

BOGDAN M. WAWRZYNIAK,
MAŁGORZATA ZAJDEL
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

ANALIZA PŁATNOŚCI OBSZAROWYCH W ROLNICTWIE POLSKIM W LATACH 2004-2006

1. Wstęp

Proces integracji europejskiej oznaczał istotną zmianę społeczno-ekonomicznych warunków funkcjonowania polskiego rolnictwa. Zmiany dotyczyły zarówno sposobów wspierania rolnictwa, konieczności zniesienia barier w handlu zagranicznym, jak i pojawienie się nowych instrumentów finansowych wspierających rozwój obszarów wiejskich. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej zaszła konieczność odejścia od poprzedniego systemu wspierania produkcji rolniczej na korzyść systemu płatności obszarowej. Część dotychczas stosowanych instrumentów wsparcia została wygaszona, inne zaś uległy wyraźnemu ograniczeniu. Zmieniony został system interwencji na podstawowych rynkach rolnych, w tym zwłaszcza zniknęły dopłaty do ceny skupu zbóż i interwencji na rynku skupu zwierząt rzeźnych. Pozostały natomiast - na okres przejściowy - kredyty preferencyjne z dopłatą ARiMR do oprocentowania, zwłaszcza na cele inwestycyjne i zakup gruntów rolnych.

2. Materiał i metody badań

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej płatności obszarowe stały się powszechną formę wsparcia rolnictwa polskiego, które przyznawane są proporcjonalnie do powierzchni uprawy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej. Płatności obszarowe realizowane są po raz pierwszy wśród 10 nowo przyjętych krajów do Unii Europejskiej (2004 r.), zachodzi więc potrzeba ciągłego badania tej problematyki, zwłaszcza w świetle zakończenia pewnego okresu płatności przypadającego na lata 2004-2006. Dopłaty obszarowe są projekcją funk-

cjonalną, mieszczącą w sobie zarówno regulacje ekonomiczne i społeczne, które dodatkowo są wzmacniane płatnościami z tytułu PROW i SPO. Dopłaty są adresowane do wszystkich rolników dysponujących co najmniej gospodarstwami rolnymi powyżej 1 ha, przy założeniu że działka ewidencyjna nie jest mniejsza niż 0,1 ha. Płatności nie są jednak wypłacane automatycznie z mocy ustawy, lecz rolnik musi sam złożyć wniosek, wraz z odpowiednimi załącznikami. Złożenie wniosku jest ważną i świadomą decyzją gospodarczą, świadczącą o akceptacji wspólnej polityki rolnej i o spełnianiu wymagań dotyczących utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze zgodnie z zasadami dobrej zwykłej praktyki rolniczej.

Ważność płatności bezpośrednich wynika z faktu, że zajmują one pierwsze miejsce wśród innych form wsparcia rolnictwa ze środków Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę tylko trzy główne strumienie wsparcia przypadające na lata 2004-2006 w wysokości 9446,4 mln euro, 5 387,6 mln euro (57,1%) przypadło na płatności obszarowe, 2 866,4 mln euro (30,3%) na Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz 1 192,7 mln euro (12,6%) na Sektorowy Program Operacyjny - Rolnictwa.

Głównymi źródłami badań były dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która dysponuje bardzo szczegółową bazą danych, zawartych głównie w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli (ZSZiK). Badaniom poddano pierwszy okres funkcjonowania płatności bezpośrednich z lat 2004-2006, który stanowi pewien zamknięty cykl płatniczy, chociaż jak wiadomo dopłaty bezpośrednie będą kontynuowane także w latach 2007-2013.

Głównymi metodami badań była metoda analizy i metoda porównawcza, która pozwoliła na ukazanie liczby złożonych wniosków w układzie dynamicznym. Badano także wysokość zrealizowanych dopłat obszarowych w przeliczeniu na jeden wniosek.

3. Regulacje prawne związane z płatnościami obszarowymi

Płatności obszarowe wprowadzano stopniowo w Unii Europejskiej od 1993 r. w ramach reformy tzw. Planu Mac Sharrygo (1991). Plan ten był dokumentem poświęconym zmianom we wspólnej polityce rolnej i przewidywał stopniową redukcję wysokości cen regulowanych produktów rolnych. Dopłaty nie miały charakteru powszechnego i początkowo zmierzały do rekompensowania rolnikom skutki obniżek gwarantowanych cen zbóż. Potem - poza zbożami - dopłaty otrzymywali również producenci roślin oleistych, wysokobiałkowych oraz włóknistych. Wysokość dopłat obszarowych, niezależnie od rodzaju uprawy, obliczana była na podstawie średniego plonu w regionie. W rezultacie płatności obszarowe były zróżnicowane nie tylko w poszczególnych krajach członkowskich, ale nawet w różnych regionach tego samego państwa. Dopłaty w krajach UE wypłacane były w stosunku do obszaru odpowiadającego średniej powierzchni referencyjnej ustalonej za dane lata [Kienzler, 2003].

