

BOLESŁAW WOJTASIK
Wyższa Szkoła Menedżerska w Świeciu

DOPLĄTY BEZPOŚREDNIE – NOWY INSTRUMENT FINANSOWY W ROLNICTWIE

1. Wstęp

W 2004 r. wprowadzono do rolnictwa nowy instrument finansowy w postaci dopłat bezpośrednich. Instrument ten ma do spełnienia kilka przynajmniej funkcji, w tym funkcji rekompensacyjnych wobec wzrostu kosztów produkcji, funkcji stymulujących związane z kształtowaniem charakteru produkcji rolniczej, funkcji modernizacyjnej związanej z możliwością wprowadzenia nowych, często kosztownych rozwiązań pozwalających przyspieszyć rozwój gospodarstw rolnych oraz funkcji informacyjnej polegającej na przekazywaniu danych na temat podejmowanych decyzji i kierunków produkcji.

System jednolitej płatności obszarowej można uznać za instrument zupełnie nowy, dotychczas nie stosowany w państwach Unii Europejskiej. Dopłaty bezpośrednie są najbardziej prostą a przy tym najdogodniejszą formą wsparcia rolników. Nie przyczyniają się do sztucznego wzrostu produkcji rolniczej kosztem środowiska, a ponadto nie trzeba finansować kosztów składowania nadwyżek żywności. Kolejną cechą dopłat bezpośrednich jest ich powszechność i równość, gdyż są adresowane do wszystkich rolników dysponujących gospodarstwami o powierzchni co najmniej 1 ha.

Jak wiadomo system uproszczonej płatności bezpośredniej przewidziano na lata 2004-2006, z możliwością przedłużenia na kolejne dwa lata (do 2008 r.). Wobec występującej nadprodukcji w sferze gospodarki żywnościowej dyskutowana jest reforma Wspólnej Polityki Rolnej, polegająca na odchodzeniu od systemu wspierającego produkcję na rzecz systemu płatności obszarowych.

Projekcja dopłat bezpośrednich dla Polski wymaga wypracowania nowego paradigmatu rozwoju rolnictwa, bez interwencji państwa na rynkach rolnych, ale

poprzez stymulowania rozwoju rolnictwa na nowych zasadach, głównie poprzez wielostronne działania związane z edukacją, przedsiębiorczością, ekologią, infrastrukturą społeczną i techniczną.

2. Materiał i metody badań

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmieniło pozycję i miejsce rolnictwa polskiego w strukturze rolnictwa europejskiego. Fakt ten oznacza wejście rolnictwa w obszar jednolitego rynku rolnego, gdzie regulatorami są instrumenty i mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej. Po wejściu do Unii sytuacja rolnika uległa określonej ewolucji, polegającej na przejściu z pozycji lokalnego producenta o nieco woluntarystycznym zachowaniu, na pozycję rolnika europejskiego, gdzie obowiązują ściśle reguły postępowania i określone normy przestrzegania obowiązującego prawa.

Problem badawczy sprowadza się do znalezienia odpowiedzi na podstawowe pytanie, czy dopłaty bezpośrednie inspirują rolników do zmiany profilu produkcji? Czy poprzez pryzmat płatności obszarowych można analizować strukturę upraw zgłaszanych we wnioskach o płatnościach w porównaniu do spisów rolnych? Wreszcie czy dopłaty pozwalają na śledzenie dynamiki zachodzących zmian w polskim rolnictwie na skutek wdrożenia instrumentów wspólnej polityki rolnej? Postawiono hipotezę badawczą mówiącą o tym, że pierwszy rok stosowania dopłat bezpośrednich nie jest wystarczającym źródłem informacji o zachodzących zmianach.

