

Agnieszka Biernat-Jarka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**OCENA SYSTEMU PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH
NA PRZYKŁADZIE WIELKIEJ BRYTANII**

*EVALUATION OF DIRECT PAYMENT SYSTEM ON THE EXAMPLE
OF GREAT BRITAIN*

Słowa kluczowe: rolnictwo, płatności bezpośrednie, Unia Europejska, Wielka Brytania

Key words: agriculture, direct payments, European Union, Great Britain

Synopsis. Przedstawiono zmiany w systemie płatności bezpośrednich stosowane w krajach UE-15. Omówiono system jednolitej płatności na gospodarstwo (SPS). Przedstawiono model historyczny, regionalny i hybrydowy. Zwrócono uwagę na system płatności bezpośrednich stosowany w Wielkiej Brytanii. Podkreślono zmiany w systemie płatności bezpośrednich polegające na coraz większym oddzieleniu ich od wielkości i kierunku produkcji.

Wstęp

Wspólnota Europejska od samego początku swojego funkcjonowania, czyli od roku 1957, określiła zasady i cele stosowania wspólnej polityki rolnej. Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego konsumentom, wzrostu produkcji rolnej, poprawy poziomu dochodów rolników i stabilizacji rynków, a także dostępności żywności dla konsumentów po umiarkowanych cenach realizowała rozbudowany interwencjonizm wewnętrzny, głównie w postaci wsparcia cen rynkowych, i interwencjonizm na granicy przez ograniczenia stosowane w handlu. Polityka ta bardzo szybko doprowadziła do znacznych nadwyżek produktów rolnych, wysokich wydatków na rolnictwo z budżetu UE a także dyskusji w ramach WTO, dotyczącej wpływu instrumentów stosowanych w UE na zakłócenia w handlu zagranicznym. Koniecznością okazało się więc wprowadzenie ograniczeń w zakresie produkcji, np. przez wprowadzenie systemu kwot mlecznych, a także zaproponowanie nowych rozwiązań polegających na obniżaniu cen gwarantowanych i wprowadzeniu systemu płatności bezpośrednich, rekompensujących przynajmniej częściowo obniżenie dochodów producentów rolnych (Reforma Mac Sharryego z 1992 r.). Wysokość wówczas wprowadzonych płatności wyliczana była na podstawie plonu, powierzchni uprawy i liczby zwierząt w okresie bazowym. Kierunek zmian utrzymano w ramach Agendy 2000, kiedy to obniżono ceny gwarantowane oraz podniesiono wysokość płatności bezpośrednich częściowo niezwiązanych z produkcją (*decoupling*).

Nowe podejście do płatności bezpośrednich przyjęto w Luksemburgu, w 2003 r. Nie zmieniło ono poziomu wsparcia sektora rolnego, jednak spowodowało zmiany w strukturze tego wsparcia. Stwierdzono, iż nowy system płatności bezpośrednich powinien wspierać poziom dochodów producentów rolnych, a także silniej podkreślano konieczność całkowitego oddzielenia płatności od rodzaju produkcji. Decyzje produkcyjne rolników powinny być podejmowane na podstawie analizy bieżącej sytuacji rynkowej. Płatności oddzielone od produkcji mogą przyczynić się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa w UE, jak i poza Wspólnotą. Pozostawiono jednak poszczególnym krajom członkowskim możliwość wyboru modelu płatności bezpośrednich, jak również możliwość powiązania płatności z produkcją. Zakładano, że powyższa zasada ma zastosowanie tylko w ściśle określonych przypadkach i w ograniczonym zakresie [Nowoczesna polityka... 2005].

Systemy płatności bezpośrednich w UE-15

W ramach reformy z Luksemburga kraje UE-15 zostały zobowiązane do wdrożenia systemu płatności jednolitej (SPS – *Single Payment Scheme*) w okresie od 1 stycznia 2005 do 1 stycznia 2007 r. Nowe kraje członkowskie (oprócz Malty i Słowenii) wdrożyły uproszczony system jednolitej płatności obszarowej (SAPS – *Single Area Payment Scheme*). Malta i Słowenia wdrożyły system SPS w 2007 r. i nie stosowały systemu SAPS.

