

Sławomir Juszczak, Mirosław Starzyński

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

REALIZACJA PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH W POLSCE W LATACH 2004-2010

*REALIZATION OF THE DIRECT PAYMENTS IN POLAND
IN THE YEARS 2004-2010*

Słowa kluczowe: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), płatności bezpośrednie, Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ZSZiK)

Key words: Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture (ARMA), direct payments, Integrated Administration and Control System (IACS)

Synopsis. Przedstawiono analizę dotyczącą realizacji płatności bezpośrednich przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w latach 2004-2010. Przedstawiono również informacje o stopniu wykorzystania przez Polskę limitów finansowych w poszczególnych rodzajach płatności bezpośrednich w tym okresie.

Wstęp

Polskich rolników wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej objęto wsparciem w postaci dopłat bezpośrednich. W czasie prac przedakcesyjnych podjęto decyzję, że podmiotem odpowiedzialnym za realizację tego instrumentu wsparcia, a tym samym za budowę niezbędnego do jego realizacji Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli będzie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W wyniku zaakceptowania przez Polskę propozycji Komisji Europejskiej z 30 stycznia 2002 r., system ten został przygotowany do obsługi dopłat bezpośrednich w wariantcie uproszczonym, tj. w którym wielkość płatności zależy wyłącznie od powierzchni upraw [Plewa 2005]. Dane finansowe przedstawiono w układzie poszczególnych kampanii płatniczych, przez co nie są bezpośrednio porównywalne z danymi podawanymi w układzie lat kalendarzowych, czyli budżetowych w Polsce [Starzyński 2009], ale są z tymi danymi spójne.

Celem opracowania jest zbadanie wielkości transferów płatności bezpośrednich w poszczególnych latach oraz ustalenie stopnia wykorzystania poszczególnych składowych płatności bezpośrednich. W opracowaniu pominięto omówienie zagadnień technicznych dotyczących dopłat bezpośrednich omówione szczegółowo w innych publikacjach [Spychalski 2008; Marks-Bielska, Babuchowska 2009] oraz nie dokonywano analizy aspektów mikroekonomicznych dopłat, w szczególności znaczenia dopłat dla sytuacji ekonomicznej gospodarstw, znajdujących się w innych publikacjach [Juszczak 2005], koncentrując się wyłącznie na spojrzeniu makroekonomicznym.

Zakres badań

Do badań wykorzystano dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczące zagadnienia płatności bezpośrednich w Polsce w okresie od 18 października 2004 r. do 30 kwietnia 2010 r.

Uwzględniono jednolite płatności obszarowe (JPO), uzupełniające płatności obszarowe „inne rośliny” (UPO) i płatności zwierzęce. Cechują się one masowym charakterem, w tej części badań pominięto natomiast płatności adresowane do wąskich grup odbiorców, tj. uzupełniające płatności do upraw chmielu, buraka cukrowego i roślin energetycznych. Nie uwzględniono również płatności do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), gdyż mimo że są one obsługiwane równoległe z płatnościami bezpośrednimi, to instrument ten jest elementem programów rozwoju obszarów wiejskich, a zatem w odmienny sposób określane są limity tych płatności i ich wykorzystanie. W badaniach wykorzystano elementy statystyki tabelarycznej i opisowej.

Tabela 1. Płatności bezpośrednie w pierwszej kampanii płatniczej (2004-2005)

Kampanie	Rodzaje i liczba płatności	Limity płatności		Liczba i wartość terminowo zrealizowanych płatności bezpośrednich												
		kampania 2004-2005		2004						2005						Razem
		liczba dni	czas narastająco, stan na 30 IV 2005 r. - 100%	18-31 X	XI	XII	I	II	III	IV						
		3 124 575,67		14	30	31	31	31	31	28	31	30	195			
		3 809 519,06		7,2	22,6	38,5	54,4	68,7	84,6	100,0			X			
	JPO			74 873,79	397 373,77	291 502,97	830 112,36	786 801,98	158 815,30	300 527,93			2 840 008,10			
	UPO			94 276,24	473 203,61	340 911,40	1 015 122,86	982 896,84	195 754,15	366 865,99			3 469 031,09			
	Razem JPO + JPO [tys. zł]			169 150,03	870 577,37	632 414,37	1 845 235,22	1 769 698,83	354 569,45	667 393,91			6 309 039,19			
2004-2005	Liczba przelewów [szt.]	X		45 612	298 624	165 349	370 572	355 628	65 000	88 323			1 389 108			
	Średni przelew [zł]	X		3 708	2 915	3 825	4 979	4 976	5 455	7 556			4 542			
	Narastająco realizacja limitów [%]	X		2,4	15,0	24,1	50,7	76,2	81,4	91,0			X			

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARIMR 2007a, Starzyński 2009ab.

