

## **PODZIAŁ ŚRODKÓW W RAMACH SYSTEMU WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO POMIĘDZY BENEFICJENTÓW – ANALIZA NIERÓWNOMIERNOŚCI I INSTRUMENTY REDYSTRYBUCYJNE WPROWADZONE W 2015 ROKU**

### **Abstrakt**

*W artykule dokonano analizy nierównomierności rozdziału pomiędzy beneficjentów pomocy unijnej realizowanej w ramach systemu wsparcia bezpośredniego oraz oceny stopnia wykorzystania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej potencjału redystrybucyjnego instrumentów wprowadzonych reformą wspólnej polityki rolnej z 2015 roku. Są to kwestie szczególnie istotne w kontekście dążenia do zapewnienia sprawiedliwego podziału środków przeznaczonych na wsparcie rolnictwa, nie osłabiając przy tym bodźców służących podnoszeniu efektywności.*

*Źródłem danych empirycznych były opracowane przez Komisję Europejską zestawienia łącznych kwot płatności bezpośrednich wypłaconych na rzecz beneficjentów w podziale na państwa członkowskie UE i przedziały kwotowe wsparcia. W badaniach zastosowano metody statystyki opisowej, analizę porównawczą i symulacje.*

*Stwierdzono, że stopień wykorzystania potencjału redystrybucyjnego instrumentów zmniejszających dysproporcje w wysokości wsparcia na beneficjenta przez dane państwo nie zależy od jego miejsca pod względem nierównomierności podziału środków między rolników. Może to świadczyć o różnym wyobrażeniu decydentów w poszczególnych państwach o sprawiedliwym rozdziale wsparcia. Ponadto sformułowano pewne rekomendacje w odniesieniu do instrumentów redystrybucyjnych wprowadzonych reformą WPR z 2015 roku. W opinii autora mechanizm redukcji płatności nie powinien być ograniczony wyłącznie do płatności podstawowej, poza tym powinna zostać zapewniona możliwość dostosowania progu kwotowego na poziomie państwa członkowskiego. Zwiększyłoby to potencjał redystrybucyjny*

*tego mechanizmu. Jednocześnie, zdaniem autora, państwa członkowskie w zbyt małym stopniu korzystają z możliwości zwiększania znaczenia płatności redystrybucyjnej poprzez podnoszenie poziomu finansowania tego instrumentu. Takie rozwiązanie pozwala stopniowo zmniejszać stopień koncentracji wsparcia, unikając przy tym gwałtownych zmian w sytuacji dochodowej beneficjentów płatności bezpośrednich.*

**Słowa kluczowe:** płatności bezpośrednie, koncentracja wsparcia, współczynnik Giniego, krzywa Lorenza, płatność redystrybucyjna.

**Kody JEL:** H23, Q14, Q18.

## Wstęp

Kwestia nierównomierności podziału wsparcia bezpośredniego między rolników podnoszona jest zarówno przez publicystów, jak i środowisko naukowe. Stanowiła ona istotny wątek w dyskusji nad kształtem przyszłej wspólnej polityki rolnej (WPR), poprzedzającej reformę z 2015 roku.

Według Zawojskiej (2006) dopłaty bezpośrednie nie powinny przynosić więcej korzyści większym gospodarstwom. Autorka ta negatywnie ocenia wzorzec dystrybucji wsparcia w ramach systemu płatności bezpośrednich, podkreślając, że nie łagodzi on dysproporcji dochodowych między gospodarstwami. Sinabell, Schmid i Hofreither (2009), podsumowując wyniki swoich badań, stwierdzają, że wolumen wypłaconych płatności bezpośrednich koncentruje się w małej liczbie dużych gospodarstw i że sytuacja ta jest stabilna w czasie. Silniejszą redukcję płatności w największych gospodarstwach postrzegają jako mechanizm zapewniający poprawę dystrybucji środków w ramach wsparcia bezpośredniego. Podobnie sygnatariusze deklaracji pt. *A Common Agricultural Policy for European Public Goods* z 2009 roku<sup>1</sup> zakwestionowali sprawiedliwość systemu wsparcia bezpośredniego, stwierdzając, że w bardzo nierównym stopniu przynosi on korzyści indywidualnym rolnikom. Wilkin (2009) zwrócił uwagę, że rozkład korzyści z WPR ma bezpośredni związek ze społeczno-polityczną legitymizacją tej polityki. Polaryzacja korzyści budzi silne emocje w społeczeństwie, dlatego – jego zdaniem – należałoby wprowadzić bardziej egalitarny podział środków między beneficjentów. Z kolei Czyżewski i Stępień (2011) postulowali, aby zapewnić większą pomoc małym gospodarstwom rolnym i wprowadzić dla nich minimalny poziom płatności bezpośrednich, przy jednoczesnym stosowaniu limitu dopłat dla największych gospodarstw.

<sup>1</sup> M. Hofreither (Austria), J. Swinnen (Belgia), P. Mishev (Bułgaria), T. Doucha (Czechy), S.E. Frandsen (Dania), R. Värnik (Estonia), K. Pietola (Finlandia), S. von Cramon-Taubadel (Niemcy), J. Popp (Węgry), A. Matthews (Irlandia), G. Anania (Włochy), A. Miglavs (Łotwa), I. Kriščiukaitienė (Litwa), G. Faber (Holandia), J. Wilkin (Polska), F.X. Miranda de Avillez (Portugalia), D. Gavrilescu (Rumunia), L. Bartova (Słowacja), E. Erjavec (Słowenia), J.M. Garcia Alvarez-Coque (Hiszpania), E. Rabinowicz (Szwecja), A. Swinbank (Wielka Brytania), V. Zahrnt (Niemcy).

Celem opracowania jest analiza nierównomierności rozdziału pomocy unijnej realizowanej w ramach systemu wsparcia bezpośredniego oraz ocena stopnia wykorzystania przez państwa członkowskie potencjału redystrybucyjnego instrumentów wprowadzonych reformą WPR z 2015 roku. Analiza odnosi się zatem do zróżnicowania, między gospodarstwami, kwot wsparcia przyznanych poszczególnym rolnikom w danym państwie członkowskim Unii Europejskiej (UE), nie obejmuje natomiast problematyki podziału unijnego budżetu płatności bezpośrednich między państwa członkowskie.<sup>2</sup>

### Metoda badań

Analizę nierównomierności rozdziału pomiędzy beneficjentów pomocy unijnej realizowanej w ramach systemu wsparcia bezpośredniego przeprowadzono w dwóch płaszczyznach: pionowej (porównanie stopnia koncentracji płatności bezpośrednich w Polsce w różnych latach) i poziomej (porównanie stopnia koncentracji płatności bezpośrednich w Polsce z innymi państwami członkowskimi UE). Zastosowany miernik stopnia koncentracji to współczynnik Giniego ( $G$ ), który oblicza się według następującego wzoru (Wasilewska, 2011):

$$G = \frac{0,5 - \sum_{i=1}^k \frac{(z_i^{skum} + z_{i-1}^{skum}) \times w_i}{2}}{0,5}$$

gdzie:

$i = 1, 2, \dots, k$  – numer klasy szeregu rozdzielczego,

$k$  – liczba przedziałów (klas) w szeregu rozdzielczym,

$z_i^{skum}$  – skumulowany wskaźnik struktury ogólnej sumy wartości cechy dla przedziału o numerze  $i$ ,

$z_{i-1}^{skum}$  – skumulowany wskaźnik struktury ogólnej sumy wartości cechy dla przedziału o numerze  $i - 1$ ,

$w_i$  – wskaźnik struktury liczebności dla przedziału o numerze  $i$ .

