

Podstawowe zasady dopłat bezpośrednich stosowane w nowej perspektywie finansowej 2015–2020

Basic principles of direct payments implemented in the new financial perspective 2015–2020

Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Streszczenie. W opracowaniu analizowano systemy płatności obszarowych, jakie będą obowiązywać w nowej perspektywie finansowej 2015–2020. Intencją nowych regulacji jest, aby skutecznie i efektywnie wykorzystać płatności do realizacji celów strategicznych rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dopłaty bezpośrednie co do zasady będą kontynuacją poprzednich regulacji prawnych, lecz wprowadzono pewne innowacje sprzyjające ekologizacji rolnictwa i przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Utrzymano jednolitą płatność obszarową, która wraz z płatnością na zazielenienie obejmuje 74,7% wszystkich środków płatności w Polsce. Środki finansowe przeznaczone na realizację płatności, w wysokości 18,2 mld EUR, zostały wzmocnione kwotą 2,3 mld EUR (zwiększone o 25% z II filaru WPR), co pozwoliło uzyskać instrumenty wsparcia finansowego w łącznej wysokości 20,5 mld EUR. Obok wymienionych już dwóch form płatności występują płatności związane z produkcją (15%), płatności dla młodych rolników (2%) oraz płatności dodatkowe (8,3%).

Słowa kluczowe: dopłaty bezpośrednie • koperta finansowa • rodzaje płatności • komplementarność

Abstract. The study discusses the area payment schemes that will be applied in the new financial perspective of 2015–2020. The new regulations are intended to create favourable conditions for using payments effectively and efficiently to achieve the strategic objectives of agricultural and rural development. Direct payments will largely be a continuation of previous regulations, with some innovations meant to promote agricultural greening and combat climate change. The single area payment will be maintained, and together with payment for greening it will cover 74.7% of the total means. It has been decided that the funds allocated for the implementation of payments, in the amount of EUR 18.2 billion, should be increased by EUR 2.3 billion (ca. 25% of the second Pillar of CAP),

thus ensuring a sum of EUR 20.5 billion for financial support instruments. Besides the two above-mentioned forms of payments, there will also be ones related to production (15%), payments for young farmers (2%), and additional payments (8.3%).

Key words: direct payments • financial envelope • types of payments • complementarity

Wstęp

Na przestrzeni lat Wspólna Polityka Rolna (WPR) ewoluowała, dostosowując się do zmieniających się okoliczności gospodarczych oraz wymagań społeczeństwa. Począwszy od 1992 r. w ramach WPR rolnictwo przechodziło ze wspierania rynków na wspieranie producentów. Wsparcie cen było stopniowo zmniejszane i zastępowane przez płatności w ramach pomocy bezpośredniej dla rolników. W tym nowym procesie rolnicy byli zachęcani do przyjęcia postawy bardziej przyjaznej środowisku, a więc do odchodzenia od intensywnych metod produkcji i zmniejszania użycia przemysłowych środków produkcji (OECD 2008, Briggeman i in. 2009).

Na kolejnych etapach WPR (2003) rolnicy otrzymywali płatności wspierające dochody, pod warunkiem, że gospodarowali na gruntach uprawnych i spełniali wymogi norm w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Ponadto dążono do wzmocnienia konkurencyjności sektora rolnego, promowania innowacji i przeciwdziałania zmianom klimatu oraz do wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich (Ahearn i in. 2006).

Znaczenie płatności obszarowych należy rozpatrywać na tle faktu, że dopłaty są powszechnie dostępne i dotyczą 14 mln rolników europejskich (w tym około 1,4 mln polskich rolników), którzy zostali zobowiązani do stosowania metod rolniczych i praktyk gospodarczych sprzyjających utrzymaniu różnorodności biologicznej, zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich i zachowaniu krajobrazu. Obszary wiejskie, które zajmują około 50% terytorium państw członkowskich, mają się stać terenami zachęcającymi do generowania nowych miejsc pracy, kreowania zajęć pozarolniczych oraz powstawania nowego partnerstwa (Ciaian i in. 2012).

Płatności bezpośrednio stanowią jeden z głównych instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, która odpowiada za wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, obniżanie kosztów produkcji i zachowanie produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Ciaian i Kancs 2012). System płatności obszarowej nie jest jednolity w ramach całej Unii Europejskiej. W krajach UE-15 bazuje się nadal na rozwiązaniach wspierających wielkość produkcji, którą oblicza się na podstawie historycznie ustalanych wielkości plonów referencyjnych – jest to system płatności jednolitych (Single Payment Scheme, SPS).