Podczas negocjacji dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej ustalono, że polscy rolnicy będą objęci powszechnym systemem płatności obszarowych, który jest przejściowym sposobem dochodzenia do pełnych płatności bezpośrednich występujących w UE. Jest to system stosunkowo prosty i demokratyczny w tym sensie, że nie różnicuje rolników ze względu na stan własności posiadanego gospodarstwa (własne czy dzierżawione), jakości gleby, rodzaju prowadzonych upraw czy wręcz miejsca położenia. Jest on po prostu identyczny w całym kraju.

W okresie między podpisaniem przez Polskę Traktatu Akcesyjnego (16 IV 2003 r.) a przed formalnym przystąpieniem do Unii Europejskiej (1 V 2004 r.) już 18 grudnia 2003 r. przygotowano w kraju dwa doniosłe akty prawne (ustawy sejmowe). Jedną w sprawie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych oraz drugą o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności [Ustawy, 2003]. Tymi dokumentami prawnymi rozstrzygnięto ostatecznie kształt Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), którego budowa napotykała przedtem na określone przeszkody.

Ustawa o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych wyodrębnia dwa rodzaje płatności a mianowicie jednolitą płatność obszarową (JPO) oraz uzupełniającą płatność obszarową (UPO). Warunkiem uzyskania płatności jest posiadanie przez producenta rolnego działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. Drugi warunek jest taki, że działka rolna powinna charakteryzować się zwartym obszarem nie mniejszym niż 0,1 ha [Ustawa o płatnościach, 2003].

Ustawa upoważnia Radę Ministrów do wydawania corocznych rozporządzeń wykonawczych dotyczących rodzaju roślin objętych płatnościami dodatkowymi oraz stawek płatności uzupełniających wynikających z ustawy budżetowej. Płatności obszarowe nie należą się automatycznie każdemu rolnikowi dysponującemu gospodarstwem rolnym powyżej 1 ha, lecz na jego wniosek złożony w powiatowym biurze Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, który przybiera wówczas charakter decyzji administracyjnej. Również formularze wniosków nie są dowolne, lecz ściśle określone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako wzory druków, mające zabezpieczyć przed nieuzasadnionym przyznawaniem płatności.

Druga ustawa z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów rolnych określa zasady tworzenia, prowadzenia oraz przeznaczenia tego systemu, zaś wykonanie tych działań powierzono ARiMR. Jednocześnie daje wykładnie użytych w ustawie określeń. Za producenta rolnego uważa osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego. Płatności zaś to pomoc finansowa dla producentów rolnych udzielana w całości lub w części ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej [Ustawa o krajowym systemie, 2003].

4. Przebieg składania wniosków o płatności obszarowe

Proces składania wniosków o płatności obszarowe poprzedzony został szeroko zakrojoną akcją informacyjno-promocyjną, której głównym celem było zapoznanie rolników z podstawowymi zasadami funkcjonowania tych dopłat. Rolnicy swoim powszechnym udziałem potwierdzili celowość takich spotkań, na których omawiano zagadnienia związane z przyjęciem przez Polskę Wspólnej Polityki Rolnej [Wawrzyniak, Wojtasik, 2005]. W sumie zorganizowano 40 tys. spotkań informacyjno-promocyjne, w których wzięło udział około 70% rolników. Działalność informacyjna była kontynuowana w trakcie składania wniosków, podczas których tłumaczono zawiłości i pułapki ustawowe.

Ze zrozumiałych względów o sukcesie w procesie składania wniosków stanowiła liczba złożonych wniosków w pierwszym roku, tj. w 2004 r. Proces przyjmowania wniosków przez Agencję o płatności bezpośrednio rozpoczął się 15 kwietnia 2004 r. i zgodnie z ustawą miał trwać do 15 czerwca 2004 r. (dwa miesiące). Na skutek słabego napływu wniosków, który w pierwszym miesiącu wyniósł tylko około 10%, zaszła konieczność przedłużenia tego terminu do 30 czerwca 2004 r. Rolnicy mogli również składać wnioski po tym terminie, lecz wiązało się to ze zmniejszeniem kwoty dotacji o 1% za każdy dzień zwłoki (do 26 lipca 2004 r.) [Płatności bezpośrednio, 2004].

