

ADRIAN SADŁOWSKI¹

WPŁYW PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH NA WARUNKI KONKURENCJI NA WSPÓLNYM RYNKU EUROPEJSKIM

Abstrakt. W artykule pokrótce przedstawiono genezę i ewolucję płatności bezpośrednich jako instrumentu wspólnej polityki rolnej oraz wpływ przeprowadzonych reform wsparcia bezpośredniego na elastyczność sektora rolnego w zakresie reagowania na zmiany w wielkości i strukturze popytu na produkty rolne. Następnie dokonano przeglądu stosowanych w Unii Europejskiej systemów i modeli płatności bezpośrednich oraz analizy wsparcia bezpośredniego, mającej na celu zidentyfikowanie tych jego elementów, które różnicują warunki konkurencji na wspólnym rynku. Stwierdzono, że unifikacja systemów wsparcia bezpośredniego ułatwiłaby korzystne, z punktu widzenia racjonalności wykorzystania czynników wytwórczych, dostosowania w zakresie przestrzennego rozmieszczenia produkcji rolnej w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, płatności bezpośrednie, system płatności jednolitej, system jednolitej płatności obszarowej, modele płatności bezpośrednich, warunki konkurencji

WPROWADZENIE

Kształt stosowanego obecnie w Unii Europejskiej (UE) systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników jest rezultatem prawie 20-letniej ewolucji tego instrumentu. Ewolucja ta wynikała z potrzeby doskonalenia instrumentarium wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz z konieczności jego dostosowania do nowych, zmodyfikowanych lub na nowo zhierarchizowanych celów polityki UE wobec wsi i rolnictwa.

¹ Autor jest doktorantem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (e-mail: adriansadlowski@wp.pl).

Doskonalenie płatności bezpośrednich polega na poprawianiu skuteczności² (np. poprzez lepsze ukierunkowanie pomocy) i efektywności³ (np. poprzez obniżenie kosztów administracyjnych) tego instrumentu oraz na takim przeprojektowaniu, które prowadzi do minimalizowania występowania niepożądanych efektów ubocznych⁴ jego stosowania. Natomiast konieczność dostosowania płatności bezpośrednich, jako narzędzia WPR, zachodzi wówczas, gdy następuje korekta przyjętych celów strategicznych, co z kolei jest następstwem zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, stawiających nowe wyzwania przed WPR.

Złożoność i wielokierunkowe oddziaływanie systemu wsparcia bezpośredniego sprawia, że jego badanie wymaga podejścia aspektywnego. Aspektem badań przyjętym w opracowaniu jest wpływ tego instrumentu na warunki konkurencji na wspólnym rynku europejskim.

System wsparcia bezpośredniego w obecnej postaci prowadzi do zróżnicowania instytucjonalnych warunków prowadzenia działalności rolniczej na poziomie państw członkowskich i regionów UE, osłabiając zależność pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych na rynku wewnętrznym UE od efektywności wykorzystania zasobów produkcyjnych. Osłabienie tego związku utrudnia budowanie sektora rolnego zdolnego do konkurencji na rynku globalnym. Przez zdolność konkurencyjną rozumie się zdolność do długookresowego, zyskowego rozwoju (tj. z zachowaniem odpowiedniego poziomu akumulacji), dokonującego się w warunkach gospodarki otwartej, którego efektem jest wykształcenie się takiej struktury produkcji, która koresponduje ze zmianami w strukturze popytu [Bieńkowski 1995, s. 34].

Głównym celem opracowania było rozpoznanie tych elementów systemu wsparcia bezpośredniego, które różnicują warunki prowadzenia działalności rolniczej w poszczególnych państwach członkowskich UE.

GENEZA I EWOLUCJA PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH

Płatności bezpośrednie zostały wprowadzone w 1992 roku jako jeden z elementów reformy WPR przedstawionej w tzw. planie Mac Sharry'ego. Stosowane przed reformą instrumenty, tj. system wspierania cen produktów rolnych, działania interwencyjne na rynkach rolnych oraz ochrona przed importem, doprowadziły do permanentnej nadwyżki podaży podstawowych produktów rolnych. Działania zmierzające do przywrócenia równowagi rynkowej (w tym niszczenie produktów rolnych) stanowiły duże obciążenie dla budżetu. Ponadto stosowane instrumentarium utrudniało wielostronne negocjacje handlowe. Płatności bezpośrednie miały stanowić rekompensatę dla producentów rolnych za utracone dochody w związku z obniżeniem cen interwencyjnych oraz

² To jest stopnia realizacji celów.

³ To jest relacji osiąganych efektów do poniesionych nakładów.

⁴ Niepożądanym efektem ubocznym stosowania płatności bezpośrednich może być na przykład wysyłanie fałszywych sygnałów „co produkować?”.

wprowadzeniem obowiązku odłogowania części gruntów wchodzących w skład gospodarstwa. Całkowite kwoty tych płatności zostały ograniczone przez ustalenie dla poszczególnych sektorów limitów na poziomie regionalnym lub krajowym [*System płatności...* 2011, s. 10].