W toku negocjacji akcesyjnych dla nowych krajów członkowskich (NUE-12) podjęto decyzję o wprowadzeniu systemu jednolitych płatności obszarowych (Single Area Payment Scheme, SAPS). System ten różnił się od SPS metodą obliczania dopłat, co więcej, jego zastosowanie w konsekwencji prowadziło do istotnych różnic wysokości dopłat na niekorzyść nowych krajów członkowskich (Ahearn i in. 2006). Decyzje podjęte w ramach projektu WPR po 2013 r. zmierzały do konwergencji płatności obszarowej, z uwzględnieniem czynników środowiskowych, klimatycznych i społeczno-gospodarczych.

Dopłaty bezpośrednie były pierwszymi działaniami, które zaczęto wdrażać w naszym kraju jeszcze przed formalnym przystąpieniem Polski do wspólnoty europejskiej. Wynikało to z kalendarza przyjęć nowych krajów członkowskich do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), co wobec konieczności rozpoczęcia przyjmowania wniosków, które ustalono na 15 kwietnia 2004 r., wymagało podjęcia wyprzedzających poczynań. Polska wynegocjowała w traktacie akcesyjnym stosunkowo niekorzystne warunki stosowania dopłat bezpośrednich: podstawowy poziom dopłat stanowił 25% poziomu unijnego i mógł corocznie wzrastać o 5%. Dopłaty były wspomagane środkami krajowymi w wysokości 30%. Do minusów trzeba też zaliczyć przyjęcie dwóch układów wsparcia: SPS dla krajów UE-15 i SAPS dla nowych państw NUE-10, co spowodowało niejednorodny dostęp do płatności tych dwóch grup państw członkowskich. Dlatego jednym z głównych celów reformy WPR przyjętej w 2013 r. stało się niwelowanie różnic poziomu wsparcia między krajami.

Należy zaznaczyć, że dopłaty objęte nowymi Wieloletnimi Ramami Finansowymi dotyczącymi lat 2014–2020 rozpoczęły się nie w 2014 r., lecz w 2015 r., co było spowodowane późnym ukazaniem się rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE). W związku z tym dopłaty w 2014 r. realizowano według zasad obowiązujących w poprzedniej perspektywie finansowej. Z tego względu analiza obejmie system płatności obszarowych, które będą realizowane w latach 2015–2020.

Podstawowym celem badań było prześledzenie zmian dopłat bezpośrednich w świetle ustawodawstwa europejskiego oraz przeanalizowanie nowych tendencji krajowych związanych z wprowadzanymi regulacjami prawnymi. Dopłaty bezpośrednie stanowią istotną pozycję w ramach budżetu Wspólnej Polityki Rolnej i są kierowane do rolników spełniających określone warunki kwalifikowalności. Środki finansowe przeznaczone na realizację płatności zawarte są w rocznej kopercie finansowej, a ich wydatkowanie jest rygorystycznie określone.

Materiał i metody

W badaniach bazowano na unijnych i krajowych aktach prawnych określających cele rozwojowe rolnictwa i obszarów wiejskich. Przeprowadzono studium publikacji polskich i zagranicznych autorów zajmujących się ekonomiką rolnictwa i rozwojem obszarów wiejskich, a także wewnętrznych rozporządzeń Unii Europejskiej dotyczących rolnictwa. W pracy zastosowano metodę analizy z wykorzystaniem danych statystycznych udostępnionych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisję Europejską.

Regulacje prawne Unii Europejskiej w zakresie dopłat bezpośrednich

W nowym pakiecie Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 zachowano podział na dwa filary, lecz zwiększono powiązania między nimi, oczekując, że polityka rolna będzie bardziej całościowa, silniej zintegrowana z innymi politykami wspólnoty.

W ramach I filaru WPR wprowadzono nową strukturę płatności bezpośrednich, lepiej ukierunkowaną, która ma być sprawiedliwsza i bardziej ekologiczna. Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Rozporządzenie 2013) wprowadzono przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach WPR. Wymienione organy upoważniły Komisję Europejską do wydawania rozporządzeń wykonawczych i delegowanych w celu szerszej interpretacji niektórych przepisów i ustalenia zasad stosowania regulacji prawnych. W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 641/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. (Rozporządzenie 2014b) określono m.in. sposoby obliczania wartości uprawnień do płatności. Z kolei w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. (Rozporządzenie 2014a) określono m.in. możliwości przyznawania rolnikom uprawnień do płatności. W świetle przepisów prawnych można stwierdzić, że występuje ciągłość systemu płatności bezpośredniej, począwszy od 2003 r., poprzez 2009 r., do chwili obecnej, polegająca na tym, że system składa się z dwóch komponentów: jednolitej płatności obszarowej (JPO) oraz uzupełniającej płatności obszarowej (UPO). Nie zmieniły się także podstawowe zasady przyznawania rolnikom dopłat bezpośrednich – płatności przysługują beneficjentom, którzy spełniają określone wymagania z zakresu prowadzenia produkcji rolniczej i przestrzegania zasad wzajemnej zgodności.

