

dr inż. Adrian SADŁOWSKI

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: adriansadlowski@wp.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.06.90.12

ZRÓŻNICOWANIE POZIOMU PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W artykule dokonano identyfikacji czynników wpływających na wielkość środków postawionych do dyspozycji poszczególnym państwom członkowskim Unii Europejskiej na realizację płatności bezpośrednich dla rolników (czyli na wielkość tzw. pułapów krajowych) oraz analizy najczęściej proponowanych, alternatywnych kryteriów podziału unijnego budżetu płatności bezpośrednich między państwa członkowskie pod kątem wpływu na średni poziom wsparcia na hektar użytków rolnych w poszczególnych krajach.

Stwierdzono, że w dyskusjach na temat reformy sposobu wyznaczania pułapów krajowych należałoby w szczególności rozważyć zastosowanie metody wielokryterialnej, która integrowałaby szereg zmiennych opisujących sektor rolny. Sposobem na uniknięcie gwałtownych zmian w sytuacji dochodowej beneficjentów płatności bezpośrednich byłoby etapowe wprowadzanie zasady podziału środków z zastosowaniem nowej metody. Wówczas pułapy krajowe zostałyby wyznaczone w całości z zastosowaniem nowej metody dopiero po zakończeniu okresu przejściowego.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, płatności bezpośrednie, unijny budżet rolny

DISPARITIES IN LEVELS OF DIRECT PAYMENTS IN EU MEMBER STATES

Summary

The paper identifies factors influencing the amount of funds that individual EU member states have at their disposal to make direct payments to farmers, i.e. the national limits. It also analyses how the most commonly proposed alternative criteria of division of the EU's direct payment budget between the member-states affect the average amount of support per hectare of farmland available to individual countries.

The analysis shows that a multi-criteria method that integrates a wide range of variables describing the agricultural sector should be taken into consideration in discussions about reforming the method of setting national limits. Abrupt changes in the income situation of direct payment beneficiaries could be avoided by gradual implementation of this method of dividing funds. Thus, all national limits would be set by means of the new method only after the end of the transitional period.

Key words: Common Agricultural Policy, direct payments, EU agricultural budget

JEL Classification: Q14, Q18

1. Wstęp

Zasady podziału unijnego budżetu płatności bezpośrednich między państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) oraz wynikające z tego zróźnicowanie poziomu wsparcia gospodarstw w poszczególnych państwach członkowskich są źródłem zakłóceń w warunkach konkurencji na wspólnym rynku, a tym samym utrudniają inicjowane procesami rynkowymi, korzystne z punktu widzenia racjonalności wykorzystania potencjału wytwórczego, dostosowania w zakresie przestrzennego rozmieszczenia produkcji rolnej w UE [Sadłowski, 2012a, s. 95].

Celem opracowania jest identyfikacja czynników wpływających na wielkość środków postawionych do dyspozycji poszczególnym państwom członkowskim UE na realizację płatności bezpośrednich (tzw. pułapy krajowe) oraz analiza trzech najczęściej wysuwanych, alternatywnych kryteriów podziału unijnego budżetu płatności bezpośrednich między państwa członkowskie (areal użytków rolnych, zatrudnienie w rolnictwie, liczebność gospodarstw rolnych) pod kątem wpływu na zróźnicowanie średniego poziomu wsparcia na hektar użytków rolnych między krajami. Ponadto, przedstawiono wyniki badania symulacyjnego, obrazującego kierunek i skalę realokacji środków między państwami w wyniku zastosowania tych trzech przykładowych, traktowanych oddzielnie kryteriów. Taka prezentacja pozwoliła wyraźnie uchwycić oddziaływanie poszczególnych czynników. Niemniej jednak w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na kolejną perspektywę finansową należy raczej spodziewać się ponownej korekty obecnie stosowanego sposobu kalkulacji pułapów krajowych.

Metody badawcze, którymi posłużono się w niniejszym artykule, to w szczególności: analiza treści dokumentów unijnych i krajowych (w tym m.in.: aktów prawnych, not informacyjnych Komisji Europejskiej) oraz literatury tematu badań, symulacje i porównawcza analiza wariantowa.

2. Determinanty pułapów krajowych i średni poziom wsparcia na hektar

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 ramach tych instrumentów.

Wielkość pułapów krajowych przesądza o średniej wysokości wsparcia na hektar użytków rolnych. Państwa członkowskie różnią się przy tym strukturą pułapów krajowych, tj. poziomem finansowania poszczególnych rodzajów płatności.

Po reformie WPR z 2015 roku, podstawową determinantą pułapów krajowych nadal jest globalna produkcja rolna w okresie odniesienia, a więc historyczne dane o wielkości produkcji rolnej w poszczególnych państwach członkowskich. Wzór na pułap krajowy z użyciem wyłącznie tego kryterium przedstawia się następująco:

$$NC = \sum_{i=1}^n RA_i \times RY_i \times PR_{qi} + \sum_{z=1}^m RP_z \times PR_{faz}$$

gdzie:

NC – pułap krajowy danego państwa członkowskiego UE (w euro),

n – liczba sektorów produkcji roślinnej (grup upraw) objętych wsparciem produkcyjnym w UE w okresie referencyjnym (zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe itd.),

RA_i – powierzchnia referencyjna i -tej grupy upraw w danym państwie członkowskim (w ha),

RY_i – plon referencyjny i -tej grupy upraw w danym państwie członkowskim (w t/ha),

PR_{qi} – stawka wsparcia produkcyjnego w UE w i -tym sektorze produkcji roślinnej w roku bazowym (w euro/t),

m – liczba sektorów produkcji zwierzęcej objętych wsparciem produkcyjnym w UE w okresie referencyjnym (buhaje, wolce, krowy mamki itd.),

RP_z – pogłowie w z -tym sektorze produkcji zwierzęcej w okresie referencyjnym w danym państwie członkowskim (w szt.),

PR_{faz} – stawka premii w UE do sztuki zwierzęcia w z -tym sektorze w roku bazowym (w euro/szt.).

Obliczony w ten sposób pułap krajowy Polski jest szósty co do wielkości w UE – po pułapach: Francji, Niemiec, Hiszpanii, Włoch i Wielkiej Brytanii.

Przy stałych stawkach płatności przyjętych do kalkulacji (PR_{qi} , PR_{faz}) zróżnicowany średni poziom wsparcia na hektar użytków rolnych między państwami jest konsekwencją różnej wysokości plonów referencyjnych i różnej struktury upraw w poszczególnych państwach oraz różnic w wielkości pogłowia zwierząt w okresie referencyjnym.

A. Czyżewski i S. Stępień [2012, s. 151] zwracają uwagę na to, że, choć takie rozwiązanie odzwierciedla różnice w uwarunkowaniach produkcyjnych w danych regionach, to jest ono dyskryminujące dla nowych państw członkowskich UE, ponieważ przewaga starych państw członkowskich w zakresie produktywności wynika z faktu, iż od wielu dekad uczestniczą one w systemie wsparcia (część z nich od początku lat sześćdziesiątych XX wieku, tj. od chwili wdrożenia pierwszych instrumentów WPR), podczas gdy w nowych państwach członkowskich taka pomoc jest realizowana znacznie krócej.

