

**PROBLEMATYKA DOPLĄT BEZPOŚREDNICH
W ROLNICTWIE POLSKIM W LATACH 2004-2010**

Bartosz Mickiewicz, Antoni Mickiewicz

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Abstrakt. Głównym przedmiotem opracowania była analiza i ocena dopłat bezpośrednich, które w Unii Europejskiej wprowadzono w 1992 roku. Celem dopłat bezpośrednich było rekompensowanie spadku dochodu rolniczego i sprostania konkurencji na europejskim rynku rolnym. W warunkach polskich wprowadzono system jednolitych płatności obszarowej (SAPS), który nie był powiązany z wielkością produkcji. Obowiązujący w UE-15 system płatności jednolitej (SPS), oparty na modelu historycznym, pozwalał na osiągnięcie wyższych płatności powierzchniowych. W 2004 roku poziom pomocy wynosił 55%, by po sześciu latach osiągnąć 100% poziomu określonego w Traktacie Akcesyjnym w Atenach w 2003 roku. Pozostaje on jednak na niższym poziomie niż w krajach UE-15. W latach 2004-2010 rolnicy składali corocznie około 1,4 mln wniosków, co stanowiło 82,3% liczby gospodarstw rolnych powyżej 1 ha. Z kolei, wysokość wsparcia finansowego wzrosła z 1,5 mld euro do 2,5 mld euro. W perspektywie wizji polityki rolnej po 2013 roku leży zrównanie dopłat bezpośrednich NIE-10 z tymi, które występują w państwach UE-15.

Słowa kluczowe: rolnictwo, dopłaty bezpośrednie, wsparcie finansowe, rozwój obszarów wiejskich

WSTĘP

Dopłaty bezpośrednie zostały wprowadzone w 1992 roku w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej Mac Sharry'ego i w wyniku kolejnych reform stały się głównym instrumentem wsparcia rolnictwa. Celem płatności obszarowych było rekompensowanie rolnikom spadku ich dochodów, spowodowanego znaczną obniżką cen gwarantowanych. Również w 1992 roku wprowadzono zintegrowany system zarządzania i kontroli, który poprawił skuteczność i użyteczność mechanizmów związanych z zarządzaniem

i kontrolą. Za kluczowy element prawidłowego stosowania identyfikacji działek rolnych uznano systemy, których brano pod uwagę powierzchnię gruntów rolnych.

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyróżniamy dwa zasadnicze mechanizmy wsparcia, tj. strukturalne i rynkowe. Dopłaty bezpośrednie wpisują się w zakres mechanizmów strukturalnych, które mają na celu rekompensowanie rolnikom obniżki dochodów wobec wprowadzenia cen minimalnych i interwencyjnych.

W Traktacie Akcesyjnym w Atenach z 2003 roku postanowiono, że Polska będzie stosowała uproszczony system płatności obszarowych, jako odpowiadający istniejącemu stanowi ewidencji i kontroli wykorzystania użytków rolnych [Wieliczko 2010].

CEL I ZAKRES BADAŃ

W 2004 roku wprowadzono do polskiego rolnictwa nowy instrument finansowy w postaci dopłat bezpośrednich. Dopłaty bezpośrednie znajdują się w I filarze Wspólnej Polityki Rolnej i mają na celu rekompensowanie spadku dochodu rolniczego i sprostania konkurencji na europejskim rynku rolnym [Biernat-Jarka i Byczek 2010].

Zakresem badań objęto obszar kraju, z uwzględnieniem okresów realizacji płatności w poszczególnych latach. Całość materiału przedstawiono na tle rolnictwa wspólnotowego i obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie.

DOPLATY BEZPOŚREDNIE W USTAWODAWSTWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 ustanowiono wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej. Ustalono, że płatności w pełnej wysokości ustalonej kwoty pomocy bezpośredniej, powinny zostać powiązane ze spełnianiem określonych zasad odnoszących się do gruntów rolnych, a ponadto do jakości produkcji i działalności rolniczej [Rozporządzenie Rady... 2003]. Zasady takie powinny służyć włączeniu w organizację wspólnego rynku podstawowych norm z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. Ustawodawstwo zmierzało do tego, aby grunty były utrzymane w dobrej kulturze rolnej oraz aby przeciwstawić się zaniechaniu uprawy gruntów rolnych. W celu osiągnięcia lepszej równowagi w rolnictwie, należy wprowadzić system stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich o charakterze obowiązkowym na obszarze całej wspólnoty na lata 2005-2012. Środki uzyskane w ramach modulacji powinny być przekazane na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich [Rozporządzenie Rady... 2003].