Przyjmuje on wartości z przedziału  $[0; 1]$ . Wartość 0 oznacza równomierny rozdział funduszu cechy, a wartość 1 – całkowitą jego koncentrację. Do graficznej prezentacji zjawiska koncentracji wykorzystano krzywą Lorenza.

Zmienną jest kwota płatności bezpośrednich przyznana rolnikowi w danym roku. Ogólna suma wartości cechy, czyli łączny fundusz zmiennej, to całkowita kwota środków wypłaconych na rzecz wszystkich beneficjentów wsparcia bezpośredniego w danym państwie członkowskim UE w danym roku. Szereg rozdzielczy obejmuje 14 klas. Wydzielone w ten sposób podzbiory tworzą rolnicy otrzymujący wsparcie w wysokości mieszczącej się w danym przedziale klasowym.

<sup>2</sup> Analizy dotyczące kryteriów podziału środków unijnych, przeznaczonych na wsparcie bezpośrednie rolnictwa, między państwa członkowskie UE można znaleźć m.in. w publikacjach Hamulczuka i Rembisza (2009) oraz Krzyżanowskiego (2015).

W celu zbadania zmian stopnia koncentracji wsparcia bezpośredniego w Polsce dokonano analizy danych z okresu 2009-2014, ze szczególnym uwzględnieniem pierwszego i ostatniego roku tego okresu. Na chwilę obecną jest to najpóźniejszy sześcioletni okres, dla którego dostępne są dane Komisji Europejskiej, umożliwiające pomiar tego zjawiska.<sup>3</sup> Ponadto dane dla każdego roku tego okresu cechuje ten sam poziom szczegółowości (tzn. Komisja Europejska zaprezentowała je w podziale na 14 przedziałów kwotowych, podczas gdy dane za lata 2001-2004 zaprezentowano w podziale na 11 przedziałów, a dane za lata 2005-2008 – w podziale na 12 przedziałów). Natomiast w porównaniach międzynarodowych stopnia koncentracji wsparcia posłużono się danymi odnoszącymi się do roku 2014. W przypadku badań empirycznych okres badawczy objął zatem lata 2009-2014, czyli okres bezpośrednio poprzedzający wdrożenie systemu wsparcia bezpośredniego w zreformowanym kształcie.

Pozostała część opracowania odnosi się do zmian w systemie wsparcia bezpośredniego wprowadzonych ze skutkiem od 2015 roku, wpływających na równomierność podziału środków między beneficjentów. Poza identyfikacją instrumentów, które oddziałują na równomierność podziału wsparcia, dokonano przeglądu opcji wdrożeniowych tych instrumentów w poszczególnych państwach członkowskich UE. Pozwoliło to na ocenę stopnia wykorzystania przez państwa członkowskie ich potencjału redystrybucyjnego. Dominującymi metodami badawczymi w tej części opracowania były metody matematyczne, analiza porównawcza i symulacje.

### **Analiza zmian stopnia koncentracji pomocy w Polsce**

W 2009 roku najmniejsi beneficjenci (z kwotą pomocy poniżej 5000 EUR), stanowiący 97% ogółu beneficjentów w Polsce, zaabsorbowali 64% łącznej kwoty wsparcia, podczas gdy największym rolnikom (z kwotą pomocy od 50 000 EUR), którzy stanowili nieco ponad 0,1% ogółu beneficjentów, przyznano kwotę stanowiącą 12% puli środków rozdysponowanych w ramach płatności bezpośrednich. Z kolei w 2014 roku rolnicy z kwotą wsparcia nieprzekraczającą 5000 EUR stanowili 91% ogółu beneficjentów i otrzymali 50% łącznej kwoty pomocy, podczas gdy wsparcie gospodarstw z kwotą płatności 50 000 EUR i więcej, których było nieco ponad 0,3%, pochłonęło 14% pułapu krajowego. Zatem w badanym okresie spadł udział gospodarstw z kwotą pomocy poniżej 5000 EUR o 6 p.p. towarzyszył spadek ich udziału w kwocie wsparcia o 14 p.p. Jednocześnie nastąpił wzrost znaczenia beneficjentów z kwotą płatności 50 000 EUR i więcej – mierzonego zarówno liczebnością (wzrost o 0,2 p.p.), jak i kwotą zaabsorbowanych

<sup>3</sup> Wykorzystane dane źródłowe to publikowane przez Komisję Europejską zestawienia sum płatności bezpośrednich wypłaconych na rzecz beneficjentów w podziale na państwa członkowskie UE i przedziały kwotowe wsparcia. Komisja Europejska sporządza je na podstawie danych otrzymywanych corocznie od państw członkowskich UE. Zestawienia te umożliwiają monitorowanie trendów i przygotowywanie prognoz dotyczących beneficjentów systemu wsparcia bezpośredniego.

środków (wzrost o 2 p.p.). Dla badanej cechy współczynnik Giniego w odniesieniu do 2014 roku ma wartość  $G_{PL 2014} \cong 1 - 0,39 \cong 0,61$ . Wyniki obliczeń pomocniczych zestawiono w tabeli 1.