Wnioski o przyznanie płatności obszarowych do gruntów rolnych przyjmowane były w 314 biurach powiatowych ARiMR. Prawidłowy przebieg wypełniania a następnie składania wniosków nie mógł się obyć bez doradców ODR, którzy pomagali rolnikom na każdym etapie zbierania dokumentów, pozyskiwania mapek geodezyjnych, niezbędnych zaświadczeń i decyzji. Doradcy okazali się niezbędni w pierwszej fazie składania wniosków, ze względu na brak doświadczenia wśród rolników i orientacji co do wpisania określonych roślin oraz areалу. FAPA w ramach działania „Wsparcie doradztwa rolniczego” rekompensowała Ośrodkom Doradztwa Rolniczego poniesione koszty z tego tytułu. Dodatkowo do współpracy pozyskano pracowników z urzędów gmin i organizacji rolniczych. Akcje tego typu przyniosły określone rezultaty, tym niemniej ponad 50% wniosków wpłynęło dopiero w ostatnich dwóch tygodniach [ARiMR w procesie wdrażania, 2004].

Poszukując odpowiedzi na temat przyczyn małej skuteczności akcji informacyjno-promocyjnej należy wskazać, że obawy tkwiły w sferze psychiki rolników a nie realnych zagrożeń związanych z przyjęciem dotacji. Rolnicy, którzy w pierwszej fazie nie złożyli wniosków wysuwali cały szereg argumentów, w tym między innymi, że pracują w sferze pozarolniczej, że mają kilka działek w różnych gminach bądź jedno gospodarstwo ma kilku spadkobierców, że pobiera zasiłek przedemerytalny, a nawet tak prozaiczne argumenty, jak brak konta bankowego lub obawa przed wzrostem podatków [Wawrzyniak, 2006].

W rzeczywistości główną przeszkodę w składaniu wniosków należy upatrywać w braku uregulowania stanu prawnego gospodarstw rolnych, w sensie zapisu no-

tarialnego w księdze wieczystej, niedokończonych działach rodzinnych, nieuregulowanych granic sąsiedzkich a ponadto w braku umowy (na piśmie) na dzierżawione pola. W ten sposób powstawała zagmatwana sytuacja, bo na jedną działkę składał wniosek zarówno jej właściciel, jak i dzierżawca, co wobec surowych przepisów unijnych było nie do przyjęcia.

W 2005 r. przyspieszono o miesiąc (od 15 marca) termin składania wniosków o płatności bezpośrednio, oraz skrócono datę końcową ich złożenia do 15 maja (też dwa miesiące), co w przypadku opóźnienia prac polowych nie jest korzystnym rozwiązaniem (konieczność zaznaczenia zasiewów).

W pierwszym roku funkcjonowania systemu, najwięcej wniosków o płatności obszarowe w stosunku do zarejestrowanych producentów rolnych złożono w woj. wielkopolskim (91,2%), kujawsko-pomorskim (90,9%) oraz podlaskim (90,7%). Z kolei najmniej wniosków złożono w woj. podkarpackim (78,5%), małopolskim (77,7%) i śląskim (77,0%). Te trzy ostatnie województwa charakteryzują się także stosunkowo dużą liczbą małych gospodarstw i pogmatwaną strukturą własnościową. W sumie w 2004 r. złożono 1,4 mln wniosków o dopłaty bezpośrednie oraz 0,6 mln wniosków o wsparcie funkcjonowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), które zbierano równolegle od rolników. Powierzchnia deklarowana we wnioskach obszarowych wyniosła ogółem 13,7 mln ha, co stanowiło prawie 93% powierzchni referencyjnej (14,8 mln ha). Powierzchnia deklarowana we wnioskach ONW wyniosła natomiast ogółem 6,5 mln ha. Składanie na jednym wniosku dopłat bezpośrednich z płatnościami z tytułu działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania skłaniało do przekonania, że są one uzupełnieniem tej pierwszej płatności. W rzeczywistości płatności z tytułu ONW są finansowane z innego źródła (PROW), zaś upodobnienie wynika z faktu, że są realizowane co roku i nie wystąpiło zjawisko wstrzymania wypłat z tytułu przekroczenia limitu.

W pierwszym okresie funkcjonowania płatności obszarowych obejmującym lata 2004-2006 coroczna liczba składanych wniosków oscylowała powyżej 1,4 mln, przy czym była najwyższa w 2005 r., by potem zanotować niewielki spadek (tabela 1).

