

**FUNKCJONOWANIE SYSTEMU
DOPŁAT BEZPOŚREDNICH
W POLSCE I W INNYCH KRAJACH UE**

Renata Marks-Bielska, Karolina Babuchowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Abstrakt. Celem opracowania było zaprezentowanie funkcjonowania systemu dopłat bezpośrednich w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na środki, które otrzymują producenci rolni w województwie warmińsko-mazurskim. Płatności bezpośrednie stanowią ważny instrument pomocy wspierania rolnictwa w ramach pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej. Badanie wykazało, że dotacje w istotny sposób przyczyniły się do poprawy kondycji finansowej gospodarstw. Dopłaty były głównie przeznaczane na finansowanie bieżących wydatków i zakup środków produkcji w gospodarstwach rolnych (72,88%).

Słowa kluczowe: płatności bezpośrednie, WPR, producenci rolni

WSTĘP

Wsparcie polskiego rolnictwa, za pośrednictwem płatności bezpośrednich, wyraźnie wpływa nie tylko na wzrost wartości produkcji, lecz przede wszystkim na dochód przedsiębiorcy rolnego. W 2004 roku, w wyniku uruchomienia dopłat bezpośrednich, dochody rolnicze wzrosły ponad dwukrotnie, po czym w kolejnych latach ten wzrost wyniósł (w stosunku do 2004 roku) ok. 3,0% rocznie. Zjawiskiem korzystnym, z punktu widzenia polskich rolników, był szybszy wzrost przychodów niż kosztów produkcji. Miał on swe źródło m.in. w postępie technicznym i w zastępowaniu droższych środków produkcji tańszymi, a także w postępujących przemianach agrarnych i wzrastającej towarowości produkcji rolniczej [Wigier 2007].

Dopłaty bezpośrednie stanowią największą pozycję budżetu UE, którą przeznaczają się na wsparcie rolnictwa (w 2006 roku – 69%, w 2000 roku – 61%) [Indicative...

2007]. Jednocześnie odgrywają w rolnictwie UE zasadniczą rolę w kreacji i stabilizacji dochodów. W całej UE-27 w 2007 roku ich udział w tworzeniu dochodów rolników wyniósł 60,9%. W UE-15 był wyższy (62,7%) niż w UE-12 (51,7%) [Poczta i Siemiński 2008]. Wsparcie bezpośrednie, m.in. z dopłat bezpośrednich, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO), które generuje w Polsce prawie 50,00% dochodów rolniczych, jest i tak relatywnie znacznie niższe w porównaniu z krajami dawnej „piętnastki”, gdzie w niektórych latach stanowi nawet 100,00% uzyskiwanych dochodów, co oznacza, że bez dopłat dochód nie zostałby wytworzony, a rolnictwo w tych krajach odnotowałoby straty. Istotny jest fakt, że obecnie nie ma w UE kraju, w którym udział dopłat bezpośrednich nie byłby rozstrzygający dla wolumenu uzyskiwanego dochodu [Poczta i Siemiński 2008, Wilkin 2009].

Celem pracy było zaprezentowanie funkcjonowania systemu dopłat bezpośrednich w Polsce oraz w innych krajach UE. Z uwagi na dochodowy charakter tego instrumentu szczególną uwagę zwrócono na sposób rozdysponowania środków otrzymanych w formie dopłat przez producentów rolnych w jednym z regionów Polski – województwie warmińsko-mazurskim. W tym celu zaprezentowano informacje uzyskane na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w 2008 roku w grupie losowo wybranych gospodarstw rolnych, objętych systemem płatności bezpośrednich. Zakres przedmiotowy badań obejmował 295 gospodarstw rolnych. Pytania dotyczyły w szczególności kierunków rozdysponowania środków finansowych, pozyskanych w formie płatności bezpośrednich za 2008 rok oraz wpływu tych środków na kondycję finansową gospodarstwa.