W zakresie mechanizmu wsparcia bezpośredniego następuje przechodzenie od pełnego oddzielenia płatności od produkcji (*full decoupling*) do ukierunkowania sposobu płatności (*targeting*). Tak więc system oddzielania pomocy dla rolnictwa od produkcji i zapewniania ogólnego wsparcia dochodów, który zaczął obowiązywać w 2003 r., zostanie zastąpiony systemem, w którym każdy element będzie powiązany z określonymi celami lub funkcjami. Jednolite płatności na gospodarstwo zostaną zastąpione systemem płatności wielofunkcyjnych, składającym się z siedmiu elementów: 1 – płatność podstawowa na 1 hektar, której poziom powinien zostać ujednolicony zgodnie z krajowymi lub regionalnymi kryteriami ekonomicznymi lub administracyjnymi i podlegać procesowi konwergencji, 2 – element „zazielenienia” (*greening*), jako dodatkowe wsparcie stanowiące kompensatę kosztów zapewniania środowiskowych dóbr publicznych, których rynek nie wynagradza, 3 – płatność dodatkowa przyznawana młodym rolnikom na pięć lat, 4 – płatność redystrybucyjna, umożliwiająca zwiększenie wsparcia na pierwsze hektary gospodarstwa, 5 – dodatkowe wsparcie dochodów na obszarach o szczególnych ograniczeniach przyrodniczych, 6 – wsparcie powiązane z produkcją na rzecz określonych obszarów lub rodzajów gospodarki rolnej, przyznawane ze względów gospodarczych lub społecznych, 7 – uproszczony system dla małych gospodarstw w formie płatności do 1250 EUR. Stosowanie trzech pierwszych elementów jest dla państw członkowskich obowiązkowe, a czterech ostatnich – dobrowolne. Płatności zostaną przyznane rolnikom aktywnym, na podstawie całkowicie nowych uprawnień, których liczba będzie zależna od zadeklarowanej liczby hektarów. System płatności został skonstruowany zgodnie z zasadą wzajemnej zgodności, polegającej na przestrzeganiu określonych reguł dotyczących ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i innych poczynań związanych ze zdrowiem (higiena, weterynaria).

Zgodnie z intencjami UE, nowym celem dopłat jest znaczne ograniczenie różnic poziomu płatności między rolnikami z poszczególnych krajów. Wszystkie państwa

członkowskie zostały zobowiązane, aby na poziomie krajowym przeszły do 2020 r. na jednolitą płatność do hektara. Nowe regulacje dotyczące płatności bezpośrednich mają na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem WPR. Proponuje się wprowadzenie maksymalnego pułapu dopłat (150 tys. EUR) dla dużych pojedynczych gospodarstw. Oprócz płatności podstawowej każde gospodarstwo otrzyma dopłatę do hektara za stosowanie określonych praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (ekologizacja) (Rozporządzenie 2013).

Polski system płatności bezpośrednich w latach 2015–2020

Zgodnie z ustawodawstwem UE, Polska przyjęła systemowe rozwiązania w zakresie płatności bezpośrednich, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności oraz wzrostu produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, a także ochrona środowiska i zapobieganie niekorzystnym zmianom klimatu. Droga do tego celu wiedzie przez realizację sześciu rodzajów płatności, takich jak: 1 – jednolita płatność obszarowa, 2 – płatność za „zazielenienie”, 3 – płatność dla młodych rolników, 4 – płatność dodatkowa, 5 – płatności związane z produkcją, 6 – przejściowe wsparcie krajowe. Podstawą do obliczania jednolitej płatności obszarowej (JPO) będzie dysponowanie przez rolnika co najmniej 1 ha użytków rolnych, co spełnia kryteria definicji aktywnego rolnika. Stawka tej płatności obliczana jest corocznie przez podzielenie rocznej puli środków finansowych przez liczbę hektarów zadeklarowanych przez rolnika w danym roku i zatwierdzonych przez ARiMR. W Polsce nadal będzie obowiązywał uproszczony model płatności bezpośredniej SAPS, co oznacza kontynuowanie tego systemu przez kolejne lata do 2020 r. (MRiRW 2015).

