

WAWRZYNIEC CZUBAK, WALENTY POCZTA,
ARKADIUSZ SADOWSKI¹

WPŁYW PROPONOWANEJ REFORMY SYSTEMU DOPLAT BEZPOŚREDNICH PO 2013 ROKU NA SYTUACJĘ POLSKIEGO ROLNICTWA²

Abstrakt. W artykule zaprezentowano wyniki badań, mających na celu określenie skutków wybranych, istotnych zmian systemu dopłat bezpośrednich zaproponowanych przez Komisję Europejską na sytuację ekonomiczną sektora rolnego oraz poszczególnych grup gospodarstw po 2013 roku. W toku badań ustalono, że spośród planowanych elementów reformy największy wpływ wywoła konieczność wyłączenia części gruntów z uprawy i przeznaczenie ich na cele ekologiczne. Oddziaływanie tego instrumentu będzie relatywnie niewielkie w stosunku do sektora jako całości, może jednak przyczynić się do spadku dochodów względem ich symulowanego poziomu w 2013 roku, szczególnie w intensywnych i największych ekonomicznie gospodarstwach. Objęcie obowiązkiem wyłączenia z produkcji części gruntów wszystkich gospodarstw o powierzchni powyżej 3 ha przyczyni się też do zmniejszenia potencjału produkcyjnego, a także do naruszenia ładu przestrzennego, nie odgrywając przy tym istotnej roli środowiskowej. Inny analizowany element reformy, polegający na ograniczeniu płatności dla największych gospodarstw (capping), nie spowoduje natomiast, poza nielicznymi, bardzo dużymi gospodarstwami, znacznego pogorszenia się sytuacji ekonomicznej tych podmiotów, ze względu na możliwość odliczenia kosztów pracy.

Słowa kluczowe: dopłaty bezpośrednie, reforma wspólnej polityki rolnej UE, polskie rolnictwo

¹ Autorzy są pracownikami Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu (e-mail: czubak@up.poznan.pl; poczta@up.poznan.pl; sadowski@up.poznan.pl).

² W artykule wykorzystano obliczenia i fragmenty przygotowanej przez autorów ekspertyzy dla MRiRW.

WPROWADZENIE

Dopłaty bezpośrednie stanowią od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku jeden z podstawowych instrumentów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej skierowanej do producentów. Wprowadzone zostały w ramach reformy Mac Sharry'ego i pierwotnie miały na celu rekompensatę strat poniesionych przez rolników w wyniku ograniczenia instrumentów wsparcia rynkowego [Purgał 2011]. Ustalane były na podstawie kryteriów historycznych, przez co wielkość przyznawanych środków uzależniona była od potencjału produkcyjnego, co z kolei oznaczało, że największą pomoc uzyskiwali rolnicy najwięksi i jednocześnie najzamożniejsi [Cini 2007]. Dlatego też reformy systemu dopłat bezpośrednich szły w kierunku oddzielenia ich od historycznych zaszczości i skali produkcji w celu uniezależnienia decyzji zarządczych kierowników gospodarstw od instrumentarium polityki rolnej. Stąd też, zgodnie z założeniami reformy luksemburskiej, w miejsce szeregu płatności odnoszących się do konkretnych kierunków produkcji roślinnej i zwierzęcej wprowadzono jednolitą dopłatę do gospodarstwa lub jednolitą płatność regionalną w systemie płatności SPS (Single Payment Scheme), obliczoną na bazie dopłat z lat 2000–2003. Udzielanie tego wsparcia uzależnione jest od spełniania przez rolników norm w zakresie ochrony środowiska, jakości żywności, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa działalności rolniczej (zasady zgodności krzyżowej – „cross compliance”). Taki kierunek reform systemu dopłat miał na celu odejście od wspierania produktu na rzecz wsparcia producenta [Kowalski 2009]. Wprawdzie założenia reformy luksemburskiej odnosiły się do państw UE'15 [Dugiel 2009], jednak system SPS oraz zasady „cross compliance” są wprowadzane systematycznie także w nowych państwach członkowskich.

Kolejna reforma systemu płatności bezpośrednich zawarta jest w propozycji rozporządzenia Komisji przygotowanej dla Parlamentu Europejskiego i Rady [*Propozycja rozporządzenia...* bd.] i dotyczy kolejnej perspektywy finansowej obejmującej lata 2014–2020. Przewiduje ona, między innymi, wprowadzenie następujących instrumentów [Poczta i in. 2011]:

- przyznawanie płatności tylko do uprawnionych gruntów,
- przyznawanie dopłat tylko „aktywnym rolnikom”, dla których kwota płatności bezpośrednich przekracza 5% łącznych przychodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej w roku obrotowym,
- wyodrębnienie komponentu zielonego w systemie płatności bezpośrednich, z którego tytułu wypłacane będzie minimum 30% płatności w gospodarstwach o powierzchni powyżej 3 ha UR, przy założeniu dywersyfikacji upraw (minimum 3 gatunki, z których każdy zajmowałby nie mniej niż 5% i nie więcej niż 70%), oraz wyłączenie z uprawy co najmniej 7% użytków rolnych (poza trwałymi użytkami zielonymi) i przeznaczenie ich na cele ekologiczne (ecological focus area),
- płatność dla małych gospodarstw, wtedy do 10% krajowej koperty może być przeznaczona dla gospodarstw, których wielkość wsparcia nie przekracza 15% średniego wsparcia w kraju członkowskim, lub dla gospodarstw do 3 ha UR,

- wsparcie związane z produkcją, możliwość przeznaczenia na ten cel do 10% krajowej koperty finansowej³,
- „capping”, tzn. redukcja płatności dla gospodarstw otrzymujących płatności w kwocie powyżej 150 tys. euro,
- płatność dla młodych rolników, możliwość przeznaczenia 2% krajowej koperty na płatność dla rolników rozpoczynających działalność,
- przeniesienie środków z II filaru, dotyczy państw, w których poziom płatności jest niższy niż 90% średniej wspólnotowej (w tym w Polsce), wtedy istnieje możliwość przeniesienia do 5% środków z II filaru na płatności bezpośrednie.

Propozycja ta ma w założeniach kontynuować kierunek wyznaczony reformą luksemburską, polegający na uniezależnianiu wsparcia od produkcji i powiązaniu go z obowiązkiem wykonywania przez rolników określonych działań na rzecz ochrony środowiska. Można jednak przypuszczać, że przynajmniej część z zawartych w propozycji instrumentów może mieć znaczący wpływ nie tylko na poziom dochodów gospodarstw, lecz także na skalę produkcji rolniczej w Europie i wynikające z tego implikacje zarówno sektorowe, jak i makroekonomiczne. Przede wszystkim tego typu wpływ wyrzucić może „zazielenienie”, w tym głównie obowiązek wyłączenia części gruntów z produkcji i przeznaczenia ich na cele ekologiczne.

Pomimo relatywnie krótkiego okresu funkcjonowania systemu dopłat w Polsce, stanowią one ważny instrument wpływający na sytuację ekonomiczną gospodarstw [Goraj 2005, Mroczek 2008, Sadowski 2010], stąd też można spodziewać się, iż proponowana reforma przyczyni się do zmian w polskim rolnictwie zarówno w ujęciu ekonomiczno-finansowym, jak i produkcyjnym oraz środowiskowym. Dlatego też celem niniejszego opracowania było określenie możliwego wpływu proponowanych nowych rozwiązań w dziedzinie płatności bezpośrednich na dochody gospodarstw rolnych, sytuację ekonomiczną sektora, wielkość produkcji oraz oddziaływanie na środowisko.

METODYKA

Analizę wpływu proponowanych zmian systemu dopłat na sytuację sektora rolnego oraz dochody gospodarstw wykonano *ceteris paribus* na podstawie przedstawionych powyżej założeń reformy. Ze względu na to, że niektóre propozycje stanowią jedynie zarys przyszłych rozwiązań i nieznany jest ich rzeczywisty – przyszły kształt legislacyjny, nie zostały one uwzględnione w poczynionych analizach. Dotyczy to takich aspektów, jak płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w I filarze WPR, które stanowią mechanizm fakultatywny i jeśli zostaną uwzględnione w polskim systemie, to opracowane będą na nowo na podstawie obiektywnych kryteriów biofizycznych. Podobnie nieuwzględnione w analizie zostało wsparcie związane z produkcją,

³ Dotyczy Polski oraz innych krajów, które w 2013 roku stosowały SAPS lub korzystały z płatności do krów mamek.

gdyż na obecnym etapie tworzenia nowego systemu dopłat (listopad 2011 roku) nieznane są kryteria przyznawania tego typu płatności.

Na podstawie przedstawionych założeń można przypuszczać, że największy wpływ na wyniki ekonomiczne gospodarstw, sytuację sektora rolnictwa oraz jego oddziaływanie na środowisko i ład przestrzenny wywrzeć może obowiązek wyłączenia z produkcji części gruntów. Dlatego też niniejsza analiza skupia się głównie na tym aspekcie reformy systemu dopłat.