Przepisy prawne z 2003 roku zostały zmienione kolejnym Rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009. Doświadczenia wyniesione z wdrażania zasad dla systemów wsparcia bezpośredniego pokazały, że niektóre elementy mechanizmów wsparcia wymagają dostosowania. W szczególności należy rozszerzyć oddzielenie wsparcia bezpośredniego od wielkości produkcji oraz uprościć funkcjonowanie systemu płatności jednolitej [Rozporządzenie Rady... 2009]. Ponadto rolnicy, którzy nie spełniają wymogów dotyczących zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt otrzymują zmniejszone dopłaty bezpośrednie lub podlegają wykluczeniu z płatności. Nieodłączną częścią składową dopłat bezpośrednich stanowi system

wzajemnej zgodności. Jednakże doświadczenia pokazały, że niektóre wymogi nie są dostatecznie związane z działalnością rolniczą czy gruntami rolnymi [Oskam i in. 2010].

W celu osiągnięcia lepszej równowagi między instrumentami polityki, mającymi na celu promowanie zrównoważonego rolnictwa, oraz instrumentami, mającemu na celu promowanie rozwoju obszarów wiejskich, wprowadzono system obowiązkowego, stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich, czyli system tzw. modulacji. Oszczędności uzyskane dzięki modulacji zostaną przeznaczane na politykę rozwoju obszarów wiejskich. System stanął bowiem wobec nowych wyzwań, związanych ze zmianami klimatycznymi, wzrastającym znaczeniem bioenergii, a także potrzeby poprawy gospodarki wodnej i skuteczniejszej ochrony różnorodności biologicznej.

Charakterystyczną cechą dystrybucji środków bezpośredniego wsparcia dochodów wśród rolników jest przydzielenie znacznej części płatności stosunkowo małej liczbie dużych beneficjentów. Z kolei, więksi beneficjenci nie wymagają takiego samego poziomu jednolitego wsparcia, aby osiągnąć cel skutecznego wsparcia dochodów. Właściwe jest ustanowienie mechanizmu umożliwiającego zwiększenie redukcji wyższych płatności i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób wpływów do podjęcia nowych wyzwań w ramach rozwoju obszarów wiejskich [Rozporządzenie Rady... 2009].

Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej ustalono dwa europejskie fundusze rolnicze: jeden dotyczył I filara WPR pod nazwą Europejski Fundusz Rolniczych Gwarancji, mający na celu finansowanie dopłat bezpośrednich, polityki rynkowych i innych celów oraz drugi, obejmujący II filar WPR, zwany Europejskim Funduszem Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich, mający na celu finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich [Rozporządzenie Rady... 2005]. W latach 2007-2013 łączny budżet WPR na finansowanie systemu wsparcia bezpośredniego (I filara) wyniósł 286,22 mld euro, przy czym był istotnie zróżnicowany między UE-15 a nowymi państwami członkowskimi (NUE-12). Kraje UE-15, dysponujące 72,5% użytków rolnych Wspólnoty partycypowały w budżecie na poziomie 86,0% (246,24 mld euro), gdy tymczasem NUE-12, dysponujące 27,5% użytków rolnych, uczestniczą w podziale budżetu na poziomie 14,0% (39,98 mld euro). Różnice w sposobie finansowania między omawianymi tutaj grupami krajów powodują, że średnia wysokość wsparcia finansowego w krajach UE-15 wynosiła średniorocznie 256,1 euro na hektar, natomiast w państwach NUE-12 stanowiło to zaledwie 109,8 euro na hektar, a więc osiągnięto stosunek jak 1:2,5.

Systemy wsparcia bezpośredniego są zróżnicowane w UE ze względów historycznych. Przede wszystkim w Unii Europejskiej występują dwa systemy wsparcia w ramach stosowanych dopłat bezpośrednich, w tym system płatności jednolitej (SPS) oraz system jednolitej płatności obszarowej (SAPS). System jednolitej płatności (SPS – *Single Payment Scheme*) został wprowadzony w UE-15 w ramach reformy WPR z 2003 roku. Kluczowym elementem prawidłowego stosowania tego mechanizmu wsparcia było uznanie powierzchni gruntów rolnych za podstawowy miernik obliczania płatności. Państwa członkowskie (UE-15) miały znaczną swobodę wyboru modelu płatności jednolitej, a co więcej, pozwalano im na zachowanie powiązania stawek płatności z produkcją rolniczą, co argumentowano chęcią uniknięcia zaprzestania produkcji.