Kolejna reforma WPR (Pakiet Rolny Agencji 2000) przewidywała kontynuację zmian w systemie płatności bezpośrednich, zgodnie z kierunkiem wytyczonym planem Mac Sharry'ego, m.in. w celu wzmocnienia zdolności konkurencyjnej rolnictwa europejskiego [Puślecki i in. 2010, s. 27–30]. Natomiast reforma płatności bezpośrednich z 2003 roku, która miała promować rolnictwo zorientowane na rynek (tzn. zredukować wpływ wsparcia bezpośredniego na decyzje produkcyjne gospodarstw rolnych) i przyjazne środowisku praktyki rolne, przewidywała w szczególności: wprowadzenie systemu płatności jednolitej (SPJ), w który włączono większość dotychczas realizowanych płatności bezpośrednich – otrzymanie wsparcia w ramach SPJ nie zostało uwarunkowane wytworzeniem produktów, oraz uzależnienie przyznania płatności bezpośrednich w pełnej wysokości od utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz przestrzegania podstawowych wymogów w zakresie zarządzania⁵, tj. spełniania norm i przestrzegania wymogów tzw. zasady wzajemnej zgodności (cross compliance)⁶.

W następnych latach w system wsparcia niezwiązanego z produkcją włączano kolejne sektory⁷, dopuszczając jednak okresy przejściowe w niektórych z nich. W 2008 roku dokonano przeglądu reformy z 2003 roku (Health Check), a wnioski z tego przeglądu stanowiły podstawę dla dalszego uniezależniania wsparcia bezpośredniego od produkcji (decoupling) poprzez włączanie kolejnych sektorów do SPJ.

Ewolucja płatności bezpośrednich, wynikająca z kolejnych reform WPR, sprzyjała zwiększaniu efektywności instrumentu w zakresie transferu środków finansowych do rolnictwa [FAPA 2004, s. 15], ograniczaniu negatywnych skutków stosowania tego instrumentu poprzez osłabienie siły oddziaływania systemu wsparcia bezpośredniego na decyzje produkcyjne rolników, co oznaczało lepsze dostosowanie wielkości i struktury produkcji do zapotrzebowania rynkowego [Sobiecki 2007, s. 215–216], oraz ograniczaniu negatywnego wpływu rolnictwa na przyrodę dzięki wprowadzeniu środków towarzyszących, dotyczących ochrony środowiska (zasada wzajemnej zgodności). Sprzyjała też legitymizacji WPR (do czego przyczyniały się wszystkie wymienione wyżej efekty reform). Poza tym umożliwiała utrzymanie poziomu wsparcia rolnictwa bez uszczerbku dla międzynarodowych zobowiązań Wspólnoty, dotyczących odchodzenia od mechanizmów zakłócających handel⁸.

⁵ Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania to wymagania ustanowione w prawodawstwie wspólnotowym, odnoszące się do trzech obszarów: 1) środowiska; 2) zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowia roślin; 3) dobrostanu zwierząt.

⁶ Zob. preambuła do rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003...

⁷ W 2004 roku w system wsparcia niezwiązanego z produkcją włączony został sektor tytoniu, chmielu, bawełny i oliwy z oliwek, w 2005 roku – sektor cukru, a w 2007 roku – sektor owoców i warzyw [www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie].

Dla transformacji strukturalnej sektora rolnego szczególne znaczenie ma oddzielenie płatności od produkcji, dzięki czemu w coraz mniejszym stopniu system płatności, a w coraz większym stopniu rynek decyduje o wielkości i strukturze podaży produktów rolnych, a więc następuje ukierunkowanie produkcji zgodnie ze zmianami wielkości i struktury popytu. Produkcja stymulowana płatnościami (a nie zapotrzebowaniem) prowadzi bowiem do niewłaściwego wykorzystania potencjału produkcyjnego i rozdzwieniu między podażą a popytem, przejawiającego się w braku równowagi i rynkowej. Reformy systemu wsparcia bezpośredniego, zwiększające znaczenie sygnałów rynkowych jako czynników kształtujących decyzje produkcyjne rolników, są więc korzystne z punktu widzenia podnoszenia zdolności konkurencyjnej europejskiego sektora rolnego. Odłączenie płatności od produkcji nie zostało jednak dotychczas przeprowadzone w pełni we wszystkich sektorach, a liczne kraje członkowskie skorzystały z możliwości stosowania płatności sektorowych częściowo powiązanych z produkcją.

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW I MODELI WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO

Od reformy WPR z 2003 roku w starych państwach członkowskich UE stosowany jest SPJ. Natomiast nowe państwa członkowskie⁹ mogą zastosować przejściowo uproszczony system wsparcia dochodów rolników, zwany systemem jednolitej płatności obszarowej (SJPO). Ponieważ SPJ wprowadziły dotychczas tylko dwa nowe państwa członkowskie, więc w UE współistnieją dwa systemy płatności – SPJ i SJPO. Ponadto SPJ realizowany jest w kilku wariantach udostępnionych do wyboru państwom członkowskim. Wyróżnia się trzy modele wdrożeniowe SPJ: model historyczny, model regionalny (zwany też ryczałtowym) oraz model hybrydowy (zwany też mieszanym lub kombinowanym), łączący cechy dwóch pierwszych. Model hybrydowy może być statyczny lub dynamiczny¹⁰.

W SPJ płatności przyznawane są rolnikom, którzy posiadają uprawnienia do płatności i aktywują je na kwalifikujących się powierzchniach gruntów¹¹. Uprawnienia do płatności mają wartość nominalną wyrażoną w jednostkach pieniężnych na hektar (np. EUR·ha⁻¹), są oddzielone od ziemi i podlegają obrotowi na rynku (stanowią przedmiot wymiany handlowej).

