

Agnieszka Biernat-Jarka

Finansowanie płatności bezpośrednich z budżetu Unii Europejskiej, w latach 2007-2011

Financing of direct payments from the EU budget, in 2007-2011 years

Płatności bezpośrednie są największym wydatkiem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. Są wypłacane beneficjentom według przyjętego modelu: jednolitej płatności obszarowej lub jednolitej płatności na gospodarstwo. Istnieją jednak duże rozbieżności w zakresie średnich płatności na hektar między państwami członkowskimi. Średnio, płatności są najwyższe w Grecji i na Malcie, najniższe zaś na Łotwie i Rumunii. Te różnice powodują duże kontrowersje w debacie dotyczącej funkcjonowania WPR w kolejnej perspektywie finansowej.

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najważniejszych polityk wspólnotowych. Wynika to między innymi z zapisu w art. 38 Traktatu o Funkcjonowaniu Wspólnoty (TFUE)¹, iż Unia określa i realizuje politykę rolną i rybołówstwa. W dalszej części TFUE czytamy, iż dążąc do realizacji celów wspólnej polityki rolnej, Unia określa sposób finansowania tej polityki. Dlatego też można stwierdzić, iż zapisy w Traktacie o Funkcjonowaniu UE, powodują traktatowe zobowiązania budżetowe, choć Traktat nie określa wysokości wsparcia na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich². Wspólnotowy charakter polityki widoczny jest we wspólnych celach, metodach i instrumentach oddziaływania na rolnictwo. Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest zarządzana na poziomie wspólnotowym i finansowana głównie z budżetu UE, przy zakazie bądź niewielkim dofinansowaniu wybranych instrumentów z budżetów krajów członkowskich (w ramach tzw. pomocy krajowej). Znaczenie tej polityki podkreśla wysokość wsparcia, które w połowie lat 80-tych XX wieku osiągnęło poziom 75% ogólnego budżetu UE, zaś obecnie stanowi około 40% budżetu UE. Choć cele Wspólnej Polityki Rolnej zmieniały się w okresie jej funkcjonowania, począwszy od końca lat 50. XX wieku do chwili obecnej, to nadal pozostaje ona w centrum zainteresowania i analizy. Od wyraźnie podkreślanej na początku istnienia Wspólnoty potrzeby samowystarczalności żywnościowej do konieczności stworzenia wielofunkcyjnego i konkurencyjnego w skali międzynarodowej modelu rolnictwa. Przez 50 lat swojego funkcjonowania WPR została

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C83/47, 20.03.2010.

² J. Pietras, Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych, demosEuropa - Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 38.

przekształcona z polityki wspierania cen, związanej bezpośrednio z produkcją rolną w politykę wsparcia dochodów rolniczych, ale bez powiązania z wielkością produkcji. W coraz większym stopniu zwraca się uwagę na możliwość otrzymania płatności bezpośrednich w zależności od przestrzegania zasad ochrony środowiska naturalnego i dobrostanu zwierząt. Zmiany WPR są nie tylko wynikiem dyskusji i negocjacji podejmowanych przez państwa członkowskie, ale duży wpływ na jej kształt mają postanowienia Światowej Organizacji Handlu³.

Unia Europejska tworząc i jednocześnie finansując wspólną politykę rolną nakłada ograniczenia w zakresie subsydiowania rolnictwa z własnego budżetu. Finansowanie WPR z budżetu UE, daje możliwość stworzenia jednolitych zasad pomocy we wszystkich krajach członkowskich, z drugiej strony ogranicza naciski np. związków rolniczych na rząd, w sprawie dodatkowych wydatków z budżetu kraju członkowskiego. Trzeba jednak pamiętać, iż wspólna polityka rolna to jednakowe zasady, cele, instrumenty ale nie zawsze o tej samej wysokości. Najlepszym przykładem jest system płatności bezpośrednich, co prawda funkcjonujący w całej Unii Europejskiej ale zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wysokości środków finansowych przeznaczanych na płatności bezpośrednie z budżetu UE, w latach 2007-2011, w kontekście pozostałych wydatków. Autorka pokazała nie tylko wysokość wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji, ale także omówiła zróżnicowanie poziomu płatności bezpośrednich w poszczególnych krajach członkowskich. Ważnym aspektem opracowania jest także pokazanie nieprawidłowości w zakresie wydatkowanych środków na Wspólną Politykę Rolną, z budżetu UE. Analiza została oparta o dokumenty opublikowane przez Komisję Europejską, szczególnie sprawozdania z wykonania budżetu UE, za lata 2007-2011 a także Rozporządzenia WE dotyczące finansowania Wspólnej Polityki Rolnej.