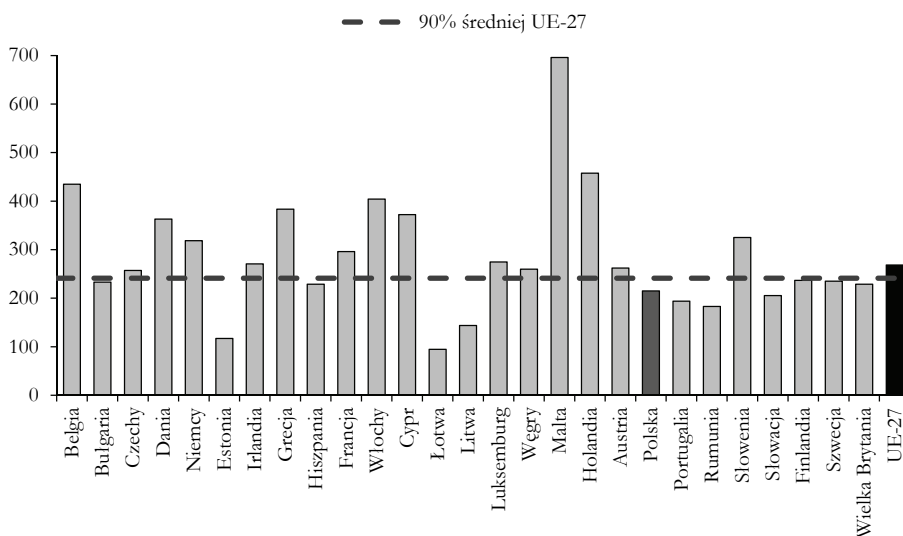
W dokumencie z 2010 roku, stanowiącym odpowiedź Komisji Europejskiej na ówczesną debatę o przyszłości WPR i przedstawiającym w ogólnym zarysie warianty reformy tej polityki na kolejną perspektywę finansową [*Komunikat Komisji...*, 2010, s. 7], zwrócono uwagę na potrzebę zmniejszenia nierówności pomiędzy państwami członkowskimi w podziale środków przeznaczonych na wsparcie bezpośrednie, przy czym stwierdzono jednocześnie, że stawka jednolita nie jest skutecznym rozwiązaniem, gdyż producenci rolni w Europie mają do czynienia z różnorodnymi warunkami gospodarczymi i naturalnymi. Stanowisko to znalazło wyraz w kształcie tzw. mechanizmu konwergencji zewnętrznej, który zmniejsza powiązanie pułapów krajowych z historycznymi danymi referencyjnymi, częściowo niwelując różnice w średnich poziomach wsparcia na jednostkę powierzchni użytków rolnych między państwami członkowskimi. Brak całkowitej homogenizacji średnich kwot płatności na hektar uzasadniono

nadal istniejącymi różnicami w wysokości wynagrodzeń i kosztów produkcji [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013..., motyw 22].

Na potrzeby rekalkulacji pulapów krajowych, w związku z konwergencją zewnętrzną, wyznaczono średni poziom wsparcia na hektar dla poszczególnych państw członkowskich, dzieląc pulap krajowy na 2017 rok (określony według ówczesnego stanu prawnego) przez tzw. powierzchnię potencjalnie kwalifikowalną z 2009 roku [The CAP towards 2020..., 2010, s. 2-3]. Taka metoda kalkulacji, przyjęta przez Komisję Europejską, nie jest całkowicie pozbawiona arbitralności, jednak pozwoliła odwołać się do pulapów krajowych wybranego roku kolejnej perspektywy finansowej (a mianowicie 2017 roku), które miałyby miejsce w przypadku braku reformy, tj. prawnego *status quo*. Wybór 2016 roku albo późniejszego był uzasadniony tym, że w 2016 roku Bułgaria i Rumunia, jako ostatnie państwa członkowskie objęte zasadą *phasing-in*, miały osiągnąć pełny poziom płatności¹. Natomiast przyjęcie powierzchni potencjalnie kwalifikowalnej z 2009 roku wiązało się z tym, że były to najnowsze wówczas (tj. w 2010 roku) dostępne dane w tym zakresie. Jednocześnie było to uprawnione z racji względnej stabilności tej powierzchni. Wyniki tych obliczeń w formie graficznej przedstawiono na rysunku 1.

RYSUNEK 1.

Średni poziom płatności bezpośrednich (w euro/ha) w państwach UE-27² przyjęty na potrzeby tzw. konwergencji zewnętrznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [The CAP towards 2020..., 2010, s. 3].

- Według stanu na 2010 rok, były to ostatnie nowe państwa członkowskie, które nie osiągnęły jeszcze pełnego poziomu płatności (wprawdzie Chorwacja nadal jest objęta zasadą *phasing-in*, ale w 2010 roku nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej).
- Wykres uwzględnia wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej według stanu na 2010 rok. Nie uwzględnia więc Chorwacji, która przystąpiła do Unii Europejskiej w 2013 roku.

Średni poziom wsparcia na hektar użytków rolnych to hipotetyczna stawka płatności, która obowiązywałaby w danym państwie członkowskim, gdyby stosowano wyłącznie pomoc obszarową, a cała pula środków unijnych postawionych temu państwu do dyspozycji na realizację wsparcia bezpośredniego zostałaby równomiernie rozłożona na wszystkie użytki rolne.

Korekta z tytułu mechanizmu konwergencji zewnętrznej polega na corocznym, stopniowym zwiększaniu pułapów krajowych państw członkowskich, w których średnia kwota płatności bezpośrednich na jednostkę powierzchni gruntów wynosi mniej niż 90% średniej unijnej. Zwiększanie to następuje w taki sposób, aby do 2019 roku różnica między 90% średniej unijnej a średnią tego kraju spadła o jedną trzecią, a ponadto w każdym państwie członkowskim średni poziom wsparcia osiągnął przynajmniej 196 euro/ha. Środki na powiększenie pułapów krajowych państw, będących beneficjentami mechanizmu konwergencji zewnętrznej, uzyskano dzięki proporcjonalnemu pomniejszeniu pułapów krajowych państw, w których średnia wysokość płatności bezpośrednich na hektar przekracza średnią unijną, uwzględniając oddalenie średniego poziomu wsparcia na hektar w tych państwach od średniej unijnej. W konsekwencji mechanizm konwergencji zewnętrznej nie oddziałuje na całkowity budżet płatności bezpośrednich UE, a jedynie na sposób jego rozdysponowania pomiędzy państwa członkowskie.

Mechanizm konwergencji zewnętrznej pozytywnie wpłynął na wielkość pułapów krajowych dwunastu państw członkowskich (Bulgarii, Estonii, Finlandii, Hiszpanii, Litwy, Łotwy, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Szwecji i Wielkiej Brytanii). W przypadku trzynastu państw (Belgii, Chorwacji, Cypru, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Irlandii, Luksemburga, Malty, Niemiec, Słowenii, Włoch) spowodował on korektę pułapu *in minus*, a dla pozostałych trzech (Austria, Czechy, Węgry) był neutralny.

