

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi
Jerzy Sokołowski
Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.pracnaukowe.ue.wroc.pl

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192

e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-535-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl

www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
Arkadiusz Bernal: Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions	11
Szymon Bryndziak: Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT	42
Jarosław Dziuba: Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
Malgorzata M. Hybka: Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland	66
Agata Jakubowska: Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski	87
Krystyna Kietlińska: Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP)	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym	112
Marta Kluzek: Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność?	122
Anna Leszczyłowska: Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
Robert Lisowski: Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
Malgorzata Mazurek-Chwiejczak: Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD	153
Ewelina Młodzik: Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne	172
Błażej Pilarczyk: Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce	183

Elwira Pindyk: Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych	192
Piotr Podsiadło: Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym	206
Ireneusz Pszczółka: Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych	217
Piotr Ptak: Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead	227
Halina Rechul: Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	238
Magdalena Rękas: Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce	248
Mateusz Rolski: Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
Jacek Sierak: Selected problems of finances of municipalities in the 25 th year of self-government in Poland.....	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
Jerzy Sokolowski: Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013	298
Michał Sosnowski: Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
Edyta Sygut: Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego	331
Tomasz Śmietanka: Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów)	341
Anna Świrska: Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej	354
Zuzanna Urbanowicz: Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego	364

Summaries

Arkadiusz Bernal: Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
Szymon Bryndziak: Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i>	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
Jarosław Dziuba: Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
Małgorzata M. Hybka: Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
Agata Jakubowska: Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
Krystyna Kietlińska: The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
Marta Kluzek: Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
Anna Leszczyłowska: Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
Robert Lisowski: Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
Ewelina Młodzik: Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public sector management vs. public preferences.....	172
Błażej Pilarczyk: Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
Elwira Pindyk: Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
Piotr Podsiadło: A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
Ireneusz Pszczółka: Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

Piotr Ptak: Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość	227
Halina Rechul: Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
Magdalena Rękas: Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland	248
Mateusz Rolski: Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit?	265
Jacek Sierak: Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship	289
Jerzy Sokolowski: Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
Michał Sosnowski: Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
Edyta Sygut: Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax	331
Tomasz Śmietanka: Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators)	341
Anna Świrska: Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
Zuzanna Urbanowicz: Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank	364

Katarzyna Stabryła-Chudzio

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: stabrylk@uek.krakow.pl

**KIERUNEK ZMIAN W PŁATNOŚCIACH
BEZPOŚREDNICH DLA ROLNICTWA PAŃSTW
CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ**

**THE DIRECTION OF CHANGES IN DIRECT
PAYMENTS FOR AGRICULTURE
OF THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES**

DOI: 10.15611/pn.2015.403.29

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian w funkcjonowaniu dopłat bezpośrednich dla rolników ze szczególnym uwzględnieniem dotychczasowych efektów działania tego instrumentu i założeń reformy z 2013 roku. Autorka prezentuje przyjęte przez Komisję Europejską rozwiązania, wskazując na ich zalety i wady. We wnioskach podjęto próbę określenia dalszych usprawnień w systemie płatności bezpośrednich. Wątpliwości mogą budzić płatności dodatkowe do określonych roślin i zwierząt, które mają wspomóc finansowo, ale wpisują się w argumentację oponentów WPR, dotyczącą niepotrzebnego komplikowania całego systemu. Jednakże, biorąc pod uwagę aspekt redystrybucyjny I filaru, istnienie dodatkowych płatności stanowi wsparcie finansowe dla określonej grupy rolników. W pracy skorzystano z dokumentów Komisji Europejskiej, polskiego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowego Instytutu Badawczego.

Słowa kluczowe: dopłaty bezpośrednie, wspólna polityka rolna, budżet Unii Europejskiej.

Summary: The purpose of the article is to present the changes in the functioning of direct payments with special emphasis on the current effects of this instrument and the CAP reform of 2013. The author presents solutions adopted by the European Commission indicating their advantages and disadvantages. In the conclusions the author attempts to determine further improvements in the system of direct payments. Doubtful are additional payments to certain plants and animals which may help financially, but which are part of the argumentation about unnecessary complication of the system. However, given the redistributive aspect of the first pillar, the existence of additional payments is financial support for a particular group of farmers. The study is based on the documents of the European Commission, the Polish Ministry of Agriculture and Rural Development and Institute of Agricultural and Food Economics National Research Institute.