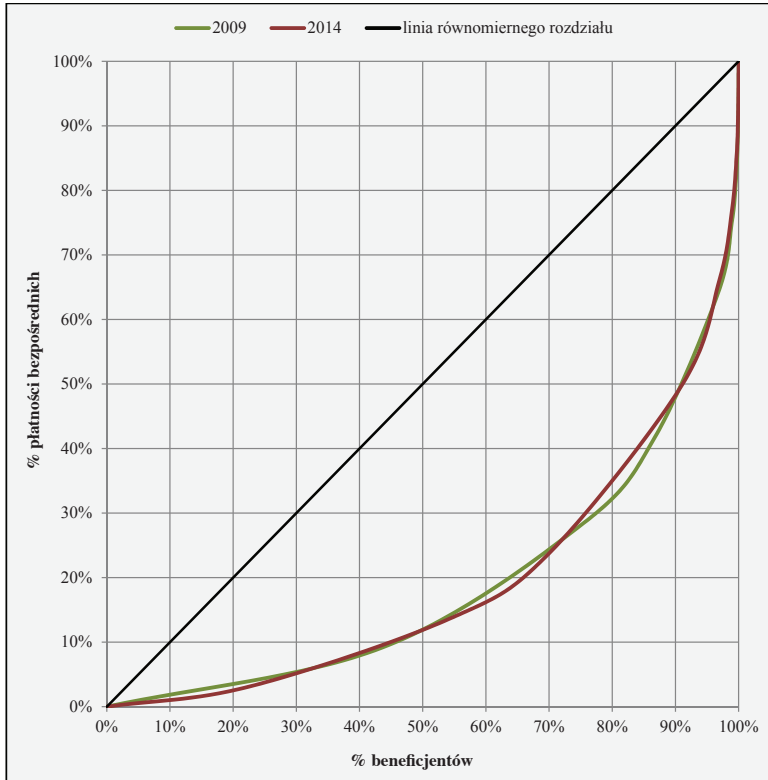
Tabela 1

## Koncentracja wsparcia bezpośredniego w Polsce w 2014 roku

Granice przedziałów kwotowych (EUR)	Liczba beneficjentów	Kwota płatności bezpośrednich (tys. EUR)	Udział liczebności <i>i</i> -tej klasy beneficjentów w łącznej liczbie beneficjentów	Udział kwoty płatności <i>i</i> -tej klasy w łącznej kwocie płatności	Skumulowany udział w łącznej kwocie płatności	$z_i^{skum} + z_{i-1}^{skum}$	$(z_i^{skum} + z_{i-1}^{skum}) \times w_i$
$[x_{0i}; x_{1i})$	$n_i$	$m_i$	$w_i = \frac{n_i}{n}$	$z_i = \frac{m_i}{m}$	$z_i^{skum}$		
[0; 500)	303 835	104 362	0,22539	0,03113	0,03113	0,03113	0,00702
[500; 1 250)	426 092	351 219	0,31608	0,10475	0,13587	0,16700	0,05278
[1 250; 2000)	212 134	337 033	0,15736	0,10052	0,23639	0,37227	0,05858
[2 000; 5 000)	284 108	874 374	0,21075	0,26078	0,49717	0,73356	0,15460
[5 000; 10 000)	81 054	551 220	0,06013	0,16440	0,66157	1,15874	0,06967
[10 000; 20 000)	26 730	361 167	0,01983	0,10772	0,76929	1,43086	0,02837
[20 000; 50 000)	10 214	297 276	0,00758	0,08866	0,85795	1,62723	0,01233
[50 000; 100 000)	2 464	168 902	0,00183	0,05037	0,90832	1,76627	0,00323
[100 000; 150 000)	703	84 732	0,00052	0,02527	0,93359	1,84191	0,00096
[150 000; 200 000)	304	52 142	0,00023	0,01555	0,94914	1,88273	0,00042
[200 000; 250 000)	140	31 007	0,00010	0,00925	0,95839	1,90753	0,00020
[250 000; 300 000)	77	21 026	0,00006	0,00627	0,96466	1,92305	0,00011
[300 000; 300 000)	142	53 180	0,00011	0,01586	0,98052	1,94518	0,00020
[500 000; ∞)	65	65 308	0,00005	0,01948	1,00000	1,98052	0,00010
<b>Razem</b>	<b>1 348 062</b>	<b>3 352 948</b>	<b>1,00000</b>	<b>1,00000</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>0,38858</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Indicative figures...* (financial year 2015).

Taką samą wartość osiągnął współczynnik Giniego w 2009, 2011 i 2012 roku, a w pozostałych latach badanego okresu (2010 i 2013) był równy 0,60. Oznacza to dość silny i bardzo stabilny stopień koncentracji wsparcia bezpośredniego w Polsce w okresie objętym badaniem. Stabilność stopnia koncentracji pomocy unijnej dystrybuowanej w ramach wsparcia bezpośredniego w latach 2009-2014 potwierdzają niemal nakładające się na siebie krzywe Lorenza wykreślone dla pierwszego i ostatniego roku tego okresu (rys. 1).



Rys. 1. Krzywe koncentracji wsparcia bezpośredniego w Polsce dla 2009 i 2014 roku.

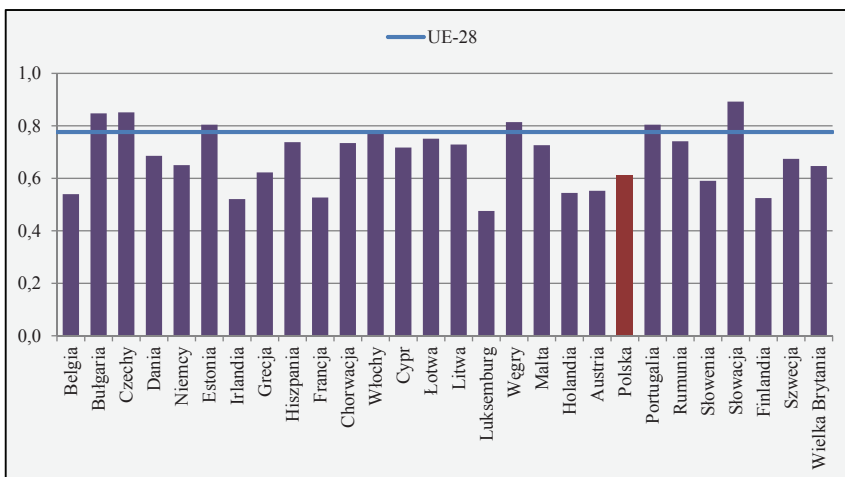
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Indicative figures... (financial year 2010)* oraz *Indicative figures... (financial year 2015)*.

Należy przy tym zaznaczyć, że przekątna kwadratu z rysunku 1 reprezentuje skrajnie egalitarną regułę rozdziału wsparcia, zgodnie z którą każdy beneficjent otrzymywałby tę samą kwotę płatności bezpośrednich, a zatem zasadniczo nie pełni ona roli wzorca. Wykreślona przekątna, zwana linią równomiernego rozdziału, poza zobrazowaniem skrajnego wariantu podziału środków pomiędzy beneficjentów, pomaga w graficznej interpretacji współczynnika Giniego, który jest dwukrotnością pola powstałego między tą linią a krzywą Lorenza. Ze względu na brak możliwości zobiektywizowania pożądanego stopnia koncentracji wsparcia nie jest również możliwe wykreślenie „wzorcowej” krzywej Lorenza, która byłaby odniesieniem dla badań porównawczych. Stąd też jednym ze sposobów oceny zjawiska koncentracji wsparcia bezpośredniego jest właśnie analiza zmian nierówności rozdziału pomocy w czasie.

## Porównanie międzynarodowe stopnia koncentracji pomocy

Oprócz analizy porównawczej stopnia koncentracji wsparcia bezpośredniego w różnych latach, punktem wyjścia dla oceny tego zjawiska w danym państwie członkowskim UE mogą być wyniki porównań z innymi krajami oraz z całą UE. W 2014 roku w 6 krajach koncentracja płatności była silniejsza niż w całej UE. Wśród nich było aż 5 nowych państw członkowskich (Słowacja, Czechy, Bułgaria, Węgry, Estonia) i tylko 1 państwo UE-15 (Portugalia). Najbardziej nierównomierny rozdział wsparcia cechuje Słowację ( $G_{SK} \cong 0,89$ ). Na przeciwnym biegunie pod tym względem są: Luksemburg, Irlandia, Finlandia, Francja, Belgia i Holandia, przy czym tylko w przypadku Luksemburga współczynnik Giniego miał wartość mniejszą niż 0,5 ( $G_{LU} \cong 0,48$ ).

