

Instrument wsparcia dedykowany małym gospodarstwom w ramach I filaru Wspólnej Polityki Rolnej

The Instrument of Support Dedicated to Small Farms Within the First Pillar of the Common Agricultural Policy

Adrian Sadłowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne

Streszczenie. W artykule dokonano charakterystyki instrumentu wsparcia dedykowanego małym gospodarstwom w ramach I filaru Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. systemu dla małych gospodarstw), przeglądu wariantów wdrożeniowych tego instrumentu w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz oceny zastosowanej w Polsce opcji implementacyjnej. Stwierdzono, że zasadność wprowadzania systemu dla małych gospodarstw w wariantcie, który nie przynosi rolnikom uczestniczącym w tym systemie żadnych wymiernych (pieniężnych) korzyści, jest wątpliwa. Z drugiej jednak strony zapewnienie małym gospodarstwom ponadproporcjonalnego wsparcia może sprzyjać generacyjnemu trwaniu w podsektorze rolnictwa socjalnego, co jest trudne do pogodzenia z tworzeniem warunków do zwiększania konkurencyjności rolnictwa europejskiego.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, płatności bezpośrednie, system dla małych gospodarstw

Abstract. The article characterizes the instrument of support dedicated to small farms within the first pillar of the Common Agricultural Policy, i.e. the system for small farms. It presents an overview of implementation variants of the instrument in individual EU member-states and evaluates the implementation option applied in Poland. The article shows that there are reasons to doubt the legitimacy of implementing the system for small farms in the variant which does not bring any measurable (financial) benefits to farmers. On the other hand, providing over proportional support to farms may favor the generative persistence in the social farming subsector. It would be difficult to reconcile this situation with the creation of opportunities for increasing the competitiveness of European farming.

Keywords: Common Agricultural Policy, direct payments, small farmers scheme

Adres do korespondencji – Corresponding author: Mgr inż. Adrian Sadłowski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa; e-mail: adriansadlowski@wp.pl.

Wstęp

W dyskusji na temat pożądanego kształtu polityki państwa wobec wsi i rolnictwa często podnoszona jest kwestia małych gospodarstw. Zwolennicy interwencjonizmu rolnego proponują szereg alternatywnych rozwiązań, które można uogólnić do następujących postulatów:

- całkowite wyłączenie małych gospodarstw z pomocy,
- stosowanie wsparcia na zasadach ogólnych, bez preferencji dla małych gospodarstw,
- stworzenie rozwiązań premiujących małe gospodarstwa, tj. zapewniających im poziom pomocy większy niż w warunkach stosowania wsparcia na zasadach ogólnych.

Ekonomiści kwestionujący zasadność wspierania małych gospodarstw zwracają uwagę na ich mniejszą efektywność i niską towarowość produkcji, określając je jako subsektor rolnictwa o niskiej konkurencyjności, słabo reagujący na sygnały rynkowe i absorbujący zasoby ziemi, które mogłyby być wykorzystywane efektywniej. Wsparcie tych gospodarstw postrzegane jest przez tę grupę ekonomistów raczej jako transfery o charakterze socjalnym, petryfikujące nieefektywną strukturę agrarną i niesprzyjające podnoszeniu konkurencyjności krajowego rolnictwa na globalnym rynku. W opinii Grzelak (2014) wsparcie dla małych, nierentownych gospodarstw powoduje, że trwają one na rynku, co pośrednio oznacza blokowanie rozwoju tych najlepszych. Zdaniem Chechelskiego (2014) wspieranie mało efektywnych gospodarstw rolnych może mieć negatywne długofalowe konsekwencje nie tylko z tytułu spadku produkcji, lecz także wskutek umacniania się grup roszczeniowych. Walkowski (2012) postuluje ukierunkowanie wsparcia dochodowego wyłącznie na grupę gospodarstw towarowych, powiększających majątek i modernizujących się. Podobnie Majewski i Wąs (2015) twierdzą, że mało zasadne jest wspieranie małych gospodarstw ze środków polityki rolnej, która – w ich opinii – powinna raczej koncentrować się na sterowaniu rozwojem gospodarstw towarowych i na podnoszeniu siły konkurencyjnej polskiego rolnictwa.

Z kolei Sroka i Musiał (2013) zwracają uwagę, że małe gospodarstwa, choć nie są podmiotami wysoce efektywnymi ekonomicznie z dobrą perspektywą rozwoju, to są jednak istotnym, a nawet dominującym składnikiem polskiej struktury agrarnej, zwłaszcza w południowo-wschodniej Polsce. W ich opinii podtrzymanie funkcji produkcyjnych, socjalnych i ekologicznych tych gospodarstw oraz zapobieganie szybkim upadłościom jest działaniem zasadnym, a nawet koniecznym, biorąc pod uwagę realia polskiego rolnictwa indywidualnego, problemy socjalne wsi i głęboki deficyt pozarolniczych miejsc pracy. Według Czyżewskiego i Stępnia (2013a) obecność małych gospodarstw rodzinnych sprzyja zachowaniu potencjału demograficznego wsi oraz gospodarce lokalnej, a ich istnienie jest warunkiem niezbędnym dla rozwoju obszarów wiejskich (nawet jeśli z punktu widzenia kryterium mikroekonomicznego wydaje się nieuzasadnione), ponieważ długookresowe koszty likwidacji tego typu podmiotów byłyby ogromne – nie tylko w wymiarze ekonomicznym, lecz również społecznym i środowiskowym. Żmija (2016) postuluje, aby pomoc dla małych gospodarstw w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) była kierowana przede wszystkim do tych gospodarstw rolnych, które posiadają potencjał rozwojowy

i są w stanie przejść ścieżkę reorganizacji w kierunku większej konkurencyjności, a w drugiej kolejności do rolników, którzy poszukują trwałych dochodów poza rolnictwem lub – odstępując ziemię innym rolnikom – przyczyniają się do korzystnych zmian struktury agrarnej.