Keywords: direct payments, Common Agricultural Policy, budget of the European Union.

1. Wstęp

Wzrastającej krytyce finansowania rolnictwa z budżetu Unii Europejskiej towarzyszą stopniowe zmiany w sposobie patrzenia na wspólną politykę rolną. Wprawdzie postulat renacjonalizacji polityki rolnej nie jest zauważalny jak kilka lat temu, to jednak wciąż podkreśla się konieczność wprowadzenia większej racjonalności w wydatkowaniu środków unijnych na rolnictwo, przeciwdziałania patologiom w postaci oszustw finansowych i szybszego reagowania na bieżące wyzwania. Nie ulega wątpliwości, że należy przyspieszyć proces zwiększania funduszy na II filar WPR, tj. rozwój obszarów wiejskich przede wszystkim w zakresie wzmocnienia konkurencyjności rolnictwa oraz transferu wiedzy i innowacji, a także utrzymać wsparcie dla osób mieszkających na terenach rolniczych (chodzi zwłaszcza o likwidację ubóstwa, poprawę warunków życia, wspieranie przedsiębiorczości i działalności w dziedzinach niezwiązanych z rolnictwem).

W obliczu obecnej sytuacji geopolitycznej w Europie nowego wymiaru nabierają ustalone przed pół wiekiem cele dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej oraz zasady utrzymania solidarnego charakteru polityki rolnej na szczeblu wspólnotowym (współodpowiedzialność za unijny rynek rolny, współfinansowanie polityki rolnej oraz swoboda przepływu produktów rolnych między krajami członkowskimi). W efekcie zwolennicy wspólnej polityki rolnej nadal znajdują argumenty na rzecz utrzymania wspólnego finansowania.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji funkcjonowania dopłat bezpośrednich dla rolników ze szczególnym uwzględnieniem zalet i wad przyjętego przez Unię Europejską rozwiązania. Rozważaniami objęto zarówno dotychczasowe efekty działania tego instrumentu, jak i założenia reformy z 2013 roku, opierając się m.in. na dokumentach Komisji Europejskiej, polskiego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowego Instytutu Badawczego.

2. Rola dopłat bezpośrednich

W pierwotnym założeniu dopłaty bezpośrednie miały być najprostszą formą pomocy dla rolników, która spełni funkcję redystrybucyjną. Wprowadzenie dopłat w latach 90. XX wieku było jedną z pierwszych znaczących reform wspólnej polityki rolnej. Propozycja komisarza ds. rolnictwa R. McSharry'ego zakładała przejście od wsparcia cenowego do bezpośrednich dopłat dla rolników. Stopniowe odchodzenie od systemu gwarantowania cen w kierunku dopłat bezpośrednich, w zamyśle twórców reformy, miało wprowadzić większą przejrzystość wspólnej polityki rolnej oraz przyczynić się do poprawy sytuacji dochodowej rolników (chodziło o podwyższenie dochodów, a także o ich względną stabilizację) [Wojewodziec 2014; Poczta 2010]. Dotychczas, w celu pomocy dla sektora rolnego we Wspólnocie, ceny sprzedawanych produktów rolnych były dużo wyższe od cen światowych, natomiast na skutek

reformy ceny powinny były zostać stopniowo obniżone w zamian za zastosowanie pomocy bezpośredniej dla rolników. Dopłaty były koniecznym elementem reformy, ponieważ dotychczasowe obniżki cen interwencyjnych skutkowały często wzrostem produkcji rolnej, dając w ten sposób skutek odwrotny do zamierzonego. Ponadto utrzymano funkcjonujący od końca lat 80. limit wzrostu wydatków na rolnictwo, co oznaczało kontynuowanie dyscypliny budżetowej w tym zakresie.

