

## Miscellanea

### WPŁYW PLANOWANEJ REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA MOŻLIWOŚCI KSZTAŁTOWANIA SYSTEMU WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO NA POZIOMIE KRAJOWYM

ADRIAN SADŁOWSKI

#### Abstrakt

*W wyniku planowanej reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) nastąpi zmiana unijnych ram prawnych, wyznaczających zakres decyzyjności państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) w odniesieniu do systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników. Podstawowym celem opracowania jest ustalenie, na ile nowe ramy prawne w postaci zaproponowanej przez Komisję Europejską umożliwią Polsce jako państwu członkowskiemu UE wdrożenie systemu płatności bezpośrednich w kształcie zbliżonym do dotychczasowego.*

*Przeprowadzona analiza porównawcza obecnie obowiązujących i projektowanych przepisów pozwoliła na identyfikację odpowiedników poszczególnych elementów obecnego systemu wsparcia bezpośredniego w nowym systemie, wskazanie różnic między nimi i ocenę znaczenia tych różnic. Na jej podstawie wyciągnięto kilka wniosków w sprawie planowanej reformy WPR, które dotyczyły zakresu decyzyjności państw członkowskich w obszarze kształtowania systemu wsparcia bezpośredniego i kierunków wykorzystania środków I filaru WPR. Stwierdzono m.in., że projektowane przepisy dają Polsce możliwość wdrożenia po 2020 roku systemu wsparcia bezpośredniego w kształcie bardzo zbliżonym do obecnie stosowanego, a – w przypadku dążenia do utrzymania status quo – najistotniejsze, wymuszone reformą zmiany dotyczyłyby systemu dla małych gospodarstw oraz mechanizmu zmniejszania płatności.*

**Słowa kluczowe:** wspólna polityka rolna, reforma wspólnej polityki rolnej, płatności bezpośrednie.

**Kody JEL:** Q18, Q38, Q57.

## Wstęp

W projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (COM(2018) 392) stwierdzono, że WPR musi zostać zmodernizowana, aby sprostać wyzwaniom związanym z kondycją gospodarczą sektora rolnego, dbałością o środowisko, działaniami łagodzącymi zmianę klimatu, a także potrzebą utworzenia silnych struktur gospodarczych i społecznych na obszarach wiejskich Unii Europejskiej. Jednocześnie WPR ma zostać uproszczona, aby sprostanie nowym wyzwaniom było możliwe przy minimalnym obciążeniu administracyjnym. Ponadto WPR ma być ściślej powiązana z polityką UE w innych dziedzinach, aby większy był jej wkład w realizację priorytetów Komisji Europejskiej oraz osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju. Zadaniem zmodernizowanej WPR ma być wspieranie przejścia na w pełni zrównoważone rolnictwo oraz zdynamizowanie rozwoju obszarów wiejskich, dzięki czemu *demos* UE (ponad 500 mln konsumentów) ma być zaopatrzony w bezpieczną żywność wysokiej jakości. Zgodnie z założeniami zreformowana WPR ma zwiększać europejską wartość dodaną, uwzględniając ambitne cele związane z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu oraz spełniając oczekiwania obywateli dotyczące ich zdrowia.

Nurzyńska i Drygas (2018) podkreślają, że fundamentem dla kreowania trafnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, a także dokonywania jej korekt, jest prowadzenie ustawicznych prac analityczno-diagnostycznych, służących z jednej strony ocenie skuteczności i efektywności prowadzonej polityki, a z drugiej – umożliwiającą identyfikację problemów rozwojowych oraz symulację różnych scenariuszy rozwojowych, wynikających z uwarunkowań krajowych i międzynarodowych oraz determinujących możliwości aplikowania zróżnicowanego instrumentarium wsparcia.

W artykule skoncentrowano się na jednym z aspektów planowanej reformy WPR, a mianowicie na zmianie unijnych ram prawnych, wyznaczających zakres decyzyjności państw członkowskich UE w odniesieniu do systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników. Im szerszy zakres decyzyjności państw członkowskich w tym obszarze, tym większe prawdopodobieństwo silniejszego zróżnicowania modeli wdrożeniowych wewnątrz UE. Grochowska (2018) krytycznie ocenia skutki stopniowego przenoszenia kompetencji w zakresie kształtowania polityki rolnej z poziomu unijnego na krajowy – zwłaszcza w obszarze płatności bezpośrednich. Jej zdaniem postępująca decentralizacja nie przynosi wartości dodanej dla całej UE, a niestosowanie uniwersalnego podejścia (odejście od zasady *one size fits all*) zwiększa złożoność i zróżnicowanie modeli wdrożeniowych między państwami członkowskimi. W opinii Sadłowskiego (2012) zróżnicowany poziom płatności w poszczególnych państwach członkowskich oraz będące następstwem szerokiego zakresu decyzyjności odmienne zasady dostępu do pomocy i niejednakowe instrumentarium sprawiają, że sam system wsparcia bezpośredniego stanowi źródło zakłóceń warunków konkurencji na wspólnym rynku, utrudniając – korzystnie z punktu widzenia racjonalności wykorzystania potencjału wytwórczego – dostosowania w zakresie przestrzennego rozmieszczenia produkcji rolnej w UE. Szeroki zakres decyzyjności państw człon-

kowskich w zakresie dostępu do wsparcia i jego ukierunkowania tworzy ponadto pole dla nacisków grup interesu, co może niekorzystnie wpływać na obiektywizację polityki rolnej. Z drugiej jednak strony zróżnicowane wdrożenie systemu wsparcia bezpośredniego może zapewnić lepszą skuteczność w zwalczaniu specyficznych, lokalnych trudności – w zgodzie z zasadą subsydiarności (Sadłowski, 2018b).

### Cel i metody badawcze

Zasadniczym celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, na ile nowe ramy prawne w postaci zaproponowanej przez Komisję Europejską umożliwiają Polsce jako państwu członkowskiemu UE wdrożenie systemu płatności bezpośrednich w kształcie zbliżonym do dotychczasowego (innymi słowy – na ile Polska będzie miała możliwość stosowania instrumentarium ukierunkowującego pomoc do podmiotów o tych samych cechach i ukształtowania podobnej struktury rozdysponowania środków postawionych do dyspozycji).

Odpowiedź na to pytanie ma duże znaczenie praktyczne dla polityków decydujących o kształcie polityki rolnej w Polsce. W przypadku, gdyby było możliwe utrzymanie *status quo*, punktem wyjścia w projektowaniu nowego systemu wsparcia bezpośredniego mogłaby być identyfikacja obszarów, w których – w ocenie decydentów – niezbędne są dostosowania ze względu na zmianę uwarunkowań, niezadowolającą skuteczność lub efektywność danego instrumentu bądź nieakceptowalne skutki uboczne towarzyszące jego stosowaniu.

Badanie zakresu decyzyjności państw członkowskich w odniesieniu do poszczególnych elementów systemu płatności bezpośrednich przeprowadzono w kilku obszarach, wyodrębnionych na podstawie kryterium sposobu oddziaływania na dystrybucję wsparcia. Przedstawiono wyniki analizy porównawczej obecnie obowiązujących i projektowanych ram prawnych, która pozwoliła na identyfikację odpowiedników poszczególnych elementów obecnego systemu wsparcia bezpośredniego w nowym systemie, wskazanie ewentualnych różnic między nimi i ocenę znaczenia tych różnic.