Natomiast w nowych krajach członkowskich (NUE-12) wprowadzono system jednolitej płatności obszarowej (SAPS – *Single Area Payment Scheme*). Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym z 2003 roku, zasady i główne elementy SAPS zostały wprowadzone w trakcie procesu negocjacyjnego, w celu zaoferowania nowym państwom członkow-

skim uproszczonej procedury bezpośrednich płatności. Procedury te miały na celu ułatwienie prac przygotowawczych, a także obniżenie kosztów, związanych z przystąpieniem do Wspólnoty. SAPS zezwalał nowym państwom członkowskim na wprowadzenie i stosowanie tylko niektórych instrumentów Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), wobec nie posiadania nowoczesnego systemu informatycznego. W szczególności, zgodnie z SAPS, nie istniały zobowiązania z tytułu odłogowania. Obowiązywała tylko płatności za hektar gruntu rolnego. W istocie SAPS jest systemem niezwiązanym z wielkością produkcji (nie istnieje obowiązek produkcji), natomiast stawka jest jednolita, niezależnie od jakości (klas bonitacyjnych) gruntów rolnych.

System płatności jednolitej (SPS) jest stosowany w państwach członkowskich UE-15 oraz przez dwa nowe państwa członkowskie (Malta i Słowenia). W systemie SPS funkcjonują trzy modele płatności: historyczny, regionalny i mieszany (hybrydowy). W modelu historycznym uprawnienia te są ustalane na podstawie płatności otrzymywanych przez rolnika w okresie referencyjnym z lat 2000-2002, co oznacza, że kwota płatności bezpośrednich odpowiada średniej łącznej kwocie płatności otrzymywanych w wymienionym okresie i jest wypłacana na hektar w gospodarstwie. W modelu regionalnym ustalenia te są dokonywane na podstawie płatności otrzymywanych przez wszystkich rolników w okresie referencyjnym z lat 2000-2002. Następnie tak ustaloną regionalną kopertę finansową dzieli się pomiędzy całkowitą powierzchnię uprawioną do płatności w regionie. Model ten jest stosowany przez Maltę i Słowenię. Państwa członkowskie mogą się również zdecydować na stosowanie modelu hybrydowego (mieszanego), stanowiącego połączenie dwóch powyższych modeli płatności. Wyróżnia się model hybrydowy statyczny (niezmienny) oraz model hybrydowy dynamiczny, zmierzający do stawki jednolitej (tab. 1).

Tabela 1. Modele płatności bezpośrednich w krajach Unii Europejskiej

Table 1. Models of direct payments in European Union states

Kraj State	Rok wprowadzenia SPS Year of SPS introduce	Model SPS/SAPS Model SPS/SAPS	Minimalna powierzchnia lub kwota euro Minimal area or amount of euro
1	2	3	4
Austria – Austria	2005	SPS	100 euro
Belgia – Belgium	2005	SPS	100 euro
Bułgaria – Bulgaria		SAPS	0,5 ha/100 euro
Cypr – Cyprus		SAPS	0,3 ha
Dania – Denmark	2005	SPS	2 ha/300 euro
Estonia – Estonia		SAPS	1 ha
Finlandia – Finland	2006	SPS	200 euro
Francja – France	2006	SPS	100 euro
Grecja – Greece	2006	SPS	100 euro
Hiszpania – Spain	2006	SPS	100 euro
Irlandia – Ireland	2005	SPS	100 euro
Litwa – Lithuania		SAPS	1 ha

Tabela 1 – cd. / Table 1 – cont.

1	2	3	4
Luksemburg – Luxemburg	2005	SPS	100 euro
Łotwa – Latvia		SAPS	1 ha
Malta – Malta	2007	SPS	0,1 ha/100 euro
Holandia – Netherlands	2006	SPS	500 euro
Niemcy – Germany	2005	SPS	1 ha
Polska – Poland		SAPS	1 ha
Portugalia – Portugal	2005	SPS	0,3 ha
Czechy – Czech Republic		SAPS	1 ha
Rumunia – Romania		SAPS	1 ha
Słowacja – Slovakia		SAPS	1 ha
Słowenia – Slovenia	2007	SPS	0,3 ha/100 euro
Szwecja – Sweden	2005	SPS	4 ha/100 euro
Węgry – Hungary		SAPS	1 ha
Wielka Brytania – Great Britain	2005	SPS	1 ha/200 euro
Włochy – Italy	2005	SPS	100 euro

Źródło: Materiały informacyjne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
Source: Materiały informacyjne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Spośród dawnych 15 państw członkowskich UE-15, 10 krajów (66,6%) wprowadziło model SPS w 2005 roku, z kolei 5 krajów (33,3%) dokonało to w 2006 roku. Najwięcej państw członkowskich wybrało model historyczny (8), natomiast pozostałe – różne odmiany modelu hybrydowego.