W opinii A. Chlebickiej i R. Lewandowskiego-Lepaka [2013, s. 42], mechanizm konwergencji zewnętrznej – podobnie jak zasada rozdziału środków na podstawie historycznych danych o wielkości produkcji rolnej – nie ma ekonomicznego uzasadnienia, a stworzenie takich samych warunków konkurencji rolników w ramach jednolitego rynku rolnego nie jest możliwe bez wyrównania poziomu wsparcia na hektar w całej UE.

Z obliczeń autora wynika, że łącznym skutkiem obniżenia budżetu płatności bezpośrednich UE-27 na lata 2015-2020 (średniorocznie o prawie 1,3 mld euro) oraz zastosowania mechanizmu konwergencji zewnętrznej jest spadek obliczonego dla tej grupy państw odchylenia standardowego średniego poziomu wsparcia na hektar o prawie 18,50 euro/ha (ze 121,61 euro/ha do 103,18 euro/ha), a współczynnika zmienności – o niecałe 6 p.p. (z 45,3% do 39,6%). Zatem wyjściowe pułapy krajowe na lata 2015-2020 zapewniają tylko symboliczne zmniejszenie różnic w średnim poziomie wsparcia na hektar użytków rolnych pomiędzy państwami członkowskimi w porównaniu ze stanem sprzed reformy.

W stosunku do nowych państw członkowskich, pułap krajowy na dany rok zależy od etapu dochodzenia do pełnego poziomu płatności (*phasing-in*). *Phasing-in* to sukcesywny wzrost pułapu krajowego nowego państwa członkowskiego – od kwoty stanowiącej 25% pułapu docelowego (w roku przystąpienia do UE) do kwoty stanowiącej 100% pułapu docelowego (w dziesiątym roku członkostwa). Do czwartego roku członkostwa tempo przyrostu pułapu to 5 p.p./rok, a w kolejnych latach – 10 p.p./rok.

Harmonogram *phasing-in* wychodzi poza rok wdrożenia zreformowanego systemu wsparcia bezpośredniego (tj. 2015 rok) jedynie w odniesieniu do państw, które przystąpiły do UE w 2007 roku albo później, czyli w przypadku Bułgarii, Rumunii i Chorwacji³. W Bułgarii i Rumunii harmonogram wprowadzania płatności zakończył się w 2016 roku, natomiast w Chorwacji zakończył się w 2022 roku. Kwoty, o jakie pułapy krajowe tych państw są w poszczególnych latach 2015-2020 niższe w porównaniu z sytuacją, w której płatności byłyby wprowadzone od razu na docelowym poziomie, zestawiono w tabeli 1.

TABELA 1.
Skutki *phasing-in* dla pułapów krajowych nowych państw członkowskich w okresie 2015-2020 (w tys. euro)

ROK	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bułgaria	-69 657	–	–	–	–	–
Chorwacja	-248 690	-229 560	-191 300	-153 040	-114 780	-76 520
Rumunia	-153 536	–	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013..., 2013].

W okresie obowiązywania nowego systemu wsparcia bezpośredniego, *phasing-in* obejmuje zatem tylko trzy państwa członkowskie, a przy tym w przypadku dwóch z nich obniżenie pułapu krajowego z tego tytułu miało miejsce tylko w 2015 roku. Stopniowe wprowadzanie płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich ma więc obecnie stosunkowo niewielki (i z roku na rok malejący) wpływ na całkowity budżet płatności bezpośrednich UE. W okresie 2015-2020 budżet ten jest niższy średnio o niecałe 206,2 mln euro/rok w porównaniu z sytuacją stosowania pełnowymiarowych pułapów krajowych już od pierwszego roku członkostwa.

Ponadto, na wysokość pułapu krajowego może – w dość znacznym stopniu – bezpośrednio wpływać państwo członkowskie, przy czym wpływ ten wynika z możliwości oddziaływania wyłącznie na strukturę podziału środków unijnych, postawionych do dyspozycji państwu członkowskiemu, między różne instrumenty WPR. Oznacza to, że każde zwiększenie pułapu płatności bezpośrednich przez dane państwo członkowskie odbywa się kosztem poziomu finansowania innych instrumentów WPR i *vice versa*.

Limit transferu środków między filarami WPR wynosi zasadniczo 15% wyjściowej puli środków, z której jest dokonywany transfer. Wyjątek dotyczy państw członkowskich, w których poziom płatności bezpośrednich, obliczony na potrzeby mechanizmu konwergencji zewnętrznej, jest niższy niż 90% średniej unijnej (na rysunku 1. – państwa, których słupki znajdują się poniżej przerywanej linii poziomej). W ich przypadku limit transferu z II do I filaru jest o 10 p.p. wyższy, a więc wynosi 25%.

Z możliwości przetransferowania środków skorzystało szesnaście państw członkowskich Unii Europejskiej, z czego większość (jedenaście państw) zwiększyła pułap

³ W Polsce i w pozostałych krajach, które przystąpiły do UE w 2004 roku, stopniowe wprowadzanie płatności zakończyło się w 2013 roku.

II filaru kosztem pulapu płatności bezpośrednich. Jedno państwo (Polska) dokonało realokacji na maksymalnym poziomie, dopuszczalnym przepisami unijnymi. Decyzje państw członkowskich w kwestii realokacji środków między filarami WPR zestawiono w tabeli 2.

TABELA 2.

Transfery środków między filarami WPR dokonane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

ROK		2015	2016	2017	2018	2019	
Z I do II filaru WPR	Wielka Brytania	tys. euro	382 591	383 382	384 158	385 299	386 440
		%*	10,80	10,80	10,80	10,80	10,80
	Francja	tys. euro	251 537	250 453	249 363	248 511	247 659
		%*	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30
	Niemcy	tys. euro	231 492	229 970	228 443	227 136	225 828
		%*	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
	Grecja	tys. euro	101 156	99 956	98 754	97 656	96 559
		%*	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
	Dania	tys. euro	45 829	54 426	62 834	62 230	61 627
		%*	5,00	6,00	7,00	7,00	7,00
	Holandia	tys. euro	31 500	31 500	31 500	31 500	31 500
		%*	4,00	4,10	4,20	4,20	4,30
	Rumunia	tys. euro	29 896	41 326	41 111	0	0
		%*	1,80	2,30	2,20	0,00	0,00
	Czechy	tys. euro	29 630	29 630	29 630	11 111	11 111
		%*	3,40	3,40	3,40	1,30	1,30
	Łotwa	tys. euro	14 605	16 599	18 589	20 595	22 600
		%*	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50
	Belgia	tys. euro	12 418	18 351	18 075	23 754	23 409
		%*	2,30	3,50	3,50	4,60	4,60
Estonia	tys. euro	7 492	19 139	21 800	23 500	25 400	
	%*	6,10	14,30	15,00	14,90	15,00	
Z II do I filaru WPR	Polska	tys. euro	391 337	390 799	390 252	389 676	388 994
		%**	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00
	Węgry	tys. euro	74 153	74 051	73 947	73 838	73 709
		%**	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
	Słowacja	tys. euro	57 619	57 540	57 459	57 374	57 274
		%**	21,30	21,30	21,30	21,30	21,30
	Chorwacja	tys. euro	49 825	49 825	49 825	49 825	49 825
		%**	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
	Malta	tys. euro	113	225	337	445	554
		%**	0,80	1,60	2,40	3,10	3,80

* Jako część wyjściowego pulapu wsparcia bezpośredniego.
** Jako część wyjściowego pulapu II filaru WPR.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Direct payments 2015-2020..., s. 4; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013..., 2013; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013..., 2013].