Także zasada „cappingu”, mimo że dotyczyć będzie relatywnie niewielkiej liczby podmiotów, to jednak ze względu na ich potencjał produkcyjny i skalę wytwarzania może mieć istotny wpływ nie tylko na sytuację ekonomiczną objętych nią przedsiębiorstw, lecz także wyniki całego rolnictwa. Dlatego też także ten aspekt reformy został poddany analizie.

Pozostałe elementy, takie jak wyodrębnienie z krajowej koperty puli na płatność dla małych gospodarstw czy rolników rozpoczynających działalność, uwzględnione zostały w kalkulacji stawki dopłat na 1 ha UR. Podejście takie zostało podyktowane tym, że analiza mikroekonomiczna obejmuje podmioty towarowe, stąd nieuwzględnione zostały gospodarstwa najmniejsze – do 3 ha. Nieznana jest też możliwa skala korzystania ze wsparcia dla podmiotów rozpoczynających działalność, dlatego także ten aspekt nie został uwzględniony w analizie wpływu na sytuację dochodową gospodarstw czy sektora rolnictwa.

USTANOWIENIE OBSZARÓW PROEKOLOGICZNYCH W POLSCE

Określając główne kierunki wspólnej polityki rolnej (WPR) na lata 2014–2020, Komisja Europejska zakłada przyspieszenie procesu integracji wymogów związanych ze środowiskiem poprzez wprowadzenie do I filaru WPR silnego elementu ekologizacji [Grochowska 2011, Kociszewski 2011]. Jednym z elementów składowych tej propozycji jest ustanowienie obszarów proekologicznych. Zgodnie z propozycją, rolnicy wyłącza z użytkowania produkcyjnego co najmniej 7% powierzchni kwalifikującej się do dopłat. Wymóg ten będzie obowiązywał we wszystkich gospodarstwach rolnych o powierzchni powyżej 3 ha. W przypadku Polski użytków rolnych kwalifikujących się do dopłat (a więc utrzymanych w dobrej kulturze rolnej) w gospodarstwach powyżej 3 ha było w 2010 roku 13 469 tys. ha, spośród 14 230 tys. ha użytków rolnych i 15 211 tys. ha gruntów użytkowanych rolniczo [Raport z wyników... 2011]. Jednocześnie w 2010 roku obszar objęty wsparciem w gospodarstwach powyżej 3 ha wynosił 13 162 tys. ha (tabela 1). Oznacza to, że w 2010 roku powierzchnia UR w dobrej kulturze niezgłoszonych do dopłat wyniosła w tych gospodarstwach 307 tys. ha, czyli około 2,3%. O tę powierzchnię, niezgłoszoną do płatności, pomniejszono (proporcjonalnie) powierzchnię pod zasiewami, sadami, łąkami i pastwiskami (tabela 1). Wyjątek stanowią grunty ugorowane, ponieważ (najprawdopodobniej) powodem utrzymania tej powierzchni w dobrej kulturze rolnej jest uzyskanie prawa otrzymania do niej dopłat.

TABELA 1. Oszacowanie powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji w gospodarstwach powyżej 3 ha
 TABLE 1. Estimation of the area of agriculture land excluded from the production

Wyszczególnienie	Powierzchnia [tys. ha]
Powierzchnia UR w dobrej kulturze rolnej objęta dopłatami bezpośrednimi w 2010 roku, w tym ^a	13 162
zasiewy	9 737
grunty ugorowane	281
sady	305
łąki	2 259
pastwiska	580
Obszar proekologiczny – 7% UR z pominięciem TUZ	722
Powierzchnia gruntów wyłączona z produkcji ^b	442
Udział w powierzchni objętej wyłączeniem [%]	4,4

^a Oszacowane użytkowanie gruntów w dobrej kulturze rolnej w gospodarstwach powyżej 3 ha na podstawie powierzchni UR pomniejszonych o wskaźnik UR w dobrej kulturze niezgłoszonych w systemie dopłat bezpośrednich – 2,3%.

^b Obszar proekologiczny (ecological focus area) pomniejszony o powierzchnię gruntów ugorowanych.

Źródło: Niepublikowane dane ARiMR, *Raport z wyników...* [2011].

Zgodnie z proponowanymi przepisami, łączny obszar zgłoszony do płatności, za wyjątkiem łąk i pastwisk, pomniejszono o obowiązkowe 7% wyłączenia proekologicznego. W przypadku Polski jest to 722,6 tys. ha. Następnie wyliczony obszar proekologiczny (ecological focus area) pomniejszono o powierzchnię gruntów ugorowanych w dobrej kulturze, tj. o 281 tys. ha. Jak już wcześniej wspomniano, takie podejście wynika z faktu, że rolnicy, którzy będą zobowiązani do wyłączenia z produkcji części kwalifikujących się gruntów, w pierwszej kolejności zadeklarują tę powierzchnię, która spełnia wymogi kwalifikacji do dopłat, a na której nie jest prowadzona produkcja⁴, czyli grunty ugorowane utrzymane w dobrej kulturze rolnej. W efekcie 722 tys. ha obowiązkowego przeznaczenia na cele ekologiczne, pomniejszone o wskazane 281 tys. ha ugorów, daje w Polsce konieczność wyłączenia z produkcji na cele ekologiczne około 442 tys. ha, tj. 3,4% ogólnej powierzchni zgłoszonej do dopłat i około 4,4% powierzchni objętej wyłączeniem (powierzchni pod zasiewami oraz sady).

Szacunkowe obliczenia w ujęciu regionalnym pokazały, że najwięcej, bo średnio o 5%, zmniejszy się powierzchnia użytkowana rolniczo w województwach: kujawsko-pomorskim, opolskim i wielkopolskim. W ujęciu bezwzględnym najwięcej gruntów zostanie wyłączonych w województwach: wielkopolskim, lubelskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim i łódzkim. Z wyjątkiem terenów województwa lubelskiego, dotyczy to czterech województw centralnej Polski, uważanych za rejon o największej kulturze rolnej i wydajności w rolnictwie. W tych województwach wykluczonych z produkcji zostanie ponad 50% całości gruntów wyłączonych w całym kraju. Z pewnością nie jest to działanie wspierające poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa. W bilansie, na po-

⁴ Najczęściej powodem niezgłoszenia powierzchni do płatności są przeszkody formalne, na przykład zbyt mały obszar działki rolnej (zgodnie z przepisami jest to minimum 0,1 ha). Brak przepisów wskazujących minimalny obszar działek przeznaczonych na działania proekologiczne może skłaniać rolników do zadeklarowania jako powierzchnię wyłączoną z produkcji ten właśnie areał.

ziomie całego województwa, okazuje się, że obecna powierzchnia ugorowanych UR w dobrej kulturze, jaka jest w dwóch województwach południowo-wschodniej części kraju – małopolskim i podkarpackim, jest większa aniżeli areał obowiązkowo przeznaczony do wyłączenia. Na tym terenie teoretycznie (bazując na bilansie dla całego województwa) może dojść do sytuacji, że nie będzie potrzeby wyłączenia gruntów z produkcji, a na poziomie gospodarstwa wystąpią nadwyżki gruntów ugorowanych nad utrzymywanymi w dobrej kulturze.

Z przeprowadzonej analizy regionalnej wynika ważna przesłanka praktycznej strony wdrażania mechanizmu obowiązkowego odłogowania proekologicznego. W regionach południowo-wschodniej części Polski, gdzie istnieją duże zasoby ziemi ugorowanej niezgłoszonej do dopłat, może powstać oferta dzierżawienia gruntów na cele proekologiczne. Głównymi zainteresowanymi taką formą dzierżawy będą rolnicy terenów o wysokiej intensywności produkcji rolnej z jednocześnie niewielkimi rezerwami obszarów ugorowanych, czyli z zachodniej i centralnej Polski.