Hunek (2000) zauważa, że ocena tej grupy gospodarstw nie może być jednoznaczna. Z jednej strony cechuje je niska sprawność techniczna produkcji rolnej, ale z drugiej strony stwarzają one możliwość aktywności gospodarczej dla znaczącej grupy ludzi na wsi, przeciwdziałając wykluczeniu ze społeczności lokalnych.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie charakterystyki instrumentu wsparcia dedykowanego małym gospodarstwom w ramach I filaru WPR (tzw. systemu dla małych gospodarstw), przegląd wariantów wdrożeniowych tego instrumentu w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) oraz ocena zastosowanej w Polsce opcji implementacyjnej.

Materiał i metody

Poza literaturą przedmiotu, materiał badawczy stanowiły akty prawne i noty informacyjne Komisji Europejskiej oraz dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) i Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Analiza treści zebranych materiałów pozwoliła na dokonanie charakterystyki systemu dla małych gospodarstw. W badaniach wariantów wdrożeniowych tego systemu w poszczególnych państwach członkowskich UE posłużono się metodą analizy porównawczej. Z kolei do oceny zastosowanej w Polsce opcji implementacyjnej wykorzystano symulacje, analizę komparatywną, funkcjonalną i logiczną oraz wnioski dedukcyjne.

Istota systemu dla małych gospodarstw

System dla małych gospodarstw to nowy, fakultatywny dla państw członkowskich UE element I filaru WPR wprowadzony reformą z 2015 r. Jego celem ma być wsparcie istniejącej struktury rolniczej małych gospodarstw w UE, nie utrudniając przy tym rozwoju w kierunku większej konkurencyjności (Rozporządzenie..., 2013).

W państwach, które zdecydowały się na wdrożenie systemu dla małych gospodarstw, rolnicy mogli wstąpić do tego systemu tylko w pierwszym roku stosowania zreformowanego systemu płatności, tj. w 2015 r. Natomiast wystąpienie z tego systemu możliwe jest w każdym roku, przy czym nie ma możliwości ponownego przystąpienia. Rolnicy uczestniczący w systemie dla małych gospodarstw są zwolnieni z praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Najważniejsze decyzje krajowe w odniesieniu do systemu dla małych gospodarstw to wybór metody kalkulacji kwoty wsparcia oraz ewentualne wprowadzenie zasady automatycznego włączenia części rolników do systemu.

Państwa, w których obowiązuje uproszczony system płatności bezpośrednich, mogą przyjąć, że wsparcie dla rolników uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw będzie stanowiła:

- 1) kwota nieprzekraczająca 25% średniej krajowej płatności na beneficjenta¹, nie niższa jednak niż 500 EUR i nie wyższa niż 1 250 EUR albo
- 2) kwota nieprzekraczająca pięciokrotności średniej krajowej płatności na hektar², nie niższa jednak niż 500 EUR i nie wyższa niż 1 250 EUR albo
- 3) kwota równa sumie płatności unijnych, które mają być przyznane rolnikowi w pierwszym roku stosowania nowego systemu (czyli w 2015 r.), nie wyższa jednak niż kwota maksymalna ustalona przez państwo członkowskie albo
- 4) kwota równa sumie płatności unijnych, które mają być przyznane rolnikowi w pierwszym roku stosowania nowego systemu, dostosowywana w kolejnych latach w celu uwzględnienia zmian w pułapie krajowym³, nie wyższa jednak niż kwota maksymalna ustalona przez państwo członkowskie albo
- 5) kwota równa sumie płatności unijnych, które mają być przyznane rolnikowi (obliczanej corocznie na podstawie aktualnych danych), nie wyższa jednak niż kwota maksymalna ustalona przez państwo członkowskie.

Kwota maksymalna to określany przez państwo członkowskie – w przypadku wyboru wariantu 3., 4. albo 5. – limit kwotowy, który musi mieścić się w przedziale od 500 EUR do 1 250 EUR. Państwo członkowskie, stosujące jeden z tych wariantów, może zdecydować ponadto, że minimalna kwota wsparcia to 500 EUR.⁴

Ogólnie rzecz biorąc, metody 1–2 to warianty ryczałtowe, a zatem w przypadku ich zastosowania każdy uczestnik systemu dla małych gospodarstw otrzymuje wsparcie tej samej wysokości. Natomiast w przypadku zastosowania metod 3–5 indywidualne kwoty otrzymanego wsparcia różnią się w zależności od wielkości gospodarstwa. W celu otrzymania ryczałtu albo kwoty obliczonej z zastosowaniem metod 3–5 z opcją zaokrąglania najniższych kwot do 500 EUR, rolnicy muszą przez cały okres uczestnictwa w systemie utrzymywać gospodarstwo nie mniejsze niż w 2015 r. (zasada ta nie ma zastosowania jedynie do wariantu 5. w opcji bez zaokrąglania najniższych kwot do 500 EUR).