Istota Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 przyniosło zmiany w możliwościach finansowania Wspólnej Polityki Rolnej. Od 1 stycznia 2007 WPR finansowana jest z dwóch oddzielnych funduszy a mianowicie Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wydatki w ramach funduszy finansowane są z budżetu wspólnotowego na zasadzie centralizacji (w całości z budżetu UE) albo poprzez podział zarządzania między państwa członkowskie i Wspólnotę Europejską⁴. Europejski Fundusz Rolny Gwarancji finansuje tzw. I filar Wspólnej Polityki Rolnej, czyli refundacje w przypadku wywozu produktów do państw trzecich, interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych a także dopłaty bezpośrednie dla rolników. Zgodnie z prawem wspólnotowym Fundusz ten finansuje wybrane działania weterynaryjne, np. zwalczanie i kontrolę chorób zwierzęcych czy ochronę fitosanitarną, promocję produktów rolnych realizowaną bezpośrednio przez Komisję lub za pośrednictwem organizacji międzynarodowych a także wprowadzanie

³ Moehler R., The Internal and External Forces Driving CAP Reforms [w:] Swinnen J., F., M., (ed) The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, s. 76.

⁴ Art. 53 Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. Zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich L 390/1, 30.12./2006

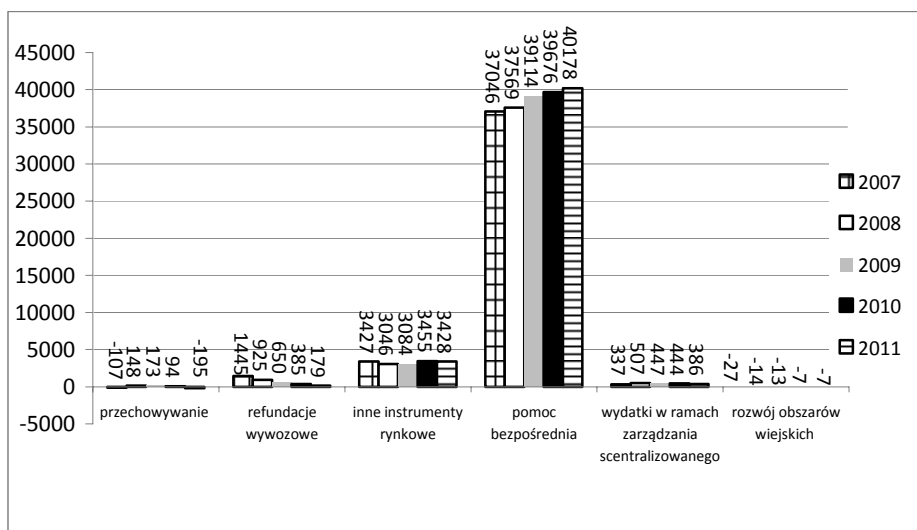
i utrzymywanie systemów informacyjnych rachunkowości rolniczej. Wysokość wydatków EFRG ustalana jest na podstawie wieloletnich ram finansowych, określonych w perspektywie budżetowej. EFRG nie zwraca wydatków poniesionych w związku z kosztami administracyjnymi i kosztami zatrudnienia, poniesionymi przez państwa członkowskie i przez beneficjentów ubiegających się o środki z EFRG. Środki finansowe konieczne do finansowania działań w ramach WPR są przekazywane w formie miesięcznych płatności, na podstawie wydatków dokonywanych przez akredytowane agencje płatnicze w danym okresie referencyjnym.