Określenie zakresu decyzyjności państw członkowskich ma duże znaczenie w szczególności dla organizacji samorządu rolniczego, chcących aktywnie uczestniczyć w procesie legislacyjnym, mającym na celu opracowanie aktów prawnych wdrażających nowe rozwiązania. Na etapie konsultacji publicznych istnieje bowiem możliwość przedstawienia swojego stanowiska, a ewentualne postulaty co do kształtu systemu wsparcia bezpośredniego po 2020 roku kierowane do organów krajowych mają szansę uwzględnienia tylko wtedy, gdy będą zgodne z unijnymi ramami prawnymi.

Realizację wymienionych zadań badawczych umożliwiła selektywna analiza treści obowiązujących aktów prawnych oraz propozycji Komisji Europejskiej co do kształtu WPR po 2020 roku, które znalazły odzwierciedlenie w opracowanych przez Komisję projektach rozporządzeń<sup>1</sup>. Zastosowana metoda badawcza to ekonomiczna analiza prawa.

<sup>1</sup> Projekty te są przedmiotem dalszych prac na forum UE, a tym samym ostateczne rozwiązania mogą różnić się od pierwotnie zaproponowanych przez Komisję.

## Dostęp do wsparcia

Rozwiązania przyjęte zarówno w obecnie stosowanym systemie wsparcia bezpośredniego, jak i w systemie zaprojektowanym przez Komisję Europejską na kolejną perspektywę finansową, przewidują, że płatności bezpośrednie mogą zostać przyznane wyłącznie rolnikom:

- 1) spełniającym warunki dotyczące tzw. aktywności zawodowej (w obecnym systemie) albo faktycznego prowadzenia działalności rolniczej (w nowym systemie) oraz
- 2) spełniającym tzw. minimalne wymogi dotyczące otrzymywania płatności.

Są to zatem warunki konieczne do otrzymania wsparcia w ramach systemu płatności bezpośrednich, czyli determinujące dostęp do tej pomocy. Zakres kompetencji państw członkowskich w odniesieniu do kształtowania tych warunków przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

*Zakres decyzyjności państw członkowskich w odniesieniu do elementów systemu wsparcia bezpośredniego określających zasady dostępu do pomocy*

Element obecnego / nowego systemu wsparcia bezpośredniego	Okres	Zakres decyzyjności państw członkowskich
Rolnik aktywny zawodowo / Osoba faktycznie prowadząca działalność rolniczą	2015-2017	Określenie granicznej kwoty płatności bezpośrednich (nie większej jednak niż 5 tys. EUR), do wysokości której rolnika automatycznie uznaje się za spełniającego wymóg aktywności zawodowej.  Rozszerzenie tzw. negatywnej listy, tj. listy działalności nierolniczych, których prowadzenie – w przypadku rolników przekraczających graniczną kwotę płatności – wymaga udokumentowania, że działalność rolnicza nie jest marginalna w stosunku do ogółu prowadzonej działalności (opcjonalne).  Wprowadzenie zasady wykluczenia z płatności rolników, których działalność rolnicza nie jest głównym celem działalności (opcjonalne).
	2018-2020	Możliwość niestosowania warunku aktywności zawodowej.
	Po 2020 r.	Doprecyzowanie w definicji osoby faktycznie prowadzącej działalność rolniczą, którzy rolnicy nie będą uznawani za taką osobę, na podstawie kryteriów, takich jak: dochody, nakłady pracy w gospodarstwie, przedmiot działalności przedsiębiorstwa lub figurowanie w rejestrach.
Minimalne wymogi dotyczące otrzymywania płatności / Minimalne wymogi, jakie należy spełnić, aby otrzymać płatności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji	2015-2020	Wybór progu, poniżej którego nie są przyznawane płatności: kwotowego (100 EUR) albo powierzchniowego (1 ha).  W przypadku państw stosujących płatności do zwierząt, które wybrały próg powierzchniowy, obowiązek ustanowienia progu kwotowego w odniesieniu do rolników otrzymujących płatności do zwierząt, niespełniających progu powierzchniowego.
	Po 2020 r.	Obniżenie / podwyższenie progu kwotowego lub powierzchniowego w granicach określonych limitów (opcjonalne).  Ustanowienie progu obszarowego, do którego płatności nie są przyznawane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (1307/2013) i projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (COM(2018) 392).

Warunki dotyczące tzw. aktywności zawodowej/faktycznego prowadzenia działalności rolniczej mają na celu wyłączenie z grona potencjalnych beneficjentów wsparcia bezpośredniego tzw. quasi-rolników. Dotychczasowa praktyka stosowania tej regulacji wskazuje jednak, że ani na poziomie unijnym, ani na poziomie krajowym nie wypracowano jednoznacznych kryteriów pozwalających skutecznie odseparować wnioskodawców, którzy nie powinni otrzymać płatności, przy nieznanym skomplikowaniu procedury ubiegania się o płatności i przy umiarkowanych nakładach administracyjnych po stronie agencji płatniczej. Ponieważ na etapie konkretyzacji kryteriów uznawania wnioskodawcy za rolnika aktywnego zawodowo ujawniło się wiele trudności, które nie zostały w sposób zadowalający przezwyciężone, zasadność stosowania tego ograniczenia jest dyskusyjna. W szczególności sporne jest kryterium odnoszące się do struktury dochodów z działalności rolniczej i pozarolniczej. Należy bowiem zauważyć, że różnicowanie działalności gospodarczej przez mieszkańców wsi często jest wspierane w ramach WPR, a wskazuje się wówczas korzystny wpływ dywersyfikowania źródeł dochodu na umacnianie struktur społeczno-gospodarczych obszarów wiejskich. Niespójne z tym działaniem jest zatem stosowanie – przy ustanawianiu warunków dostępu do pomocy w ramach systemu wsparcia bezpośredniego – kryterium odnoszącego się do struktury dochodów z działalności rolniczej i pozarolniczej. Takie podejście może bowiem pociągać za sobą brak możliwości otrzymania wsparcia bezpośredniego przez tych rolników, którzy dywersyfikują działalność gospodarczą. Podobnie tworzenie wykazu działalności pozarolniczych, których prowadzenie skutkuje pozbawieniem wsparcia w ramach płatności bezpośrednich podmiotu prowadzącego jednocześnie działalność rolniczą, raczej komplikuje procedurę ubiegania się o płatności, niż wnosi jakąkolwiek wartość dodaną w funkcjonowanie systemu wsparcia bezpośredniego.

Rozwiązania stosowane w Polsce w latach 2015-2017 zredukowały do minimum restrykcyjność warunku aktywności zawodowej, zapobiegając przy tym komplikacji procedury ubiegania się o płatności przynajmniej przez nieduże gospodarstwa. Polegały one na przyjęciu maksymalnej, dopuszczalnej przepisami unijnymi, granicznej kwoty płatności bezpośrednich, do wysokości której rolnika automatycznie uznawano za spełniającego wymóg aktywności zawodowej, czyli równowartości 5 tys. EUR. Negatywna lista, tj. zestaw działalności nierolniczych, których prowadzenie – w przypadku rolników przekraczających graniczną kwotę płatności – wymagałoby udokumentowania, że działalność rolnicza nie jest marginalna w stosunku do ogółu prowadzonej działalności, nie została uzupełniona o dodatkowe rodzaje działalności. Ponadto nie wprowadzono dodatkowej zasady niedopuszczania do kręgu beneficjentów tych wnioskodawców, których działalność rolnicza nie jest głównym celem działalności. W konsekwencji stosunkowo niewielka była liczebność podmiotów, na które ta regulacja oddziaływała, tzn. powodowała wykluczenie z systemu wsparcia albo wiązała się z koniecznością przedłożenia dodatkowych dokumentów (Sadłowski, 2017a). Gdy w wyniku przeglądu WPR wprowadzono możliwość niestosowania warunku aktywności zawodowej, Polska zrezygnowała z tej formy ograniczania dostępu do pomocy.