System SPS wprowadzony w 15 „starych” i w dwóch „nowych” państwach członkowskich, czyli Malty i Słowenii w całości finansowany jest w budżecie Unii Europejskiej. W ramach tego systemu płatności przysługują do gruntów rolnych i trwałych użytków rolnych. Z płatności wyłączono niektóre uprawy wieloletnie, lasy oraz grunty użytkowane nierolniczo. Wypłacane płatności powiązane były z koniecznością odłogowania gruntów, w przypadku gospodarstw, które miały powierzchnię umożliwiającą wyprodukowanie co najmniej 92 ton zbóż. Powierzchnię wyznaczono na podstawie plonów referencyjnych, określanych dla poszczególnych regionów UE. Gdy w 2007 r. wzrosły ceny żywności, obowiązek przymusowego odłogowania zawieszono, a w roku 2009 ostatecznie zniesiono [Rozporządzenie Rady... 2009]. Reforma z Luksemburga wprowadziła zasadę przestrzegania standardów ochrony środowiska, wymogów weterynaryjnych i jakościowych (zasada współzależności). Ponadto, rolnik musi utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej, której zasady zostały zdefiniowane na poziomie poszczególnych krajów członkowskich (przy uwzględnieniu krajowych, regionalnych uwarunkowań klimatycznych, glebowych, metod gospodarowania czy struktury gospodarstw) [Biernat-Jarka 2008]. W sytuacji, gdy wymagania w zakresie współzależności nie są przestrzegane, wobec rolników stosuje się sankcje polegające na obniżeniu wysokości płatności bezpośrednich. Wprowadzono mechanizm modulacji, który obejmuje rolników otrzymujących powyżej 5000 euro rocznie i umożliwia przesunięcie zaoszczędzonych środków na drugi filar WPR.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej na podstawie reformy z 2003 r. miały możliwość wprowadzenia jednego z trzech modeli płatności bezpośrednich: historycznego, regionalnego i hybrydowego (mieszanego). Model historyczny wybrano w większości państw UE-15. W przypadku modelu historycznego wysokość płatności naliczana była na podstawie średniej wysokości płatności bezpośrednich z lat 2000-2002. W sytuacji wystąpienia klęsk żywiołowych w gospodarstwach, w tych latach do okresu referencyjnego nie był wliczany rok, w którym nastąpiły straty. Jeżeli trudna sytuacja, spowodowana klęską żywiołową, zmniejszeniem pogłowia zwierząt wskutek epidemii, miała miejsce w całym okresie, wówczas za podstawę obliczeń brano płatności z okresu 1997-1999 [Ocena reformy WPR... 2004]. Wysokość płatności bezpośrednich była wyliczana dla każdego gospodarstwa, oddzielnie na obszar ugorowany i oddzielnie na powierzchnię pozosta-

łych użytków rolnych, w wyniku tego płatności w przeliczeniu na ha są różne w zależności od gospodarstwa. Wprowadzenie modelu historycznego nie spowodowało całkowitego oddzielenia płatności od produkcji. W wielu krajach pozostały kierunki produkcji rolniczej, których prowadzenie bezpośrednio wpływa na wysokość płatności bezpośrednich. Model historyczny wprowadzono w większości starych państw członkowskich UE. Jest stosowany m.in. w: Austrii, Belgii, Francji, Holandii, Hiszpanii i Grecji (tab. 1).

Tabela 1. Modele płatności bezpośrednich w 15 krajach członkowskich UE

System płatności bezpośrednich	Kraje
Historyczny	Austria, Belgia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia, Szkocja, Hiszpania, Walia
System hybrydowy statyczny	Dania, Luksemburg, Północna Irlandia, Szwecja
System hybrydowy dynamiczny	Finlandia, Niemcy, Anglia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Common Agricultural... 2004.

