

Kierunki reformy

Wbrew zapowiedziom twórców reformy, nie powstaje jednolity system w całej Unii.

ANDRZEJ KOWALSKI

W latach 80. zaznaczyła się w Unii Europejskiej uciążliwość nadwyżek rolnych, co prowadziło do ograniczania wsparcia rolnictwa. Wysokie koszty polityki rolnej prowadziły do ograniczeń budżetowych, a wysoka intensywność produkcji uświadomiła zagrożenia dla środowiska naturalnego ze strony rolnictwa i potrzebę działań ochronnych w sferze środowiska wiejskiego. Problematyka rozwoju wsi była wmontowana w cele i mechanizmy wspólnej polityki rolnej. Wszystko to było podstawą do poszukiwania nowego kształtu polityki rolnej skierowanej nie tylko na wsparcie rolnictwa, ale także na rozwój wsi. W 1992 roku przygotowano wdrożenie reformy wspólnej polityki rolnej, zwanej reformą McSharry'ego. Reforma ta ograniczała wsparcie rolnictwa za pośrednictwem cen, wprowadzając w zamian dopłaty bezpośrednio do produkcji, rekompensując negatywny wpływ obniżki cen na dochody rolnicze. Obok zmiany mechanizmów rynkowych wprowadzono też środki towarzyszące o charakterze strukturalnym, dotyczące środowiska rolniczego, zalesiania gruntów rolnych i wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

Kolejnym krokiem w przechodzeniu od polityki sektorowej do polityki zintegrowanego rozwoju wsi była przyjęta w marcu 1999 roku w Berlinie Agenda 2000, która wprowadziła politykę modulacji, ograniczającą płatności bezpośrednio na gospodarstwo i pozwalającą na przesuwanie środków wsparcia z filaru pierwszego do filaru drugiego wspólnej polityki rolnej.

Elementy reformy

Kształt wspólnej polityki rolnej (WPR) na lata 2007 – 2013 został określony poprzez porozumienie zawarte przez ministrów rolnictwa

krajów Unii Europejskiej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 roku na Radzie UE oraz ustalenia Rady UE z 22 kwietnia 2004 roku.

Zasadniczym elementem nowej WPR jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wiel-

kości produkcji rolnej (decoupling). Ideą nowej polityki rolnej jest zerwanie powiązań między wsparciem rolników a wielkością i rodzajem produkcji, poprzez wprowadzenie nowego systemu płatności bezpośrednich. Prowadzić to ma do poprawy konkurencyjności i zwiększenia orientacji rynkowej producentów rolnych, a jednocześnie zapewnić stabilizację dochodów rolniczych.

Oznacza to zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności,

Tabela I

Harmonogram wdrażania Systemu Płatności Jednolitej (SPJ) w krajach UE

Rok	Kraje członkowskie
2005	Austria, Belgia, Dania, Niemcy, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania
2006	Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Hiszpania
2007	Malta, Słowenia
2009	Cypr, Czechy, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Słowacja

Źródło: *Irish Farmers Journal Interactive, Agriculture 2004/05, Common Agricultural Policy – a patchwork of interpretations, www.farmersjournal.ie/indsup2004/overview 01.pdf*

Tabela 2
Wybór systemu płatności przez kraje UE-15

Kraj	Model płatności
Austria	Płatność na gospodarstwo
Belgia	Płatność na gospodarstwo
Francja	Płatność na gospodarstwo
Irlandia	Płatność na gospodarstwo
Holandia	Płatność na gospodarstwo
Portugalia	Płatność na gospodarstwo
Włochy	Płatność na gospodarstwo
Hiszpania	Płatność na gospodarstwo
Grecja	Płatność na gospodarstwo
Szkocja i Walia	Płatność na gospodarstwo
Dania	Mieszany stały
Luksemburg	Mieszany stały
Szwecja	Mieszany stały
Irlandia Północna	Mieszany stały
Finlandia	Mieszany zmienny
Niemcy	Mieszany zmienny
Anglia	Mieszany zmienny

Źródło: *Irish Farmers Journal Interactive, Agriculture 2004/05, Common Agricultural Policy – a patchwork of interpretations, www.farmersjournal.ie/indsup2004/overviewOJ.pdf*

niezależnej od produkcji (z ang. SPS – *Single Payment Scheme*) lub jednolitą płatnością regionalną.

Do innych zasadniczych elementów reformy WPR należą:

- powiązanie otrzymywania płatności z obowiązkiem spełnienia określonych standardów przez gospodarstwo – zasada współzależności (*cross-compliance*);
- redukcja płatności bezpośrednich (modulacja) w dużych gospodarstwach i alokacja uzyskanych w ten sposób środków na rozwój wsi;
- mechanizm dyscypliny finansowej, polegający na redukcji płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR;
- zmiany na rynkach: mleka, zbóż, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego, odnawialnych źródeł energii;
- zwiększenie roli (zakresu i poziomu wsparcia) rozwoju obszarów wiejskich.

Poszczególne elementy reformy w starych krajach UE są wprowadzane w życie w latach 2004 – 2007. Nowy system płatności funkcjonuje

już w niektórych krajach od 2005 r. Jeśli państwo członkowskie, ze względu na specyficzne uwarunkowania w rolnictwie, będzie potrzebowało okresu przejściowego na wdrożenie tego systemu, będzie mogło go wprowadzić najpóźniej do 2007 r.

W wypadku nowych krajów członkowskich, w których funkcjonuje czasowo uproszczony system Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO), a płatności dla rolników składają się ze stawki podstawowej oraz dopłat uzupełniających do powierzchni, nastąpi adaptacja traktatu o przystąpieniu do zapisów reformy WPR. Płatności uzupełniające pochodzą z budżetu unijnego oraz z budżetów krajowych nowych krajów członkowskich.

Możliwości wyboru

Nowe kraje członkowskie powinny odejść od systemu uproszczonego i wdrożyć system płatności jednolitej najpóźniej do 2009 roku (tabela 1).¹⁾ Zostały one wyłączone z obowiązku wprowadzenia zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) do czasu wdrożenia systemu jednolitej płatności (SPS), tj. najpóźniej do 1 stycznia 2009 r., w wypadku kontynuowania do tego czasu systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS).

Państwa członkowskie wybierają pomiędzy dwoma systemami płatności:

- jednolitą płatnością na gospodarstwo (JPG), zwaną też systemem historycznym;
- jednolitą płatnością regionalną (JPR).

W systemie historycznym kwota płatności na gospodarstwo jest równa średniej kwocie płatności bezpośrednich otrzymywanych przez gospodarstwo w okresie referencyjnym 2000 – 2002. Dla każdego gospodarstwa jest obliczona stawka jednostkowa płatności – odrębna na obszar odłogowany i odrębna na pozostałych użytkach rolnych uprawnionych do płatności. Płatności w przeliczeniu na hektar są różne dla każdego gospodarstwa.

W systemie jednolitej płatności regionalnej dla wszystkich rolników z wydzielonych regionów stosowane są regionalne stawki płatności na hektar, jednolite dla wszystkich gruntów lub zróżnicowane na trwa-

Tabela 3
Stopień dopuszczalnego powiązania płatności sektorowych z produkcją

Płatności	Stopień powiązania (%)
Zboża i rośliny oleiste	0-25
Pszenica durum	0-40
Ryż	42
Rośliny wysokobiałk. (płatność dodatkowa)	100
Ziemniaki skrobiowe	60
Susz paszowy	52
Orzechy	100
Rośliny energetyczne	100
Owce	0-50
Wołowina, premie z tytułu:	
uboju cieląt oraz krów mamek i	0-100
uboju bydła dorosłego lub	0-40
uboju bydła dorosłego lub	0-100
specjalnej premii wołowej	0-75
Mleko (od 2007 roku!)	100
Pomoc na osuszanie, regiony izolowane	100

Źródło: *Analysis of the 2003 CAP Reform, OECD 2004*

wydzielenia regionów muszą być obiektywne kryteria. Kraje mające poniżej 3 mln ha UR uprawnionych do nowych płatności, mogłyby być traktowane jako jeden region.

Najczęściej kraje członkowskie wybierają system mieszany, który jest kombinacją płatności na gospodarstwo i płatności regionalnej. W systemie mieszanym udział płatności na gospodarstwo i płatności regionalnej jest albo stały, albo stopniowo zmniejszany jest udział płatności historycznej aż do całkowitego przejścia na płatność regionalną (tzw. system *mieszany zmienny*).²⁾

Przyjęte systemy płatności różnią się w poszczególnych krajach UE (tabela 2).

Mechanizmy przejściowe

Mimo zapowiedzi całkowitego oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji **w obawie przed zaniechaniem produkcji lub poważnymi zakłóceniami rynkowymi pozostało krajom członkowskim możliwość wsparcia bezpośredniego**

Tabela 4

Powiązanie z produkcją dopłat za wołowinę, baraninę oraz zboża

Kraj	Powiązanie z produkcją
Austria	100% na krowy mamki 40% za ubój bydła dorosłego 100% za ubój cieląt
Belgia	100% na krowy mamki 100% za ubój cieląt (tylko we Flandrii)
Dania	75% specjalnej premii wołowej 50% premii owczej
Finlandia*)	75% specjalnej premii wołowej 50% premii owczej
Francja*)	100% na krowy mamki 40% za ubój bydła dorosłego 100% za ubój cieląt 50% premii owczej 25% płatności do zbóż
Grecja*)	50% premia owcza
Holandia*)	40% za ubój bydła dorosłego 100% za ubój cieląt
Portugalia	100% na krowy mamki 40% za ubój bydła dorosłego 100% za ubój cieląt 50% premii owczej
Szwecja	75% specjalnej premii wołowej
Hiszpania*)	100% za ubój cieląt 40% za ubój bydła dorosłego 50% premii owczej 25% upraw jednorocznych (w tym zbóż)

*) kraje, które zaplanowały przejście na SPJ w 2006 r. mogą zmienić swoje stanowisko do sierpnia 2005 r.

Źródło: *Irish Farmers Journal Interactive, Agriculture 2004/05, Common Agricultural Policy – a patchwork of interpretations, www.farmersjournal.ie/indsup2004/overview01.pdf*

łe użytki zielone i pozostałe grunty uprawnione do płatności. W JPR całą regionalną kopertę finansową lub jej część dzieli się pomiędzy wszystkich rolników z regionu, także tych, którzy nie otrzymywali płatności w okresie referencyjnym. Podstawą

w specyficznych sektorach. Państwo członkowskie może stosować ograniczoną opcję na poziomie krajowym lub regionalnym. Stopień dopuszczalnego powiązania płatności sektorowych z produkcją przedstawia tabela 3.



Zgodnie z kierunkiem reformy WPR, dotychczasowe płatności bezpośrednie za zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe (w części podstawowej) zostają włączone do nowego systemu. Kraje członkowskie mogą pozostawić do 25% płatności za zboża jako płatność specyficzną w sektorze upraw polowych lub alternatywnie do 40% uzupełniających płatności dla pszenicy durum. Jedynymi krajami, które utrzymały 25% płatności zbożowych, są Francja i Hiszpania.

Pozostaje dopłata do produkcji pszenicy twardej. W regionach jej tradycyjnej uprawy jest ona niezależna od wielkości produkcji, czyli zostanie włączona do płatności jednolitej i wyniesie w sezonie 2005 – 2006 – 291 euro/ha i od 2006 – 2007 – 285 euro/ha. W pozostałych regionach uprawy tej pszenicy dopłaty będą stopniowo eliminowane. Dodatkowa premia za jakość ziarna przewidziana jest dla producentów pszenicy twardej, wykorzystywanej w produkcji semoliny i makaronów, w regionach tradycyjnej jej uprawy, w wysokości 40 euro/ha.

Zostało utrzymane dotychczasowe dodatkowe wsparcie dla roślin wysokobiałkowych w wysokości 9,5 euro/t. Stawka płatności liczona jest na podstawie średniego unijnego plonu referencyjnego i wynosi 55,57 euro/ha.