Skutkiem netto decyzji podjętych przez wszystkie państwa członkowskie jest obniżenie łącznego budżetu płatności bezpośrednich Unii Europejskiej w latach 2015-2019 średniorocznie o nieco ponad 580,3 mln euro.

Ponadto, wpływ na wysokość pułapów krajowych mają pewne inne czynniki o znacznie mniejszym znaczeniu, w szczególności zasilanie środkami z innych programów wsparcia, a w przypadku Chorwacji – przywracanie do wykorzystania w działalności rolniczej gruntów rozminowanych. Spowodowały one zmiany w pułapach krajowych czterech państw członkowskich (poza Chorwacją, również Grecji, Luksemburga i Malty), przy czym ich wpływ na całkowity budżet płatności bezpośrednich Unii Europejskiej jest marginalny. Odpowiadają one za zmniejszenie tego budżetu w latach 2015-2020 średnio o nieco ponad 4,4 mln euro/rok.

Ogólnie rzecz biorąc, skutkiem netto decyzji państw członkowskich, oddziałujących na wielkość pułapów krajowych, było zwiększenie zróżnicowania średniego poziomu wsparcia między państwami członkowskimi. Z obliczeń autora wynika, że po dostosowaniach pułapów, odchylenie standardowe obliczone dla UE-28 wynosi 109,19 euro/ha, a współczynnik zmienności – 42,7%. Średni poziom wsparcia na hektar użytków rolnych w poszczególnych państwach członkowskich, obliczony przez podzielenie średniorocznego pułapu brutto z okresu 2015-2019 (po uwzględnieniu dostosowań) przez powierzchnię potencjalnie kwalifikowalną, przedstawiono na rysunku 2.

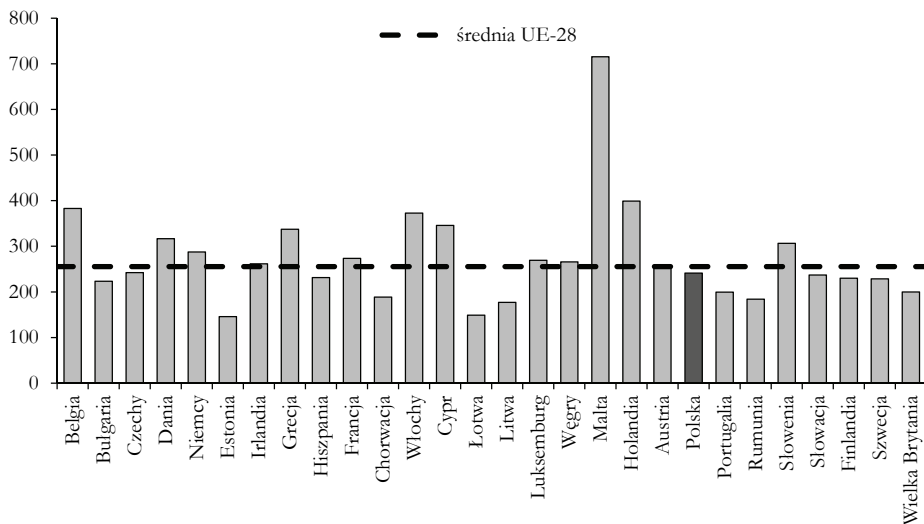
Zaprezentowane powyżej czynniki determinują wielkość pułapów krajowych brutto, na podstawie których dokonuje się kalkulacji jednostkowych wartości uprawnień (w państwach stosujących system oparty na uprawnieniach) i stawek płatności (w państwach stosujących system uproszczony). Pułap krajowy netto różni się od pułapu krajowego brutto kwotą korekty z tytułu mechanizmu redukcji płatności⁴.

Mechanizm redukcji płatności jest obligatoryjny do wdrożenia przez wszystkie państwa członkowskie, które nie stosują płatności redystrybucyjnej albo wydzieliły na jej finansowanie nie więcej niż 5% pułapu krajowego. Spośród państw/regionów, które wydzieliły na płatność redystrybucyjną więcej niż 5% pułapu krajowego, z możliwości niestosowania mechanizmu redukcji płatności skorzystały: Chorwacja, Francja, Litwa, Niemcy, Rumunia i Walonia. Pozostałe państwa/regiony wdrożyły ten mechanizm w różnych wariantach, przy czym w przypadku Austrii, Finlandii, Flandrii, Luksemburga, Malty i Słowenii zastosowana opcja implementacyjna nie spowodowała żadnych skutków dla pułapów krajowych [*Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1378/2014...*, 2014, motyw 3].

⁴ Mechanizm redukcji płatności polega na zmniejszeniu kwoty płatności bazowej (w systemie opartym na uprawnieniach) albo jednolitej płatności obszarowej (w systemie uproszczonym), stanowiącej w gospodarstwie nadwyżkę ponad 150 tys. euro, o przynajmniej 5%.

RYSUNEK 2.

Średni poziom płatności bezpośrednich w okresie 2015-2019 według państw (w euro/ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/851..., 2015; *The CAP towards 2020...*, 2010, s. 3; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/table-pea-2009_en.pdf].

Środki uzyskane w związku ze stosowaniem mechanizmu redukcji płatności zasilają budżet programu rozwoju obszarów wiejskich. W im większym stopniu państwo członkowskie wykorzystuje potencjał redystrybucyjny tego instrumentu, tym większa kwota jest transferowana do II filaru WPR, przy czym maksymalną, możliwą kwotę transferu stanowi suma nadwyżek płatności podstawowej (tj. płatności bazowej albo jednolitej płatności obszarowej) ponad 150 tys. euro w poszczególnych gospodarstwach w danym państwie.

Konsekwencją stosowania mechanizmu redukcji płatności w okresie 2015-2019 jest obniżenie maksymalnej puli wsparcia w ramach płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej o 553 mln euro, czyli średnio o około 111 mln euro/rok [*Direct payments 2015-2020...*, s. 8].

Ponadto na ostateczną kwotę wsparcia wypłaconego beneficjentom ma wpływ mechanizm dyscypliny finansowej. Polega on na zmniejszeniu kwot wsparcia bezpośrednich przyznanych rolnikom w celu:

- niedopuszczenia do sytuacji, w której poziom finansowania płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej przekroczyłby pułap roczny określony w wieloletnich ramach finansowych;
- sfinansowania rezerwy na wypadek kryzysów w sektorze rolnym⁵.