Wsparcie dla małych gospodarstw zasadniczo zastępuje wszystkie płatności unijne, które mogłyby zostać przyznane rolnikowi w systemie standardowym. Wyjątkiem jest wariant 5., w którym rolnikom przyznawane są te same rodzaje płatności, które

¹ Średnia krajowa płatność na beneficjenta to iloraz pułapu krajowego na 2019 r. i liczby beneficjentów płatności bezpośrednich w 2015 r. (pułap krajowy to kwotowy limit refundacji środków wypłaconych rolnikom za dany rok w ramach unijnych instrumentów wsparcia bezpośredniego, określony dla danego państwa członkowskiego UE; jednocześnie jest to maksymalna kwota pomocy możliwa do zrealizowana w danym państwie w ramach tych instrumentów).

² Średnia krajowa płatność na hektar to iloraz pułapu krajowego na 2019 r. i powierzchni objętej jednolitą płatnością obszarową w 2015 r.

³ Zmiany te wynikają w szczególności z tzw. konwergencji zewnętrznej, czyli procesu częściowego niwelowania różnic w średnim poziomie wsparcia na hektar między państwami członkowskimi UE.

⁴ Natomiast w przypadku wariantów 1 i 2 wsparcie ma postać ryczałtu, który musi się zawierać w przedziale od 500 do 1 250 EUR.

otrzymywaliby w systemie standardowym (a jeśli państwo członkowskie nie postanowi o stosowaniu minimalnej kwoty wsparcia w wysokości 500 EUR, to również kwota poszczególnych płatności będzie identyczna jak w systemie standardowym). Limit finansowania systemu dla małych gospodarstw to 10% pułapu krajowego, chyba, że państwo członkowskie stosuje wariant 5. w opcji bez zaokrąglania najniższych kwot do 500 EUR – wówczas nie obowiązuje żaden limit finansowania (tzn. teoretycznie na ten cel może być przeznaczony nawet cały pułap krajowy).

Uczestnictwo rolników w systemie dla małych gospodarstw jest nieobowiązkowe, przy czym państwa członkowskie mają możliwość ustanowienia zasady automatycznego włączenia do systemu niektórych beneficjentów, z zastrzeżeniem możliwości wycofania się. W systemie może uczestniczyć każdy beneficjent płatności bezpośrednich, niezależnie od wielkości gospodarstwa – brak jest jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie.

Zróżnicowanie systemów dla małych gospodarstw między państwami

System dla małych gospodarstw wdrożyło 15 państw członkowskich – Austria, Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Grecja, Hiszpania, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Węgry i Włochy. Potencjalne warianty wdrożeniowe dopuszczone przepisami unijnymi zestawiono w tabeli 1. Jednocześnie wskazano państwa członkowskie UE, które zastosowały określone rozwiązania w praktyce.

Austria, Chorwacja, Estonia, Grecja, Malta, Niemcy, Polska i Rumunia wybrały wariant, w którym uczestnik systemu dla małych gospodarstw otrzymuje corocznie wsparcie w kwocie równej sumie płatności, jakie otrzymałyby w systemie standardowym, nie wyższe jednak niż kwota maksymalna. Spośród tej grupy państw, kwotę maksymalną na poziomie innym niż 1 250 EUR ustanowiła tylko Chorwacja, w przypadku której wynosi ona 657 EUR. Bułgaria wybrała tę samą metodę kalkulacji wysokości wsparcia (określając kwotę maksymalną na poziomie 1 250 EUR), dodatkowo z zaokrąglaniem najniższych kwot do 500 EUR. Hiszpania i Słowenia raz skalkulowaną kwotę wsparcia odpowiadającą sumie płatności, które byłyby przyznane danemu rolnikowi w systemie standardowym w 2015 r. (nie większą jednak niż 1 250 EUR – w przypadku Hiszpanii i 1 050 EUR – w przypadku Słowenii), przyznają corocznie w całym okresie uczestnictwa w systemie dla małych gospodarstw. Natomiast Węgry i Włochy przyznają uczestnikom systemu dla małych gospodarstw wsparcie w kwocie równej sumie płatności, które byłyby przyznane w systemie standardowym za 2015 r., nie większej niż kwota maksymalna (w przypadku obu państw 1 250 EUR), przy czym – w odróżnieniu od metody stosowanej w Hiszpanii i Słowenii, zapewniającej statyczność kwoty wsparcia – kwota ta jest dostosowywana w kolejnych latach w celu uwzględnienia zmian w pułapie krajowym. Węgry dodatkowo zaokrąglają najniższe kwoty do 500 EUR. Z kolei Łotwa i Portugalia przyznają wszystkim uczestnikom systemu dla małych gospodarstw wsparcie ryczałtowe w wysokości 500 EUR (*Direct payments 2015–2020...*).