Projektowana reforma przewiduje, że po 2020 roku państwa członkowskie znów będą miały obowiązek stosowania tego rodzaju wyłączenia, przy czym rolnicy, którzy mają mieć możliwość otrzymywania wsparcia, określani są jako osoby faktycznie prowadzące działalność rolniczą. Zakres decyzyjności państwa członkowskiego w tym obszarze ma się ograniczać do doprecyzowania definicji takiej osoby<sup>2</sup>. Stwarza to możliwość takiego ukształtowania tej definicji na poziomie krajowym, aby praktyczne jej stosowanie nie prowadziło do odstępowania przez część potencjalnych wnioskodawców od składania wniosku o przyznanie płatności po samodzielnie dokonanej ocenie spełniania wymogu faktycznego prowadzenia działalności rolniczej i nie powodowało żadnego rozdźwięku między liczbą rolników wnioskujących o płatności a liczbą beneficjentów tych płatności. Niemniej jednak nawet takie jałowe ograniczenia wiązałyby się z pewnymi nakładami administracyjnymi po stronie agencji płatniczej, a w niektórych przypadkach także z pewnymi obciążeniami formalnymi wnioskodawców.

Natomiast tzw. minimalne wymagania dotyczące otrzymywania płatności mają zapobiec powstawaniu po stronie agencji płatniczej, w związku z obsługą wniosków o przyznanie płatności, nakładów administracyjnych niewspółmiernych do potencjalnych kwot wsparcia, które mogłyby być wypłacone wnioskodawcom. Konieczność ustanowienia pewnego minimalnego progu wejścia raczej nie jest kwestionowana, niemniej jednak przedmiotem sporu może być rodzaj tego progu (powierzchniowy, kwotowy czy inny) i jego wysokość.

W Polsce, w związku ze zmianami wprowadzonymi ze skutkiem od 2015 roku w następstwie ostatniej reformy WPR, zaistniała konieczność ustanowienia – oprócz progu powierzchniowego – progu kwotowego, który ma zastosowanie do bezrolnych albo posiadających mniej niż 1 ha użytków rolnych (czyli niespełniających progu powierzchniowego) wnioskodawców, ubiegających się o płatności do zwierząt. Próg kwotowy ustanowiono na poziomie wyższym niż dopuszczalne minimum, tj. w wysokości 200 EUR. Natomiast próg powierzchniowy pozostaje niezmienny od momentu przystąpienia do UE i wynosi 1 ha (choć dopuszczalne minimum to 0,5 ha).

Zgodnie z założeniami projektowanej reformy po 2020 roku znów ma obowiązywać jedynie próg powierzchniowy. Obowiązywanie dwóch rodzajów progów można zatem uznać za epizod, przy czym tego rodzaju modyfikacje stosowanych rozwiązań, choć krótkotrwałe i mało znaczące, bardzo utrudniają potencjalnym beneficjentom orientację w zasadach dostępu do pomocy. Jednocześnie zdolność tego rodzaju modyfikacji do zwiększenia efektywności (relacji efektów do nakładów) systemu wsparcia jest bardzo dyskusyjna.

---

<sup>2</sup> Państwa członkowskie mają mieć ponadto kompetencje w zakresie doprecyzowania definicji działalności rolniczej, użytków rolnych, kwalifikującego się hektara i młodego rolnika, wpływając w ten sposób w pewnym stopniu na dostęp do pomocy dystrybuowanej w ramach systemu wsparcia bezpośredniego i jej ukierunkowanie.

## Ukierunkowanie wsparcia

Wszystkie instrumenty współtworzące obecnie system wsparcia bezpośredniego, za wyjątkiem płatności z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych<sup>3</sup>, mają swoje odpowiedniki w nowym systemie. Kryteria przyznawania poszczególnych form wsparcia decydują o ukierunkowaniu pomocy dystrybuowanej w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Zakres decyzyjności państw członkowskich w kwestii kształtowania instrumentów wsparcia bezpośredniego przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

*Zakres decyzyjności państw członkowskich w odniesieniu do elementów systemu wsparcia bezpośredniego określających zasady ukierunkowania pomocy*

Element obecnego / nowego systemu wsparcia bezpośredniego	Okres	Zakres decyzyjności państw członkowskich
Jednolita płatność obszarowa / Podstawowe wsparcie dochodu na rzecz zrównoważonego rozwoju	2015-2020	Dla państw, które zobowiązały się wdrożyć, najpóźniej 1 stycznia 2018 r., system oparty na uprawnieniach, przewidziana możliwość zróżnicowania stawki na podstawie historycznych, indywidualnych danych o średniej kwocie wsparcia na hektar. <sup>a</sup> Maksymalny dopuszczalny poziom finansowania komponentu historycznego to 20% puli środków przeznaczonej na jednolitą płatność obszarową.
	Po 2020 r.	Możliwość regionalnego zróżnicowania stawki, biorąc pod uwagę niejednolite warunki społeczno-ekonomiczne lub agrotechniczne poszczególnych regionów.
Płatność dla młodych rolników / Uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników	2015-2020	Ustanowienie dodatkowych warunków uznania wnioskodawcy za młodego rolnika (opcjonalne). Wybór metody kalkulacji kwoty wsparcia spośród dostępnych wariantów (w tym – w przypadku wyboru wariantu, w którym wsparcie ma formę płatności obszarowej – określenie powierzchni maksymalnej na poziomie nie niższym niż 25 ha i nie wyższym niż 90 ha).
	Po 2020 r.	Płatność fakultatywna. W przypadku jej stosowania państwo członkowskie: 1) ustanawia zasady dostępu do pomocy, doprecyzowując w definicji młodego rolnika, którzy rolnicy są uznawani za młodych, na podstawie takich kryteriów jak: maksymalny wiek nieprzekraczający 40 lat, kierowanie gospodarstwem, odbycie odpowiedniego przeszkolenia i posiadanie odpowiednich umiejętności; 2) projektuje kształt tego instrumentu, przy czym wsparcie musi mieć postać płatności obszarowej.

<sup>3</sup> Jest to płatność fakultatywna dla państw członkowskich. Na jej stosowanie zdecydowały się tylko dwa kraje: Dania – przeznaczając na ten cel corocznie w okresie 2015-2020 0,3% swojego pułapu krajowego, oraz Słowenia – przeznaczając na ten cel corocznie w okresie 2017-2020 1,6% swojego pułapu krajowego (European Commission, 2018). Zatem, zwłaszcza biorąc pod uwagę całą UE, ma ona znikomy wpływ na ukierunkowanie pomocy przyznawanej rolnikom w ramach wsparcia bezpośredniego.