Model regionalny polegał na podziale kwoty regionalnej płatności całą powierzchnią zadeklarowaną przez rolników danego regionu. Na tej podstawie wyliczano wartość pojedynczej płatności w regionie [Krzyżanowska 2006]. Ostatecznie każdy rolnik mógł otrzymać prawo do płatności (o jednakowej stawce), odpowiadającej liczbie zadeklarowanej powierzchni. Płatności mogli otrzymywać także ci, którzy nie uzyskiwali środków finansowych w latach 2000-2002. Kraje o powierzchni do 3 mln ha mogły być traktowane jako jeden region, zaś w pozostałych przypadkach regiony były definiowane w poszczególnych krajach członkowskich.

W systemie SPS możemy wyróżnić także model hybrydowy statyczny i dynamiczny. W modelu hybrydowym (określanym także modelem mieszanym), część płatności otrzymywanych przez rolnika stanowią płatności wypłacane na bazie historycznej, część w oparciu o wyliczone płatności na bazie regionalnej. Model hybrydowy może mieć charakter statyczny (stały), bądź dynamiczny (zmienny). W modelu zmiennym może występować sytuacja zmniejszania się udziału, np. płatności historycznych w ogólnej kwocie na rzecz płatności regionalnych [Nowoczesna polityka... 2007].

System płatności bezpośrednich w Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania jest przykładem kraju, gdzie występuje zróżnicowany system płatności bezpośrednich. Ostateczny kształt płatności zależy od decyzji wewnętrznych Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej [Nawrot 2008]. W Szkocji i Walii obowiązuje model historyczny, w Irlandii Północnej – hybrydowy statyczny, zaś w Anglii hybrydowy dynamiczny. W Anglii udział regionalnych płatności w płatnościach ogółem stopniowo wzrasta, aż do roku 2012, w którym Anglia przejdzie na jednolitą płatność regionalną (tab. 2).

Tabela 2. Model hybrydowy dynamiczny w Wielkiej Brytanii

Podstawa płatności bezpośredniej	Model hybrydowy dynamiczny w latach							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Historyczna [%]	90	85	70	55	40	25	10	0
Regionalna [%]	10	15	30	45	60	75	90	100

Źródło: Bartley, Hart, Swales 2009.

Tabela 3. Wysokość płatności bezpośrednich w Wielkiej Brytanii

Wyszczególnienie	Wysokość płatności bezpośrednich w latach [mln GBP]					
	średnia z lat 1998-2000	2005	2006	2007	2008	2009
Płatności związane z produkcją	2162	212	85	59	57	37
Płatności nie powiązane z produkcją	437	2818	2943	2956	3236	3607

Źródło: Agriculture in the United Kingdom 2009.

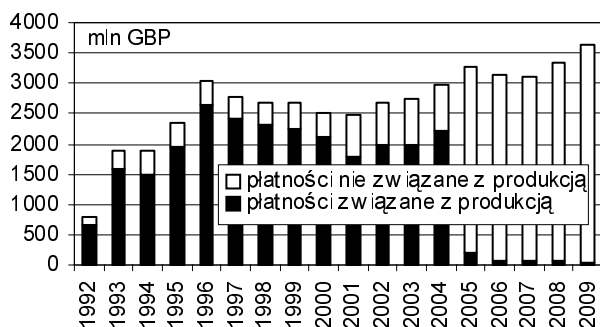
W Anglii naliczając wysokość płatności bezpośrednich dodatkowo wyodrębniono trzy regiony: obszar zaliczany do warunków normalnych, region z warunkami szczególnie niekorzystnymi (ONW), poza torfowiskami i region torfowiskowy. W Wielkiej Brytanii wszystkie płatności są prawie całkowicie oddzielone od produkcji [Overview of the implementation... 2008].

Na rysunku 1 przedstawiono sposób powiązania płatności bezpośrednich z produkcją rolniczą. Można zauważyć, iż w ostatnich latach znacznie obniżył się poziom powiązania wysokości płatności bezpośrednich z kierunkiem prowadzonej produkcji. Średnio w latach 1998-2000 płatności powiązane z wielkością produkcji stanowiły w Wielkiej Brytanii 2,162 mld £, podczas gdy płatności niepowiązane z produkcją wynosiły jedynie 437 mln £. Sytuacja zmieniła się po wprowadzeniu reformy z Luksemburga, w 2005 r. W 2009 roku z ogólnej kwoty 3,643 mld £ przeznaczonej na płatności, 3,607 mld £ były to środki nie związane z produkcją, zaś jedynie 37 mln £ to środki, których wypłata zależała od kierunku produkcji. W Wielkiej Brytanii obecnie istnieją następujące dopłaty związane z produkcją: dopłaty do produkcji orzechów, roślin energetycznych oraz roślin białkowych, a także dopłaty mające wspierać utrzymanie produkcji wołowiny w Szkocji [Agriculture in the United Kingdom 2009].