Wydatki na WPR w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji

Za podstawę analizy wykorzystania środków z budżetu UE przyjęto lata 2007-2011 mieszczące się w aktualnym okresie programowania UE. Przyjęcie takiego okresu do analizy podyktowane jest zmianami, które zostały wprowadzone od 1 stycznia 2007 roku, między innymi wprowadzeniem nowych funduszy finansujących WPR. Na podstawie sprawozdań finansowych z wykonania budżetu Unii Europejskiej można stwierdzić, iż płatności bezpośrednie w budżecie Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji stanowiły w latach 2007-2011 37 – 40 mld euro, a więc około 90% ogółu wydatków EFRG⁵. Pozostałe wydatki dotyczyły środków finansowych przeznaczonych na refundacje wywozowe, zakupy interwencyjne czy koszty związane z przechowywaniem produktów rolnych. Wielkość wydatków ponoszonych na poszczególne rodzaje interwencji uzależnione są w dużej mierze nie tylko od sytuacji na rynku wewnętrznym UE ale także od sytuacji na rynkach światowych. Na przykład w roku 2007 wykorzystanie środków na interwencję wewnętrzną było niższe od zakładanego poziomu. Wyższe ceny na rynku zbóż, zarówno na rynku UE jak i na świecie spowodowało istotne ograniczenie wydatków na zakupy interwencyjne i refundacje wywozowe, które nie były stosowane przez większą część roku budżetowego. Podobna sytuacja dotyczyła rynku mleka i przetworów mlecznych. Kwota -27 mln euro w pozycji rozwój obszarów wiejskich oznacza, iż państwa zadeklarowały odzyskanie wypłaconych wcześniej kwot.

Wykres 1. Wydatki w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji, w latach 2007-2011 (w tys. euro)

⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Piąte sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Gwarancji, za rok obrotowy 2011, 1368, Bruksela 5.09.2012, s.21



Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Piąte Sprawozdanie Finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji za rok obrotowy 2011, Komisja Europejska, Bruksela 5.09.2012

Rok 2008 przyniósł bardzo duże zmiany na rynku rolnym. W tym okresie nastąpił wyraźny spadek cen wielu produktów rolnych pod koniec roku budżetowego 2008, zarówno na terenie UE jak i na rynkach światowych. Sytuacja ta automatycznie przełożyła się na poziom wydatków na WPR, z budżetu UE⁶.

Między innymi przekroczone zostały wydatki w sektorze wieprzowiny, co było wynikiem wprowadzenia przez Komisję dopłat do prywatnego przechowywania oraz płatności z tytułu refundacji wywozowych dla świeżej i mrożonej wieprzowiny. Z kolei rok 2009 okazał się trudny nie tylko dla rolnictwa, z powodu spadku cen produktów rolnych w Unii i na świecie (szczególnie produktów mlecznych), ale także z powodu kryzysu finansowego. Zwiększono wydatki na zapasy interwencyjne na rynku zbóż, Komisja przywróciła także refundacje eksportowe a także zastosowała zakupy interwencyjne odtłuszczonego mleka w proszku i masła. W roku 2011 w budżecie, w pozycji wydatki na przechowywanie zapisano kwotę -195 mln euro. Kwota ta oznaczała zyski i wynikała ze sprzedaży zboża, masła i OMP z zapasów interwencyjnych, których cena była wyższa od ceny zakupu. Należy jednak pamiętać, że w budżecie mogą pojawić się także wyższe wydatki od zaplanowanych, w związku z koniecznością wycofywania produktów żywnościowych, w sytuacji ich negatywnego wpływu na zdrowie bądź życie konsumentów. W ostatnim czasie taką sytuację mieliśmy w roku 2011, kiedy to wyższe wydatki w sektorze owoców i warzyw spowodowane były kryzysem związanym z zakażeniem bakterią E.coli.

Analizując wydatki w ramach WPR przedstawione na Wykresie 1 możemy zauważyć, iż największą pozycję we wszystkich analizowanych latach stanowiły

⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Drugie sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Gwarancji, rok budżetowy 2008, 1368, Bruksela 21.10.2009, s.10

wydatki na płatności bezpośrednie. Ich udział w całkowitych wydatkach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji wahał się od 88% do ponad 91%. Udział pozostałych wydatków na przechowywanie podstawowych produktów, refundacje wywozowe i inne instrumenty rynkowe wynosił do 10% całkowitych wydatków Funduszu. Z kolei wydatki bezpośrednie w ramach zarządzania scentralizowanego (wydatki związane z działaniami weterynaryjnymi i fitosanitarnymi) stanowiły około 1% wydatków EFRG.

Wydatki na płatności bezpośrednie w ramach EFRG

W Unii Europejskiej, w 2012 r. funkcjonują dwa podstawowe systemy płatności bezpośrednich: SPS (Single Payment Scheme) i SAPS (Single Area Payment Scheme). System SPS obowiązuje w starych państwach członkowskich Wspólnoty łącznie z Maltą i Słowenią, zaś SAPS w nowych państwach członkowskich.

