

Dariusz Żmija¹

Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

System płatności bezpośrednich w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej

System of direct payments in Poland in the context of solutions applied in the European Union

Synopsis. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie systemu płatności bezpośrednich w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. W pracy przedstawiono krótko ewolucję płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, zaprezentowano podstawowe informacje na temat modeli płatności bezpośrednich obowiązujących w Unii Europejskiej oraz szczegółowo scharakteryzowano system płatności bezpośrednich obowiązujący w Polsce. Następnie dokonano próby określenia zalet i wad poszczególnych systemów płatności bezpośrednich obowiązujących w UE z perspektywy Polski.

Słowa kluczowe: płatności bezpośrednie, wspólna polityka rolna, system płatności jednolitej, system jednolitej płatności obszarowej.

Abstract. The article aims to present the system of direct agricultural payments in Poland in the context of solutions applied in the European Union. The work describes briefly the evolution of direct payments in the framework of Common Agricultural Policy, presents basic information about the models of direct payments effective in the European Union and characterizes in detail the system of direct payments obligatory in Poland. Subsequently an attempt is made at determining the advantages and disadvantages of individual systems of direct payments existing in the EU from the Polish perspective and final conclusions are presented.

Key words: direct payments, Common Agricultural Policy, single payment scheme, single area payment scheme.

Wstęp

Od początku lat dziewięćdziesiątych zauważyć można zmniejszenie znaczenia instrumentów taryfowych i cen instytucjonalnych na rzecz instrumentów wsparcia bezpośredniego, zwłaszcza płatności bezpośrednich, które w coraz większym stopniu niezwiązane są z wielkością aktualnej produkcji (decoupling). Wzrost znaczenia płatności bezpośrednich dla rolników w wydatkach skierowanych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej tłumaczyć można ich stosunkowo niskimi kosztami transakcyjnymi, dążeniem do upraszczania WPR, silnym wpływem lobby rolniczego, zainteresowanego przede wszystkim wspieraniem dochodów rolniczych, oraz specyficzną „grą ze Światową Organizacją Handlową”, wykazującą, że niezwiązane płatności bezpośrednie (decoupled direct payments) nie zniekształcają warunków handlu międzynarodowego [Wilkin 2008].

¹ Dr, e-mail: zmijad@uek.krakow.pl.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie systemu płatności bezpośrednich w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. W pracy przedstawiono krótko ewolucję płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, zaprezentowano podstawowe informacje na temat modeli płatności bezpośrednich obowiązujących w Unii Europejskiej oraz szczegółowo scharakteryzowano system płatności bezpośrednich obowiązujący w Polsce. Następnie dokonano próby określenia zalet i wad poszczególnych systemów płatności bezpośrednich obowiązujących w UE z perspektywy naszego kraju oraz przedstawiono wnioski końcowe.

