

SYSTEMY DOPŁAT BEZPOŚREDNICH W DAWNYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ (UE-15) W PORÓWNIANIU DO NOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH (NUE-12)

Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz

Katedra Ekonomii Środowiska i Agrobiznesu Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie
Kierownik: prof. dr hab. Antoni Mickiewicz

Słowa kluczowe: system jednolitej płatności, modele wdrożonych systemów, finansowanie dopłat bezpośrednich, budżet wspólnej polityki rolnej

Key words: uniformed payments system, models of initiate systems, financing of direct payments, budget of the Common Rural Policy

S y n o p s i s. Celem opracowania było dokonanie porównań w zakresie stosowanych systemów wsparcia bezpośredniego pomiędzy krajami UE-15 a państwami członkowskimi NUE-12. Ze względów historycznych w krajach UE-15 stosowano system jednolitej płatności (SPS), który charakteryzował się różnymi modelami, pozwalającymi na wspieranie niektórych kierunków produkcji. W państwach NUE-12 wprowadzono system jednolitej płatności obszarowej (SAPS), ściśle powiązany z powierzchnią użytkowanych gruntów. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono występowanie istotnych różnic w zakresie stosowania instrumentów dopłat bezpośrednich. Finansowanie płatności obszarowej w ramach I filaru WPR w krajach UE-15 stanowiło 82,8% ogólnego budżetu WPR, natomiast w państwach NUE-12 ten poziom wynosił 51,8%. W przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych poziom wsparcia w pierwszym przypadku wyniósł 256,1 euro, zaś w drugim przypadku – 109,8 euro. Reforma WPR ma doprowadzić do konwergencji tych systemów płatności jednolitej.

WSTĘP

Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (WPR) ustalono dwa europejskie fundusze rolnicze: jeden dotyczył I filaru WPR (Europejski Fundusz Rolniczych Gwarancji (EFRG) miał na celu finansowanie dopłat bezpośrednich i regulacji rynkowych), drugi obejmował II filar WPR (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) miał na celu finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich). Decyzją Komisji z dnia 1 czerwca 2007 r. określono kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dla wszystkich państw członkowskich w perspektywie planowania 2007-2013 [*Decyzja ... 2007*].

W rozporządzeniu postanowiono, że budżet wspólnotowy będzie finansował wydatki na WPR, w tym wydatki na rozwój obszarów wiejskich, za pośrednictwem obydwu wymie-

nionych funduszy. Niezbędne do pokrycia wydatków środki finansowe są przekazywane przez akredytowane agencje w ramach EFRG i EFRROW. EFRG finansuje w szczególności płatności bezpośrednie dla rolników przewidziane w ramach WPR, refunduje środki w przypadku wywozu produktów rolnych do państw spoza UE, interweniuje w zakresie regulacji rynków rolnych, wspiera działania kontrolne w dziedzinie weterynarii oraz finansuje działania informacyjno-promocyjne.

W ramach II filaru podstawowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 zawarte zostały w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W rozporządzeniu tym wskazano, że strategiczne cele powinny określać obszary ważne z punktu widzenia realizacji priorytetów UE, w tym zwłaszcza dotyczące zrównoważonego rozwoju i zapewnienia spójności z innymi politykami UE. Każdy kraj członkowski zobowiązany został do przygotowania krajowego planu strategicznego, w którym określono priorytety i ich znaczenie na poziomie UE w odniesieniu do potrzeb poszczególnych krajów członkowskich oraz regionów. Na podstawie krajowych planów strategicznych każdy kraj członkowski opracowywał z kolei szczegółowe programy rozwoju obszarów wiejskich. Krajowy plan strategiczny podlegał ocenie *ex ante*, a ponadto ocenie oddziaływania na środowisko. W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, zobowiązano kraje członkowskie do ograniczenia liczby zasadniczych celów i do skupienia uwagi na konkurencyjności rolnictwa, gospodarowaniu gruntami, dbaniu o środowisko naturalne, jakość życia i różnicowania działalności na tych obszarach.

Rolnictwo jest nadal największym użytkownikiem gruntów rolnych, jak również kluczowym czynnikiem decydującym o jakości terenów wiejskich i środowiska naturalnego. Wraz z ostatnim rozszerzeniem UE wzrosła ranga i znaczenie WPR oraz rozwoju obszarów wiejskich. Bez finansowania obu filarów WPR, polityki rynkowej i rozwoju obszarów wiejskich wiele obszarów wiejskich stanęłoby w obliczu narastających problemów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Europejski model rolnictwa odzwierciedla wielofunkcyjną rolę, jaką odgrywa działalność rolnicza w tworzeniu bogactw i różnorodności krajobrazów, produktów żywnościowych oraz dziedzictw kultury i przyrody [Oskam, Meester, Silvis 2010].

