki do dostępnych środków budżetowych (Cooper, Hart i Baldock, 2009). Jednocześnie, aby uniknąć poważnych zakłóceń, konieczne było uwzględnienie obecnego podziału płatności bezpośrednich. Przewidywano kilka opcji redystrybucji kopert płatności bezpośrednich pomiędzy państwa członkowskie:

- „stawka ryczałtowa dla całej UE”: płatności bezpośrednie są wypłacane w zależności od łącznej liczby potencjalnie kwalifikowalnych hektarów w państwach członkowskich;
- podejście pragmatyczne: dostosowanie (w ograniczonym zakresie) istniejących zasad podziału środków, w celu uniknięcia poważnych zakłóceń, do obecnych poziomów płatności bezpośrednich, przy jednoczesnym ustanowieniu ogólnounijnego poziomu płatności na hektar na podstawie udziału w średniej UE;
- zastosowanie kryteriów obiektywnych: stawka ryczałtowa dla całej UE uwzględnia obiektywne kryteria oparte na wskaźnikach ekonomicznych, fizycznych lub środowiskowych;
- połączenie podejścia pragmatycznego i kryteriów obiektywnych.

Należy zaznaczyć, że w symulacjach tych nie uwzględniono kwestii okresu i warunków ewentualnego przejścia do nowych zasad podziału, które również zależeć będą od ostatecznego poziomu redystrybucji. Ustalenie okresu przejściowego miało istotne znaczenie nie tylko dla państw członkowskich, których krajowe koperty płatności bezpośrednich uległyby zmniejszeniu, ale również dla tych państw członkowskich, które skorzystałyby na wzroście. W niektórych przypadkach przychody z płatności bezpośrednich na hektar wynikające z poniższych opcji mogłyby nie tylko wpłynąć na wzrost cen gruntów, ale także stanowić przeszkodę dla zmian strukturalnych, ponieważ mogły zniechęcać rolników do restrukturyzacji, rozwoju i poprawy rentowności gospodarstw.

Punktem wyjścia dla symulacji jest bieżący poziom płatności bezpośrednich na hektar, obliczany w taki sposób, że kwota koperty płatności bezpośrednich dla każdego państwa członkowskiego (przy zakończeniu mechanizmu phasing-

-in w UE-12 i uwzględnieniu modulacji na poziomie 2013 r.) dzielona jest przez wielkość potencjalnego obszaru kwalifikującego się do systemu jednolitej płatności obszarowej, zadeklarowanego przez rolników, o którym państwo członkowskie poinformowało Komisję w ramach systemu IACS.

Tabela 3

Płatności bezpośrednie na 1 ha UR w krajach UE: propozycje wyrównania średniej unijnej oraz płatności liczone wg nowej formuły

Kraj	Płatności na hektar 2013 euro/ha	Redystrybucja wyrównania płatności na hektar dla UE-27 przy średniej 285 euro/ha	Zmiany 2013 (w %)	Docelowa płatność na 1 ha ustalona po „Health Check”
1 Rumunia	183	102	56	208
2 Bułgaria	233	52	22	241
3 Estonia	117	168	144	164
4 Litwa	144	141	98	182
5 Polska	215	70	33	229
6 Słowacja	206	79	38	223
7 Węgry	260	25	10	259
8 Czechy	257	28	11	257
9 Słowenia	325	-40	-12	302
10 Cypr	372	-87	-23	334
11 Malta	696	-411	-59	550
12 Łotwa	95	190	200	149
13 Portugalia	194	91	47	215
14 W. Brytania	229	56	24	238
15 Hiszpania	229	56	24	238
16 Austria	262	-4	-1	260
17 Szwecja	235	50	21	242
18 Finlandia	237	48	20	244
19 Luksemburg	275	10	4	269
20 Francja	296	-11	-4	283
21 Irlandia	271	14	5	266
22 Niemcy	319	-34	-11	298
23 Włochy	404	-119	-29	355
24 Dania	363	-78	-21	328
25 Belgia	435	-150	-34	376
26 Holandia	457	-162	-35	390
27 Grecja	384	-99	-25	342

Źródło: Capreform, 2015 i obliczenia własne.

Stawka ryczałtowa dla całej UE

Jedną z opcji, wynikłą na gruncie debaty publicznej, było odejście od odniesień historycznych w stronę ogólnounijnej „stawki ryczałtowej” (lub „średniej UE”), o tym samym poziomie środków na hektar dla wszystkich rolników w UE (por. tabela 3).