<p>kwota maksymalna niższa niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p>	<p>Słowenia (kwota maksymalna w wysokości 1 050 EUR) Slovenia (maximum amount of EUR 1 050)</p> <p>Portuga i Portugalia (ryczałt w wysokości 500 EUR) Portugal and Portugal (lump sum the amount of EUR 500)</p> <p>Hiszpania Spain</p> <p>Włochy Italy</p> <p>Węgry Hungary</p> <p>Chorwacja (kwota maksymalna w wysokości 657 EUR) Croatia (maximum amount of EUR 657)</p> <p>Austria, Estonia, Grecja, Malta, Niemcy, Polska i Rumunia Austria, Estonia, Greece, Malta, Germany, Poland and Romania</p>	<p>kwota maksymalna niższa niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna mniejsza niż 1 250 EUR maximum amount less than EUR 1 250</p> <p>kwota maksymalna równa 1 250 EUR maximum amount of EUR 1 250</p>
<p>Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings</p>	<p>Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Direct payments 2015–2020... Source: Autor's study based on: Direct payments 2015–2020... No. 4 • 2017</p>	

Limit finansowania systemu dla małych gospodarstw w wysokości 10% pułapu krajowego obowiązuje więc w Bułgarii, Hiszpanii, na Łotwie, w Portugalii, Słowenii, na Węgrzech i we Włoszech. Państwa te są zobowiązane – w razie konieczności – dokonać liniowej redukcji kwot płatności, aby nie przekroczyć tego limitu.

Na automatyczne włączenie części beneficjentów do systemu dla małych gospodarstw zdecydowało się 8 państw członkowskich – Austria, Chorwacja, Grecja, Hiszpania, Malta, Polska, Portugalia i Włochy (*The Small Farmers Scheme*, 2016).

System dla małych gospodarstw w Polsce i jego ocena

W tabeli 2 zestawiono dane obrazujące skutki zastosowania w Polsce przykładowych wariantów wdrożeniowych systemu dla małych gospodarstw (dla 2015 r.). W przypadku wariantów I i II są to wyniki badań symulacyjnych – z wyjątkiem ryczałtowych kwot wsparcia na gospodarstwo, które mogły zostać precyzyjnie wyliczone, zgodnie z metodą określoną w przepisach unijnych, bez przyjmowania żadnych założeń. Natomiast w przypadku wariantu III, czyli wariantu wdrożonego w Polsce, dane są rzeczywiste – poza maksymalną wielkością gospodarstwa uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw, będącą daną orientacyjną⁵.

Wariant I to wariant ryczałtowy, w którym każdy uczestnik systemu dla małych gospodarstw otrzymuje wsparcie w wysokości $\frac{1}{4}$ średniej krajowej płatności na beneficjenta, czyli 637,15 EUR/gosp. Można przyjąć, że wówczas uczestnictwem w tym systemie byłyby zainteresowane zasadniczo gospodarstwa o powierzchni nie większej niż 2,6 ha. Liczba gospodarstw uczestniczących w systemie wyniosłaby około 370 tys., co stanowi nieco ponad $\frac{1}{4}$ ogółu beneficjentów wsparcia bezpośredniego. W użytkowaniu rolników uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw byłoby prawie 0,7 mln ha użytków rolnych, czyli niemal 5% wszystkich gruntów objętych płatnościami bezpośrednimi. Łączna kwota wsparcia rolników uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw wyniosłaby około 237 mln EUR, co stanowi 7% pułapu krajowego. Wskutek stosowania systemu dla małych gospodarstw najmniejsi rolnicy, stanowiący około 27% całej populacji beneficjentów płatności bezpośrednich, otrzymaliby o prawie 75 mln EUR wyższe wsparcie (w porównaniu z sytuacją, w której system ten nie zostałby wprowadzony, a więc środki zostałyby rozdysponowane na zasadach ogólnych).

Natomiast w przypadku zastosowania wariantu IIA zakładana początkowo ryczałtowa kwota wsparcia musiałaby zostać znacząco zredukowana – do takiego poziomu, aby limit finansowania wynoszący 10% pułapu krajowego nie został przekroczony

⁵ Uczestnictwo w systemie dla małych gospodarstw jest dobrowolne i nie ma żadnych warunków przystąpienia do tego systemu, więc teoretycznie mogą w nim uczestniczyć gospodarstwa o dowolnej wielkości. W praktyce jednak – ze względu na ograniczenie kwotowe wsparcia, które niezależnie od zastosowanego wariantu nigdy nie przekracza 1 250 EUR – uczestnictwem w tym systemie będą zainteresowane wyłącznie gospodarstwa stosunkowo małe. Podana w tabeli 2 maksymalna wielkość gospodarstwa ma zatem charakter indykacyjny – wskazuje przybliżoną górną granicę wielkości gospodarstw, które w praktyce mogą być zainteresowane uczestnictwem w systemie dla małych gospodarstw

(czyli z 1 220,25 EUR/gosp. do ok. 478 EUR/gosp.). W praktyce nie byłoby bowiem możliwe, jeśli stosowany byłby ryczałt w wysokości 1 220,25 EUR/gosp., wypłacenie wszystkim rolnikom zainteresowanym uczestnictwem w systemie dla małych gospodarstw (w warunkach stosowania ryczałtu w tej wysokości) „obiecanej” pięciokrotności średniej krajowej płatności na hektar. Wariant ten nie powinien być wprowadzany, zwłaszcza z automatycznym włączaniem części rolników do systemu dla małych gospodarstw, ponieważ dla wielu z nich – jeżeli w odpowiednim terminie nie wystąpiłoby z tego systemu – skutkowałby przyznaniem wsparcia niższego niż w systemie standardowym.