CEL I ZAKRES PRACY

Podstawowym celem opracowania jest ukazanie różnic w systemie płatności powierzchniowych, które występują między dawnymi państwami UE-15 a nowymi państwami członkowskimi (NUE-12). Dopłaty w rolnictwie od samego początku towarzyszyły WPR, lecz ich charakter i skala ulegały zmianie w miarę ewolucji tej polityki. W 1992 r. ustanowiono zintegrowany system zarządzania i kontroli (IACS), mający na celu poprawę skuteczności i użyteczności mechanizmów zarządzania i kontroli. Na mocy rozporządzenia państwa członkowskie miały możliwość wyboru modelu do stosowania w zakresie systemu płatności jednolitej [Rozporządzenie 2003]. Systemy płatności jednolitej były oparte na modelach historycznych i referencyjnych kwotach. Zmiany były adresowane do UE-15. Jednocześnie zgodnie z obowiązującym Traktatem Akcesyjnym z 2003 r. w NUE-12 rolnicy nie otrzymywali wcześniej wspólnotowych płatności bezpośrednich i nie dysponowali historycznym odniesieniem dopłat kalendarzowych 2000-2002. W związku z tym ustanowiono przepis o stosowaniu systemu jednolitej płatności obszarowej na podstawie regionalnych stawek płatności na hektar. Stosowanie dwóch systemów wsparcia powoduje, że występują dość istotne różnice w zakresie finansowania WPR.

CHARAKTERYSTYKA DOPLAT BEZPOŚREDNICH W KRAJACH UE-15 I UE-12

W Unii Europejskiej występują dwa systemy wsparcia w ramach stosowanych dopłat bezpośrednich, w tym system płatności jednolitej (*Single Payment Scheme* – SPS) oraz system jednolitej płatności obszarowej (*Single Area Payment Scheme* SAPS). SPS został wprowadzony w UE-15 w ramach reformy WPR z 2003 r. Rozporządzenie Rady [2003] ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego miało na celu ustanowienie wspólnych warunków dla płatności bezpośrednich w ramach poszczególnych systemów wsparcia bezpośredniego WPR. Kluczowym elementem prawidłowego stosowania systemów pomocowych opartych na powierzchni gruntów i zakończenia procesu przechodzenia od wsparcia produkcji do wsparcia powierzchni występujących w gospodarstwach rolnych. Państwa członkowskie miały znaczną swobodę wyboru modelu płatności jednolitej, a co więcej – pozwalano im na zachowanie powiązania stawek płatności z produkcją rolniczą, co argumentowano chęcią uniknięcia zaprzestania produkcji.

Zasadę oddzielenia wsparcia bezpośredniego od wielkości produkcji nie wszystkie kraje członkowskie wypełniły w pełnym wymiarze. Zezwolenia na zachowanie związku między płatnością a poziomem produkcji argumentowano uniknięciem w niektórych krajach zaprzestania produkcji bądź chęcią zachowania niektórych rodzajów produkcji (wołowiny i owiec) lub w celu zapobieżenia odłogowania gruntów. Wysokość płatności była zróżnicowana w UE-15 i opierała się bądź na indywidualnych płatnościach otrzymywanych w okresie referencyjnym 2000-2002 (tzw. podejście historyczne), bądź na średnim poziomie płatności otrzymywanych przez rolników (tzw. podejście płaskie). W krajach stosujących podejście historyczne do systemów jednolitej płatności rolnicy, którzy nie otrzymywali płatności bezpośredniej w okresie referencyjnym, byli pozbawieni uprawnień do SPS. Jednak w większości krajów prawa były zbywalne. Austria była jedynym krajem, w którym uprawnienia nie były zbywalne, ale mogły być przeniesione z gruntu na najemcę. W Holandii i Portugalii około 70% wszystkich rolników otrzymało SPS, natomiast w Austrii, Danii, Niemczech i Szwecji udział ten wzrastał do 90-100%. Stosunkowo niski poziom wsparcia w Holandii był spowodowany faktem, że duża liczba rolników zajmowała się ogrodnictwem.