Reforma WPR obejmuje wsparcie produkcji surowców używanych do wytwarzania biopaliw lub przetwa-

rzanych w energię elektryczną lub ciepłą. Wysokość wsparcia ustalono na poziomie 45 euro na ha. Gwarantowana powierzchnia tych upraw objęta dofinansowaniem w UE-15 wynosi 1,5 mln ha. Pomoc będzie przysługiwać wyłącznie na powierzchni objętej umowami kontraktacyjnymi z zakładami przetwórczymi.

System wsparcia bezpośredniego producentów bydła i owiec oraz upraw polowych, który obowiązywał w UE do końca 2004 roku, był uzależniony od liczby zwierząt, a także wielkości i rodzaju upraw.

Dopłaty obowiązujące do końca 2004 r. „wchodzą” do nowego systemu płatności z tym, że kraje członkowskie mogą wyłączyć z systemu część płatności specyficznych. Dla sektora wołowiny kraje członkowskie mogą dokonać dodatkowej płatności na rzecz rolników w ujęciu rocznym, wyłączając z systemu opcjonalnie:

- 100% premii ubojowej na cielęta, + 100% premii z tytułu krów mamek, + 40% premii za ubój bydła dorosłego;
- 100% premii ubojowej na cielęta, + 100% premii za ubój bydła dorosłego;
- 100% premii ubojowej na cielęta, + 75% specjalnej premii wołowej.

Kraje członkowskie mogą też wyłączyć z systemu do 50% płatności z tytułu owiec i kóz.

Większość krajów członkowskich już podjęła decyzję odnośnie do

stopnia powiązania płatności z produkcją (tabela 4).

Brak konsekwencji

Nawet pobieżny przegląd kierunków reformy dopłat bezpośrednich pozwala na konstatację o braku konsekwencji w jego wdrażaniu. **Wbrew zapowiedziom twórców reformy, nie powstaje jednolity system w całej Unii.** Praktycznie we wszystkich państwach członkowskich, które rozpoczęły wdrażanie dopłat bezpośrednich, występują istotne różnice od zakładanego modelu. Praktycznie nie ma też dwóch identycznych systemów. Z pewną przesadą można zaryzykować twierdzenie, że jest to sygnał o denacjonalizacji WPR.

W obawie przed reakcją rolników na zbyt radykalne zmiany, wprowadzono wiele mechanizmów przejściowych, które w pewnym stopniu nadal wiążą produkcję rolną z płatnościami. Państwa UE-15 zdecydowały się na takie rozwiązania, które są najkorzystniejsze dla ich rolników oraz takie, które gwarantują, że nie nastąpią gwałtowne zmiany w poziomie produkcji. W przyszłości płatności mają być jednak niepowiązane z decyzjami produkcyjnymi. Pod tym względem system płatności bezpośrednich, obowiązujący obecnie w Polsce, który jest prawie całkowicie niezwiązany z produkcją, jest bliski unijnemu systemowi docelowemu.

Trudno już dzisiaj wyrokować, czy kierunek reformowania WPR będzie zgodny z rezultatami negocjacji w ramach WTO.

Zważywszy powyższe, **Polska w sposób jednoznaczny powinna prezentować stanowisko o konieczności odłożenia reformy płatności bezpośrednich do czasu analizy kosztów i skutków społecznych i ekonomicznych wdrażanych systemów w poszczególnych krajach członkowskich oraz do zakończenia rokowań WTO w ramach rundy Doha.**

Prof. Andrzej Kowalski jest dyrektorem IERiGŻ-PIB.

1) Według wielu źródeł, nastąpi możliwość przesunięcia daty wdrożenia przynajmniej do 2010 roku.

2) Szerzej na ten temat: Wprowadzenie systemu płatności bezpośrednich w państwach UE-15 w efekcie reformy WPR z Luksemburga z 2003. FAPA, Warszawa maj 2005 r.

Docelowy system

Głównym elementem reformy z czerwca 2003 r. było wprowadzenie instrumentu płatności jednolitej SPS (ang. *single payment scheme*) jako płatności niezależnej od produkcji. SPS jest czasami określane jako jednolita płatność na gospodarstwo (*single farm payment*).

ZOFIA KRZYŻANOWSKA

Docelowo pomoc bezpośrednia dla rolników będzie płynęła głównie poprzez jedną na rok płatność jednolitą (SPS). Płatność ta będzie zastępować większość dotychczasowych form pomocy. Państwa członkowskie mają pewną elastyczność w stosowaniu SPS. Mogą także utrzymać pewne płatności powiązane z produkcją, po to, aby uniknąć zjawiska porzucania/zaniechania produkcji.

Wprowadzenie SPS likwiduje związki pomiędzy produkcją i dotacjami.

Główne cele systemu to:

- pozostawienie rolnikom swobody decyzji wyboru produkcji w zależności od popytu rynkowego,
- zachęcanie do ekonomicznie i środowiskowo zrównoważonego rolnictwa,
- uproszczenie obsługi WPR dla rolników i administracji,
- wzmocnienie pozycji UE na forum WTO w negocjacjach warunków handlu rolnego.

Okres wprowadzania

Państwa członkowskie stosujące standardowy schemat płatności bezpośrednich muszą wprowadzić SPS najpóźniej od 1 stycznia 2007 r. Wdrożenie systemu SPS będzie ocenione w 2009 r., czyli po dwóch latach jego stosowania przez wszystkie kraje UE-15. Nowe kraje członkowskie, stosujące system SAPS – system jednolitej płatności obszarowej, mogą wprowadzić SPS w dowolnym czasie.

Ramy finansowe wprowadzenia reformy WPR zostały określone w rozporządzeniu 1782/2003 z 29 września 2003 r. z określeniem maksymalnych kwot pieniężnych dla każdego

państwa, które może ono wydatkować na płatności bezpośrednie – znane jako pułapy krajowe. Kwoty te są oparte na łącznej pomocy bezpośredniej (i ekwiwalencie płatności) wypłacanej w historycznym okresie referencyjnym w każdym państwie członkowskim. Pułapy (limity) krajowe obejmują wszystkie rodzaje płatności bezpośrednich i określają łączną kwotę dostępną dla SPS.

Uprawnieni do płatności

Prawa przysługują tylko rolnikom aktywnie gospodarującym w rolnictwie w czasie (w roku), w którym państwo członkowskie wprowadzi ten system. Rolnikom przydziela się **prawa do płatności** oparte na kwotach referencyjnych (generalnie jest to kwota pomocy dla każdego rolnika

otrzymywana w okresie 2000 – 2002, chociaż dla specyficznych wypadków możliwe są różne opcje do kalkulacji. Każde uprawnienie do płatności jest obliczane poprzez podzielenie kwoty referencyjnej przez liczbę hektarów, która odnosiła się do tej kwoty w okresie referencyjnym.

Płatności są przyznawane, jeżeli rolnik posiada wystarczającą liczbę hektarów *uprawnionych* do uruchomienia odpowiedniej liczby praw do płatności. *Hektary uprawnione* to zwykle wszystkie rodzaje użytków rolnych, z wyłączeniem ziemi wykorzystywanej do plantacji trwałych i lasów. Rośliny energetyczne stanowią wyjątek, czyli są uprawnione do płatności, mimo że są plantacjami trwałymi. Prawa do płatności są aktywowane co roku poprzez dopasowanie ich liczby do liczby *uprawnionych hektarów*.

Transfer płatności jest możliwy po wprowadzeniu systemu SPS, lecz tylko w ramach państwa członkowskiego i w pewnych wypadkach tylko w ramach regionu. Transfery bez ziemi są możliwe, jednak rolnik może otrzymać tylko wtedy prawa do płatności, jeśli ich liczba odpowiada liczbie *hektarów uprawnionych*.

Warunki do spełnienia

Rolnicy nie muszą produkować, aby otrzymać płatności SPS i/lub inne płatności bezpośrednio, jednak



muszą utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej i zgodnie z wymaganiami środowiskowymi oraz przestrzegać innych wymagań powiązanych z płatnościami, zdefiniowanych w dwóch obszarach:

- dobra kultura rolna z wymogami ochrony środowiska (GAEC): wszyscy rolnicy składający wnioski o płatności bezpośrednie, niezależnie od tego, czy obecnie produkują na swojej ziemi czy nie, muszą wypełniać standardy ustalone przez państwa członkowskie (zob. Anex IV rozp. 1782/2003 obejmujący takie kwestie, jak ochrona gleby),
- inne wymagane standardy (*cross-compliance*). Rolnicy muszą wypełniać statutowe wymagania podstawowe ustalone zgodnie z 18 dyrektywami UE (cyt. aneks III rozporządzenia), odnoszące się do ochrony środowiska, ochrony publicznej zdrowia roślin i zwierząt oraz dobrostanu zwierząt.

Nierespektowanie przez rolników tych warunków skutkować będzie zmniejszeniem lub całkowitym pozbawieniem ich płatności bezpośrednich. *Cross-compliance* stosowane jest do wszystkich płatności bezpośrednich, nawet jeśli nie są one teraz częścią SPS. Kwoty płatności bezpośrednich pochodzące z takich kar/sankcji wracają do UE (choć państwo członkowskie może zatrzymać 25% takich potrąceń).

Opcje modelu SPS oraz podstawy kalkulacji

Państwa członkowskie mają możliwość wyboru sposobu, w jaki będą obliczać i tworzyć płatności. Istotną różnicą jest to, czy opierają płatności SPS na tym, co rolnik produkował w historycznym okresie – co tworzy różne poziomy płatności SPS dla każdego rolnika – czy też wszystkie płatności są uśrednione w ramach kraju lub regionu. Główne opcje są następujące:

- **Model historyczny:** każdy rolnik otrzymuje prawa do płatności odpowiadające płatnościom, które otrzymywał w okresie referencyjnym (kwoty referencyjne) i liczbie hektarów, które uprawiał w okresie referencyjnym;
- **Model regionalny** (stawka jednokrotna): kwoty referencyjne



nie są obliczane na poziomie pojedynczego rolnika, lecz na poziomie regionu (kraju) – jako suma płatności otrzymywanych przez rolników danego regionu w okresie referencyjnym. Regionalne kwoty referencyjne są dzielone przez liczbę *uprawnionych hektarów* zadeklarowanych przez rolników danego regionu w roku wprowadzania SPS. Na tej podstawie jest obliczana wartość pojedynczej płatności w regionie. Ostatecznie każdy rolnik otrzyma liczbę praw do płatności (o jednakowej stawce), równą liczbie zadeklarowanych/zgłoszonych hektarów w roku wprowadzania SPS. Ten model wprowadza pewną redystrybucję płatności pomiędzy rolnikami;

- **Model mieszany:** państwa członkowskie mogą w uzasadnionych wypadkach stosować różny system naliczania płatności w różnych regionach danego obszaru kraju. Mogą też stosować model SPS, wykorzystując w części historyczne podejście, w części jednakową stawkę (*flat rate*). Taki hybrydowy (mieszany) system może być dalej różnicowany (zmieniany) w okresie pomiędzy pierwszym wnioskiem o płatności SPS i pełnym jego wdrożeniem, dając podstawy do dynamicznego lub statycznego modelu mieszanego. Dynamiczny model mieszany (hybrydowy) może działać w kierunku przejścia od

historycznego modelu do stawki jednakowej. Stosowany jest obecnie w wielu krajach UE-15.

Wyjątki od pełnego oddzielenia płatności od produkcji

Państwa członkowskie mogą utrzymać procentowe wsparcie jako specyficzne płatności bezpośrednie w ich istniejącej formie (znane jako częściowe oddzielenie od produkcji – *partial decoupling*), przy założeniu, że nie spowoduje to zakłóceń na rynku rolnym lub zaniechania produkcji przy przejściu do SPS.

Państwa członkowskie mogą wybrać pomiędzy wieloma opcjami, na krajowym lub regionalnym poziomie, jednak tylko przy dobrze zdefiniowanych warunkach i jasnych ograniczeniach. Nie ma ograniczeń czasowych do stosowania częściowego powiązania z produkcją. Kwoty płacone sektorom przy częściowym powiązaniu z produkcją (*partial decoupling*) mieszczą się w ramach limitów krajowych.

Państwa członkowskie mogą wprowadzić dodatkowe płatności dla wsparcia rolniczej działalności zachęcającej do ochrony lub poprawy środowiska lub w celu poprawy jakości i marketingu produktów rolniczych. Dodatkowe płatności można stosować do wysokości 10% dostępnych funduszy (w ramach limitów krajowych) w SPS, w ten sposób redukując kwoty dostępne

dla płatności SPS w podejściu historycznym.