SYMULACJA WPLYWU PROPOZYCJI ROZPORZĄDZENIA KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SYTUACJĘ EKONOMICZNĄ SEKTORA ROLNEGO W POLSCE

W tej części analizy oszacowano możliwy wpływ propozycji na sytuację ekonomiczną rolnictwa w Polsce w ujęciu sektorowym (mezoekonomicznym). W związku z tym, że w omawianej propozycji ustalono wielkość kopert krajowych w perspektywie finansowej 2014–2020, na sytuację ekonomiczną sektora istotny wpływ mieć będzie tylko *ceteris paribus* wyłączenie co najmniej 7% powierzchni użytków rolnych (poza trwałymi użytkami zielonymi) na cele ekologiczne (ecological focus area). Ocenę wpływu parametru „zazielenienia” na sytuację sektora rolnego po 2013 roku oparto na Rachunkach Ekonomicznych Rolnictwa (RER) prowadzonych przez Eurostat, przyjmując następujące założenia:

1. Symulację przeprowadzono, wykorzystując metodykę stosowaną w RER.
2. Jako bazowy przyjęto 2010 rok (ostatni, z którego można uzyskać potrzebne informacje).
3. Jako główną podstawę porównań dla wpływu nowych propozycji (2014 rok) przyjęto sytuację z 2013 roku, jako ostatniego roku bieżącej perspektywy finansowej, kiedy zakończeniu ulegnie „phasing in”.
4. Założono niezmienny poziom nakładów na 1 ha UR i poziom plonów.
5. Założono, że „zazielenienie” wpłynie na zmniejszenie rozmiarów produkcji roślinnej.
6. Przyjęto, że nie ulegną zmniejszeniu rozmiary pozostałej produkcji, w tym produkcji zwierzęcej, jednak oszacowano wzrost jej kosztów wynikających z konieczności zwiększonego zakupu pasz spoza gospodarstw rolnych.
7. Biorąc pod uwagę obszar gruntów odłogowanych w dobrej kulturze, przyjęto, że dodatkowo z produkcji będzie musiało zostać wyłączone około 400 tys. ha gruntów⁵ (3,9% powierzchni kwalifikującej się do dopłat, poza trwałymi użytkami zielonymi), a wyłączenie to przewidziano w dwóch wariantach:

- w wariantcie I założono, że zmniejszenie objęmości proporcjonalnie wszystkie uprawy (całą produkcję roślinną) i spowoduje zmniejszenie rozmiarów produkcji roślinnej o 3,9%,
- w wariantcie II założono, że na cele użytków ekologicznych zostaną przeznaczone obszary dotychczas obsiewane zbożami, co spowoduje zmniejszenie powierzchni uprawy i produkcji zbóż o 4,7%.

8. W związku ze zmniejszeniem rozmiarów produkcji roślinnej przewidziano odpowiednie zmniejszenie kosztów tej produkcji (zużycia pośredniego).

9. Założono stały poziom wszystkich pozostałych kosztów.

10. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi płatności bezpośrednich i metodyką RER, w 2010 roku płatności uzupełniające stanowią tzw. dotację do produktów, natomiast jednolita płatność obszarowa i inne dotacje bezpośrednio zwiększają dochody rolników (w nomenklaturze RER – przedsiębiorców rolnych).

11. W 2013 i 2014 roku w związku z zakończeniem „phasing in” nie będą miały miejsca dopłaty do produktów (płatność uzupełniająca), a całość dopłat w RER zwiększać będzie dochody rolników.

12. W 2010 roku przyjęto rzeczywisty (wykazany w RER) poziom subwencji uzyskanych przez sektor rolny.

13. Wielkość JPO w 2013 i 2014 roku przyjęto odpowiednio według obowiązujących i proponowanych wielkości kopert krajowych płatności bezpośrednich.

14. Pozostałe wsparcie sektora ze środków unijnych (II filar WPR) oraz ze środków krajowych przewidziano w dwóch wysokościach:

- w wariantcie A przewidziano zachowanie poziomu wsparcia z 2010 roku w wysokości 1299 mln euro, w którym jeszcze nie w pełni odpowiednio wysoki poziom osiągnęły wszystkie instrumenty wsparcia z II filara WPR w stosunku do możliwego do uzyskania (wariant ten umożliwia ocenę wpływu regulacji dotyczących dopłat bezpośrednich),
- w wariantcie B na podstawie informacji o wielkości budżetu PROW 2007–2013, jego strukturze (wielkości wsparcia kierowanego bezpośrednio do gospodarstw rolnych) oraz o dotychczasowych płatnościach (do 2010 roku) przewidziano, że w kolejnych latach do sektora rolnego powinna wpływać kwota płatności rzędu 1,5 mld euro (wariant ten pozwala wnioskować *ceteris paribus* o spodziewanych dochodach sektora rolnego).

Wyniki przeprowadzonych symulacji zamieszczono w tabeli 2. Na ich podstawie można sformułować kilka wniosków. Przede wszystkim wprowadzenie w ramach zazielenienia I filaru WPR wyłączenia powierzchni użytków rolnych (poza trwałymi użytkami zielonymi) na cele ekologiczne (ecological focus area), przy uwzględnieniu dotychczas występujących obszarów odłogowanych w dobrej kulturze, spowoduje zmniejszenie rozmiarów produkcji roślinnej, które w zależności od przyjętego wariantu symulacji wyniesie: w wariantcie I (pro-

⁵ Patrz poprzedni rozdział artykułu, gdzie wyliczono 442 tys. ha, z tym że pomniejszono go o oszacowany areal zaliczony do powierzchni działki rolnej i deklarowany obecnie we wniosku o płatności, a wykorzystany na rowy, nieutwardzone drogi dojazdowe, pasy zadrzewione, żywoploty, ściany tarasów, których szerokość w obrębie działki rolnej nie przekracza 2 m.

TABELA 2. Symulacja wpływu propozycji dotyczących płatności bezpośrednich po 2013 roku na sytuację ekonomiczną sektora rolnego w Polsce [mln euro]

TABLE 2. Simulation of the impact of proposals on the economic situation of the agricultural sector in Poland [million euro]

Wyszczególnienie	2010	2013	2014	2014
			(wariant I)	(wariant II)
Produkcja roślinna (bez dotacji do produktów – płatności uzupełniających)	8552	x	x	x
Dotacja do produktów – płatność uzupełniająca	1249	x	x	x
Produkcja roślinna, w tym	9801	8551	8217	x
produkcja zbóż (bez dotacji do produktów – płatności uzupełniających)	3012	x	x	x
dotacja do produktów – płatność uzupełniająca do zbóż	505	x	x	x
produkcja zbóż	3517	3012	x	2870
Produkcja roślinna	9801	8552	8217	8410
Produkcja zwierzęca	9029	9029	9029	9029
Produkcja usług rolniczych	479	479	479	479
Produkcja pozarolnicza	128	128	128	128
Produkcja sektora rolnego	19 437	18 188	17 853	18 046
Koszty zużycia pośredniego	12 052	12 052	x	x
Zmniejszenie kosztów produkcji roślinnej – szacunek	x	x	220	121
Zwiększenie kosztów produkcji zwierzęcej – szacunek	x	x	40	58
Koszty zużycia pośredniego	x	x	11 872	11 989
Wartość dodana brutto	7385	6136	5981	6057
Amortyzacja	1481	1481	1481	1481
Wartość dodana netto	5904	4655	4500	4576
Koszty pracy najemnej	1100	1100	1100	1100
Pozostałe obciążenia	387	387	387	387
Czynsze	111	111	111	111
Odsetki zapłacone	328	328	328	328
Odsetki otrzymane	33	33	33	33
Dotacje (poza JPO) według wielkości z 2010 roku (wariant A)	1299	1299	1299	1299
Dotacje (poza JPO) według szacunków (wariant B)	x	1500	1500	1500
JPO	1671	3045	3039	3039
Dochód przedsiębiorcy rolnego według wielkości pozostałych dotacji z 2010 roku (wariant A)	6981	7106	6945	7021
udział dotacji w dochodzie [%]	60,4	61,1	62,5	61,8
udział dopłat bezpośrednich [%]	41,8	42,9	43,8	43,3
Dochód przedsiębiorcy rolnego według szacunku pozostałych dotacji (wariant B)	x	7307	7146	7222
udział dotacji w dochodzie [%]	x	62,2	63,5	62,8
udział dopłat bezpośrednich [%]	x	41,7	42,5	42,1

Źródło: Na podstawie RER, Eurostat 2011.

porcjonalne zmniejszenie wszystkich upraw) – produkcja roślinna zmniejszy się o 335 mln euro (8552 mln euro – 8217 mln euro), czyli o 3,9%, w wariancie II (zmniejszenie dotyczyć będzie uprawy zbóż) – produkcja rolna zmniejszy się o 142 mln euro (8552 mln euro – 8410 mln euro), czyli o 1,7%. Z kolei zmniejszenie rozmiarów produkcji roślinnej wywoła zmniejszenie kosztów tej produkcji, ale jednocześnie wzrost kosztów w produkcji zwierzęcej (o mniej niż 1%), co łącznie sprawi, że zmniejszeniu ulegną koszty zużycia pośredniego, odpowiednio w wariancie I o 180 mln euro (o 1,5%), a w wariancie II o 63 mln euro (o 0,5%). Jednocześnie zmniejszenie rozmiarów produkcji roślinnej i zmiany w kosztach zużycia pośredniego spowodują zmniejszenie wartości dodanej brutto, które w 2014 roku względem 2013 roku w wariancie I wyniesie 155 mln euro (2,5%), a w wariancie II – 79 mln euro (1,3%). Natomiast mniejsze rozmiary wartości dodanej, będące skutkiem zmian w zmniejszeniu rozmiarów produkcji roślinnej, sprawią, że obniżeniu *ceteris paribus* ulegnie w 2014 roku dochód rolników w stosunku do uzyskiwanego w 2013 roku, a zmniejszenie to wyniesie: w wariancie AI i BI – 161 mln euro (odpowiednio 2,3 i 2,1%), a w wariancie A II i B II – 85 mln euro (odpowiednio 1,2 i 1,1%). Zmniejszenie rozmiarów dochodów na skutek zmniejszenia produkcji rolnej wywoła z kolei jeszcze większy wzrost znaczenia środków publicznych w kształtowaniu dochodów rolników, który może zbliżyć się do 2/3.