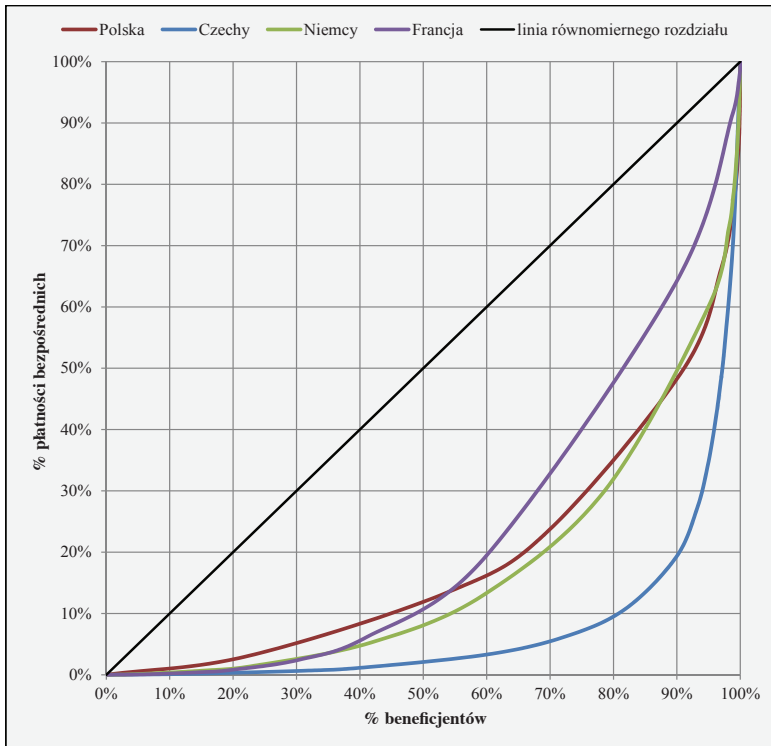
Stopień koncentracji wsparcia bezpośredniego w Polsce ( $G_{PL} \cong 0,61$ ) był znacznie mniejszy niż w całej UE ( $G_{UE} \cong 0,78$ ). Zbliżone nasilenie tego zjawiska cechuje Grecję ( $G_{GR} \cong 0,62$ ) i Słowenię ( $G_{SI} \cong 0,59$ ). Bardziej równomiernie niż w Polsce płatności były rozdzielone w 8 państwach członkowskich (rys. 2).



Rys. 2. Współczynnik koncentracji wsparcia bezpośredniego według państw członkowskich Unii Europejskiej w 2014 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Indicative figures... (financial year 2015)*.

Bardziej sugestywne porównanie międzypaństwowe umożliwia graficzna forma prezentacji zjawiska koncentracji oparta na koncepcji krzywej Lorenza (rys. 3). Aby zagęszczenie wykresów nie utrudniało percepcji rysunku, liczbę porównywanych państw ograniczono do czterech (Polska, Czechy, Francja i Niemcy).



Rys. 3. Krzywe koncentracji wsparcia bezpośredniego w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej dla 2014 roku.

Źródło: jak do rys. 2.

Krzywa Lorenza wykreślona dla Polski przebiega najbliżej krzywej Niemiec, co świadczy o zbliżonym stopniu koncentracji wsparcia w tych krajach. W lewej części rysunku krzywa obrazująca koncentrację płatności bezpośrednich w Polsce przebiega najbliżej linii równomiernego rozdziału. Oznacza to, że najmniejsze gospodarstwa absorbują w Polsce – w porównaniu z Francją, Niemcami i Czechami – relatywnie dużą część pułapu krajowego. W prawej części rysunku krzywą koncentracji Polski przecina krzywa Francji i to ona najbardziej zbliża się do linii równomiernego rozdziału. Natomiast krzywa wykreślona dla Czech jest na całej długości najbardziej wklęsła względem środka kwadratu, co oznacza najsilniejszą koncentrację wsparcia spośród porównywanych państw. Z wykresów przedstawionych na rysunku 3 można odczytać przykładowo, że 80% najmniejszych gospodarstw absorbuje w Czechach mniej niż 10% łącznej puli środków rozdysponowywanych w formie płatności bezpośrednich, podczas gdy w Polsce i Niemczech 80% najmniejszych beneficjentów otrzymuje ponad 30% łącznej kwoty płatności, a we Francji – prawie 50%.



## Instrumenty zmniejszania dysproporcji w podziale środków między beneficjentów

Reformą WPR z 2015 roku wprowadzono dwa instrumenty, które prowadzą do częściowego zniwelowania dysproporcji w wysokości wsparcia na beneficjenta: mechanizm redukcji płatności oraz płatność redystrybucyjną. Mechanizm redukcji płatności niejako zastąpił tzw. modulację płatności, natomiast płatność redystrybucyjna to całkowicie nowy instrument w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

**Mechanizm redukcji płatności** stosuje się wyłącznie w stosunku do beneficjentów, w przypadku których kwota płatności podstawowej<sup>4</sup> przekracza 150 tys. EUR. Polega on na zmniejszeniu kwoty płatności podstawowej, stanowiącej nadwyżkę ponad 150 tys. EUR, o co najmniej 5%. Jest to mechanizm obligatoryjny do wdrożenia przez wszystkie państwa członkowskie, które nie stosują płatności redystrybucyjnej albo wydzieliły na jej finansowanie nie więcej niż 5% pułapu krajowego.

Państwa członkowskie decydują o poziomie obniżenia płatności podstawowej, wybierając wartość współczynnika redukcji z zakresu 5-100%, ewentualnie ustanawiając jego gradację, tj. różne wartości dla wyodrębnionych przedziałów kwotowych płatności. Ponadto mogą wprowadzić zasadę odliczania kosztów zatrudnienia od podstawy redukcji, zmniejszając w ten sposób restrykcyjność tego instrumentu i stwarzając preferencje dla gospodarstw korzystających z pracy najemnej. Przepisy unijne nie dają natomiast państw członkowskim ani możliwości rozszerzenia zakresu stosowalności tego mechanizmu (ograniczonego wyłącznie do płatności podstawowej), ani opcji obniżenia bardzo wysokiego progu kwotowego, od którego ma zastosowanie redukcja (wynoszącego aż 150 tys. EUR). W konsekwencji potencjał mechanizmu redukcji płatności jako instrumentu zmniejszania stopnia koncentracji pomocy dystrybuowanej w formie wsparcia bezpośredniego jest w polskich warunkach stosunkowo niewielki.

Z grupy 8 państw członkowskich, które przeznaczyły na płatność redystrybucyjną więcej niż 5% pułapu krajowego, Chorwacja, Francja, Litwa, Niemcy, Rumunia oraz Belgia-Walonia skorzystały z możliwości niestosowania mechanizmu redukcji płatności. Pozostałe państwa/regiony podjęły następujące decyzje dotyczące sposobu wdrożenia tego mechanizmu (*Direct payments 2015-2020...*):

1) w kwestii współczynnika redukcji:

- 14 państw członkowskich (Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja) i jeden region (Anglia) stosuje jednolity, najniższy możliwy współczynnik redukcji w wysokości 5% w odniesieniu do całej nadwyżki kwoty płatności podstawowej ponad 150 tys. EUR;

<sup>4</sup> Tj. płatności bazowej (w państwach stosujących system oparty na uprawnieniach) albo jednolitej płatności obszarowej (w państwach stosujących system uproszczony).

- 3 państwa członkowskie (Bułgaria, Węgry i Włochy) i 2 regiony (Walia i Szkocja) stosują zróżnicowane współczynniki redukcji dla wyodrębnionych przedziałów kwotowych (gradacja);
  - 4 państwa członkowskie (Austria, Grecja, Irlandia i Polska) i 2 regiony (Flandria, Irlandia Północna) stosują jednolity, najwyższy możliwy współczynnik redukcji w wysokości 100% w odniesieniu do całej nadwyżki kwoty płatności podstawowej ponad 150 tys. EUR, czyli *de facto* nie wypłacają płatności podstawowej w kwocie wyższej niż 150 tys. EUR (o ile nie stosują jednocześnie zasady odliczania kosztów pracy);
- 2) w kwestii odliczania kosztów zatrudnienia – 9 państw członkowskich (Austria, Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Łotwa, Słowenia, Włochy) umożliwiło beneficjentom odejmowanie kosztów pracy najmniej od podstawy redukcji.