Nowym elementem jest wprowadzenie płatności za „zazielenienie”, które oznacza realizację praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Praktyki te obejmują dywersyfikację upraw, a ponadto utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) oraz obszarów proekologicznych (*ecological focus area*, EFA). W ramach dywersyfikacji upraw rolnik musi prowadzić co najmniej dwie różne uprawy, jeśli obszar gruntów ornych przekracza 10 ha, i co najmniej trzy uprawy, jeśli obszar ten przekracza 30 ha. Główna uprawa może zajmować maksymalnie 75% gruntów ornych, a dwie główne uprawy – maksymalnie 95% gruntów ornych. A zatem, dywersyfikacja nie będzie dotyczyć gospodarstw małych, liczących do 10 ha gruntów ornych. Utrzymywanie trwałych użytków zielonych oznacza wykorzystanie gruntów do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielonych, które nie zostały objęte płodozmiannem danego gospodarstwa rolnego. Z kolei utrzymywanie obszaru proekologicznego oznacza konieczność przeznaczenia na ten cel co najmniej 5% gruntów ornych gospodarstwa rolnego. Obszary proekologiczne mają przyczynić się do ochrony i zwiększenia różnorodności biologicznej w gospodarstwie. Płatność za zazielenienie w sposób automatyczny będą otrzymywać rolnicy prowadzący produkcję rolniczą zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego, które to zasady zostały określone w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020. Aby nie traktować niekorzystnie tych, którzy już teraz stawiają na ochronę środowiska i rozwój zrównoważony z punktu widzenia środowiska, w rozporządzeniu przewidziano system „równoważności zazieleniania”, w którym uznaje się,

że już stosowane praktyki korzystne dla środowiska spełniają te podstawowe wymogi (MRiRW 2015).

Trzecim, ważnym komponentem płatności obszarowej jest płatność dla młodych rolników. Pod pojęciem 'młody rolnik' kryje się osoba w wieku do 40 lat, która po raz pierwszy zakłada gospodarstwo rolne jako kierująca nim lub która założyła takie gospodarstwo rolne w ciągu 5 lat przed pierwszym złożeniem wniosku. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na działania objęte PROW 2014–2020, gdzie również występuje premia dla młodego rolnika. Po prostu chodziło o to, aby nowy system płatności bezpośrednich był komplementarny z innymi programami unijnego wsparcia i funkcjonował na zasadzie synergii, wspomagającej jego efektywność.

W polskim modelu dopłat bezpośrednich przewidziano, że każdy rolnik występujący z wnioskiem o przyznanie wsparcia może zdecydować się na udział w systemie dla małych gospodarstw, w ramach którego może otrzymać płatność roczną ustaloną w kwocie maksymalnej do 1250 EUR bez względu na wielkość gospodarstwa. Uczestnicy tego systemu będą poddani mniej rygorystycznym wymogom co do wzajemnej zgodności i zostaną zwolnieni z zazielenienia.

Duże znaczenie będzie miała płatność związana z produkcją, która realizowana będzie w regionach mających szczególne znaczenie ze względów gospodarczych, środowiskowych lub społecznych. W systemie płatności związanych z produkcją środki wsparcia finansowego zostaną skierowane na rozwój produkcji zwierzęcej i roślinnej. Oczekuje się, że dzięki tej płatności zwiększy się efektywność procesu modernizacji i restrukturyzacji, lepiej wykorzystane zostaną zasoby pracy, a jednocześnie będzie utrzymana różnorodność obszarów wiejskich (MRiRW 2015).

W nowym systemie nadal w pełnym zakresie będą obowiązywały normy i wymogi wzajemnej zgodności (*cross compliance*). W ramach tych wymogów rolnik jest zobowiązany do zachowywania odpowiednich warunków agronomicznych i środowiskowych w celu ograniczenia erozji gruntów, a także utrzymania struktury i bogactwa materii organicznej gruntu.

Kolejnym obowiązkiem jest przestrzeganie norm w zakresie zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, środowiska i dobrostanu zwierząt. Do zasad wzajemnej zgodności włączono przepisy Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów. W powiązaniu z programami operacyjnymi polityki spójności wsparcie, zmierzające do reorientacji zawodowej rolników i członków ich rodzin, otrzymają mieszkańcy obszarów wiejskich (MRiRW 2015).