Większość państw członkowskich przyjęło jako podstawowy miernik obliczania dopłat bezpośrednich powierzchnię użytków rolnych, zaś tylko nieliczne kraje wielkość produkcji obliczaną w euro. Na ogół do dopłat kwalifikowano rolników dysponujących co najmniej 1 ha, z wyjątkiem Malty (0,1 ha), Cypru (0,3 ha), Słowenii (0,3 ha), Portugalii (0,3 ha) i Bułgarii (0,5 ha). Z kolei Szwecja przyjęła jako minimum 4 ha, a Dania 2 ha. Minimalnym miernikiem finansowym do otrzymania dopłat było 100 euro, natomiast w Niderlandii 500 euro i w Wielkiej Brytanii 200 euro.

POWIERZCHNIE REFERENCYJNE W RAMACH SYSTEMU WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO

Kwota unijnego wsparcia jest ustalana na podstawie powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej i wysokości tzw. plonu referencyjnego. Stawkę jednolitej płatności obszarowej (SAPS), wypłacanej na hektar oblicza się poprzez podzielenie rocznej koperty finansowej, obliczonej na podstawie historycznej wielkości produkcji z lat 1989-1991 lub – w przypadku plonu referencyjnego – obliczanej dla zbóż z lat 1986-1991. W ten sposób dla każdego państwa ustalono powierzchnię refe-

rencyjną, która określała poziom wsparcia. Nasz plon referencyjny, przyjęty dla lat o niekorzystnych wynikach, był powodem, między innymi, niższych dopłat, w stosunku do rolników UE-15.

Powierzchnia referencyjna, obliczona dla naszego kraju, wyniosła 14 137 tys. ha, co wobec 15 960 tys. ha użytków rolnych stanowiło 88,6%. Stopień wykorzystania powierzchni użytków rolnych, jako podstawy do otrzymania dopłat bezpośrednich, był zróżnicowany w poszczególnych województwach. Najniższy był w województwach: podkarpackim (70,1%), małopolskim (75,2%) i śląskim (75,4%), jako pochodnych rozdrobnionej struktury agrarnej i obowiązującej zasady, że rolnik musiał dysponować gospodarstwem rolnym o powierzchni 1 ha, zaś najmniejsza działka nie mogła być mniejsza niż 0,1 ha (tab. 2).

Tabela 2. Porównanie powierzchni użytków rolnych w stosunku do deklarowanej powierzchni płatności obszarowej (tys. ha)

Table 2. Comparison of arable land areas to declared areas of area payments (thous. of ha)

Województwo Province	Powierzchnia użytków rolnych Area of arable land	Powierzchnie deklarowane w ramach jednolitej płatności obszarowej Areas declared in single area payments	Powierzchnie deklarowane w ramach uzupeł- niających płatności obszarowych Areas declared in additional area payments	Procent JPO w stosunku do użytków rolnych Percentage of single area payment to arable land
Dolnośląskie	976,8	893,2	799,4	91,4
Kujawsko-pomorskie	1 042,8	1 038,4	927,3	99,6
Lubelskie	1 477,9	1 357,6	1 136,8	91,9
Lubuskie	484,6	400,9	355,2	82,7
Łódzkie	1 105,0	983,1	840,2	88,9
Małopolskie	694,5	522,6	449,6	75,2
Mazowieckie	2 135,7	1 933,2	1 645,4	90,5
Opolskie	565,8	505,7	467,1	89,4
Podkarpackie	786,7	551,1	468,9	70,1
Podlaskie	1 104,0	1 024,9	966,9	92,8
Pomorskie	785,3	712,3	648,8	90,7
Śląskie	469,4	353,8	319,8	75,4
Świętokrzyskie	566,8	509,2	411,4	89,8
Warmińsko-mazurskie	1 011,5	968,3	923,9	95,7
Wielkopolskie	1 768,7	1 731,5	1 564,4	97,9
Zachodniopomorskie	984,8	831,1	748,2	84,4
Razem Total	15 960,3	14 316,9	12 673,3	89,7

Źródło: obliczenia własne.
Source: own studies.