⁵ Celem tej rezerwy jest wspieranie rolnictwa w: *poważnych kryzysach mających wpływ na produkcję rolną lub dystrybucję produktów rolnych*. Całkowita kwota rezerwy wynosi 2 800 mln euro, a składają się na nią coroczne

W Bułgarii i Rumunii mechanizm dyscypliny finansowej ma zastosowanie od 2016 roku, a w Chorwacji będzie miał zastosowanie od 2022 roku. Wynika to z zasady, że w nowych państwach członkowskich mechanizm ten jest stosowany dopiero po zakończeniu procesu stopniowego wprowadzania płatności (*phasing-in*).

Aby sprzyjać bardziej zrównoważonemu rozdziałowi płatności między małych i dużych beneficjentów, mechanizmem dyscypliny finansowej objęto wyłącznie rolników, w przypadku których płatności przekraczają 2 000 euro. Kwota zmniejszenia płatności danemu beneficjentowi to iloczyn określonego na dany rok współczynnika korygującego i nadwyżki płatności ponad 2 000 euro w jego gospodarstwie.

Implikacją stosowania współczynnika korygującego wyłącznie w odniesieniu do nadwyżki kwoty płatności w gospodarstwie ponad 2 000 euro jest to, że obciążenia z tytułu mechanizmu dyscypliny finansowej nie rozkładają się na państwa członkowskie proporcjonalnie do wielkości pulapów krajowych. Skutki jego stosowania są najmniej dotkliwe w państwach o silnym rozdrobnieniu rolnictwa.

W 2015 roku współczynnik korygujący został określony na poziomie 1,393041% [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1146..., 2015], a w 2016 roku wyniósł 1,366744% [Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1153..., 2016]. W obu przypadkach współczynnik ten dotyczył wyłącznie komponentu służącego sfinansowaniu rezerwy kryzysowej. W wyniku korekty, wypłacona ostatecznie kwota wsparcia bezpośredniego była w latach 2015-2016 średniorocznie o 446,1 mln euro niższa.

Różnice między mechanizmem dyscypliny finansowej a mechanizmem redukcji płatności zestawiono w tabeli 3.

TABELA 3.

Porównanie mechanizmu dyscypliny finansowej z mechanizmem redukcji płatności

Cecha	Mechanizm	
	dyscypliny finansowej	redukcji płatności
Poziom wdrażania	Unia Europejska	państwo członkowskie
Wpływ na pulap krajowy	brak wpływu	decyduje o różnicy między pulapem brutto a pulapem netto
Skutki realokacyjne	finansowanie rezerwy kryzysowej kosztem budżetu płatności bezpośrednich	zasilanie budżetu programu rozwoju obszarów wiejskich kosztem budżetu płatności bezpośrednich
Zakres stosowania	wszystkie płatności finansowane z budżetu unijnego	wyłącznie płatność podstawowa
Progowa kwota wsparcia	2 tys. euro (uwzględnia się wszystkie płatności finansowane z budżetu unijnego)	150 tys. euro (uwzględnia się wyłącznie płatność podstawową)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013..., 2013; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013..., 2013].

pomniejszenia płatności bezpośrednich w okresie 2014-2020 o 400 mln euro (kwoty podane w cenach z 2011 roku).

Z informacji zawartych w tabeli 3. wynika, że w istocie mechanizm dyscypliny finansowej jest zbliżony do mechanizmu redukcji płatności, choć zasięg i siła oddziaływania tych mechanizmów znacząco się różnią. Oba instrumenty nie wpływają ani na wartość uprawnień do płatności, ani na wysokość stawek płatności, jednak oddziałują na ostateczne kwoty wypłaconego wsparcia.

3. Analiza skutków zastosowania alternatywnych zasad podziału środków

Zasady podziału unijnego budżetu rolnego pomiędzy poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej były jednym z głównych przedmiotów sporu w dyskusji nad reformą WPR po 2013 roku [Michalewska-Pawlak, 2012, s. 55]. Państwa członkowskie o względnie niskim poziomie produkcji rolnej w okresie referencyjnym kontestowały zasadność dalszej kalkulacji pułapów krajowych wsparcia bezpośredniego na podstawie danych o historycznej wielkości produkcji⁶. Zwraçały przy tym uwagę na to, że sposób podziału środków między poszczególne kraje nie powinien różnicować warunków konkurencji na wspólnym rynku [Chlebicka i in. 2008, s. 19]. Metoda wyznaczania pułapów krajowych pośrednio wpływa bowiem na średni poziom wsparcia na hektar w poszczególnych państwach, a w jego silnym zróżnicowaniu upatrywano istotnego czynnika zakłócającego warunki konkurencji.

Zdaniem I. Härtel [2011, s. 56], zróżnicowanie poziomu wsparcia między państwami członkowskimi jest możliwe do pogodzenia z zasadą równego traktowania gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej z uwagi na różnice w wysokości: stawek czynszów dzierżawnych, cen środków produkcji, cen energii i średniej płacy. Przy podejściu reprezentowanym przez tę autorkę, homogenizacja średniego poziomu wsparcia na hektar musiałaby być zatem sprzęgnięta z konwergencją kosztów produkcji i utrzymania.

Podobnie A. Kagan i inni [2013, s. 6] twierdzą, że różnice relacji cenowo-kosztowych, oddziałujących na dochody rolnicze w Unii Europejskiej, mają względnie trwałe charakter, co jest – w ich opinii – znaczącym uzasadnieniem nierówności stawek dopłat bezpośrednich we Wspólnocie. Jednocześnie, zdaniem tych autorów, postulat jednolitej stawki trudno byłoby uzasadnić na gruncie teorii ekonomii międzynarodowej [Kagan i in. 2013, s. 19].

Natomiast K.D. Borchardt, zabierając głos w dyskusji poprzedzającej ostatnią reformę WPR, choć nie opowiedział się za zastosowaniem jednolitej stawki obszarowej w całej Unii Europejskiej, to jednak dostrzegał potrzebę znalezienia obiektywnych kryteriów zbliżenia poziomu wsparcia bezpośredniego między państwami członkowskimi [*Einheitliche EU-Flächenprämie vorerst vom Tisch?*].

Z kolei, w przekonaniu A. Grzelaka [2010, s. 12], od 2013 roku stawka płatności we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej powinna być tej samej wysokości. Jego zdaniem, takie rozwiązanie wiąże się z zasadą solidarności finansowej,

⁶ Przykładowo w *Stanowisku Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku*, zatwierdzonym przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2009 roku, był zawarty postulat odejścia od kryteriów ustalania wysokości pułapów krajowych na podstawie danych referencyjnych i wprowadzenia w całej Unii Europejskiej jednolitej stawki powierzchniowej.

upraszcza procedury administracyjne, a także sprzyja procesom konwergencji w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich Unii Europejskiej, o ile środki z II filaru WPR niwelują dysproporcje w poziomie rozwoju technologicznego, technicznego uzbrojenia pracy oraz infrastruktury gospodarczej i społecznej na obszarach wiejskich. Podobnie, według Z.W. Puśleckiego, R. Kmiecika i M. Walkowskiego [2010, s. 256], system oparty na jednolitej stawce powierzchniowej w całej Unii Europejskiej lepiej służyłby realizacji celów WPR.