Ewolucja płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Płatności bezpośrednie (direct payments) wprowadzone zostały w 1992 roku w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. reforma MacSharry'ego) jako instrument wspierania dochodów producentów rolnych. Jednym z zasadniczych celów tej reformy było bowiem zachowanie dotychczasowego poziomu dochodów producentów rolnych przy jednoczesnym ograniczaniu produkcji. Miało to zostać osiągnięte w wyniku zmiany kierunku wsparcia z subwencjonowania cen rolnych na bezpośrednie subwencjonowanie dochodów. W ramach WPR po raz pierwszy zastosowano więc zasadę rozdzielności polegającą na oddzieleniu wsparcia dochodów rolniczych od wielkości produkcji. Zasada ta dała również możliwość łatwiejszego transferu nadwyżki ekonomicznej do sektora rolnego bez konieczności udziału w tym procesie mechanizmu rynkowego. Zmiany te pozwoliły na częściową możliwość rynkowej regulacji podaży, zabezpieczając jednocześnie dochody producentów rolnych i zmniejszając ceny. Kolejna reforma WPR, tzw. Agenda 2000, spowodowała dalsze obniżenie cen gwarantowanych/interwencyjnych oraz zwiększanie wysokości płatności bezpośrednich. Ustalenia następnej reformy WPR z Luksemburga z 2003 roku określiły natomiast kształt Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2007-2013 i wpłynęły w istotny sposób również na płatności bezpośrednie [Bajek i in. 2007]. Zasadniczym elementem reformy było pozostawienie zasady rozdzielności (decoupling). Wiąże się to z tym, iż większość dotychczasowych płatności bezpośrednich, które specyficzne były dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, zastąpiona została systemem jednolitej płatności (Single Payment Scheme, SPS), która nie zależy od wielkości produkcji. Przyczynić się to ma do zwiększenia orientacji prorynkowej i pozostawia rolnikom większy zakres swobody w podejmowaniu decyzji odnośnie dostosowania wielkości i struktury produkcji do sygnałów płynących z rynku. Płatności bezpośrednie nie zostały zatem powiązane z koniecznością prowadzenia określonej produkcji rolnej, a wypłata środków pieniężnych ustalona została na podstawie danych historycznych z okresu referencyjnego. Równocześnie płatności bezpośrednie gwarantować mają utrzymanie dochodów producentom rolnym na poziomie zbliżonym do parytetowego. Do innych zasadniczych celów tej reformy zaliczyć między innymi należy zmniejszenie kwot płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw na rzecz wzmocnienia działań na rzecz wsi (zasada modulacji), wprowadzenie dyscypliny finansowej, która nie pozwala na wzrost wydatków budżetowych na WPR powyżej przyjętych limitów, czy zwiększenie zakresu i poziomu wsparcia dla obszarów wiejskich. Ponadto reforma ta wprowadziła zasadę wzajemnej zgodności (cross-compliance). Rolnictwo postrzegane jest coraz częściej jako działalność, która jest niezbędna do utrzymania wiejskiego krajobrazu oraz wiejskiej przestrzeni produkcyjnej [Uniwersalna... 2007]. Kontynuacją reformy z Luksemburga były

reforma WPR w 2004 roku, która objęła sektor tytoniu, chmielu, bawełny i oliwy z oliwek, reforma w roku 2005 dotycząca sektora cukru, a także reforma rynku owoców i warzyw w roku 2007. Reformy te miały na celu ujednoczenie form wsparcia w kierunku niezwiązanym z wielkością produkcji. Kolejną reformą było porozumienie (ang. Health Check) osiągnięte w listopadzie 2008 roku. W jego ramach przyjęte zostały działania mające na celu oddzielenie wszystkich form wsparcia bezpośredniego od produkcji do 2012 roku [Reforma... 2008].

Modele płatności bezpośrednich obowiązujące w Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej zasadniczo wyróżnić można dwa modele płatności bezpośrednich, w ramach których możliwe jest uzyskanie wsparcia. Pierwszy model to system płatności jednolitej (Single Payment Scheme). System ten obowiązuje w krajach UE-15 oraz niektórych innych krajach członkowskich, tj. na Malcie i w Słowenii. W jego ramach wyróżnia się trzy modele płatności: regionalny, historyczny i hybrydowy (mieszany). System płatności jednolitej (SPS) zastąpił większość dotychczasowych płatności², które specyficzne były dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej. Płatność ta oddzielona została od struktury i wielkości produkcji, ale aby ją otrzymać rolnicy muszą spełnić szereg wymagań. Wymagania te dotyczą przede wszystkim utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnie z ochroną środowiska (Good Agricultural and Environment Conditions, GAEC)³ oraz podstawowych wymogów z zakresu zarządzania (Statutory Management Requirements, SMR)⁴. Wymagania te składają się na jeden mechanizm noszący wspólną nazwę wymogów wzajemnej zgodności (ang. cross-compliance), który uzależnia wysokość płatności bezpośrednich oraz niektórych płatności Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 od spełniania przez rolników określonych wymagań i norm. Charakterystykę modeli płatności bezpośrednich zaprezentowano w tabeli 1.