W 2005 r. największy wzrost (o 10,6%) liczby złożonych wniosków w stosunku do 2004 r. osiągnęło woj. podkarpackie. Duży wzrost zanotowano też w woj. małopolskim (8,9%), śląskim (7,7%), mazowieckim (7,5%) i lubelskim (7,4). Z kolei w 2006 r. zanotowano co prawda nieznaczny spadek składanych wniosków, ale to zjawisko wystąpiło prawie równomiernie we wszystkich województwach, jako następstwo kolejnej regulacji stanu prawnego gospodarstw rolnych i wyjaśniania przynależności formalnej działek rolnych.

Liczba złożonych wniosków o płatności bezpośrednio

Tabela 1

Województwo	Liczba złożonych wniosków o płatności w latach			Liczba gospodarstw rolnych pow. 1ha	Procent w stosunku do 2006 r.
	2004 r.	2005 r.	2006 r.		
Dolnośląskie	61 459	63 195	62 320	75 060	83,0
Kujawsko-pomorskie	69 303	70 190	69 531	73 557	94,5
Lubelskie	173 373	186 035	185 661	211 551	87,8
Lubuskie	20 342	21 516	21 465	31 032	69,2
Łódzkie	127 818	13 4567	133 474	152 545	84,5
Małopolskie	131 907	142 869	140 785	195 195	72,1
Mazowieckie	207 851	223 438	222 325	270 624	82,1
Opolskie	30 539	30 551	29 931	36 777	81,4
Podkarpackie	119 279	131 511	130 286	177 608	73,3
Podlaskie	80 675	84 691	84 363	92 361	91,3
Pomorskie	39 091	40 668	40 366	51 027	79,1
Śląskie	52 978	56 702	55 630	95 517	58,2
Świętokrzyskie	92 108	97 212	96 027	110 349	87,0
Warmińsko-mazurskie	41 864	44 093	44 158	46 524	94,9
Wielkopolskie	125 592	126 042	125 311	129 851	96,5
Zachodniopomorskie	29 191	30 348	30 157	37 104	81,3
Razem	1 400 370	1 483 628	1 471 790	1 786 682	82,4

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Analizując liczbę złożonych wniosków w układzie poszczególnych województw, a także porównując ją do liczby gospodarstw rolnych (wg GUS), zwraca uwagę fakt, że występuje grupa województw charakteryzujących się wysokim stopniem aktywności w dążeniu do uzyskania dotacji unijnej. Do takich województw można zaliczyć woj. wielkopolskie (96,5%), warmińsko-mazurskie (94,9) i kujawsko-pomorskie (94,5%). Nietrudno stwierdzić, że leżą one w pasie Polski północno-zachodnim, to jest na terenach o dobrej strukturze agrarnej. Na drugim biegunie znajdują się województwa o niskiej liczbie składanych wniosków. Do nich można zaliczyć woj. śląskie (58,2%) i lubuskie (60,2%), co plasuje ich poniżej średniej krajowej (82,4%). Istnieje ścisły związek między występującą strukturą agrarna a liczbą złożonych wniosków o płatności obszarowe. Regiony charakteryzujące się rozdrobnioną strukturą agrarną mają więcej problemów ze skłonieniem rolników do złożenia wniosków.

Analizując liczbę złożonych wniosków o płatności obszarowe można stwierdzić, że wyczerpały się proste rezerwy wzrostu ilościowego. Należy poszukiwać nowych sposobów dotarcia do rolników, w celu skłonienia ich do ubiegania się o wsparcie finansowe ze środków europejskich. Rezerwy tkwią w regionach charakteryzujących się niskim stopniem wykorzystania środków unijnych. Jednak

niekorzystna struktura agrarna a także zbyt wysoki stopień komplikacji kwestii prawnych i własnościowych, zniechęca rolników do podjęcia wysiłku organizacyjnego.

Na liczbę złożonych wniosków można także spojrzeć przez pryzmat powierzchni referencyjnej przyznanej w Traktacie Akcesyjnym. Początkowo było to powierzchnia referencyjna wynosząca 14,3 mln ha, która po negocjacjach wzrosła do 14,8 mln ha (o 3,4%). Tymczasem według danych GUS z 2004 r. w Polsce powierzchnia użytków rolnych wynosiła 18,5 mln ha, w tym w rzeczywistym użytkowaniu było 16,3 mln ha. Wykazana tu różnica dotyczyła gruntów marginalnych i nie objętych klasyfikacją gleboznawczą. W celu ustalenia jaka powierzchnia referencyjna powinna być brana pod uwagę, należy wyeliminować grunty rolne będące w użytkowaniu właścicieli gospodarstw poniżej 1 ha, którzy nie mogą korzystać z płatności bezpośrednich. Takich gospodarstw było w naszym kraju 987,9 tys., dysponujących 960,1 tys. ha użytków rolnych. Tak więc po korekcie powinniśmy otrzymać powierzchnię referencyjną w wysokości 15,3 mln ha [Rocznik statystyczny, 2005]. Powyższa analiza prowadzi nas do wniosku, że dość niska powierzchnia referencyjna nie została w pełni wykorzystana. W 2004 r. powierzchnia deklarowana we wnioskach obszarowych wyniosła 13,7 mln ha, co stanowiło 92,7 % powierzchni referencyjnej. W 2005 r. powierzchnia zadeklarowana wzrosła do 14,2 mln ha (95,9% powierzchni referencyjnej).