Dopłaty bezpośrednie (2015–2020) i ich finansowanie

Płatności obszarowe stanowią jeden z głównych instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Rolnej służących wsparciu i stabilizacji dochodów rolniczych, obniżaniu kosztów produkcji oraz zachowaniu produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Oprócz tego dopłaty bezpośrednie mają przyczyniać się do rozwoju rolnictwa, zapewniać bezpieczeństwo żywności i wspomagać dbanie o zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Spośród istniejących dwóch systemów płatności większe znaczenie ma system płatności jednolitej (SPS), budowany według kryteriów histo-

rycznych, który dominuje w dawnych krajach członkowskich. Drugi z nich – system jednolitej płatności obszarowej (SAPS) – był pomyślany jako przejściowy, uproszczony system wsparcia dochodowego, z którego nowe państwa członkowskie miały skorzystać na zasadzie dobrowolności w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej, jest jednak kontynuowany do dzisiejszego dnia.

Kolejne reformy WPR powodowały, że płatności bezpośrednie zajmowały coraz wyższą pozycję, liczoną w procentach, w ramach budżetu WPR, co oznaczało wzrost udziału instrumentów finansowych obsługujących I filar WPR. Ważnym postanowieniem było oddzielenie płatności od bieżącej produkcji w celu promowania bardziej zorientowanego na rynek i zrównoważonego rolnictwa, a poprzez to wsparcia dochodów rolniczych. Zadaniem płatności obszarowej było także utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z potrzebami ochrony środowiska, rekompensowanie kosztów spełniania wymogów wspólnotowych związanych z przestrzeganiem zasad wzajemnej zgodności, a także zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku rolno-żywnościowego. Inne cele obejmowały ochronę zasobów naturalnych, zapobieganie zmianom klimatu, poprawę gospodarki wodnej, zachowanie różnorodności biologicznej oraz promowanie energii odnawialnej (OZE) (Ciaian i in. 2012).

Zasady dopłat bezpośrednich obowiązujące w latach 2007–2013 r. zostały przedłużone do 2014 r. z uwagi na niedokończenie w odpowiednim czasie negocjacji w Parlamencie Europejskim i Radzie (UE). W związku z tym w 2014 r. przyznawano te same rodzaje płatności co w 2013 r., z wyjątkiem uzupełniającej płatności podstawowej (tzw. sektor I) oraz płatności uzupełniającej do powierzchni upraw roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatność zwierzęca). W Polsce i innych nowych państwach członkowskich podstawową formą wsparcia pozostanie system jednolitej płatności obszarowej (SAPS), obowiązujący do 2020 r. Oznacza to, że nadal będą występowały różnice systemowe między państwami członkowskimi.

Do 2006 r. wsparcie dla sektora rolnego oraz obszarów wiejskich w Unii Europejskiej było finansowane z jednego wspólnego funduszu, a mianowicie z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Fundusz dzielił się na dwie sekcje, przy czym środki pochodzące z Sekcji Orientacji EFOiGR były kierowane na wspieranie dopłat bezpośrednich (I filar WPR), a środki z Sekcji Gwarancji EFOiGR przeznaczano na rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR). Począwszy od 2007 r., wraz z rozpoczęciem nowej perspektywy programowania i finansowania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2007–2013, WPR zaczęto finansować z dwóch odrębnych funduszy. Pierwszy z nowych funduszy, noszący nazwę Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej (EFG), finansował działania związane z dopłatami bezpośrednimi, rynkami rolnymi i instrumentami weterynaryjnymi (I filar WPR). Drugi fundusz, zwany Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), działał na potrzeby finansowania rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR). Nowe zasady programowania i finansowania Wspólnej Polityki Rolnej zmierzały do tego, aby ujednoczyć i uprościć wdrażanie działań pomocowych oraz, co nie mniej ważne, zapewnić monitorowanie i kontrolę wydatków płynących z budżetu UE (Mickiewicz 2014).

W Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2014–2020 utrzymano podział na dwa fundusze. Podstawowym celem nowych regulacji prawnych jest znaczne ograniczenie różnic poziomu płatności między rolnikami, regionami, a zwłaszcza krajami. Nowa koncepcja płatności bezpośrednich ma na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem. Państwa członkowskie mają możliwość przesunięcia od 15% do 25% środków z filaru II WPR na rzecz dopłat bezpośrednich. Jedną z dróg prowadzących do konwergencji jest wprowadzenie maksymalnego pułapu dopłat, jakie mogłoby otrzymywać duże pojedyncze gospodarstwo (tzw. zasada degresywności). Ponadto, w celu wygospodarowania dodatkowych środków, nie będzie przyznawana płatność osobom fizycznym bądź prawnym, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi czy rekreacyjnymi. Biorąc te przesłanki pod uwagę, PE i Rada zatwierdziły pułapy krajowe dopłat bezpośrednich na poszczególne lata (Rozporządzenie 2013).