Element obecnego / nowego systemu wsparcia bezpośredniego	Okres	Zakres decyzyjności państw członkowskich
Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska / Systemy na rzecz klimatu i środowiska	2015-2020	<p>W odniesieniu do praktyki polegającej na utrzymywaniu trwałych użytków zielonych – wyznaczenie trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym poza obszarami Natura 2000 (opcjonalne).</p> <p>W odniesieniu do praktyki polegającej na ustanowieniu obszarów proekologicznych:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) wybór typów gruntów / upraw / obiektów uznawanych za obszary proekologiczne;</li> <li>2) stosowanie współczynników ważenia (obligatoryjne dla państw uznających za obszary proekologiczne typy obszarów, dla których współczynnik ważenia wynosi mniej niż 1; dla pozostałych państw – opcjonalne);</li> <li>3) stosowanie współczynników konwersji (opcjonalne);</li> <li>4) dopuszczenie wspólnej realizacji praktyki przez rolników, których gospodarstwa rolne znajdują się w bliskiej odległości (opcjonalne).</li> </ol> <p>Zawężenie listy praktyk uznawanych za równoważne (opcjonalne).</p>
	Po 2020 r.	Zaprojektowanie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz kształtu instrumentu, przy czym wsparcie musi mieć postać płatności obszarowej.
Płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych / brak odpowiednika w nowym systemie	2015-2020	Płatność fakultatywna. W przypadku jej stosowania państwo członkowskie wyznacza obszary, które mają być objęte płatnością.
Wsparcie związane z produkcją / Wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji	2015-2020	Instrument fakultatywny. W przypadku jego stosowania państwo członkowskie wskazuje sektory produkcji rolnej, w których ma być przyznawana pomoc – z listy sektorów możliwych do objęcia wsparciem związanym z produkcją.
	Po 2020 r.	Jak wyżej.
System dla małych gospodarstw / Płatność ryczałtowa dla drobnych producentów rolnych	2015-2020	Instrument fakultatywny. W przypadku jego stosowania państwo członkowskie wybiera metodę kalkulacji kwoty wsparcia spośród dostępnych wariantów (w tym – w przypadku wyboru wariantu nieryczałtowego – określenie kwoty maksymalnej i ewentualnie stosowanie zasady zaokrąglania najniższych kwot do 500 EUR) i ewentualnie ustanawia zasady automatycznego włączenia małych beneficjentów do systemu dla małych gospodarstw (opcjonalne).
	Po 2020 r.	Instrument fakultatywny. W przypadku jego stosowania państwo członkowskie projektuje kształt tego instrumentu, przy czym wsparcie musi mieć postać płatności ryczałtowej.

<sup>a</sup> Wszystkie państwa członkowskie stosujące system uproszczony notyfikowały kontynuowanie tego rozwiązania do końca 2020 roku (European Commission, 2017). Tym samym żadne z nich nie ma możliwości różnicowania stawki jednolitej płatności obszarowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (1307/2013) i projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (COM(2018) 392).



Odpowiednikiem jednolitej płatności obszarowej, która jest charakterystyczna dla stosowanego m.in. w Polsce tzw. uproszczonego systemu płatności bezpośrednich, jest podstawowe wsparcie dochodu na rzecz zrównoważonego rozwoju. Możliwość częściowego różnicowania stawki jednolitej płatności obszarowej poprzez wprowadzenie komponentu historycznego kalkulowanego z wykorzystaniem indywidualnych danych o średniej kwocie wsparcia na hektar przyznanej za 2014 rok w ramach określonych instrumentów<sup>4</sup> poszczególnym gospodarstwom istniała wyłącznie dla państw członkowskich, które zobowiązały się wdrożyć, najpóźniej 1 stycznia 2018 roku, system oparty na uprawnieniach. Wszystkie państwa członkowskie stosujące system uproszczony, w tym Polska, zdecydowały o kontynuowaniu tego rozwiązania do 2020 roku, a zatem żadne z tych państw nie ma możliwości różnicowania stawki jednolitej płatności obszarowej. Natomiast w nowym systemie wszystkie państwa będą miały możliwość różnicowania stawki podstawowego wsparcia dochodu na rzecz zrównoważonego rozwoju, przy czym kryterium różnicowania nie będzie historyczny poziom wsparcia na hektar w gospodarstwie, lecz terytorialna odmienność warunków społeczno-ekonomicznych lub agronomicznych. Oznacza to, że stawki podstawowego wsparcia dochodu na rzecz zrównoważonego rozwoju będą jednolite przynajmniej na poziomie regionalnym.

Z kolei odpowiednikiem płatności dla młodych rolników będzie uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników, przy czym w obecnie stosowanym systemie płatność adresowana do młodych rolników jest obligatoryjna dla państw członkowskich, natomiast jej wdrożenie w ramach nowego systemu ma być fakultatywne. W ramach obecnie stosowanego systemu państwo członkowskie mogło ustanowić dodatkowe warunki dostępu do wsparcia dla młodych rolników, polegające na konieczności udokumentowania posiadanego wykształcenia kierunkowego, odpowiedniego stażu pracy w rolnictwie czy odbytych szkoleń. Polska nie skorzystała z tej możliwości, a tym samym potencjalna grupa beneficjentów wsparcia dla młodych rolników nie została zawężona. Ponadto państwo członkowskie wybierało metodę kalkulacji kwoty wsparcia z czterech dostępnych wariantów. W przypadku dwóch wariantów wsparcie ma formę płatności obszarowej. Przyznawane jest do powierzchni objętej jednolitą płatnością obszarową w gospodarstwie, przy czym wspierana powierzchnia nie może przekraczać tzw. powierzchni maksymalnej, czyli ustanowionego przez państwo członkowskie limitu powierzchniowego, który nie może być niższy niż 25 ha ani wyższy niż 90 ha. Natomiast w przypadku pozostałych dwóch wariantów wsparcie ma formę płatności quasi-ryczałtowej. Pomoc nie jest ryczałtem *sensu stricto* w wyniku wprowadzonego ograniczenia, że kwota pomocy nie może przekraczać kwoty jednolitej płatności obszarowej należnej danemu rolnikowi. Oznacza to, że ostateczna kwota pomocy koresponduje w pewnym stopniu z indywidualną wartością pewnego parametru opisującego gospodarstwo, a w konsekwencji nie jest taka sama w przypadku wszystkich beneficjentów.

<sup>4</sup> Dokładnie rzecz biorąc, w ramach tzw. płatności oddzielnych i wsparcia specjalnego, z wyjątkiem wsparcia specjalnego w formie dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin oraz w formie funduszy wspólnego inwestowania (Polska nie stosowała takich form pomocy w ramach wsparcia specjalnego).

Polska zdecydowała się na wariant obszarowy w wersji korzystniejszej z punktu widzenia młodych rolników. Stosowanie tej metody zapewnia stałość stawki płatności dla młodych rolników wyrażonej w EUR/ha w całym okresie stosowania tego instrumentu<sup>5</sup> (w przypadku Polski wynosi ona 61,01 EUR/ha) – z zastrzeżeniem sytuacji, w których konieczna jest liniowa redukcja kwot płatności, aby poziom finansowania wsparcia dla młodych rolników nie przekroczył 2% pułapu krajowego. Limit powierzchniowy został ustanowiony na poziomie 50 ha. Im wyższy jest ten limit, tym większa jest grupa beneficjentów, dla których kwota pomocy jest proporcjonalna do wielkości gospodarstwa, a jednocześnie tym większe jest prawdopodobieństwo redukcji stawki (Sadłowski, 2017c).