Zatem Polska, mimo że wydzieliła na finansowanie płatności redystrybucyjnej więcej niż 5% pułapu krajowego (a mianowicie ponad 8%), nie skorzystała z możliwości rezygnacji z mechanizmu redukcji płatności. 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:

- 1) ustanowienie współczynnika zmniejszania płatności na najwyższym możliwym poziomie (100%) w odniesieniu do całej nadwyżki kwoty jednolitej płatności obszarowej ponad próg kwotowy wynoszący 150 tys. EUR<sup>5</sup>,
- 2) niestosowanie zasady umożliwiającej beneficjentom odliczanie kosztów zatrudnienia od podstawy redukcji.

W 2015 roku graniczna wielkość gospodarstwa, której przekroczenie powodowało objęcie mechanizmem redukcji płatności, wyniosła w Polsce 1 403,36 ha. Warunek ten spełniło tylko 116 gospodarstw, a więc mniej niż 0,01% wszystkich beneficjentów wsparcia bezpośredniego. W wyniku stosowania mechanizmu zmniejszania płatności uzyskano 16 516 tys. EUR. Kwota ta stanowi niecałe 0,5% pułapu krajowego na 2015 rok. Zasięg i skutki redystrybucyjne mechanizmu redukcji płatności w 2015 roku przedstawiono w tabeli 2.

Pełniejsze wykorzystanie potencjału mechanizmu redukcji płatności jako instrumentu korygującego podział wsparcia wymagałoby zwiększenia poziomu finansowania jednolitej płatności obszarowej. Przykładowo, gdyby w 2015 roku na jednolitą płatność obszarową przeznaczono nie 44,73%, lecz 60% pułapu krajowego (czyli prawie 2,03 mld EUR), stawka tej płatności wyniosłaby 143,38 EUR/ha. Konsekwencją wyższej stawki byłaby mniejsza graniczna powierzchnia gospodarstwa, po przekroczeniu której beneficjent zostałby objęty mechanizmem

---

<sup>5</sup> Alternatywnie możliwe było określenie współczynników różnej wysokości (nie niższych jednak niż 5%) dla wydzielonych przedziałów kwotowych. Gradację współczynnika zastosowano np. w Bułgarii, gdzie kwoty z przedziału 150 000–300 000 EUR zmniejszane są o 5%, a dopiero kwoty przekraczające 300 000 EUR – o 100%.

zmniejszania płatności (wyniosłaby ona 1046,16 ha). W efekcie redukcja objęłaby większą część rolników, a w jej wyniku uzyskano by większą kwotę. Z kolei zmniejszenie poziomu finansowania jednolitej płatności obszarowej automatycznie oznaczałoby mniejszą liczbę gospodarstw objętych redukcją i niższą kwotę uzyskaną z tytułu redukcji. Na przykład przy finansowaniu jednolitej płatności obszarowej na poziomie 20% pułapu krajowego (nieco ponad 675,72 mln UR) stawka tej płatności wyniosłaby 47,79 EUR/ha, a redukcją objęte byłyby gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 3 138,50 ha.

Tabela 2

*Zasięg i skutki redystrybucyjne mechanizmu redukcji płatności w Polsce w 2015 roku*

Poziom finansowania jednolitej płatności obszarowej		Stawka jednolitej płatności obszarowej (EUR/ha)	Przedział wielkości gospodarstw objętych redukcją	Populacja gospodarstw objętych redukcją		Środki uzyskane w wyniku redukcji	
jako część pułapu krajowego	kwotowo (mln EUR)			liczebność (szt.)	udział w liczbie beneficjentów ogółem	kwotowo (mln EUR)	jako część pułapu krajowego
44,73%	1 511,19	106,89	od 1 403,37 ha	116	0,01%	16,52	0,49%

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia nr 1307/2013 i danych ARiMR.

Drugim, obok mechanizmu redukcji płatności, instrumentem zmniejszania dysproporcji w podziale środków między beneficjentów jest **płatność redystrybucyjna**. Stosowanie tego instrumentu jest fakultatywne dla państw członkowskich, a jego znaczenie w dużym stopniu zależy od decyzji podjętych na poziomie krajowym, do których należy określić poziom finansowania i wybór przedziału powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie objętych tą płatnością.

Na finansowanie płatności redystrybucyjnej państwo członkowskie może wydzielić maksymalnie 30% pułapu krajowego, czyli najwięcej spośród instrumentów fakultatywnych<sup>6</sup>, do których należą – poza płatnością redystrybucyjną – płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych, wsparcie związane z produkcją oraz system dla małych gospodarstw. Poza poziomem finansowania państwo członkowskie określa przedział powierzchni gruntów w gospodarstwie, objęty wsparciem w ramach tego instrumentu. Ogólne ramy dla tego przedziału określają przepisy unijne: dolna granica tych ram to 0 ha, a górna granica to 30 ha albo średnia powierzchnia gospodarstwa w kraju<sup>7</sup> – w zależno-

<sup>6</sup> Z zastrzeżeniem wdrożenia systemu dla małych gospodarstw w wariantcie, w którym uczestnicy tego systemu otrzymują dokładnie taką samą kwotę wsparcia, jaką otrzymaliby w systemie standardowym, nie większą jednak niż 1250 EUR. W takiej sytuacji nie obowiązuje bowiem limit finansowania systemu dla małych gospodarstw, który zasadniczo wynosi 10% pułapu krajowego.

<sup>7</sup> Średnie wielkości gospodarstw rolnych w poszczególnych państwach członkowskich zestawiono w załączniku VIII do rozporządzenia nr 1307/2013.

ści od tego, który z tych limitów jest wyższy.<sup>8</sup> W granicach tych ram państwo członkowskie wskazuje „uprzywilejowany”, tj. objęty płatnością, przedział powierzchniowy. Płatność redystrybucyjna przyznawana jest zatem nie do konkretnych działek rolnych, lecz do pewnej abstrakcyjnej powierzchni, stanowiącej część albo całość rzeczywistej powierzchni gospodarstwa. W celu ustalenia powierzchni objętej tą płatnością w gospodarstwie należy ponumerować hektary wchodzące w skład tego gospodarstwa, a następnie zliczyć te z nich, które mieszczą się w „uprzywilejowanym” przedziale. Ponadto w przepisach unijnych ustanowiono zasadę, że stawka płatności redystrybucyjnej nie może przekraczać 65% średniej krajowej płatności na hektar, obliczonej jako stosunek pułapu krajowego na 2019 rok do powierzchni objętej jednolitą płatnością obszarową w 2015 roku.

W opinii Laknera i współpracowników (Lakner, Holst, Brümmer, von Cramon-Taubadel, Theuvsen, Mußhoff i Tschardt, 2013) skorzystanie przez państwo członkowskie z możliwości stosowania płatności redystrybucyjnej może mieć silne działanie degresywne, co jednak nie może być utożsamiane ani z efektywnym transferem dochodów, ani ze stworzeniem skutecznego bodźca do dostarczania dóbr publicznych. W wyniku wprowadzenia tego instrumentu na znaczeniu zyskuje zabezpieczenie dochodów jako uzasadnienie stosowania płatności bezpośrednich, przez co ich zniesienie może być jeszcze bardziej utrudnione.