Innym istotnym efektem reformy było przeniesienie obciążeń z tytułu polityki rolnej z konsumenta na podatnika. Zatem zgodnie z unijną zasadą powszechności, czyli zakazem łączenia konkretnych dochodów z określonymi wydatkami¹, wsparcie sektora rolnego z budżetu Unii Europejskiej jest solidarnym efektem wpłat wszystkich państw członkowskich, niezależnie od tego, jak istotną rolę odgrywa rolnictwo na ich terytorium. Nie oznacza to jednak, że poszczególne kraje nie dokonują analizy korzyści i kosztów z tytułu finansowania WPR (tab. 1).

Tabela 1. Wskaźnik transferów WPR (wpływy/składka) w roku 2013

Beneficjenci netto	Wskaźnik	Względna równowaga	Wskaźnik	Płatnicy netto	Wskaźnik
Bułgaria	6,23	Hiszpania	1,10	Luksemburg	0,29
Litwa	4,43	Austria	0,99	Holandia	0,39
Węgry	3,92	Francja	0,97	Belgia	0,47
Rumunia	3,74	Dania	0,95	Malta	0,54
Polska	3,01	Finlandia	0,92	Niemcy	0,61
Łotwa	2,60			Szwecja	0,63
Grecja	2,59			Wielka Brytania	0,66
Estonia	2,49			Włochy	0,70
Słowacja	2,49			Cypr	0,80
Czechy	2,10				
Irlandia	1,89				
Słowenia	1,48				
Portugalia	1,43				

Źródło: [Wieliczko 2011].

Od 2003 roku wysokość płatności bezpośrednich stopniowo przestała być uzależniona od wielkości produkcji bieżącej, co jednoznacznie nadało dopłatom charakter pomocy finansowej mającej na celu zmniejszanie nierówności dochodowych. Niniejsze rozwiązanie straciło jednak na przejrzystości z powodu wprowadzenia dodatkowych elementów zróżnicowanych w zależności od państwa lub regionu, do których można zaliczyć:

1) uprawnienia określone w oparciu o płatności otrzymywane przez rolnika w okresie referencyjnym,

¹ W polskiej literaturze dotyczącej finansów publicznych jest to zasada jedności materialnej.

2) płatności otrzymywane przez wszystkich rolników danego regionu, które dzieli się przez całkowitą powierzchnię uprawnioną do płatności w regionie, co daje jednolitą (jednakową) stawkę na hektar w danym regionie (państwie),

3) połączenie dwóch poprzednich rozwiązań: część dopłat stanowią kwoty wypłacane na podstawie historycznej w postaci płatności na gospodarstwo, a pozostałą część płatności wypłacane na bazie regionalnej w postaci jednolitej stawki regionalnej,

4) system jednolitych płatności obszarowych w większości nowych krajów członkowskich (od 2004 roku), w którym stosowany jest iloraz środków określonych rocznie dla każdego państwa na podstawie danych historycznych, takich jak: plony referencyjne zbóż, powierzchnia upraw polowych (zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe, len i konopie włókniste), liczba zwierząt i powierzchni referencyjnej, stanowiącej powierzchnię użytków rolnych danego państwa (w Polsce 14 mln ha);

5) stosowanie płatności oddzielnych oraz wsparcia specjalnego w systemie jednolitych płatności obszarowych,

6) płatności uzupełniające uzależnione od rodzaju upraw oraz dla gospodarstw o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Komplikacja systemu dopłat bezpośrednich doprowadziła do wspomnianej krytyki ze strony części państw członkowskich (głównie Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii i Holandii). Ponadto tak wyraźne wsparcie finansowe jednej grupy społecznej zaczęło być zauważane przez obywateli państw członkowskich domagających się od swoich rządów precyzyjnych wyjaśnień. Wobec problemów z konsolidacją finansów publicznych w wielu krajach zrationalizowanie wsparcia dla rolników staje się sprawą coraz bardziej pożądaną. Od kilkunastu lat Komisja Europejska wysuwa postulaty w sprawie poprawy efektywności funkcjonowania wspólnej polityki rolnej, a zatem wprowadzenia kompleksowych zmian zapewniających spójne działania w obrębie obu filarów polityki. Największy wysiłek podjęto podczas przygotowania regulacji dotyczących nowych Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020, jednak z powodu wymogów procedury zakładającej polityczną akceptację Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej początkowe założenia Komisji Europejskiej zostały zmodyfikowane pod wpływem interesów narodowych, tracąc wyraźnie na spójności i racjonalności.