EWOLUCJA INSTRUMENTU DOPŁAT BEZPOŚREDNICH

W krajach Unii Europejskiej, płatności bezpośrednie stały się ważnym instrumentem wsparcia dochodów rolników w ramach reformy Mac Sharry’ego z 1992 roku, a następnie utrzymane zostały w ramach kolejnych reform Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) – Agendy 2000 i Porozumień z Luksemburga [Kisiel i in. 2008].

Wysokość płatności ustalano na podstawie: plonu, areалу upraw i pogłowia zwierząt w okresie bazowym, czyli była ona zróżnicowana w zależności od rodzaju produkcji. Dopłaty wyrównawcze (nazwane tak podczas reformy z 1992 roku) uważa się za pierwszy krok WPR w kierunku oddzielenia wsparcia od produkcji. Obecnie płatności bezpośrednie mają za zadanie wspierać dochody producentów rolnych. Oddzielenie ich od struktury i wielkości produkcji (tzw. *decoupling*), które nastąpiło podczas reformy z Luksemburga, służy zwiększeniu pozycji rynkowej rolników, a więc pozostawia im większą swobodę w zakresie decyzji, co, jak i dla kogo produkować. Oznacza to zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności (SPS – *Single Payment Scheme*), niezależnej od produkcji, lub jednolitą płatnością regionalną. Płatności w dotychczasowej formie stanowią istotne ułatwienie obsługi WPR, zarówno z punktu widzenia producentów rolnych, jak i administracji. W konsekwencji dopłaty mają zapewnić obecnie wzrost konkurencyjności sektora rolnego zarówno w UE, jak i poza nią oraz wzmocnić pozycję UE na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO – *World Trade Organization*) [Bajek i in. 2007].

Do innych elementów reformy WPR, związanych z dopłatami, należą: redukcja płatności bezpośrednich (tzw. modulacja) w dużych gospodarstwach i przydział uzyskanych w ten sposób środków na rozwój wsi, powiązanie otrzymywania płatności z obowiązkiem spełnienia określonych standardów przez gospodarstwo – tzw. zasada wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), zmiany na rynkach: mleka, zbóż, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego, odnawialnych źródeł energii, mechanizm dyscypliny finansowej, polegający na obniżce płatności bezpośrednich w sytuacji przewyższenia ustalonego limitu wydatków na WPR, zwiększenie roli (zakresu i poziomu wsparcia) rozwoju obszarów wiejskich [Kowalski 2006].

Przyznawanie wsparcia w ramach dopłat bezpośrednich w całej UE jest oparte na systemie ewidencji IACS – *Integrated Administration and Control System*. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) jest kluczowym narzędziem do kontroli wydatków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF – *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*). Jest to system dystrybucji i kontroli pomocy dla rolników, umożliwiający im otrzymywanie płatności bezpośrednich w ramach WPR. Jest to system dobrowolny, lecz niezbędny do otrzymania dopłat do produkcji [Członkostwo Polski... 2003].

Reforma WPR z 2003 roku zasadniczo zmieniła sposób wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej. Wprowadzono tzw. płatność jednolitą (SPS), która zastąpiła większość dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej. Płatność SPS wprowadziły kraje UE-15 w latach 2005-2007¹.

Państwa UE-15 miały do wyboru sposób, w jaki będą tworzyć i wyliczać płatności w ramach modelu SPS. Mogły one zastosować historyczny model SPS (zwany jednolitą płatnością na gospodarstwo), czyli uprawnienie do płatności w oparciu o indywidualne dla każdego rolnika kwoty referencyjne i liczbę hektarów, które uprawiał w tym okresie lub model regionalny (jednolita płatność regionalna), gdzie dla wszystkich rolników z wydzielonych regionów są stosowane regionalne stawki płatności na hektar, jednakowe dla wszystkich gruntów lub zróżnicowane na użytki zielone i pozostałe grunty uprawnione do płatności. Wprowadza to pewną redystrybucję dopłat między rolnikami. Do tej pory, żaden kraj członkowski UE nie zdecydował się na wdrożenie czystego modelu regionalnego [Kowalski 2006, Krzyżanowska 2006].