Badania przeprowadzono w regionie północno-zachodnim, obejmującym 5 województw, w tym woj. kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Omawiany region zajmuje pod względem obszaru użytków rolnych 36,1% w skali kraju. Natomiast pod względem liczby gospodarstw indywidualnych 16,8%, przy czym na tym terenie skupionych jest 55,6% wszystkich gospodarstw rolnych powyżej 100 ha. Dane te odzwierciedlają zjawisko występowania w przeszłości silnego sektora uspołecznionego w rolnictwie, które obecnie objęty został przez nowych właścicieli lub dzierżawców.

Głównym źródłem badań były dane spisu rolnego z 2002 r. oraz dane ARiMR. Korzystano z danych zawartych w bazach ZSZiK, które dość szczegółowo obrazują składniki każdego pojedynczego gospodarstwa rolnego.

W badaniach zastosowano metody statystyczne i analizę literatury przedmiotu.

3. Istota dopłat bezpośrednich

Dopłaty w rolnictwie charakteryzują się ponad 40-letnią tradycją, podobnie jak Wspólna Polityka Rolna, która określa reguły interwencji państwa w rolnic-

twie. Początkowo dopłaty miały zapewnić wzrost produktywności rolnictwa i zabezpieczyć właściwy poziom dochodów rolników. Z czasem te regulacje doprowadziły do kosztownych nadwyżek żywności, co zmusiło z kolei do odpowiednich reform tej polityki [Ciepielewska 1981].

Z chwilą pojawienia się 10 nowych kandydatów do Unii Europejskiej, te kosztowne plany zaczęto modyfikować – ale tylko w stosunku do nowych krajów członkowskich – w kierunku odejścia od płacenia pełnych osłon rekompensacyjnych dla rolników, na rzecz częściowego pokrywania wzrostu kosztów produkcji, ale mocniej powiązaną z polityką rozwoju regionalnego i ochroną środowiska [Wspólna polityka rolna... 2002].

W Traktacie Akcesyjnym przyjęto dość niekorzystne rozwiązanie polegające na tym, że nasi rolnicy dostaną początkowo tylko 25% dopłat, jakie otrzymują rolnicy w „starej” Unii. Aby chociaż częściowo zrekompensować tak niski poziom dopłat, pozwolono na podniesienie płatności do poziomu 55% w pierwszym roku, ale już ze środków własnych budżetów krajowych [Wsparcie gospodarstw rolnych... 2005].

Filozofia dopłat bezpośrednich wprowadza zasadę jednolitości i równości płatności, niezależnie od wielkości gospodarstwa, rodzaju produkcji i liczby posiadanych zwierząt. Dopłaty bezpośrednie nie ulegają zwrotowi, chyba że stwierdzono jakieś nieprawidłowości.

Zalet jednolitego systemu dopłat bezpośrednich można także upatrywać w następujących czynnikach, jak:

- niższe koszty funkcjonowania systemu dopłat,
- przejrzystość uzyskanych przez poszczególnych rolników płatności,
- uzyskanie środków finansowych zaliczanych do tzw. „łatwych”, z których nie trzeba się rozliczać,
- podejmowanie decyzji produkcyjnych nie było uzależnione od otrzymanych środków [www.rolnik.info.pl].

Polska zdecydowała się na czasowe wprowadzenie jednolitego systemu dopłat bezpośrednich, polegającego na jednakowej w całym kraju stawce obszarowej do hektara użytków rolnych w ramach tzw. Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO). Ponadto wynegocjowano możliwość dodatkowej pomocy poprzez wprowadzenie tzw. Uzupełniających Płatności Obszarowych (UPO).

Jednolite płatności obszarowe przysługują do powierzchni gruntów rolnych z zastrzeżeniem, że utrzymane są w dobrej kulturze rolnej. Z kolei uzupełniające płatności przysługują do wybranych roślin uprawnych. Wykaz tych roślin znajdziemy w ustawie z 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. Gospodarstwa położone na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania otrzymują dodatkowe fundusze [Ustawa... 2003].