System jednolitej płatności obszarowej (SAPS) składał się z dwóch rodzajów kwot płatności, a mianowicie z jednolitej płatności obszarowej (JPO) oraz z uzupełniającej płatności obszarowej (UPO). Jednolita płatność obszarowa jest płatnością bezpośrednią, przyznawaną rolnikom w ramach przejściowego uproszczonego systemu wsparcia dochodów. Płatność ta jest w stu procentach finansowana z budżetu Unii Europejskiej. Charakterystyczną cechą tego systemu było przyjęcie niskiego pułapu dopłat, na poziomie 25%, który był wspomagany ze środków krajowych na poziomie 30%. Przyjęto, że w latach 2004-2006 poziom ten będzie wzrastał po 5% rocznie, a w kolejnych latach – po 10%. Tak więc startowano z poziomu 55%, by w 2010 r. osiągnąć poziom 100% dopłat otrzymywanych przez rolników UE-15.

Do jednolitej płatności obszarowej kwalifikują się:

- grunty orne, w tym rośliny uprawiane w szklarniach i tunelach foliowych,
- trwałe użytki zielone,
- plantacje trwałe (sady, winnice, szkółki drzew i krzewów itp.)
- ogródki przydomowe,
- ugory, oczka wodne, rowy nieutwardzone itp.

Z kolei uzupełniające płatności obszarowe są całkowicie finansowane z budżetu krajowego. UPO dostali rolnicy, którzy spełniali warunki do otrzymania JPO. Do uzupełniających płatności obszarowych kwalifikują się:

- powierzchnie upraw w plonie głównym, obejmujące zboża i i mieszanki zbóż,
- rośliny oleiste,
- len włóknisty i oleisty, konopie na włókno,
- rośliny wysokobiałkowe, jak: bób, bobik, łubin słodki, groch siewny,
- rośliny strączkowe,
- powierzchnie upraw traw itp.

Krajowe płatności uzupełniające były realizowane w takich sektorach, jak uprawy podstawowe (zboża, rośliny oleiste, wysokobiałkowe), chmielu, skrobi ziemniaczanej, tytoniu, roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (tzw. płatność zwierzęca wypłacana od 2007 roku). Natomiast z budżetu unijnego, a nie krajowego, była wypłacana płatność cukrowa (od 2006 roku), która była wynikiem przeprowadzonej reformy rynku cukru, zmniejszenia plantacji upraw buraka cukrowego i likwidacji niektórych cukrowni. Do kolejnych płatności doszło w 2008 roku poprzez przyjęcie oddzielnej płatności do pomidorów oraz płatności do uprawy owoców miękkich, przeznaczonych do przetwórstwa, które zostały wprowadzone w 2007 roku w wyniku reformy WPR na rynku owoców i warzyw.

Od 2010 roku w związku z wejściem w życie postanowień kończących przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (Health Check), w Polsce jest realizowane nowe wsparcie tzw. wsparcie specjalne w formie: 1) specjalnej płatności obszarowej do uprawy roślin strączkowych i motylkowych drobnoziarnistych, 2) płatności do krów utrzymywanych na obszarach wrażliwych, 3) płatności do owiec położonych na obszarach wrażliwych.

IŁOŚCIOWY I FINANSOWY WYMIAR PŁATNOŚCI OBSZAROWYCH

Podstawą wypłaty rekompensaty beneficjentom, w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, niezbędne było złożenie odpowiedniego wniosku do biura powiatowego

ARiMR. Wzór wniosku przygotowywała każdorazowo Agencja, na podstawie regulacji prawnych Komisji Europejskiej i wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pierwszy wniosek, z 2004 roku, był stosunkowo prosty, ponieważ zawierał, oprócz dopłat bezpośrednich, także dane o wspieraniu działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). W miarę pojawiania się nowych krajowych płatności uzupełniających, również ten wniosek ulegał rozbudowie. Przykładowo, w 2010 roku na jednym formularzu wniosku można było się ubiegać o przyznanie dziewięciu rodzajów płatności, w tym:

1. Jednolitej płatności obszarowej (JPO).
2. Uzupełniającej płatności obszarowej (UPO), zawierającej płatność do powierzchni grupy upraw podstawowych, do powierzchni upraw roślin, przeznaczonych na paszę (płatności zwierzęce), chmielu.
3. Płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych drobnoziarnistych.
4. Oddzielnej płatności z tytułu owoców i warzyw.
5. Przejściowej płatności z tytułu owoców miękkich.
6. Płatności cukrowej.
7. Płatności do krów i owiec.
8. Płatności do przedsięwzięć rolnośrodowiskowych.
9. Pomoc ONW.