Analizując modele stosowane w państwach UE-15, należy stwierdzić, że dziewięć spośród tych państw członkowskich oraz Szkocja i Walia, które weszły w skład Wielkiej Brytanii, wybrało podejście historyczne. Hybrydowy model statyczny wybrały Dania, Luksemburg, Szwecja i Irlandia Północna. Natomiast w Niemczech, Finlandii i Anglii wybrano hybrydowy model dynamiczny na podstawie stawek ryczałtowych. Największa różnorodność modeli istnieje w Wielkiej Brytanii. Systemy płatności jednolitej w powiązaniu z modelami przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Modele wdrożonych systemów płatności jednolitej

Model	Kraje
Model historyczny (SPS)	Belgia, Grecja, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Niderlandy, Austria, Portugalia, Wielka Brytania - Szkocja i Walia
Hybrydowy model statyczny (SPS)	Dania, Luksemburg, Szwecja, Wielka Brytania – Irlandia Północna
Hybrydowy model dynamiczny na podstawie stawek ryczałtowych (SPS)	Niemcy, Finlandia, Wielka Brytania – Anglia
Model jednolitej płatności obszarowej (SAPS)	Wszystkie nowe kraje UE-12, poza Maltą i Słowenią
Model regionalny (SPS)	Malta i Słowenia

Źródło: [Implementation... 2008].

Państwa członkowskie miały zatem możliwość wyboru stosowania modelu historycznego przy wprowadzaniu systemu płatności jednolitej lub modelu regionalnego. Ponadto miały one możliwość oceny trafności wyboru systemu pod względem gospodarczym i administracyjnym. Przez oddzielenie płatności od wielkości produkcji wprowadzono elastyczność w wyborze produktów, tym samym umożliwiono rolnikom podejmowanie decyzji na podstawie zyskowności oraz reakcji rynku.

DOPLATY BEZPOŚREDNIE W USTAWODAWSTWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Dopłaty bezpośrednie zostały wprowadzone w 1992 r. w ramach reformy WPR Mac Sharry'ego i w wyniku kolejnych reform stały się głównym instrumentem wsparcia rolnictwa. Celem płatności obszarowych było rekompensowanie rolnikom spadku ich dochodów, spowodowanego znaczną obniżką cen gwarantowanych. Również w 1992 r. wprowadzono zintegrowany system zarządzania i kontroli, który poprawił skuteczność i użyteczność mechanizmów zarządzania i kontroli. Za kluczowy element prawidłowego stosowania identyfikacji działek rolnych uznano systemy oparte na powierzchni gruntów rolnych.

W ramach WPR wyróżniamy dwa zasadnicze mechanizmy wsparcia, tj. strukturalne i rynkowe. Dopłaty bezpośrednie wpisują się w zakres mechanizmów strukturalnych, które mają na celu rekompensowanie rolnikom obniżki dochodów przy wprowadzeniu cen minimalnych i interwencyjnych.

Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 ustanowiono wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej. Ustalono, że płatności w pełnej wysokości ustalonej kwoty pomocy bezpośredniej powinny zostać powiązane ze spełnianiem określonych zasad odnoszących się do gruntów rolnych, a ponadto do jakości produkcji i działalności rolniczej. Zasady takie powinny służyć włączeniu w organizację wspólnego rynku podstawowych norm z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. Ustawodawstwo szło w kierunku, aby grunty były utrzymane w dobrej kulturze rolnej oraz aby przeciwstawić się zaniechaniu uprawy gruntów rolnych. W celu osiągnięcia lepszej równowagi w rolnictwie należy wprowadzić system stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich o charakterze obowiązkowym na obszarze całej wspólnoty na lata 2005-2012. Uzyskane środki w ramach modulacji powinny być przekazane na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Przepisy prawne z 2003 r. zostały zmienione kolejnym rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009. Doświadczenia wyniesione z wdrażania zasad dla systemów wsparcia bezpośredniego pokazały, że niektóre elementy tych mechanizmów wymagają dostosowania. W szczególności należy rozszerzyć oddzielenie wsparcia bezpośredniego od wielkości produkcji oraz uprościć funkcjonowanie systemu płatności jednolitej. Ponadto rolnicy, którzy nie spełniają wymogów dotyczących zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt, powinny otrzymywać zmniejszone bezpośrednie lub podlegać wykluczeniu z płatności. Nieodłączną częścią składową dopłat bezpośrednich stanowi system wzajemnej zgodności. Jednakże doświadczenia pokazały, że niektóre wymogi nie są dostatecznie związane z działalnością rolniczą czy gruntami rolnymi.

W celu osiągnięcia lepszej równowagi między instrumentami polityki mającymi na celu promowanie zrównoważonego rozwoju rolnictwa oraz instrumentami obejmującymi promowanie rozwoju obszarów wiejskich wprowadzono system obowiązkowego, stopniowego

zmniejszania płatności bezpośrednich (modulacji). Oszczędności uzyskane dzięki modulacji przeznaczone zostaną na politykę rozwoju obszarów wiejskich. System bowiem stanął wobec nowych wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi, wzrastającego znaczenia bioenergii, jak również potrzeby poprawy gospodarki wodnej i skuteczniejszej ochrony różnorodności biologicznej.