Tabela 1. Modele płatności bezpośrednich w 27 krajach członkowskich UE.

System płatności bezpośrednich	Kraje
System płatności jednolitej (SPS)	
Historyczny	Austria (100 euro), Belgia (100 euro), Francja (100 euro), Grecja (200 euro), Irlandia (100 euro), Włochy (100 euro), Holandia (500 euro), Portugalia (0,3 ha), Hiszpania (100 euro), Szkocja (200 euro/3 ha), Walia (200 euro/1 ha)
System hybrydowy statyczny	Luksemburg (100 euro), Szwecja (4 ha/100 euro), Północna Irlandia (100 euro)
System hybrydowy dynamiczny	Dania (2 ha/300 euro), Finlandia (200 euro), Niemcy (1 ha), Anglia (200 euro/1ha)
Regionalny	Malta (0,1 ha/100), Słowenia (0,3/100 euro)
System jednolitej płatności obszarowej (SAPS)	Nowe kraje UE, poza Maltą i Słowenią. W nowych krajach przyjęto powierzchnię kwalifikującą się do dopłat 1 ha, jedynie w Bułgarii (0,5 ha/100 euro) i na Cyprze (0,3 ha)

*w nawiasach podano minimalną kwotę płatności lub powierzchnię kwalifikującą się do dopłat bezpośrednich

Źródło: Overview in the implementation of direct Payments under the CAP in Member states in 2012 (Reg. 73/2009), January 2012, European Commission

W ramach systemu płatności jednolitej wyróżniamy model historyczny, hybrydowy statyczny i hybrydowy dynamiczny. W modelu historycznym beneficjenci otrzymują taką samą kwotę płatności równą średniej wysokości płatności bezpośrednich z lat 2000-2002⁷. Model regionalny polega na podziale kwoty regionalnej płatności na wszystkie uprawnione hektary zadeklarowane przez rolników danego regionu. Na tej podstawie wyliczana była wartość pojedynczej płatności w regionie. W modelu hybrydowym (określanym także modelem mieszanym) część płatności otrzymywanych przez rolnika stanowią płatności wypłacane na bazie historycznej, część w oparciu o wyliczone płatności na bazie regionalnej. Model hybrydowy może mieć charakter statyczny (stały) bądź dynamiczny (zmienny). W modelu zmiennym może występować sytuacja zmniejszania się udziału np. płatności historycznych w ogólnej kwocie na rzecz płatności regionalnych⁸. Przykładem dużego zróżnicowania rodzaju płatności w jednym kraju jest Wielka Brytania, gdzie np. w Szkocji i Walii obowiązuje model historyczny,

⁷ Olper A., Constraints and causes of the 2003 Eu Agricultural policy Reforms [w:] Swinnen J., F., M., (ed) The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, str. 87

⁸ Więcej na ten temat Biernat-Jarka A., 2010, Ocena systemu płatności bezpośrednich na przykładzie Wielkiej Brytanii, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2010, T. 12, z. 2, s. 24-28

w Irlandii Północnej hybrydowy statyczny a w Anglii hybrydowy dynamiczny⁹. W nowych krajach UE, poza Maltą i Słowenią, obowiązuje system jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Płatności zostały wyliczone po podzieleniu całkowitej ich kwoty przez powierzchnię kwalifikującą się do dopłat. Stawka płatności składa się z płatności podstawowej, finansowanej z EFRG i stawki uzupełniającej pokrywanej z budżetu kraju członkowskiego. W uproszczonym SAPS nie obowiązuje system odłogowania gruntów, jak również gospodarstwa nie podlegają modulacji czyli obniżaniu płatności dla beneficjentów otrzymujących powyżej 5 tys. euro rocznie.