W nowych państwach członkowskich UE (poza Maltą i Słowenią) obowiązuje natomiast system jednolitej płatności obszarowej (ang. SAPS, Single Area Payment Scheme), który jest uproszczoną formą systemu płatności bezpośrednich. W ramach tego systemu wsparcie finansowe wypłacane jest na 1 ha użytków rolnych, które na dzień 30 czerwca 2003 roku utrzymywane były w dobrej kulturze rolnej. Płatności w ramach SAPS uzupełniane być mogą do 2012 roku krajowymi płatnościami uzupełniającymi, które finansowane są z budżetu krajowego w wysokości do 30% płatności stosowanych w krajach UE-15 na dzień 30 kwietnia 2004 roku.

Wysokość takiego wsparcia nie może być jednak wyższa od poziomu płatności w krajach UE-15. Podkreślić należy, że państwa Wspólnoty, w których obowiązuje SAPS, wyznaczają stawkę jednolitej płatności obszarowej wypłacanej na 1 ha na podstawie ilorazu rocznej krajowej koperty finansowej przypadającej na dany kraj oraz powierzchni referencyjnej, określającej powierzchnię użytków rolnych danego kraju. Roczna krajowa

² Aby utrzymać produkcję rolną w niektórych regionach, tam gdzie ma to znaczenie z uwagi na kwestie społeczne, ekonomiczne lub środowiskowe, państwa członkowskie mogą zachować część płatności związanych z produkcją, [Rozporządzenie... 2009].

³ Wymagania te określone zostały w załączniku III do rozporządzenia Rady nr 73/2009 [Rozporządzenie... 2009].

⁴ Wymagania te określone zostały w załączniku II do rozporządzenia Rady nr 73/2009 [Rozporządzenie... 2009].

koperta finansowa wyznaczana jest natomiast na podstawie historycznej wielkości produkcji z lat 1989-1991 lub plonu referencyjnego dla zbóż z lat 1986-1991.

Warto zaznaczyć, że w ramach SAPS istnieje również możliwość stosowania płatności z tytułu produkcji cukru oraz z tytułu produkcji owoców i warzyw (płatność do pomidorów). Wsparcie to przysługuje tym rolnikom, którzy w roku gospodarczym 2006/2007 dostarczali buraki cukrowe lub pomidory do przetworzenia. Ponadto kraje, w których obowiązuje SAPS, mogą realizować przejściowe płatności do owoców miękkich oraz wsparcie specjalne.

Tabela 1. Modele płatności bezpośrednich obowiązujące w Unii Europejskiej

Table 1. Models of direct payments obligatory in the European Union

System płatności jednolitej (SPS, Single Payment Scheme) stosowany w krajach UE-15 oraz na Malcie i w Słowenii			
System regionalny	System historyczny	System hybrydowy (mieszany)	
<ul style="list-style-type: none"> - uprawnienia ustalane w oparciu o płatności uzyskiwane przez wszystkich rolników w okresie referencyjnym z lat 2000-2002 - jednakowa wysokość stawek dla wszystkich gospodarstw w danym regionie/kraju - model stosowany na Malcie i w Słowenii 	<ul style="list-style-type: none"> - uprawnienia ustalane w oparciu o płatności uzyskiwane przez danego rolnika w okresie referencyjnym z lat 2000-2002 - różnice w wysokości stawek płatności między gospodarstwami w zależności od historycznej struktury produkcji - model płatności stosowany w Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Portugalii, Wielkiej Brytanii (Szkocji i Walii) oraz we Włoszech 	<ul style="list-style-type: none"> - uprawnienia ustalane w oparciu o płatności uzyskiwane przez wszystkich rolników w okresie referencyjnym z lat 2000-2002 oraz uprawnienia ustalane w oparciu o płatności uzyskiwane przez danego rolnika w okresie referencyjnym z lat 2000-2002 - wyróżnia się model statyczny (niezmienny) oraz dynamiczny (zmierny) (zmierny do stawki jednolitej) - model hybrydowy statyczny stosowany jest w Luksemburgu, Szwecji, Wielkiej Brytanii (Irlandia Północna) - model hybrydowy dynamiczny stosowany jest w Danii, Finlandii, Niemczech, Wielkiej Brytanii (Anglia) 	
<p>W ramach systemu płatności jednolitych (SPS) wyróżnia się również:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przejściowe płatności z tytułu produkcji owoców i warzyw - wsparcie specjalne - inne mechanizmy wsparcia w niektórych sektorach, np. bawełny, ryżu, roślin białkowych, mięsa baraniego i koziego, wołowiny i cielęciny 			
System jednolitej płatności obszarowej (SAPS, Single Area Payment Scheme) stosowany tylko w nowych państwach członkowskich UE, w tym również w Polsce (poza Maltą i Słowenią)			
Krajowe płatności uzupełniające	Płatności oddzielne	Płatności z tytułu owoców miękkich	Wsparcie specjalne
	<ul style="list-style-type: none"> - z tytułu produkcji cukru, - z tytułu produkcji owoców i warzyw 		