Jak wynika z tabeli 3, istniejące poziomy płatności bezpośrednich na Malcie, w Belgii, Holandii, Włoszech, Grecji, na Cyprze, w Danii oraz Słowenii są znacznie wyższe od średniej, natomiast płatności w krajach bałtyckich, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Bułgarii oraz Polsce (czyli głównie w nowych państwach członkowskich) znacznie niższe.

Opcja ta skutkowałaby zatem stratami dla Malty, Belgii, Holandii, Włoch, Grecji, i Danii oraz istotnymi zyskami dla krajów bałtyckich, Portugalii i Rumunii.

Jak wyjaśniono jednak w Komunikacie Komisji (Komunikat 2010), stawka ryczałtowa płatności dla całej UE nie odzwierciedlałaby różnic w sytuacji gospodarczej i środowiskowej państw członkowskich, ponieważ dany poziom płatności w różnoraki sposób wpływa na dochód, a każdy hektar w inny sposób przyczynia się do dostarczania środowiskowych dóbr publicznych. Trzeba pamiętać również o tym, że ziemie uprawne są bardzo nierówno rozdzielone pomiędzy gospodarstwa: w UE-25 prawie 90% gruntów znajduje się w posiadaniu 20% gospodarstw (Annex, 2015). Dlatego też przejście na stawkę ryczałtową dla całej UE o takiej samej kwocie płatności bezpośrednich na hektar nie rozwiązałoby problemu nierównego podziału płatności bezpośrednich pomiędzy gospodarstwa rolne, ze względu na struktury rolnictwa w UE.

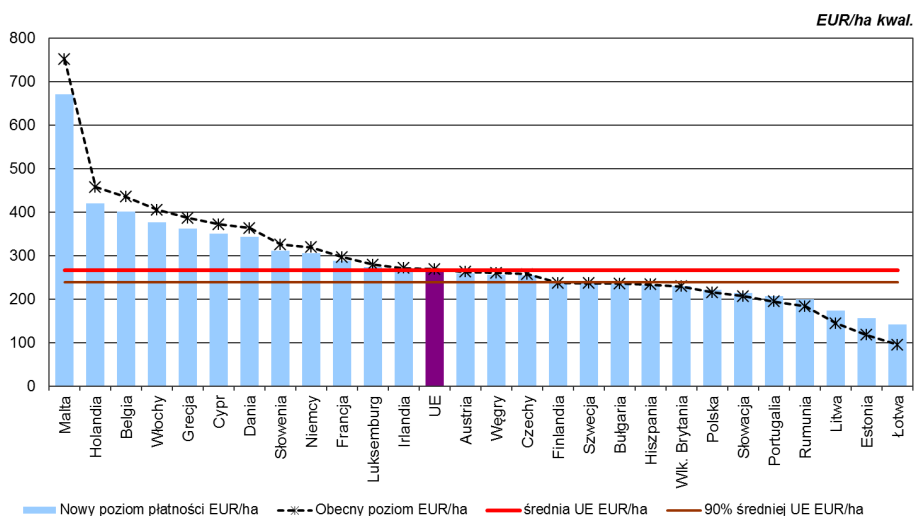
Podejście pragmatyczne

Kolejną opcją, o której mowa w Komunikacie Komisji, było przyjęcie podejścia pragmatycznego, np. poprzez uzgodnienie, że państwa członkowskie otrzymują co najmniej 80% średniej UE na hektar.

Według stanu podziału środków z 2013 r., 8 państw członkowskich nie przekraczało progu 80%, a dziewiętnaście państw członkowskich osiągało wartość przewyższającą średnią UE. Koszt podniesienia poziomu płatności na hektar do 80% średniej UE (tj. wg naszych wyliczeń – 228 euro/ha) w państwach, które nie osiągnęły tego progu, zostałyby pokryte przez 19 państw członkowskich przekraczających poziom średniej UE. Wymagałoby to redukcji ich kopert krajowych.

Opcja ta umożliwiłaby działania na rzecz poprawy sytuacji państw członkowskich znajdujących się znacznie poniżej średniej UE, przy jednoczesnym zmniejszeniu wpływu redystrybucji z państw przekraczających średni poziom.

Rozważano również wprowadzenie zapisu, że państwa członkowskie, w których poziom płatności bezpośrednich kształtuje się poniżej 90% średniej UE, zamkną 1/3 luki między ich obecnym poziomem a poziomem 90%, co przedstawiono na rysunku 1.



Rys.1. Redystrybucja płatności – jedna trzecia różnicy pomiędzy obecnym poziomem a 90% średniej UE.

Źródło: (propozycja, 2015).

Opcja ta wiązałyby się z mniejszą konwergencją dla państw członkowskich nieprzekraczających poziomu 90% średniej UE.