Jednym z możliwych rozwiązań alternatywnych jest aktualizacja okresu bazowego, tj. kalkulacja pułapów krajowych na podstawie dotychczas stosowanych kryteriów produkcyjnych, lecz odniesionych do późniejszego okresu, lepiej odzwierciedlającego aktualne realia. „Kroczący” okres referencyjny jest jednak niezgodny z ideą *decouplingu*, ponieważ sprawia, że decyzje produkcyjne rolników są kształtowane przez oczekiwania co do dalszych aktualizacji tego okresu. Ponadto, w przypadku aktualizacji okresu bazowego, wsparcie mogłoby być ocenione jako silniej zakłócające handel produktami rolnymi i w związku z tym nie zostać zaklasyfikowane do kategorii wsparcia wewnętrznego niepodlegającego – zgodnie z *Porozumieniem w sprawie rolnictwa [Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych..., 1996]* – zobowiązaniom redukcji w ramach Światowej Organizacji Handlu.

Podczas debaty nad kształtem WPR po 2013 roku, wśród potencjalnych kryteriów podziału budżetu płatności bezpośrednich, wymieniono m.in.: powierzchnię użytków rolnych, zatrudnienie w rolnictwie i liczbę rolników w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Równocześnie przy podziale budżetu proponowano uwzględnienie parytetu siły nabywczej.

Kryterium areалу użytków rolnych, zwłaszcza w warunkach niewielkiego rozdźwięku między własnością a użytkowaniem ziemi, dobrze wpisuje się w koncepcję wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych. Co więcej, ziemia jest podstawowym czynnikiem produkcji w rolnictwie, a obszar gospodarstwa jest chętnie wykorzystywanym kryterium oceny jego potencjału i ekonomicznych możliwości [Kowalczyk, 2012, s. 117], zarazem jest to najstabilniejszy, niezmienny czynnik produkcji. Rozdział środków między gospodarstwa na poziomie krajowym z zastosowaniem tego kryterium, w związku ze względną łatwością weryfikacji powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie, generuje stosunkowo nieduże koszty funkcjonowania systemu⁷. Jednak wprowadzenie zasady proporcjonalności pułapów krajowych do areálu użytków rolnych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej oznaczałoby abstrahowanie przy podziale środków od takich elementów charakterystyki rolnictwa, jak np.: struktura upraw, intensywność produkcji, naturalne uwarunkowania prowadzenia działalności rolniczej czy znaczenie produkcji zwierzęcej. Literalne zastosowanie tego kryterium wiązałoby się z całkowitą homogenizacją średniego poziomu wsparcia na

⁷ Co więcej, należy zaznaczyć, że czym innym jest stosowanie areálu użytków rolnych jako kryterium podziału budżetu płatności bezpośrednich między państwa członkowskie Unii Europejskiej, a czym innym jest stosowanie tego kryterium na poziomie państwa członkowskiego przy podziale środków między gospodarstwa (teoretycznie środki mogą być rozdzielone między państwa członkowskie proporcjonalnie do powierzchni użytków rolnych, natomiast na poziomie państwa członkowskiego środki mogą zostać rozdysponowane między gospodarstwa, np. na podstawie wolumenu produkcji rolnej).

hektar, co – jak wskazano wyżej – jest często kontestowane ze względu na istotne różnice w średnich kosztach produkcji i utrzymania między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Niektóre propozycje przewidują wyodrębnienie pewnych kategorii użytków rolnych, np. obszarów o ograniczeniach naturalnych czy trwałych użytków zielonych, a także przypisanie im większych wag⁸.

Z kolei, zastosowanie kryterium zatrudnienia w rolnictwie premiowałoby państwa o dużej pracochłonności sektora rolnego. Wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie występuje w warunkach relatywnie niskich płac i dużej dostępności siły roboczej na obszarach wiejskich. Wówczas bodźce ekonomiczne do zastępowania pracy kapitałem są zbyt słabe, by następowała substytucja tych czynników produkcji. Wysokiemu zatrudnieniu towarzyszy niska wydajność, będąca konsekwencją niskiego poziomu technicznego uzbrojenia pracy.

A. Czyżewski i S. Stępień wymieniają następujące walory tego kryterium:

- większa przejrzystość w porównaniu z kryterium historycznej wielkości produkcji;
- spójność z celami strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia;
- realizacja dwóch ważnych celów płatności bezpośrednich – gwarancja dochodów rolniczych i wsparcie zrównoważonego rozwoju regionów wiejskich [Czyżewski, Stępień, 2012, s. 166].

Zalety kryterium zatrudnienia (w postaci standaryzowanego niezbędnego nakładu pracy) w porównaniu z powierzchnią użytków rolnych wylicza G. Hovorka [2010, s. 16], przy czym odnosi się on do zasad podziału środków między gospodarstwa (a nie między państwa członkowskie). W jego opinii, znormalizowany nakład pracy lepiej odzwierciedla usługi rolników dla rynku i dla społeczeństwa. Siła robocza jest centralnym punktem odniesienia w tworzeniu wartości dodanej, a w codziennej praktyce gospodarstw staje się coraz bardziej rzadkim zasobem. Od dostępności siły roboczej zależy organizacja działalności rolniczej i forma gospodarstwa, a także długookresowa zdolność gospodarstwa do prowadzenia działalności rolniczej.

Zdaniem B. Czyżewskiego [2013, s. 350], uznanie rolnictwa i społeczności wiejskich za dostarczycieli dóbr publicznych skłania do wniosku, że to właśnie powierzchnia użytków rolnych i liczba pracujących w rolnictwie powinny być kryteriami podziału budżetu płatności bezpośrednich między państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Natomiast przyjęcie, jako podstawy wyznaczania pulapów krajowych, kryterium liczebności gospodarstw rolnych prowadziłoby do znacznego wzrostu średniego poziomu wsparcia na hektar użytków rolnych w państwach o silnym rozdrobieniu rolnictwa – kosztem państw, w których dominują gospodarstwa wielkopowierzchniowe. Kryterium to nie pozwala uchwycić wielu aspektów charakterystyki gospodarstw, takich jak np.: wielkość, zatrudnienie, specjalizacja produkcyjna, wolumen, wartość i towarowość produkcji, forma organizacyjno-prawna.