W wielu krajach „starej” Unii jest stosowany model mieszany, w którym część płatności otrzymywanej przez rolnika stanowią płatności wypłacane z modelu historycznego, a pozostała część jest oparta na bazie regionalnej. W ramach modelu mieszanego wyróżnia się charakter stały lub zmienny. Zmienny charakter wyróżnia się tym, iż w poszczególnych latach zmniejsza się udział płatności na gospodarstwo w ogólnej kwocie płatności na rzecz płatności regionalnych, aż do całkowitego przejścia na płatność regionalną [Bajek i in. 2007]. Modele płatności bezpośrednich SPS, obowiązujące w krajach UE-15, przedstawiono w tabeli 1.

Spośród krajów starej Unii większość (10 państw) wybrała model historyczny. System mieszany jest kombinacją płatności na gospodarstwo i płatności regionalnej. System ten wybrało siedem państw, jednak cztery z nich zastosowały model mieszany zmienny, a Irlandia Północna, Luksemburg i Szwecja – model mieszany stały.

¹ <http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=88&id1=0&id2=0> [dostęp: 3.01.2009].

Tabela 1. Wybór systemu płatności przez kraje UE-15

Kraj	Model systemu jednolitych płatności bezpośrednich
Anglia	mieszany zmienny
Austria	historyczny
Belgia	historyczny
Dania	mieszany zmienny
Finlandia	mieszany zmienny
Francja	historyczny
Grecja	historyczny
Hiszpania	historyczny
Holandia	historyczny
Irlandia	historyczny
Irlandia Północna	mieszany stały
Luksemburg	mieszany stały
Niemcy	mieszany zmienny
Portugalia	historyczny
Szkocja i Walia	historyczny
Szwecja	mieszany stały
Włochy	historyczny

Źródło: Bajek i in. [2007].

Wśród nowych państw członkowskich tylko Malta i Słowenia wdrożyły system SPS w 2007 roku i nie stosowały systemu SAPS. Kraje te zdecydowały o wprowadzeniu systemu jednolitej płatności na gospodarstwo [Latruffe i Davidova 2007]. Pozostałe nowe państwa członkowskie (w tym Polska) stosują uproszczony system płatności bezpośrednich, dlatego mają odmienne warunki dotyczące płatności bezpośrednich w porównaniu z krajami UE-15. Dotyczy to wysokości przyznawanych dopłat oraz systemu ich stosowania. Nowe państwa UE mogły wybrać między systemem standardowym a systemem płatności obszarowych. Przez system standardowy rozumie się system płatności stosowany przez stare państwa UE-15. Polski rząd, kierując się interesem polskiego rolnictwa, wybrał uproszczony system płatności obszarowej, zaproponowany państwom kandydującym przez UE z przejściowym sposobem realizacji płatności bezpośrednich. W Polsce, system płatności obszarowych składał się z jednolitej płatności obszarowej (*Single Area Payment Scheme – SAPS*) i z uzupełniających krajowych płatności obszarowych (*Complementary National Direct Payments – CNDP*). Jednolita płatność obszarowa (JPO) była uproszczonym systemem unijnych płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, polegającym na udzielaniu wsparcia finansowego do powierzchni, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej, przy corocznym wzroście jego poziomu w stosunku do stosowanego w państwach członkowskich

UE-15. Jednolita płatność obszarowa była finansowana w 100% z budżetu UE. Komplementarne płatności obejmowały m.in. uzupełniającą płatność obszarową (UPO) do powierzchni wybranych upraw roślin (do 2006 roku finansowaną z budżetu krajowego i środków PROW, a od 2007 roku – z budżetu krajowego) oraz do upraw chmielu (finansowanych w 100% z budżetu krajowego) [Zawojńska 2008].

Polska w ramach systemu uproszczonego wynegocjowała środki na dopłaty dla polskich rolników na poziomie 25,00% pełnego poziomu wartości płatności, funkcjonujących wówczas (w 2004 roku) w krajach członkowskich UE, 30,00% w 2005 roku, 35,00% w 2006 roku oraz 40,00% w 2007 roku. W następnych latach kwoty te rosły o 10,00% rocznie, by po dziewięciu latach akcesji (w 2013 roku) osiągnąć 100,00% płatności w krajach UE-15 (tab. 2).