Wielka Brytania planuje wprowadzić przepisy dotyczące ochrony ziemi uprawnej o skutkach podobnych do polityki odłogowania (według tej zasady, każdy rolnik, który wyprodukował powyżej 92 ton zbóż, miał obowiązek odłogowania 10% gruntów rolnych). Rozważa także zachęcanie do dobrowolnego odłogowania lub wprowadzenie minimalnego wymogu odłogowania dla wszystkich rolników, na terenie kraju. Oczywiście działania te muszą być w pełni uzasadnione ze względów środowiskowych [Rozporządzenie Rady 2009]. Komisja Europejska popiera tego typu działania, podkreślając iż w specyficznych warunkach należy dopuścić możliwość wprowadzenia przez państwo członkowskie środków zmierzających do tworzenia lub ochrony siedlisk.

Inny model płatności stosowany jest w Irlandii Północnej, w której płatność bezpośrednia wypłacana jest na podstawie modelu hybrydowego statycznego, w którym 80% stanowi płatność oparta na części historycznej, 20% zaś na części regionalnej. Płatności te od momentu ich wprowadzenia nie uległy zmianie [Bartley, Hart, Swales 2009].

Ocena systemu płatności bezpośrednich jest złożona. Według byłej komisarz ds. rolnictwa Mariann Fischer Boel, system płatności historycznej jest systemem przestarzałym. Dyskusyjna jest możliwość wyliczania wysokości płatności bezpośrednich na podstawie lat 2000-2002. Zmiany dokonywane w poszczególnych państwach członkowskich wskazują, iż do roku 2013 ponad 90%



Rysunek 1. Poziom powiązania płatności bezpośrednich z produkcją w Wielkiej Brytanii, w latach 1992-2009
Źródło: Agriculture In the United Kingdom 2009.

we współfinansowanie płatności bezpośrednich przez budżety państw członkowskich. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogłyby, zdaniem Komisji, przynieść oszczędności przeznaczone na nowe, ważne cele Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie popierają niektóre z państw członkowskich będące płatnikami netto do budżetu, m.in. Niemcy, Holandia i Wielka Brytania. Krajem sprzeciwiającym się tego typu rozwiązaniom jest Francja, a także główni beneficjenci WPR, czyli Irlandia, Grecja, Hiszpania, Polska, i Rumunia.

Podsumowanie

System płatności bezpośrednich wprowadzony w roku 1992 w UE ulega ciągłym zmianom. Nowe podejście do tego systemu wdrożone w ramach reformy z Luksemburga, podkreślało konieczność oddzielenia wysokości płatności od kierunku prowadzonej produkcji. Pozostawiono jednak poszczególnym krajom UE możliwość powiązania płatności z produkcją w sytuacjach wyjątkowych, a więc takich, których niestosowanie tej zasady może spowodować zaprzestanie określonej produkcji roślinnej i zwierzęcej. W UE istnieje kilka modeli płatności bezpośrednich. Przykładem zróżnicowania modelu płatności bezpośrednich w obrębie jednego kraju jest Wielka Brytania, w której ostateczny kształt modelu zależy od decyzji wewnętrznych Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. W Wielkiej Brytanii mamy przykład modelu historycznego i hybrydowego.

Istniejące opinie na temat systemu płatności jednoznacznie wskazują, że model historyczny jest przestarzały i musi być zmieniony po roku 2013. Nie ma obecnie żadnego uzasadnienia, żeby płatności były wyliczane na podstawie plonu bazowego osiąganego kilkanaście lat wcześniej. Zresztą coraz więcej krajów, zwłaszcza płatnicy netto do budżetu UE, opowiadają się za ograniczeniem środków na płatności bezpośrednie, a nawet za całkowitą likwidacją tego instrumentu.