Według Komisji Europejskiej wymiana pokoleń powinna stać się priorytetem w nowych ramach polityki, przy czym państwa członkowskie mają najlepsze możliwości stymulowania wymiany pokoleń dzięki swoim uprawnieniom w zakresie regulacji dotyczących gruntów, podatków, prawa spadkowego lub planowania przestrzennego. Zdaniem Komisji WPR powinna zapewniać państwom członkowskim swobodę w opracowywaniu programów „skrojonych na miarę”, tj. odpowiadających na konkretne potrzeby młodych rolników (Komisja Europejska, 2017). Nie dziwi więc, że uregulowania dotyczące uzupełniającego wsparcia dochodu dla młodych rolników, zawarte w przygotowanym przez Komisję Europejską projekcie rozporządzenia ustanawiającego nowy system wsparcia bezpośredniego, są bardzo ogólne i określają przede wszystkim to, że wsparcie ma formę płatności na hektar. Oznacza to, że wszystkie te państwa, które obecnie stosują wariant obszarowy płatności dla młodych rolników (a zatem również Polska), po 2020 roku będą mogły stosować wsparcie dla młodych rolników w takim kształcie jak obecnie.

Natomiast stosowana obecnie płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska po 2020 roku ma być zastąpiona systemami na rzecz klimatu i środowiska – tzw. ekoprogramami. Obecnie za pomocą płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska wspierane są działania prośrodowiskowe polegające na dywersyfikowaniu upraw, utrzymywaniu trwałych użytków zielonych oraz ustanowieniu obszarów proekologicznych. Wybór pewnych rozwiązań dotyczących tych praktyk, o różnym poziomie szczegółowości, pozostawiono w gestii państw członkowskich, przy czym unijne ramy prawne precyzyjnie wyznaczały zakres kompetencji państw członkowskich w tym obszarze. Natomiast w przedstawionej przez Komisję Europejską propozycji dotyczącej kształtu systemu wsparcia bezpośredniego po 2020 roku zrezygnowano z tak szczegółowych regulacji na szczeblu unijnym, pozostawiając państwom członkowskich bardzo dużą swobodę w projektowaniu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Dla Polski oznacza to, że utrzymanie *status quo* w tym zakresie byłoby wprawdzie możliwe, ale wymagałoby przeniesienia wielu regulacji dotyczących płatności proekologicznej, które obecnie ujęte są w przepisach unijnych, do krajowych aktów prawnych.

<sup>5</sup> W przypadku państw spoza strefy euro, zmienność stawki płatności wyrażonej w walucie krajowej na hektar powodują wahania kursu walutowego, po którym przeliczane są stawki płatności w poszczególnych latach.

W odniesieniu do wsparcia związanego z produkcją pewne niewielkie zmiany zostały wprowadzone ze skutkiem od 2018 roku w ramach przeglądu WPR, który znalazł swój wyraz w części rolnej rozporządzenia zwanego „Omnibusem”. Natomiast w ramach planowanej reformy proponuje się nieznaczną zmianę nazwy instrumentu, zasadniczo pozostawiając bez zmian kluczowe rozwiązania decydujące o jego kształcie, tj.:

- a) dopuszczalne formy wsparcia (płatność obszarowa, płatność do sztuki zwierzęcia);
- b) wykaz sektorów, które mogą zostać objęte pomocą (jedyną zmianą jest dodanie sektora „inne uprawy niespożywcze, z wyłączeniem drzew, stosowane do wytwarzania produktów, które mogą zastępować materiały kopalne”); oraz
- c) zasady wyboru przez państwa członkowskie sektorów objętych wsparciem.

Oznacza to, że Polska będzie miała możliwość stosowania po 2020 roku wsparcia związanego z produkcją w tych samych sektorach i w tym samym kształcie, co obecnie – chyba że nastąpi na tyle istotna zmiana uwarunkowań, w szczególności sytuacji poszczególnych sektorów, że będą konieczne określone dostosowania.

Ostatnim instrumentem współtworzącym system wsparcia bezpośredniego dla rolników jest system dla małych gospodarstw, którego odpowiednikiem w nowym systemie ma być płatność ryczałtowa dla drobnych producentów rolnych. Najważniejszymi decyzjami krajowymi w odniesieniu do systemu dla małych gospodarstw był wybór metody kalkulacji kwoty wsparcia (spośród kilku dostępnych wariantów) oraz ewentualne wprowadzenie zasady automatycznego włączenia części rolników do systemu. Polska zdecydowała się na wariant, w którym rolnikom przyznawane są te same rodzaje płatności, które otrzymywaliby oni w systemie standardowym, ustanawiając maksymalną kwotę wsparcia na gospodarstwo na poziomie 1250 EUR (najwyższy poziom dopuszczony przepisami unijnymi). Nie wprowadzono przy tym zasady zaokrąglania najniższych kwot do 500 EUR. W wyniku tego zarówno rodzaj płatności przyznanych danemu rolnikowi uczestniczącemu w systemie dla małych gospodarstw, jak i ich kwota, jest identyczna z tymi, które rolnik otrzymałby, gdyby pozostał w systemie standardowym (Sadłowski, 2017b) – o ile nie zostanie przekroczony limit kwotowy, ponieważ wówczas łączna kwota wsparcia jest zredukowana do 1250 EUR. W nowym systemie zastosowanie takiego rozwiązania nie będzie możliwe, ponieważ przewiduje się możliwość ustanowienia wyłącznie płatności ryczałtowej.

### **Zmniejszanie koncentracji wsparcia**

W opinii Majewskiego i Malak-Rawlikowskiej (2018) instrumentarium WPR prowadzi do nadmiernej koncentracji subsydiów w niewielkiej grupie większych obszarowo gospodarstw. Wymienieni autorzy kwestię tę lokują – oprócz zjawiska przechwytywania wsparcia skierowanego do rolników przez producentów środków produkcji rolnej i pośredników w łańcuchu dystrybucji żywności – w obszarze niekorzystnego wpływu WPR na alokację zasobów. Zdaniem Stępnia, Guth i Smeździk-Ambroży (2018) unijna polityka rolna wprowadzie poprawia ogólny poziom zrównoważenia ekonomicznego rolnictwa, ale nie spełnia kryterium zrównoważenia społecznego, rozumianego przez pryzmat bardziej równomiernej dystrybucji

dochodów. Jednakże instrumenty czy mechanizmy, które promują mniejsze gospodarstwa lub obniżają płatności w większych gospodarstwach, mogą powodować reakcje dostosowawcze gospodarstw polegające na nieproduktywnych działaniach, mających na celu obejście przepisów (podział gospodarstw), co udaremnia zamierzone efekty (Forstner i in., 2018).