Na uwagę zasługuje warunek ochrony środowiska, który widoczny jest we wspólnej polityce rolnej już od lat 90. ubiegłego wieku. Nie podważając jego wagi i konieczności racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, trzeba jednak zastanowić się nad celowością wprowadzania na początku każdego nowego okresu programowania kolejnych regulacji, które nie tylko niepotrzebnie komplikują system pomocy finansowej, ale także nie uwzględniają zróżnicowania przyrodniczego w obrębie Unii Europejskiej [Wieliczko 2011]. Obecnie mamy do czynienia z nakładającymi się wymogami [www.minrol.gov.pl, 14.11.2014]:

- wprowadzaną stopniowo od 2005 roku zasadą wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), czyli utrzymywania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska (GAEC), a także spełnianie wymogów z zakresu środowiska, identyfikacji i rejestracji zwierząt, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt,
- nowe kraje członkowskie początkowo, tj. od 1 maja 2004 roku, obowiązywała zasada utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska, a zasada wzajemnej zgodności była wprowadzana od 2009 roku,
- od 2014 roku z tzw. wymogiem zazielenienia (utrzymania trwałych użytków zielonych i obszarów proekologicznych oraz dywersyfikacji upraw).

3. Zmiany w wymogach dotyczących płatności bezpośrednich po 2013 roku na przykładzie Polski

Efektywność działania nowego systemu dopłat bezpośrednich ma zostać zagwarantowana przez właściwe ukierunkowanie, czyli zwrócenie największej uwagi na aktywnych rolników, młodych gospodarzy (którzy nie przekroczyli 40. roku życia) oraz aspekty ekologiczne. Dodatkowo do 2020 roku nastąpi postulowane od dawna zmniejszenie różnic między dopłatami bezpośrednimi w obrębie państw i między krajami członkowskimi. Wyrównywanie będzie następować stopniowo i do 2020 roku różnice mają się zmniejszyć o jedną trzecią w porównaniu z 90% średniej unijnej. Podkreślono również konieczność wzięcia pod uwagę sytuacji na tzw. terenach specjalnych, rozmiaru gospodarstwa i sektorów produkcji, co może budzić obawy rozproszenia celów – było to widoczne w dotychczasowych działaniach wspólnej polityki rolnej.

Pozytywnym aspektem wchodzących zmian jest stworzenie definicji rolników aktywnych, dzięki temu płatności zostaną przekazane do właściwej grupy podmiotów. Według rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013 za rolnika aktywnego należy uznać osobę fizyczną lub prawną², dla której prowadzenie działalności rolniczej nie ma charakteru marginalnego w odniesieniu do pozostałej działalności oraz której użytki rolne nie stanowią głównie obszarów utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy (lub na takich obszarach prowadzą działania minimalne określone przez państwa członkowskie). Jeżeli warunki te nie zostaną spełnione, to możliwe jest uzyskanie dopłat bezpośrednich, gdy podmiot udowodni, że [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013]:

- a) roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym, za który dowody takie są dostępne,
- b) jego działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego lub

² Także grupy osób fizycznych lub prawnych.

c) główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej.

Dodatkowo podkreślono, że nie mogą otrzymać dopłat bezpośrednich podmioty administrujące portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jak również świadczące usługi przewozu kolejowego lub usługi w zakresie obrotu nieruchomościami. Ponadto w rozporządzeniu przewidziano, że państwa członkowskie mogą jeszcze ograniczyć przyznawanie płatności, biorąc jednak pod uwagę kryteria niedyskryminacyjne i obiektywne [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013].