5. Wysokość płatności obszarowych

Polska przyjęła uproszczony system płatności obszarowej, który polegał na wsparciu finansowym dla gospodarstw rolnych przyznawanym w wysokości zależnej od powierzchni uprawianych gruntów. System płatności składał się z dwóch rodzajów płatności, w tym z tzw. jednolitej płatności obszarowej i płatności uzupełniających. Jednolita płatność obszarowa (JPO) obejmuje dopłatami wszystkie grunty rolne, przy zastrzeżeniu, że utrzymywane były w dobrej kulturze rolnej a ponadto przestrzegane były zasady ochrony środowiska. Wysokość jednolitej płatności obszarowej dla polskich rolników wynosiła odpowiednio: w 2004 r. - 25%, w 2005 r. - 30% i w 2006 r. - 35% poziomu dopłat unijnych. Dopłaty te były w całości finansowane z budżetu Unii Europejskiej [Wojtasik, 2006].

Płatności uzupełniające były wypłacane do powierzchni upraw, ale tylko na kierunkach produkcji wspieranych w Unii Europejskiej płatnościami bezpośrednimi. Traktat Akcesyjny przewidywał możliwość podniesienia poziomu opłat do powierzchni, odpowiednio w omawianych latach do 55%, 60% i 65%. Nie przysługiwały dopłaty, na przykład, do powierzchni przeznaczonych pod uprawę buraków cukrowych i ziemniaków (poza skrobiowymi). Wykaz roślin, do których przysługiwały płatności uzupełniające określała corocznie Rada Ministrów w spe-

cyjnych rozporządzeniach [Rozporządzenie Rady Ministrów, 2004]. Mechanizm finansowania płatności uzupełniających był zróżnicowany, przy czym do tego celu wykorzystano zarówno część środków z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (II filar WPR), jak też środki budżetu krajowego.

Stawki jednolitej płatności obszarowej określa corocznie Komisja Europejska. Konkretnie ile środków finansowych wpłynie na konto rolnika uzależnione było od kursu euro. W pierwszym roku naszego członkostwa w UE za jedno euro trzeba było płacić 4,7 zł, co przy stawce 44,5 euro za JPO dawało ponad 210 zł. W 2005 r. i 2006 r. kurs euro zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej wyniósł po 3,9 zł. W 2005 r. stawka jednolitej płatności obszarowej finansowana w pełni ze środków Unii Europejskiej wyniosła 55,46 euro/ha.

W kraju posługujemy się zarówno miernikami finansowymi w postaci euro, jak i w złotych polskich, co przy zróżnicowanych kursach nie pozwala na śledzenie wysokości wzrostu dopłat. W latach 2004-2006 wysokość środków przeznaczonych na jednolite płatności obszarowe (JPO) i uzupełniające płatności obszarowe (UPO), zawarte w tzw. kopercie finansowej UE, przedstawiały się następująco (w mln euro):

Rok	JPO	UPO	Razem	Wzrost (%)
2004	659,9	854,4	1 514,3	100,0
2005	823,2	984,0	1 807,2	119,3
2006	997,4	1 068,8	2 066,2	136,4

W sumie w obu formach płatności obszarowej UE przeznaczyła 5 387,7 mln euro. Wykazany przyrost kwot wsparcia finansowego wynikał ze wzrostu powierzchni referencyjnej i liczby rolników ubiegających się o dopłaty obszarowe.

Z kolei jednolite płatności obszarowe (JPO) i uzupełniające płatności obszarowe (UPO) po przeliczeniu na 1 ha w PLN przedstawiały się następująco:

Rok	JPO	UPO	Razem	Wzrost (%)
2004	210,53	292,78	503,31	100,0
2005	225,00	282,35	507,35	100,8
2006	276,28	313,45	589,73	117,2

Jak z powyższego zestawienia wynika, istotny wzrost płatności rolnicy odczuli dopiero w 2006 r., przy czym był on wyższy w przypadku JPO (o 31,2%), aniżeli w przypadku UPO (o 7,0%).