Liczba wniosków składanych o jednolite płatności obszarowe (JPO) utrzymywała się na pewnym stałym poziomie około 1,45 mln, by pod koniec dekady spaść poniżej 1,4 mln wniosków (tab. 3).

Tabela 3. Liczba przyznanych wniosków o jednolite (JPO) i uzupełniające płatności obszarowe (UPO)

Table 3. Number of declaration for single and additional area payments

Rok Year	Jednolite płatności obszarowe (JPO) Single area payments (SAP)	Procent Percentage	Uzupełniające płatności obszarowe (UPO) Additional area payments (AAP)	Procent Percentage
2004	1 400 370	100,0	1 366 055	100,0
2005	1 453 628	103,8	1 450 595	106,2
2006	1 468 614	104,9	1 431 879	104,8
2007	1 452 665	103,7	1 286 899	101,6
2008	1 419 465	101,4	1 256 100	91,9
2009	1 396 668	99,7	1 231 567	90,1
2010	1 366 930	97,6	b. d.	b. d.

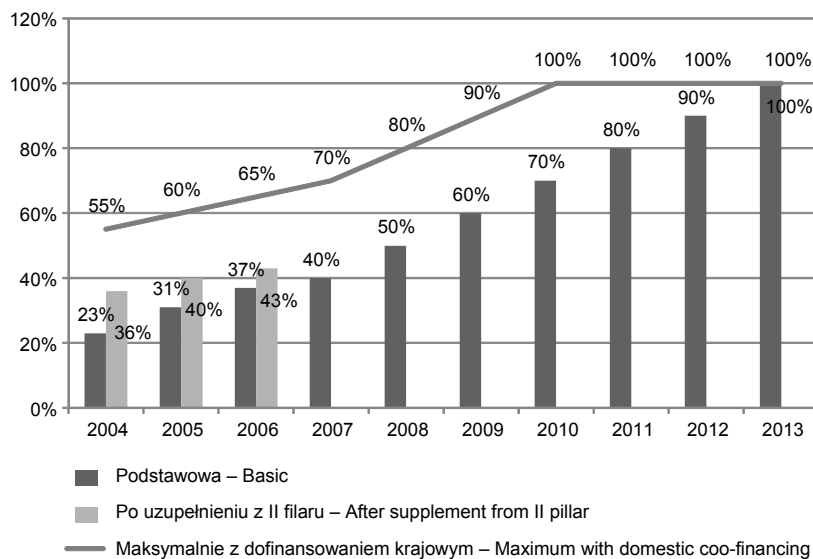
Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Source: System of Management Information of ARAM.

Można odnaleźć różne powody przyczyny spadku liczby wniosków, złożonych o przyznanie płatności. Jednym z poważniejszych było wprowadzenie, od 2010 roku,

zasad wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), obligujących rolnika do postępowania zgodnego z tymi wymogami.

W Traktacie Akcesyjnym wynegocjowano poziom dopłat w systemie wsparcia bezpośredniego. Dla 10 nowo wstępujących krajów w 2004 roku poziom wsparcia był zdecydowanie niższy niż w pozostałych państwach członkowskich UE-15. Poziom płatności bezpośrednich, otrzymywanych przez polskich rolników, począwszy od 2004 roku, corocznie wzrastał. W 2010 roku wyniósł 100% poziomu wsparcia uzyskiwanego przez rolników UE-15 (70% z budżetu UE+30% – krajowe płatności uzupełniające; rys. 1).



Rys. 1. Dopłaty bezpośrednie w Polsce w latach 2004-2013 w % pełnego poziomu
Fig. 1. Direct payments in Poland in 2010-2013 in % of completed level

Stawki jednolitej płatności obszarowej określała corocznie Komisja Europejska. Konkretnie, ile środków finansowych wpłynie na konto rolnika, było uzależnione od kursu euro. W pierwszym roku członkostwa Polski w UE za jedno euro trzeba było płacić 4,735 zł, co przy stawce 44,5 euro za JPO dawało ponad 210,5 zł na każdy hektar. W latach 2005-2009 zanotowano deprecjację złotówki, co negatywnie wpłynęło na wysokość otrzymywanych przez beneficjentów płatności. W poszczególnych latach kurs euro, w stosunku do złotego, według Europejskiego Banku Centralnego, przedstawiał się następująco:

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
4,735	3,918	3,971	3,773	3,367	4,229	3,984

Utrzymujący się zróżnicowany corocznie kurs euro wywołał niezadowolenie wśród beneficjentów. Niektóre organizacje rolnicze postulowały nawet wypłaty płatności bezpośrednich w euro, co przy obecnym stanie prawnym było niemożliwe [Poślednik 2009].