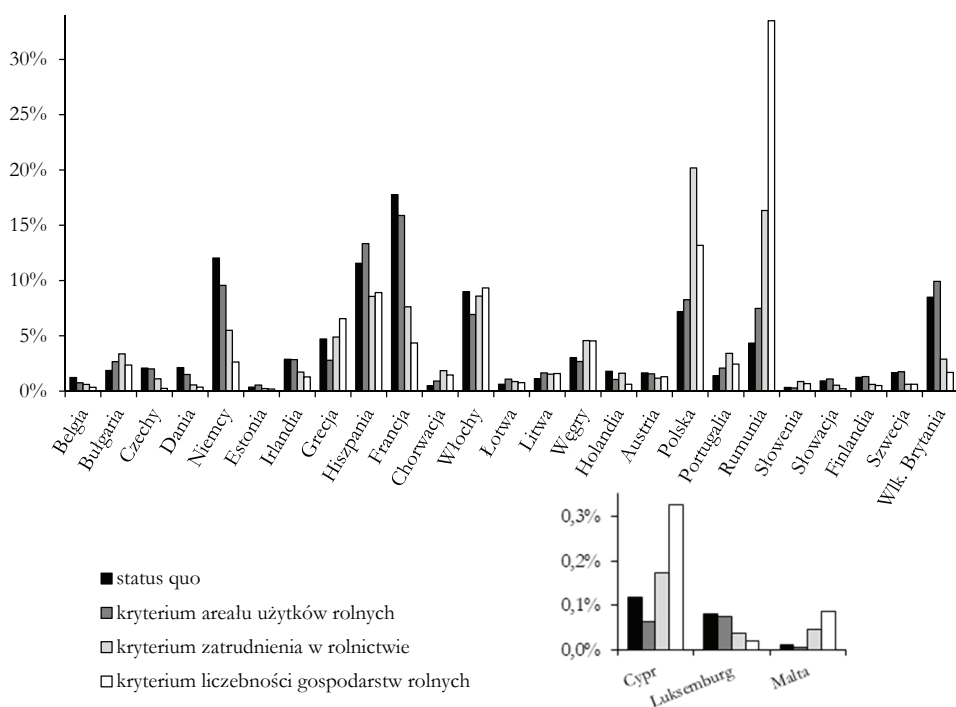
Na podstawie symulacji przeprowadzonych przez autora można skonstatować, że spośród trzech omówionych wyżej alternatyw, najmniejsze, choć i tak bardzo wyraźne,

⁸ Zob. przykładowo stanowisko Austrii z 2012 roku: [https://www.bmlfuw.gv.at/service/presse/land/2012/120316_AIZ_GAP.html].

zmiany w stosunku do obecnej sytuacji przyniosłby podział według kryterium arealu użytków rolnych. Podział proporcjonalny do zatrudnienia w rolnictwie albo liczebności gospodarstw zapewniłby niektórym krajom (Malta, Rumunia, Chorwacja i Cypr) wielokrotnie większy pułap krajowy niż obecnie, lecz pułap wielu państw byłby wielokrotnie mniejszy w porównaniu ze *status quo* (najsilniejszy ubytek pułapu krajowego w ujęciu względnym odnotowałyby: Dania, Wielka Brytania, Czechy, Francja, Niemcy, Luksemburg i Słowacja). Wyniki tych symulacji przedstawiono w formie graficznej na rysunku 3.

RYSUNEK 3.

Udział poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej w unijnym budżecie płatności bezpośrednich na lata 2015-2020, w zależności od zastosowanego kryterium podziału środków



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013..., 2013; http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ef_m_far_mleg&lang=de].

Porównanie tych alternatywnych wariantów podziału środków ze *status quo* wskazuje, że rozdzielanie unijnego budżetu płatności bezpośrednich między państwa członkowskie proporcjonalnie do zatrudnienia w rolnictwie albo liczebności gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach prowadziłoby do znacznie silniejszego niż obecnie zróźnicowania średniego poziomu wsparcia na hektar użytków rolnych. Wyniki obliczeń w tym zakresie zestawiono w tabeli 4.

TABELA 4.

Zróżnicowanie średniego poziomu wsparcia na hektar użytków rolnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej w latach 2015-2020, w zależności od zastosowanego kryterium podziału środków

Miernik dyspersji	Obecnie (<i>status quo</i>)	Przy podziale środków według kryterium		
		areалу użytków rolnych	zatrudnienia w rolnictwie	liczebności gospodarstw rolnych
Odchylenie standardowe (w euro/ha)	95	0	353	656
Współczynnik zmienności	39%	0%	146%	272%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013...], 2013; http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ef_m_farmleg&lang=de].

Zaletą przedstawionych kryteriów jest prostota i względna stabilność danych⁹, które byłyby podstawą podziału unijnego budżetu płatności bezpośrednich. Jednak uznanie za priorytet wyrównania dysparytetu dochodowego wymagałoby wprowadzenia bardziej skomplikowanego kryterium – zasady podziału budżetu proporcjonalnie do liczby jednostek pracy zaangażowanych w rolnictwie pomnożonej przez różnicę między średnim wynagrodzeniem pracy w rolnictwie a średnim wynagrodzeniem tego czynnika w innych działach gospodarki. Za taką formułą opowiadają się M. Hamulczuk i W. Rembisz [2009, s. 40], według których transfery bezpośrednie do rolnictwa powinny być na takim poziomie, aby zapewnić równość (na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej) dochodu przypadającego na jednostkę pracy w rolnictwie z poziomem tego dochodu w działach pozarolniczych.

Ogólnie rzecz biorąc, dyskutowane kryteria (parametry), które mogą składać się na algorytm podziału środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie między państwa członkowskie Unii Europejskiej, można podzielić na:

- ogólnogospodarcze (np.: PKB *per capita*, średnie wynagrodzenie);
- demograficzne (np. gęstość zaludnienia);
- społeczne (np. zatrudnienie w rolnictwie),
- środowiskowe (np. udział trwałych użytków zielonych);
- ekonomiczne, odnoszące się do rolnictwa – opisujące:
 - warunki klimatyczno-przyrodnicze (długość okresu wegetacji, udział obszarów o ograniczeniach naturalnych);
 - nakłady (np. areal użytków rolnych);

⁹ Przy czym należy mieć na uwadze to, że każda rekalkulacja budżetu z wykorzystaniem bardziej aktualnych danych (pulapy krajowe „kroczące” za zmieniającymi się danymi stanowiącymi kryteria ich wyznaczenia) stwarza ryzyko podejmowania pozorowanych działań na rzecz ich podwyższenia.

- koszty (np. zryczałtowany koszt na 1 hektar użytków rolnych);
- efektywność (np. wartość dodana brutto w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną).

W opinii autora, metoda kalkulacji pulapów krajowych powinna integrować szereg zmiennych opisujących sektor rolny, w szczególności pozwalających uchwycić jego potencjał produkcyjny. Algorytm powinien także zawierać element będący miernikiem relatywnej dochodowości rolnictwa (w porównaniu z dochodowością innych sektorów).

4. Podsumowanie

W dyskusji poprzedzającej reformę systemu wsparcia bezpośredniego głównym przedmiotem sporu był sposób podziału środków między państwa członkowskie Unii Europejskiej. Mimo że coraz trudniej jest uzasadnić stosowanie zasady wyznaczania pulapów krajowych na podstawie danych o wielkości produkcji z coraz bardziej oddalonego w czasie okresu referencyjnego, w ramach reformy WPR wprowadzono jedynie mechanizm nieznacznie modyfikujący wielkość pulapów krajowych skalkulowanych tą metodą. Mechanizm ten koryguje pulapy w kierunku zmniejszenia zróżnicowania średniego poziomu wsparcia na hektar użytków rolnych pomiędzy poszczególnymi krajami (konwergencja zewnętrzna). Niezależnie od tego, państwom członkowskim umożliwiono dokonanie przesunięć środków między filarami WPR.