Charakterystyczną cechą dystrybucji środków bezpośredniego wsparcia dochodów wśród rolników jest przydzielenie znacznej części płatności stosunkowo małej liczbie dużych beneficjentów. Z kolei więksi beneficjenci nie wymagają takiego samego poziomu jednolitego wsparcia, aby osiągnąć cel skutecznego wsparcia dochodów. Właściwe jest ustanowienie mechanizmu umożliwiającego zwiększenie redukcji wyższych płatności i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób wpływów do podjęcia nowych wyzwań w ramach rozwoju obszarów wiejskich [*Rozporządzenie 2009*].

Państwa UE-15 wprowadzały model SPS głównie w latach 2005-2006, a więc w okresie poprzedzającym przyjęcie nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Do tego modelu po dwóch latach dołączyły Malta i Słowenia.

Większość państw członkowskich przyjęło jako podstawowy miernik obliczania dopłat bezpośrednich powierzchnię użytków rolnych, zaś tylko nieliczne kraje wielkość produkcji obliczaną w euro. Na ogół do dopłat kwalifikowano rolników dysponujących co najmniej 1 ha, za wyjątkiem Malty (0,1 ha), Cypru (0,3 ha), Słowenii (0,3 ha), Portugalii (0,3 ha) i Bułgarii (0,5 ha). Z kolei Szwecja przyjęła jako minimum 4 ha, a Dania – 2 ha. Minimalnym miernikiem finansowym do otrzymania dopłat było 100 euro, natomiast w Wielkiej Brytanii – 200 euro i w Holandii – 500 euro.

Tabela 2. Minimalne powierzchnie i kwoty płatności bezpośrednich w 27 krajach Unii Europejskiej

Kraj	Rok wprowadzenia SPS	Model SPS/SAPS	Minimalna powierzchnia lub kwota euro
Austria	2005	SPS- hybrydowy statyczny	100 euro
Belgia	2005	SPS- historyczny	100 euro
Bułgaria	-	SAPS	0,5 ha/100 euro
Cypr	-	SAPS	0,3 ha
Dania	2005	SPS- hybrydowy dynamiczny	2 ha/300 euro
Estonia	-	SAPS	1 ha
Finlandia	2006	SPS-hybrydowy dynamiczny	200 euro
Francja	2006	SPS-historyczny	100 euro
Grecja	2006	SPS-historyczny	100 euro
Hiszpania	2006	SPS-historyczny	100 euro
Irlandia	2005	SPS-historyczny	100 euro
Litwa	-	SAPS	1 ha
Luksemburg	2005	SPS-hybrydowy statyczny	100 euro
Lotwa	-	SAPS	1 ha
Malta	2007	SPS-regionalny	0,1 ha/100 euro
Holandia	2006	SPS-historyczny	500 euro
Niemcy	2005	SPS-hybrydowy dynamiczny	1 ha
Polska	-	SAPS	1 ha
Portugalia	2005	SPS-historyczny	0,3 ha
Czechy	-	SAPS	1 ha
Rumunia	-	SAPS	1 ha
Słowacja	-	SAPS	1 ha
Słowenia	2007	SPS-regionalny	0,3 ha/100 euro
Szwecja	2005	SPS-hybrydowy statyczny	4 ha/100 euro
Węgry	-	SAPS	1 ha
W. Brytania	2005	SPS-hybrydowy dynamiczny	1 ha/200 euro
Włochy	2005	SPS-historyczny	100 euro

Źródło: [*Implementation 2008*].

WYSOKOŚĆ PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH W KRAJACH UE-15

Tabela 3. Wysokość płatności bezpośrednich i obszar użytków rolnych w krajach UE-15 w latach 2007-2013

Kraj	Płatności bezpośrednie (I filar) [mln euro]	Użytki rolne [tys. ha]	Średnio w latach 2007-2013 na 1 ha [euro]	Średnioroczniowa 1 ha [euro]
Austria	5205	3200	1626,6	232,4
Belgia	4262	1400	3044,3	434,8
Dania	7201	2700	2667,0	381,0
Finlandia	3958	2300	1717,4	245,3
Francja	58423	29400	1987,2	283,9
Niemcy	40307	17000	2371,0	338,7
Grecja	14480	8300	1744,5	249,2
Irlandia	9383	4300	2182,1	311,7
Włochy	26973	13900	1940,5	277,2
Luksemburg	259	100	2590,0	370,0
Holandia	5946	1900	3129,5	447,1
Portugalia	4007	3500	1144,8	163,5
Hiszpania	32680	28700	1138,7	162,7
Szwecja	5331	3100	1719,7	245,7
W. Brytania	27827	17600	1581,1	225,8
UE-15	246242	137400	1792,1	256,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i Komisji Europejskiej [Eurostat, Brussels 2009].