W 2004 r. wysokość środków finansowych przeznaczonych dla Polski (w przeliczeniu na PLN) w odniesieniu do płatności JPO wyniosła 2 852,6 mln zł, zaś dla płatności UPO 3 668,9 mln zł. Łącznie daje to 6521,6 mln zł. Rolnikom wypłacono w 2004 r. w sumie 6 340,5 mln zł, czyli 97,2% przyznaných środków. W kolejnym roku płatności JPO wzrosły do 3 153,2 mln zł oraz dla UPO 3 751,1 mln zł.

Stopień wykorzystania środków finansowych w 2005 r. wyniósł 96,7%. W poszukiwaniach odpowiedzi na temat proporcji między środkami przeznaczonymi na JPO w stosunku do UPO, okazało się że więcej środków pochłaniają uzupełniające płatności obszarowe, które w 2004 r. stanowiły 56,3% ogółu wydatków, zaś w 2005 r. 54,3%. Płatności obszarowe za 2006 r. zakończą się dopiero 30 czerwca 2007 r.

Analizując realizację płatności obszarowych w poszczególnych województwach należy zwrócić uwagę, że wysokość tej kwoty jest sumą powierzchni pomnożoną przez stawkę za jeden ha. Duże obszarowo województwa otrzymały najwięcej środków na dopłaty bezpośrednie, w tym: woj. mazowieckie 880,7 mln zł, wielkopolskie 817,6 mln zł oraz lubelskie 615,9 mln zł (tabela 2).

Kwoty płatności obszarowych wypłacone w poszczególnych województwach (w mln zł)

Tabela 2

Województwo	Kwota płatności obszarowej		Średnio na 1 wniosek w 2005 r. w tys. zł
	2004 r.	2005 r.	
Dolnośląskie	406,6	420,1	6,6
Kujawsko-pomorskie	474,5	489,1	6,9
Lubelskie	571,1	615,9	3,3
Lubuskie	166,7	179,5	8,3
Łódzkie	426,3	454,3	3,4
Małopolskie	222,4	242,5	1,7
Mazowieckie	824,8	880,7	3,9
Opolskie	237,5	243,3	7,9
Podkarpackie	227,7	254,2	1,9
Podlaskie	476,1	497,3	5,9
Pomorskie	325,2	338,3	8,3
Śląskie	153,7	166,1	2,9
Świętokrzyskie	212,2	226,8	2,3
Warmińsko-mazurskie	456,8	468,9	10,6
Wielkopolskie	791,3	817,6	6,5
Zachodniopomorskie	367,5	380,2	12,5
Razem	6 340,5	6 674,9	4,5

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Istotniejsza jest informacja, ile środków finansowych przypadało na jeden wniosek. Dane te odzwierciedlają istniejącą strukturą agrarną, poprzez pryzmat której można analizować zachodzące zmiany we władaniu ziemią. Dopłaty bezpośrednie skłaniają bowiem rolników do koncentracji gruntów rolnych, czego najlepszym dowodem jest wzrastająca cena ziemi. Posługując się tą interpretacją najlepsza struktura agrarna występuje w woj zachodniopomorskim (12,5 tys. zł) i warmińsko-mazurskim (10,6), na których terenie występuje najwięcej gospodarstw wielkoobszarowych.

Na drugim biegunie mamy województwa charakteryzujące się niską kwotą przypadającą na jeden wniosek. Do nich zaliczyć można woj. małopolskie (1,7 tys. zł), podkarpackie (1,9) i śląskie (2,3).

6. Kontrola złożonych wniosków o płatności bezpośrednie

Między zakończonym terminem składania wniosków (15 maja każdego roku) a początkiem wypłacania środków finansowych (1 grudnia) mija ponad 6 miesięcy, które przeznaczane są na odpowiednie kontrole. Pierwszy etap kontroli odbywa się w powiatowym biurze ARiMR, gdzie sprawdza się wnioski pod względem formalnym, w tym ustala się kompletność przyjmowanych wniosków i jakość załączników czy dokumentów. Następnie przeprowadzana jest kontrola administracyjna, która pozwala na sprawdzenie czy beneficjent podał poprawne dane osobowe, czy zgłoszone wielkości działek są zgodne z rejestrem ewidencji gruntów. Kontrolą kompletności dokumentów i kontrolą administracyjną objętych jest 100% złożonych wniosków. Kolejnym etapem jest kontrola na miejscu, która dotyczy losowo wybranych gospodarstw a jej celem jest sprawdzenie zgodności danych złożonych we wniosku ze stanem faktycznym w gospodarstwie. Kontrolą tą zgodnie z procedurą objętych jest 5,0% gospodarstw rolnych, zaś typowanie do tego typu poczynań odbywa się metodą inspekcji terenowej lub metodą foto [Kampania kontrolna, 2004]. Różnica między tymi metodami polega na tym, że w trakcie kontroli metodą inspekcji terenowej wszystkie elementy sprawdzane są w terenie, natomiast w trakcie kontroli metodą „foto” niektóre elementy sprawdzane są w biurze na podstawie cyfrowej ortofotomapy. Sprawdzeniu w trakcie kontroli podlega przebieg granic i powierzchnia działek rolnych, gatunki uprawianych roślin, czy przestrzeganie minimalnych wymagań utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do kontroli, ponieważ ma doświadczenie i na tym tle wyciąga wnioski z innych krajów, gdzie stwierdzano istotne rozbieżności między powierzchnią deklarowaną a faktyczną. W Polsce w ramach kampanii 2004 r. stwierdzono nieprawidłowości na poziomie około 15%.