Dane zaprezentowane w tabelach nie obejmują roku 2014, w którym płatności były realizowane według zasad ustalonych na lata 2007–2013. Polska skorzystała z przysługującej jej możliwości przesunięcia 25% koperty II filaru WPR na lata 2015–2020 na rzecz I filaru WPR. W ten sposób zwiększono pulę instrumentów finansowych dla kraju, przeznaczonych na dopłaty, z pierwotnych 65,8% do 73,0% ogólnych środków określonych w budżecie Wspólnej Polityki Rolnej. W poszczególnych latach preliminowane środki wsparcia finansowego na rzecz płatności pozostają na zbliżonym poziomie ok. 3,4 mld EUR (tab. 1).

Tabela 1. Koperta finansowa dla Polski na lata 2015–2020 (mln EUR)

Table 1. Financial envelope for Poland in the years 2015–2020 (million EUR)

Rodzaj wsparcia Kind of support	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem Total
Budżet WPR ogółem, w tym: CAP budget in total, in that:	4557	4573	4589	4607	4625	4623	27 574
Środki na płatności bezpośrednie Means for direct payments	2987	3005	3022	3042	3062	3062	18 180
Procent / Percent	65,5	65,7	65,8	66	66,2	66,2	65,8
Koperta finansowa na płatności po zwiększeniu o 25% z II filaru WPR Financial envelope for payments with 25% increase from 2nd Pillar of CAP	3379	3395	3412	3431	3451	3062	20 129
Procent w stosunku do ogólnego budżetu WPR Percent in relation to entire CAP budget	74,1	74,2	74,3	74,5	74,6	66,2	73,0

Źródło: Dane MRiRW

Source: Data from the Ministry of Agriculture and Rural Development

Wśród płatności bezpośrednich, zgodnie z założeniami, najwyższą pozycję zajmuje jednolita płatność obszarowa (JPO) – na ten cel przewidziano 8998 mln EUR (44,7% krajowego budżetu WPR) (tab. 2). Na drugim miejscu znajdują się płatności z tytułu zazielenienia, na które przeznaczono 6039 mln EUR (30% ogółu środków). Kolejne miejsce zajmują płatności związane z produkcją – 3019 mln EUR (15%). Mniejsze środki zamierza się przeznaczyć na płatności na młodych rolników (2%) oraz różne płatności dodatkowe (8,3%).

Tabela 2. Budżet krajowy na wybrane płatności w latach 2015–2020 (mln EUR)
Table 2. National budget for chosen payments in the years 2015–2020 (million EUR)

Rodzaj płatności bezppośrednich Kind of direct payments	Udział Share (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem Total
Jednolita płatność obszarowa (JPO) Single Area Payment (SAP)	44,7	1510	1518	1525	1534	1542	1368	8998
Płatność z tytułu zazielenienia Greening payment	30,0	1014	1019	1024	1029	1035	918	6039
Płatności związane z produkcją Production-related payments	15,0	507	509	512	515	518	459	3019
Płatność dla młodych rolników Payment to young farmers	2,0	68	68	68	69	69	61	403
Płatność dodatkowa (redystrybucyjna) Additional (redistribution) payment	8,3	280	282	283	285	286	254	1671
Ogółem Total	100,0	3379	3395	3412	3431	3451	3062	20 129

Źródło: Dane MRiRW

Source: Data from the Ministry of Agriculture and Rural Development

Według danych GUS, wsparcie na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007–2013 wynosiło łącznie 10,1 tys. EUR (1,4 tys. EUR rocznie). Średni dla całej Unii Europejskiej (UE-27) poziom wsparcia w przeliczeniu na jedno gospodarstwo wynosił 23,1 tys. EUR, przy czym w grupie dawniejszych państw członkowskich (UE-15) był znacznie wyższy – sięgał 46,1 tys. EUR, a w grupie nowych państw członkowskich (NUE-12) pozostawał niski – 5,9 tys. EUR. Równie ciekawe informacje otrzymamy, jeśli na ten problem spojrzymy przez pryzmat płatności w przeliczeniu na jeden hektar. Dla Polski w latach 2007–2013 poziom płatności na 1 ha wyniósł 1,1 tys. EUR,

wobec 1,7 tys. EUR średnio dla wszystkich krajów członkowskich (UE-27). Podobnie jak w poprzednim przypadku występują znaczne różnice między grupami państw w zależności od długości członkostwa w UE. W dawnych krajach członkowskich (UE-15) płatność na 1 ha kształtowała się na poziomie 2,0 tys. EUR, a w nowych państwach członkowskich (NUE-12) zaledwie przekraczała 0,8 tys. EUR (GUS 2013).