nać zaniechania produkcji rolniczej. Uprawnieni do otrzymania płatności w ramach systemu SPS byli ci rolnicy, którzy otrzymali odpowiednie kwoty referencyjne. Poziom kwalifikowanych hektarów obejmował wszystkie rodzaje gruntów rolnych z wyjątkiem gruntów wykorzystywanych do upraw trwałych. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, najwyższy poziom płatności SPS w przeliczeniu na jeden ha rocznie otrzymywali rolnicy z Holandii (447,1 euro), Belgii (434,8 euro), i Niemiec (338,7 euro), a więc krajów założycieli Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w 1957 roku i będący najdłużej członkami tej wspólnoty. Z kolei najniższe kwoty wsparcia miały Hiszpania (162,7 euro) i Portugalia (163,6 euro), które przyjęte zostały do EWG dopiero po 29 latach (1986).

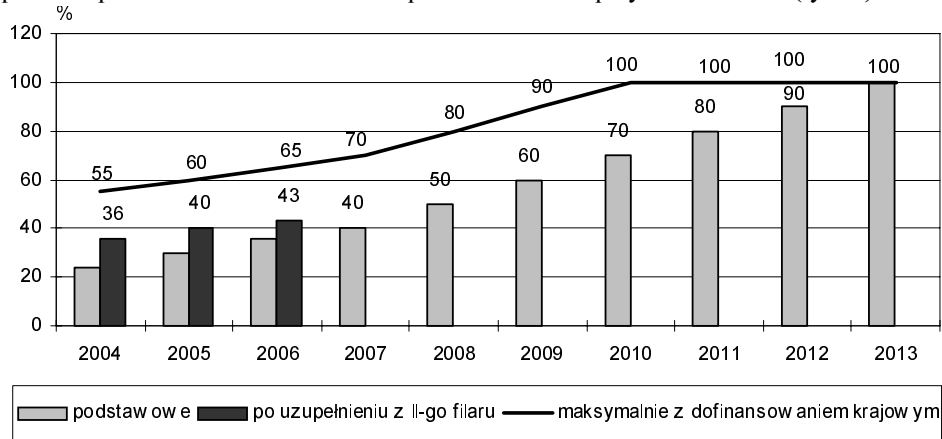
W latach 2007-2013 w państwach UE-15 na SPS przeznaczono kwotę 246,2 mld euro (tab. 3.), przy czym największe wsparcie otrzymały Francja (58,4 mld euro), Niemcy (40,3 mld euro) oraz Hiszpania (32,6 mld euro). Natomiast najniższy poziomy płatności bezpośredniej w perspektywie siedmioletniej otrzymały Irlandia (9,3 mld euro), Portugalia (4,0 mld euro), Belgia (4,2 mld euro) oraz Luksemburg (0,3 mld euro).

Wykazane w tabeli 3. kwoty płatności obszarowej mają charakter orientacyjny, ponieważ rzeczywisty poziom zależał od wielu zmiennych czynników. Państwa członkowskie cechowały się dużą elastycznością w stosowaniu modelu SPS. Mimo odgórnie wprowadzonych nowych regulacji prawnych dotyczących niewiązania systemu płatności z wielkością produkcji, mogły wprowadzić inne rozwiązania tam, gdzie było to konieczne, aby unik-

SYSTEM JEDNOLITEJ PŁATNOŚCI OBSZAROWEJ W PAŃSTWACH NUE-12

W Traktacie Akcesyjnym z Aten w 2003 r. wynegocjowano poziom dopłat w systemie wsparcia bezpośredniego. Dla 10 nowo wstępujących krajów w 2004 r. poziom wsparcia był zdecydowanie niższy niż w pozostałych państwach członkowskich UE-15. Poziom płatno-

ści bezpośrednich otrzymywanych przez rolników NUE-12, począwszy od roku 2004 wzrastał corocznie, przez okres 3 lat o 5% a w kolejnych latach o 10 %. Kształtowanie się poziomu płatności w latach 2004-2013 przedstawiono na przykładzie Polski (rys. 1.).



Rysunek 1. Dopłaty bezpośrednie w Polsce w latach 2004-2013 w % pełnego poziomu

Źródło: [Stanowisko Rządu... 2009].

Stawki jednolitej płatności obszarowej określała corocznie Komisja Europejska. Konkretnie ile środków finansowych wpłynie na konto rolnika zależało od kursu euro. Dojście w 2010 r. wsparcia do poziomu 100% ma charakter nominalny, a więc nie oznacza, że rolnicy NUE-12 otrzymają identyczne kwoty pomocy jak rolnicy UE-15. Oznacza to natomiast dojście do poziomu wsparcia wynegocjowanego w Traktacie Akcesyjnym, który rozpoczął się na poziomie 25% a w 2010 r. osiągnął poziom 70% (70% z budżetu UE plus 30% krajowej płatności uzupełniającej).