Z przedstawionej symulacji wynika, że limit finansowania w praktyce pozwala na zastosowanie ryczałtu równego co najwyżej trzykrotności średniej krajowej płatności na hektar, czyli maksymalnie w wysokości 732,15 EUR/gosp. (wariant IIB). Wówczas nie byłaby konieczna redukcja zakładanej kwoty wsparcia na gospodarstwo – system dla małych gospodarstw pochłoniąłby nie więcej niż 327 mln EUR (tj. ok. 9,7% pułapu krajowego), mieszcząc się w ustanowionym limicie 10% pułapu krajowego. W przypadku zastosowania wariantu IIB w systemie dla małych gospodarstw uczestniczyłoby co trzeci beneficjent, co daje razem ponad 446 tys. rolników, prowadzących działalność na przeszło 0,8 mln ha gruntów (6% ogółu użytków rolnych objętych płatnościami bezpośrednimi). Efekt redystrybucyjny tego wariantu to ponad 120 mln EUR na korzyść grupy najmniejszych gospodarstw, stanowiącej 33% wszystkich beneficjentów.

Polska zdecydowała się natomiast na wariant III. W wariacie tym kwota płatności dla uczestnika systemu dla małych gospodarstw jest równa sumie płatności unijnych, które byłyby przyznane temu rolnikowi w systemie standardowym (obliczanej corocznie na podstawie aktualnych danych), przy czym nie może być ona większa niż 1 250 EUR. Nie wprowadzono zasady zaokrąglania najniższych kwot do 500 EUR. Zastosowano natomiast zasadę automatycznego włączenia do systemu dla małych gospodarstw rolników, w przypadku których łączna kwota płatności unijnych za 2015 r. nie przekraczała równowartości 1 250 EUR (Ustawa, 2015).

Na takich warunkach w systemie dla małych gospodarstw uczestniczy ponad połowa beneficjentów wsparcia bezpośredniego, gospodarująca na 2,2 mln ha gruntów. Niemniej jednak rolnicy uczestniczący w tym systemie nie otrzymują żadnej pomocy „ekstra” w stosunku do wsparcia, które otrzymywaliby w systemie standardowym, tzn. nie ma efektu redystrybucji pomiędzy uczestnikami systemu dla małych gospodarstw a pozostałymi beneficjentami systemu wsparcia bezpośredniego.

W takiej sytuacji jedyną zaletą uczestnictwa w tym systemie jest zwolnienie z praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, które obejmują dywersyfikację upraw, ustanowienie obszarów proekologicznych oraz utrzymywanie trwałych użytków zielonych.

Obowiązki wynikające z praktyki „dywersyfikacja upraw” są zróżnicowane w zależności od powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie. Gospodarstwa, w których grunty orne zajmują mniej niż 10 ha, mają pełną swobodę w kwestii decydowania o liczbie prowadzonych upraw i ich strukturze. W przypadku gospodarstw, w których grunty orne obejmują od 10 do 30 ha, na gruntach tych należy prowadzić co najmniej dwie różne uprawy, a uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% powierzchni

Tabela 2. Skutki wprowadzenia systemu dla małych gospodarstw w Polsce – analiza wariantowa
Table 2. The effects of introducing of system for small farmers in Poland – variant analysis

	Wariant I (ryczałt) Variant I (lump-sum)	Wariant II (ryczałt) Variant II (lump-sum)		Wariant III (ekwiwalent płatności w systemie standardowym) Variant III (payment equivalent in the standard system)	
		opcja A	opcja B		
System dla małych gospodarstw Small farmers scheme	25% średniej krajowej płatności na beneficjenta 25% of the national average payment per beneficiary	pięciokrotność średniej krajowej płatności na hektar quintuple of the national average payment per hectare	trzykrotność średniej krajowej płatności na hektar three times of the national average payment per hectare		
kwota wsparcia amount of support	EUR/gosp. EUR/farm	657,15	1 220,25 (477,86)	752,15	max. 1 250
max. wielkość gospodarstwa max. size of the farm	ha hectares	2,6	5,0 (2,0)	3,0	5,1
populacja gospodarstw population of farms	tys. szt. thousands of pieces	371,4	707,0 (253,7)	446,4	751,6
	% beneficjentów % of beneficiaries	27%	52% (18,7%)	33%	56%
powierzchnia użytków rolnych area of agricultural land	mln ha million hectares	0,7	1,8 (0,4)	0,8	2,2
	% użytków rolnych % of agricultural land	4,7%	15,0% (2,7%)	6,0%	15,6%

łączna kwota wsparcia total amount of support	mIn EUR millions of EUR	236,6	862,7 (337,9)	326,8	426,3
	% pułapu krajowego % of the national ceiling	7,0%	25,5% (10,0%)	9,7%	12,6%
kwota dodatkowego wsparcia małych gospodarstw amount of additional support for small farmers	mIn EUR millions of EUR	74,8	413,5 (245,4)	120,7	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS
Source: Author's study based on the data from ARiMR i GUS

gruntów ornych. Z kolei w przypadku gospodarstw, w których grunty orne zajmują powierzchnię większą niż 30 ha, na gruntach tych muszą występować co najmniej trzy różne uprawy. Uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% powierzchni gruntów ornych, a dwie uprawy główne łącznie nie mogą zajmować więcej niż 95% powierzchni gruntów ornych. Jednocześnie przewidziano kilka wyjątków, w których opisane zasady dywersyfikacji nie mają zastosowania. Przykładowo nie stosuje się ich do gospodarstw, w których więcej niż 75% powierzchni użytków rolnych stanowią trwałe użytki zielone, a grunty orne nie przekraczają 30 ha.