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W krajach UE-15 system kontroli przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności wdrażany był stopniowo i obowiązuje w pełni od 2007 roku. Dla nowych krajów członkowskich UE, w tym również dla Polski, mechanizm ten był początkowo ograniczony

do kontroli przestrzegania utrzymywania gruntów w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnej z ochroną środowiska [Ustawa... 2007; Rozporządzenie... 2009], które w wyniku przeglądu WPR (Health Check) uzupełniono od 2010 roku o nowe normy dotyczące zachowania charakterystycznych elementów krajobrazu, pozwoleń wodnoprawnych oraz tworzenia i/lub utrzymania siedlisk. W Polsce od początku 2009 roku obowiązują wymogi wzajemnej zgodności z obszaru A, od 2011 roku obowiązywać będą wymogi z obszaru B, natomiast wymagania z obszaru C wdrożone mają zostać w 2013 roku [Wymogi... 2010].

Wymagania wzajemnej zgodności dotyczące zarządzania gospodarstwem nie są w Polsce czymś nowym. Stosowne przepisy funkcjonowały już w prawodawstwie krajowym, jednak nie były one do tej pory powiązane z płatnościami bezpośrednimi. Realizacja tych przepisów jest aktualnie obowiązkowa dla wszystkich gospodarstw, a ich nieprzestrzeganie skutkuje redukcją płatności bezpośrednich adekwatnie do występujących naruszeń. Kontrole w obszarze ochrony środowiska naturalnego przeprowadzane są przez służby kontrolne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a w obszarze identyfikacji i rejestracji zwierząt przez służby Inspekcji Weterynaryjnej.

System płatności bezpośrednich obowiązujący w Polsce

Po wstąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej rolnicy z Polski objęci zostali systemem wsparcia dochodów rolniczych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W wyniku negocjacji akcesyjnych wprowadzono w Polsce płatności bezpośrednie w postaci tzw. uproszczonego systemu płatności do gruntów rolnych (SAPS), które udzielane są proporcjonalnie do powierzchni upraw, a nie zależą od wielkości produkcji rolniczej. Od momentu ich pierwszej wypłaty, a więc od 2004 roku, płatności te ulegają stopniowemu zwiększeniu do poziomu dopłat stosowanych w krajach UE-15 na dzień 30 kwietnia 2004 roku (tzw. zasada phasing-in)⁵. Jednolite płatności obszarowe uzupełniane są krajowymi płatnościami uzupełniającymi (ang. Complementary National Direct Payments) w maksymalnie dopuszczalnej przepisami wspólnotowymi wielkości, a więc do poziomu 30% płatności stosowanych w krajach UE-15.

Wysokość płatności bezpośrednich uzyskiwanych przez polskich producentów rolnych wzrasta corocznie i w 2010 roku po raz pierwszy wyniesie 100% poziomu wsparcia uzyskiwanego przez rolników UE-15 na dzień 30 kwietnia 2004 roku (70% stanowi płatność z budżetu UE, a 30% krajowe płatności uzupełniające). W tym roku nastąpi zatem zniwelowanie różnic w poziomie wsparcia wynikających z zastosowania okresu przejściowego. Nie oznacza to jednak, że polscy producenci rolni otrzymają wsparcie na poziomie rolników z krajów Europy Zachodniej, co spowodowane jest różnicami w poziomie przyjętych plonów referencyjnych.