Tabela 2. Dynamika realizacji płatności bezpośrednich w kampaniach płatniczych w latach 2005-2010

Kampanie	Rodzaje i liczba płatności	Limity płatności		Liczba i wartość terminowo zrealizowanych płatności bezpośrednich												
		kampanie 2005-2010		2006-2010						2006-2010						razem
		czas narastająco [%]	rodzaje i liczba płatności	grudzień 2005-2009	styczeń 2006-2010	lutego 2006-2010	marzec 2006-2010	kwiecień 2006-2010	maj 2006-2010	czerwiec 2006-2010						
	JPO			14,6	29,2	42,5	57,1	71,2	85,8	100,0			X			
	UPO			477 598	27 555	225 949	876 117	574 567	804 341	148 553			3 134 680			
	Razem JPO + UPO [tys. zł]			506 530	28 767	253 902	1 000 005	641 432	906 966	164 054			3 501 655			
2005-2006	Liczba przelewów [szt.]			984 128	56 322	479 851	1 876 122	1 215 999	1 711 307	312 606			6 636 335			
	Średni przelew [zł]			344 522	19 295	132 553	363 059	247 867	311 302	50 460			1 469 058			
	Narastająco realizacja limitów [%]			2 857	2 919	3 620	5 168	4 906	5 497	6 195			4 517			
				14,5	15,3	22,3	49,9	67,7	92,9	97,5			X			

2006-2007	JPO	3 961 304	1 517 223	1 348 476	605 866	204 117	118 818	49 955	23 191	3 867 646
	UPO	3 942 766	1 536 073	1 366 019	604 962	205 556	118 728	49 666	22 311	3 903 315
	Razem JPO + UPO [tys. zł]	7 904 070	3 053 296	2 714 496	1 210 828	409 672	237 547	99 620	45 502	7 770 962
	Liczba przelewów [szt.]	X	715 143	478 202	154 781	55 506	32 422	15 927	6 366	1 458 347
Średni przelew [zł]	X	4 269	5 676	7 823	7 381	7 381	7 327	6 255	7 148	5 329
Narastająco realizacja limitów [%]	X	38,6	73,0	88,3	93,5	96,5	97,7	98,3	X	X
2007-2008	JPO	4 323 232	1 210 985	551 920	806 140	417 300	313 094	672 062	231 567	4 203 067
	UPO	2 805 565	754 759	387 123	502 439	251 148	199 516	482 133	160 314	2 737 432
	Zwierzęce	1 142 940	244 665	19 337	257 577	97 662	59 335	78 083	33 793	790 453
	Razem JPO + UPO + Zwierzęce [tys. zł]	8 271 737	2 210 409	958 381	1 566 157	766 110	571 945	1 232 278	425 673	7 730 953
Liczba przelewów [szt.]	X	650 414	203 937	235 486	134 136	83 493	86 098	38 467	1 432 031	
Średni przelew [zł]	X	3 398	4 699	6 651	5 711	6 850	14 313	11 066	5 399	
Narastająco realizacja limitów [%]	X	26,7	38,3	57,2	66,5	73,4	88,3	93,5	X	X
2008-2009	JPO	4 864 727	2 382 844	716 750	599 849	806 866	163 552	32 512	14 970	4 717 342
	UPO	2 562 212	1 274 313	388 048	327 912	434 049	89 943	16 841	7 423	2 538 528
	Zwierzęce	988 762	370 246	111 811	83 946	108 367	18 450	4 065	1 944	698 829
	Razem JPO + UPO + Zwierzęce [tys. zł]	8 415 701	4 027 402	1 216 608	1 011 707	1 349 282	271 944	53 418	24 337	7 954 698
Liczba przelewów [szt.]	X	865 201	189 591	128 687	178 040	32 256	6 378	2 695	1 402 848	
Średni przelew [zł]	X	4 655	6 417	7 862	7 579	8 431	8 375	9 030	5 670	
Narastająco realizacja limitów [%]	X	47,9	62,3	74,3	90,4	93,6	94,2	94,5	X	X
2009-2010	JPO	7 268 611	3 589 124	1 561 675	1 197 051	434 749	181 653	0	0	6 964 252
	UPO	3 417 406	1 772 045	727 826	547 997	206 501	83 435	0	0	3 337 804
	Zwierzęce	1 156 032	409 098	230 753	182 794	59 971	27 096	0	0	909 712
	Razem JPO + UPO + Zwierzęce [tys. zł]	11 842 050	5 770 267	2 520 254	1 927 843	701 221	292 184	0	0	11 211 768
Liczba przelewów [szt.]	X	746 439	324 175	213 655	65 187	27 755	0	0	1 377 211	
Średni przelew [zł]	X	7 730	7 774	9 023	10 757	10 527	10 527	X	X	8 141
Narastająco realizacja limitów [%]	X	48,7	70,0	86,3	92,2	94,7	X	X	X	X

Źródło: jak w tab. 1.