Pełne oddzielenie od produkcji jest generalną zasadą obowiązującą od 2005 r. i w dalszych latach. Państwo członkowskie może jednak pozostawić wsparcie bezpośrednio w pewnych specyficznych sektorach w ramach SPS, kiedy jest to uzasadnione w celu uniknięcia zaniechania produkcji lub poważnych zakłóceń rynkowych jako rezultat przejścia do SPS. Państwo członkowskie może stosować ograniczoną liczbę opcji na poziomie krajowym lub regionalnym.

Przykłady :

- **zboża/inne uprawy polowe:** 25% komponentu kwoty dla upraw polowych w SPS może być przeznaczony na kontynuację istniejącej powiązanej płatności na hektar;
- **wołowina:** państwo członkowskie może zatrzymać do 100% premii dla krów mamek i do 40% premii rzeźnej dla bydła jako płatności powiązane z produkcją (są też możliwe inne opcje);
- **owce i kozy:** 50% premii może być wypłacanych jako płatności powiązane z produkcją;
- **oliwa z oliwek:** do 60% płatności może być powiązanych z produkcją – pozostałe płacone będą w powiązaniu z utrzymaniem ziemi pod drzewami oliwkowymi z powodów środowiskowych;
- **bawełna:** 35% pozostanie powiązane z produkcją.

Podstawą prawną są rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. oraz Komisji (WE) nr 2237/2003 z 23 grudnia 2003 r.

A w Polsce: system SAPS czy SPS po 2008 r.?

Określenie daty przejścia na system płatności jednolitych (SPS) należy do decyzji nowych państw członkowskich. Zgodnie z art. 143 b (9) rozporządzenia Rady 1782/2003, stosowanie w Polsce obecnego systemu płatności obszarowych (tzw. SAPS), jest możliwe w okresie 3 lat po akcesji (2004 – 2006). Następnie kraj członkowski, jeżeli decyduje się pozostać dłużej w tym systemie, powinien wystąpić do KE o przedłużenie o 1 rok stosowania systemu SAPS, maksymalnie można przedłużać ten okres dwa razy.

Zgodnie z obowiązującym prawem wspólnotowym, od 2009 r. Pol-

ska powinna wdrożyć docelowy system płatności bezpośrednich, czyli SPS. Pozostanie bowiem nadal w systemie uproszczonym SAPS spowoduje, zgodnie z art. 143 cyt. rozporządzenia, zamrożenie koperty finansowej na poziomie 2008 r., czyli nie będzie realizowana zasada *phasing-in*, oznaczająca coroczne zwiększanie koperty finansowej o 10% aż do 2013 roku.

Wypowiedzi komisarz M. Fischer-Boel (na spotkaniu z krajami bałtyckimi na początku czerwca 2006 r.), sugerujące możliwość pozostania w systemie SAPS po 2008 r. wymagają podjęcia dyskusji i analiz w celu wyboru systemu płatności optymalnego z punktu widzenia Polski. Następnie należy podjąć dalsze działania w grupie 8 nowych państw członkowskich stosujących SAPS, by rozpocząć rozmowy z Komisją o warunkach realizacji płatności bezpośrednich po 2008 r. Chodzi tu zwłaszcza o zasadę powiązania płatności z wymaganiami z zakresu śro-

- wdrożenie zasady powiązania płatności z wypełnianiem norm obowiązkowych, czyli tzw. *cross-compliance*. Oznacza to zwiększenie zakresu kontroli na miejscu oraz liczby instytucji włączonej w kontrolowanie;
- **regionalizacja kraju** (dobrowolna) oznacza podjęcie decyzji w zakresie różnicowania stawek dopłat w regionach lub utrzymania obszaru kraju jako regionu;
- **obowiązkowe ugorowanie** (10% powierzchni należy wyłączyć z produkcji rolniczej, dotyczy to większych gospodarstw);
- **rezerwa krajowa** – oznacza wydzielenie z koperty finansowej na dopłaty bezpośrednie rezerwy w wysokości do 3% kwoty dostępnej na dopłaty w danym roku;
- **modulacja** – oznacza przesunięcie 3 – 5% środków z płatności bezpośrednich na rozwój obszarów wiejskich (obowiązkowa od 2013 r., z wyłączeniem rolników uzyskujących do 5000 euro dopłat ro-



dowiska, zdrowia publicznego oraz dobrostanu zwierząt, czyli *cross-compliance*.

Z rozpoznania przeprowadzonego wśród nowych państw członkowskich wynika, że wszystkie kraje stosujące SAPS (Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia, Cypr) są zainteresowane propozycją Komisji – pozostania w SAPS po 2008 r.

Przejście do systemu płatności jednolitych (SPS) wymaga rozstrzygnięć oraz wprowadzenia zmian na poziomie krajowym w następujących obszarach:

- wdrożenie **systemu doradztwa** rolniczego od 2007 r.;
- przyznanie **praw do płatności** w pierwszym roku stosowania systemu SPS;

cznie). Będzie możliwa również modulacja dobrowolna;

- **dyscyplina finansowa** od 2013 r. – oznacza redukcję płatności bezpośrednich w wypadku przekroczenia limitu wydatków na płatności bezpośrednie na poziomie UE.

Wprowadzenie zmian w systemie płatności bezpośrednich oznaczać będzie konieczność zmiany przepisów prawa krajowego oraz systemu zarządzania i kontroli (w tym dostosowanie systemu informatycznego).

Zofia Krzyżanowska

Autorka jest radcą generalnym w MRiRW.



Bariery i zagrożenia

Zmiany sposobu naliczania płatności bezpośrednich dla unijnych producentów rolnych wynikają z reformy wspólnej polityki rolnej przyjętej na szczycie w Luksemburgu w 2003 r.

MIROSLAW DRYGAS, GRZEGORZ SPYCHALSKI

Genezą zmian są ustalenia w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) i stopniowe odchodzenie od bezpośredniego wspierania produkcji rolnej. System Jednolitej Płatności (ang. *SPS – Single Payment Scheme*) nie wiąże wielkości dopłat bezpośrednich przypadających na gospodarstwo rolne z wielkością produkcji, jaką to gospodarstwo wytwarza.

Zgodnie z postanowieniami traktatu regulującego warunki członkostwa Polski w UE, Polska, podobnie jak inne nowe państwa członkowskie, zdecydowała się na wprowadzenie i stosowanie do końca 2006 roku, uproszczonego systemu płatności obszarowych SAPS (ang. *Single Area Payment Scheme*). Jednocześnie kraj nasz zarezerwował sobie prawo dwukrotnego wystąpienia z wnioskiem o roczne przedłużenie systemu uproszczonego. Najpóźniej zatem Polska musi przejść na SPS w 2009 r.

Oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji rolnej wynika

także z nowych funkcji rolnika, jakich oczekują społeczeństwa i konsumenci unijni. Nowe rozwiązania mają umożliwić wynagradzanie producentów rolnych lub zwracanie im utraconych korzyści z tytułu świadczenia usług na rzecz społeczeństwa. Do najważniejszych z tych usług należą: gwarancja bezpieczeństwa żywności i jakości surowca, dbałość o środowisko naturalne, dobrostan zwierząt gospodarskich, bezpieczeństwo i higiena pracy.

Wyzwania dla Polski

SPS wiąże się z wieloma wymaganiami wobec gospodarstw, które składają się na zbiór zasad zwany *cross-compliance*. Odwołuje się on do 19 dyrektyw unijnych, zawierających wytyczne. Dyrektywy te następnie muszą być przeniesione do prawodawstwa krajowego, z uwzględnieniem specyfiki i problematyki poszczególnych państw i regionów. Za przestrzeganie tych wymagań, sprecyzowanych w przepisach krajo-

wych, odpowiedzialny jest system kontroli agencji płatniczych. Ich nieprzestrzeganie grozi sankcjami, w tym redukcją wysokości płatności bezpośrednich.

Wdrożenie SPS w Polsce wymaga bardzo kosztownych i czasochłonnych przygotowań. W Anglii debata publiczna na temat SPS została przeprowadzona w 2003 r., a nowe zasady wprowadzono w 2005 r. Nie jest to jednak proces zakończony, gdyż nowy system rodzi wiele problemów organizacyjnych, także po stronie beneficjentów.

Polska, z nieporównanie większą liczbą beneficjentów, może mieć do czynienia z podobnymi problemami, ale na zupełnie inną skalę niż w wypadku większości krajów UE. Dlatego z wielką rozwagą należy przeanalizować zasadność przechodzenia na nowy system. Przemawia za tym fakt, że nowa „filozofia” płatności bezpośrednich (SPS) nie odbiega znacząco od wprowadzonego w nowych krajach członkowskich systemu SAPS, ale już samo wdrożenie i obsługa SPS może w warunkach Polski napotkać poważne bariery, w tym instytucjonalne i mentalne.

Obszary problemowe

W latach 2005 – 2012 udział Polski w środkach Wspólnoty przeznaczanych na płatności bezpośrednie kształtuje się na poziomie 2,5 – 7%. Udział Polski w liczbie kontroli w ramach SPS będzie wynosił 15 – 20% wszystkich kontroli we Wspólnocie. Już te liczby pokazują, że koszty, jakie Polska musi ponieść w związku z przejściem z SAPS na SPS w krótkim czasie, będą zdecydowanie większe niż w wypadku pozostałych krajów. Będą one także niewspółmiernie wysokie w stosunku do zakładanych korzyści.

Istnieją dwie główne grupy kosztów, które należy wziąć pod uwagę, analizując obszary problemowe wdrożenia SPS w Polsce. Pierwsza dotyczy **obszaru instytucjonalnego**. Instytucje zaangażowane w proces realizacji SPS, w tym przede wszystkim agencja płatnicza, muszą zapewnić sprawny system obsługi beneficjenta, system zarządzania i kontroli oraz powszechny dostęp do pełnej i aktualnej informacji. Druga grupa dotyczy **kosztów po stronie**

beneficjenta, który nie tylko będzie zobowiązany do zapoznania się z nowymi zasadami, ale również stanie w obliczu przeprowadzenia niezbędnych dostosowań w zakresie wymogów *cross-compliance*.

Prawa do płatności

Podstawą do wprowadzania SPS, zgodnie z ustaleniami reformy WPR, jest ustalenie maksymalnej wielkości płatności (tzw. pułap krajowy lub koperta krajowa), którą dane państwo członkowskie może przeznaczyć na płatności bezpośrednie. Dla państw dawnej UE-15 pułapy krajowe zostały określone w aneksie VIII do rozporządzenia 1782/2003. Pułap krajowy jest sumą wszystkich rodzajów płatności przyznawanych w ramach dotychczasowego systemu płatności bezpośrednich.

Pułap (koperta) krajowy jest następnie dzielony pomiędzy producentów rolnych na zasadzie przyznania im tzw. praw do płatności (ang. *payment entitlements*). Producentowi rolnemu przysługują prawa do płatności jedynie wówczas, gdy

w ustalonym okresie bazowym (dla państw dawnej UE-15 to lata 2000 – 2002) prowadził aktywnie produkcję rolną i otrzymywał płatności bezpośrednio z jednego lub kilku tytułów.

Ponadto prawa do płatności przyznawane są wtedy, gdy producent posiada odpowiedni obszar użytków rolnych, aby móc „aktywować” odpowiednią liczbę praw do płatności. W skład arealu, branego pod uwagę w celu aktywowania praw do płatności, wchodzi wszystkie rodzaje użytków rolnych z wyjątkiem upraw wieloletnich, owoców i warzyw oraz ziemniaków skrobiowych. Prawa do płatności sprawdzane są corocznie na podstawie posiadanego obszaru użytków rolnych. Możliwe jest transferowanie raz przyznanych praw do płatności, ale jedynie w obrębie danego państwa członkowskiego, a w określonych sytuacjach – jedynie w granicach regionu. Można transferować prawa do płatności bez przekazywania ziemi wtedy, gdy producent przejmujący prawa posiada odpowiednią liczbę hektarów, za pomocą której może aktywować nowo nabyte prawa do płatności. Na

poziomie państwa członkowskiego konieczne jest utworzenie 3-proc. rezerwy praw do płatności. Zarządzanie i dystrybucja rezerwy pozostają w gestii państwa członkowskiego.