Jednolita płatność obszarowa przyznawana jest polskim producentom rolnym w ramach przejściowego uproszczonego systemu wsparcia dochodów. System ten obowiązywać będzie w Polsce do końca 2013 roku. Uzupełniająca płatność podstawowa przysługuje natomiast rolnikowi, który w danym roku spełnia określone warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej. W ramach tej płatności wsparcie udzielane jest do następujących kategorii gruntów:

⁵ Zasada phasing-in polega na stopniowym dochodzeniu do pełnych płatności

- powierzchni upraw roślin, które uprawiane są w plonie głównym, a do których została przyznana jednolita płatność obszarowa (np. zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe, rośliny strączkowe, rośliny motylkowate drobnonasienne, konopie na włókno),
- powierzchni gruntów ornych, na których nie jest prowadzona uprawa roślin,
- powierzchni uprawy traw na trwałych użytkach zielonych przeznaczonych na susz paszowy,
- powierzchni upraw roślin przeznaczonych na materiał siewny kategorii elitarny i kwalifikowany.

W ramach krajowych uzupełniających płatności obszarowych wyróżnić ponadto można płatność do powierzchni upraw chmielu (płatność niezwiązana z produkcją) oraz płatność zwierzęcą, a więc płatność do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę, które uprawiane są na trwałych użytkach zielonych. Kolejna płatność z tytułu produkcji owoców i warzyw (płatność do pomidorów) oraz przejściowe płatności z tytułu produkcji owoców miękkich (truskawki i maliny) wprowadzone zostały w 2008 roku w wyniku przeprowadzonej w 2007 roku reformy WPR na rynku owoców i warzyw. Płatność do pomidorów posiada charakter historyczny (nie jest związana z bieżącą produkcją) i stosowana będzie do końca 2013 roku. Natomiast przejściowe płatności z tytułu produkcji owoców miękkich przysługują do powierzchni uprawy truskawek i malin, a producent rolny chcąc skorzystać z tej formy wsparcia musi zawrzeć stosowną umowę dotyczącą przetwarzania z zatwierdzonym przetwórcą owoców miękkich. Wsparcie to realizowane będzie do końca 2012 roku. Od 2006 roku z budżetu unijnego wypłacana jest także płatność cukrowa, która wprowadzona została w celu rekompensowania plantatorom buraków spadku przychodów, jaki powoduje reforma rynku cukru obowiązująca od 1 lipca 2006 roku. Płatność cukrowa przysługuje rolnikowi, który spełnia w danym roku kryteria otrzymania jednolitej płatności obszarowej, złożył wniosek o przyznanie tej płatności, a także zawarł z producentem cukru umowę dostawy buraków cukrowych na rok gospodarczy 2006/2007 albo na rok gospodarczy 2005/2006 zawarł umowę dostawy buraków cukrowych z producentem cukru, który zrzekła się w roku gospodarczym 2006/2007 kwoty. Płatność ta posiada, zatem charakter płatności historycznej, niezwiązanej z bieżącą produkcją. Wsparcie to realizowane będzie do końca 2013 roku.

W związku z wejściem w życie w 2010 roku postanowień kończących przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (Health Check) w zakresie płatności bezpośrednich istnieje możliwość wykorzystania do 10% środków finansowych przeznaczonych na jednolite płatności obszarowe na wsparcie specjalne. Polska w ramach wsparcia specjalnego w 2010 roku stosuje specjalną płatność obszarową do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych oraz płatność do krów i owiec utrzymywanych w gospodarstwach położonych na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym i środowiskowym, które posiadają wyjątkowe niedogodności z tego tytułu. Wpłata środków specjalnych zasadniczo nie wpłynie na stawkę jednolitej płatności obszarowej w Polsce, ponieważ kraj nasz uzyskał w toku przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej dodatkowe środki finansowe w wysokości około 30 mln euro rocznie na lata 2010-2012. Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej doprowadził również do zmiany w zakresie norm Dobrej Kultury Rolnej zgodnej z ochroną środowiska (konieczność zachowania charakterystycznych elementów krajobrazu, pozwoleń wodnoprawnych oraz tworzenia i/lub utrzymania siedlisk) oraz

wymogów wzajemnej zgodności (zakaz działań mogących negatywnie wpłynąć na cele ochrony obszaru Natura 2000).