Krytyka regul podziału środków, przede wszystkim opartych na wolumenie produkcji z okresu bazowego, sprzyja pojawianiu się alternatywnych koncepcji wyznaczania pulapów krajowych, które odwołują się zwłaszcza do poziomu zaangażowania czynników wytwórczych w rolnictwie (ziemi i pracy). Proponowane zasady podziału budżetu płatności bezpośrednich Unii Europejskiej należałoby oceniać pod względem ich przydatności w podnoszeniu skuteczności i efektywności systemu wsparcia bezpośredniego. Niemniej jednak dla poszczególnych państw członkowskich zasadniczym kryterium oceny zmian jest wpływ na poziom partycypacji w budżecie unijnym. Dlatego też ostatecznie rozwiązania przyjęte w tym zakresie są kompromisem, który w wystarczającym stopniu godzi interesy poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej [Sadłowski, 2012b, s. 202].

W dyskusjach na temat reformy sposobu wyznaczania pulapów krajowych należałoby wziąć pod uwagę metodę wielokryterialną, która integrowałaby szereg zmiennych opisujących sektor rolny. Pulapy krajowe powinny być powiązane z potencjałem produkcyjnym rolnictwa poszczególnych państw. Algorytm powinien uwzględniać różnic między dochodowością rolnictwa a dochodowością innych sektorów gospodarki, aby zwiększyć skuteczność systemu wsparcia bezpośredniego w niwelowaniu różnic między dochodami generowanymi w rolnictwie a dochodami uzyskiwanymi poza sektorem rolnym w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Każda rekalkulacja pulapów krajowych z wykorzystaniem innych niż dotychczasowe kryteriów mogłaby przyczynić się do istotnych perturbacji indywidualnych dochodów gospodarstw w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zmiany *in minus* mogłyby wywoływać dotkliwe skutki społeczne. Sposobem na uniknięcie

gwałtownych zmian w sytuacji dochodowej beneficjentów płatności bezpośrednich (w porównaniu ze *status quo*) byłoby etapowe wprowadzanie zasady podziału środków z zastosowaniem nowej metody, czyli podział części budżetu zgodnie z dotychczasowym podejściem, a pozostałej części dzięki użyciu nowej metody, jak również stopniowy, coroczny wzrost udziału tej drugiej części w całkowitym budżecie. Wówczas pułapy krajowe zostałyby wyznaczone w całości z zastosowaniem nowej metody dopiero po zakończeniu okresu przejściowego. W opinii J.S. Zegara [2010, s. 17-18], reforma systemu wsparcia bezpośredniego powinna być wdrażana stopniowo z tej racji, że rolnicy uwzględniają płatności w swoich decyzjach inwestycyjnych, produkcyjnych, a nawet życiowych. Stopniowe wprowadzanie zmian pozwala uniknąć potencjalnych turbulencji i umożliwia gospodarstwu dostosowanie się do nowych warunków.

Literatura

- Chlebicka A., Falkowski J., Giejbowicz E., Korycińska A., Poślednik A., Wolek T., 2008, *Dzisiaj i jutro Wspólnej Polityki Rolnej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Chlebicka A., Lewandowski-Lepak R., 2013, *Poziom płatności bezpośrednich a koszty produkcji rolnej w krajach Unii Europejskiej*, "Journal of Agribusiness and Rural Development", no. 1(27).
- Czyżewski A., Stępień S., 2012, *Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich*, „*Ekonomista*”, nr 2.
- Czyżewski B., 2013, *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016*, European Commission.
- Einheitliche EU-Flächenprämie vorerst vom Tisch?*, <https://www.wochenblatt.com/landwirtschaft/nachrichten/einheitliche-eu-flaechenpraemie-vorerst-vom-tisch-8830396.html> (data wejścia: 11.12.2017).
- Grzelak A., 2010, *Rolnictwo wobec wybranych wyzwań ekonomicznych*, „*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*”, nr 85.
- Hamulczuk M., Rembisz W., 2009, *Kwestie wyrównania dopłat bezpośrednich producentom rolnym w Unii Europejskiej*, „*Problemy Rolnictwa Światowego*”, nr 9(24).
- Härtel I., 2011, *Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013 in juristischer Perspektive*, „*Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank*”, Band 27.
- Hovorka G., 2010, *Die Reform der Agrarpolitik der EU nach 2013 aus verteilungspolitischer Sicht*, Schriftlicher Beitrag für den Kongress, „*Momentum 10*“, 21.-24.10.2010, Hallstatt.
- http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ef_m_farmleg&lang=de (data wejścia: 15.07.2017).
- http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/table-pea-2009_en.pdf (data wejścia: 15.07.2017).

- https://www.bmlfuw.gv.at/service/presse/land/2012/120316_AIZ_GAP.html
(data wejścia: 11.12.2017).
- Kagan A., Kulawik J., Plonka R., Wieliczko B., 2013, *Problemy obiektywizacji kryteriów dystrybucji dopłat bezpośrednich w UE*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: *sprostować wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, KOM(2010) 672.
- Kowalczyk S., 2012, *Konsekwencje globalizacji dla rolnictwa europejskiego*, „Problemy Rolnictwa Światowego”, nr 12(27), z. 1.
- Michalewska-Pawlak M., 2012, *Polityczne uwarunkowania reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, [w:] *Perspektywny rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, B.H. Toszek, A. Wojtaszak (red.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 grudnia 1995 r. w sprawie publikacji załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), Dz. U. z 1996 r., Nr 9, poz. 54.
- Puślecki Z.W., Kmiecik R., Walkowski M., 2010, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/851 z dnia 27 marca 2015 r. zmieniające załączniki II, III i VI do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 135 z 02.06.2015.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1378/2014 z dnia 17 października 2014 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 oraz załączniki II i III i do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, Dz. Urz. UE L 367 z 23.12.2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1146 z dnia 8 lipca 2015 r. ustalające współczynnik korygujący do płatności bezpośrednich przewidzianych w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do roku kalendarzowego 2015, Dz. Urz. UE L 191 z 17.07.2015.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487, ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.
- 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.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1153 z dnia 14 lipca 2016 r. ustalające współczynnik korygujący do płatności bezpośrednich przewidziany w rozporządzeniu Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do roku kalendarzowego 2016, Dz. Urz. UE L 190 z 15.07.2016.

Sadłowski A., 2012a, *Wpływ płatności bezpośrednich na warunki konkurencji na wspólnym rynku europejskim*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2(155).

Sadłowski A., 2012b, *Kwestia wyrównania dopłat bezpośrednich dla rolników w Unii Europejskiej*, [w:] *Wybrane zagadnienia ekonomiczne Polski, Unii Europejskiej i świata*, J. Kaliński (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.

Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku, zatwierdzone przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2009 roku.

The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Information from the Commission: Average direct payments per hectare for the year 2017, European Commission, COM(2010) 672.

Zegar J.S., 2010, *Wspólna polityka rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3(148).