Tabela 2. Schemat dochodzenia do pełnej wysokości płatności bezpośrednich (%)

Rok	Podstawowe wysokości dopłat (produkty nie objęte wsparciem w UE, tj.: ziemniak, burak pastewny, warzywa, owoce i in.)	Dopłaty wsparte ze środków na rozwój wsi oraz budżetu państwa (produkty objęte wsparciem w UE, tj.: zboża, rośliny oleiste, wysokobiałkowe, tytoń, chmiel, ziemniak skrobiowy oraz produkcja wołowiny, mleka i owiec)
2004	25,00	55,00
2005	30,00	60,00
2006	35,00	65,00
2007	40,00	70,00
2008	50,00	80,00
2009	60,00	90,00
2010	70,00	100,00
2011	80,00	100,00
2012	90,00	100,00
2013	100,00	100,00

Źródło: Bilans korzyści... [2003]

Do podstawowej wysokości dopłat Unia Europejska zastosowała także dodatkowe elementy wsparcia. Z tego systemu rolnicy polscy dostają dopłaty, które są zależne od uprawianej powierzchni gospodarstwa, ale muszą wytwarzać produkty rolne objęte dopłatami w UE. Dopłaty te są finansowane ze środków krajowych oraz z części środków przewidzianych na rozwój wsi i obszarów wiejskich. Już od 2007 roku Polska uzupełnia poziom płatności o 30% pełnej kwoty dopłat ponad poziom właściwy dla danego roku, co skutkuje skróceniem okresu dochodzenia do pełnego wymiaru dopłat bezpośrednich o trzy lata, czyli do 2010 roku [Członkostwo Polski... 2003].

W latach 2007-2008 Polska skorzystała z możliwości przedłużenia funkcjonowania systemu SAPS i zgodnie z obowiązującym prawem wspólnotowym, od 2009 roku powinna wdrożyć docelowy system płatności bezpośrednich – SPS [Krzyżanowska 2006]. Jednak Komisja Europejska wyraziła zgodę, aby Polska posługiwała się uproszczonym

systemem do 2012 roku. Płatność jednolita SPS, którą mamy wprowadzić sukcesywnie od 2013 roku jest oddzielona od struktury i wielkości produkcji. Otrzymanie tej płatności nie jest już zatem związane z prowadzeniem określonej produkcji, lecz zostało uzależnione od osiągnięcia przez rolników wielu wymagań dotyczących utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska oraz podstawowych wymogów z zakresu zarządzania². Wymienione wymogi składają się na mechanizm noszący nazwę zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Oznacza ona powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów określonych wymogów. Wymogi te zostały podzielone na trzy obszary:

- A, który obejmuje: identyfikację i rejestrację zwierząt i zagadnienia ochrony środowiska naturalnego,
- B, obejmujący: zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób, zdrowotność roślin,
- C, w którym zawiera się dobrostan zwierząt.

Zarówno w Polsce, jak i w nowych państwach członkowskich wymogi Wzajemnej Zgodności będą wdrażane stopniowo. Od 2009 roku zaczęły obowiązywać wymogi obszaru A, natomiast wymogi z obszaru B i C będą wdrażane od początku 2011 roku (z ewentualnym przesunięciem wdrożenia obszaru C od 2013 roku). W przypadku krajów UE-15 instrument *cross-compliance* jest wdrażany stopniowo od stycznia 2005 roku.