Reasumując, proponowane zmiany, polegające na „zazielenieniu” I filaru WPR, a w szczególności wyłączenie kilkuset tysięcy hektarów UR na cele ekologiczne, wywoła w rolnictwie polskim w ujęciu sektorowym niewielki ujemny efekt dochodowy i w niewielkim stopniu zwiększy też uzależnienie ekonomiczne sektora od transferów środków publicznych.

WPLYW ZMIAN SYSTEMU DOPŁAT BEZPOŚREDNICH NA SYTUACJĘ EKONOMICZNĄ GOSPODARSTW

Analiza mikroekonomiczna, mająca na celu określenie *ceteris paribus* wpływu proponowanego systemu dopłat bezpośrednich na wyniki ekonomiczne gospodarstw rolnych, wykonana została na podstawie ogólnopolskich danych systemu rachunkowości FADN [Goraj i in. 2004, Goraj i Mańko 2009, www.fadn.pl], pochodzących z 2008 roku [www.ec.europa.eu/agriculture/rica].

Stawka płatności na 1 ha w 2013 i 2014 roku skalkulowana została na podstawie założeń zawartych w tabeli 3.

Uwzględniając to, przyjęta stawka na 1 ha dla 2014 roku została oszacowana na:

$$\frac{3039 \text{ mln euro} - 288,6 \text{ mln euro} - 60,78 \text{ mln euro} + 94,5 \text{ mln euro}}{13\,980\,489 \text{ ha} - 850\,000 \text{ ha}} = 212 \text{ euro na 1 ha}$$

Wpływ dopłat na sytuację ekonomiczną gospodarstw w 2014 roku należy rozpatrywać w kontekście wcześniejszych lat, a szczególnie 2013 roku, który to, ze względu na osiągnięcie pełnych płatności wyznaczać będzie oczekiwania w stosunku do nowej perspektywy finansowej [Poczta 2010]. Zmiany poziomu dochodów wywołane reformą systemu dopłat bezpośrednich w 2014 roku, według

TABELA 3. Założenia analizy mikroekonomicznej
 TABLE 3. The assumptions of microeconomic analysis

Wyszczególnienie	Propozycja Komisji Europejskiej
Krajowa koperta finansowa w 2013 roku	–
Krajowa koperta finansowa w 2014 roku	Na podstawie załącznika III projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich.
Liczba beneficjentów dopłat bezpośrednich	Objęcie całej UE systemem dopłat opartym na uprawnieniach.
Powierzchnia uprawnionych gruntów	Dopłata przysługiwać będzie wyłącznie do gruntów uprawnionych.
Wyodrębnienie komponentu „zielonego” do płatności bezpośrednich	Przeznaczenie na ten cel minimum 30% krajowej koperty i wdrożenie wśród rolników, którzy posiadając minimum 3 ha UR: – dokonają dywersyfikacji upraw (minimum 3 gatunki), – utrzymają na poziomie referencyjnym trwałe użytki zielone, – wyłączą z produkcji co najmniej 7% powierzchni gruntów ornych na cele ekologiczne (ecological focus area).
Płatność dla małych gospodarstw	Do 10% krajowej koperty dla gospodarstw, których wielkość wsparcia nie przekracza 15% średniego wsparcia w kraju członkowskim lub dla gospodarstw do 3 ha UR.
Płatność dla młodych rolników	Rolnicy rozpoczynający działalność będą mogli otrzymać dodatkową płatność, na którą będzie można przeznaczyć do 2% krajowej koperty finansowej.
Przeniesienie środków z II filaru	Dla państw, w których poziom płatności jest niższy niż 90% średniej wspólnotowej (w tym w Polsce), istnieje możliwość przeniesienia do 5% środków z II filaru na płatności bezpośrednie.

Źródło: Propozycja rozporządzenia... [bd].

założeń przyjętych w niniejszej analizie, wynikają z jednej strony z konieczności wyłączenia 7% użytków rolnych z produkcji i przeznaczenia ich na użytki ekologiczne a z drugiej z przyjętej stawki, która jest niższa od planowanej dla 2013 roku (tabela 3). Dlatego też w 2014 roku wszystkie badane grupy odnotowały spadek dochodów, wahający się od kilku do ponad 20%. Dla ogółu analizowanych gospodarstw skala zmniejszenia dochodu względem 2013 roku wynosi 7,6% (tabela 4). Największy spadek występuje w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU, co jest spowodowane kompleksem czynników związanych ze specyficzną strukturą kosztów oraz zmniejszeniem skali produkcji. W tej grupie podmiotów wysokość kosztów przewyższa wartość produkcji [www.ec.europa.eu/agriculture/trica/], stąd potencjalnie jej ograniczenie powin-

Założenia przyjęte w opracowaniu

Nastąpi zakończenie okresu „phasing in”, polegające na osiągnięciu przez Polskę docelowej kwoty płatności pochodzącej ze środków UE oraz na likwidacji uzupełniającej dopłaty obszarowej. Przewiduje się, że stawka płatności wyniesie 218 euro na 1 ha. Wartość ta wyliczona została na podstawie danych ARiMR jako iloraz zadeklarowanej powierzchni wsparcia wynoszącej 13 980 489 ha oraz przynależnej Polsce kwocie pomocy w ramach dopłat bezpośrednich, tj. 3045 mln euro.

3 039 000 000 euro

Przyjęto, że uprawnienia otrzymają gospodarstwa obecnie korzystające z dopłat, których w 2010 roku było 1 368 011 [www.arimr.gov.pl/].

Założono, że uprawnionymi do płatności będą wszystkie grunty objęte nimi w 2010 roku, których według danych ARiMR było 13 980 489 ha.

W wariantcie podstawowym założono, że wszystkie gospodarstwa o powierzchni UR powyżej 3 ha spełnią założenia zielonego komponentu, stąd analiza uwzględniła dla poszczególnych badanych grup gospodarstw zmniejszenie o 7% przychodów z produkcji roślinnej oraz takie samo obniżenie kosztów bezpośrednich produkcji roślinnej i obniżenie o 5% kosztów energii (przyjęto założenie, że tylko część kosztów paliw związanych jest z produkcją roślinną). W kolejnych wariantach założono, że wszystkie gospodarstwa nie będą stosowały się do zasad komponentu zielonego, stąd nie dokonano powyższych zmniejszeń przychodów i kosztów, lecz uwzględniono odpowiednie obniżenie stawek płatności lub całkowitą rezygnację z otrzymywania dopłat.

Przyjęto, za założeniami MRiRW, że ryczałtowa stawka dla małych gospodarstw (do 3 ha) wyniesie 670 euro na gospodarstwo. Uwzględniając liczbę gospodarstw o powierzchni do 3 ha UR korzystających z dopłat w 2010 roku (według ARiMR było to 430 800 gospodarstw), oszacowano w skali kraju wartość kwoty, która przeznaczona zostanie na pomoc małym gospodarstwom. Wynosi ona 288 636 000 euro, przy powierzchni wsparcia oszacowanej na 850 000 ha.

W kalkulacji ujednocionej stawki płatności na 1 ha uwzględniono wycofanie 2% krajowej koperty na cele związane ze wsparciem młodych rolników. Wyniosła ona w skali kraju 60 780 000 euro i wpłynęła na zmniejszenie stawki dla gospodarstw powyżej 3 ha.

W kalkulacji ujednocionej stawki płatności na 1 ha uwzględniono przeniesienie 5% z II filaru na płatności bezpośrednie. Jako podstawę przyjęto średnioroczną wartość płatności w ramach PROW 2007–2013 wynoszącą 1890 mln euro, co dało dodatkową kwotę na I filar w wysokości 94 500 000 euro. Takie rozwiązanie uznano za prawdopodobne ze względu na łatwość pozyskiwania środków z dopłat bezpośrednich i ich powszechną dostępność [Czubak i Sadowski 2011].

no skutkować nie spadkiem, lecz wzrostem dochodów. Okazuje się jednak, że przyjęcie założenia o proporcjonalnym zmniejszeniu o 7% zarówno wartości produkcji roślinnej, jak i kosztów z nią związanych powoduje spadek dochodów. Oznacza to, że strata w przypadku nieuwzględniania dopłat nie jest spowodowana wyłącznie przez wysokie koszty bezpośrednie i koszty energii.