W celu obniżenia kosztów administracyjnych związanych z wypłacaniem płatności wprowadzono minimalny poziom dopłat lub minimalną powierzchnię gospodarstwa kwalifikującego się do płatności. W krajach, które wprowadziły SPS, zazwyczaj zastosowano ograniczenie kwotowe, w wysokości 100 euro. Jedyne na wyższy poziom zdecydowały się Grecja, Finlandia i Holandia. Niektóre państwa oprócz limitu kwotowego zastosowały także limit powierzchni kwalifikującej się do dopłat (por. tabelę 1). W większości nowych krajów członkowskich, które wprowadziły SAPS, określono minimalną powierzchnię gospodarstwa kwalifikującego się do dopłat na poziomie 1 ha. Wyjątkiem jest sytuacja w Bułgarii, gdzie połączono limit kwotowy i powierzchniowy i na Cyprze, gdzie zastosowano minimalną powierzchnię na poziomie 0,3 ha.

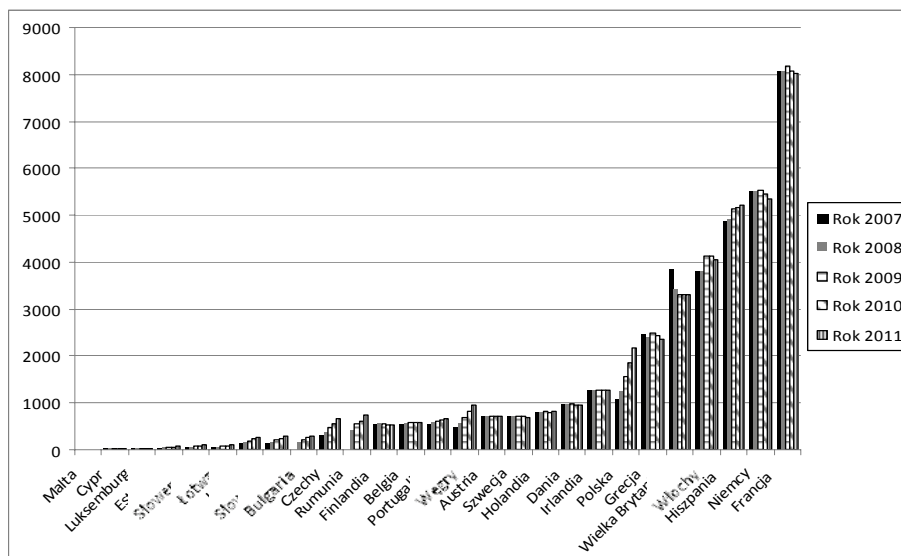
Wydatki na dopłaty bezpośrednie w państwach starej UE-15, w latach 2007-2011 pozostawały praktycznie na niezmiennym poziomie. Niewielki spadek płatności mógł być spowodowany wprowadzonym systemem modulacji, czyli obniżaniu wielkości płatności dla gospodarstw otrzymujących powyżej 5 tys. euro rocznie. Zakładano, że zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczone zostaną na rozwój obszarów wiejskich a część z nich pozostanie do dyspozycji kraju członkowskiego. Największe płatności w latach 2007-2011 otrzymała Francja ponad 8 mld euro rocznie, następnie Niemcy (około 5,5 mld euro rocznie) i Hiszpania (około 5 mld euro rocznie). Wysokość płatności wynika z jednej strony z dużej powierzchni użytków rolnych i odpowiedniego plonu bazowego, który był podstawą wyliczania płatności. Najmniej środków na płatności otrzymała Malta, Cypr i Luksemburg.

Sytuacja kształtuje się inaczej w krajach, które przystąpiły do Wspólnoty po 2004 roku. Tam wydatki na dopłaty z EFRG nieznacznie rosną z roku na rok. Przyczyną jest to, iż większość tych państw działa w ramach SAPS, co oznacza, że z każdym rokiem UE wydatkuje więcej środków na płatności bezpośrednie. Państwa, które 1 maja 2004 r. wstąpiły do Wspólnoty w roku 2004 otrzymają 100% płatności w 2013 r., w przypadku Bułgarii i Rumunii będzie to miało miejsce w roku 2016.

W tabeli 2 pokazano wysokość płatności bezpośrednich w przeliczeniu na 1 ha UR. Widoczne są duże różnice w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich. Średnio na ha UR, najwyższy poziom płatności mają beneficjenci w Grecji (544 euro/ha), następnie na Malcie (498 euro/ha), Holandii (469 euro/ha) i Belgii (447 euro/ha). Najniższy poziom płatności otrzymują beneficjenci z Łotwy (83 euro/ha) i Rumunii (92 euro/ha).