Zgodnie z przyjętymi zasadami, w Polsce krajowa stawka płatności na hektar jest obliczana corocznie przez podzielenie rocznej koperty finansowej przez obszar użytków rolnych, utrzymanych w dobrej kulturze rolnej. Podstawowa roczna koperta finansowa jest sumą płatności bezpośrednich, wymienionych w Załączniku do Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1259/1999, przysługujących państwu członkowskiemu na podstawie przyznanych w danym roku limitów produkcji oraz wysokości stawek płatności bezpośrednich, stosowanych w danym roku [Załącznik... 1999]. Stawki płatności uzupełniających dla poszczególnych upraw określa się co roku, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, uwzględniając uzgodnienia z Komisją Europejską (m.in. w zakresie preferowanych kierunków produkcji rolniczej), założenia do ustawy budżetowej na dany rok oraz zobowiązania Polski zawarte w umowach międzynarodowych. Wysokość płatności bezpośrednich w danym roku kalendarzowym ustala się jako iloczyn, deklarowanych przez producenta rolnego i pozytywnie zweryfikowanej przez ARiMR, powierzchni gruntów rolnych i poszczególnych upraw oraz stawek płatności na 1 ha gruntu [Kisiel i in. 2008].

Dopłaty bezpośrednie odgrywają największą rolę we wsparciu dochodów rolników [Poczta 2008], mimo ich niższego poziomu w Polsce niż w krajach UE-15. W pierwszych pięciu latach integracji, z tego tytułu rolnicy uzyskali wsparcie wynoszące ponad 37 mld zł (tab. 3).

Na znaczenie płatności bezpośrednich w kształtowaniu sytuacji ekonomicznej rodzin rolniczych wskazują m.in. relacje między liczbą gospodarstw rolniczych, liczbą zarejestrowanych producentów (rejestracja jest niezbędna, aby wystąpić o dopłaty) oraz liczbą złożonych wniosków. Najwięcej wniosków składa się w województwach o najbardziej rozdrobnionym rolnictwie [Chmielewska 2007].

² <http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=88&id1=0&id2=0> [dostęp: 3.01.2009].

Tabela 3. Płatności realizowane przez ARiMR w kampaniach 2004-2008* (mln zł) – według stanu z 31.03.2009 roku

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008
Jednolita płatność obszarowa (JPO)	2 853,4	3 159,7	3 880,1	4 240,1	4 506,3	18 639,6
Uzupełniające płatności obszarowe (UPO) – inne rośliny	3 486,7	3 528,9	3 914,8	2 761,7	2 424,3	16 116,4
Uzupełniające płatności obszarowe – chmiel	2,3	2,0	2,1	2,1	2,0	10,5
Uzupełniające płatności obszarowe – płatności zwierzęce	–	–	–	797,1	674,4	1 471,5
Uzupełniające płatności obszarowe – płatności energetyczne	–	0,8**	1,7**	12,4	3,1	18,0
Uzupełniające płatności obszarowe – płatność cukrowa	–	–	401,4	462,4	459,3	1 323,1
Oddzielna płatności z tytułu owoców i warzyw	–	–	–	–	21,8	21,8
Przejściowa płatność z tytułu owoców miękkich	–	–	–	–	39,7	39,7
Razem	6 342,4	6 691,4	8 200,1	8 275,8	8 130,9	37 640,6

*Jednolita płatność obszarowa i płatności uzupełniające (inne rośliny, chmiel, zwierzęce, energetyczne, cukrowa) oraz oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw i przejściowa płatność z tytułu owoców miękkich.

**Dopłaty z tytułu prowadzenia plantacji wierzby lub róży bezkolcowej, wykorzystywanych na cele energetyczne w 2005 i w 2006 r. finansowane były z budżetu krajowego.

Źródło: Marks-Bielska i Babuchowska [2009].

Liczba przyjętych przez ARiMR wniosków w 2005 roku była o ponad 83,00 tys. większa niż w 2004 roku, co wskazuje na większe zainteresowanie rolników tą formą uzupełnienia dochodów. W 2006 roku odnotowano niewielki spadek liczby złożonych wniosków we wszystkich województwach (oprócz warmińsko-mazurskiego), co wynikało z faktu nieporozumień organizacyjnych (ARiMR za późno wydrukowała wnioski i rolnicy otrzymali je na krótko przed upływem terminu ich składania), a także wzmożenia kontroli gospodarstw ubiegających się o dopłaty. W kolejnych latach liczba składanych wniosków zmniejszała się, jednak i tak w 2009 roku była wyższa niż w 2004 roku (tab. 4). Spadek ten wiąże się przede wszystkim z przekazywaniem przez rolników gospodarstw rolnych w zamian za uzyskanie renty strukturalnej. Część rolników zdecydowała się na zalesianie gruntów ornych i oni również nie wystąpili o przyznanie płatności.