Analiza przeprowadzona na podstawie danych FADN wskazuje, że gospodarstwa największe ekonomicznie produkują relatywnie intensywnie, gdyż w 2008 roku zarówno wielkość kosztów bezpośrednich, jak i zużycia pośredniego w przeliczeniu na 1 ha były jednymi z wyższych spośród gospodarstw grupowanych według wielkości ekonomicznej, wynosząc odpowiednio 750 i 1149 euro na 1 ha przy średnich dla ogółu 717 i 1023 euro na 1 ha. Jednak to nie nadmier-

TABELA 4. Wpływ dopłat na dochody gospodarstw z pola obserwacji FADN w 2014 roku

TABLE 4. Impact of subsidies on farm income of the FADN field of observation in 2014

Kategoria grupowania	Wyszczególnienie	Powierzchnia UR [ha]	Produkcja ogółem [euro na gospodarstwo]	Dopłaty do działalności operacyjnej [euro na gospodarstwo]	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego				Udział dopłat w dochodzie [%]
					euro na gospodarstwo ^a	2013 = 100 ^a	korzystanie z 70% dopłat (100% dopłat = 100)	rezygnacja z dopłat (100% dopłat = 100)	
Gospodarstwa ogółem		18,29	27 402	5 463	7 664	92,4	91,6	56,2	71,3
Według wielkości ekonomicznej	do 4 ESU	7,99	9 024	2 914	2 735	90,8	90,0	46,6	106,5
	4–8 ESU	11,97	16 995	3 845	5 155	92,3	92,2	57,8	74,6
	8–16 ESU	19,65	29 765	5 633	9 405	93,7	92,2	61,2	59,9
	16–40 ESU	36,5	62 113	10 148	20 501	94,6	93,3	66,9	49,5
	40–100 ESU	75,83	143 939	21 579	44 289	93,1	95,6	70,2	48,7
	powyżej 100 ESU	543,89	810 381	133 983	56 046	76,2	63,9	X ^b	239,1
Według typu rolniczego	uprawy polowe	24,17	25 681	7 036	7 683	88,0	91,7	45,1	91,6
	uprawy ogrodnicze	4,17	62 240	1 190	11 948	82,1	119,5	114,3	10,0
	uprawy trwałe	7,68	22 163	2 477	4 537	78,4	115,8	90,7	54,6
	produkcja mleka	20,47	30 684	5 849	13 039	99,0	90,1	66,8	44,9
	zwierzęta żywione w systemie wypasowym	22,39	23 616	7 174	9 202	98,0	85,1	49,0	78,0
	zwierzęta ziarnożerne	15,27	71 871	4 422	13 959	97,9	94,6	78,3	31,7
	produkcja mieszana	16,2	19 844	4 947	5 410	93,7	85,9	41,5	91,5

^a W przypadku korzystania ze 100% dopłat w 2014 roku.

^b W przypadku rezygnacji z dopłat gospodarstwa o powierzchni powyżej 100 ha uzyskały ujemny dochód.

Źródło: Na podstawie www.europa.eu/agriculture/rica/.

na intensywność produkcji stanowi przyczynę uzyskiwania przez największe podmioty ujemnych wyników ekonomicznych bez uzyskiwania wsparcia zewnętrznego, gdyż wyższe koszty bezpośrednie oraz zużycie pośrednie na 1 ha wykazały gospodarstwa z grupy 40–100 ESU, gdzie jednocześnie udział dopłat w tworzeniu dochodów jest najmniejszy. Najważniejsza przyczyna złych wyników ekonomicznych największych gospodarstw tkwi w skali korzystania z zewnętrznych czynników produkcji, w tym głównie pracy. W strukturze kosztów płace dla ogółu gospodarstw stanowią 6%, podczas gdy dla podmiotów największych – aż 17%. Skutkiem tego, pomimo że gospodarstwa o wielkości powyżej 100 ESU produkują relatywnie intensywnie, to udział kosztów bezpośrednich jest w tej grupie najmniejszy, wynosząc 45% przy średniej dla ogółu 52%. Dlatego też konieczność zmniejszenia powierzchni uprawy i ograniczenia kosztów bezpośrednich nie skutkuje poprawą efektów ekonomicznych, gdyż ujemny dochód, bez uwzględniania dopłat, uzyskiwany jest ze względu na wielkość kosztów niezależnych od skali produkcji. Na podstawie przeprowadzonej analizy można przypuszczać, że wprowadzenie obowiązku wyłączenia części gruntów z produkcji może przyczynić się do redukcji zatrudnienia w najsilniejszych ekonomicznie podmiotach. Może to wpłynąć na poprawę wydajności pracy, lecz spowoduje negatywne społeczne reperkusje w postaci wzrostu bezrobocia na terenach wiejskich, szczególnie w regionach pogeogerskich.

Relatywnie duży spadek dochodów występuje też w grupach gospodarstw nastawionych na produkcję roślinną, gdzie obowiązek wyłączenia części gruntów z produkcji najbardziej oddziałuje na uzyskiwane wyniki. Dotyczy to zwłaszcza gospodarstw specjalizujących się w uprawach trwałych, gdzie zanotowano dość znaczne pogorszenie wyników, wynoszące ponad 20%. Bierze się to z tego, że w pierwszych latach członkostwa Polski w UE podmioty te otrzymywały wyłącznie jednolitą płatność obszarową, stąd też wprowadzenie pełnej jednolitej stawki w 2013 roku spowodowało wzrost dochodu, a jej obniżenie w 2014 roku przyczyniło się do pogorszenia wyników ekonomicznych. Nieco inna sytuacja miała miejsce w przypadku gospodarstw ogrodniczych, gdzie zanotowano spadek dochodu o niemal 18%. Przyczyna tego zjawiska tkwi nie w zmniejszeniu płatności (które stanowią tylko 10% dochodu, co jest najmniejszym udziałem spośród wszystkich analizowanych grup), lecz w konieczności wyłączenia 7% powierzchni z uprawy. Uwzględniając to, że podmioty te cechują się najwyższą produktywnością ziemi⁶ (4016 euro na 1 ha przy średniej dla ogółu 245 euro na 1 ha), zauważyć można, że straty wynikające z ograniczenia skali produkcji są większe niż korzyści z otrzymywanych dopłat.

Przyjęcie założenia o możliwości rezygnacji z 30% dopłat w przypadku niestosowania komponentu zielonego wykazało, że dla większości badanych grup gospodarstw będzie to działanie nieopłacalne, gdyż wiąże się z obniżeniem dochodu w porównaniu do sytuacji otrzymywania pełnych płatności. Oznacza to, że proponowana wysokość wsparcia jest w stanie zrekomensować straty wynikające ze zmniejszenia potencjału produkcyjnego i produkcji. Największy spa-

⁶ W grupie tej znajdują się też gospodarstwa prowadzące produkcję pod osłonami.

dek zanotowały gospodarstwa o wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU, gdzie dopłaty nie tylko uzupełniają dochód, lecz także pokrywają straty na działalności operacyjnej, związane przede wszystkim z dużymi kosztami zatrudnienia. Dlatego też w tej grupie gospodarstw rezygnacja z części płatności bezpośrednich wiązać się będzie ze zmniejszeniem dochodu o ponad 36%. W przypadku całkowitej rezygnacji z dopłat gospodarstwa te uzyskałyby dochód ujemny, stąd należy spodziewać się, że ich kierownicy dostosują się do obowiązujących przepisów dotyczących komponentu zielonego.

Odmienna sytuacja występuje w gospodarstwach ogrodniczych i specjalizujących się w uprawach trwałych, gdzie ze względu na intensywną i zorientowaną na rynek produkcję rola dopłat jest relatywnie niewielka. Dlatego też rezygnacja z 30% płatności i przeznaczanie całej powierzchni pod produkcję skutkuje wzrostem dochodu o kilkanaście procent. Stąd też dla tego typu podmiotów jest to rozwiązanie racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia. Gospodarstwa ogrodnicze ze względu na intensywność produkcji są też jedynymi, które notują wzrost dochodu w przypadku całkowitej rezygnacji z dopłat, w przypadku gdyby niestosowanie zasad „zazielenienia” skutkowało dodatkowymi sankcjami.

WPLYW USTANOWIENIA OBSZARÓW PROEKOLOGICZNYCH NA ZMIANY STRUKTURY ZASIEWÓW I ZBIORY WYBRANYCH UPRAW

Obowiązek wyłączenia części gruntów ornych z użytkowania wpłynie na wielkość produkcji, a to wywoła zmiany w bilansie wybranych upraw. Oszacowanie tych zmian wymagało przyjęcia założeń co do grupy roślin, których najprawdopodobniej będzie dotyczyło częściowe wyłączenie z produkcji. Można założyć, że rolnicy nie będą skłonni do ograniczania zasiewów towarowych roślin przemysłowych (np. buraków cukrowych, rzepaku czy sadów), a zgodnie z zapisami propozycji rozporządzenia wyłączeniu nie podlegają łąki i pastwiska. Jednocześnie rolnicy będą starali się wyłączyć ziemię najgorszej jakości, by minimalizować spadek produkcji.