Zastanawiano się również nad wprowadzeniem zapisu, że wszystkie państwa członkowskie otrzymują co najmniej 80% i żadnemu z nich nie przysługuje więcej niż 120% stawki ryczałtowej (opcja zwana także w dokumentach UE – „Tunel 80% – 120%”). Ta opcja byłaby zbliżona do stawki ryczałtowej. Koszt konwergencji poniosłaby wówczas mniejsza niż w innych wariantach liczba państw członkowskich.

Zastosowanie kryteriów obiektywnych

Kolejna opcja zakładała oparcie zasad podziału środków na kryteriach obiektywnych (odzwierciedlających podwójną rolę płatności bezpośrednich, polegającą na wsparciu dochodów oraz dostarczaniu dóbr publicznych), które zapewniłyby bardziej sprawiedliwe i wydajniejsze wykorzystanie zasobów budżetowych.

Potencjalne kryteria obiektywne mają bardzo zróżnicowany charakter, w związku z czym bardzo różni się poziom redystrybucji płatności bezpośrednich, z uwagi na specyficzną sytuację gospodarczą i środowiskową każdego kraju.

Przedmiotem najbardziej ożywionej debaty instytucjonalnej i publicznej były następujące kryteria:

- spośród ogólnych kryteriów ekonomicznych – poziom siły nabywczej i PKB per capita: wskaźnik ten jest wykorzystywany przy korektach w odniesie-

niu do średniej UE w przypadku państw członkowskich o wyższym PKB per capita (korygowanym poziomem siły nabywczej), otrzymujących wyższe płatności bezpośrednie na 1 ha. Kryteria te odzwierciedlałyby rozbieżności w kosztach życia między państwami członkowskimi;

- spośród kryteriów ekonomicznych związanych z rolnictwem – roczna jednostka pracy (z ang. annual working unit – AWU) i WDB/AWU (wartość dodana brutto na AWU): porównywano średni wskaźnik dla UE ze wskaźnikiem dla państw członkowskich o najwyższej WDB/AWU, otrzymujących wyższe płatności bezpośrednie na 1 ha. Kryteria te odzwierciedlałyby różnice w produktywności sektorów rolnictwa państw członkowskich;
- spośród kryteriów środowiskowych brano pod uwagę tereny na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), strefy Natura 2000 i trwałe użytki zielone. Wskaźnik ten porównuje udział tych obszarów w łącznej powierzchni użytków rolnych państwa członkowskiego do średniej UE. W tym przypadku państwa członkowskie, w których udział ten jest wyższy, otrzymują wyższe płatności bezpośrednie na 1 ha. Kryteria te odzwierciedlają niekorzystne warunki określonych obszarów lub obszary, które są szczególnie ważne pod względem dostarczania dóbr publicznych.

Można też połączyć obiektywne kryteria ekonomiczne i środowiskowe w celu dostosowania stawki ryczałtowej dla całej UE, na podstawie poniższego wzoru (przyjmując wagę 2/3 dla kryteriów ekonomicznych i 1/3 dla kryteriów środowiskowych):

$$\text{Stawka ryczałtowa} \cdot [2/3 \cdot [(2/3 \text{ PKB per capita} + 1/3 \text{ WDB/AWU})] + 1/3 (1/3 \text{ ONW} + 1/3 \text{ trwałych użytków zielonych} + 1/3 \text{ obszarów Natura 2000})].$$

Zastosowanie obiektywnych kryteriów, przy nadaniu większej wagi kryteriom ekonomicznym, uwidoczniałoby lukę między UE-15 a UE-12. Krajami, których sytuacja w wartościach bezwzględnych najbardziej by się poprawiła, byłyby państwa członkowskie UE-15: Wielka Brytania, Hiszpania i Francja. Przy kryteriach środowiskowych najwięcej zyskałyby: Hiszpania, Wielka Brytania i Portugalia. W przypadku połączenia kryteriów ekonomicznych i środowiskowych największe korzyści odniosłyby: Hiszpania, Wielka Brytania i Irlandia, a największymi przegranymi byłyby Włochy, Grecja i Polska (Commission, 2011).

Podstawowy problem przy wyborze tej opcji polegał na tym, że spowodowałaby ona redystrybucję na ogromną skalę, co dla wielu państw członkowskich byłoby politycznie nie do zaakceptowania.