Tabela 4. Liczba złożonych wniosków o przyznanie dopłat obszarowych w kampaniach 2004-2009

Województwo	Liczba złożonych i rozpatrywanych wniosków					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dolnośląskie	61 459	63 195	62 160	60 992	59 132	58 098
Kujawsko-pomorskie	69 303	70 190	69 491	68 620	67 518	66 641
Lubelskie	173 373	186 035	185 253	184 377	181 541	179 639
Lubuskie	20 342	21 516	21 379	21 164	20 596	20 242
Łódzkie	127 818	134 567	133 175	131 673	129 072	127 212
Małopolskie	131 907	142 869	140 344	137 964	132 824	128 419
Mazowieckie	207 851	223 438	221 580	219 791	214 439	210 961
Opolskie	30 539	30 551	29 860	29 321	28 718	28 215
Podkarpackie	119 279	131 511	130 110	128 172	124 397	121 703
Podlaskie	80 675	84 691	84 299	83 572	82 628	82 009
Pomorskie	39 091	40 668	40 271	39 957	39 146	38 622
Śląskie	52 978	56 702	55 485	54 455	52 223	50 477
Świętokrzyskie	92 108	97 212	95 980	94 923	92 397	90 237
Warmińsko-mazurskie	41 864	44 093	44 129	43 869	43 098	42 825
Wielkopolskie	122 592	126 042	125 085	124 171	122 893	121 885
Zachodniopomorskie	29 191	30 348	30 013	29 644	28 636	28 251
Razem	1 400 370	1 483 628	1 468 614	1 452 665	1 419 258	1 395 436

Źródło: http://www.arimr.gov.pl/pliki/67/1/0/pb_1229.pdf [dostęp: 15.03.2009].

Wykorzystanie płatności bezpośrednich przez polskich producentów rolnych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego

W województwie warmińsko-mazurskim funkcjonuje ponad 52 tys. gospodarstw rolnych³, które zajmują łącznie ponad 971 tys. ha. Badania przeprowadzono w grupie 295 gospodarstw, których struktura pod względem powierzchni, wyrażonej w hektarach fizycznych, była zróżnicowana. Największy – 40,34% był udział gospodarstw o powierzchni 5-19,9 ha, natomiast najmniejszy gospodarstw dużych o powierzchni 100-299,9 ha (1,02%) i przekraczającej 300 ha (0,68%). Udział gospodarstw wg pozostałych kategorii wielkości przedstawiał się następująco: 1-4,9 ha – 11,19%, 20,0-49,9 ha – 31,18%, 50-99,9 ha – 15,59%.

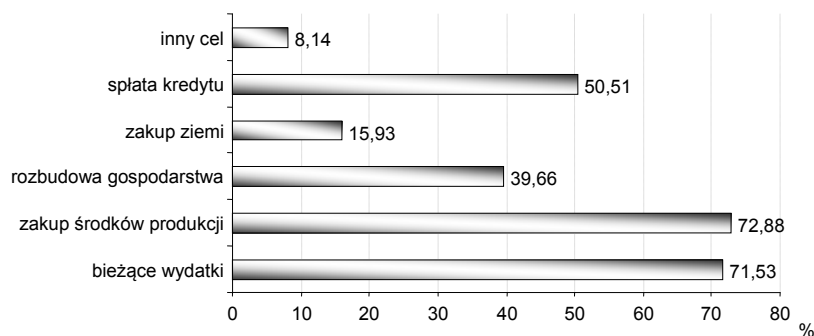
Ponad 27% uczestniczących w badaniu rolników stwierdziło, że mimo środków, jakie otrzymali, ich sytuacja finansowa nie uległa zmianie. Jednak pozytywnie oddziaływanie tego instrumentu WPR oceniło łącznie aż 72,59%. Nieznaczną poprawę kondycji finansowej gospodarstwa dostrzegło 45,56% ankietowanych, natomiast pozostałe

³ Dane dotyczą gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha.