Założono więc, że całość wyłączenia będzie dotyczyła tylko zbóż. W ostatnich trzech latach powierzchnia zasiewów zbóż wynosiła średnio 8480 tys. ha (tabela 5). Wyłączenie 442 tys. ha spowoduje zmniejszenie areалу uprawy do 8038 tys. ha. W wersji statycznej, a więc przy założeniu utrzymania pól na średnim poziomie z lat 2009–2011, oznaczałoby to zmniejszenie krajowej produkcji zbóż do poziomu 26,7 mln ton, czyli o ponad 1,8 mln ton (5%). W ostatnich latach produkcja zbóż zazwyczaj przekraczała 27 mln ton, a zbiory poniżej tego poziomu wystąpiły w 2006 i 2007 roku [Rynek zbóż... 2006–2011]. W przeszłości skutkiem niskiej podaży był wzrost importu, spadek eksportu i obniżenie poziomu krajowych zapasów. W sytuacji trwałego (na 7 kolejnych lat) wykluczenia części areálu zbóż zjawisko to może mieć charakter trwały i może spowodować niestabilność rynku zbóż. Jest to tym bardziej niebezpieczne, że zużycie paszowe i spożycie utrzymują się od 20 lat na tym samym poziomie, przy zmniejszonej powierzchni zasiewów średnio o 400 tys. ha zapotrzebowanie na

materiał siewny wyniesie około 1,7 mln ton (tabela 5), a z kolei w latach 1991–2010 wyraźnie wzrastało zużycie przemysłowe zbóż – średnioroczne tempo wzrostu wynosiło 7,7% [Rynek zbóż... 2006–2011].

Z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego braki w krajowej podaży nie będą mogły być uzupełniane importem z wewnętrznego rynku Unii Europejskiej, ponieważ podobne zmiany w strukturze zasiewów, zmniejszenie powierzchni uprawy i produkcji zbóż mogą dotyczyć większości krajów UE. Warunkiem ustabilizowania produkcji na poziomie warunkującym utrzymanie wewnętrznej stabilności rynku, tj. około 28,2 mln ton, jest pięcioprocentowy wzrost plonów do średniej wydajności 3,5 t·ha⁻¹. Osiągnięcie tego poziomu technicznej wydajności ziemi w warunkach Polski nie jest wykluczone, a może temu sprzyjać fakt, że w ramach obowiązkowego wyłączenia ekologicznego najprawdopodobniej odłogowane będą ziemie najniższej jakości, a w gospodarstwach rolnych chęć utrzymania podobnego poziomu produkcji (np. dla zagwarantowania bilansu paszowego) skłoni rolników do zastosowania środków plonotwórczych (głównie nawozów i środków ochrony roślin) z obszarów wyłączanych na pozostałą część areалу uprawy.

TABELA 5. Szacunkowy spadek produkcji i bilans zbóż ogółem w wyniku wyłączenia części powierzchni zasiewów zbóż [tys. t]

TABLE 5. The estimated decline in cereals production and cereals balance due to the exclusion of the sown area

Wyszczególnienie	Sezon gospodarczy				Szacunek bilansu po wprowadzeniu wyłączenia obszaru proekologicznego
	2008/ 2009	2009/ 2010	2010 /2011	średnia 2008/2009 –2010/2011	
Zapasy początkowe	2 159	3 505	5 163	3 609	3 609 ^a
Areál uprawy [tys. ha]	8 526	8 503	8 410	8 480	8 083 ^b
Plony [t·ha ⁻¹]	3,2	3,5	3,2	3,3	3,3 ^a
Produkcja	27 582	29 727	27 225	28 178	26 713 ^c
Import	2 399	2 024	2 184	2 202	2 202 ^a
Ogółem zasoby	32 140	35 256	34 572	33 989	32 524
Zużycie krajowe:	26 204	27 393	28 288	27 295	27 725
spożycie	5 200	5 185	5 155	5 180	5 180 ^a
wysiew	1 761	1 759	1 721	1 747	1 665 ^d
zużycie przemysłowe	2 130	2 900	2 955	2 662	3 183 ^e
spasanie	15 950	16 270	17 208	16 476	16 476 ^a
straty i ubytki	1 163	1 279	1 249	1 230	1 230 ^a
Eksport	2 431	2 700	1 971	2 367	2 367 ^a
Zapasy końcowe	3 505	5 163	4 313	4 327	2 432 ^f

^a Średnia z lat 2008/2009–2010/2011.

^b Średni areál uprawy z lat 2008/2009–2010/2011 pomniejszony o 422 tys. ha.

^c Przy założeniu średnich plonów z lat 2008/2009–2010/2011.

^d Dla areálu 8083 tys. ha szacunek na podstawie średniego wysiewu.

^e Dane ostatniego roku (2955 tys. t) powiększone o średnioroczne tempo wzrostu wynoszące 7,7%.

^f Z bilansu, jako zasoby ogółem pomniejszone o zużycie krajowe i eksportu.

Źródło: Rynek zbóż... [2011], „Raporty rynkowe” 41.

Wzrost plonów wydaje się być możliwy ze względu na relatywnie (względem innych krajów UE, jak Holandia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania) niższy poziom nawożenia i niższe plony. W krajach o wysokiej intensywności i wydajności produkcji roślinnej może okazać się, że krańcowa ekonomiczna efektywność dodatkowej dozy nakładów będzie tak niska, że nie będzie uzasadnienia dla wzrostu plonów zbóż. Taka sytuacja stworzy pewną przewagę dla krajów o obecnie niższej wydajności produkcji roślinnej, w tym także dla Polski. W skali całej Unii Europejskiej to właśnie te rejony będą potencjalnym obszarem wzrostu produkcji i utrzymania bezpieczeństwa żywnościowego w UE.

SKUTKI PROPOZYCJI STOPNIOWEGO ZMNIEJSZANIA I OGRANICZENIA PŁATNOŚCI (CAPPINGU) W POLSCE

W warunkach Polski, gdzie nadal istnieje duże rozdrobnienie agrarne, szczególnie istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i dostarczeniu na rynek surowców rolnych odgrywają gospodarstwa największe. Mimo że są to podmioty nieliczne, to ich udział w powierzchni użytków rolnych jest znaczący. W konsekwencji posiadanego areалу gospodarstwa te decydują o koncentracji produkcyjnej w sektorze rolnym. Stąd ich rozwój jest istotnym elementem przyszłej konkurencyjności sektora rolnego w Polsce, a ocena propozycji wprowadzenia mechanizmu stopniowego zmniejszania i ograniczenia płatności pozwala wnioskować, czy propozycja „cappingu” może stanowić zagrożenie dla ich rozwoju. Redukcja płatności dla największych beneficjentów zakłada, że kwotę płatności bezpośrednich, która ma zostać przyznana rolnikowi, zmniejsza się w następujący sposób:

- o 20% w przypadku płatności wynoszącej od 150 000 do 200 000 euro,
- o 40% w przypadku płatności wynoszącej od 200 000 do 250 000 euro,
- o 70% w przypadku płatności wynoszącej od 250 000 do 300 000 euro,
- o 100% w przypadku płatności wynoszącej ponad 300 000 euro.

Obliczenia szacunkowych skutków wprowadzenia tych przepisów projektu rozporządzenia bazują na wynikach ostatniej kampanii dopłat bezpośrednich w 2010 roku.

W Polsce w 2010 roku na 1,362 mln beneficjentów tylko 802 podmioty⁷ otrzymywały dopłaty bezpośrednie o równowartości przekraczającej 150 tys. euro. We władaniu tych gospodarstw było 980 tys. ha, co stanowiło 7% całości powierzchni objętej płatnościami, kwota wsparcia wypłacona tym podmiotom wyniosła około 980 mln zł, a więc około 7,8% (tabela 6).

Zgodnie z projektem rozporządzenia, kwotę płatności bezpośrednich, która będzie podlegała redukcji, oblicza się poprzez odjęcie od kwoty przyznanych płatności kosztów wynagrodzeń faktycznie wypłaconych i zadeklarowanych przez rolnika w poprzednim roku. Bazując na danych FADN⁸ i wyliczeniach

⁷ Na podstawie niepublikowanych danych Departamentu Programowania i Sprawozdawczości ARiMR.

⁸ FADN Sieć Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych (Farm Accountancy Data Network).