W przypadku wdrożenia modelu historycznego wartość nominalna uprawnienia do płatności jest obliczana indywidualnie dla każdego rolnika jako iloraz

⁸ Zgodnie z postanowieniami *Porozumienia...* [1994], płatności bezpośrednie niezwiązane z produkcją, jako mechanizm niepowodujący (w przeciwieństwie do bezpośredniego wsparcia cenowego) zakłóceń w handlu międzynarodowym, nie podlega zobowiązaniom redukcji wsparcia wewnętrznego.

⁹ To jest Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia i Słowacja. Zob. art. 2 akapit pierwszy lit. g rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009...

¹⁰ Alternatywnie stosuje się określenia „stały” i „zmienny”.

¹¹ Zob. art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009...

kwoty referencyjnej (tj. średniej kwoty płatności otrzymywanych w trzyletnim okresie referencyjnym obejmującym lata 2000–2002) i obszaru referencyjnego (tj. średniej liczby hektarów gruntów stanowiących podstawę prawa do płatności w ramach jakiegokolwiek obowiązującego w tym okresie systemu wsparcia). Średnia liczba hektarów gruntów, stanowiąca podstawę dla określenia obszaru referencyjnego, jest jednocześnie całkowitą liczbą uprawnień do płatności przyznaną danemu rolnikowi¹². Ponieważ w okresie referencyjnym poszczególne sektory rolne otrzymywały wsparcie w różnej wysokości, więc w modelu historycznym istnieje duże zróżnicowanie wartości jednostkowej uprawnień do płatności przyznanych poszczególnym rolnikom. Model historyczny stosowany jest w dziewięciu państwach członkowskich UE oraz w dwóch regionach Wielkiej Brytanii (Szkocji i Walii).

W modelu regionalnym wszystkie uprawnienia do płatności przyznawane rolnikom z danego regionu mają tę samą wartość¹³, obliczoną jako iloraz całkowitej kwoty pułapu regionalnego i liczby kwalifikujących się hektarów określonych na poziomie regionalnym, a liczba uprawnień przyznanych danemu rolnikowi odpowiada liczbie kwalifikujących się hektarów gruntów zadeklarowanych przez tego rolnika w pierwszym roku stosowania SPJ¹⁴. Na implementację modelu regionalnego zdecydowały się dwa kraje, a mianowicie Malta i Słowenia, które, jako nowe państwa członkowskie, miały również możliwość przejściowego zastosowania SJPO.

W państwach, w których wdrożono model hybrydowy, wsparcie przyznawane rolnikom jest sumą kwoty historycznej, będącej częścią średniej kwoty płatności otrzymywanych w okresie referencyjnym, oraz kwoty ryczałtowej, będącej iloczynem jednolitej stawki regionalnej i liczby kwalifikujących się hektarów gruntów. W modelu statycznym udział kwot historycznych i ryczałtowych pozostaje stały, natomiast w modelu dynamicznym zmienia się w kolejnych latach, ewoluując w kierunku modelu regionalnego. Model mieszany wprowadziło pięć państw członkowskich UE oraz dwa regiony Wielkiej Brytanii (Anglia i Irlandia Północna).

W SJPO wsparcie przyznawane jest do powierzchni gruntów zadeklarowanych we wniosku, kwalifikujących się do przyznania płatności. W systemie tym brak jest uprawnień do płatności. Jest on stosowany w dziesięciu państwach UE.

Informacje o systemach i modelach płatności bezpośrednich wybranych przez poszczególne państwa członkowskie UE / regiony Wielkiej Brytanii zawiera tabela 1.

¹² Zob. art. 43 ust. 1 akapit pierwszy i akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003...

¹³ Stąd inna nazwa „model ryczałtowy”.

¹⁴ Zob. art. 59 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003...

TABELA 1. Systemy i modele płatności bezpośrednich w państwach UE
 TABLE 1. Schemes and models of direct payments in the EU Member States

System (model) płatności bezpośrednich	Państwo członkowskie UE / Region Wielkiej Brytanii
SPJ historyczny	Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Portugalia, Szkocja, Walia, Włochy
regionalny	Malta, Słowenia
hybrydowy statyczny	Irlandia Północna, Luksemburg, Szwecja
hybrydowy dynamiczny	Anglia, Dania, Finlandia, Niemcy
SIPO	Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry

Źródło: *System płatności...* [2011, s. 48–51].

PLATNOŚCI BEZPOŚREDNIE A WARUNKI KONKURENCJI NA WSPÓLNYM RYNKU

Zróżnicowanie poziomów płatności bezpośrednich w poszczególnych państwach UE

Wpływ płatności bezpośrednich na warunki prowadzenia działalności rolniczej w poszczególnych państwach członkowskich UE nie jest jednolity, w szczególności ze względu na:

- sposób podziału środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie między państwa członkowskie, premiujący kraje o wysokim poziomie i intensywności produkcji rolnej w okresie referencyjnym,
- stopniowy sposób dochodzenia poziomu płatności w nowych państwach członkowskich do poziomu stosowanego w UE-15 (zasada „phasing-in”),
- sposób dystrybucji pomocy w poszczególnych państwach członkowskich, który jest pochodną wybranego wariantu wdrożeniowego systemu wsparcia bezpośredniego,
- autonomię państw członkowskich w kwestii stosowania niektórych mechanizmów wsparcia finansowanych z budżetu unijnego oraz w kwestii realizacji pomocy z budżetów krajowych (na warunkach i w granicach określonych prawem wspólnotowym).