⁹ Ibidem, str. 25

Wykres 1. Wydatki na dopłaty bezpośrednie z EFRG wg państw UE-27 (w mln euro).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Pierwsze, drugie, trzecie, czwarte i piąte sprawozdanie finansowe Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące EFRG na rok budżetowy 2007 i 2008, 2009, 2010, 2011, Komisja Europejska

Tabela 2. Wysokość płatności bezpośrednich na ha UR w poszczególnych państwach członkowskich (w 2013 r)

Państwa 15 -stki	Wysokość płatności na ha UR (euro/ha)	Nowe państwa członkowskie	Wysokość płatności na ha UR (euro/ha)
Austria	236	Bułgaria*	190
Belgia	447	Cypr	366
Dania	394	Czechy	258
Finlandia	249	Estonia	112
Francja	310	Węgry	312
Niemcy	346	Łotwa	83
Grecja	544	Litwa	143
Irlandia	324	Malta	498
Włochy	343	Polska	197
Luksemburg	283	Rumunia*	92
Holandia	469	Słowacja	200
Portugalia	174	Słowenia	295
Hiszpania	206	-	-
Szwecja	247	-	-
Wielka Brytania	247	-	-

*dla Rumunii i Bułgarii dla roku 2016

Źródło: opracowanie na podstawie Baldock D.,(i in.) The single payment scheme after 2013: new approach – new targets. Study. European Parliament, 2010, s. 46

Stosowanie systemu płatności bezpośrednich w UE niejednokrotnie budzi wiele kontrowersji, nie tylko ze względu na znaczne obciążenie budżetu (ponad 30% wydatków na płatności bezpośrednie w budżecie ogółem), ale także ze względu na fakt, iż 80% beneficjentów otrzymuje około 20% całkowitej kwoty płatności bezpośrednich¹⁰. Podobna sytuacja ma miejsce zarówno w 15 jak i w 12 nowych państwach UE.

Tabela 3. Beneficjenci płatności bezpośrednich w roku 2009.

Wyszczególnienie		2009		
		EU-12	EU-15	EU-27
Liczba beneficjentów (w tys.)		3 163	4 707	7 870
Średnia kwota płatności na beneficjenta (w euro)		1 291	7 441	4 970
Otrzymujący 5 tys. euro lub mniej	% beneficjentów	97%	71%	82%
	% kwoty płatności bezpośrednich	43%	12%	15%

Źródło: Report on the distribution of direct aids to the producers (Financial Year 2009), European Commission, Brussels 2009

Warto podkreślić, iż aż 97% beneficjentów w nowych krajach członkowskich, w 2009 r. (więcej niż 3 mln) otrzymywało nie więcej niż 5 tys. euro rocznie, podczas gdy w 15 krajach UE było to około 70% beneficjentów. Zróżnicowanie widoczne jest w odniesieniu do poszczególnych państw, np. w 2009 r. w Portugalii 80% beneficjentów otrzymało 11% płatności podczas gdy w Luksemburgu 59%. Jeśli chodzi o 12 krajów UE, np. na Słowacji 80% beneficjentów przejęło 4% płatności, zaś na Słowenii 37%¹¹. Po przyjęciu nowych krajów członkowskich obniżyła się też średnia kwota płatności na jednego beneficjenta, z ponad 7 tys. euro do prawie 5 tys. euro (por. tabelę 3).

Nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków na WPR

Środki wydatkowane na finansowanie działań z EFRG są stale monitorowane przez państwa członkowskie oraz przez Komisję Europejską. Są one przekazywane przez KE do dyspozycji poszczególnym państwom członkowskim w formie zwrotów na podstawie zaksięgowanych wydatków dokonanych przez agencje płatnicze. Państwa członkowskie czekając na zwroty poniesionych wydatków w formie płatności miesięcznych są zobowiązane do zgromadzenia niezbędnych środków do pokrycia potrzeb agencji płatniczych.

Środki przeznaczone na płatności bezpośrednie dla rolników przelewane są przez KE zazwyczaj na przełomie lutego i marca (za poprzedni rok). W związku z pewnością tych transferów większość państw członkowskich UE wypłaca płatności bezpośrednio beneficjentom już w grudniu poprzedniego roku na zasadach prefinansowania. Tego typu sytuacja wymaga od Komisji zgromadzenia odpowiednich środków, dlatego też Komisja może poprosić państwa członkowskie o wpłacenie do budżetu UE 5/12 zamiast 3/12 składki członkowskiej w pierwszym kwartale roku¹².