Płatności bezpośrednie ze swoją uniwersalnością zawierają określone plusy i minusy. Do pozytywów można zaliczyć fakt, że niezależnie od klasy gleby, roz-

łogu gospodarstwa, systemu gospodarowania, stopnia intensywności upraw czy charakteru produkcji rolnicy otrzymuje identyczne dopłaty. Do minusów można zaliczyć fakt obliczania płatności do produkcji zwierzęcej jako zamiennika, który przelicza się w stosunku do posiadanych łąk i pastwisk. Na przykład rolnik posiadający duże stado krów a mało trwałych użytków rolnych może czuć się pokrzywdzony. Ponadto płatności bezpośrednio niosą w sobie czynniki obniżania poziomu produkcji, ponieważ nie motywują rolników do restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw, działają według zasady „mnie i tak się należy”.

4. Analiza struktury upraw zgłaszanych we wnioskach o płatnościach bezpośrednich

Przeprowadzony w 2004 r. po raz pierwszy proces zbierania wniosków i skrupulatna rejestracja działek oraz upraw w systemie komputerowym pozwala na dokonanie konfrontacji porównaniu do spisu rolnego z 2002 r. Zarówno spis rolny, jak i system identyfikacji działek rolnych w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK) charakteryzuje się dużym stopniem wiarygodności, dlatego różnice wskazują raczej na kierunki zmian, jakie rolnicy podjęli jeszcze przed akcesją. Jednocześnie analiza jest poważnym źródłem informacji dla decydentów kształtujących politykę rolną, pozwala bowiem na śledzenie dynamiki zmian zachodzących w polskim rolnictwie na skutek wdrożenia poszczególnych instrumentów wspólnej polityki rolnej [www.arimr.gov.pl].

W ramach jednolitej płatności obszarowej ujęto następujące kategorie roślin i upraw: ziemniaki, buraki cukrowe, plantacje wieloletnie, sady, ogrody przydomowe, warzywa i inne uprawy. Z kolei w grupie inne uprawy zostały ujęte między innymi: szklarnie, tunele foliowe, rośliny ozdobne, zioła, ugory, itp.

Z uwagi na okoliczność, że nie wszyscy rolnicy wystąpili z wnioskami o dopłaty bezpośrednio, założono hipotetycznie że powierzchnie z tytułu płatności będą mniejsze w stosunku do danych spisu rolnego. Zjawisko to badano zarówno w stosunku do JPO, jak i UPO. Spośród 5 badanych województw różnice in plus na korzyść spisu rolnego wystąpiły na terenie woj. kujawsko-pomorskiego (+2764 ha) i woj. wielkopolskiego (+13 715 ha). Natomiast w województwach nasyconych wielkoobszarowymi gospodarstwami rolnymi zanotowano zupełnie odwrotne zjawisko a mianowicie powierzchnie objęte JPO znacznie przewyższały areale wykazane w spisie rolnym. Najwięcej takich różnic odnotowano w woj. zachodniopomorskim (- 48 816 ha) (tabela 1)

Interpretując powyższe zjawisko można powiedzieć, że dzierżawcy lub właściciele gospodarstw wielkoobszarowych znając przepisy regulujące kwestie dopłat do rolnictwa, uruchomili na ogół proste „rezerwy” w postaci ugorów i odłogów, a następnie zgłosili te powierzchnie w odpowiednich wnioskach. Analizując

blżej pozycje objęte jednolitymi płatnościami obszarowymi okazuje się, że wcale nie wzrosły uprawy ziemniaków czy buraków cukrowych, ale pozycje kryjące się pod nazwą „inne uprawy JPO”.