Skutkiem wymienionych wyżej okoliczności jest m.in. zróżnicowanie wysokości wsparcia na jednostkę powierzchni gruntów, co przekłada się na różny poziom dochodów gospodarstw rolnych. Warunki konkurencji na wspólnym rynku zniekształca również wbudowana w system wsparcia bezpośredniego zasada wzajemnej zgodności. Wynika to z tego, że określanie norm dobrej kultury rolnej następuje na poziomie krajowym, a wdrażanie podstawowych wymogów w zakresie zarządzania w nowych państwach członkowskich odbywa się stopniowo. Następstwem tego jest różny wpływ zasady wzajemnej zgodności na koszty gospodarstw rolnych. Dostosowanie gospodarstwa w związku z wprowadzeniem tej zasady wymaga bowiem poniesienia określonych jednorazowych nakładów inwestycyjnych związanych z budową odpowiedniej infrastruktury technicznej, a przestrzeganie norm i spełnianie wymogów zasady „cross compliance” wiąże się z ciągłym ponoszeniem określonych kosztów (wynikających m.in. z konieczności dokonywania inwestycji odtworzeniowych w posiadaną infrastrukturę techniczną).

Sposób dystrybucji środków między państwa członkowskie

W celu zapewnienia dyscypliny budżetowej wysokość wsparcia realizowanego w poszczególnych państwach członkowskich ograniczono do kwot stanowiących tzw. pułapy krajowe. Aby nie dopuścić do ich przekraczania, wprowadzono obowiązek stosowania proporcjonalnych zmniejszeń, w przypadku gdy suma wypłaconych płatności miałaby przewyższyć dostępną kopertę finansową¹⁵.

Wysokość pułapów określonych dla poszczególnych państw zależy od wielkości globalnej produkcji rolnej i plonów referencyjnych w okresie odniesienia. Taki sposób określenia wysokości środków finansowych, pozostających do dyspozycji poszczególnych państw, jest korzystny dla tych krajów, w których produkcja rolna w okresie referencyjnym była intensywna [FAPA 2010, s. 6], a z uwagi na to, że wsparcie bezpośrednie stanowi znaczną część dochodów gospodarstw rolnych, stosowany mechanizm podziału środków silnie wpływa na kategorie wynikowe gospodarstw [Hovorka 2010, s. 7].

Etapowy charakter dochodzenia poziomu wsparcia w nowych państwach członkowskich do poziomu płatności stosowanego w UE-15

Poziom realizowanego w poszczególnych latach wsparcia w nowych państwach członkowskich wynika z harmonogramu dochodzenia do poziomu płatności stosowanego w UE-15. Kwota przeznaczona na wsparcie bezpośrednie to suma koperty finansowej (pułapu krajowego) przysługującej danemu krajowi, której wysokość zależy od wielkości globalnej produkcji rolnej oraz plonu referencyjnego z okresów historycznych, a także od środków z budżetu krajowego, których wysokość zależy od stopnia wykorzystania możliwości uzupełniania wsparcia unijnego płatnościami realizowanymi z budżetu krajowego.

Harmonogram przyrostów kwoty płatności bezpośrednich oraz poziom wsparcia realizowanego z budżetu krajowego w Polsce, wyrażone jako odsetek poziomu płatności stosowanego w państwach UE-15 na dzień 30 kwietnia 2004 roku, przedstawiono w tabeli 2. Polska ma możliwość uzupełnienia wszelkich płatności bezpośrednich do 30 punktów procentowych powyżej poziomu wynikającego z harmonogramu, z zastrzeżeniem, że całkowity poziom wsparcia nie może przekroczyć 100% poziomu realizowanego w UE-15.

Przedstawiony w pierwszej i drugiej kolumnie tabeli 2 harmonogram względnego wzrostu poziomu płatności finansowanych z budżetu wspólnotowego ma zastosowanie również do Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Słowenii i Słowacji. Natomiast w przypadku Bułgarii i Rumunii, które przystąpiły do UE 1 stycznia 2007 roku, proces dochodzenia do poziomu płatności stosowanego w UE-15 rozpoczął się trzy lata później, ale tempo przyrostu płatności jest takie samo jak w pozostałych nowych państwach członkowskich – o 5 punktów procentowych w pierwszych trzech latach i o 10 punktów procentowych w kolejnych sześciu latach członkostwa. Jednakże ze wzglę-

¹⁵ Zob. motyw 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003... oraz motyw 28 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009...

du na możliwość uzupełniania od 2010 roku płatności unijnych płatnościami krajowymi do 50 punktów procentowych powyżej poziomu określonego w harmonogramie, gdyby płatności uzupełniające były realizowane na maksymalnym poziomie, poziom płatności stosowany w Bułgarii i Rumunii zrównałby się z poziomem stosowanym w UE-15 już w piątym roku członkostwa (w 2011 roku).

TABELA 2. Poziom płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2004–2013 jako odsetek poziomu stosowanego w UE-15

TABLE 2. Level of direct payments in Poland between 2004 and 2013 as a percentage of the payments level applied in EU-15

Rok	Część unijna [%]	Część krajowa [%]	Łącznie [%]
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20 ^a	100 ^a
2012	90	10 ^a	100 ^a
2013	100	0	100

^a Przy założeniu, że w kolejnych latach Polska nadal będzie realizować płatności z budżetu krajowego na maksymalnym, dopuszczalnym przepisami wspólnotowymi, poziomie.

Źródło: Na podstawie art. 143a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003... i art. 121 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009... [www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybołówstwa/Płatności-bezpośrednie].