W okresie 2014-2020 Polska otrzyma z tytułu wspólnej polityki rolnej 32,09 mld EUR, z czego ponad 73% stanowią dopłaty bezpośrednie dla rolników. Uzyskanie tak wysokiego poziomu było możliwe dzięki przesunięciu 25% środków z II filaru WPR, tj. 2,34 mld EUR [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2015]. W latach 2015-2020 w Polsce będzie można ubiegać się o następujące formy pomocy w postaci dopłat bezpośrednich [www.minrol.gov.pl (9.12.2014)]:

- jednolitą płatność obszarową stanowiącą kontynuację rozwiązania uproszczonego przyjętego dla większości nowych państw członkowskich UE od 2004 roku,
- płatność za zazielenienie,
- płatności dla młodych rolników³ – dotyczą osób, które nie przekroczyły 40. roku życia i prowadzą gospodarstwo rolne nie dłużej niż pięć lat,
- płatność dla małych gospodarstw – jest to płatność określona w sposób ogólny, a w domyśle dla najmniejszych gospodarstw, ponieważ wartość roczna wynosi 1250 EUR na gospodarstwo,
- płatności (po spełnieniu określonych warunków) związane z produkcją w sektorach, które uznano za szczególnie istotne pod względem społecznym, ekonomicznym lub środowiskowym i wymagające dofinansowania: bydło, krowy, owce, kozy, buraki cukrowe, ziemniaki skrobiowe, owoce miękkie, chmiel, rośliny wysokobiałkowe, pomidory, len, konopie włókniste,
- przejściowe wsparcie krajowe do tytoniu, które nie może być wsparciem związanym z produkcją i jest wypłacane na warunkach z 2013 roku,
- płatności dodatkowe przeznaczone dla małych i średnich gospodarstw o powierzchni od 3,01 ha do 30 ha w celu wsparcia ich potencjału, biorąc pod uwagę ich ograniczone możliwości produkcyjne w porównaniu z dużymi gospodarstwami.

Płatności za zazielenienie są teoretycznie nowym, obowiązkowym elementem systemu dopłat bezpośrednich, ale, jak już wspomniano, w rzeczywistości stanowią

³ Płatności dla młodych rolników mają stanowić impuls do pozostania na terenach wiejskich i prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jest to tym bardziej istotne, że obecnie tylko ok. 14% rolników to osoby poniżej 40. roku życia [European Commission 2013]. Zdaniem A. Gąsowskiego [2015] wynika to m.in. z bardzo niskich dochodów rolników unijnych w porównaniu z dochodami osób zatrudnionych w innych sektorach. Zatem nie można zupełnie deprecjonować roli dopłat w podnoszeniu standardu życia ludności zamieszkującej tereny wiejskie [Żmija 2013].

one dodatkowy komponent dotychczasowych uzgodnień, komplikujący istniejące już zasady. Nie zmienia to oczywiście faktu, iż uzależnienie przekazania części dopłat od utrzymania gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej, zachowania norm środowiskowych, w tym dbałości o dywersyfikację upraw, trwałe użytki zielone i obszary proekologiczne, stanowi ważny i potrzebny element wspólnej polityki rolnej [Wojewódzic 2014].

Wymóg dywersyfikacji upraw odnosi się do gospodarstw rolnych od 10 ha gruntów ornych (co najmniej dwie uprawy, z zaznaczeniem, iż uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% gruntów ornych), a te powyżej 30 ha – co najmniej trzy uprawy (z zaznaczeniem, iż uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% gruntów ornych, a dwie uprawy łącznie – nie więcej niż 95% gruntów ornych). Maksymalne ograniczenia upraw głównych nie mają zastosowania do gospodarstw, gdzie trawa lub inne rośliny zielne (z przeznaczeniem na paszę) lub grunt ugorowany zajmują więcej niż 75% gruntów ornych [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2015].

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt h cytowanego rozporządzenia z 17 grudnia 2013 roku trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe oznaczają „grunty wykorzystywane do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielnych rozsiewających się naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych (wysiewanych), które nie były objęte płodozmianem danego gospodarstwa rolnego przez okres pięciu lat lub dłużej; mogą one obejmować inne gatunki, takie jak krzewy lub drzewa, które mogą nadawać się do wypasu, pod warunkiem że zachowano przewagę traw i innych pastewnych roślin zielnych, a także – w sytuacji gdy zadecydują tak państwa członkowskie – grunty, które mogą nadawać się do wypasu i które stanowią część utrwalonych praktyk lokalnych, jeśli trawy i inne zielne rośliny pastewne tradycyjnie nie są roślinnością dominującą na obszarach wypasu”.