W systemie SAPS podstawą płatności jest powierzchnia obszaru rolnego, natomiast system SPS za podstawę przyjmuje gospodarstwo. Wpływa to istotnie zarówno na strukturę baz danych, jak i na procesy i mechanizmy kontrolne. Główna różnica pomiędzy SAPS a SPS polega na wykorzystaniu w systemie SPS dodatkowej instytucji „praw do płatności”. Oznacza to konieczność budowy dodatkowej referencyjnej bazy danych i wprowadzenie kontroli ze wszystkimi elementami funkcjonującymi w systemie ewidencji gospodarstw.

W zależności od przyjętego w Polsce modelu wdrażania SPS, koszt niezbędnych dostosowań systemu IT ocenia się na 40 do 90 mln PLN.

Źródła kosztów w otoczeniu instytucjonalnym

W ramach przygotowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do wdrożenia SPS oraz *cross-compliance* do najważniejszych zadań należy **zachowanie jednolitości, terminowości i prawidłowości działań.** W agencji trwają obecnie przygotowania do procesu akredytacyjnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013. Wiąże się one z dostosowaniem systemów informatycznych oraz opracowaniem nowych procedur wdrożeniowo-kontrolnych. Proces ten toczy się przy jednoczesnej kontynuacji działań pomocowych z okresu 2004 – 2006 (SAPARD, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, sektorowe programy operacyjne).

Kluczowe zmiany w naliczaniu płatności bezpośrednich, w porównaniu z SAPS wiążą się między innymi z:

- wprowadzeniem dodatkowej bazy referencyjnej w zakresie uprawnień do płatności dla producentów rolnych oraz utworzeniem Narodowej Rezerwy Uprawnień;
- wprowadzeniem obowiązku ugotowania;
- koniecznością spełniania przez wnioskodawców wymagań związanych z *cross-compliance*;



fot. Anna Deszczyńska

- koniecznością zastosowania modulacji – to jest redukcji płatności bezpośrednich powyżej określonego limitu na gospodarstwo i alokacja uzyskanych w ten sposób środków na instrumenty rozwoju obszarów wiejskich.

Podjęcie prac nad wdrożeniem SPS to kolejne poważne przedsięwzięcie, które będzie wymagało przeglądu i dostosowań systemu informatycznego oraz przyjętych procedur. To z kolei może zagrozić ciągłości pracy agencji i kontynuacji wykonywanych już zadań. Koszty dostosowania albo wypracowania nowych rozwiązań w obszarze informatyki będą bardzo wysokie. Wiąże się one z interwencją w główny system informatyczny agencji – ZSZiK (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli).

Poza stworzeniem optymalnego systemu informatycznego do obsługi SPS, niezmiernie istotną część przygotowań stanowi system kontrolny, przede wszystkim zasad *cross-compliance*, ale też nowego rodzaju „praw do płatności” właściwemu systemowi SPS.

Zbiór zasad *cross-compliance* jest złożony i trudny we wdrożeniu. Jego stosowanie wiąże się z:

- wprowadzeniem nowych wytycznych w prawodawstwie krajowym;
- określeniem parametrów i wymogów dla instytucji kontrolujących;
- określeniem szczegółowych indywidualnych wymogów dla każdego gospodarstwa rolnego w Polsce.

Dodatkowo szeroki zakres wymagań w ramach *cross-compliance* (ochrona środowiska, techniczne wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt, parametry surowca rolnego, BHP) sprawia, że kontrola na poziomie gospodarstwa jest niezwykle złożona i niejednokrotnie wykracza poza kompetencje pojedynczej instytucji, specjalizującej się w danej tematyce. W Polsce wymagania te istnieją w prawodawstwie krajowym, ale nie wszystkie były dotychczas egzekwowane lub nie skutkowały sankcjami dla beneficjenta. Stosowanie *cross-compliance* wiąże się z rozbudowanym systemem kontroli i sankcji, w tym pomniejszaniem płatności bezpośrednich w wypadku nierespektowania wymogów.

Specyfika polskiego rolnictwa (w tym krótki okres wegetacji) po-

woduje, że przy obecnym stanie zatrudnienia ARiMR musi angażować w system kontroli specjalistyczne instytucje zewnętrzne. Uzyskanie spójności i jednolitości wyników realizowanych kontroli wymaga bardzo dobrej koordynacji pracy tych podmiotów. Interdyscyplinarny charakter *cross-compliance* spowoduje, że



konieczna będzie współpraca agencji płatniczej z większą niż dotychczas liczbą zewnętrznych służb kontrolnych.

ARiMR będzie stanowiła najważniejsze ogniwo procesu kontroli, jako instytucja odpowiedzialna za naliczanie sankcji za nieprzestrzeganie zasad *cross-compliance*. Szeroki zakres działań kontrolnych obrazuje fakt, iż w Polsce kontrola *cross-compliance* może dotyczyć 15 tys. gospodarstw rolnych (1% beneficjentów). Odpowiedzialność i zadania ARiMR wynikające z tego procesu oznaczają konieczny wzrost zatrudnienia na wszystkich poziomach organizacyjnych ARiMR.

Źródła kosztów u beneficjentów

Przestrzeganie zasad wynikających z SPS i *cross-compliance* będzie oznaczać wzrost zakresu kontroli (więcej kryteriów i obszarów kontrolnych) na poziomie gospodarstwa rolnego. Wzrośnie także liczba i zakres sankcji nakładanych na producenta rolnego z tytułu nieprzestrzegania wymogów. Każde gospodarstwo rolne ubiegające się o dopłaty bezpośrednie musi być poddane audytowi pod kątem wymogów *cross-compliance* określonych w przepisach krajowych. Niezbędne jest uruchomienie systemu

doradztwa, którego zadaniem będzie dotarcie do pojedynczych gospodarstw i pomoc w zdefiniowaniu, które z wymogów i przepisów odnoszą się i mają zastosowanie do konkretnego gospodarstwa, działki czy strefy. Niezbędne zatem staje się przygotowanie takiej liczby doradców, aby mogli oni dotrzeć do okreś-

lonej grupy gospodarstw rolnych w stosunkowo krótkim czasie.

Beneficjenci dopłat bezpośrednich będą musieli ponieść niezbędne koszty w zakresie dostosowania się do wymogów *cross-compliance*. Wiele gospodarstw, korzystających obecnie z dopłat bezpośrednich w ramach SAPS, może nie być w stanie sfinansować niezbędnych nakładów. Koszty inwestycji muszą więc być rozłożone w czasie, a to powinno oznaczać etapowe wprowadzanie tych wymogów. Należy też zagwarantować wielość źródeł pomocy (przede wszystkim unijnej) i ich dostępność w maksymalnie długim czasie.

Przejsie z SAPS na SPS może okazać się szczególnie kosztowne dla małych gospodarstw rolnych, które nie udźwigną ciężaru dostosowań. Dalszym efektem społecznym i ekonomicznym wykluczenia tej grupy z systemu płatności bezpośrednich może okazać się wzrost bezrobocia, marginalizacja społeczna, konieczność poszukiwania pozarolniczych źródeł dochodów etc.

Rodzaje ryzyka w ARiMR, związane z przejściem na SPS

W Polsce ARiMR pełni funkcję agencji płatniczej dla płatności bezpośrednich. Wprowadzenie SPS

oznacza dla instytucji poważne konsekwencje, w tym instytucjonalne, kadrowe i finansowe. Wstępna analiza ryzyka wskazuje na problemy, które z dużym prawdopodobieństwem wystąpią przy wdrażaniu SPS w Polsce. Główne rodzaje ryzyka są następujące:

- **finansowe** – wdrożenie nowego systemu generuje wysokie koszty i konieczność zwiększenia wydatków agencji. Główne obszary kosztochłonne to:
 - budowa systemu informatycznego powiązanego z rozbudowanym systemem kontroli oraz jego połączenie z obecnie funkcjonującymi systemami informatycznymi w agencji;
 - zwiększenie zatrudnienia, szczególnie w dziale kontroli oraz wzrost kosztów związanych ze szkoleniami istniejących i nowych kadr oraz wyposażeniem technicznym służb kontrolnych;
 - działania informacyjne skierowane do beneficjentów dopłat bezpośrednich informujące o nowych wymogach, zasadach kontroli i sankcji;
- **operacyjne** – podstawowym zadaniem agencji, jako agencji płatniczej i instytucji wdrożeniowej, jest zachowanie ciągłości pracy; planowane wdrożenie SPS jest dodatkowym zadaniem w okresie nakładania się dwóch okresów programowania (2004 – 2006 i 2007 – 2013), które i tak wymagają odrębnej obsługi. Zmiany związane z dostosowaniem systemów informatycznych, nowe kadry (w tym obsługujące nowy rodzaj działań kontrolnych w SPS), konieczność korzystania z *outsourcingu* i stosowania prawa o zamówieniach publicznych w tych relacjach to obszary, które potencjalnie mogą zagrażać kontynuacji i płynności zadań;
- **technologiczne** – wdrożenie SPS to dodatkowe zadanie i obciążenie dla istniejącego systemu informatycznego agencji; pojawia się więc problem zapewnienia ciągłości funkcjonowania obecnych systemów informatycznych i budowy nowych (brak zasobów sprzętowych, wydajność sieci, *back-up*, bezpieczeństwo danych etc.). Agencja opracowuje obecnie zakres koniecznych zmian w obszarze informatycznym dla

PROW 2007 – 2013. Przy założeniu, iż część działań zostanie uruchomiona w 2008 r., przystosowanie systemów informatycznych będzie procesem długim. Nałożenie kolejnych wymogów na system w związku z SPS i *cross-compliance* grozi wystąpieniem opóźnień w dostawie oprogramowania, przygotowaniu dokumentacji technicznej i specyfikacji projektowej, a także problemów z integracją z istniejącymi systemami, przedłużających się testów funkcjonalnych i integracyjnych, brakiem kompatybilności, wynikający z konieczności wdrożenia w ramach SPS dodatkowych funkcjonalności, tj. ewentualnej regionalizacji, modulacji systemów płatności, rozbudowanego systemu kontroli.

- **wdrożeniowe** – brak konsolidacji i spójności systemów operacyjnych dotyczących kontroli (w zakresie przestrzegania norm sanitarnych, weterynaryjnych, fitosanitarnych, norm bezpieczeństwa żywności) wynikający z interdyscyplinarnego charakteru zbioru

czy bardzo kosztowne dostosowania; jednak nadal brak pewności co do zasadności wprowadzenia SPS oraz daty jego uruchomienia.

- **społeczne** – potencjalna grupa beneficjentów w polskim SPS to 1,5 mln podmiotów. Istnieje poważne zagrożenie niedostosowania się wielu beneficjentów do wymogów wynikających z wdrożenia *cross-compliance* i przejścia na SPS, a co za tym idzie – „wypadnięcia” wielu gospodarstw rolnych z systemu dopłat.

ARiMR jako agencja płatnicza posiadająca doświadczenie w zakresie zarządzania i kontroli nad programami i funduszami unijnymi, bierze udział w debacie dotyczącej konieczności i kosztów przechodzenia na SPS. Obecna sytuacja prawna na poziomie UE sprawia, że zasadność zmian musi być bardzo głęboko rozważona. Liczba beneficjentów płatności bezpośrednich w Polsce, największy system informatyczny ZSZiK w UE, a jednocześnie brak pewności co do dalszych kierunków rozwoju WPR i – być może – nowe zmiany w systemie płatności bezpośrednich



zasad *cross-compliance* (i wielości instytucji zaangażowanych w proces kontroli); brak wyodrębnienia organu koordynującego kontrolę oraz wyspecjalizowanych organów kontrolnych stwarza poważne ryzyko.

- **prawne** – w UE nadal toczą się dyskusje na temat terminu i zasadności wprowadzania SPS w nowych krajach członkowskich; jednocześnie trwają prace nad przyszłym kształtem WPR po 2013 r.; dla Polski przejście na SPS ozna-

po 2013 roku, powodują, że **najważniejszym rozwiązaniem byłoby utrzymanie istniejącego systemu SAPS do końca przyszłego okresu programowania, tj. do 2013 roku.** SPS bowiem oznacza konieczność dostosowań na ogromną skalę, które – być może – będą w pełni operacyjne i użyteczne jedynie przez krótki okres.