W latach 2015-2016 płatność redystrybucyjną stosowało 7 państw członkowskich (Bułgaria, Chorwacja, Francja, Litwa, Niemcy, Polska, Rumunia) i 2 regiony (Walia i Walonia), a od 2017 roku instrument ten stosuje również Portugalia (*Redistributive payment*, 2016). W okresie 2015-2016 największą część pułapu krajowego na finansowanie płatności redystrybucyjnej wydzieliła Litwa (15%). Pozostałe państwa przeznaczyły na ten cel nie więcej niż 10% pułapu krajowego. W całej UE w okresie tym w formie płatności redystrybucyjnej wypłacono średniorocznie ok. 1,5 mld EUR (*Direct payments 2015-2020...*).

Wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Chorwacji i Portugalii, ustawiły górną granicę przedziału hektarów objętych płatnością redystrybucyjną na maksymalnym dopuszczalnym poziomie. Dwa państwa członkowskie (Niemcy i Rumunia) skorzystały z możliwości gradacji stawki, dzieląc przedział hektarów objęty wsparciem na 2 części o różnej rozpiętości. W przypadku Niemiec stawka jest degresywna, natomiast Rumunia zdecydowała się na wariant ze stawką progresywną. Jedno państwo członkowskie (Polska) nie przyznaje płatności najmniejszym gospodarstwom (o powierzchni nie większej niż 3 ha), co można potraktować jako szczególny przypadek gradacji stawki – z zerową stawką dla przedziału hektarów (0; 3].<sup>9</sup> Przedziały hektarów objętych płatnością redystry-

<sup>8</sup> W przypadku Polski średnia powierzchnia gospodarstwa jest mniejsza niż 30 ha (wynosi 6 ha), a zatem graniczne ramy dla „uprzywilejowanego” przedziału to 0-30 ha.

<sup>9</sup> Należy podkreślić, że taki wariant (z zerową stawką do „pierwszych” hektarów) w określonych sytuacjach może prowadzić do zwiększenia nierównomierności podziału wsparcia.

bucyjną w poszczególnych państwach członkowskich oraz szacowane stawki wsparcia zestawiono w tabeli 3 (dane odnoszą się do 2015 roku).

Tabela 3

*Sposób wdrożenia płatności redystrybucyjnej w 2015 roku według państw i regionów*

Państwo członkowskie/ Region	Przedział hektarów objęty wsparciem	Szacowana stawka (EUR/ha)
Bułgaria	(0; 30]	77
Chorwacja	(0; 20]	34
Francja	(0; 52]	25
Litwa	(0; 30]	50
Niemcy	(0; 30] (30; 46]	50 30
Polska	(3; 30]	41
Rumunia	(0; 5] (5; 30]	5 45
Walia	(0; 54]	26
Walonia	(0; 30]	133

Źródło: *Direct payments 2015-2020...*

Zgodnie z przyjętymi w Polsce założeniami, wsparcie w ramach płatności redystrybucyjnej ma być ukierunkowane na grupę gospodarstw średniej wielkości, które – mimo że nie osiągają takich korzyści ze skali produkcji jak gospodarstwa największe – dysponują pewnym potencjałem rozwojowym.<sup>10</sup> W ten sposób uzasadniono objęcie płatnością redystrybucyjną przedziału hektarów (3; 30]. Oznacza to, że wsparciem tym objęta jest powierzchnia stanowiąca nadwyżkę użytków rolnych objętych jednolitą płatnością obszarową w gospodarstwie ponad 3 ha, nie większa jednak niż 27 ha.

W latach 2015-2016 na finansowanie płatności redystrybucyjnej przeznaczono w Polsce 8,3% pułapu krajowego. Dzięki temu stawka płatności redystrybucyjnej za 2015 roku wyniosła 40,10 EUR/ha (zatem maksymalna kwota, jaka mogła być przyznana w ramach tej płatności na gospodarstwo, to 1082,70 EUR), a za 2016 rok – 40,01 EUR/ha (co oznaczało maksymalnie 1080,27 na gospodarstwo).<sup>11</sup> Z drugiej jednak strony konsekwencją takiego poziomu finansowania

<sup>10</sup> Ukierunkowanie pomocy na producentów rozwojowych w celu podniesienia efektywności mechanizmów interwencjonizmu państwowego w rolnictwie postuluje Spychalski (2008).

<sup>11</sup> W przypadku Polski średnia krajowa płatność na hektar wynosi 244,05 EUR/ha, a zatem stawka płatności redystrybucyjnej nie może być wyższa niż 158,64 EUR/ha (zgodnie z opisaną wyżej zasadą, że stawka płatności redystrybucyjnej nie może przekraczać 65% średniej krajowej płatności na hektar). Z tabeli 4 wynika, że ograniczenie to nie spowodowałoby faktycznego zmniejszenia stawki płatności redystrybucyjnej przyznawanej na obecnych zasadach, nawet jeśli finansowanie tej płatności zwiększono by do maksymalnego poziomu.

płatności redystrybucyjnej był spadek stawki jednolitej płatności obszarowej o prawie 20 EUR/ha. W latach 2017-2019 poziom finansowania płatności redystrybucyjnej ma być nieco wyższy (zarówno w ujęciu procentowym – jako część pułapu krajowego, jak i w ujęciu kwotowym).

Rzeczywisty poziom finansowania płatności redystrybucyjnej w Polsce i stawki tej płatności w poszczególnych latach oraz skalę spadku stawki jednolitej płatności obszarowej na skutek wydzielenia z pułapu krajowego określonej kwoty na realizację płatności redystrybucyjnej przedstawiono w górnej części tabeli 4. Dane dotyczące wpływu stosowania płatności redystrybucyjnej na stawkę jednolitej płatności obszarowej po 2017 roku to dane szacunkowe, obliczone przy założeniu, że Polska nie zmieni zamierzeń co do poziomu finansowania płatności redystrybucyjnej. Natomiast maksymalne kwoty możliwe do przeznaczenia w poszczególnych latach na płatność redystrybucyjną w Polsce i odpowiadające im stawki tej płatności, a także skutki decyzji o maksymalnym poziomie finansowania płatności redystrybucyjnej dla stawki jednolitej płatności obszarowej przedstawiono w dolnej części tabeli 4.

Tabela 4

*Poziom finansowania i stawka płatności redystrybucyjnej w Polsce w latach 2015-2020 oraz skutki jej stosowania dla stawki jednolitej płatności obszarowej*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem	
Rzeczywisty poziom finansowania	kwotowo (mln EUR)	280,42	281,81	289,80	293,93	298,04	254,11	<b>1698,11</b>
	jako część pułapu krajowego	8,30%	8,30%	8,49%	8,57%	8,64%	8,30%	x
Rzeczywista stawka (EUR/ha)	40,10	40,01	41,29 <sup>a</sup>	41,88 <sup>a</sup>	42,46 <sup>a</sup>	36,20 <sup>a</sup>		x
Wpływ na stawkę jednolitej płatności obszarowej (EUR/ha)	-19,83	-19,86	-20,46 <sup>b</sup>	-20,75 <sup>b</sup>	-21,04 <sup>b</sup>	-17,94 <sup>b</sup>		x
Maksymalny poziom finansowania (mln EUR)	1013,58	1018,59	1023,56	1 029,37	1035,15	918,46		<b>6038,71</b>
Stawka przy maksymalnym poziomie finansowania (EUR/ha)	144,94	144,60	145,84 <sup>a</sup>	146,66 <sup>a</sup>	147,49 <sup>a</sup>	130,86 <sup>a</sup>		x
Wpływ na stawkę jednolitej płatności obszarowej (EUR/ha)	-71,69	-71,80	-72,27 <sup>b</sup>	-72,68 <sup>b</sup>	-73,09 <sup>b</sup>	-64,85 <sup>b</sup>		x

<sup>a</sup> Przy założeniu, że powierzchnia objęta płatnością redystrybucyjną będzie równa średniej powierzchni objętej tą płatnością z lat 2015-2016.