W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 zezwolono NUE-12 na korzystanie w okresie przejściowym (na 3 lata, z możliwością przedłużenia o dalsze 2 lata) ze szczególnych uzgodnień w celu otrzymania płatności bezpośrednich dla rolników, a mianowicie systemu SAPS. Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym z 2003r. zasady i główne elementy SAPS zostały wprowadzone w trakcie negocjacji w celu zaferowania NUE-12 uproszczonej procedury bezpośrednich płatności. Procedury te miały ułatwić prace przygotowawcze, a także obniżyć koszty związane z przystąpieniem do UE. SAPS zezwalał NUE-12 na wprowadzenie i stosowanie tylko niektórych instrumentów Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS) ze względu na brak nowoczesnego systemu informatycznego. Zgodnie z SAPS nie istniały zobowiązania z tytułu odłogowania. Obowiązywała tylko płatność za hektar gruntu rolnego. W istocie SAPS jest systemem niezwiązanym z wielkością produkcji (nie istnieje obowiązek produkcji) opartym na 2 elementach uzgodnionych na poziomie krajowym, czyli:

- krajowej kopercie finansowej ustalonej przez Komisję Europejską i będącej sumą wszystkich płatności bezpośrednich, które dane państwo członkowskie otrzymałoby w ramach normalnych procedur bezpośrednich płatności;
- krajowej powierzchni użytków rolnych, utworzonej jako część powierzchni rolnej, która w 2003 r. była zgodna z zasadami dobrej kultury rolnej i dostosowanej zgodnie z obiektywnymi kryteriami zatwierdzonymi przez Komisję Europejską (np. państwo członkowskie mogło zdecydować o nieprzyznaniu płatności bezpośrednich gospodarstwom rolnym o powierzchni mniejszej niż 1 ha).

Kwota SAPS na hektar powierzchni wynikała z podziału krajowej koperty finansowej przez powierzchnię użytków rolnych. Podstawowa koperta finansowa jest sumą płatności bezpośrednich, przysługujących krajom członkowskim na podstawie przyznanych limitów produkcji, w tym kwoty produkcji, plonu referencyjnego, powierzchni bazowej, pułapu praw do premii zwierzęcej oraz kwoty płatności dodatkowej. Każdego roku rolnicy składają wniosek, by korzystać z programu, wskazując tylko takie powierzchnie gospodarstwa rolnego, które się do tego kwalifikują. Powierzchnia ta musi być utrzymywana zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej i ochrony środowiska, w przeciwnym razie stosowane mogą być sankcje według zasady współzależności ustanowionej przez WPR. Jeśli w danym roku całkowita powierzchnia będąca przedmiotem wniosku przekracza próg krajowej powierzchni użytków rolnych, płatności są proporcjonalnie zmniejszone.

Oprócz SAPS rolnicy mogą otrzymać pomoc w ramach innych szczególnych systemów wsparcia związanych z polem pod uprawę lub produkcję w zależności od tego, czy dane państwo członkowskie decyduje się na realizację tych programów. W związku z reformą rynku cukru wprowadzono oddzielną płatność z tytułu cukru. Początkowo system dopłat bezpośrednich różnił się istotnie regulacjami prawnymi, które obowiązywały w krajach UE-15 w stosunku do 10 nowo przyjętych krajów członkowskich [Krzyżanowska 2007]. Ministrowie rolnictwa UE uznali, że system płatności obszarowych wynegocjowany w Traktacie Akcesyjnym odpowiada stanowi prawnemu w NUE-12, który wynika ponadto z braku sprawnego systemu informatycznego. Aby nie było dużej rozpiętości w płatnościach między omawianymi grupami państw, przyjęto rozwiązanie mieszane, polegające na tym, że część środków pochodzić będzie z budżetu UE, a część z budżetów krajowych.

Istotniejsze jest pytanie, jaki poziom wsparcia bezpośredniego otrzymują NUE-12 w stosunku do dawnych członków UE-15, co obrazuje zestawienie w tabeli 4.