Goraja i Mańki [2011], dokonano oszacowania wpływu i konsekwencji tego zapisu na ograniczenie płatności. Na podstawie tych informacji obliczone zostały przeciętne nakłady pracy w gospodarstwach bardzo dużych (powyżej 100 ESU⁹): nakłady pracy najmniej – 5,0 AWU, powierzchnia użytkowanych użytków rolnych – 184,0 ha, jednostkowy koszt pracy najmniej – 21 068 zł·AWU⁻¹, koszty pracy najmniej w przeliczeniu na jednostkę powierzchni – 572,50 zł·ha⁻¹.

Koszt nakładów pracy najmniej, wynoszący 572,50 zł·ha⁻¹, został przemnożony przez powierzchnię UR zajmowanych przez gospodarstwa otrzymujące dopłaty powyżej 150 tys. euro i o tę wartość pomniejszono kwoty redukcji wsparcia przyznane gospodarstwom rolnym. Uwzględnienie kosztów pracy spowodowało, że jedynie w grupie gospodarstw, które w 2010 roku otrzymały dopłaty powyżej równowartości 300 tys. euro, wystąpi konieczność redukcji płatności (tabela 6).

TABELA 6. Szacunek stopniowego ograniczenia płatności bezpośrednich z uwzględnieniem kosztów pracy w podmiotach otrzymujących wsparcie o równowartości powyżej 300 000 euro

TABLE 6. Estimation of the gradual reduction of direct payments, including labor costs, in the farms receiving support equivalent over 300 000 euro

		Wyszczególnienie	Wartość
Liczba beneficjentów w 2010 roku [szt.]	ogółem		1 362 317
	otrzymujących powyżej 150 000 euro na beneficjenta		802
	otrzymujących powyżej 300 000 euro na beneficjenta		241
Obszar objęty dopłatami [tys. ha]	ogółem		13 946
	we władaniu podmiotów otrzymujących powyżej 150 000 euro na beneficjenta		980
	we władaniu podmiotów otrzymujących powyżej 300 000 euro na beneficjenta		523
Kwota wsparcia [tys. zł]	ogółem		12 572 540
	podmiotów otrzymujących powyżej 150 000 euro na beneficjenta		979 377
	podmiotów otrzymujących powyżej 300 000 euro na beneficjenta		529 961
Kwota wsparcia podmiotów otrzymujących powyżej 300 000 euro na beneficjenta w 2010 roku pomniejszona o koszty pracy [tys. zł]	ogółem		230 809
	na beneficjenta		958
Kwota wsparcia w 2014 roku po redukcji [tys. zł]			500 829
Razem redukcja płatności (2014 rok) [tys. zł]			29 132

Źródło: Na podstawie niepublikowanych danych Departamentu Programowania i Sprawozdawczości ARiMR; Goraja i Mańko [2011].

Zakładając uśredniony poziom dopłat i kosztów pracy, można stwierdzić, że redukcja płatności dotyczyć będzie mniej niż 30 mln zł, co stanowi 0,2% wszystkich dopłat dla Polski i 5,5% płatności, jakie otrzymały gospodarstwa powyżej równowartości 300 tys. euro (których dotyczy redukcja). Wprowadzenie ograniczeń dopłat z możliwością odliczenia kosztów pracy nie spowoduje niemal żadnych zmian w przypadku beneficjentów w Polsce. Nie stawia to gospodarstw największych w sytuacji gorszego położenia rynkowego za sprawą dotkliwej redukcji najważniejszego działania WPR, jakim są dopłaty bezpośrednie. Oczywiście dla tych beneficjentów dopłaty bezpośrednie mają

⁹ ESU europejska jednostka wielkości (European Size Unit).

duże znaczenie w tworzeniu dochodu, jednak pamiętać należy, że bezwzględny poziom dochodu generowany w tych podmiotach jest na tyle wysoki, że obniżenie dopłat nie stwarza ryzyka ich wykluczenia gospodarczego.

W znacznie gorszym położeniu konkurencyjnym może się znaleźć liczna grupa beneficjentów otrzymujących obniżone płatności w tych krajach, gdzie koncentracja agrarna jest największa, a więc w Czechach, Wielkiej Brytanii czy Słowacji. Można się spodziewać, że w większości podmiotów podejmowane będą działania pozwalające uniknąć redukcji dopłat. Dowodem tego jest fakt, że przepisy uwzględniają taką możliwość i z wyprzedzeniem zakazują działań pozwalających beneficjentom uniknąć redukcji dopłat. Wydaje się, że dowolność interpretacji tego przepisu może zbyt głęboko ingerować w swobodę działalności gospodarczej, na przykład poprzez ograniczenie zatrudnienia dodatkowych osób lub konieczność utrzymania zatrudniania dla zagwarantowania dopłat na możliwie wysokim poziomie czy też zakaz dzielenia gospodarstw rolnych. Z tych powodów pogorszenie konkurencyjności grupy największych gospodarstw może być bardziej dotkliwe aniżeli częściowe ograniczenie dopłat.

WPŁYW ZMIAN SYSTEMU DOPLAT BEZPOŚREDNICH NA UTRZYMANIE POTENCJAŁU PRODUKCYJNEGO POLSKIEGO ROLNICTWA ORAZ JEGO ODDZIAŁYWANIE NA ŚRODOWISKO

Na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010 [*Raport z wyników...* 2011] dokonano próby określenia potencjalnej skali wyłączenia użytków rolnych z produkcji na skutek realizacji zasad komponentu „zielonego” dopłat bezpośrednich oraz oszacowano, jakie mogą być konsekwencje dla potencjału produkcyjnego polskiego rolnictwa, ładu przestrzennego oraz oddziaływania na środowisko. Analizie poddane zostały poszczególne grupy obszarowe gospodarstw od 3 ha do ponad 100 ha (tabela 7).

TABELA 7. Ograniczenie powierzchni produkcyjnej w polskich gospodarstwach rolnych po wprowadzeniu zasad komponentu „zielonego” dopłat bezpośrednich

TABLE 7. Reduction of production area in the Polish farms after the introduction of the greening component

Wyszczególnienie	Grupy obszarowe [ha]								
	3–5	5–7	7–10	10–15	15–20	20–30	30–50	50–100	powyżej 100
Liczba gospodarstw [tys.]	278	172	166	146	69	59	35	16	10
Średnia powierzchnia użytku ekologicznego [ha]	0,2	0,3	0,4	0,6	0,9	1,2	2,0	3,8	18,8

Źródło: Na podstawie *Raportu z wyników...* [2011].

W celu określenia zarówno możliwości utrzymania potencjału produkcyjnego, jak i wpływu reformy systemu dopłat na ład przestrzenny oraz oddziaływanie rolnictwa na środowisko obliczono średni w danej grupie areał użytku ekologicznego. Dla zdecydowanej większości gospodarstw, należących do

grup od 3 do 20 ha (łącznie jest ich 831 tys., czyli ponad 87% wszystkich podmiotów objętych systemem komponentu „zielonego”), powierzchnia tego użytku wynosić będzie poniżej 1 ha. Oznacza to, że zastosowanie tego mechanizmu przyczyni się do powstania wprawdzie licznych, lecz niewielkich obszarowo użytków, o których z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że negatywnie wpłyną zarówno na ład przestrzenny, jak również, wbrew intencji Parlamentu i Rady, na oddziaływanie środowiskowe. Rolnictwo wpływa negatywnie na stan środowiska głównie poprzez zajmowanie powierzchni oraz wprowadzanie do gleby lub wody toksyn. Dlatego też w warunkach wystarczającej podaży żywności działania agroekologiczne polegają bądź na wyłączeniu z produkcji gruntów marginalnych i przeznaczaniu ich na cele środowiskowe (np. zalesianie użytków rolnych), bądź na ekstensyfikowaniu produkcji i zmniejszaniu ilości wprowadzanych substancji chemicznych (np. niektóre pakiety programów rolnośrodowiskowych). Proponowana formuła „zazielenienia” nie jest zgodna z żadną z tych metod. Należy wprawdzie założyć, że rolnicy przeznaczą na cele użytku ekologicznego najgorsze z posiadanych przez siebie gruntów, uwzględnivszy jednak, że wiele gospodarstw nie posiada ziemi o marginalnej wartości, trzeba liczyć się z tym, że w skali kraju niektóre podmioty zmuszone zostaną do wyłączenia powierzchni cennych z rolniczego punktu widzenia, podczas gdy inne nadal będą użytkować grunty słabe. Poza tym, otwarte pozostaje pytanie o wpływ dużej liczby niewielkich użytków ekologicznych na oddziaływanie środowiskowe. Można założyć, że nie posiadając odpowiedniej powierzchni oraz nie stanowiąc zwartego i spójnego systemu, będą one zakłócać ład przestrzenny, nie wpływając znacząco na stworzenie lub odtworzenie ład ekologicznego. Jest to zjawisko tym bardziej niepokojące z punktu widzenia posiadanego potencjału produkcyjnego oraz gospodarki przestrzennej, że zaprzestanie produkcji na długi czas może oznaczać nieodwracalną utratę cennych gruntów [Kagan 2011]. Warto przy tym skonfrontować analizowaną propozycję „zazielenienia” z funkcjonującym obecnie programem zalesiania użytków rolnych, który zakłada zarówno przeznaczanie na ten cel ziemi o marginalnej rolniczej wartości, jak i konieczność opracowania przez nadleśnictwo planu zalesienia.