Ze względu na duży stopień skomplikowania wniosków, a zwłaszcza dokładnego określenia rodzaju uprawianych roślin, rolnicy poczynając od 2006 r. otrzymują od Agencji częściowo wypełniony formularz wniosku (tzw. wniosek spersonalizowany) wraz z załącznikami graficznymi. Załącznik graficzny ma służyć producentom rolnym pomocą w poprawnym i zgodnym ze stanem faktycznym wypełnianiu wniosków. Stanowi on fragment mapy ewidencyjnej zintegrowany z obrazem ortofotomapy czyli zdjęciem lotniczym bądź satelitarnym, który przedstawia charakter użytkowanych gruntów rolnych. Kolejnym etapem będzie zapewne składanie wniosków drogą elektroniczną, bądź na płycie CD.

7. Zakończenie

Przebieg płatności obszarowych w latach 2004-2006 wskazuje, że ich wdrożenie wiązało się z poważnym wysiłkiem organizacyjnym, polegającym w pierwszym rzędzie na uruchomieniu skomplikowanego systemu informatycznego (IACS), a następnie na przeprowadzeniu udanej kampanii informacyjno-promocyjnej, skierowanej do ponad milionowej rzeszy rolników. Ważnym okresem był zwłaszcza pierwszy rok składania wniosków, w którym rolnicy przełamywali swoje lęki i obawy, a także niewiarę w możliwość uzyskania płatności.

W 2005r liczba beneficjentów wzrosła o ponad 83 tys., zaś obszar gruntów objętej tymi dopłatami o 516 tys. ha, co świadczy, że rolnicy zaakceptowali system płatności bezpośrednich, mimo występowaniu barier formalnych, które w przeszłości obce były polskiemu rolnikowi. W kolejnym 2006 r. nastąpił z kolei lekki spadek złożonych wniosków (o 1,3 tys.), które to zjawisko należy interpretować jako rezultat uregulowania kwestii własności i powrotu ziemi dzierżawionej do pierwotnych właścicieli.

Analizując powyższe zjawiska można powiedzieć, że w większym zakresie dopłatami objęto grunty rolne (95,9%), aniżeli gospodarstwa rolne mogące skorzystać z płatności bezpośrednich (82,4%). Można nawet postawić hipotezę, że 100% rolników nie złoży nigdy odpowiednich wniosków, ponieważ dla wielu małych gospodarstw, mitręga formalna i urzędnicza nie przekłada się na wielkość otrzymanych środków finansowych. Można więc powiedzieć, że w Polsce istnieje określona bariera wynosząca około 1,5 mln gospodarstw rolnych, poza którą trudno będzie przejść w kolejnych latach.

Wynegocjowany przez Polskę wysokość płatności obszarowych na poziomie 25% w pierwszym roku naszego członkostwa należy uznać za bardzo niski, nie przystający do słabej kondycji naszego rolnictwa. Pewną rekompensatą były uzupełniające płatności obszarowe, które częściowo były finansowane przez UE (za pośrednictwem PROW), ale nadal poziom wsparcia należy ocenić jako nieadekwatny do potrzeb, biorąc pod uwagę dystans jaki dzielił nas od „starej” Unii.

Do pozytywnych stron dopłat bezpośrednich można zaliczyć fakt, że na wieś w ciągu 3 lat trafiło ponad 5,3 mld euro, które co prawda nie zawsze były przeznaczone na wspieranie produkcji rolniczej (część przeznaczono na konsumpcję), ale zawierały w sobie potencjał sprzyjający restrukturyzacji gospodarstw rolnych. Otrzymanie płatności obszarowych nie wiązało się z koniecznością rejestracji wydatków czy podejmowaniem działań proinnowacyjnych, lecz z enigmatycznie sformułowanym postulatem utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej z elementami przestrzegania zasad ochrony środowiska. W 2007 r. kontynuowane będą poczynania związane z płatnościami bezpośrednimi, przy czym w jednym wniosku znajdują się zarówno płatności obszarowe, płatności cukrowe, jak też nowość w postaci płatności zwierzęcej. Istota płatności zwierzęcej polega na tym,

że przysługuje ona rolnikom którzy na trwałych użytkach zielonych utrzymywali przeżuwacze oraz konie. Nadal przyznawane będą środki na wspierania gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).