Tabela 4. Wysokość płatności bezpośrednich i obszar użytków rolnych w krajach NUE-12 w latach 2007-2013

Kraj	Płatności bezpośrednie (I filar) [mln euro]	Użytki rolne [tys. ha]	Średnio w latach 2007-2013 na 1 ha [euro]	Średniorocznie na 1 ha [euro]
Bulgaria	2489	5100	488,1	69,7
Cypr	217	200	108,0	15,4
Czechy	4500	4200	1071,4	153,1
Estonia	494	800	617,5	88,2
Węgry	6493	5800	1119,5	159,9
Łotwa	725	1800	402,8	57,5
Litwa	1868	2700	691,8	98,8
Malta	20	0	0	0
Polska	15039	15500	970,2	138,6
Rumunia	5502	13500	407,5	58,2
Słowacja	1923	1900	1012,1	144,6
Słowenia	712	500	1424	203,4
NUE-12	39982	52000	768,8	109,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i Komisji Europejskiej [Eurostat, Brussels 2009].

W krajach NUE-12 występuje większe zróżnicowanie wysokości wsparcia bezpośredniego aniżeli w państwach UE-15, ponieważ w krajach NUE-12 stosuje się system SAPS wychodzący z niskiego pułapu płatności, przy tym obliczany bez powiązania płatności z wielkością produkcji. Ponadto Bułgaria i Rumunia zostały przyjęte do UE dopiero w 2007 r., a więc w roku rozpoczęcia nowej perspektywy planowania 2007-2013. W związku z tym Komisja Europejska pozwoliła tym krajom część płatności pokryć z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Drugi wyjątek stanowią Malta i Słowenia, które stosują model regionalny SPS, ponieważ udało się tam ustalić poziomy referencyjne.

Najwyższe poziomy wsparcia płatności bezpośrednich na 1 ha UR rocznie osiągnęły Węgry (159,9 euro), Czechy (153,1 euro), Słowacja (144,6 euro) i Polska (138,6 euro) przy średniej płatności dla NUE-12 wynoszącej 109,8 euro. Najniższy poziom wsparcia zanotowano na Cyprze (15,4 euro), Łotwie (57,5 euro), Rumunii (58,2 euro) i Bułgarii (69,7 euro).

Kwota unijnego wsparcia była ustalana na podstawie powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej i wysokości tzw. plonu referencyjnego. Stawkę jednolitej płatności obszarowej (SAPS) wypłacanej na hektar oblicza się przez podzielenie rocznej koperty finansowej, obliczonej na podstawie historycznej wielkości produkcji z lat 1989-1991 lub w przypadku plonu referencyjnego obliczanej dla zbóż z lat 1986-1991. W ten sposób określono dla każdego państwa powierzchnię referencyjną, która określała poziom wsparcia. Polski plon referencyjny przyjęty dla lat o niekorzystnych wynikach (np. niskie plony) był powodem między innymi niższych dopłat w stosunku do rolników UE-15. Przykładowo powierzchnia referencyjna obliczona dla Polski wyniosła 14 137 tys. ha, co przy powierzchni 15 960 tys. ha użytków rolnych stanowiło 88,6%.

Różnice w poziomie płatności bezpośrednich między państwami UE-15 a NUE-12 należy rozpatrywać na tle budżetu WPR, który na lata 2007-2013 podano w tabeli 5.

Tabela 5. Różnice w poziomie płatności bezpośrednich między państwami UE w mld euro

Kraj	Ogółem budżet WPR (I i II filar)	Udział [%] UE-27	Płatności bezpośrednie (I filar)	Udział [%]	PROW (II filar)	Udział [%]
UE-15	297,44	79,4	246,24	82,8	51,20	17,2
NUE-12	77,07	20,6	39,98	51,8	37,09	48,2
UE-27	374,52	100,0	286,22	76,4	88,29	23,6

Źródło: [Implementation ... 2008].

Z danych zestawionych w tabeli 5. wynika istotna różnica między poziomem wsparcia przeznaczonym na finansowanie I i II filara WPR. Kraje UE-15 przeznaczyły gros środków na wsparcie płatności bezpośrednich (82,8%), zaś w państwach NUE-12 udział spada do 51,8%. Ogólnie w latach 2007-2013 łączny budżet WPR UE-27 wynosi 374,5 mld euro, przy czym kraje UE-15, które dysponują 72,5% użytków rolnych wspólnoty, partycypują w budżecie na poziomie 297,4 mld euro, co stanowi 79,4%, gdy tymczasem NUE-12 z 27,5% udziałem użytków rolnych uczestniczą w podziale budżetu na poziomie 20,6% (77,1 mld euro). Różnice między sposobem finansowania I i II filara WPR powodują, że średnia wysokość wsparcia finansowego na dopłaty bezpośrednie w krajach UE-15 wyniosła średniorocznie 256,1 euro, zaś w państwach NUE-12 – zaledwie 109,8 euro rocznie, a więc osiągnięto stosunek 1:2,5. W dążeniu do łagodzenia występujących dysproporcji Komisja Europejska pozwoliła finansować to wsparcie z budżetów krajowych bądź z PROW. Aby otrzymać porównywalny poziom wsparcia między obu analizowanymi grupami państw, finansowanie SAPS w NUE-12 powinno wzrosnąć o 30 pp. w budżecie WPR. Dotychczasowy stan finansowania WPR powoduje nadmierne obciążenie finansów publicznych wydatkami związanymi z sektorem rolnym.