W przypadku gospodarstw większych niż 15 ha (chodzi o powierzchnię gruntów ornych) obszary proekologiczne mają stanowić 5%, a docelowo 7% gruntów ornych. Jeżeli w jednym gospodarstwie nie będzie możliwe wyodrębnienie obszarów proekologicznych, to dopuszcza się możliwość wspólnej realizacji takiego wymogu w grupie maksymalnie dziesięciu rolników przy spełnieniu dodatkowych warunków.

Warto podkreślić, że cele i zadania II filaru WPR łączą się ściśle z filarem pierwszym (tabela 2), w którym również mamy do czynienia ze wsparciem finansowym rolników, sprzyjającym poprawie ich egzystencji (dopłaty bezpośrednie), pomocą dla młodych rolników, ochroną środowiska naturalnego (powiązanie wysokości dopłat z wymogiem zróżnicowania upraw, utrzymaniem trwałych użytków zielonych, działania proekologiczne) oraz wspieraniem rynków rolnych (modernizacja i podniesienie konkurencyjności). Na podstawie informacji z tabeli 2 można wnioskować, iż pomimo coraz większej komplikacji systemu płatności bezpośrednich wspólna polityka rolna poprzez połączone działanie obu filarów prowadzi do zmian w strukturze

Tabela 2. Powiązania pomiędzy systemem płatności bezpośrednich a Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

Nowy system dopłat bezpośrednich	PROW 2014-2020
Jednolita płatność obszarowa	Płatności do obszarów o niekorzystnych warunków gospodarowania
Płatności dodatkowe ze środków przesuniętych z II filara	Modernizacja gospodarstw rolnych
	Restrukturyzacja małych gospodarstw
	Tworzenie grup i organizacji producentów
Płatności za zazielenienie	Rolnictwo ekologiczne
	Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne
	Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego
Płatności dla młodych rolników	Premie dla młodych rolników
	Modernizacja gospodarstw rolnych
	Restrukturyzacja małych gospodarstw
	Tworzenie grup i organizacji producentów
Płatności dla małych gospodarstw	Restrukturyzacja małych gospodarstw
	Premia na rozpoczęcie działalności pozarolniczej
	Tworzenie grup i organizacji producentów
	Płatność dla rolników przekazujących małe gospodarstwa
Płatności związane z produkcją	Modernizacja gospodarstw rolnych
	Restrukturyzacja małych gospodarstw
	Tworzenie grup i organizacji producentów
	Przetwórstwo i marketing produktów rolnych

Źródło: [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2015].

gospodarstw rolnych, jak również ma na celu podniesienie ich produktywności, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i konkurencyjności na rynku światowym, a także wspomaganą dbałość o środowisko naturalne [Kapusta 2015].

4. Zakończenie

Pomimo wprowadzonych zmian (reform) w obrębie wspólnej polityki rolnej, nadal w dyskusjach będą wracać kwestie dotyczące ewentualnej renacjonalizacji polityki rolnej, wysokości dochodów rolników, reguł rynkowych (otwarcia rynku rolnego i odpowiedzi na liberalizację handlu, głównie ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą), ochrony środowiska oraz dalszego rozwoju obszarów wiejskich.

Od początku wprowadzenia dopłat bezpośrednich w Unii Europejskiej można było wskazać na ich zalety i wady. Niewątpliwie była to lepsza alternatywa w porównaniu z funkcjonującym uprzednio systemem cen gwarantowanych, choć po ponad dwudziestu latach istnienia tego rozwiązania potrzebne są zmiany, do których można zaliczyć:

1) ujednoczenie metody liczenia wysokości dopłat w obrębie całej Unii Europejskiej, zamiast istniejących w rzeczywistości czterech modeli finansowania,

2) rezygnację z uzależnienia wysokości dopłat od plonów referencyjnych, przy których i tak bierze się różne okresy odniesienia w zależności od kraju członkowskiego,