27,03% określiło ten wpływ jako istotny, powodujący zdecydowaną poprawę sytuacji finansowej gospodarstwa.

Analiza tych samych opinii, z uwzględnieniem struktury obszarowej gospodarstw, pozwala stwierdzić, że wpływu dopłat bezpośrednich na sytuację finansową gospodarstw w największym stopniu (45,24%) nie dostrzegali rolnicy, których gospodarstwa były najmniejsze (1-4,9 ha). W tej samej grupie najrzadziej wyrażano opinię na temat zdecydowanej poprawy (7,14%). Zupełnie przeciwny pogląd prezentowali właściciele największych gospodarstw, w przypadku których ocena wpływu dopłat na finanse gospodarstwa zawsze była pozytywna.

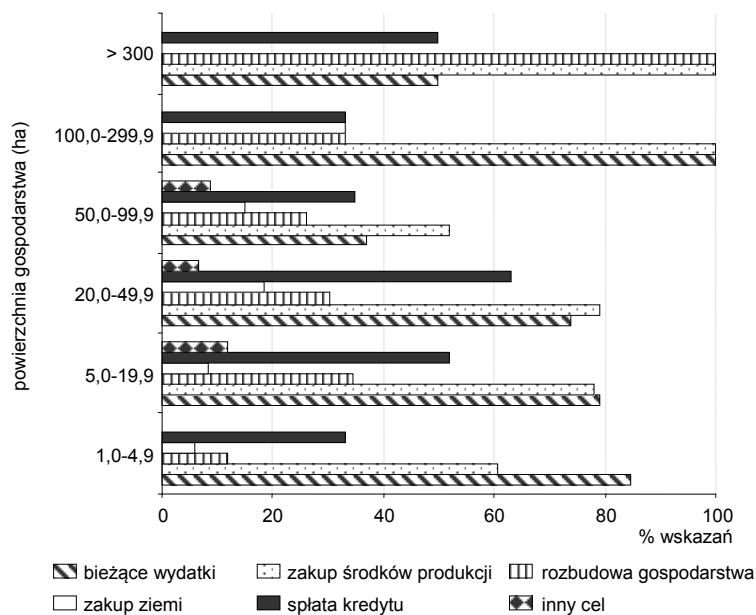
Każdy podmiot gospodarczy, także gospodarstwo rolne, aby się rozwijać potrzebuje inwestycji. To właśnie inwestycje decydują o jego rozwoju i są warunkiem jego istnienia w realiach współczesnej gospodarki rynkowej. Poziom inwestycji w polskich gospodarstwach jest relatywnie niski. Jest to uwarunkowane z jednej strony biernością tych podmiotów, z drugiej – brakiem własnych środków finansowych, które można byłoby przeznaczyć na ten cel. Z tego względu objęcie polskich gospodarstw systemem dopłat bezpośrednich stworzyło szansę na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstw, a tym samym na zwiększenie poziomu inwestycji w tej grupie podmiotów. Analiza rozdysponowania uzyskanych w formie dopłat funduszy pozwoliła stwierdzić, że finansowanie z nich inwestycji było jednym z wielu kierunków wydatkowania. Prawie 40% badanych rolników wykorzystało dopłaty na rozbudowę gospodarstwa, a tylko 15,93% – na zakup ziemi (rys. 1).



Rys. 1. Wykorzystanie płatności bezpośrednich za 2008 rok (badani rolnicy mieli możliwość zaznaczenia więcej niż jednej odpowiedzi)
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, n = 295.

W zdecydowanej większości rolnicy przeznaczali płatności bezpośrednie na zakup środków do produkcji (72,88%) oraz pokrycie wydatków bieżących (71,53%).