Prof. dr hab. Grzegorz Sychalski pełni obowiązki prezesa ARiMR, dr Mirosław Drygas jest wiceprezesem ARiMR.

Kto zyska

LECH GORAJ

Celem opracowania jest ustalenie wpływu na dochody zamiany w latach 2009 i 2013 systemu jednolitych dopłat obszarowych (SAPS) na system dopłat jednolitych (SPS).

Do analizy przyjęto trzy typy gospodarstw specjalizujących się w:

- uprawie zbóż, oleistych i białkowych (określany w Unii Europejskiej skrótem COP,
- produkcji owoców na plantacjach wieloletnich,
- chowie krów mlecznych.

W dalszej części opracowania wybrane gospodarstwa nazywane zostały dla uproszczenia: polowe, sadownicze i mleczne.

Uznanie gospodarstwa za specjalizujące się w wytwarzaniu określonych produktów rolniczych nastąpiło po spełnieniu warunku wytworzenia tych produktów na kwotę przekraczającą 2/3 wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej (SGM), wytwarzanej w gospodarstwie.

Zastosowana metoda obliczeń i prezentacji wyników jest w pełni zgodna z formułami stosowanymi w podstawowym raporcie FADN pt. „Wyniki standardowe – poziom I”, stworzonym według formuł Komisji Europejskiej.

Dla oceny zmiany systemu dopłat bezpośrednich oferowanych w ramach WPR ustalono ich relację i udział procentowy w dochodzie z rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Dane tabeli 1 wskazują, że zasoby czynników produkcji znajdujące się w wybranych trzech gospodarstwach, a także ich struktura własnościowa były wysoce zróżnicowane. Gospodarstwo roślinne charakteryzowało się największym obszarem posiadanych użytków rolnych, z których 31,4% było dodzierżawione. Pozostałe gospodarstwa wykorzystywały wyłącznie własną ziemię. Z drugiej strony gospodarstwo polowe posiadało najmniejsze zasoby pracy w przeliczeniu na jednostkę obszaru.

W pełnym rachunku wyników działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego uzyskuje się nadwyżkę ekonomiczną określaną pojęciem dochodu z rodzinnego gospodarstwa

rolnego. Rachunek ten wykazał, że w 2005 r. opisywane gospodarstwa uzyskiwały dodatni dochód. Gospodarstwo roślinne zrealizowało najniższy, wynoszący 32,4 tys. zł dochód, na który w 79% złożyły się dopłaty SAPS i CDNP – skrót nazwy w jęz. angielskim (*Complementary National Direct Payment*). Najwyższy dochód (56,6 tys. zł) zrealizowało gospodarstwo sadownicze. W tym gospodarstwie dopłaty SAPS miały 4-procentowy udział w dochodzie. Gospodar-

stwa mleczne dostarczyły dochód w kwocie 34,5 tys. zł, w której 14,6% stanowią dopłaty SAPS i CDNP.

Wykorzystano trzy warianty dopłat bezpośrednich, odnoszące się do 2 lat z możliwego okresu przeprowadzenia zmian (2009 i 2013).*) We wszystkich wariantach płatności cukrowe zostały włączone do koperty SAPS/SPS. Za wariant podstawowy, służący za punkt odniesienia do oceny efektów ekonomicznych przyjęto wariant będący

Wybrane informacje o zasobach czynników produkcji w 2005 r.

Tabela 1

Wyszczególnienie	Typ rolniczy gospodarstwa		
	polowe	sadownicze	mleczne
Wskaźniki na gospodarstwo			
Wielkość ekonomiczna (ESU)	8,04	13,31	8,19
Użytki rolne (ha)	50,05	10,13	10,03
w tym: udział własnych (%)	68,6	100	100
Zasoby pracy ogółem (osób pełnozatrudnionych AWU)	1,81	2,78	1,2
w tym: praca własna (osób pełnozatrudnionych FWU)(%)	100	69,1	100
Aktywa gospodarstwa (zł)	233 630	463 456	309 570
w tym: aktywa trwałe (%)	87,6	84,9	92,9
Maszyny i urządzenia techniczne (zł)	48 701	152 844	35 216
Wskaźnik zadłużenia aktywów (%)	8,6	25,3	3,7
Wskaźniki na 100 ha			
Zasoby pracy własnej (FWU)	3,62	27,44	11,96
Aktywa gospodarstwa (zł)	466 793	4 575 084	3 086 441
Maszyny i urządzenia techniczne (zł)	97 305	1 508 825	351 107
Wskaźniki na osobę pełnozatrudnioną			
Maszyny i urządzenia techniczne (zł)	26 907	54 980	29 347

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Polskiego FADN.

Rachunek wyników z działalności operacyjnej w 2005 r.

Tabela 2

Wyszczególnienie	Typ rolniczy gospodarstwa		
	polowe	sadownicze	mleczne
Wartość produkcji ogółem	81 072	134 820	63 258
w tym:			
zboża	54 358		
owoce		126 737	
mleko			46 168
Koszty ogółem (bez amortyzacji)	60 423	45 609	27 658
Dopłaty do dz. operacyjnej	25 510	2 279	5 027
w tym:			
SAPS	11 261	2 279	2 257
CNDP	14 249	0	2 770
Wartość dodana brutto	46 159	91 490	40 627
Amortyzacja	12 054	24 668	5 868
Wartość dodana netto	34 105	66 822	34 759
Koszty czynników zewnętrznych	1 711	10 218	218
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	32 394	56 604	34 541

prostą kontynuacją systemu SAPS z uzupełniającymi krajowymi dopłatami bezpośrednimi oznaczanymi skrótem CDPN. Drugim wariantem jest SPS w pełni oddzielony wraz z CDPN oddzielnym. Kolejnym scenariuszem dla dopłat bezpośrednich jest SPS z pełnym dopuszczalnym powiązaniem (do upraw polowych, do krów mamek i do maciorek owczych).

Wpływ zastosowania określonego wariantu dopłat bezpośrednich badano, stosując stałe parametry produkcyjne i kosztowe, uzyskane w 2005 r. przez poddane analizie gospodarstwa. Przeprowadzone obliczenia wyników z zastosowaniem różnych wariantów dopłat bezpośrednich w 2009 r. wykazały, że pod względem tworzenia dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego (tabela 4) wyraźnie najkorzystniejszy dla gospodarstw polowych jest SPS z pełnym dopuszczalnym powiązaniem (wariant 4). W tym wypadku wyłączenie 10% użytków rolnych z obszaru powyżej 32 ha nie spowoduje uszczerbku na realizowanej nadwyżce. Dla gospodarstwa sadowniczego najkorzystniejsze jest pozostanie w systemie SAPS, gdyż przejście na SPS spowoduje wyłączenie tych upraw z dopłat do użytków rolnych. W wypadku gospodarstwa mlecznego warianty systemu dopłat bezpośrednich są podobne. Różnice pomiędzy wariantami zawierają się bowiem w granicach -1,1% do +1,8%.

Przeprowadzone obliczenia z zastosowaniem różnych wariantów dopłat bezpośrednich wykazały, że w największym stopniu od dopłat bezpośrednich są uzależnione wyniki ekonomiczne gospodarstwa polowego. W 2013 roku, po uzyskaniu dopłat w kwotach jednolitych z rolnikami „starych” krajów członkowskich, stopień uzależnienia dochodu od dopłat będzie zawierał się w zależności od wariantu dopłat w granicach 85,9% – 86,8%. W gospodarstwie mlecznym udział dopłat będzie zawierał się w granicach 24,3% – 23,4%. W wypadku gospodarstwa sadowniczego, które może korzystać z dopłat bezpośrednich tylko w systemie SAPS, przejście na SPS będzie powodowało pełną zależność jego dochodu od sytuacji rynkowej (tabela 5).

Dr Lech Goraj jest pracownikiem naukowym IERiGŻ-PIB.

*) Autorem scenariuszy zastosowanych w analizie jest Waldemar Guba.

Tabela 3

Stawki dopłat wg wariantów dopłat bezpośrednich zastosowanych w analizie

Scenariusze	Płatności obszarowe		Płatności związane z produkcją		
	Stawka obszarowa w ramach SAPS/SPS	Stawka obszarowa w ramach CDPN	Płatność dla upraw polowych	Płatność dla krowy mameki	Płatność dla owcy maciorki
Rok 2009	zł/ha ¹⁾	zł/ha	zł/ha	zł/sztukę	zł/sztukę
(w.2) SAPS do 2013, CDPN – oddzielone	486,8	243,4			
(w.3) SPS w pełni oddzielony, CDPN – oddzielone	521,8	260,9			
(w.4) SPS z pełnym, dopuszczalnym powiązaniem, CDPN – oddzielone	359,7	260,9	189,0	800,0	49,0
Rok 2013					
(w.2) SAPS do 2013, CDPN – oddzielone	811,2				
(w.3) SPS w pełni oddzielony, CDPN – oddzielone	840,0				
(w.4) SPS z pełnym, dopuszczalnym powiązaniem, CDPN – oddzielone	684,1		189,0	800,0	49,0

¹⁾ Wg kursu euro = 4,00 zł

Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną realizowany wg różnych wariantów dopłat

Tabela 4

Lata	Wariant	Typ rolniczy gospodarstwa			Wskaźnik relacji, 2005 = 100%		
		polowe	sadownicze	mleczne	polowe	sadownicze	mleczne
2005		17 898	29 378	26 111	.	.	.
2006		20 229	29 659	26 808	.	.	.
2009							
	w.2	25 449	30 945	28 399	100,0	100,0	100,0
	w.3	25 870	28 191	28 525	101,7	91,1	100,4
	w.4	33 972	28 191	28 918	133,5	91,1	101,8
2013							
	w.2	27 031	32 623	28 943	100,0	100,0	100,0
	w.3	27 484	28 191	29 080	101,7	86,4	100,5
	w.4	28 803	28 191	28 624	106,6	86,4	98,9

Udział procentowy dopłat w wartości dodanej netto w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną realizowanej wg różnych wariantów dopłat

Tabela 5

Lata	Wariant	Wartość dodana netto			Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego		
		Typ rolniczy gospodarstwa			Typ rolniczy gospodarstwa		
		polowe	sadownicze	mleczne	polowe	sadownicze	mleczne
2005		74,8	3,4	14,5	78,7	4,0	16,0
2006		77,6	4,2	16,5	81,2	5,0	18,2
2009							
	w.2	82,0	7,6	20,7	85,1	8,9	22,8
	w.3	82,3	0,0	21,0	85,3	0,0	23,1
	w.4	86,4	0,0	22,0	88,8	0,0	24,2
2013							
	w.2	83,0	11,6	22,1	85,9	13,6	24,3
	w.3	83,3	0,0	22,4	86,2	0,0	24,6
	w.4	84,0	0,0	21,3	86,8	0,0	23,4

Co się zmieni w gospodarstwach

W perspektywie roku 2013 oczekiwać można nieznacznego wzrostu nominalnych dochodów rolniczych.