W kraju posługujemy się zarówno miernikami finansowymi w postaci euro, jak i w złotych polskich, co w sytuacji, gdy kursy są zróżnicowane, nie pozwala na śledze-

nie wysokości wzrostu dopłat. Wysokość środków przeznaczonych na jednolite płatności obszarowe i uzupełniające płatności obszarowe, w latach 2004-2009, zawarte w tzw. kopercie finansowej UE, przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Wysokość środków finansowych przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie (mln euro)
Table 4. Level of financial means allocated for direct payments (mln euro)

Rok Year	JPO SAP	UPO AAP	Razem Total	Wzrost Increase (%)
2004	659,9	854,4	1 514,3	100
2005	823,2	984	1 807,2	119,3
2006	997,4	1 068,8	2 066,2	136,4
2007	1 193,7	936,1	2 129,8	140,6
2008	1 432,2	754,3	2 186,5	144,3
2009	1 718,5	807,9	2 526,4	167,5

Źródło: Dane Komisji Europejskiej.
Source: European Commission data.

Natomiast kwoty realizowanych płatności, w ramach jednolitej płatności obszarowej i uzupełniającej płatności obszarowej, wzrastały szybciej w wymiarze złotówkowym niż w euro, co przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Kwota realizowanych płatności w ramach jednolitych (JPO) i uzupełniających płatności obszarowych (UPO) (tys. zł)
Table 5. Amount of realised payments in single area payments (SAP) and additional area payments (AAP) (thous. PLN)

Rok Year	Jednolite płatności obszarowe (JPO) Single area payments (SAP)	Procent Percentage	Uzupełniające płatności obszarowe (UPO) Additional area payments (AAP)	Procent Percentage	Razem Total	Procent Percentage
2004	2 853 466,1	100,0	2 486 741,6	100,0	5 340 207,1	100,0
2005	3 159 868,6	110,7	3 528 990,5	141,9	6 688 859,1	125,2
2006	3 880 565,1	135,9	3 915 350,3	157,4	7 795 915,4	145,9
2007	4 241 590,5	148,6	2 762 479,8	111,1	7 004 070,3	131,1
2008	4 755 635,6	166,7	2 559 135,8	102,9	7 314 771,4	136,9
2009	7 014 133,0	245,8	3 360 765,1	135,1	10 374 898,1	194,3
Ogółem Total	25 905 258,9	0	18 613 463,1	0	44 518 721,4	0

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.
Source: System of Management Information of ARAM.

W latach 2004-2009 beneficjenci dopłat otrzymali wsparcie finansowe w wysokości 44,5 mld zł, w tym 25,9 mld zł (58,2%) – w ramach JPO i 18,6 mld zł (41,8%) – w ramach UPO.

DODATKOWE RODZAJE ROŚLIN OBJĘTYCH PŁATNOŚCIAMI UZUPEŁNIAJĄCYMI

Ustawą z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej, którą wprowadzono w związku z reformą rynku cukru, pojawiły się płatności do innych roślin [Ustawa... 2007]. Innymi płatnościami objęto chmiel, rośliny przeznaczone na paszę, a potem przejściowymi także płatności z tytułu owoców miękkich. Płatność z tytułu cukru została wprowadzona w celu rekompensowania plantatorom buraków spadku przychodów, jaki spowodowała reforma unijnego rynku cukru, obowiązująca od 1 lipca 2006 roku.

Płatność zwierzęca przysługiwała wtedy, gdy rolnik na przełomie 2006/2007 był właścicielem zwierząt gospodarskich, zarejestrowanych w rejestrze zwierząt gospodarskich. Rolnikowi posiadającemu zwierzęta przyznawano płatność uzupełniającą do powierzchni trwałych użytków zielonych lub upraw traw na gruntach ornych, przeznaczonych na paszę. Od 2007 roku Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przyznawała płatności do upraw roślin energetycznych, na zasadach określonych przepisami wspólnotowymi, a płatności te były w całości finansowane z budżetu Unii Europejskiej. O płatność do upraw roślin energetycznych mógł ubiegać się rolnik, który uprawiał rośliny energetyczne, przeznaczone do przetworzenia na produkty energetyczne i zawarł umowę na dostawę surowców energetycznych z zatwierdzonymi podmiotami skupującymi, lub gdy uprawiane rośliny energetyczne wykorzystywał lub przetwarzał we własnym gospodarstwie na cele energetyczne.