3) powiązanie wysokości dopłat z poziomem PKB danego państwa i innymi wskaźnikami (opracowanie algorytmu, w którym zostaną uwzględnione: zamożność państwa, dochody rolników na tle innych grup społecznych, produktywność rolnictwa, przy czym wszystkie mierniki należy odnieść do sytuacji innych członków Unii Europejskiej),

4) wprowadzenie warunkowości, ale na przejrzystych zasadach, tj. uzależnienie wypłaty środków od spełnienia przez rolników dodatkowych wymogów w postaci utrzymania trwałych użytków zielonych (wymóg mógłby obowiązywać tylko dla średnich i dużych gospodarstw, tj. powyżej 5 ha) czy przeznaczenia z góry określonej minimalnej kwoty (w ujęciu procentowym) na inwestycje,

5) wprowadzenie tzw. dodatków do dopłat podstawowych (w ujęciu procentowym) jako rekompensat dla rolników z tytułu niekorzystnych warunków wynikających z ukształtowania terenu, klimatu czy klasy gleby,

6) połączenie dwóch filarów wspólnej polityki rolnej w jeden spójny system, w którym kwestia ochrony środowiska naturalnego zostałaby określona w sposób zrozumiały dla obywateli, a przede wszystkim warunek działań proekologicznych byłby jednoznacznie określony z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów dopłat.

Z obecnie funkcjonujących rozwiązań należy utrzymać zasadę modulacji i *cross-compliance*.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w obliczu utrzymania finansowania polityki rolnej z budżetu unijnego dopłaty bezpośrednie wciąż cechują się pewnymi zaletami. Po pierwsze, dzięki zasadzie oddzielenia od wielkości produkcji umożliwiają rolnikom swobodę upraw. Zasadniczo wątpliwości mogą budzić płatności dodatkowe do określonych roślin i zwierząt, które mają wspomóc finansowo, ale wpisują się w argumentację oponentów WPR, dotyczącą niepotrzebnego komplikowania całego systemu. Jednakże biorąc pod uwagę aspekt redystrybucyjny I filaru, istnienie dodatkowych płatności stanowi wsparcie finansowe dla określonej grupy rolników.

Po drugie, dopłaty bezpośrednie mają stanowić zachętę do stosowania wymogów wzajemnej zgodności, wypełniania licznych norm z zakresu sposobu produkcji, bezpieczeństwa żywnościowego i wyjścia naprzeciw wyzwaniom z tytułu zmian klimatycznych, w tym szerszego korzystania z energii odnawialnej. Na przejrzystość systemu na pewno jednak nie wpływa zapis rozporządzenia, w którym małe gospodarstwa rolne otrzymują granty na zazielenienie, pomimo braku konieczności spełnienia niniejszego warunku.

Wreszcie po trzecie, z obecnie funkcjonujących rozwiązań należy utrzymać także zasadę modulacji, wychodząc z założenia, iż właściciele większych gospodarstw potrzebują pomocy finansowej, ale bardziej w aspekcie inwestycji, czyli środków pochodzących z II filaru WPR.

Literatura

- European Commission, 2013, *Overview of CAP reform 2014-2020*, Agricultural Policy Perspective Brief, no. 5.
- Gąsowski A., 2015, *Wspólna polityka rolna – czy faktycznie?*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego, t. 15, z. 2.
- Kapusta F., 2015, *Common agricultural policy of the European Union and the changes in Polish agriculture*, Acta Scientiarum Polonorum, „Oeconomia” 14(1), s. 47-54.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2015, *System płatności bezpośrednich w latach 2015-2020*, Warszawa.
- Poczta W., 2010, *Wspólna polityka rolna po 2013 – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, Wieś i Rolnictwo, nr 3, s. 38-55.
- 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. L 347.
- Wieliczko B., 2011, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] A. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko (red.), *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Wojewodzic T., 2014, *Rezygnacja z płatności obszarowych jako przejaw likwidacji gospodarstw rolnych*, Roczniki Naukowe, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XVI, z. 2, s. 299-303.
- www.minrol.gov.pl (14.11.2014).
- Żmija D., 2013, *An Analysis of the absorption of funds within the framework of the EU Common Agricultural Policy in Poland in the years 2007-2013*, Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych, nr 1, s. 101-119.