EDWARD MAJEWSKI, WALDEMAR GUBA

SŁAWOMIR STRASZEWSKI, ADAM WĄS

Z względu na to, że Komisja Europejska zaproponowała nowym państwom członkowskim przedłużenie terminu obowiązywania obecnego systemu płatności do 2010 r., a być może realne byłoby zachowanie tego systemu w przyszłości, zasadne staje się pytanie o finansowe i ekonomiczne skutki zastosowania różnych, możliwych podejść. W analizie uwzględniono następujące scenariusze:

1. **Bazowy 2004** – zgodnie z rzeczywistymi warunkami w roku wstąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz scenariusze dla roku 2013;

2. **SAPS** – zgodnie z obowiązującym obecnie systemem, przyjmując, że stawka płatności obszarowej będzie jednakowa dla każdego hektara uprawionych upraw i wynosić będzie 100% stawki unijnej;

3. **SPS_ODDZ_bur** – płatność dla gospodarstwa oddzielona od produkcji, bez odrębnego wsparcia dla wybranych działalności produkcyjnych, z rekompensatą do hektara (historycznej) uprawy buraków z tytułu reformy rynku cukru, wydzieloną z koperty płatności SPS;

4. **SPS_ODDZ** – płatność dla gospodarstwa oddzielona od produkcji, bez wydzielania z koperty historycznej płatności cukrowej z tytułu redukcji kwoty produkcyjnej (stawka płatności dla wszystkich upraw, powiększona o kwotę płatności dla producentów buraków cukrowych);

5. **SPS_ZWI_bur** – płatność dla gospodarstwa przy założeniu powiązanego z produkcją wsparcia dla wybranych działalności produkcyjnych (zboża, krowy mamek, owce), z rekompensatą do hektara historycznej uprawy buraków cukrowych;

6. **SPS_ZWI** – płatność dla gospodarstwa przy założeniu powiązanego z produkcją wsparcia do powierzchni

uprawy zbóż oraz pogłowa krów mamek i owiec, bez wydzielania z koperty historycznej płatności cukrowej.

Szacunkowe płatności (w przeliczeniu na 1 ha lub 1 sztukę zwierząt) zestawiono w tabeli 1.

Oprócz płatności bezpośrednich w rachunku wyniku finansowego gospodarstw rolniczych uwzględniono płatności z tytułu położenia na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i modulację płatności przekraczających równowartość 5 tysięcy euro na poziomie 5%.

O metodzie

Do określenia przewidywanych skutków zastosowania wybranych systemów płatności wykorzystano model optymalizacyjny¹⁾ gospodarstwa rolniczego. Jako kryterium optymalizacji przyjęto maksymalizację dochodu rolniczego netto. Rachunek mode-

lowy obejmuje 250 typów gospodarstw najczęściej występujących w Polsce, wydzielonych według powierzchni użytków rolnych, kierunku produkcji, intensywności produkcji i rodzaju gleb. W zestawie typów, ze względu na ich specyfikę lub mały udział w całkowitej produkcji towarowej rolnictwa, pominięto gospodarstwa sadownicze, warzywnicze, drobiarskie i owczarskie, a także gospodarstwa o powierzchni poniżej 2 ha użytków rolnych. Można przyjąć, że gospodarstwa występujące w modelu reprezentują około 90% łącznej liczby gospodarstw i powierzchni użytków rolnych. Wyniki rozwiązań modelowych zostały zagregowane do poziomu sektora rolnictwa (w części reprezentowanej w modelu) oraz poszczególnych grup gospodarstw.

Model dla roku bazowego został skalibrowany w taki sposób, by zagregowany wynik rozwiązania modelowego odzwierciedlał strukturę produkcji w 2004 r. Cel ten osiągnięto dzięki zastosowaniu rzeczywistych parametrów (płatności, ceny, przeciętne wydajności jednostkowe, obciążenia finansowe gospodarstw itp.) oraz niezbędne warunki brzegowe modelu, głównie kształtujące strukturę produkcji.

Przeprowadzenie obliczeń dla 2013 roku wymagało przyjęcia określonych założeń, wynikających z przewidywanych zmian zarówno we wspólnej polityce rolnej, jak i w sytuacji rynkowej i gospodarczej kraju. Najważniejsze z nich dotyczyły:

- poziomu cen i kosztów – przyjęto, że nastąpi nieznaczny spadek cen

Tabela 1

Orientacyjne wielkości stawek płatności bezpośrednich w różnych scenariuszach w zł/ha lub zł/szt. zwierząt (lata 2004 i 2013), przy założeniu kursu wymiany 4 PLN/EUR

Płatności	Scenariusze systemu płatności bezpośrednich					
	BAZA 2004		SPS – oddzielone od produkcji (decoupled)			
	SAPS 2013	SPS_ODDZ_bur	SPS_ODDZ	SPS_ZWI_bur	SPS_ZWI	
Podstawowa, powiększona o uzupełniającą (uprawnione rośliny)	503			918		
Podstawowa (SAPS)	201			729		
Jednolita obszarowa (SAPS lub SPS)		840	811	857		684
Cukrowa (zł/hektar historycznej uprawy)	-	-	2811	-	2811	-
Dla krów mamek (zł/szt.)				800		800
Dla owiec mamek (zł/szt.)				49		49

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Zagregowany dochód rolniczy netto w wybranych typach gospodarstw w zależności od scenariusza płatności bezpośrednich (tys. zł/gospodarstwo)

Płatności	Scenariusze systemu płatności bezpośrednich					
	BAZA 2004	SAPS 2013	SPS – oddzielone od produkcji (de- coupled)		SPS – związane z produkcją	
			SPS ODDZ-bur	SPS ODDZ	SPS ZWI-bur	SPS ZWI
Ogółem	7,2	9,1	9,0	9,1	9,0	9,0
Według kierunku produkcji						
Bydłęce	8,4	13,9	13,9	14,0	14,1	14,1
Trzodowe	11,6	9,7	9,7	9,7	9,6	9,6
Roślinne	3,7	4,6	4,6	4,6	4,4	4,4
Mieszane	8,1	10,4	10,3	10,5	10,3	10,4
Według poziomu intensywności produkcji						
Intensywne	10,7	12,2	12,0	12,1	12,0	12,1
Ekstensywne	5,4	7,6	7,6	7,7	7,5	7,6
Według wielkości gospodarstwa w ha UR						
Do 10 ha	1,3	2,1	2,1	2,2	2,0	2,1
10 – 30 ha	11,6	14,6	14,9	14,9	15,0	14,9
30 – 100 ha	61	69	69	69	69	68
100 – 500 ha	284	351	346	343	347	343
Pow. 500 ha	1 106	1 341	1 318	1 314	1 341	1 320

produktów rolniczych (przeciętnie ok. 5% w stosunku do 2004 roku, z wyjątkiem buraków cukrowych, których cenę zmniejszono do 60% poziomu wyjściowego). Pesymistyczne założenia przyjęto odnośnie do cen energii, usług rolniczych i chemicznych środków produkcji, zakładając wzrost cen o około 20 – 25%. Założono natomiast niewielki spadek cen pasz treściwych, ze względu na obniżenie cen zbóż;

- wydajności jednostkowych – przyjęto wzrost plonów i wydajności w produkcji zwierzęcej (mleczność krów, liczba odchowanych prosiąt) w tempie 0,3% rocznie;
- w scenariuszu SPS do modelu wprowadzono obowiązek odłogowania ziemi (10%) w typach gospodarstw z powierzchnią powyżej 30 ha.

Wyższe dochody

W tabeli 2 zestawiono wielkości zagregowanego dochodu rolniczego w poszczególnych grupach gospodarstw.

Zgodnie z oczekiwaniami, nominalne, przeciętne dochody gospodarstw z produkcji rolniczej w 2013 r. są wyższe od dochodów z 2004 r.

Produkcja zwierzęca w rozwiązaniach modelowych w zależności od scenariusza płatności bezpośrednich

Wyszczególnienie	BAZA 2004	SAPS 2013	SPS ODDZ-bur	SPS ODDZ	SPS ZWI-bur	SPS ZWI
Krowy mleczne [tys. szt.]	2 663	1 807	1 701	1 717	1 677	1 664
Krowy mamek [tys. szt.]	0	37	175	162	780	791
Skup mleka [tys. l]	8 309	8 949	8 597	8 659	8 530	8 489
Sprzedaż tuczników [tys. szt.]	21 355	22 124	22 124	22 124	22 124	22 124

Tabela 3

Produkcja roślinna w rozwiązaniach modelowych w zależności od scenariusza płatności bezpośrednich – udział grup roślin w strukturze zasiewów w proc.

Wyszczególnienie	BAZA 2004	SAPS 2013	SPS ODDZ-bur	SPS ODDZ	SPS ZWI-bur	SPS ZWI
Zboża	71,0%	72,9%	64,9%	70,5%	66,7%	71,2%
Oleiste i strączkowe	5,8%	7,1%	6,9%	6,9%	6,8%	6,8%
Okopowe	9,1%	7,9%	7,9%	7,9%	7,8%	7,8%
Pastewne	12,9%	8,8%	8,5%	8,5%	8,6%	8,6%
Odlóg	1,2%	3,4%	11,8%	6,2%	10,1%	5,6%

Tabela 4

Niekorzystne zmiany cen i kosztów, jakie założono w modelu, powinny być zrekompensowane wyższymi płatnościami bezpośrednimi z tytułu wzrostu stawki płatności do maksymalnego poziomu, a także przewidywanym wzrostem wydajności jednostkowych i do-

stosowaniami w strukturze produkcji. Najbardziej znaczący przyrost dochodu rolniczego cechuje gospodarstwa bydłące. Przyrost dochodu rolniczego charakteryzuje rozwiązanie modelowe dla gospodarstw z intensywną produkcją oraz gospodarstw większych obszarowo. Wyniki modelowe wskazują natomiast na niewielki spadek dochodów w gospodarstwach trzodowych. Trzeba jednak podkreślić, że przeciętne ceny żywca wieprzowego mogą okazać się wyższe od założonych w modelach (przewidziano spadek cen trzody) zależnie od sytuacji rynkowej.

Nie stwierdzono natomiast istotnych różnic w poziomie dochodu rolniczego ze względu na przyjęty scenariusz systemu płatności bezpośrednich w 2013 roku.

Jednym z powodów braku zróżnicowania w poziomie wyników finansowych między scenariuszami jest to, że obecnie stosowany system płatności uproszczonych jest w znaczącym stopniu oddzielony od produkcji w tym znaczeniu, że ponad 85% użytków rolnych uprawianych jest do wyższej, jednolitej stawki płatności.

Jedynie dla 15% użytków stosowana jest jedynie stawka podstawowa.

Więcej krów mamek

Przy zmianie systemu płatności można też oczekiwać, tak jak w roz-

Tabela 5

Udział płatności (bezpośrednie i ONW) w dochodzie rolniczym w %

Płatności	Scenariusze systemu płatności bezpośrednich					
			SPS – oddzielone od produkcji (decoupled)		SPS – związane z produkcją	
	BAZA 2004	SAPS 2013	SPS ODDZ-bur	SPS ODDZ	SPS ZWI-bur	SPS ZWI
Ogółem	67	93	95	95	95	95
Według kierunku produkcji						
Bydłęce	66	71	72	72	71	71
Trzodowe	47	99	101	101	101	101
Roślinne	100	143	148	147	150	149
Mieszane	63	87	88	88	90	90
Według poziomu intensywności produkcji						
Intensywne	40	62	63	63	64	64
Ekstensywne	92	118	120	118	120	120
Według wielkości gospodarstwa w ha UR						
Do 10 ha	187	199	204	195	213	205
10 – 30 ha	70	98	98	98	100	99
30 – 100 ha	32	51	53	53	52	52
100 – 500 ha	33	48	51	50	49	49
Pow. 500 ha	41	59	63	61	61	60

wiązaniach modelowych, że następować będą odpowiednie dostosowania struktury produkcji w gospodarstwach. Przykładem jest scenariusz, w którym zastosowano system płatności związanych z produkcją, zawierający dopłaty do krów mamek. Model reaguje znaczącym zwiększeniem pogłowia krów mamek i produkcji bydła rzeźnego, przy jednoczesnym zmniejszeniu stada krów mlecznych i wielkości sprzedaży mleka (tabela 3).

Zauważalne, jakkolwiek mało istotne różnice w wielkości dochodu rolniczego zaobserwować można jedynie w gospodarstwach największych obszarowo (powyżej 500 ha). Występują one też w niektórych, pojedynczych typach gospodarstw (np. z uprawą buraków cukrowych) – w kilku skrajnych wypadkach największa różnica sięga 8% dochodu w najkorzystniejszym scenariuszu.

Na wdrożeniu SPS niewątpliwie straciłyby gospodarstwa nieuprawnione historycznie do płatności bezpośrednich – w Polsce są to głównie gospodarstwa sadownicze, których nie uwzględniono w modelu. Ewentualne zmiany systemu płatności byłyby obojętne dla dużych ferm drobiarskich i trzodowych, w których

produkcja zwierzęca jest prowadzona bez powiązania z ziemią.