Z kolei obowiązek ustanowienia obszarów proekologicznych dotyczy gospodarstw, w których grunty orne zajmują powierzchnię większą niż 15 ha. Różne typy elementów krajobrazu przeliczane są na powierzchnię za pomocą współczynników konwersji, a poszczególnym rodzajom obszarów proekologicznych przypisano różne wartości współczynnika ważenia. Po odpowiednich obliczeniach otrzymuje się tzw. powierzchnię przeliczeniową. Aby praktyka dotycząca obszarów proekologicznych mogła zostać uznana za wypełnioną, powierzchnia przeliczeniowa musi stanowić przynajmniej 5% powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie. Obowiązek ustanowienia obszarów proekologicznych nie ma jednakże zastosowania do gospodarstw, w których więcej niż 75% gruntów ornych jest wykorzystywane do produkcji pastewnych roślin zielnych, ugorowane lub wykorzystywane do uprawy roślin strączkowych, pod warunkiem że grunty orne nieobjęte tymi zastosowaniami nie przekraczają 30 ha, a także do gospodarstw, w których więcej niż 75% użytków rolnych stanowią trwałe użytki zielone, pod warunkiem, że grunty orne nie przekraczają 30 ha.

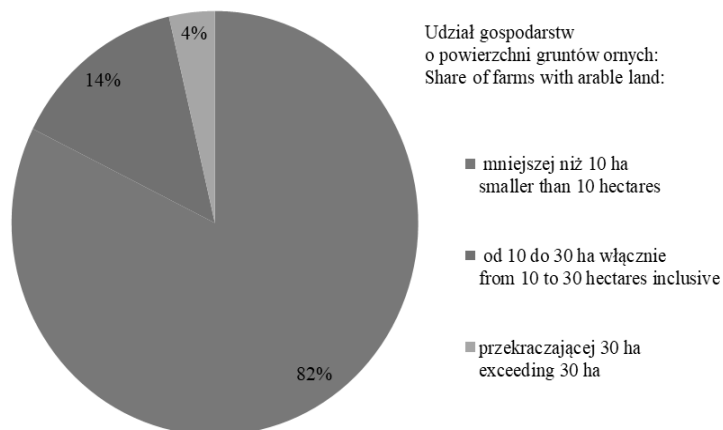
Natomiast przestrzeganie praktyki „utrzymywania trwałych użytków zielonych” polega na stosowaniu się do zakazu przekształcania lub zaorywania trwałych użytków zielonych. Zakazem objęte są wszystkie trwałe użytki zielone uznane za szczególnie cenne pod względem przyrodniczym.

Oznacza to, że w odniesieniu do małych gospodarstw (a tylko takie – ze względu na ograniczenie kwoty wsparcia do 1 250 EUR – mogą być potencjalnie zainteresowane uczestnictwem w systemie dla małych gospodarstw) faktyczne obowiązki wynikające z praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska mogą ewentualnie dotyczyć jedynie utrzymywania trwałych użytków zielonych. Jednak nawet w przypadku gospodarstw posiadających trwałe użytki zielone uznane za szczególnie cenne pod względem przyrodniczym, obowiązek ten nie stanowi faktycznego obciążenia (nie działa restrykcyjnie), jeśli gospodarstwo nie jest zainteresowane przekształcaniem lub zaorywaniem tych użytków w okresie uczestnictwa w systemie dla małych gospodarstw. Zatem korzyści z uczestnictwa w systemie dla małych gospodarstw są znikome i występują tylko w szczególnych przypadkach.

Pomijając zwolnienia z obowiązku dywersyfikacji upraw oraz stosowanie praktyk równoważnych i mając na względzie strukturę beneficjentów systemu wsparcia bezpośredniego w Polsce (ryc. 1), można stwierdzić, że w 2015 r.:

- dla 82% beneficjentów wypełnienie praktyki „dywersyfikacja upraw” nie wiązało się z żadnymi obowiązkami ze względu na to, że powierzchnia gruntów ornych w gospodarstwie każdego z tych beneficjentów była mniejsza niż 10 ha;
- 14% beneficjentów było zobowiązanych prowadzić co najmniej dwie różne uprawy (z uprawą główną zajmującą nie więcej niż 75% powierzchni gruntów ornych);

- tylko 4% beneficjentów objął obowiązek prowadzenia przynajmniej trzech różnych upraw (z uprawą główną zajmującą nie więcej niż 75% powierzchni gruntów ornych i dwiema uprawami głównymi zajmującymi nie więcej niż 95% powierzchni gruntów ornych).