Połączenie podejścia pragmatycznego i kryteriów obiektywnych

Można budować różne sposoby łączenia kryteriów obiektywnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu celu konwergencji i obecnego podziału środków, jak np.:

- zapewnienie minimalnego poziomu konwergencji (np. wszystkie państwa członkowskie otrzymują co najmniej 90% średniej UE), przy zastosowaniu

obiektywnego kryterium służącego określeniu poziomu państw członkowskich przekraczających obecnie średnią UE;

- zastosowanie kryteriów obiektywnych w odniesieniu do różnicy między bieżącym stanem podziału środków a średnią UE, aby zagwarantować, że państwa członkowskie przekraczające stawkę ryczałtową będą ograniczać swoje płatności bezpośrednio, ale nie zmniejszą ich poniżej poziomu stawki ryczałtowej, a te, które jej nie przekraczają, będą zwiększać płatności bezpośrednio, pozostaną jednak poniżej jej poziomu.

Podczas posiedzenia Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniach 18-20 listopada 2008 r. nastąpiło przyjęcie ostatecznego porozumienia, kończącego dyskusje w ramach przeglądu Health Check (Sprawozdanie, 2008). Wynikiem przeglądu było przyjęcie aktów prawnych, modyfikujących podstawy funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej.

Ustalono sposób konwergencji płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi (w ramach rozstrzygnięć dotyczących Wspólnych Ram Finansowych - WRF). W państwach członkowskich z płatnościami bezpośrednimi na hektar poniżej 90% średniej UE różnica między obecnym poziomem płatności a 90% średniej UE ma być zmniejszona o jedną trzecią. Proces ten będzie przeprowadzany stopniowo, od roku budżetowego 2015 do roku budżetowego 2020. Docelowo wszystkie państwa członkowskie mają osiągnąć poziom płatności co najmniej w wysokości 196 euro/ha (w cenach bieżących). Powyższa konwergencja zostanie sfinansowana przez kraje, w których płatności bezpośrednio są wyższe od średniej UE.

Widać więc, że wyrównanie płatności następuje. Przyjmując wielkości płatności z tabeli 3, dla Polski wzrosły one o 7% w porównaniu z rokiem 2013. Są one jednak niższe od średniej wynoszącej 276 euro/ha, a także od 90% średniej wynoszącej 250 euro/ha.

Bibliografia:

- Agenda2000. Pobrane z: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/160001_en.htm, data dostępu 2015 09 15.
- Annex F of the Health Check, I. Impact of a change towards flatter rates of direct payments, Dec. 2007 Pobrane z: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0301_impact_flatter.pdf/ data dostępu 2015 08 30.
- Commission staff working paper impact assessment, Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 3. European Commission, Brussels 2011.
- Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. (2009): The provision of public goods through agriculture in the European Union, Report for DGAGRI. Institute for European Environmental Policy. London.
- <http://capreform.eu/the-distribution-of-cap-payments-by-member-state/>, data dostępu: 2015.09.10.
- http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm.
- <http://www.slideshare.net/nowastepnica/wpr-do-2020-propozycje-ustawodawcze-komisji/>, data dostępu 2015.08.28.
- Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów. The CAP Towards 2000: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future. Komisja Europejska . (2010). Bruksela.
- Kowalski, A., Rowiński, J., Wigier, M. (2001). *Kwoty produkcyjne, powierzchnie bazowe i plony referencyjne – Analiza różnych wariantów negocjacyjnych*. Warszawa: UKIE.
- Krzyżanowski, J.T. (2015). *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Krzyżanowski, J.T. (2009). *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*. Warszawa: SGGW.
- Krzyżanowski, J.T. (1993). *Ceny rolne jako narzędzie regulowania produkcji rolniczej*. Warszawa: SGGW.
- Stankiewicz, D. (2001). *Płatności bezpośrednie w Unii Europejskiej*. Warszawa: Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz.
- Sprawozdanie z posiedzenia Rady UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dn. 18-20 listopada 2008 r. Materiały wewnętrzne MRiRW. (2008). Warszawa: MRiRW.

JULIAN KRZYŻANOWSKI

Institute of Agricultural and Food Economics

– National Research

Warsaw

TOWARDS EQUAL LEVEL OF DIRECT PAYMENTS IN POLAND AND OTHER EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

The paper tackles the problem of making direct payments in the EU countries more equal. Two sets of indices and their evolution are being presented: payment rates per product and per hectare of eligible area. The need of redistribution of direct payments is being stressed, followed by the discussion on different scenarios of distribution among member states. The model finally accepted by the EU institutions and member states is presented, as well as calculations of shifts in per hectare rates due to direct payments redistribution. The results show increase of direct payments rate in Poland, but it is still slightly below EU average.

Key words: direct payments, European Union, the MacSharry reform, rates of direct payments, reference yield, redistribution of payment

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 03.12.2015.