W produkcji zwierzęcej, oprócz wcześniej zasygnalizowanych zmian w pogłowiu krów mamek, w modelowych rozwiązaniach nie następują znaczące zmiany w stosunku do stanu w roku bazowym. Wynika to z przyjętych ograniczeń (m.in. kwota mleczna na wyjściowym poziomie) oraz założenia w modelu stałości zasobów gospodarstw (np. liczba stanowisk inwentarskich). Możliwe inwestycje w rozwój produkcji zwierzęcej w gospodarstwach, a także ewentualne zmiany relacji cenowych wpływałyby niewątpliwie na poziom przyszłych cen i dochodów w rolnictwie, ale mają mniejsze znaczenie z punktu widzenia porównania systemów płatności bezpośrednich.

Przyjęcie jednego z porównywanych systemów płatności ma pewien wpływ na strukturę produkcji roślinnej, głównie ze względu na wymóg odłogowania ziemi w gospodarstwach z produkcją zbóż wyższą niż 90 ton (tabela 3).

Wdrożenie SPS wymusza zwiększenie powierzchni odłogowanej. W scenariuszach, w których udział odłogów jest najwyższy (zastosowano dodatkową premię za odłogowanie w kwocie 180 zł/ha), dokonuje się to kosztem powierzchni uprawy zbóż.

W stosunku do roku bazowego ze względu na wzrost plonów i podobną obsadę bydła w sztukach dużych, maleje udział roślin pastewnych, a zwiększa się powierzchnia uprawy roślin strączkowych.

Podobnie jak w wypadku wielkości dochodu rolniczego, zastosowanie jednego z analizowanych scenariuszy płatności bezpośrednich nie ma wpływu na udział dopłat w kształtowaniu dochodu rolniczego (tabela 5).

Podstawowe wnioski wynikające z analizy modelowych rozwiązań są następujące:

- Stosowanie obecnego systemu płatności (SAPS) czy zastąpienie go przez jeden z możliwych wariantów SPS nie ma istotnego wpływu na wielkość dochodu rolniczego zarówno w skali sektora, jak i w grupach gospodarstw.
- Wprowadzenie SPS wraz z płatnościami powiązanimi z produkcją (*coupled*) może spowodować zmiany w strukturze produkcji zarówno zwierzęcej (np. zwiększenie pogłowia krów mamek), jak i roślinnej (z tytułu obowiązkowego odłogowania ziemi).
- Analiza wrażliwości rozwiązań modelowych wskazuje, że nieznaczne nawet zmiany cen niektórych produktów rolniczych wywołują zmianę struktury produkcji. Wskazuje to na prawdopodobne dostosowania do warunków rynkowych, jednakże w małym stopniu byłyby one związane ze scenariuszami płatności. Wyjątek stanowi zachęta do chowu krów mamek. Zwiększenie stada krów mamek prowadziło do spadku cen żywca wołowego, a z czasem do ustalenia stanu równowagi na tym rynku poniżej wielkości wyliczonych w modelach.
- W perspektywie roku 2013 oczekiwać można nieznacznego wzrostu nominalnych dochodów rolniczych. Ich realna wartość zależeć będzie od poziomu inflacji, a także kursu EUR/PLN, po którym przeliczane będą płatności z budżetu UE.²⁾

Edward Majewski, Waldemar Guba, Sławomir Straszewski, Adam Wąs

1) Model OPT_Y_FARM skonstruowany w Katedrze Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW.

2) W rachunku modelowym zastosowano kurs 4 PLN/EUR.

Posłuchajmy rolników

Ogólna ocena unijnej polityki rolnej nie jest wśród badanych rolników jednoznacznie pozytywna.

BARBARA FEDYSZAK-RADZIEJOWSKA

Wydawałoby się, że niekwestionowany sukces absorpcji funduszy unijnych w ramach dwu ważnych programów – PROW i SPO – zwiększy zainteresowanie elit opiniotwórczych polską wsią. Niestety, problemy rolnictwa są separowane z debaty publicznej, a politycy częściej wykorzystują je do taktycznych rozgrywek wyborczych niż jako przedmiot rzetelnych konsultacji społecznych.

Nie oznacza to, że środowiska ekspertów rezygnują z pełnienia swojej roli. Dobrym tego przykładem jest wydana w 2006 roku publikacja IRWiR PAN „Polska strategia w procesie kształtowania polityki UE wobec obszarów wiejskich i rolnictwa”. Nadal jednak najważniejsi interesariusze wspólnej polityki rolnej – polscy rolnicy – mają niewielki udział w dyskusowaniu tej kwestii.

Raczej dobrze

Jednym ze źródeł wiedzy o ich poglądach mogą stać się badania zrealizowane w IRWiR PAN pod koniec sierpnia 2006 r.*) Sondaż, o pilotażowym charakterze, przeprowadzono w 7 gminach wiejskich wśród 106 rolników dobranych celowo tak, by badana próba odpowiadała rzeczywistej sytuacji rolników w gminie. Uzupełniającym źródłem informacji o opiniach rolników na temat WPR są zaprezentowane we wrześniu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyniki sondażu zrealizowanego także w sierpniu 2006 przez PENTOR na reprezentatywnej próbie 600 rolników.

Większość naszych respondentów osobiście prowadzi swoje gospodarstwa i również dla większości są one głównym źródłem utrzymania rodziny. Część (12 proc.) utrzymuje się z pracy poza gospodarstwem. Niektórzy prowadzą własną firmę (3 osoby) lub żyją (2 osoby) z renty i emerytury. Nasza próba jest reprezentatywna dla rolników utrzymujących się wyłącznie lub głównie z rolnictwa.

Ogólna ocena unijnej polityki rolnej nie jest wśród badanych rolników jednoznacznie pozytywna, chociaż wyraźną przewagę (47%) mają ci, którzy oceniają ją „raczej dobrze”. Pytani o uzasadnienie takiej opinii wskazują znaczenie płatności bezpośrednich, w dalszej kolejności działania wspomagające modernizację i inwestowanie w gospodarstwa rolne, premie dla młodych rolników, renty strukturalne i programy rolno-środowiskowe. Ważne okazało się także wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych oraz ONW.

Powodem formułowania krytycznych opinii o unijnej polityce rolnej okazały się nie tyle jej systemowe wady, ile nadmierna biurokracja, zmieniające się wytyczne, konieczność wypełniania licznych, niezrozumiałych formularzy, a także zbyt niskie kwoty mleczne oraz zbyt niski poziom płat-

Tabela 1

Jak rolnicy oceniają unijny system wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich po wejściu Polski do UE (w proc.)

Zdecydowanie dobrze	7
Raczej dobrze	47
Raczej źle	23
Zdecydowanie źle	10
Trudno powiedzieć	12

Badania własne IRWiR PAN.

Opinie rolników o działaniach przewidzianych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Renty strukturalne (13%)	3,6
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych (11%)	3,4
Wspieranie działalności rolniczej na terenach o niekorzystnych warunkach rolniczych (ONW) (20%)	3,9
Przedsięwzięcia rolno-środowiskowe (32%)	3,65
Zalesianie gruntów rolnych (16%)	3,6
Wspieranie grup producenckich (45%)	3,0
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów unijnych (8%)	3,0

W nawiasie procent respondentów, którzy nic nie wiedzieli o danym działaniu.

Badania własne IRWiR PAN.

ności, który nie wyrównuje, zdaniem rolników, rosnących kosztów produkcji rolnej. Niezależnie więc od liczby ocen krytycznych, możemy przyjąć, że unijny system wspierania rolnictwa zyskał akceptację naszych rolników.

Opinie o programach

W kolejnym pytaniu poprosiłam rolników o skonkretyzowanie i sprecyzowanie ogólnych ocen, czyli o wystawienie stopni poszczególnym działaniom PROW i SPO. Zdecydowanie najciekawsza okazała się dobra orientacja rolników w zawartości obu programów. Respondenci nie mieli większych problemów z przyznaniem punktów w skali od zera do pięciu poszczególnym działaniom PROW i SPO.

Najbardziej znanymi działaniami PROW okazały się renty strukturalne, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, dostosowanie do standardów unijnych i zalesianie gruntów rolnych oraz, w nieco mniejszym stopniu, ONW. Wszystkie te działania znało i potrafiło ocenić co najmniej 80% badanych rolników. Brak wiedzy dotyczył przede wszystkim wspierania grup producenckich i programów rolno-środowiskowych. O pierwszym nic nie słyszała prawie połowa badanych, o drugim – mniej więcej co trzeci.

Interesujące, że w ramach PROW najlepszą opinią cieszyły się zarówno działania pomagające rolnikom wycofać się z działalności rolniczej – renty strukturalne i zalesianie (średnia ocen 3,6), jak i działania wspierające kontynuację działalności rolniczej w niekorzystnych warunkach lub jej modyfikację ekologiczną, czyli programy rolno-środowiskowe. Pierwszy – ONW – otrzymał najwyższą notę spośród

Tabela 2

wszystkich działań obu programów – 3,9, drugi – rolno-środowiskowy – wśród tych, którzy go znają uzyskał ocenę 3,65, a więc nieco wyższą, niż powszechnie znane i pozytywnie oceniane renty strukturalne i program zalesiania.

Wartość PROW i SPO jest w opinii rolników identyczna – średnia ocen wynosi w obu wypadkach 3,4 – jeśli w SPO pominiemy program LEADER. Przypomnijmy, że ten program jest adresowany nie tyle do rolników, ile do wszystkich mieszkańców wsi reprezentowanych przez organizacje pozarządowe i samorządy. Jednak program LEADER ocenili krytycznie także ci, którzy o nim słyszeli – otrzymał najniższą średnią – 2,7, 55% badanych rolników nic o nim nie słyszało.

Najbardziej znane i akceptowane w SPO okazało się ułatwienie startu młodych rolników, programy szkoleniowe i doradztwo oraz inwestycje w gospodarstwach rolnych. Najmniej znane, wspomniany LEADER, wsparcie przetwórstwa i scalanie gruntów. Różnicowanie działalności rolniczej oceniono relatywnie wysoko 3,4 (na podobnym poziomie jak wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych), jednak nie słyszało o nim 23% badanych. Dodajmy, że wysoka ocena wsparcia dla programów szkoleniowych i doradztwa dobrze oddaje prawdziwy głód wiedzy i deklarowane przez rolników oczekiwania wobec służb publicznych, że staną się źródłem dobrej, merytorycznej, sprawnie przekazanej informacji o instrumentach unijnej polityki i miejscem otrzymania pomocy w jej pozyskaniu.

Generalnie, najbardziej znane są wśród respondentów te działania, które powstały z myślą „o wszystkich” – zarówno tych, którzy inwestują i rozwijają produkcję, jak i tych, którzy zamierzają tylko trwać w rolnictwie lub szukają sposobu wycofania się z prowadzenia gospodarstwa rolnego.

A płatności bezpośrednio?

Najważniejszym i najbardziej znanym instrumentem unijnego wsparcia są płatności bezpośrednie.

Ten chwalony i zarazem ganiony instrument krytycznie oceniło zaledwie 17% respondentów, twierdzących, że przyczynił się on do pogorszenia sytuacji rolników. Największy procent badanych – 39% – uważa, że dopłaty niewiele zmieniły w ich sy-

Opinia rolników o działaniach Sektorowego Programu Operacyjnego

Tabela 3

	Średnia ocena w badanej zbiorowości
Inwestycje w gospodarstwach rolnych (12%)	3,5
Ułatwianie startu młodym rolnikom (premia) (8%)	3,7
Szkolenia rolników i wsparcie doradztwa rolniczego (3%)	3,4
Scalanie gruntów (37%)	3,3
Różnicowanie działalności rolniczej (23%)	3,4
Wsparcie dla przetwórstwa i marketingu art. rolnych (40%)	3,2
Program LEADER (55%)	2,7

W nawiasie procent respondentów, którzy nic nie wiedzieli o danym działaniu.