<sup>b</sup> Przy założeniu, że powierzchnia objęta jednolitą płatnością obszarową będzie równa średniej powierzchni objętej tą płatnością z lat 2015-2016.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia nr 1307/2013 i danych ARiMR.

Z kolei w tabeli 5 przedstawiono obliczenia, które doprowadziły do wyznaczenia granicznych dla efektu redystrybucyjnego wielkości gospodarstw. Wynika z niej, że w 2015 roku gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż 5,9 ha oraz gospodarstwa o powierzchni większej niż 54,6 ha straciły na wprowadzeniu płatności redystrybucyjnej w obecnym kształcie, tzn. uzyskiwałyby większe wsparcie, gdyby nie stosowano tej płatności, a środki przeznaczone na jej finansowanie zostałyby wypłacone w ramach jednolitej płatności obszarowej. Gospodarstwa o powierzchni większej niż 5,9 ha, ale mniejszej niż 54,6 ha korzystają na stosowaniu płatności redystrybucyjnej. Dla gospodarstw o granicznych powierzchniach stosowanie tego instrumentu jest neutralne z punktu widzenia kwoty otrzymanej płatności. Zatem przedział wielkości gospodarstw korzystających na stosowaniu płatności redystrybucyjnej (5,9; 54,6 ha) jest szerszy od „uprzywilejowanego” przedziału hektarów (3; 30 ha) i przesunięty względem niego w prawo.

Tabela 5

Wyznaczenie wielkości gospodarstw korzystających na stosowaniu płatności redystrybucyjnej w Polsce w 2015 roku

WARIANT – poziom finansowania jednolitej płatności obszarowej i płatności redystrybucyjnej	Kwota wsparcia w ramach jednolitej płatności obszarowej i płatności redystrybucyjnej (EUR)	Graniczne dla efektu redystrybucyjnego wielkości gospodarstw (ha)
<p>WARIANT ZEROWY</p> <p>jednolita płatność obszarowa – 53,03% pułapu krajowego (44,73% + 8,3%)</p> <p>płatność redystrybucyjna – 0% pułapu krajowego</p>	$x \times PR_{SAP0}$	$x_1 \times 126,72 = x_1 \times 106,88 + (x_1 - 3) \times 40,10$ $x \cong 5,9$
<p>WARIANT ZASTOSOWANY W 2015 ROKU</p> <p>jednolita płatność obszarowa – 44,73% pułapu krajowego</p> <p>płatność redystrybucyjna – 8,3% pułapu krajowego</p>	$x \times PR_{SAP1} + (x-3) \times PR_R$ <i>dla</i> $x \leq 30$ $x \times PR_{SAP1} + 27 \times PR_R$ <i>dla</i> $x > 30$	$x_2 \times 126,72 = x_2 \times 106,88 + 27 \times 40,10$ $x \cong 54,6$

Gdzie:

$x$  – powierzchnia gospodarstwa (ha);

$PR_{SAP0} = 126,72 \text{ EUR/ha}$  – hipotetyczna stawka jednolitej płatności obszarowej za 2015 rok, która obowiązywałaby, gdyby zastosowano wariant zerowy;

$PR_{SAP1} = 106,88 \text{ EUR/ha}$  – rzeczywista stawka jednolitej płatności obszarowej za 2015 rok;

$PR_R = 40,10 \text{ EUR/ha}$  – rzeczywista stawka płatności redystrybucyjnej za 2015 rok.

Źródło: opracowanie własne.

W Polsce w 2015 roku płatność redystrybucyjną otrzymało prawie 896 tys. rolników, czyli ok. 66% wszystkich beneficjentów wsparcia bezpośredniego. Łączna powierzchnia objęta płatnością redystrybucyjną wyniosła niecałe 7 mln ha, co stanowiło prawie połowę powierzchni objętej jednolitą płatnością obszarową. Natomiast w 2016 roku beneficjentami płatności redystrybucyjnej było ponad 900 tys. rolników (prawie 67% wszystkich wnioskodawców), a powierzchnia objęta płatnością wyniosła ponad 7 mln ha (niemal połowa powierzchni objętej jednolitą płatnością obszarową).

### Podsumowanie

Analiza zmian stopnia koncentracji płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2009-2014 prowadzi do wniosku, że w kolejnych latach okresu objętego badaniem pozostawał on niemal niezmienny, a zatem cechuje się bardzo dużą stabilnością. Natomiast z porównań przestrzennych wynika, że pod względem równomierności rozdziału wsparcia między beneficjentów w 2014 roku Polska była na 9. miejscu wśród państw członkowskich UE. Koncentracja pomocy mierzona współczynnikiem Giniego jest w Polsce znacznie mniejsza niż w całej UE.

Reformą WPR z 2015 roku wprowadzono dwa instrumenty zmniejszające dysproporcje w wysokości wsparcia na beneficjenta, a mianowicie mechanizm redukcji płatności (który zastąpił tzw. modulację płatności) oraz płatność redystrybucyjną (nowy instrument). Mechanizm redukcji płatności w najbardziej restrykcyjnym z punktu widzenia największych gospodarstw wariantie wdrożyła jedynie Irlandia i Polska, choć w roku bezpośrednio poprzedzającym jego implementację były to kraje o relatywnie niskim stopniu koncentracji pomocy. Jednocześnie państwa członkowskie w niewielkim stopniu wykorzystywały stosunkowo duży potencjał płatności redystrybucyjnej w niwelowaniu nierównomierności w podziale wsparcia. W państwie, które wydzieliło na tę płatność największą część pułapu krajowego, czyli na Litwie, poziom finansowania tej płatności wynosi 15%, co stanowi połowę dopuszczalnego limitu.<sup>12</sup>

Analiza sposobu wdrożenia w poszczególnych państwach instrumentów zmniejszających dysproporcje w wysokości wsparcia na beneficjenta pozwala stwierdzić, że stopień wykorzystania potencjału redystrybucyjnego tych instrumentów przez dane państwo nie zależy od jego miejsca pod względem nierównomierności podziału środków między rolników. Może to świadczyć o różnym wyobrażeniu decydentów w poszczególnych państwach o sprawiedliwym rozdziale wsparcia.