Tabela 1

Porównanie upraw zgłoszonych do dopłat bezpośrednich w stosunku do spisu rolnego w 2002 r. (w ha)

Województwo	Jednolite płatności obszarowe			Uzupełniające płatności obszarowe		
	Wg spisu rolnego	Wg ARiMR	Różnica	Wg spisu rolnego	Wg ARiMR	Różnica
Kujawsko-pomorskie	110 538	107 774	+2 764	1 015 300	876 711	+138 589
Pomorskie	57 773	72 912	-15 138	711 100	630 963	+80 137
Warmińsko-mazurskie	33 197	57 613	-24 416	967 600	976 136	-8 536
Wielkopolskie	168 622	154 907	+13 715	1 721 600	1 469 910	+251 690
Zachodniopomorskie	49 206	98 022	-48 816	815 800	740 719	+75 081

Źródło: Dane PSR z 2002 r. i ARiMR z 2004 r.

Do drugiej grupy analizowanych dopłat zaliczono uzupełniające płatności obszarowe, które obejmują wszystkie zboża, rzepak i rzepik, rośliny motylkowe, pastewne oraz jako zamienniki łąki i pastwiska. Oceniając różnice między spisem rolnym a sprawozdawczością ARiMR można powiedzieć, że nie stwierdzono istotnych rozbieżności między tymi danymi. Tylko w woj. zachodniopomorskim zanotowano wynik ujemny (-8536 ha), który powstał na skutek wyższej uprawy rzepaku i rzepiku niż początkowo wykazywano w spisie rolnym [www.minrol.gov.pl].

W skali kraju nie cała powierzchnia użytków rolnych była objęta płatnościami obszarowymi. Według spisu rolnego z 2002 r. użytki rolne zajmowały 16169,4 tys. ha, zaś powierzchnia deklarowana we wnioskach 13747,1 tys. ha, czyli 85,0%. Tak więc poza systemem dopłat pozostało 2422,3 tys. ha. Z jednej strony taki wynik można uznać za sukces według zasady że „aż tylu” rolników złożyło wnioski, z drugiej natomiast niedosyt, że taka powierzchnia nie mogła być objęta systemem dopłat [Polska w Unii Europejskiej... 2005].

5. Rolnicy jako beneficjenci dopłat bezpośrednich

Dopłaty bezpośrednie adresowane były do wszystkich rolników, którzy spełniali warunki określone przepisami. Procedury obliczania dopłat dokonywano zgodnie z ustawą z 2003 r., w której stwierdzono, że wysokość płatności stanowi „iloczyn deklarowanej przez producenta rolnego powierzchni gruntów rolnych i stawek płatności na 1 ha gruntu rolnego” [Ustawa... 2003].

W 2004 r. stawki pieniężne dla polskich rolników ustalone były następująco: dla JPO – 210,53 zł/ha oraz dla UPO – 292,78 zł/ha. Łącznie dawało to 503,31 zł/ha.

Pokrycie tych wydatków finansowane były na dwa sposoby. Jednolite płatności obszarowe finansowane były przez UE w wysokości 695,95 mln euro, przy założonej powierzchni 13 mln ha. Natomiast uzupełniające płatności obszarowe w części finansowane były ze środków pochodzących z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz ze środków budżetu państwa. Jak wiadomo w pierwszych trzech latach maksymalne dopłaty mogą wynosić odpowiednio 55, 6 i 65% poziomu stosowanego w UE.

Analizując stopień składania wniosków w badanym regionie najlepsze wyniki osiągnięto w województwach „dawnych” ziem polskich, tj. w woj. kujawsko-pomorskim (95,0%) i woj. wielkopolskim (89,7%). Z kolei na terenach ziem „odzyskanych” najgorsze wyniki uzyskano na terenie woj. zachodniopomorskiego (69,7%) (tabela 2).

Tabela 2

Porównanie liczby gospodarstw istniejących do liczby gospodarstw składających wnioski

Województwo	Liczba gospodarstw rolnych pow. 1 ha wg spisu rolnego	Liczba rolników występujących o dopłaty bezpośrednie w 2004 r.	Procent
Kujawsko-pomorskie	73 003	69 353	95,0
Pomorskie	51 230	39 166	76,4
Warmińsko-mazurskie	50 130	41 899	83,6
Wielkopolskie	136 714	122 705	89,7
Zachodniopomorskie	41 913	29 222	69,7
Razem	352 990	302 345	85,6

Źródło: Dane PSR z 2002 r. i ARiMR z 2004 r.