Ważniejsze wyniki badań

W ramach tak zwanej pierwszej kampanii płatniczej tempo realizacji płatności bezpośrednich przedstawiono w tabeli 1. Czas tej kampanii powinien się rozpocząć 1 grudnia 2004 r., lecz na wniosek polskiego rządu kampanię przyspieszono i rozpoczęto w pierwszym dniu roboczym nowego roku finansowego Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, tj. 18 października 2004 r.

W pierwszej kampanii obowiązywał termin zakończenia płatności 30 kwietnia 2005 r., który w następnych kampaniach przesunięto do 30 czerwca. Z uwagi na pierwszy rok realizacji tego zadania i pojawiające się w systemie informatycznym problemy, tempo płatności było w przybliżeniu proporcjonalne do okresu płatniczego i połowę wartości limitów finansowych przekroczono w końcu stycznia 2005 r., tj. po upływie ok. 54,4% okresu płatniczego. W ostatnim dniu kampanii płatniczej osiągnięto wykorzystanie limitów finansowych na poziomie 91,0%, co było skutkiem błędu strony polskiej, którego istotą było podanie zawyżonej powierzchni referencyjnej. W tej sytuacji oczywiste było, że Polska nie była w stanie wykorzystać w pełni udostępnionego limitu finansowego. Tempo realizacji płatności w kampaniach płatniczych w latach 2005-2010 przedstawiono w tabeli 2.

Kampania płatnicza 2005/2006, ze względu na trwające w 2005 roku wybory, była realizowana znacznie gorzej niż pierwsza, pomimo zapewnionych w budżecie państwa na 2005 rok odpowiednich środków finansowych [Starzyński 2005]. Na koniec lutego 2006 r., tj. po upływie 42,5% okresu, realizacja limitów finansowych wyniosła tylko 22,3%. Począwszy od marca 2006 roku nastąpiło przyspieszenie, a dla wykorzystania limitów finansowych duże znaczenie miało wydłużenie okresu kampanii, gdyż do 30 kwietnia 2006 r. wykorzystano tylko 67,7% limitów. Przez realizację płatności w maju i czerwcu wykorzystanie limitów osiągnęło poziom zadowalający, który wyniósł 97,5%.

W następnym okresie płatniczym, tj. 2006/2007 nastąpiło skokowe przyspieszenie tempa realizacji płatności bezpośrednich [Pietrzyk 2007, ARiMR 2007a], w grudniu 2006 roku, w pierwszym miesiącu realizacji płatności, przekazano rolnikom 38,6% dostępnych środków. Dla porównania w roku taki wynik osiągnięto po blisko 4. miesiącach. Z technicznego punktu widzenia można uznać, że wynik ten mógł być jeszcze lepszy, lecz Agencja nie mogła przekazać więcej płatności, gdyż wyczerpały się możliwości finansowe budżetu państwa na 2006 rok. W oparciu o ustawę *budżetową* na 2007 rok, tempo to było utrzymywane w następnych miesiącach i w połowie okresu, tj. według stanu na 15 marca 2007 roku, przekazano rolnikom ok. 90% dostępnych środków finansowych.

Zmianą w kampanii 2007/2008 było to, że wprowadzono nowy składnik płatności bezpośrednich, tzw. płatności zwierzęce, zależne od liczby posiadanych zwierząt [ARiMR 2007b]. Była to koncepcja ówczesnego resortu rolnictwa, mająca na celu ograniczenie płatności uzyskiwanych przez rolników nie zajmujących się hodowlą zwierząt oraz prowadzących ekstensywną produkcję roślinną, to znaczy na poziomie minimum. Konieczność parametryzacji systemu informatycznego do obsługi tych płatności oraz zmiany organizacyjne ARiMR spowodowały, że tempo realizacji płatności w tej kampanii było wyraźnie słabsze od osiągniętego w roku poprzednim, tzn.: w grudniu 2007 r. – wykorzystano tylko 26,7% limitów finansowych, do końca stycznia – 38,3% (w 2006 r. – 73,0%), a do końca lutego – 57,2% (dla porównania w 2006 roku było to 88,3%).

W okresie płatniczym 2008-2009 osiągnięto wysokie tempo realizacji i do grudnia 2008 roku przekazano rolnikom 47,9% dostępnych środków finansowych. W następnych miesiącach tempo to było niższe i na koniec stycznia 2009 realizacja limitów finansowych wyniosła 62,3% (dla porównania w kampanii 2006-2007 poziom zaawansowania wynosił 73,0%). Na koniec lutego 2009 r. poziom ten wynosił 74,3% (w kampanii 2006/2007 – 88,3%) i na koniec marca 2009 r. było to 90,4%, tj. o 3,1 pp. mniej w porównaniu do kampanii 2006-2007.