¹⁰ Annex 2 Report of the distribution of direct aids to the producers (Financial Year 2009), European Commission, Brussels 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2_en.pdf (10.09.2012)

¹¹Ibidem, str. 6

¹² Budżet Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010, str. 5

Państwa członkowskie są zobowiązane przez prawo UE do zgłaszania podejrzewanych nadużyć finansowych i innych wykrytych nieprawidłowości w dziedzinach, w których za prawidłowe wykorzystanie środków finansowych odpowiadają państwa członkowskie. Należy jednak odróżnić nadużycia finansowe od innych nieprawidłowości. Nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa UE przez podmiot gospodarczy, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę dla interesów finansowych Wspólnoty¹³. Nadużycie finansowe jest nieprawidłowością popełnioną w sposób zamierzony, co uznaje się za przestępstwo. Dlatego też państwa członkowskie muszą określić, które nieprawidłowości są nadużyciem finansowym.

Tabela 4. Liczba nieprawidłowości w rolnictwie, w UE i kwoty w latach 2008-2010 (w nawiasach przedstawiono udział procentowy nieprawidłowości i nadużyć do wielkości przyznanych środków)

Liczba zgłoszonych nieprawidłowości			Szacunkowa kwota nieprawidłowości (w mln euro)			Szacunkowa kwota nadużyć finansowych (w mln euro)		
2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1133	1621	1825	102,3 (0,24%)	125 (0,24%)	131 (0,23%)	4 (0,01%)	13,3 (0,03%)	69 (0,12%)

Zródło: Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej- Zwalczenie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne – 2009 i 2010, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 29.09.2011

Wszystkie nieprawidłowości w ramach wydatków na rolnictwo przekraczające kwotę 10 tys. euro pochodzące ze środków UE muszą być zgłoszone Komisji. W ramach wydatków na rolnictwo w 2009 roku zgłoszono ponad 1600 nieprawidłowości na łączną kwotę 125 mln euro (co stanowiło 0,24% przyznanych środków). W roku 2010 liczba nieprawidłowości uległa zwiększeniu i stanowiła ponad 1800 przypadków na kwotę 130 mln euro (około 0,23% przyznanych środków).

W obszarze rolnictwa w 2010 r. państwa członkowskie odzyskały kwotę w wysokości 175 mln euro. Wspólnota Europejska w celu przyspieszenia procesu odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków wprowadziła zasadę 50/50¹⁴. Zasada ta oznacza, że jeżeli państwo członkowskie nie odzyska niezależnie wypłaconej kwoty od beneficjenta w ciągu czterech lat od daty pierwszego administracyjnego lub sądowego ustalenia nieprawidłowości (w przypadku postępowania przed sądem krajowym, w ciągu ośmiu lat) 50% nieodzyskanej kwoty zostanie pokryte z budżetu państwa członkowskiego. Zastosowanie tego rozwiązania przyczyniło się do znacznie lepszego poziomu odzyskania długów (w ramach EFRG z 2007 r. i lat późniejszych na poziomie 42%). Według Komisji Europejskiej, łączna kwota, którą należy odzyskać od beneficjentów na koniec 2010 r. szacowana jest na 1,2 mld euro (z tego odzyskano 0,3 mld euro). Nieprawidłowości¹⁵ dotyczą głównie wypłacanych płatności bezpośrednich. Największe uchybienia stwierdzono między

¹³ Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej- Zwalczenie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne – 2010, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 29.09.2011, str. 5

¹⁴ Artykuł 32 Rozporządzenia WE nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 290/1, 11.08.2005.

¹⁵ Komisja odzyskuje od państw członkowskich 575,5 mln euro z wydatków na WPR, <http://polskawue.gov.pl> (15.09.2012)

innymi w Grecji a wynikały one m.in. z nieprawnie działającego systemu identyfikacji działek rolnych LPIS-GIS, błędów popełnianych w kontrolach na miejscu, nieprzestrzegania wymogów weterynaryjnych w hodowli owiec. Podobne uchybienia dotyczą Rumunii czy Portugalii, łącznie uchybienia stwierdzono w 19 z 27 krajów członkowskich. Podobnie i w Polsce konieczność zwrotu nieprawidłowo wykorzystanych środków dotyczy wypłaconych płatności, głównie akceptacji niekwalifikowanych gruntów do płatności czy niewystarczającej liczby kontroli na miejscu.