Analiza rozdysponowania płatności przez producentów rolnych, z uwzględnieniem struktury gospodarstw według powierzchni, pozwala dostrzec istotne różnice w wydatkowaniu środków (rys. 2). Na zakup ziemi otrzymane dopłaty najczęściej przeznaczali właściciele gospodarstw o powierzchni 20-299,9 ha. W pozostałych grupach odpowiedź taka była udzielana rzadko. Z kolei właściciele gospodarstw o powierzchni 5-49,9 ha częściej niż pozostali deklarowali przeznaczanie dopłat na spłatę zaciągniętych kredytów.



Rys. 2. Wykorzystanie płatności bezpośrednich za 2008 rok według wielkości gospodarstw (badani rolnicy mieli możliwość zaznaczenia więcej niż jednej odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, n = 295.

PODSUMOWANIE

Płatności bezpośrednie są ważnym instrumentem pomocy, wspierającym rolnictwo w ramach I filaru WPR. Z założenia, umożliwiają one zwiększenie dochodu rolnika bez konieczności zwiększania cen produktów rolniczych. W pierwszych pięciu latach członkostwa w UE polscy rolnicy uzyskali wsparcie w postaci płatności bezpośrednich w wysokości ponad 37 mld zł. Badania ankietowe wykazały, że dopłaty istotnie wpłynęły na poprawę kondycji finansowej gospodarstw.

Otrzymane w formie dopłat bezpośrednich środki zostały przez rolników wykorzystane głównie na pokrycie wydatków bieżących (71,53%) oraz zakup środków do produkcji prowadzonej w gospodarstwie (72,88%).

Unia Europejska stoi przed koniecznością wprowadzenia zmian we wspólnej polityce rolnej, które są uwarunkowane naciskami WTO oraz wynikają z potrzeby zreformowania rolnictwa. Pierwsze zmiany dostrzeżono w ostatnich latach. Przejawiają się one w sukcesywnym ograniczaniu wydatków na instrumenty wspierające produkcję rolą (I filar), a zwiększaniu środków przeznaczonych na rozwój terenów niezurbanizowanych (II filar). W tym celu powołano dwa nowe fundusze: Europejski Fundusz Rolny i Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

LITERATURA

- Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do UE. 2003. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Chmielewska B., 2007. Płatności bezpośrednie jako forma wsparcia dochodów gospodarstw rolniczych w Polsce po integracji z Unią Europejską. Problemy rolnictwa światowego. T. 2. SGGW, Warszawa, 28-34.
- Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach? 2003. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Indicative figures on distribution of aid, by size-class of aid. Annex 1. Financial year 2006. 2007. European Commission, Brussels.
- Kisiel R., Babuchowska K., Marks-Bielska R., 2008. Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego. Wyd. UWM, Olsztyn.
- Kowalski A., 2006. Kierunki reformy. W: Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009. Nowe Życie Gospodarcze z 22 października 2006 roku, 1-4.
- Krzyżanowska Z., 2006. Docelowy system. W: Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009. Nowe Życie Gospodarcze z 22 października 2006 roku, 5-7.
- Latruffe L., Davidova S., 2007. Common Agricultural Policy direct payments and distributional conflicts over rented land within corporate farms in the New Member States. Land Use Policy 24, 451-457.
- Marks-Bielska R., Babuchowska K., 2009. Wsparcie dochodów rolników w formie dopłat bezpośrednich. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej 75, 135-148.
- Poczta W., 2008. Rolnictwo. W: Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi. FDPA, Warszawa.
- Poczta W., Siemiński P., 2008. Kierunkowe rozwiązania systemowe modelu płatności bezpośrednich z punktu widzenia interesu polskiego rolnictwa. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście potrzeb i interesów polskiego rolnictwa. UKIE, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa, 171-208.
- Wigier M., 2007. Bilans i strategia. W: Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE. Nowe Życie Gospodarcze z 9 grudnia 2007 roku, 21-23.
- Wilkin J., 2009. Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej. Gospodarka Narodowa 1-2, 1-25.
- Wołek T., 2007. WPR – Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Załącznik do Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1259/1999. Dz. U. L 160 z 26.06.1999.
- Zawojcka A., 2008. Wpływ kursu walutowego na poziom wsparcia producentów rolnych na przykładzie Polski. Roczn. Nauk. SERiA 10, 1, 497-502.