Analizując to zjawisko nietrudno stwierdzić, że pod względem dążności do uzyskania płatności bezpośredniej występują jak gdyby dwa różniące się między sobą obszary. Jeden o ustabilizowanych stosunkach własnościowych, wieloletniej tradycji dobrego gospodarowania i większej dyscyplinie wewnętrznej, która zaowocowała przekonaniem o celowości składania wniosków. Drugi obszar to nadal rolnicy nie w pełni „na swoim”, o dużym nasileniu gospodarstw wielkoobszarowych, nie mających do końca zdefiniowanego prawa własności i uregulowanego statusu prawnego [Wawrzyniak 2004].

Ogólnie biorąc w badanym regionie 50645 rolników (14,4%) mających taką szansę nie złożyło wniosków w ARiMR, pozbawiając się szansy uzyskania środków finansowych. Ta dobrowolna rezygnacja nie znajduje uzasadnienia ani w uciążliwości wypełniania wniosków, ani w stopniu skomplikowania kwestionariusza.

Wysokość płatności bezpośredniej pozostawała w bezpośrednim związku ze strukturą agrarną. Według danych spisu rolnego z 2002 r. średnia wielkość jedne-

go gospodarstwa rolnego w woj. warmińsko-mazurskim wynosiła 12,3 ha i tutaj też wysokość dopłat bezpośrednich była najwyższa i wynosiła 5943 zł. W tej grupie badanej najgorszą strukturą agrarną charakteryzowało się woj. wielkopolskie i tutaj zanotowano najniższą średnią (3386 zł) (tabela 3) [Wawrzyniak 2004].

Tabela 3

Porównanie struktury agrarnej do wysokości dopłat bezpośrednich

Województwo	Średnia wielkość 1 gospodarstwa (ha)	w tym użytków rolnych (ha)	Wysokość dopłat do 1 gospodarstwa (w zł)	Ranking	
				Wg spisu rolnego	Wg wysokości dopłat
Kujawsko-pomorskie	12,3	11,4	6 355	IV	IV
Pomorskie	14,4	12,5	6 498	III	III
Warmińsko-mazurskie	17,4	16,0	10 042	I	I
Wielkopolskie	10,8	10,1	5 650	V	V
Zachodniopomorskie	14,9	14,1	9 387	II	II

Źródło: Wyniki badań własnych.

Występująca korelacja między badanymi czynnikami wskazuje jednocześnie na fakt pozostawania poza systemem dopłat bezpośrednich wielu gospodarstw małych obszarowo (poniżej 1 ha), które nie mogą ubiegać się o takie dopłaty lub nie chcą z nich korzystać.

6. Zakończenie

Doświadczenia płynące z pierwszego roku realizacji dopłat bezpośrednich skłaniają do wypowiedzenia kilka uwag. Rolnicy zapewne nie w pełni uświadomili sobie, że znaleźli się w obrębie zupełnie innej filozofii uprawiania polityki rolnej. Instrumenty tej polityki przeszły z poziomu krajowego na rzecz poziomu europejskiego. Analizując bliżej kierunki wsparcia wyraźnie widać preferencyjne grupy roślin i zwierząt, które otrzymają dopłaty i te pozbawione takiej możliwości. Do tej ostatniej grupy z pewnością należą ziemniaki i buraki cukrowe. Wymaga to pełnej przebudowy świadomości rolników i wyrobienia u nich mechanizmów zabiegania o środki, zwłaszcza w obliczu pojawienia się nowych działań w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Sektorowego Programu Operacyjnego.