Tabela 1. Wybrane zalety i wady systemów płatności bezpośrednich obowiązujących w Unii Europejskiej z perspektywy Polski

Table 1. Selected advantages and disadvantages of direct payments systems effective in the European Union from the Polish perspective

Zalety	
<p>System płatności jednolitej SPS</p> <ul style="list-style-type: none"> - uprawnienia do wsparcia ustalane w oparciu o płatności uzyskiwane przez producentów rolnych w okresie referencyjnym - duża różnorodność systemów wsparcia (model regionalny, model historyczny, model hybrydowy) - utrzymywanie tzw. rezerwy krajowej, dzięki której rolnicy rozpoczynający dopiero swoją działalność po wyznaczonym okresie referencyjnym i którzy nie otrzymali żadnych płatności bezpośrednich mogą otrzymać kwoty referencyjne - uzyskanie pomocy uzależnione od spełniania szeregu wymagań z zakresu dobrej kultury rolnej i zasady wzajemnej zgodności, tzw. cross-compliance, a w przypadku ich niewypełnienia nakładane na rolników określone sankcje 	<p>System jednolitej płatności obszarowej SAPS</p> <ul style="list-style-type: none"> - brak obowiązku ze strony producentów rolnych spełniania od razu wszystkich wymagań z zakresu zasady wzajemnej zgodności - wprowadzenie i stosowanie tylko niektórych elementów Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), co ma przyczynić się do obniżenia wydatków w pierwszych latach członkostwa w UE i ułatwić prace związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem systemu płatności - niezwiązanie płatności z produkcją pozwala pełniej wykorzystać potencjał sektora rolnego (wszyscy rolnicy mogą skorzystać z płatności hektarowych, nawet ci, którzy uprawiają rośliny nieobjęte płatnościami w ramach WPR) - brak konieczności odłogowania ziemi - płatności bezpośrednie nie podlegają mechanizmowi modulacji oraz mechanizmowi dyscypliny finansowej - mniejszy stopień skomplikowania systemu - niższe koszty funkcjonowania systemu
Wady	
<p>System płatności jednolitej SPS</p> <ul style="list-style-type: none"> - system wspiera tylko niektóre kierunki produkcji i nie wszystkie w jednakowym stopniu - stopniowe zmniejszanie wysokości płatności w ramach mechanizmu modulacji - funkcjonowanie mechanizmu dyscypliny finansowej, który opiera się na redukcji płatności bezpośrednich, w przypadku, kiedy prognozy wydatków WPR przekroczyłyby limit wydatków - duży stopień skomplikowania systemu - duże koszty administrowania systemem 	<p>System jednolitej płatności obszarowej SAPS</p> <ul style="list-style-type: none"> - rolnicy nie otrzymują płatności według indywidualnej (historycznej) produkcji gospodarstwa, ale na podstawie użytkowanej rolniczo powierzchni i stawek na 1 ha powierzchni ustalonych na poziomie danego kraju - wysokość płatności uzależnione od powierzchni gospodarstwa może hamować przemiany struktury agrarnej - skierowanie płatności również do stosunkowo małych gospodarstw rolnych produkujących głównie na własne potrzeby może skutkować tym, iż otrzymywane środki przeznaczone są na bieżącą konsumpcję, a nie na inwestycje - system sprzyja wzrostowi cen ziemi, przez co może np. utrudniać wejście młodych rolników do sektora rolnego - dopłaty bezpośrednie mogą być wypłacane osobom niezwiązanym z rolnictwem

Źródło: opracowanie własne

Rolnicy ubiegający się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej, płatności cukrowej, płatności do owoców miękkich, płatności do pomidorów oraz wsparcia specjalnego zobowiązani są przestrzegać stosownych norm i wymogów w zakresie wzajemnej zgodności przez cały rok kalendarzowy [Agencja... 2010].