Zróżnicowanie poziomów płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi nie stoi w sprzeczności z ogólnie sformułowanym podstawowym celem tego instrumentu, którym jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej poprzez bezpośrednie wsparcie dochodów rolników. Cel ten może być bowiem realizowany przez zmniejszenie dysparytetu dochodowego rolnictwa w stosunku do pozostałych sektorów gospodarki na poziomie państw członkowskich. Naturalną konsekwencją takiego podejścia byłoby zróżnicowanie poziomów płatności między krajami członkowskimi, jednakże zróżnicowanie to wynikałoby wówczas z istniejących w poszczególnych krajach dysproporcji między dochodowością rolnictwa a dochodowością innych sektorów gospodarki.

Różnorodność rozwiązań wdrożeniowych systemu wsparcia bezpośredniego

Wybór wariantu wdrożeniowego systemu wsparcia bezpośredniego oraz szczegółowe rozwiązania stosowane na poziomie krajowym przekładają się na sposób alokacji środków między beneficjentów pomocy, stopień kapitalizacji pomocy w cenach gruntów i czynszu dzierżawnym, uciążliwość barier wejścia na rynek dla nowych rolników i tempo restrukturyzacji sektora. Dlatego też decyzje państw członkowskich w tym zakresie determinują w pewnym stopniu warunki konkurencji na wspólnym rynku europejskim.

Biorąc pod uwagę wysokość płatności na jednostkę powierzchni gruntów rolnych, należy stwierdzić, że spośród modeli SPJ najmniej wyrównanym rozdziałem wsparcia charakteryzuje się model historyczny, a najbardziej wyrównanym – model regionalny. W przypadku modeli hybrydowych wyrównanie wsparcia w przeliczeniu na jednostkę powierzchni gruntów jest tym większe, im większe jest znaczenie komponentu regionalnego. Wynika to z tego, że w modelu historycznym największe jest zróżnicowanie wartości jednostkowej uprawnień, natomiast w modelu regionalnym różnice w jednostkowej wartości uprawnień mogą występować tylko między regionami. Dlatego też w modelu regionalnym, w porównaniu z modelem historycznym, różnice w całkowitych dochodach uzyskanych z jednostki powierzchni gruntów (wartość dodana netto plus płatności bezpośrednio) wynikają w większym stopniu z różnic w efektywności gospodarowania.

Wielkość wsparcia na hektar w SJPO jest zróżnicowana – zależy od tego, do jakich płatności zgłoszona jest dana działka oraz od wysokości stawek poszczególnych rodzajów płatności¹⁶.

Kapitalizacja części pomocy w cenach gruntów i czynszu dzierżawnym występuje we wszystkich systemach wspierania dochodu opartych na płatnościach powierzchniowych. Według Kwasowskiego i Zaleskiego [2009, s. 4], wprowadzenie płatności bezpośrednich w Polsce było jedną z głównych przyczyn gwałtownego wzrostu popytu na użytki rolne (a przez to ich cen) po przystąpieniu do UE. Najwyższy stopień kapitalizacji cechuje regionalny model płatności bezpośrednich [Kilian 2010, s. 141], a jest to następstwem braku zróżnicowania wartości jednostkowej uprawnień do płatności na poziomie regionalnym, co sprawia, że z góry wiadomo, jaki strumień przychodu w postaci płatności może wygenerować jednostka powierzchni gruntu zlokalizowanego w danym regionie.

Im wyższy stopień kapitalizacji, tym mniejsza skuteczność płatności bezpośrednich jako instrumentu wspierania dochodów użytkowników gruntów rolnych, ponieważ część tego wsparcia zostaje pośrednio (tzn. poprzez wzrost wartości rynkowej ziemi lub wzrost stawki czynszu dzierżawnego) „przechwycona” przez właścicieli gruntów. Efekt ten ma tym większe znaczenie, im powszechniejsze jest użytkowanie gruntów bez prawa własności. Szybkość procesu kapitalizacji płatności w czynszu dzierżawnym zależy od długości okresów, na jakie zawierane są umowy dzierżawy. Im dłuższy okres dzierżawy, tym większa inercja stawek czynszu.

Kapitalizacja płatności w cenach gruntów i czynszu dzierżawnym sprawia, że rozpoczęcie działalności rolniczej wymaga dysponowania większym kapitałem, co zwiększa barierę wejścia na rynek. Jest to więc zjawisko ograniczające konkurencję wewnątrz sektora, co zmniejsza presję na podnoszenie efektywności.

¹⁶ W 2010 roku w Polsce działka rolna mogła zostać zgłoszona na przykład wyłącznie do: jednolitej płatności obszarowej (przykładowo uprawa zagajnika o krótkiej rotacji), jednolitej płatności obszarowej uzupełniającej płatności podstawowe oraz specjalnej płatności obszarowej (np. uprawa wyki siewnej), jednolitej płatności obszarowej i przejściowej płatności z tytułu owoców miękkich (uprawa malin lub truskawek). Przy obowiązujących wówczas stawkach dawało to wsparcie w wysokości odpowiednio: 562,09 PLN, 1096,65 PLN i 2155,96 PLN na hektar uprawy.

Dostęp nowych rolników do płatności w SPJ zasadniczo jest bardziej utrudniony niż w SJPO, ponieważ warunkiem ich przyznania jest nie tylko użytkowanie kwalifikujących się gruntów (jak w przypadku SJPO), ale także posiadanie uprawnień do płatności.