W opinii autora mechanizm redukcji płatności nie powinien być ograniczony wyłącznie do płatności podstawowej, lecz powinien mieć zastosowanie do nadwyżki wszystkich płatności bezpośrednich (tzn. podstawą redukcji powinna być nadwyżka łącznej kwoty wszystkich płatności bezpośrednich

<sup>12</sup> Jednocześnie Litwa skorzystała z możliwości niestosowania mechanizmu redukcji płatności.



ponad określony próg). Ponadto powinna zostać zapewniona możliwość dostosowania (w dół) progu kwotowego na poziomie państwa członkowskiego, w celu uwzględnienia lokalnych uwarunkowań, w szczególności udziału gospodarstw potencjalnie objętych redukcją w ogólnej liczbie beneficjentów. Dzięki temu potencjał redystrybucyjny tego mechanizmu byłby większy. W praktyce stosowania mechanizmu redukcji płatności pewną komplikację stanowi przesuwanie uzyskanych środków do II filaru WPR.<sup>13</sup> Tego rodzaju trudności w administrowaniu nie generuje natomiast płatność redystrybucyjna, która jednak w obecnym kształcie nie daje tak dużych, jak mechanizm redukcji, możliwości ograniczania kwot wsparcia największym beneficjentom. Wydaje się, że państwa członkowskie w zbyt małym stopniu korzystają z możliwości stopniowego zwiększania znaczenia płatności redystrybucyjnej przez podnoszenie poziomu finansowania. Jest to sposób na uniknięcie gwałtownych zmian w sytuacji dochodowej beneficjentów płatności bezpośrednich, ponieważ docelowy poziom finansowania płatności redystrybucyjnej byłby osiągnięty dopiero po zakończeniu okresu przejściowego.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> W związku z wieloletnią perspektywą unijnych planów budżetowych korekta pułapów krajowych z tytułu stosowania mechanizmu redukcji płatności dokonywana jest na podstawie szacowanych przez poszczególne państwa członkowskie – awansem dla całego okresu 2015-2019 – skutków stosowania tego mechanizmu i nie podlega dostosowaniom. W konsekwencji, w przypadku gdy rzeczywista kwota uzyskana z tytułu redukcji płatności w danym roku będzie niższa niż notyfikowana kwota szacowana Komisji Europejskiej, państwo członkowskie jest zobowiązane dokonać odpowiedniej liniowej obniżki wszystkich płatności bezpośrednich – tak, aby łączna kwota wypłaconych płatności nie przekroczyła skorygowanego pułapu krajowego. Skutkiem przeszacowania kwoty uzyskanej z tytułu redukcji płatności jest zatem transfer środków do II filaru „finansowany” przez beneficjentów płatności bezpośrednich proporcjonalnie do otrzymanych kwot płatności. Jeżeli natomiast rzeczywista kwota uzyskana w wyniku stosowania mechanizmu redukcji płatności będzie w danym roku wyższa niż kwota szacowana, państwo członkowskie *de facto* „straci” środki unijne w wysokości odpowiadającej różnicy między tymi kwotami. Wynika to z tego, że wówczas nie zostanie w pełni wykorzystany limit płatności bezpośrednich, natomiast środki programu rozwoju obszarów wiejskich – ze względu na wynikającą z przyjętych procedur sztywność ustanowionego limitu wsparcia – nie zostaną odpowiednio powiększone. Te techniczne uwarunkowania komplikują system i stwarzają ryzyko niepełnego wykorzystania środków przez państwo członkowskie.

<sup>14</sup> Najlepszym przykładem państwa korzystającego z tej możliwości jest Francja, która w 2015 roku przeznaczyła na płatność redystrybucyjną 5% pułapu krajowego, w latach 2016-2017 wydzieliła na finansowanie tej płatności 10% pułapu, a w latach 2018-2020 ma zamiar przeznaczyć na ten cel 20% pułapu.

**Bibliografia**

- A Common Agricultural Policy for European Public Goods* (2009). Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists. Pobrane z: <http://reformthecap.eu/pl/posts/declaration-on-cap-reform>.
- Czyżewski, A., Stępień, S. (2011). Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa. *Ekonomista*, nr 1, s. 9-36.
- Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016*. European Commission.
- Hamulczuk, M., Rembisz, W. (2009). Kwestie wyrównania dopłat bezpośrednich producentom rolnym w Unii Europejskiej. *Problemy Rolnictwa Światowego*, t. 9(24), s. 35-45.
- Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) no 73/2009 (financial year 2015)*. European Commission.
- Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) no 73/2009 (financial year 2010)*. European Commission.
- Krzyżanowski, J. (2015). Wyrównywanie poziomu płatności bezpośrednich w Polsce do poziomu innych krajów Unii Europejskiej. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4(345), s. 3-15.
- Lakner, S., Holst, C., Brümmer, B., von Cramon-Taubadel, S., Theuvsen, L., Mußhoff, O., Tschardtke, T. (2013). *Zahlungen für Landwirte an gesellschaftliche Leistungen kopeln! - Ein Kommentar zum aktuellen Stand der EU-Agrarreform*. Pobrane z: <http://ageconsearch.umn.edu/record/187588/files/Diskussionsbeitrag%20GAP-Reform%202013%20vor%20Trilog.pdf>.
- Redistributive payment* (2016). European Commission.
- 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.).
- Sinabell, F., Schmid, E., Hofreither, M.F. (2009). The distribution of Direct Payments of the Common Agricultural Policy. *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, vol. 18(1), s. 111-119.
- Spychalski, G. (2008). Działania interwencyjne w rolnictwie i na obszarach wiejskich w Polsce. *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 71, s. 43-52.
- Wasilewska, E. (2011). *Statystyka opisowa od podstaw*. Podręcznik z zadaniami. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Wilkin, J. (2009). Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej. *Gospodarka Narodowa*, nr 1-2, s. 1-25.
- Zawojcka, A. (2006). Społeczno-ekonomiczne aspekty dopłat bezpośrednich w UE. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, t. 8, z. 4, s. 400-404.

ADRIAN SADŁOWSKI  
Warsaw School of Economics  
Warsaw

## DISTRIBUTION OF FUNDS UNDER THE DIRECT SUPPORT SCHEME BETWEEN BENEFICIARIES – ANALYSIS OF INEQUALITY AND REDISTRIBUTIVE INSTRUMENTS INTRODUCED IN 2015

### Abstract

*The paper analyses the inequality of distribution between beneficiaries of the EU aid implemented under the system of direct support and assessment of the level of use by the European Union Member States of the redistributive potential of instruments introduced by way of the 2015 Common Agricultural Policy reform. These are especially important issues in the context of aiming at ensuring fair division of funds allocated to agriculture support, not weakening the incentives to raise efficiency.*

*The empirical data were sourced from factsheets of total amounts of direct payments paid to beneficiaries broken down by the EU Member States and support quotas. The research used descriptive statistics methods, comparative analysis and simulations.*

*It was stated that the degree of use of the redistributive potential of instruments reducing the inequalities in the amount of support per a beneficiary granted by a given state does not depend on its place as regards inequality of division of funds between farmers. It may give evidence of different perception of the decision-makers in various countries on the fair division of support. Moreover, some recommendations were formulated as regards redistributive instruments introduced by way of the 2015 CAP reform. According to the author, the mechanism of payments reduction should not be limited only to the basic payment, additionally there should be a possibility to adjust the quota limit at the level of a Member State. This would increase the redistributive potential of this mechanism. At the same time, according to the author, Member States use the possibilities of increasing the significance of redistributive payment to an insufficient degree by increasing the level of the instrument financing. Such solution allows for gradual decrease in the level of support concentration, thus avoiding rapid changes in the income situation of the beneficiaries of direct payments.*

**Keywords:** direct payments, support concentration, Gini coefficient, Lorenz curve, redistributive payment.

*Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 07.12.2017.*

O ile nie jest to stwierdzone inaczej, wszystkie materiały na stronie są dostępne na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.