Tabela 3

*Zakres decyzyjności państw członkowskich w odniesieniu do elementów systemu wsparcia bezpośredniego zmniejszających koncentrację pomocy*

Element obecnego / nowego systemu wsparcia bezpośredniego	Okres	Zakres decyzyjności państw członkowskich
Zmniejszanie płatności <sup>a</sup>		Określenie wysokości współczynnika redukcji (który musi wynosić co najmniej 5% dla nadwyżki jednolitej płatności obszarowej ponad kwotę 150 tys. EUR), ewentualnie ustanowienie gradacji tego współczynnika.
	2015-2020	Wprowadzenie zasady odliczania kosztów zatrudnienia od podstawy redukcji (opcjonalne). Wprowadzenie – w odniesieniu do rolnika będącego osobą prawną / grupą osób fizycznych lub prawnych – zasady redukcji płatności na poziomie członka osoby prawnej / grupy osób fizycznych lub prawnych (opcja udostępniona wyłącznie państwom, w których prawo krajowe przewiduje – dla indywidualnych członków osoby prawnej / grupy osób fizycznych lub prawnych – prawa i obowiązki porównywalne do praw i obowiązków rolników indywidualnych, mających status rolników prowadzących gospodarstwo rolne).
	Po 2020 r.	Określenie wysokości współczynnika redukcji, który musi wynosić: 1) co najmniej 25 % dla kwot z przedziału 60 tys. – 75 tys. EUR; 2) co najmniej 50 % dla kwot z przedziału 75 tys. – 90 tys. EUR; 3) co najmniej 75 % dla kwot z przedziału 90 tys. – 100 tys. EUR; 4) 100 % dla kwot przekraczających 100 tys. EUR.
Płatność redystrybucyjna / Uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu na rzecz zrównoważonego rozwoju	2015-2020	Określenie przedziału hektarów w gospodarstwie, który ma być objęty płatnością (przy czym górna granica tego przedziału nie może być większa niż 30 ha albo średnia powierzchnia gospodarstwa w kraju – w zależności od tego, która z tych wielkości jest większa), ewentualnie ustanowienie gradacji stawki.
	Po 2020 r.	Określenie przedziału hektarów w gospodarstwie, który ma być objęty płatnością, ewentualnie ustanowienie gradacji stawki.

<sup>a</sup> W latach 2015-2020 dla państw, które wydzieliły więcej niż 5% pułapu krajowego na płatność redystrybucyjną, był to mechanizm dobrowolny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (1307/2013) i projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (COM(2018) 392).

Elementami systemu wsparcia bezpośredniego powodującymi zmniejszenie poziomu koncentracji wsparcia, dokonującej się w wyniku stosowania instrumentów opisanych w poprzedniej części artykułu, są mechanizm zmniejszania płatności oraz płatność redystrybucyjna, której odpowiednikiem w nowym systemie jest uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu na rzecz zrównoważonego

rozwoju. Skutkiem stosowania tych mechanizmów/instrumentów jest bardziej wyrównany kwotowo podział środków dystrybuowanych między rolników w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

Zakres decyzyjności państw członkowskich w odniesieniu do elementów systemu wsparcia bezpośredniego zmniejszających koncentrację pomocy przedstawiono w tabeli 3.

Polska, mimo że notyfikowała wydzielenie w latach 2015-2020 na finansowanie płatności redystrybucyjnej odsetka pułapu krajowego wyższego niż 5%, co zwalniało ją z obowiązku stosowania mechanizmu redukcji płatności, nie skorzystała z tej możliwości. Co więcej, w kwestiach dotyczących kształtu tego mechanizmu, które zostały scedowane na państwa członkowskie, zdecydowała się na najbardziej restrykcyjny z punktu widzenia dużych beneficjentów wariant implementacyjny, na który składa się (Sadłowski, 2018a):

- 1) ustanowienie współczynnika zmniejszania płatności na najwyższym możliwym poziomie (tj. w wysokości 100%) w odniesieniu do całej nadwyżki kwoty jednolitej płatności obszarowej ponad próg kwotowy wynoszący 150 tys. EUR,
- 2) niestosowanie zasady umożliwiającej beneficjentom odliczanie kosztów zatrudnienia od podstawy redukcji.

Najważniejsze cechy odróżniające nowy mechanizm zmniejszania płatności od obecnie stosowanego to:

- a) szerszy zakres i siła oddziaływania – redukcja „zaczyna się” od niższej kwoty, a mianowicie od 60 tys. EUR (a nie, jak obecnie, od 150 tys. EUR); do kwoty tej wliczane są wszystkie rodzaje płatności (a nie, jak obecnie, tylko jednolita płatność obszarowa); minimalne współczynniki redukcji dla poszczególnych transz są wyższe (najniższy z nich wynosi 25%, podczas gdy obecnie obowiązuje jeden minimalny współczynnik w wysokości 5%);
- b) obowiązkowe stosowanie zasady odliczania kosztów zatrudnienia od podstawy redukcji (w ramach obecnie stosowanego systemu wprowadzenie tej zasady było dobrowolne dla państw członkowskich);
- c) przeznaczenie środków uzyskanych w wyniku redukcji – nie jest konieczne przesuwanie tych środków do II filaru WPR, mogą one zostać wykorzystane na uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu na rzecz zrównoważonego rozwoju, a w dalszej kolejności na inne płatności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji<sup>6</sup>.

Dla Polski oznacza to, że mechanizm redukcji płatności po 2020 roku nie będzie mógł przybrać obecnego kształtu.

<sup>6</sup> W opinii autora finansowanie płatności bezpośrednich ze środków uzyskanych w wyniku redukcji nie jest wskazane, ponieważ powodowałoby nieprzezwyciężalne trudności techniczne o cechach błędnego koła. Przed naliczeniem kwoty płatności przysługującej danemu rolnikowi nie jest bowiem możliwe obliczenie podstawy redukcji, zaś przysługująca kwota płatności nie będzie mogła zostać ustalona dopóty, dopóki nie będzie wiadomo, jaka część środków uzyskanych w wyniku redukcji przypadnie danemu rolnikowi. Z kolei wprowadzenie uproszczenia, polegającego na rozdzieleniu kwoty uzyskanej w wyniku redukcji już po dokonaniu stosownych zmniejszeń, stałoby w sprzeczności z przepisami unijnymi, ponieważ byłoby to systemowe rozwiązanie dopuszczające np. wypłacenie płatności w kwocie przekraczającej 100 tys. EUR.

Mimo że po 2020 roku znacznie liczniejsza będzie grupa gospodarstw, na które będzie oddziaływał mechanizm redukcji płatności (tzn. będzie dotknięta redukcją lub będzie zobowiązana do udokumentowania kosztów zatrudnienia), to restrykcyjność tego mechanizmu może być znacząco ograniczona w wyniku odliczania kosztów pracy od podstawy redukcji. Według Matthews (2018) skutek stosowania tej zasady płatności będą regularnie pomniejszane tylko w 3 państwach członkowskich (Bułgaria, Rumunia i Litwa), a jedynie w wyjątkowych przypadkach w innych krajach – gospodarstwom o znacznie niższych niż średnia w danym kraju nakładach pracy przypadających na jednostkę powierzchni użytków rolnych.

Drugim elementem systemu wsparcia bezpośredniego, prowadzącym do bardziej egalitarnego podziału środków między beneficjentów, jest płatność redystrybucyjna. Potencjał tej płatności jako instrumentu wyrównywania kwot płatności między beneficjentami zależy przede wszystkim od tego, jaka część pułapu krajowego zostanie przeznaczona na jego finansowanie, a tym samym nie będzie wykorzystana na inne instrumenty wsparcia.

Po 2020 roku państwa członkowskie będą miały jeszcze większe możliwości kształtowania tego instrumentu na poziomie krajowym, ponieważ przepisy unijne nie określają górnej granicy przedziału powierzchniowego, do którego może być stosowana płatność (obecnie tę górną granicę stanowi większa z następujących dwóch wielkości: 30 ha albo średnia powierzchnia gospodarstwa w kraju). Oznacza to, że państwa, które przyznają płatność redystrybucyjną w trwającym okresie programowania, będą miały możliwość wdrożenia jej odpowiednika w ramach nowego systemu w kształcie odpowiadającym obecnie stosowanej płatności.