Uzależnienie przyznania płatności od posiadania uprawnień stanowi istotną barierę podejmowania działalności rolniczej, której uciążliwość zależy od dostępności uprawnień dla nowych rolników z tzw. rezerwy krajowej (która jest określona przez szczegółowy sposób wdrożenia przez państwo członkowskie SPJ w zakresie rozdysponowania uprawnień z rezerwy krajowej) oraz od cen uprawnień na rynku. Trudności te utrwalają niekorzystną strukturę wiekową rolników, co z kolei nie sprzyja innowacyjności sektora. Jednocześnie SPJ podwyższa koszt alternatywny zaprzestania działalności rolniczej przez osoby, które osiągnęły wiek emerytalny.

Petryfikacja struktury zatrudnienia oraz ograniczenie presji na podnoszenie efektywności wskutek podniesienia kosztów wejścia spowalniają tempo restrukturyzacji sektora, niekorzystnie wpływając na zdolność konkurencyjną rolnictwa europejskiego. Kwasowski i Zaleski [2009, s. 4] upatrują w płatnościach bezpośrednich istotnego czynnika hamującego zmiany strukturalne w polskim rolnictwie, co ich zdaniem wynika z tego, że gospodarstwa niskodochodowe często przedkładają niewielki, ale stabilny, dochód z płatności bezpośrednich nad sprzedaż ziemi dynamicznym gospodarstwom ukierunkowanym na produkcję towarową.

Opcjonalność stosowania niektórych mechanizmów pomocowych

Część mechanizmów pomocowych współtworzących system wsparcia bezpośredniego może być stosowana opcjonalnie. Państwa członkowskie mogą przykładowo zdecydować o stosowaniu płatności sektorowych w pewnym stopniu powiązanych z produkcją oraz o wprowadzeniu programów tzw. wsparcia specjalnego, zmieniając tym samym w pewnym zakresie kierunek dystrybucji pomocy.

W 2011 roku Polska stosowała następujące instrumenty o charakterze fakultatywnym:

- krajowe płatności uzupełniające (w ich ramach uzupełniającą płatność podstawową, płatność zwierzęcą, płatność do chmielu, płatność do skrobi ziemniaczanej oraz płatność do tytoniu),
- wsparcie specjalne (w jego ramach specjalną płatność obszarową, płatność do krów oraz płatność do owiec),
- dwa rodzaje płatności oddzielnych, tj. płatność cukrową i płatność do pomidorów,
- przejściową płatność do owoców miękkich.

Spośród wymienionych wyżej instrumentów łączne wsparcie, realizowane w postaci płatności bezpośrednich, powiększają płatności uzupełniające oraz część krajowa przejściowej płatności do owoców miękkich, a stosowanie pozostałych mechanizmów zmienia jedynie ukierunkowanie pomocy. Wynika to z tego, że środki na wsparcie specjalne wydziela się z koperty finansowej przeznaczonej na jednolitą

płatność obszarową, natomiast nieskorzystanie z możliwości stosowania płatności oddzielnych i przejściowych prowadzi do zasilenia koperty finansowej przeznaczonej na jednolitą płatność obszarową środkami przyznanymi na te płatności.

Warunki konkurencji na wspólnym rynku w największym stopniu zaburzają mechanizmy wsparcia w postaci płatności związanych z wielkością bieżącej produkcji. Ich realizacja może przesądzić o uzyskaniu zdecydowanej przewagi konkurencyjnej przez wyspecjalizowane w produkcji objętej pomocą gospodarstwa rolne, prowadzące działalność w kraju stosującym ten instrument.

Niejednolity wpływ zasady „cross compliance”

Normy dobrej kultury rolnej ustalają, w myśl zasady subsydiarności, państwa członkowskie na podstawie ram prawnych określonych w przepisach wspólnotowych. Dzięki temu z jednej strony możliwe jest uwzględnienie przy ich określaniu specyficznych cech obszarów rolnych, w tym: warunków glebowych i klimatycznych oraz istniejących systemów gospodarowania (użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli), jak również struktury gospodarstw¹⁷. Jednak z drugiej strony ustalanie norm na poziomie krajowym może prowadzić do tego, że ich restrykcyjność w różnych częściach UE, nawet na obszarach o zbliżonej charakterystyce, będzie zróżnicowana, co oznacza, że różna będzie ich siła oddziaływania na poziom kosztów w gospodarstwach.

Podobne skutki powoduje fakt, że implementacja podstawowych wymogów w zakresie zarządzania w nowych państwach członkowskich następuje etapowo. Stawia to w korzystniejszej sytuacji gospodarstwa prowadzące działalność w tych państwach, które nie rozpoczęły jeszcze wdrażania tych wymogów lub są w trakcie tego procesu. Harmonogram wdrażania wymogów zasady wzajemnej zgodności w nowych państwach członkowskich przedstawia tabela 3. Sukcesywne wdrażanie zasady „cross compliance” w nowych państwach członkowskich uzasadnia się koniecznością sprzęgnięcia tempa jej implementacji z wynikającym z zasady „phasing-in” tempem dochodzenia tych krajów do pełnego poziomu płatności bezpośrednich [FAPA 2008, s. 8].