Ryc. 1. Struktura beneficjentów płatności bezpośrednich w Polsce w 2015 r. według powierzchni posiadanych gruntów ornych

Fig. 1. Structure of beneficiaries of direct payments in Poland in 2015, according to the area of arable land owned

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR
Source: Author's study based on the data from ARiMR

Mając ponadto na uwadze, że rolnicy – nawet w warunkach braku płatności dedykowanej takim działaniom – są zainteresowani prowadzeniem różnych upraw w gospodarstwie (m.in. w celu dywersyfikacji ryzyka), wydaje się, że zobowiązania wynikające z tej praktyki wymuszają tylko nieznaczne działania dostosowawcze w nielicznej grupie gospodarstw.

Podobnie, w 2015 r. obowiązek ustanowienia obszarów proekologicznych nie dotyczył prawie 1,22 mln rolników, czyli 90% beneficjentów systemu wsparcia bezpośredniego, ponieważ grunty orne w gospodarstwach każdego z nich zajmowały powierzchnię nie większą niż 15 ha. Ponadto dzięki szerokiej liście typów obszarów proekologicznych, zwłaszcza uznawaniu za te obszary niektórych upraw (w szczególności upraw roślin wiążących azot), a także – choć tylko w marginalnym stopniu – dzięki dopuszczeniu możliwości kolektywnej realizacji tej praktyki, rolnicy wywiązują się z obowiązku ustanowienia obszarów proekologicznych w zasadzie bez obniżania potencjału produkcyjnego swoich gospodarstw.

Natomiast w kwestii praktyki „utrzymywania trwałych użytków zielonych” należy zauważyć, że Polska wyznaczyła trwałe użytki zielone cenne pod względem przyrodniczym wyłącznie na obszarach Natura 2000. Dla rolników oznacza to mniejszy zasięg ograniczeń związanych ze stosowaniem tej praktyki.

„Zazielenienie” I filaru WPR, polegające na ustanowieniu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, nie ma zatem istotnego wpływu na strukturę i koszty produkcji rolnej w Polsce (Czyżewski i Stępień, 2013b). Symulacje Czekaj, Majewskiego i Wąsa (2014) wskazują na nieznaczny wpływ „zazielenienia” na wyniki ekonomiczne tylko określonej, stosunkowo niedużej części polskich gospodarstw rolnych. Według tych autorów konieczność dostosowań dotyczy nielicznych gospodarstw roślinnych i trzodowych, o powierzchni powyżej 30 ha, zlokalizowanych w północnej i zachodniej Polsce, oraz pewnej grupy gospodarstw zorientowanych na gospodarowanie ekstensywne. Dostosowania te nie mają jednak wyraźnego wpływu na poziom dochodów gospodarstw.

Niezależnie od tego należy zauważyć, że uczestnictwo w systemie dla małych gospodarstw – ze względu na ustanowiony limit kwotowy wsparcia na gospodarstwo (1 250 EUR) – wiąże się z ryzykiem „utruty” pewnej kwoty płatności, ponieważ system standardowy może w konkretnych przypadkach zapewnić wyższe wsparcie. W warunkach dużej zmienności stawek płatności i niestabilności różnych form wsparcia, rolnicy mogą mieć duże trudności z oszacowaniem, czy kwota płatności, która przysługiwałaby im w systemie standardowym, jest wyższa niż 1 250 EUR, a w związku z tym, czy – w celu uniknięcia „utruty” części płatności – powinni wystąpić z systemu dla małych gospodarstw.

„Straty” jeszcze poważniejsze niż te wynikające z nieprecyzyjnych szacunków mogą towarzyszyć wejściu w posiadanie przez rolnika uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw innego gospodarstwa, w odniesieniu do którego został już złożony wniosek o przyznanie płatności, ale wsparcie nie zostało jeszcze wypłacone. Należy przy tym zaznaczyć, że wejście w posiadanie drugiego gospodarstwa może nastąpić w wyniku dziedziczenia, a zatem wskutek zdarzenia losowego, a nie planowych działań, w przypadku których możliwe byłoby skoordynowanie wystąpienia z systemu dla małych gospodarstw. Jeżeli wejście w posiadanie gospodarstwa nastąpiło po terminie składania oświadczeń o wystąpieniu z systemu dla małych gospodarstw ze skutkiem od danego roku, w pierwszym roku nabycia spadku rolnik uczestniczący w systemie dla małych gospodarstw nie będzie mógł zapobiec „zredukowaniu” łącznej kwoty przyznanego wsparcia (z tytułu obu gospodarstw) do 1 250 EUR.

W tym kontekście – zwłaszcza w przypadku państw, które zastosowały automatyczne włączenie do systemu dla małych gospodarstw (do których należy Polska) – szczególnie ważne jest skuteczne poinformowanie rolników o zasadach uczestnictwa w tym systemie tak, aby ułatwić im dokonanie bilansu korzyści i niekorzyści, a na tej podstawie – racjonalnego wyboru.