### Struktura wykorzystania środków

Na wielkość środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie w danym kraju, poza „wyjściowym” pułapem krajowym, wpływa kierunek i poziom transferu międzyfilarowego. W nowym systemie zasadniczo ma być dopuszczalny transfer w wysokości do 15% w dowolnym kierunku<sup>7</sup>, podczas gdy Polska od 2014 roku (tj. od momentu wprowadzenia możliwości transferowania środków między filarami WPR) zasilala pulę środków przeznaczoną na płatności bezpośrednie jedną czwartą wyjściowego pułapu krajowego II filaru WPR.

Różnica w wysokości wyjściowych pierwszofilarowych pułapów krajowych Polski w kolejnych latach przyszłej perspektywy finansowej w porównaniu do obecnej perspektywy będzie równa skutkowi netto następujących przeciwstawnie działających czynników:

- 1) procesu konwergencji zewnętrznej, czyli stopniowego zmniejszania różnic w średnim poziomie wsparcia na hektar między państwami członkowskimi (działanie *in plus*);
- 2) ograniczeń budżetowych będących w szczególności następstwem wystąpienia z UE dużego płatnika netto, tj. Wielkiej Brytanii (działanie *in minus*).

<sup>7</sup> Wyższy poziom przesunięcia ma być dopuszczalny wyłącznie w przypadku, gdy kierunek transferu przebiega od I do II filaru, a przeniesione środki zostaną wykorzystane na finansowanie instrumentów realizujących cele w zakresie środowiska i klimatu lub wspierania rozpoczęcia działalności przez młodych rolników.

W konsekwencji dopiero w 2024 roku wyjściowy pierwszofilarowy pułap krajowy Polski przekroczy analogiczny pułap z 2020 roku.

Z kolei potencjalna maksymalna kwota zasilenia pułapu pierwszofilarowego z II filaru będzie niższa ze względu na niższe wyjściowe pułapy krajowe II filaru oraz niższy dopuszczalny poziom transferu z II do I filaru.

Tabela 4

*Dopuszczalny poziom finansowania poszczególnych instrumentów wsparcia bezpośredniego w okresie 2015-2020*

Instrument wsparcia	Poziom finansowania (% pułapu krajowego)
Jednolita płatność obszarowa	18-70% <sup>a</sup>
Płatność redystrybucyjna	0-30%
Płatność dla młodych rolników	0-2% <sup>b</sup>
Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska	30%
Płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych	0-5%
Wsparcie związane z produkcją	0-15% <sup>c</sup>
System dla małych gospodarstw	0% <sup>d</sup>

<sup>a</sup> Globalna kwota przeznaczona na jednolitą płatność obszarową to wielkość rezydualna, pozostająca po odjęciu od pułapu krajowego kwot przeznaczonych na finansowanie pozostałych instrumentów wsparcia. Tym samym poziom finansowania tej płatności wyrażony jako odsetek pułapu krajowego również jest wartością resztową, która może oscylować między wskazanymi dwiema skrajnymi wartościami. 50 punktów procentowych z tego zakresu leży wyłącznie w gestii państwa członkowskiego – zależy od decyzji o stosowaniu bądź nie płatności fakultatywnych oraz o poziomie ich finansowania. Natomiast o pozostałych dwóch punktach procentowych przesądza zapotrzebowanie na obowiązkową płatność dla młodych rolników.

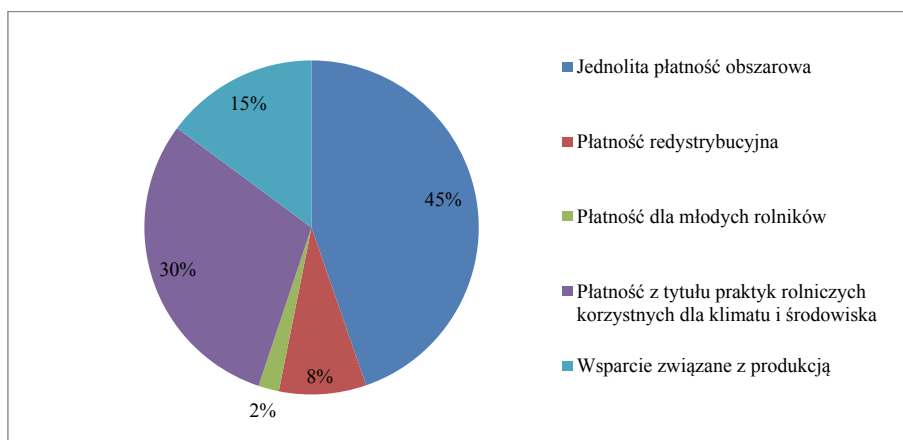
<sup>b</sup> Państwo członkowskie nie określa z góry poziomu finansowania płatności dla młodych rolników. To, jaką część pułapu krajowego pochłonie ta płatność, jest wypadkową kształtu tego instrumentu, liczby młodych rolników w kraju oraz – w przypadku zastosowania wariantu obszarowego – wielkości posiadanych przez nich gospodarstw.

<sup>c</sup> Wielkość tego odsetka zależy od historycznych decyzji państwa członkowskiego dotyczących stosowania tzw. wsparcia specjalnego i poziomu jego finansowania w pięcioletnim okresie poprzedzającym ostatnią reformę WPR, tj. w latach 2010-2014, oraz od tego, jaką część środków dane państwo członkowskie przeznacza na wsparcie upraw roślin wysokobiałkowych. Podana wartość odnosi się do Polski, przy założeniu przeznaczenia co najmniej 2% pułapu krajowego na wsparcie upraw roślin wysokobiałkowych.

<sup>d</sup> W przypadku wariantu wdrożeniowego, który zastosowała Polska, wsparcie przyznane małym gospodarstwom ma postać jednolitej płatności obszarowej, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz wsparcia związanego z produkcją, a zatem zawiera się w kwotach płatności wypłaconych w ramach tych instrumentów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (1307/2013).

Natomiast na strukturę wykorzystania środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie państwo członkowskie w dużym stopniu wpływa swoimi indywidualnymi decyzjami o poziomie finansowania poszczególnych instrumentów, które jednak muszą się mieścić w ustanowionych w przepisach unijnych ramach. Ramy te dla trwającego okresu programowania zestawiono w tabeli 4, a strukturę wykorzystania środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie w Polsce przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Struktura wykorzystania środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie w Polsce w okresie 2015-2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Po 2020 roku państwa członkowskie mają mieć znacznie większą swobodę decydowania o strukturze wykorzystania środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie, choć nadal będą istniały pewne ograniczenia. Najistotniejszym z nich jest zasada, że na wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji może zostać przeznaczony nie więcej niż 12% pułapu krajowego, przy założeniu przeznaczenia co najmniej 2% pułapu na wsparcie upraw roślin wysokobiałkowych. Dla Polski oznacza to, że nowe ramy prawne w kształcie zaproponowanym przez Komisję Europejską uniemożliwiłyby utrzymanie dotychczasowego poziomu finansowania wsparcia związanego z produkcją. Ponadto projektowane przepisy unijne określają minimalne kwoty, jakie państwa członkowskie są zobowiązane przeznaczyć w poszczególnych latach (w ramach I lub II filaru WPR) na finansowanie instrumentów „przyciągających młodych rolników i ułatwiających rozwój działalności gospodarczej”, co jednak stanowi niewielkie ograniczenie, ponieważ kwoty te stanowią jedynie 2% wyjściowych pierwszofilarowych pułapów krajowych. Dodatkowo, w odniesieniu do poziomu finansowania uzupełniającego redystrybucyjnego wsparcia dochodu na rzecz zrównoważonego rozwoju pewne ograniczenie wynika z zasady, że zaplanowana na dany rok stawka tego wsparcia nie może przekroczyć średniej krajowej kwoty płatności bezpośrednich na hektar.



## Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. W przyszłej perspektywie finansowej przewiduje się zwiększenie zakresu decyzyjności państw członkowskich UE w obszarze kształtowania systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników oraz struktury wykorzystania środków I filaru WPR.
2. Ciężar uzasadnienia stosowania poszczególnych rodzajów interwencji i ich kształtu będzie spoczywał na państwach członkowskich. Będą one zobowiązane do ujęcia tych kwestii w tzw. planach strategicznych, podlegających ocenie Komisji Europejskiej.
3. Planowane zmiany uregulowań wyznaczających krąg potencjalnych beneficjentów systemu wsparcia bezpośredniego są w dużym stopniu powrotem do już próbowanych w przeszłości koncepcji. Pierwowzorem obligatoryjnego sprawdzania, czy wnioskujący o płatności faktycznie prowadzi działalność rolniczą, jest weryfikacja aktywności zawodowej rolnika, która po ostatnim przeglądzie WPR przestała mieć charakter obowiązkowy dla państw członkowskich. Zmiany tego rodzaju utrudniają potencjalnym beneficjentom orientację w pozarynkowych uwarunkowaniach prowadzenia działalności i prowadzą raczej do niestabilności tych uwarunkowań niż do doskonalenia stosowanych rozwiązań.
4. Projektowane przepisy dają Polsce możliwość wdrożenia po 2020 roku systemu wsparcia bezpośredniego w kształcie bardzo zbliżonym do obecnie stosowanego. W przypadku dążenia do utrzymania *status quo* najistotniejsze, wymuszone reformą zmiany dotyczyłyby systemu dla małych gospodarstw, w którym wsparcie musiałyby mieć formę płatności ryczałtowej, oraz mechanizmu zmniejszania płatności, którego zakres i siła oddziaływania będzie większa, choć jego skutki będą w pewnym stopniu łagodzone w związku z obowiązkiem wprowadzenia zasady odliczania kosztów zatrudnienia od podstawy redukcji.
5. Wprowadzenie po 2020 r. rozwiązań zbliżonych do obecnie stosowanych, czy też wdrożenie dowolnego innego wariantu, będzie wymagało ustanowienia nowych podstaw prawnych na poziomie krajowym oraz poniesienia pewnych nakładów administracyjnych związanych m.in. z dostosowywaniem systemów informatycznych, procedur i dokumentów oraz przeprowadzeniem kampanii informacyjnej skierowanej do potencjalnych beneficjentów systemu wsparcia bezpośredniego.
6. Decyzje państw członkowskich dotyczące transferu międzyfilarowego oraz poziomu finansowania poszczególnych instrumentów wsparcia bezpośredniego to wybory typu *trade off*, prowadzące do rozdzielenia ograniczonych środków między alternatywne zastosowania. Projektowane regulacje zapewniają państwom członkowskim większą niż dotychczas swobodę wyboru poziomu finansowania poszczególnych instrumentów, z wyjątkiem wsparcia związanego z produkcją, którego dopuszczalny poziom finansowania – zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej – ma być nieco niższy niż w obecnej perspektywie finansowej.

## Literatura

- European Commission (2017). Direct Payments. Single Area Payment Scheme and Transitional National Aid.
- European Commission (2018). Direct payments 2015-2020 – Decisions taken by Member States.
- Forstner, B., Duden, Ch., Ellßel, R., Gocht, A., Hansen, H., Neuenfeldt, S., Offermann, F., de Witte, T. (2018). Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. *Thünen Working Paper*, No. 96, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut.
- Grochowska, R. (2018). Wspólna Polityka Rolna à la carte – dualizm zasady subsydiarności. Konsekwencje na przyszłość. W: T. Czapiewski, M. Smolaga (red.), *Studia europejskie w Polsce* (s. 75-88). Szczecin: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Komisja Europejska (2017). Przyszłość produkcji żywności i rolnictwa – Komunikat w sprawie wspólnej polityki rolnej po 2020 r.
- Majewski, E., Malak-Rawlikowska, A. (2018). Scenariusze Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 1(354), s. 9-38.
- Matthews, A. (2018). *Why capping will be a mirage*. Pobrane z: <http://capreform.eu/why-capping-will-be-a-mirage/> (data dostępu: 12.04.2019).
- Nurzyńska, I., Drygas, M. (2018). Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce (UE) – zbędny wydatek czy konieczność? *Więś i Rolnictwo*, nr 2(179), s. 169-187.
- Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 (COM(2018) 392).
- Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 (COM(2018) 393).
- 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, s. 608, ze zm.).
- Sadłowski, A. (2012). Wpływ płatności bezpośrednich na warunki konkurencji na wspólnym rynku europejskim. *Więś i Rolnictwo*, nr 2(155), s. 82-96.
- Sadłowski, A. (2017a). Generalne uregulowania determinujące dostępność pomocy w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, nr 4, s. 7-17.
- Sadłowski, A. (2017b). Instrument wsparcia dedykowany małym gospodarstwom w ramach I filaru Wspólnej Polityki Rolnej. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, nr 4, s. 89-104.
- Sadłowski, A. (2017c). Płatność dla młodych rolników w ramach I filaru Wspólnej Polityki Rolnej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce*, nr 2(25), s. 441-449.
- Sadłowski, A. (2018a). Jednolita płatność obszarowa – zakres decyzyjności państw członkowskich Unii Europejskiej i sposób wdrożenia w Polsce. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, nr 1, s. 5-15.

- Sadłowski, A. (2018b). Optional payments of the first pillar under CAP vs the average amount of support per farm/ Płatności dobrowolne I filaru WPR a średnia kwota wsparcia na gospodarstwo. *Economic and Regional Studies*, t. 11, nr 3, s. 148-161.
- Stępień, S., Guth, M., Smędzik-Ambroży, K. (2018). Rola wspólnej polityki rolnej w kreowaniu dochodów gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej w kontekście zrównoważenia ekonomiczno-społecznego. *Problemy Rolnictwa Światowego*, t. 18(XXXIII), z. 3, s. 295-305.
- Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1312).

## THE PLANNED REFORM OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AND ITS EFFECT ON THE DIRECT SUPPORT SCHEME IN POLAND

### Abstract

*The planned reform of the Common Agricultural Policy (CAP) will change the legal framework determining the scope of decisions made by the European Union Member States in the field of the direct payments scheme for farmers. The main goal of this study is to determine to what extent the new legal framework proposed by the European Commission will enable Poland to implement the direct payments scheme in a similar form to the current one.*

*The comparative analysis of the current and planned regulations enabled the identification of equivalents of individual elements of the current direct payments scheme in the new scheme, to indicate differences between them and to assess the significance of these differences. The analysis led to conclusions about the planned reform of the CAP. They concerned the scope of decisions that the Member States could make about the direct payments scheme and the structure of using the funds from the first pillar of the CAP. The analysis showed that the proposed regulations will enable Poland to implement the direct support scheme after 2020 in a very similar form to the one that is used currently. If there are attempts to maintain the status quo, the most important changes enforced by the reform will affect the scheme for small farms and the mechanism of reducing payments.*

**Keywords:** Common Agricultural Policy, reform of the Common Agricultural Policy, direct payments.

*Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 13.09.2019.*