Zalety i wady systemów płatności bezpośrednich obowiązujących w Unii Europejskiej z perspektywy Polski

Nowe państwa członkowskie UE, w tym Polska miały dwie możliwości wyboru wydatkowania płatności bezpośrednich. Pomoc wypłacana być mogła na podstawie indywidualnych wniosków dotyczących różnych systemów pomocy bezpośredniej w ramach WPR (system standardowy) albo zastosowany mógł być tzw. system uproszczony [Krzyżanowski 2009]. Wybrane zalety i wady systemów płatności bezpośrednich obowiązujących w Unii Europejskiej z perspektywy Polski przedstawiono w tabeli 2.

Zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, które były charakterystyczne dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem płatności jednolitej SPS lub systemem jednolitej płatności obszarowej SAPS zwiększa orientację prorynkową i pozostawia producentom rolnym większy zakres swobody w dostosowaniu wielkości i struktury produkcji do wymagań rynku. Każdy z przedstawionych systemów wsparcia posiada swoje zalety i wady, co zaprezentowano w tabeli 2. Nadmienić należy, że kraje UE-15 zobowiązane były do wdrożenia systemu płatności jednolitej SPS najpóźniej do końca 2006 roku. Nowe kraje członkowskie, w tym Polska muszą co prawda docelowo wprowadzić ten system płatności, jednak w okresie przejściowym mogą stosować, i większość z nich stosuje, uproszczony system jednolitej płatności obszarowej SAPS (poza Maltą i Słowenią).

Wnioski

Płatności bezpośrednie pozostawiają producentom rolnym większy zakres swobody w dostosowaniu wielkości i struktury produkcji do wymagań rynku. W ramach systemu płatności jednolitej dopłaty bezpośrednie różnicowane są w zależności od płatności uzyskiwanych przez rolnika w okresie referencyjnym. Istnieje ponadto duża różnorodność systemów wsparcia (model regionalny, historyczny, mieszany), a płatności te uzależnione są od spełniania szeregu wymagań z zakresu dobrej kultury rolnej i zasady wzajemnej zgodności. System płatności jednolitej SPS nie wspiera jednak wszystkich kierunków produkcji i nie w jednakowym stopniu.

W większości nowo przyjętych krajów do Unii Europejskiej, w tym również w Polsce (poza Maltą i Słowenią) wprowadzono jednak uproszczony system płatności do gruntów rolnych (SAPS). Najważniejsze zalety i wady tego systemu wymienione są w tabeli 2.

Płatności bezpośrednie wspierają dochody unijnych producentów rolnych w ramach omówionych dwóch systemów. Pomimo występujących różnic pomiędzy nimi oraz ich zalet i wad, funkcjonowanie każdego z nich przyczyniać się ma do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego w samej Unii Europejskiej, jak również poza nią.

Literatura

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. [2010]. [Tryb dostępu:] www.arimr.gov.pl. [Data odczytu: 10.04.2010].
- Bajek P., Chmielewska-Gil W., Jaworowska E., Giejbowicz E., Poślednik A., Wołek T. [2007]: WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Krzyżanowski J.T. [2009]: Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Płatności bezpośrednie. Ewolucja płatności bezpośrednich w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej. [Tryb dostępu:] <http://www.minrol.gov.pl/index.php?pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie>. [Data odczytu: 10-04-2010].
- Poślednik A. [2009]: Wpływ kursu euro na wysokość płatności bezpośrednich. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
- Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. (health check) z punktu widzenia interesów wybranych państw członkowskich. [2009]. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003. *Dz. U. UE* L 30.
- Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro i mikroekonomiczne. [2007]. A. Czyżewski (red.). Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 roku o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. [2007]. *Dz. U.* z 2008 r. nr 170, poz. 1051, nr 214, poz. 1349; z 2009 r. nr 20, poz. 105; z 2010 r. nr 36, poz. 197, wraz ze zmianami obowiązującymi od 2010 roku.
- Wilkin J. [2008]: Ekonomia polityczna wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w nowych państwach członkowskich UE. [W:] A study prepared at the request of the Office of the Committee for the European Integration in Poland in the framework of consultations on the EU budget review. [Tryb dostępu:] http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080416_US_36_pl.pdf. [Data odczytu: 20.06.2010].
- Wymogi Wzajemnej Zgodności. [2010]. Departament Płatności Bezpośrednich MRiRW. [Tryb dostępu:] www.minrol.gov.pl. [Data odczytu: wrzesień 2010].