Podsumowanie

Dobrowolny system dla małych gospodarstw w ramach I filaru WPR wdrożyło, w różnych wariantach, 15 państw członkowskich UE. Większość z nich (w tym Polska) zastosowało taki wariant implementacyjny, który nie daje uczestnikowi systemu dla małych gospodarstw korzyści w postaci zwiększonej kwoty wsparcia (w porównaniu z systemem standardowym), a w związku z tym jedyną korzyścią uczestnictwa w tym

systemie jest zwolnienie z praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska. Obowiązki wynikające z tych praktyk (a w zasadzie ewentualnie tylko zakaz przekształcania lub zaorywania trwałych użytków zielonych) mają jednakże jakiegokolwiek oddziaływanie restrykcyjne tylko w przypadku bardzo nielicznych małych gospodarstw. Wynika to z tego, że:

- gospodarstwa, w których grunty orne zajmują mniej niż 10 ha, spełniają obowiązki wynikające z praktyki „dywersyfikacja upraw” niezależnie od struktury prowadzonych upraw;
- obowiązek ustanowienia obszarów proekologicznych dotyczy wyłącznie gospodarstw, w których grunty orne zajmują powierzchnię większą niż 15 ha;
- zasadniczo zakaz przekształcania lub zaorywania trwałych użytków zielonych dotyczy gospodarstw posiadających trwałe użytki zielone uznane za szczególnie cenne pod względem przyrodniczym, które w Polsce wyznaczono wyłącznie na obszarach Natura 2000.

W Polsce w systemie dla małych gospodarstw uczestniczy około 56% najmniejszych beneficjentów płatności bezpośrednich, podczas gdy z praktyka „dywersyfikacja upraw” jest całkowicie neutralna (tj. nie wymusza żadnych działań dostosowawczych) dla około 82% najmniejszych beneficjentów, a obowiązek ustanowienia obszarów proekologicznych nie dotyczy około 90% najmniejszych beneficjentów. W związku z tym zasadność wprowadzania systemu dla małych gospodarstw w wariantcie, który nie przynosi rolnikom uczestniczącym w tym systemie żadnych wymiernych (pieniężnych) korzyści, jest wątpliwa.

Z przeprowadzonych symulacji wynika, że w Polsce największe korzyści dla najmniejszych gospodarstw przyniósłby wariant ryczałtowy z kwotą wsparcia równą trzykrotności średniej krajowej płatności na hektar. Należy jednak zauważyć, że zapewnienie małym gospodarstwom ponadproporcjonalnego wsparcia może sprzyjać generacyjnemu trwaniu w subsektorze rolnictwa socjalnego, co jest trudne do pogodzenia z tworzeniem warunków dla zwiększania konkurencyjności polskiego rolnictwa.

Bibliografia

- Chechelski, P. (2014). Ocena potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014–2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w Unii Europejskiej i na świecie, W: A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?* (s. 16–37). Warszawa: IERiGŻ PIB.
- Czekaj, S., Majewski, E., Wąs, A. (2014). „Nowe zazielenienie” WPR i jego wpływ na wyniki ekonomiczne polskich gospodarstw rolnych. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 338(1), 39–56.
- Czyżewski, A., Stępień, S. (2013a). Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania zmian paradygmatu rozwoju rolnictwa drobnotowarowego w świetle ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings*, 2, 25–39.
- Czyżewski, A., Stępień, S. (2013b). *Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej po 2014 r. z polskiej perspektywy*. Referat przygotowany na IX Kongres Ekonomistów Polskich. Pobrane z: <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20St%C4%99pie%C5%84%20Sebastian/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20St%C4%99pie%C5%84%20Sebastian%20-%20>

- WPS%C3%93LNA%20POLITYKA%20ROLNA%20(WPR)%20UNII%20EUROPEJSKIEJ%20PO%202014%20ROKU%20Z%20POLSKIEJ%20PERSPEKTYWY.pdf
Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016. European Commission.
- Grzelak, M.M. (2014). Szanse i zagrożenia rozwoju polskiego rolnictwa w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H (Oeconomia)*, 48(3), 109–117.
- Hunek, T. (2000). *Ekonomia polityczna rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: IRWiR PAN.
- Majewski, E., Wąs, A. (2015). Wyniki ekonomiczne gospodarstw rodzinnych w Polsce po 2004 roku, W: A. Chlebicka (red.), *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej* (s. 193–210). Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.
- 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* (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, 608, ze zm.).
- Sroka, W., Musiał, W. (2013). Problemy delimitacji małych gospodarstw rolnych w aspekcie projekcji zmian WPR na lata 2014–2020. *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 58(9), 465–478.
- The Small Farmers Scheme* (2016). European Commission.
- Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. *o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 278).
- Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2015 r.* GUS, Warszawa 2016.
- Walkowski, M. (2012). Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020. Kontynuacja dotychczasowych założeń czy zmiana priorytetów rozwoju? – analiza stanowiska Polski, W: B.H. Toszek, A. Wojtaszak (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.* (s. 73–95). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Żmija, D. (2016). *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych w Polsce*. Warszawa: Difin.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 30.01.2018

Do cytowania – For citation:

Sadłowski, A. (2017). Instrument wsparcia dedykowany małym gospodarstwom w ramach I filaru Wspólnej Polityki Rolnej [The Instrument of Support Dedicated to Small Farms Within the First Pillar of the Common Agricultural Policy]. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings*, 4, 89–104. doi: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.4.89>