Z kolei w projekcie nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 nie analizuje się zmian w płatnościach bezpośrednich [Projekt PROW, 2006]. Wiadomo tylko, że w 2007 r. wysokość płatności obszarowej osiągnie poziom 70% stawek stosowanych w krajach „starej” wspólnoty, a coroczny wzrost będzie wynosił 5%. W ten sposób zrównanie poziomu dopłat bezpośrednich w Polsce i UE-15 nastąpi w 2013 r.

LITERATURA

1. ARiMR w procesie wdrażania płatności bezpośrednich, 2004. Biuletyn informacyjny MRiRW, nr 11-12.
2. Kienzler I. (2003): Leksykon Unii Europejskiej. Świat Książki, Warszawa.
3. Kampania kontrolna w ramach obsługi płatności bezpośrednich, 2004. Biuletyn informacyjny MRiRW, nr 11-12.
4. Płatności bezpośrednie w 2004 r. Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, 2004 r. Warszawa.
5. Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2006. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
6. Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich, 2005. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie płatności uzupełniających w 2004 r. Dz. U. Nr 65, poz. 596 z 2004 r.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie płatności uzupełniających w 2005 r. Dz. U. Nr 232, poz. 1967 z 2005 r.
9. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. Dz. U. Nr 42, poz. 386 i Nr 148, poz. 1551 z 2004 r.
10. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznaniu płatności. Dz. U. Nr 10, poz. 76 z 2004 r.
11. Wawrzyniak B.M. (red.), (2006): Pozycja społeczno-zawodowa rolników indywidualnych po wejściu do Unii Europejskiej. Raport z badań, Bydgoszcz.
12. Wawrzyniak B.M., Wojtasik B. (2005): Rolnicy polscy po roku funkcjonowania w Unii Europejskiej. Zagadnienie Doradztwa Rolniczego, nr 1.
13. Wojtasik B. (2006): Dopłaty bezpośrednie - nowy instrument finansowy w rolnictwie. Zagadnienie Doradztwa Rolniczego, nr 2.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK, MAŁGORZATA ZAJDEL

ANALIZA PŁATNOŚCI OBSZAROWYCH W ROLNICTWIE POLSKIM
W LATACH 2004-2006

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu była analiza przebiegu płatności bezpośrednich jakie obowiązywały w rolnictwie polskim na przestrzeni lat 2004-2006. Płatności realizowane były w dwóch formach, jako jednolite płatności obszarowe i uzupełniające płatności obszarowe. W pierwszym roku poziom płatności wynosił 25% stawek stosowanych w UE, zaś łącznie z płatnościami uzupełniającymi nie mogły przekroczyć 55%. Stawki te wzrastały następnie o 5% rocznie.

Liczba złożonych przez rolników wniosków o płatności bezpośrednie wzrosła z 1,4 mln w 2004 r. do prawie 1,5 mln w 2006 r., co stanowiło 82,4% ogółu gospodarstw rolnych powyżej 1 ha. Stwierdzono występowanie różnicy między województwami w zakresie stopnia wykorzystania płatności bezpośrednich. Regiony o lepszej strukturze agrarnej charakteryzowały się większą liczbą złożonych wniosków. Przyznana powierzchnia referencyjna została wykorzystana w 95,9%. W ramach dopłat bezpośrednich rolnicy otrzymali w omawianych latach 5,3 mln euro.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK, MAŁGORZATA ZAJDEL

THE ANALYSIS OF AREA PAYMENT IN POLISH AGRICULTURE
FROM 2004 TO 2006

SUMMARY

The aim of the paper was to analyze the process of direct payments made in Polish agriculture since 2004 to 2006. The payments were made by two forms as regular area payments and complementary area payments. During the first year the level of payments came to 25% of rates in the EU, while including complementary payments they could not exceed 55%. Afterwards the rates raised by 5% per year.

The amount of applications handed in by farmers raised from 1.4 million in 2004 to nearly 1.5 million in 2006, what made up 82.4% of the total farms over 1 ha. There were affirmed some differences between regions in a range of making use of the payments. The regions of better agrarian structure were characterized by higher number of applications handed in. The granted referenced area was used in 95.9%. Farmers received 5.3 millions Euro within the confines of direct payments.