Według Trybunału Sprawiedliwości w wydatkach rolnych występują różne rodzaje transakcji, które są objęte wieloma systemami kontroli. Trybunał zauważa, że chociaż system płatności jednolitych pociąga za sobą uproszczenie procedur składania wniosków i dokonywania płatności, ma on także efekty uboczne, takie jak przyznawanie uprawnień do płatności właścicielom gruntów, którzy nigdy przedtem nie prowadzili działalności rolniczej, co prowadzi do znacznych przesunięć środków pomocowych UE od rolników na rzecz właścicieli gruntów.

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, iż środki na płatności bezpośrednie stanowią główną pozycję w wydatkach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji. Ich udział w całkowitych wydatkach Funduszu wahał się w latach 2007-2011 od 88% do ponad 91%, podczas gdy udział wydatków na przechowywanie podstawowych produktów rolnych, refundacje wywozowe i inne instrumenty rynkowe stanowił jedynie do 10% wydatków EFRG. Wydatki na dopłaty bezpośrednie w państwach starej UE-15, w latach 2007-2011 pozostawały praktycznie na niezmiennym poziomie. Największe płatności w latach 2007-2011 otrzymała Francja, Niemcy i Hiszpania, z kolei najmniej środków na płatności otrzymała Malta, Cypr i Luksemburg. Biorąc z kolei pod uwagę poziom płatności na ha, średnio najwyższy poziom płatności otrzymują beneficjenci w Grecji, na Malcie i w Holandii, zaś najmniej rolnicy z Łotwy i Rumunii. To zróżnicowanie w wysokości płatności na ha użytków rolnych powoduje i zapewne będzie powodować dyskusje polityczne na ten temat, zwłaszcza w kontekście nowej perspektywy finansowej i proponowanych zmian WPR na lata 2014-2020. Ważnym aspektem jest także dbałość o należyte wykorzystanie środków finansowych z budżetu UE, ograniczanie nieprawidłowości i nadużyć w tym zakresie.

Literatura

- Agriculture in the EU, Statistical and Economic Information Report 2011, European Commission, March 2012
- Baldock D.,(i in.) The single payment scheme after 2013: new approach – new targets. Study. European Parliament, 2010
- Biernat-Jarka, A., 2010, Ocena systemu płatności bezpośrednich na przykładzie Wielkiej Brytanii , Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2010, T. 12, z. 2
- Budżet Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010
- Moehler R., The Internal and External Forces Driving CAP Reforms [w:] Swinnen J., F., M., (ed) The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008

Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej - Zwalczenie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne – 2010, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 29.09.2011

Olper A., Constraints and causes of the 2003 Eu Agricultural policy Reforms [w:] Swinnen J., F., M., (ed) The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008

Pietras J., Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych, demosEuropa -Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008

Rozporządzenia WE nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 290/1, 11.08.2005

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. Zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich L 390/1, 30.12./2006

Sinabell F., Schmid E., Hofreither M., F., Exploring the distribution of direct payments of the Common Agricultural policy, Empirica, published on line23 May 2012 <http://www.springerlink.com/content/606r27855p174203>

Situation and prospect for EU agriculture and rural areas, European Commission, DG for agriculture and Rural Development, Brussels 2007

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Drugie sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Gwarancji, rok budżetowy 2008, 1368, Bruksela 21.10.2009

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Piąte sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Gwarancji, za rok obrotowy 2011, 1368, Bruksela 5.09.2012

The future of CAP direct payments [w:] Agricultural Policy Perspective Briefs, Brief n 2, European Commission Agriculture and Rural Development, January 2011

Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C83/47, 20.03.2010

Summary

Direct payments are the most important expenditure of the Common Agricultural policy (CAP). Fund of the direct payments are distributed in each Member States according to the relevant implementation model of the single farm payment chosen (Single Payment Scheme and Single Area Payment Scheme). There are large disparities in terms of average payments per hectare among the Member States. On average, the hectare payment is the highest in Greece and Malta, whereas the payments are on average lowest in Latvia and Romania. This disparities will be significantly influence the nature of the debate on the CAP post 2013.

Informacje o autorze:

Agnieszka Biernat-Jarka dr inż.,

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu,

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. 22 59 34071

e-mail: biernat-jarka.agnieszka@wp.pl