Badania własne IRWiR PAN

Opinie rolników o roli dopłat bezpośrednich we wspieraniu polskiego rolnictwa (w %)

Tabela 4

Czy system unijnego wsparcia dla rolnictwa:	
Poprawił sytuację polskich rolników	37
Niewiele zmienił w ich sytuacji	39
Nie tylko nie poprawił, ale pogorszył sytuację polskich rolników	17
Przyniósł inne konsekwencje	3
Trudno ocenić	4

Badania własne IRWiR PAN

tuacji, podobna, lecz nieco mniejsza grupa – 37% – dostrzegła w płatnościach źródło poprawy rolniczego losu.

Kolejne pytanie zmierzało do ustalenia, czy system wspierania rolnictwa za pomocą płatności bezpośrednich wypłacanych w zależności od wielkości gospodarstwa i rodzaju produkcji powinien zostać utrzymany, czy powinien ulec zmianie. **Zdecydowana większość rolników, bo 61% wybrała odpowiedź pośrednią – system jest dobry, ale wysokość dopłat już dziś powinna osiągnąć 100% przewidzianych płatności.** Pozostali podzielili się na: 21% proponowało dokonanie zmian, pozostali – 18% – było za utrzymaniem obecnego systemu.

Interesujące są przyczyny, dla których co piąty rolnik proponował zmiany; ich poglądy były w gruncie rzeczy zbliżone z opiniami pozostałych rolników – domagano się przede wszystkim podniesienia wysokości dopłat, by poprawić opłacalność w rolnictwie. Oczekiwano zmniejszenia biurokracji i większej stabilności przyjętych zasad, przyspieszenia terminu wypłacania środków lub zmniejszenia wymagań. Tak więc płatności są postrzegane przez zdecydowaną większość rolników jako konieczny, choć wciąż niewystarczający sposób wyrównywania niekorzystnych

relacji między kosztami produkcji a dochodami.

Do hektara – korzystniej

Zapytałam także rolników o ich opinie na temat kierunku zmian w unijnej polityce rolnej. Prosiłam o ocenę konkretnej propozycji przewidującej przejście wszystkich państw na system dopłat płaconych wyłącznie do hektara, niezależnie od rodzaju, struktury i wielkości produkcji. **Większość, bo 58% badanych rolników uznała taki kierunek zmian za bardzo (22%) i raczej (36%) korzystny.** Tylko 8% oceniło go jako bardzo niekorzystny, a dalsze 18% za raczej niekorzystny. Pozostali – 16% wybrali odpowiedź trudno powiedzieć.

Wydaje się więc, że takie rozwiązanie zostałooby przez naszych rolników przyjęte ze zrozumieniem, jeśli rzecz jasna, objęłoby równocześnie rolników we wszystkich krajach członkowskich. Interesujące są uzasadnienia prezentowane przez zwolenników i przeciwników takiego rozwiązania. Zwolennicy podkreślają „sprawiedliwość”, „równość” i prostotę systemu. Ich zdaniem, liczba hektarów jest czytelna i łatwa w obliczeniach, a rolnik pozostaje wolny w swoim wyborze profilu produkcji. Zwolennicy uważali też, że taki system nie prowadzi do

nadprodukcji, zwiększa pewność dotacji oraz poprawia warunki konkurencji w całej Unii – przypominam warunek równoczesnego przejścia na ten system rolników wszystkich krajów członkowskich.

Przeciwnicy takiego rozwiązania (łącznie 26%) zwracali uwagę na niebezpieczeństwo nadprodukcji (nielimitowanej kwotami), na wady systemu, który preferuje cwaniaków, a nie tych, którzy naprawdę produkują, („trzeba produkować, a nie tylko mieć hektary”, „nic nie robić i mieć pieniądze?! To nie w porządku”), który pomija regionalne różnice i jest niekorzystny dla małych gospodarstw oraz nie uwzględnia kosztów pracy i produkcji. Przeciwnicy zwracali także uwagę, że polscy rolnicy powinni „gonić” rolników unijnych i dlatego potrzebują dopłat nie tylko do hektara, lecz także do rodzaju produkcji.

Ostatnie pytanie zmierzało do weryfikacji głoszonej dość często w debacie publicznej opinii, że dla naszych rolników byłaby korzystna całkowita rezygnacja UE z systemu płatności bezpośrednich.

Rezultat badań, jak sądzę, studzi nieco medialny zapał licznych zwolenników znoszenia dopłat, potwierdzając stosunkowo mocną akceptację polskich rolników dla ich dalszego istnienia. Zauważmy, że zniesienie płatności zdecydowanie popiera mniejszość, czyli 19% badanych rolników, umiarkowanie wspiera ich dodatkowe 9%. Jednak dwa razy więcej respondentów (42%) zdecydowanie odrzuca

takie rozwiązanie, a podobny pogląd, chociaż mniej zdecydowanie głosi kolejne 13% rolników. **Łącznie większość polskich rolników – 55% – a więc z niekoniciecznie miażdżącą przewagą, jest takiej wersji reformy polityki rolnej przeciwna.** Zwracam także uwagę na 16% badanych rolników, którzy uchylili się od odpowiedzi na pytania zarówno o zmiany w systemie wypłacania płatności, jak i o rezygnację z ich stosowania. Oznacza to, moim zdaniem, że najwyższy czas na publiczną debatę w tej kwestii z udziałem rolników, w których imieniu powinni debatować nie tylko politycy z rolniczych związków i partii, lecz także reprezentanci organizacji samorządowych i branżowych, a także, rzecz jasna, eksperci. Poglądy większości publicystów są bowiem już od dawna doskonale znane.

Do czego użyć unijnych pieniędzy

Ostatnie pytanie dotyczyło celów, do których powinniśmy zmierzać korzystając z funduszy Unii Europejskiej.

Zdaniem większości rolników, celami powinny być: poprawa sytuacji na polskiej wsi (63%) i poprawa dochodowości wszystkich gospodarstw rolnych (59%). Propozycje wspierania gospodarstw najsilniejszych lub – z drugiej strony – najsłabszych ekonomicznie – uzyskały znacznie mniejsze poparcie (odpowiednio 15% i 23%). Dodajmy, że w świetle naszych badań również dużym poparciem jak progra-

my o charakterze inwestycyjnym, cieszą się te, które pomagają rolnikom w stopniowym odchodzeniu od rolnictwa i w pozyskiwaniu pozarolniczych dochodów. **Nie chodzi więc o to, by wieś i rolnictwo trwały w stagnacji, lecz by uniknąć gwałtownych, rewolucyjnych zmian, uderzających w słabsze ekonomicznie grupy mieszkańców wsi.**

Potwierdzenie dla tak sformułowanych wniosków znajdujemy we wspomnianym raporcie z badań PENTOR pt. „Polska wieś i rolnictwo 2006”. Rolnicy pytani o to, na co należy w pierwszej kolejności przeznaczać środki finansowe, wybierali: dopłaty do produkcji rolnej (51%), wspieranie lokalnej przedsiębiorczości (33%), poprawę warunków życia na wsi (30%), pomoc socjalną (28%), pożyczki i kredyty na inwestycje w gospodarstwach rolnych (26%) oraz edukację i szkolenia (15%). Zarówno wieś, jak i rolnictwo powinny być celem polityki kierowanej wobec polskiej wsi, zdaje się mówić reprezentatywna zbiorowość badanych przez PENTOR rolników.

W obu badaniach widać, jaki kierunek zmian mógłby zyskać akceptację polskich rolników. Środki wspierające rozwój wsi mogą, moim zdaniem, liczyć na ich poparcie, ale nie kosztem wsparcia, którego oczekują dla swoich gospodarstw, głównie w formie płatności bezpośrednich. Preferowana przez badanych polityka rolna powinna równolegle pomagać tym, którzy modernizują gospodarstwa, jak i tym, którzy chcą z rolnictwa zrezygnować lub szukać nowych dróg, np. w programach rolno-środowiskowych. Nie sądzę, by rewolucja w zasadach WPR, polegająca na przykład na likwidacji dopłat mogła zyskać wśród polskich rolników spokojne przyjęcie.

Barbara Fedyszak-Radziejowska
IRWiR PAN Warszawa

*) Badania pod moim kierunkiem realizowano w drugiej połowie sierpnia 2006 w siedmiu gminach w województwach zachodniopomorskim, dolnośląskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim i lubelskim, celowo dobranych przez prof. A. Rosnera. Sytuację gospodarczą i społeczną oraz dynamikę rozwoju większości badanych gmin oceniono jako przeciętną lub poniżej przeciętnej, oprócz dwu gmin w województwie zachodniopomorskim i jednej w mazowieckim, których sytuacja jest ponadprzeciętna w co najmniej jednym obszarze.

Czy zniesienie dopłat bezpośrednich we wszystkich krajach UE byłoby dla polskich rolników korzystne? (w proc.)

Tak, zdecydowanie zgadzam się z tą opinią	19
Raczej zgadzam się z tą opinią	9
Raczej nie zgadzam się z tą opinią	13
Zdecydowanie nie zgadzam się z tą opinią	42
Trudno powiedzieć	16

Badania własne IRWiR PAN.

Opinia rolników o roli funduszy UE (w %)

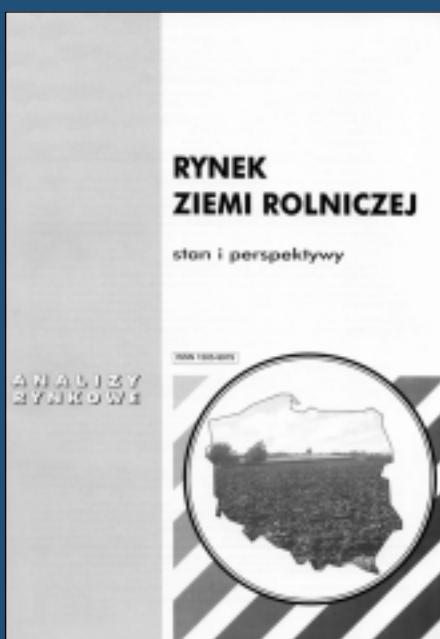
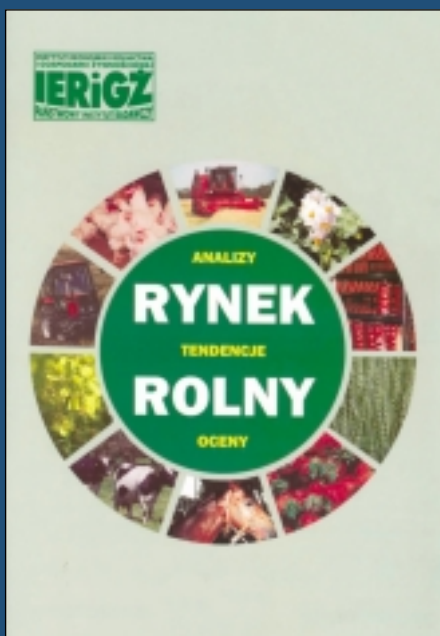
Czy powinny one przede wszystkim (można wybrać dwie odpowiedzi):

Poprawić dochodowość wszystkich gospodarstw rolnych	59
Poprawić dochodowość najlepszych towarowych gospodarstw	15
Poprawić sytuację gospodarstw najsłabszych ekonomicznie	23
Poprawić sytuację ekonomiczną i życiową polskiej wsi	63
Przynieść jakieś inne, ważne skutki	3

Badania własne IRWiR PAN.

Tabela 5

Tabela 6



Wieloletni Program Badawczy (2005 – 2009) IERiGŻ-PIB

pt. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” realizuje 21 zadań w siedmiu głównych obszarach tematycznych, tj.:

- polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa w UE,
- wpływ funduszy strukturalnych UE na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa,
- monitorowanie oraz analiza zmian polskiego łańcucha żywnościowego,
- miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym,
- polskie gospodarstwa rolnicze w pierwszych latach członkostwa,
- zróżnicowanie regionalne rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich,
- rachunek nadwyżek ekonomicznych dla wybranych produktów rolniczych i klasyfikacja gospodarstw rolnych według zasad stosowanych w UE.

Prowadzone badania przedstawiają szanse, jakie dla rozwoju wsi i rolnictwa stwarza wspólna polityka rolna UE, a także wskazują negatywne skutki związane z procesami tych przemian.

Wyniki prac badawczych naukowców Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowego Instytutu Badawczego publikowane są w licznych wydawnictwach instytutu.

Wszystkie prace zamieszczone są również na stronie internetowej

www.ierigz.waw.pl.