Proponowane „zazielenienie” systemu dopłat nie przyczyni się też do ekstensyfikacji produkcji, gdyż zmniejszenie powierzchni użytków rolnych (w tym także o wysokiej jakości rolniczej) skłoni producentów raczej do intensyfikowania i uzyskiwania wyższych plonów na skutek zwiększonego stosowania środków produkcji, tak aby zrekompensować mniejszą podaż produktów rolnych. Nałożenie obowiązku na wszystkie gospodarstwa i wynikający z tego brak rozwiązań systemowych spowoduje, że proces intensyfikacji produkcji obejmie między innymi grunty słabsze, gdzie uzyskanie wyższej produktywności ziemi wymagać będzie stosowania większej ilości środków plonotwórczych (przy mniejszej ich technicznej efektywności), co jest niezgodne zarówno z zasadami racjonalności ekonomicznej, jak i z ideą ograniczenia negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko.

WNIOSKI

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Proponowana reforma systemu dopłat może przyczynić się do zmniejszenia potencjału produkcyjnego polskiego rolnictwa ze względu na konieczność wyłączenia z produkcji części gruntów.

2. W 2014 roku może nastąpić (*ceteris paribus*) niewielki spadek dochodów rolnictwa, będący skutkiem zmniejszenia stawki płatności w stosunku do 2013 roku oraz obowiązku wyłączenia części gruntów z uprawy i przeznaczenia ich na cele ekologiczne¹⁰.

3. Skala zmniejszenia dochodu zależy od dominującego kierunku produkcji (typu rolniczego) oraz wielkości ekonomicznej.

4. Pomimo konieczności wyłączenia części gruntów z uprawy, tylko w przypadku gospodarstw specjalizujących się w uprawach trwałych oraz ogrodniczych uzasadniona byłaby rezygnacja z 30% dopłat w zamian za niestosowanie zasad komponentu „zielonego” i przeznaczenia całości areалу pod uprawę.

5. Objęcie obowiązkiem wyłączenia z produkcji wszystkich gospodarstw o powierzchni powyżej 3 ha przyczyni się do tego, że na cele ekologiczne przeznaczone zostaną nie tylko grunty marginalne, lecz także cenne rolniczo.

6. Uwzględniwszy rozdrobnioną strukturę obszarową polskiego rolnictwa, konieczność przeznaczenia 7% użytków rolnych każdego gospodarstwa spowoduje powstanie licznych, lecz w większości niewielkich powierzchniowo użytków ekologicznych, co wpłynie negatywnie na ład przestrzenny.

7. Duża liczba niewielkich i niepowiązanych w logiczny system użytków ekologicznych może nie poprawić relacji między rolnictwem i środowiskiem.

8. Jeśli w krajach UE o wysokiej intensywności i wydajności produkcji roślinnej zostanie wyłączonych 7% gruntów ornyczych, to może okazać się, że krańcowa ekonomiczna efektywność dodatkowej dozy nakładów będzie tak niska, że na pozostałym obszarze nie będzie możliwości osiągnięcia wzrostu plonów. Taka sytuacja stworzy pewną przewagę dla krajów o obecnie niższej wydajności produkcji roślinnej, w tym także dla Polski. W skali całej Unii Europejskiej to właśnie te rejony będą potencjalnym obszarem wzrostu produkcji i utrzymania bezpieczeństwa żywnościowego w UE.

9. Wprowadzenie ograniczeń dopłat (cappingu) z możliwością odliczenia kosztów pracy nie wywoła istotnych skutków w przypadku polskich beneficjentów, ponieważ będzie dotyczyło bardzo nielicznej ich grupy i areálu. Niemniej dla tych podmiotów przepisy mogą ingerować w swobodę działalności gospodarczej, na przykład poprzez ograniczenie zatrudnienia dodatkowych osób lub konieczność utrzymania zatrudniania dla zagwarantowania dopłat na możliwie wysokim poziomie. W odniesieniu do procedury aplikacyjnej prawdopodobnie wymagać będzie od beneficjentów sprawozdawczości w zakresie udokumentowania kosztów pracy.

¹⁰ W sumie jednak koperta płatności bezpośrednich dla polskiego rolnictwa w perspektywie finansowej 2014–2020 będzie wyższa o 42% od koperty w perspektywie finansowej 2007–2013.

BIBLIOGRAFIA

- Cini M., 2007: *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Czubak W., Sadowski A., 2011: *Dostępność informacji oraz czynniki utrudniające ubieganie się o dopłaty bezpośrednie*. „Wieś i Rolnictwo” 3: 138–155.
- Dugiel W., 2009: *Znaczenie płatności bezpośrednich dla Polski*. W: *Polityki gospodarcze Unii Europejskiej*. Red. E. Kawecka-Wyrzykowska. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Goraj L., 2005: *Wpływ płatności bezpośrednich na dochody polskich gospodarstw rolnych*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament analiz i strategii (www.cie.gov.pl).
- Goraj L., Mańko S., 2009: *Rachunkowość i analiza ekonomiczna w indywidualnym gospodarstwie rolnym*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Goraj L., Mańko S., 2011: *Analiza sytuacji finansowej z wykorzystaniem pełnych kosztów działalności gospodarstw rolnych*. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Goraj L., Mańko S., Sass R., Wyszowska Z., 2004: *Rachunkowość rolnicza*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Grochowska R., 2011: *Koncepcja „zazieleniania” Wspólnej Polityki Rolnej w strategii rozwoju rolnictwa unijnego*. „Roczniki Naukowe SERiA” XIII, 1.
- Kagan A., 2011: *Oddziaływanie rolnictwa na środowisko naturalne*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 3: 99–115.
- Kociszewski K., 2011: *Dyskusja nad najnowszym etapem reformy wspólnej polityki rolnej w świetle uwarunkowań ochrony środowiska*. „Roczniki Naukowe SERiA” XIII, 4: 73–78.
- Kowalski A., 2009: *Zmiany w sektorze rolno-spożywczym po rozszerzeniu Unii Europejskiej*. W: *Polityki Gospodarcze Unii Europejskiej*. Red. E. Kawecka-Wyrzykowska. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Mroczek R., 2008: *Wpływ przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na konkurencyjność polskiego rolnictwa*. „Roczniki Naukowe SERiA” X, 1: 281–286.
- Pocza W., 2010: *Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*. „Wieś i Rolnictwo” 3: 38–55.
- Pocza W., Czubak W., Sadowski A., 2011: *Ocena ekonomicznych skutków propozycji zawartych w projekcie rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*. Niepublikowane materiały Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Propozycja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013, KOM (2011) 625/3, Bruksela.
- Purgał P., 2011: *Determinanty reformy wspólnej polityki rolnej w perspektywie 2020 roku. Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady wspólnej polityki rolnej po 2013 roku*. Red. A. Czyżewski, W. Pocza. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Raport z wyników – Powszechny Spis Rolny 2010, 2011. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Rynek zbóż – stan i perspektywy, 2006–2011*. „Raporty rynkowe” 30–41.
- Sadowski A., 2010: *Ocena możliwości opłaty pracy własnej w różnych typach gospodarstw rolnych w Polsce*. „Wieś i Rolnictwo” 2: 142–157.

THE PROPOSED REFORM OF THE DIRECT PAYMENTS' SYSTEM AFTER 2013 AND ITS IMPACT ON THE SITUATION OF POLISH AGRICULTURE

Abstract. The article presents the results of research launched to define the effects that some of the essential changes in the system of direct payments, proposed by the European Commission, may have for the economic situation of the agricultural sector and for individual groups of farms after 2013. The conducted research has made it possible to establish that the necessity to exclude part of the farmland from cultivation and to destine it for ecological purposes will be that element of the planned changes that is going to produce the most serious effects. The influence of this instrument will be relatively weak in relation to the agricultural sector as a whole but it may contribute to a fall in incomes predicted in accordance with a simulation of their level for 2013, especially in the case of intensive and economically largest farms. The duty to exclude a part of the land from production to be imposed on all farms larger than 3 ha will also contribute to a reduction in the production potential and to the upsetting of spatial order, without producing any major pro-environmental effect. Another of the analyzed elements of reform – capping, which consists in the limitation of payments to the largest farms, will not, however, cause – with the exception of a few very large farms, any serious worsening in the economic situation of these entities owing to the possibility of deducting the cost of labor.

Key words: direct payments, reform, changes in the incomes of farms