TABELA 3. Harmonogram wdrażania w nowych państwach członkowskich UE wymogów podstawowych w zakresie zarządzania

TABLE 3. Implementation schedule of the statutory management requirements in the new Member States

Zakres	Państwa członkowskie	
	Bułgaria i Rumunia	pozostałe
Środowisko	od 1 stycznia 2012 roku	od 1 stycznia 2009 roku
Identyfikacja i rejestracja zwierząt		
Zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin	od 1 stycznia 2014 roku	od 1 stycznia 2011 roku
Zgłaszanie chorób		
Dobrostan zwierząt	od 1 stycznia 2016 roku	od 1 stycznia 2013 roku

Źródło: Na podstawie art. 124 ust. 5 i 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009...

¹⁷ Zob. motyw 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003... oraz motyw 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009...

REFORMA SYSTEMU WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO PO 2013 R. A WARUNKI KONKURENCJI NA WSPÓLNYM RYNKU¹⁸

Po 2013 roku SPJ oraz SJPO zostaną zastąpione wspólnym dla wszystkich państw członkowskich UE systemem płatności bezpośrednich opartym na uprawnieniach, a więc systemem zbliżonym do SPJ. Model regionalny, który obecnie jest dobrowolny, ma zostać upowszechniony. Jednakże z uwagi na to, że projektowane przepisy zezwalają państwom członkowskim, które stosowały SPJ, przejściowe uwzględnianie czynników historycznych przy obliczaniu wartości uprawnień, wszystkie uprawnienia do płatności w danym państwie członkowskim lub w danym regionie będą miały tę samą wartość jednostkową dopiero od 2019 roku. Wartość jednostkowa uprawnień będzie więc zmierzać do jednakowej wartości na szczeblu krajowym lub regionalnym, ale proces ten będzie realizowany stopniowo i zakończy się pod koniec okresu programowania.

Nowy system płatności mają współtworzyć następujące komponenty: płatność podstawowa, płatność za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska, płatność do obszarów o ograniczeniach naturalnych, płatność dla młodych rolników, wsparcie powiązane z produkcją dla regionów i sektorów o szczególnym znaczeniu, płatność specyficzna do bawełny, wsparcie dla drobnych producentów rolnych oraz wsparcie na realizację krajowych programów restrukturyzacji sektora bawełny.

Jednakże nie wszystkie z wymienionych komponentów będą miały charakter obligatoryjny. Decyzja o wydzieleniu części rocznego pułapu krajowego na sfinansowanie płatności do obszarów o ograniczeniach naturalnych (do 5% koperty finansowej) oraz na sfinansowanie wsparcia powiązanego z produkcją dla regionów i sektorów o szczególnym znaczeniu (zasadniczo do 5% koperty finansowej z możliwością przekroczenia tego limitu w przypadku niektórych państw) zapadać będzie na poziomie krajowym.

Ponadto w celu zapewnienia elastyczności między filarami WPR wszystkim państwom członkowskim stworzono możliwość przeniesienia środków pieniężnych z I do II filaru (do 10% pułapu krajowego). Państwa członkowskie, w których średnia stawka płatności bezpośrednich wynosi mniej niż 90% średniej unijnej, będą mogły przenieść środki również w przeciwnym kierunku, tj. z II do I filaru (do 5% kwoty przyznanej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich).

Decyzje poszczególnych państw członkowskich w zakresie podziału środków na poszczególne rodzaje wsparcia oraz w zakresie przenoszenia środków między filarami określą sposób alokacji wsparcia między rolników w danym państwie członkowskim, determinując tym samym w pewnym stopniu warunki konkurencji na wspólnym rynku europejskim.

¹⁸ Niniejszy rozdział opracowano na podstawie analizy treści projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania.

Podstawowym źródłem niejednorodnego wpływu systemu wsparcia bezpośredniego na warunki konkurencji na wspólnym rynku pozostanie jednak sposób podziału środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie między poszczególne państwa członkowskie. Komisja Europejska zaproponowała bowiem jedynie korektę podziału środków dokonanego na podstawie kryteriów historycznych. Korekta ta będzie polegała na tym, że każdemu państwu członkowskiemu, w którym średnia wysokość płatności bezpośrednich przypadająca na jednostkę powierzchni gruntów wynosi mniej niż 90% średniej unijnej, koperta finansowa przeznaczona na płatności bezpośrednie będzie powiększana corocznie tak, aby do 2017 roku spowodować zmniejszenie różnicy między 90% średniej unijnej a średnią tego kraju o jedną trzecią. Środki na powiększenie kopert finansowych państw, w których średnia stawka płatności bezpośrednich wynosi mniej niż 90% średniej unijnej, zostaną uzyskane poprzez proporcjonalne pomniejszenie kopert finansowych tych państw członkowskich, w których średnia wysokość płatności bezpośrednich na hektar gruntów przekracza średnią unijną.

Normy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej, a więc drugi (obok wymogów podstawowych w zakresie zarządzania) element zasady wzajemnej zgodności, tak jak dotychczas ustanawiane będą na szczeblu krajowym. Tym samym nadal może to być element różnicujący warunki konkurencji na wspólnym rynku.