UWAGI KOŃCOWE

Z uwagi na specyficzny charakter sektora rolnego i sukcesywnie wprowadzane regulacje prawne WPR wymaga dalszego doskonalenia, a zwłaszcza uproszczenia. Najważniejszym zagadnieniem w zakresie oceny funkcjonowania WPR są kwestie związane z płatnościami bezpośrednimi. W debatach, które odbyły się we wszystkich krajach członkowskich na temat przyszłej wspólnej polityki rolnej, uwaga skupia się na sposobie zmniejszenia roli I filara oraz potrzebach zwiększenia wielkości II filara. Ponadto debata zmierza do ustalenia, czy wsparcie dla rolnictwa powinno być finansowane na szczeblu UE, czy też na szczeblu krajowym.

W Polsce sformułowano postulat, aby w ramach systemu płatności bezpośrednich obowiązywała jednolita stawka płatności na hektar we wszystkich krajach UE-27. W stanowisku Rządu RP w sprawie przyszłości WPR po 2013 r. postanowiono, że wspólnotowe płatności bezpośrednie powinny pozostać instrumentem WPR odpowiedzialnym za wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych oraz utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej. Płatności powinny rekompensować koszty związane z wypełnieniem wymogów wspólnotowych oraz zapewniać równe warunki konkurencji [Stanowisko... 2009].

W *Polskiej wizji WPR* [2008] stwierdzono, że obserwowana wielość rozwiązań w zakresie płatności bezpośrednich miała mieć charakter przejściowy, a stała się znakiem rozpoznawczym tego systemu. Występujące zróżnicowanie może sugerować, iż każde państwo stosuje inną WPR, co godzi w intencje i fundamenty tej polityki rolnej. SAPS powinien zapewnić osiągalny w praktyce kompromis pomiędzy prostotą i powszechnym charakterem a potrzebą lepszego ukierunkowania na podstawowe funkcje polityki rolnej. WPR mająca obowiązywać w kolejnej perspektywie czasowej, obejmującej lata 2014-2020 nie zdoła zapewne doprowadzić do konwergencji wszystkich systemów płatności jednolitej i sprowadzić dopłaty do jednego mianownika z uwagi na występujące nadal duże różnice między krajami i w obrębie krajów wielonarodowych. Instrumenty płatności bezpośredniej powinny ulec spłaszczeniu i stopniowo zmierzać do identycznych poziomów we wszystkich krajach członkowskich UE.

LITERATURA

- Decyzja Komisji z dnia 1 czerwca 2007r w zmieniającą decyzje 2006/636/WE ustalającą podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.
Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2009, Brussels.
Implementation and Vision of CAP, 2008, CAP In 27 EU Member States, Brussels.
Krzyżanowska Z. 2007: *Dopłaty bezpośrednie – fakty i mity*, „Biuletyn Informacyjny MRiRW”, nr 4.
Oskam A., Meester G., Silvis H. 2010: *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, University of Wageningen, Wageningen.
Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje, 2008, Warszawa.
Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1290/ 2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników.
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
Statistical Yearbook of Agriculture and Rural Areas, 2007, Brussels.
Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013, 2009, Warszawa.

Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz

DIRECT PAYMENTS IN THE OLD EU-15 COUNTRIES IN THE COMPARISON
TO THE NEW EU-12 MEMBERS

Summary

The paper aims to compare the frame of support between so called old (EU-15) and new EU countries (NEU-12). From the historical basis in the UE-15 there was applied a system of uniformed payment (SPS) which was characterized by different models allowing support of some production branches. In the NEU-12 there was applied a uniformed area payment system connected with the territory of agrarian area in use. The research shows that there are significant differences between those applied payment instruments. Financing the payments in the frame of the 1st pillar of Common Agricultural Policy in the EU-15 presents 82.8% of the total budged of the CAP, whereas in the NEU-12 this level amounted 51.8%. Recalculating this by 1 ha of arable lands the level of support in the 1st case was 256.1 euro, and in the 2nd case was 109.8 euro. The aim of the CAP reform is to standardize those payments systems.

Adres do korespondencji:
prof. dr hab. Antoni Mickiewicz
dr inż. Bartosz Mickiewicz
Katedra Ekonomii Środowiska i Agromonii
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
ul. Żołnierska 47
71-210 Szczecin
e-mail: antoni.mickiewicz@zut.edu.pl
bartosz.mickiewicz@zut.edu.pl