Płatności bezpośrednie zawierają w sobie zarówno pewne cechy pozytywne, jak i negatywne. Niewątpliwego do pozytywów należy zaliczyć, że dopłaty nie są zależne od ilości produkowanej żywności i liczby posiadanych zwierząt. Płatności bezpośrednie z uwagi na swoje cechy nie przyczyniają się do zmian strukturalnych w rolnictwie, ale wręcz przeciwnie, petryfikują zastaną strukturę i nie sprzyjają przebudowie wsi oraz rolnictwa.

W 2005 r. liczba rolników składających wnioski wzrosła w skali kraju z 1 400,2 tys. do 1 487,6 tys. czyli o 5,9 %. Nie wiadomo czy to kres możliwości rolników,

czy też kolejna grupa producentów przekonała się do systemu dopłat. Stawki pieniężne dla polskich rolników wyniosą w omawianym roku odpowiednio: dla JPO – 225,00 zł/ha (wzrost o 14,47 zł/ha) i dla UPO – 282,35 zł/ha (spadek o 10,43 zł/ha). W sumie na 1 ha stawka wyniesie 507,35 zł/ha (wzrost o 4,04 zł/ha). Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym jednolita płatność obszarowa nie może przekroczyć 30 % poziomu dopłat unijnych [Wsparcie gospodarstw rolnych... 2005].

W 2005 r. na jednolitą płatność obszarową przeznaczona zostanie kwota 823,2 mln euro, co w wymiarze krajowym oznacza wzrost o 163,3 mln zł euro.

Jednolite płatności obszarowe wprowadzone w naszym kraju po raz pierwszy w 2004 r. przyczyniły się w głównej mierze do przeorientowania polityki rolnej i do poszukiwania nowego paradygmatu rozwoju rolnictwa.

LITERATURA

1. Ciepielowska M. (1981): Wspólna polityka rolna EWG. PWN, Warszawa.
2. Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa. UKIE, Warszawa 2005.
3. Wawrzyniak B. M. (2004): Kierunki ewolucji struktury agrarnej w Polsce świetle spisów rolnych z 1996 i 2002. *Oeconomia*, nr 3.
4. Wawrzyniak B. M. (2004): Przemiany struktury agrarnej w rolnictwie polskim. WTN, Włocławek.
5. Wsparcie gospodarstw rolnych po akcesji do UE. MRiRW, Warszawa 2005.
6. Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a polskie rolnictwo. UKIE, Warszawa 2002.
7. Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2002. GUS, Warszawa.
8. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych.
9. www.arimr.gov.pl
10. www.minrol.gov.pl
11. www.rolnik.info.pl

BOLESŁAW WOJTASIK

DOPLĄTY BEZPOŚREDNIE - NOWY INSTRUMENT FINANSOWY W ROLNICTWIE

STRESZCZENIE

Celem artykułu było przedstawienie dopłat bezpośrednich jako nowego instrumentu finansowego w rolnictwie. Płatności wprowadzone w 2004 r., w wyniku negocjacji europejskich, zmieniły dotychczasową politykę rolną.

Badania przeprowadzono w re-gionie północno-zachodnim, obejmującym 5 województw. Stwierdzono występowanie różnic między powierzchniami wykazywanymi w spisie rolnym a danymi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Również wysokość dopłat była zróżnicowana strukturą agrarną. Płatności miały charakter powszechny niezależnie od ilości produkowanej żywności i liczby posiadanych zwierząt.

BOLESŁAW WOJTASIK

DIRECT PAYMENTS - NEW FINANCIAL INSTRUMENT IN AGRICULTURE

SUMMARY

The aim of the paper was to show direct payments as new financial instrument in agriculture. The payments appeared in 2004 as a result of accession negotiations and changed the rural policy.

The research was carried in north-west region in 5 provinces. There were stated differences in area shown in rural census and dates of ARiMR.

Also the amount of payments was diversified by agrarian structure. The payments were common independently of quantitative of produced food and number of possessed animals.