W perspektywie finansowej 2015–2020 należy brać pod uwagę, że liczba beneficjentów dopłat bezpośrednich, która w 2014 r. w Polsce wynosiła 1353 tys. osób, zmniejszy się tylko nieznacznie. Jeśli przez tę liczbę podzielić wysokość przewidzianego wsparcia finansowego, wynoszącego łącznie 20 129 mln EUR, otrzymamy kwotę 14,9 tys. EUR w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne (2,1 tys. EUR rocznie). Będzie to pewien wzrost w stosunku do lat 2007–2013, lecz nadal nie zdołamy, jak się wydaje, osiągnąć pułapu, jaki mają dawne państwa członkowskie.

W przeliczeniu na powierzchnię użytków rolnych stawka jednolitej płatności obszarowej w latach 2015–2020 wyniesie 107–109 EUR/ha, co wraz z płatnością za zazielenienie (72–73 EUR/ha) stanowić będzie łącznie ok. 182 EUR/ha (tab. 3). Razem z uzupełniającymi płatnościami obszarowymi, które będą dostępne dla wybranych kategorii beneficjentów, rolnicy mogą liczyć na 236 EUR/ha. Tak więc rolnicy, którzy uprawiają rośliny objęte płatnościami do produkcji, będą mogli spodziewać się zwiększenia płatności o ok. 239 EUR/ha w przypadku uprawy roślin wysokobiałkowych albo o ok. 480 EUR/ha w przypadku uprawy chmielu. Katalog płatności możliwych do uzyskania przez rolników jest szeroki, a ich rodzaj zależy od struktury zasiewów, obsady zwierząt oraz powierzchni gospodarstwa (MRiRW 2015).

Tabela 3. Projektowane stawki poszczególnych schematów w ramach płatności bezpośrednich w latach 2015–2020 (EUR/ha)

Table 3. Projected rates for individual schemes within the direct payments in the years 2015–2020 (EUR/ha)

Rodzaj płatności bezpośrednich Kind of direct payments	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jednolita płatność obszarowa (JPO) Single Area Payment (SAP)	107,0	107,5	108,0	108,6	109,3	96,9
Płatność z tytułu zazielenienia Greening payment	71,8	72,2	72,5	72,9	73,3	65,1
Płatność dla młodych rolników Payment to young farmers	59,8	60,1	60,4	60,8	61,1	54,2
Płatność dodatkowa Additional payment	40,4	40,6	40,8	41,0	41,3	36,6
Płatność do bydła Cattle payment	69,0	69,3	69,7	70,1	70,5	62,5
Płatność do krów Cow payment	69,2	69,5	69,9	70,2	70,6	62,7
Płatność do owiec Sheep payment	25,0	25,1	25,2	25,4	25,5	22,7

Tabela 3. cd.
Table 3. cont.

Rodzaj płatności bezpośrednich Kind of direct payments	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Płatność do kóz Goat payment	15,0	15,1	15,1	15,2	15,3	13,6
Płatność do roślin wysokobiałkowych High-protein plant payment	239,6	240,8	242,0	243,3	244,7	217,1
Płatność do chmielu Hop payment	480,0	482,4	484,7	487,5	490,2	435,0
Płatność do ziemniaków skrobiowych Starch potato payment	400,0	402,0	403,9	406,2	408,5	362,5
Płatność do buraków cukrowych Sugar beet payment	400,0	402,0	403,9	406,2	408,5	362,5
Płatność do pomidorów Tomato payment	400,0	402,0	403,9	406,2	408,5	362,5
Płatność do owoców miękkich Soft fruit payment	250,0	251,2	252,5	253,9	255,3	226,5
Płatność do uprawy lnu Linen cultivation payment	200,0	201,0	202,0	203,1	204,3	181,2
Płatność do konopi włóknistych Hemp cultivation payment	200,0	201,0	202,0	203,1	204,3	181,2