PODSUMOWANIE

Wprowadzone w ramach Wspólnej Polityki Rolnej dopłaty bezpośrednie miały rekompensować rolnikom obniżkę cen minimalnych i interwencyjnych na produkty rolne. Celem dopłat bezpośrednich było także zwiększenie wydajności produkcji rolniczej, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia rolnikom, stabilizacja rynków rolnych oraz zapewnienie odpowiednich cen dla konsumentów. Cech jednolitego systemu dopłat bezpośrednich (SAPS) można także upatrywać w takich czynnikach, jak:

- niższe koszty funkcjonowania systemu dopłat,
- przejrzystość uzyskanych płatności przez poszczególnych beneficjentów,
- uzyskanie wsparcia finansowego bez konieczności dokumentowania kierunków wydatkowania,
- ułatwienia w podejmowaniu decyzji produkcyjnych.

System wsparcia bezpośredniego wprowadzony w 2004 roku należy uznać za nowy instrument finansowy w rolnictwie. Instrument ten spełnia przynajmniej kilka funkcji, w tym funkcje rekompensacyjne wobec wzrostu kosztów produkcji, funkcje stymulujące, związane z profilem produkcji rolniczej, funkcje modernizacyjne obejmujące kształ-

owanie obszarów wiejskich oraz funkcje informacyjne, dostarczające danych o poziomie wsparcia.

Podstawą cechą dopłat bezpośrednich jest, niewątpliwie, ich powszechność, równość dla wszystkich rolników, niezależnie od cech bonitacyjnych użytków rolnych i jawność, uzyskiwana poprzez system informatyczny. System nie jest uwarunkowany wysokością uzyskiwanych wyników w produkcji roślinnej i zwierzęcej, jest więc korzystny dla zachowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Do negatywnych zjawisk należy zapewne zaliczyć nierówność poziomu dopłat w ramach UE, która powinna być zlikwidowana w najbliższej perspektywie rozwoju WPR po 2013 roku.

LITERATURA

- Biernat-Jarka A., Byczek A., 2010. Znaczenie dopłat bezpośrednich w funkcjonowaniu wybranych gospodarstw woj. mazowieckiego. Zesz. Nauk. SGGW 86.
- Materiały informacyjne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. MRiRW, Warszawa.
- Oskam A., Meester G., Silvis H., 2010. EU policy for agriculture, food and rural areas. Wageningen.
- Poślednik A., 2009. Wpływ kursu euro na wysokość płatności bezpośrednich. FAPA, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej. Rada UE, Bruksela.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej. Rada UE, Bruksela.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. 2004. Dz. U. Nr 6, poz. 40 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej. 2007. Dz. U. Nr 35, poz. 217.
- Wieliczko B., 2010. System oceny polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich a zasady dobrego zarządzania. Stud. Mater. IERiGŻ 149.

PROBLEMS OF DIRECT PAYMENTS IN POLISH AGRICULTURE IN 2004-2010

Summary. The main aspect of the paper is evaluation of direct payments which were introduced in the European Union Member States in 1992. The aim of direct payments was to compensate of agricultural income fall and achieve competition in European agricultural market. In Polish conditions there was introduced single area payment system (SAPS) which was not connected to quantity of production. Ruling in EU-15 single payment scheme (SPS) based on historical model let for achieving higher area payments. In 2004 the level of support was 55% in order to be increased to 100% in 6 years to the level estimated in the Accession Treaty in Athens in 2003. It remains on lower level than in EU-15 member States. In 2004-2010 farmers used to submit about 1.4 mln declarations every year, what was 82.3% of all farms with area exceeding 1 ha. And the rate of financial

support was increased from 1.5 bln to 2.5 bln euro. In perspective of rural policy vision after 2013 is alignment of direct payments NRE-10 with the ones which are accepted in EU-15 Member States.

Key words: agriculture, direct payments, financial support, rural development

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 1.04.2011

Do cytowania – For citation: Mickiewicz B., Mickiewicz A., 2011. Problematyka dopłat bezpośrednich w rolnictwie polskim w latach 2004-2010. J. Agribus. Rural Dev. 2(20), 89-101.