Pozostałe przyczyny niejednorodnego wpływu systemu wsparcia bezpośredniego na warunki konkurencji, które zostały zidentyfikowane w poprzednim rozdziale, w kolejnej perspektywie finansowej stracą na znaczeniu w związku z zakończeniem okresów przejściowych, mających zastosowanie do nowych państw członkowskich: sukcesywnego dochodzenia do poziomu płatności realizowanego w UE-15 oraz etapowego wdrażania wymogów podstawowych w zakresie zarządzania. W trakcie stopniowego dochodzenia do poziomu płatności stosowanego w UE-15 pozostaną tylko dwa państwa – Bułgaria i Rumunia, i to tylko w pierwszych dwóch latach okresu programowania („phasing-in” zakończy się w przypadku tych państw w 2016 roku). Dlatego też tylko Bułgaria i Rumunia będą miały możliwość stosowania krajowych płatności uzupełniających (w 2014 i 2015 roku). Tylko te dwa państwa będą jednocześnie kontynuować proces stopniowego wdrażania wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, który zgodnie z przewidzianym harmonogramem zostanie zakończony także w 2016 roku.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w wyniku reformy WPR nie zostaną wyeliminowane elementy systemu płatności bezpośrednich, które w różny sposób oddziałując na poziom przychodów bądź kosztów (a tym samym na kategorie wynikowe) gospodarstw rolnych zlokalizowanych w poszczególnych państwach członkowskich, różnicują warunki konkurencji na wspólnym rynku. Jednakże niektóre z tych elementów zanikną w związku z upowszechnieniem modelu regionalnego oraz zakończeniem okresów przejściowych, mających zastosowanie do nowych państw członkowskich.

PODSUMOWANIE

Dotychczasowa ewolucja płatności bezpośrednich wynikała m.in. z dążenia do odbudowania rynkowej orientacji europejskiego sektora rolnego. W tym kontekście zasadniczym elementem reformy tego instrumentu jest tzw. decoupling, czyli oddzielanie płatności od produkcji. Proces ten sprzyja transformacji strukturalnej sektora, polegającej na takich dostosowaniach w aparacie wytwórczym, które korespondują z długookresowymi zmianami w strukturze popytu. W przypadku stosowania płatności niezwiązanych z produkcją rolnicy kontynuują produkcję tylko wtedy, gdy przychody ze sprzedaży wytworzonych produktów zapewniają jej opłacalność.

W celu zapewnienia elastyczności instrumentom WPR oraz w myśl zasady pomocniczości udostępniono państwom członkowskim kilka wariantów wdrożeniowych systemu wsparcia bezpośredniego, a także zapewniono autonomię w stosowaniu niektórych mechanizmów pomocowych oraz w określaniu norm dobrej kultury rolnej. Ponadto w drodze kompromisu politycznego uzgodniono takie kwestie, jak: kryteria ustalania wysokości pułapów krajowych, poziom płatności i wprowadzanie wymogów podstawowych w zakresie zarządzania w nowych państwach członkowskich.

Wymienione elementy systemu wsparcia bezpośredniego są źródłem zakłóceń w warunkach konkurencji, w związku z czym utrudniają inicjowane procesami rynkowymi dostosowania w zakresie przestrzennego rozmieszczenia produkcji rolnej w UE, które są korzystne z punktu widzenia racjonalności wykorzystania potencjału wytwórczego¹⁹. Dlatego też homogenizacja systemów wsparcia bezpośredniego mogłaby przyczynić się do bardziej racjonalnej alokacji produkcji w UE.

BIBLIOGRAFIA

- Bieńkowski W., 1995: *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, 2004: *Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*. Warszawa.
- FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, 2008: *Analiza wybranych tematów przedstawionych w komunikacie Komisji Europejskiej „Preparing for the <Health Check> of the CAP reform”*. Warszawa.
- FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, 2010: *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*. Warszawa.
- Hovorka G., 2010: *Die Reform der Agrarpolitik der EU nach 2013 aus verteilungspolitischer Sicht*. Schriftlicher Beitrag für den Kongress Momentum 21.10.–24.10.2010, Hallstatt.
- Kilian S., 2010: *Die Kapitalisierung von Direktzahlungen in landwirtschaftlichen Pacht – und Bodenpreisen – theoretische und empirische Analyse der Fischler-Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik*. München.

¹⁹ Gdy o alokacji produkcji decyduje mechanizm rynkowy, następuje wzrost zaangażowania czynników o niższych kosztach jednostkowych i spadek zaangażowania czynników mniej efektywnych.

- Kwasowski M., Zaleski S., 2009: *Die Landwirtschaft in Polen fünf Jahre nach dem Beitritt zur Europäischen Union*. Polen-Analyse, 51, Bremen.
- Porozumienie w sprawie rolnictwa*, 1994. Dz.Urz. UE L 336 z 23.12.1994, s. 22–39.
- Puslecki Z.W., Kmieciak R., Walkowski M., 2010: *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- 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 oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001. Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1–69, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003. Dz. Urz. UE L 30 z 31.1.2009, s. 16–99, z późn. zm.
- Sobiecki R., 2007: *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- System płatności jednolitych (SPJ): problemy, które należy rozwiązać, aby uzyskać poprawę w zakresie należytego zarządzania finansami*, 2011. Sprawozdanie specjalne nr 5. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg.

THE IMPACT OF DIRECT PAYMENTS ON THE CONDITIONS FOR COMPETITION ON THE COMMON EUROPEAN MARKET

Abstract. The article briefly presents the genesis and evolution of direct payments as an instrument of Common Agricultural Policy, and the impact of reforms of direct support on the agricultural sector's flexibility in responding to changes in the size and structure of demand for agricultural products. Subsequently, the systems and models of direct payments used in the European Union have been reviewed and the direct support has been analyzed in order to identify those elements of the instrument, which differentiate the conditions for competition in the common market. It is argued that unification of direct support schemes would enable favourable (from the point of view of effective use of production factors) adjustments in the spatial distribution of agricultural production within the European Union.

Key words: Common Agricultural Policy, direct payments, single payment scheme, single area payment scheme, models of direct payments, conditions for competition