Źródło: Dane MRiRW

Source: Data from the Ministry of Agriculture and Rural Development

Uwagi końcowe

Historycznie biorąc, dopłaty bezpośrednie w Unii Europejskiej wprowadzono w 1992 r. W ramach przeprowadzonej w 2003 r. reformy Wspólnej Polityki Rolnej UE przyjęto nowy system wsparcia bezpośredniego dla rolników, zwany systemem płatności jednolitych, który zastąpił większość poprzednich systemów rolnych powiązanych z konkretnymi sektorami produkcji rolniczej. W ramach systemu płatności jednolitych państwa członkowskie miały do wyboru kilka możliwości kształtowania struktury systemu, obliczania płatności czy stosowania wyjątków od pełnego oddzielenia płatności od produkcji. Na kolejnym etapie, dzięki wprowadzeniu rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, które zastąpiło dotychczasowe regulacje prawne, realizowano dalsze oddzielanie płatności od produkcji. Państwa członkowskie miały, co prawda, możliwość zrewidowania stosowanego przez siebie modelu systemu pod kątem sposobu początkowego obliczania uprawnień do płatności, lecz w rzeczywistości utrzymywały się różnice między dawnymi krajami UE a nowymi państwami członkowskimi Unii.

Dopiero rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 2013 r. zmierza w kierunku faktycznego zrównania dopłat w ramach Wspólnoty. Ma się to dokonać w 2020 r. poprzez stopniowe zmniejszanie koperty finansowej dla UE-15 i zwiększanie jej dla krajów NUE-12 (obecnie NUE-13). Aby podnieść kwoty na dopłaty bezpośrednie, wprowadzono możliwość przenoszenia części środków – 15% dla dawnych krajów członkowskich, a 25% dla nowych członków UE – z funduszy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich do środków dopłat bezpośrednich. Polska skorzystała z tych możliwości. Nowe regulacje prawne w zakresie dopłat bezpośrednich są, co do zasady, kontynuacją poprzednich uregulowań, lecz w sposób wyraźny zmierzają do uczynienia rolnictwa bardziej ekologicznym, przy czym obszary wiejskie powinny być bardziej zazielenione, żywność bezwzględnie bezpieczna, zaś produkcja rolnicza i całe otoczenie przetwórcze powinno przeciwdziałać zmianom klimatu. Płatności z tytułu zazielenienia, czyli praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska, nie będą problemem dla polskich rolników, ponieważ u nas nie stosuje się upraw jednej rośliny (monokultury), a wręcz przeciwnie – rolnicy uprawiają wiele roślin, co sprzyja bioróżnorodności.

W nowych rozwiązaniach dotyczących polityki rolnej występuje niebywała więź i komplementarność między I a II filarem WPR, która ma wspomagać efekt synergii. Niekiedy można odnieść wrażenie dublowania działań, np. w ramach dopłat bezpośrednich przewidziano płatność dla młodych rolników, podczas gdy w PROW – premie dla młodych rolników. Z kolei zazielenienie łączy się logicznie z działaniami rolno-środowiskowymi, klimatycznymi i ekologicznymi oraz z działaniami związanymi ze wspieraniem działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). W obu filarach WPR zaprojektowano korzystne rozwiązania dla małych gospodarstw rolnych, które powinny sprzyjać przekształceniom strukturalnym w rolnictwie.

Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej, jaki zaplanowano na 2017 r., wykaże, czy zadania w ramach trzech obszarów priorytetowych, a mianowicie opłacalnej produkcji żywności, zrównoważonej gospodarki zasobami oraz zrównoważonego rozwoju terytorialnego, są prawidłowo realizowane.

Bibliografia

- Ahearn M.C., El-Osta H., Dewbre J. (2006), The impact of coupled and decoupled government subsidies on off-farm labor participation of U.S. farm operators. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 88, no. 2, s. 134–148.
- Briggeman C.B., Gunderson A.M., Gloy A.B. (2009), The financial health of agricultural lenders. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 91, no. 5, s. 301–309.
- Ciaian P., Kancs D. (2012), The capitalization of area payments into farmland rents: Micro evidence from the new EU member states. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 60, no. 4, s. 44–65.
- Ciaian P., Pokrivcak J., Szegenyova K. (2012), Do agricultural subsidies crowd out or stimulate rural credit market institutions? The case of EU Common Agricultural Policy. *European Integration Online Papers*, vol. 16.
- GUS (2013), *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*. Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.

- Mickiewicz B. (2014), Analiza porównawcza Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013 oraz 2014–2020. *Marketing i Rynek*, nr 10, s. 266–274.
- MRiRW (2015), System płatności bezpośrednich w latach 2015–2020. Warszawa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- OECD (2008), *Agricultural support. Farm land values and sectoral adjustment. The implication for policy reform*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia. (Rozporządzenie 2014a)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 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. (Rozporządzenie 2013)
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 641/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej. (Rozporządzenie 2014b)

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 18.03.2015