Literatura

- Agriculture in the United Kingdom. 2009: Department for Environment, Food and Rural Affairs, National Statistics, Defra, London.
- Agroekspres. 2009: Tydzień w Unii Europejskiej. nr 589, FAPA.
- Bartley J., Hart K., Swales V.** 2009: Exploring options for more sustainable livestock and feed production, Final Report for Friends of the Earth, Institute for European Environmental Policy. [www.cap2020.ieep.eu/assets/2009/6/10/Policy_options_for_more_sustainable_livestock_and_feed_production_-_FINAL_report.pdf], 10.04.2010.
- Biernat-Jarka, A.** 2008: Ocena płatności bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej UE, Problemy Rolnictwa Światowego, *Zesz. Nauk.*, Wyd. SGGW, Warszawa.
- Common Agricultural Policy. A patchwork of interpretations. 2004: *Farmers Journal*, 4. [www.farmersjournal.ie/indsup2004/overview01.pdf], 15.04.2010.
- Grochowska R.** 2007: Celowość zachowania płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. [W:] Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolno-spożywcze. IERiGŻ, Warszawa.
- Krzyżanowska Z.** 2006: Płatności bezpośrednie. Docelowy system. *Nowe Życie Gospodarcze*.
- Nawrot B.** 2008: Analiza proponowanej reformy z punktu widzenia Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. Heath check) z punktu widzenia interesów Wielkiej Brytanii. [W:] Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. (Heath check) z punktu widzenia interesów państw członkowskich. UKIE, DPI, Warszawa.
- Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski. 2004: SAEPR, FAPA, Warszawa.

płatności będzie niezwiązanych z produkcją [Agroekspres 2009]. Stanowisko to zostało potwierdzone także przez obecnego komisarza ds. rolnictwa Daciana Ciolosa, który stwierdził, iż naliczanie płatności na podstawie plonu referencyjnego jest systemem niedostosowanym do rzeczywistości. Obecnie należałoby zagwarantować, żeby pieniądze z płatności trafiały do producentów dostarczających usługi środowiskowe [Stanowisko dotyczące... 2010]. Poza tym proponowaną zmianą w systemie płatności jest także częściowo-

- Overview of the implementation of direct payments under the CAP in member states. Version. 2008: European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development.
- Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście potrzeb i interesów polskiego rolnictwa. 2008: UKIE, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa.
- 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.*
- Stanowisko dotyczące kształtu WPR kandydata na stanowisko Komisarza DG Rolnictwo Daciana Ciolosa. 2010: FAPA, Warszawa.
- Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. WPR. 2007: FAPA – 15 lat pracy dla polskiej wsi. FAPA, Warszawa.
- Wprowadzenie systemu płatności bezpośrednich w państwach UE-15 w efekcie reformy WPR z Luksemburga z 2003 r. 2005: SAEPR, FAPA, Warszawa.
- Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2008 r. 2009: *Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy*, nr 538, Warszawa.

Summary

The system of direct payments was introduced in EU in 1992 and is constantly changing. A new approach to the system was implemented by the Luxembourg reform and stressed the need to decouple the payments from the direction of production. However, individual EU countries have had the possibility of linking payments to production in exceptional circumstances eg. where no application of this rule may result in cessation of the production of plants or animals. There are several models of direct payments in the EU. An example of the diversification model of direct payments within one country is the United Kingdom, where the final form depends on the internal decisions of England, Scotland, Wales and Northern Ireland. UK is an example of the historical and the hybrid model. Existing views on payment system clearly show that the historical model is an outdated system that needs to be changed after 2013. There is currently no reason that the payments were calculated on the basis of the payments received by the farmer during reference period. Besides, more and more countries, especially net contributors to the EU budget, are in favor of reducing direct payments and even for the total dismantling of the system.

Adres do korespondencji:

dr Agnieszka Biernat-Jarka
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Polityk Europejskich, Finansów Publicznych i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. 608 067 717
e-mail biernat-jarka.agnieszka@wp.pl