Rozkład płatności kampanii 2009/2010 był zbliżony do rozkładu w okresie 2008/2009, tj. podobnie bardzo wysoki był poziom realizacji limitów finansowych w grudniu 2009 roku, a w miesiącach następnych niższy niż osiągnięty w analogicznym czasie kampanii 2006/2007.

We wszystkich kampaniach widoczne było zjawisko rosnącej średniej wartości przelewów w kolejnych miesiącach kampanii płatniczych, tj. realizacji w pierwszej kolejności płatności dla gospodarstw mniejszych. Średnia natomiast wartość przelewu rosła wraz ze wzrostem przyznawanych Polsce limitów finansowych, chociaż wahania kursu PLN/EUR częściowo zakłócały ten trend.

W tabeli 3 przedstawiono stopień wykorzystania limitów finansowych w kampaniach płatniczych oraz według stanu na dzień 31 marca 2010 r., tj. z uwzględnieniem płatności z poprzednich kampanii dokonanych po terminach. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że płatności zrealizowane już po terminach kampanii płatniczych lat 2004-2009 oscylują w przedziale 0,3-0,8 punktu procentowego wartości limitów finansowych. Oznacza to, że realizacja tych zadań przez ARiMR jest na ogół prawidłowa a płatności trudne, wymagające dodatkowych wyjaśnień i z tego względu niezrealizowane w terminie, stanowią znikomą wartość. Dane z tabeli 3 zawarte w kolumnie przedstawiającej środki finansowe niewykorzystane na dzień 31 marca 2010 roku, należy uznać za bardzo zbliżone do ostatecznych, gdyż dodatkowe wykorzystanie tych środków miało znikomą wartość. Oznacza to, że margines błędny szacunku, czyli wartość, którą można uznać jako normalne niewykorzystanie limitów finansowych dla JPO, UPO „inne rośliny” i płatności zwierzęcych, wynosi ok. 110-120 mln zł. Taka wielkość środków dotyczyła tego zagadnienia w kampaniach płatniczych 2005/2006 i 2006/2007. Jeżeli wartość niewykorzystanych limitów finansowych jest wyższa, są to straty polskiego rolnictwa, które nie powinny mieć miejsca. Jednak należy podkreślić, że w kampanii 2004-2005 ponadnormatywna strata limitów finansowych wyniosła ok. 470 mln zł, co było związane z błędnie podaną powierzchnią referencyjną. W latach 2007/2009 ponadnormatywna strata limitów finansowych wyniosła w kampaniach: 2007/2008 – ok. 350 mln zł, 2008/2009 – ok. 290 mln zł, czyli łącznie ok. 640 mln zł. Straty te powiększą się prawdopodobnie o kolejne 250 mln zł niewykorzystanego limitu płatności zwierzęcych w kampanii 2009/2010, na co wskazuje wyraźnie niższy od innych płatności stopień realizacji tego limitu według stanu na 30 kwietnia 2010 r.

Tabela 3. Wykorzystanie limitów finansowych

Kampanie	Rodzaje płatności	Limity płatności [tys. zł]	Wykorzystanie limitów w terminach płatności [%]	Wydatki w latach 2004-03.2010 [tys. zł]	Wykorzystanie limitów na dzień 31.03.2010 [%]	Środki finansowe niewykorzystane na dzień 31.03.2010 [tys. zł]
2004-2005	JPO	3 124 576	90,9	2 853 477	91,3	271 099
	UPO	3 809 519	91,1	3 486 753	91,5	322 766
	Razem JPO + UPO	6 934 095	91,0	6 340 230	91,4	593 865
2005-2006	JPO	3 225 576	97,2	3 159 906	98,0	65 670
	UPO	3 582 845	97,7	3 529 042	98,5	53 803
	Razem JPO + UPO	6 808 421	97,5	6 688 948	98,2	119 473
2006-2007	JPO	3 961 304	97,6	3 880 709	98,0	80 595
	UPO	3 942 766	99,0	3 915 587	99,3	27 179
	Razem JPO + UPO	7 904 070	98,3	7 796 296	98,6	107 774
2007-2008	JPO	4 323 232	97,2	4 241 837	98,1	81 394
	UPO	2 805 565	97,6	2 762 652	98,5	42 913
	Zwierzęce	1 142 940	69,2	797 573	69,8	345 367
	Razem JPO + UPO + płatności zwierzęce	8 271 737	93,5	7 802 063	94,3	469 674
2008-2009	JPO	4 864 727	97,0	4 757 070	97,8	107 657
	UPO	2 562 212	99,1	2 559 643	99,9	2 569
	Zwierzęce	988 762	70,7	702 017	71,0	286 745
	Razem JPO + UPO + płatności zwierzęce	8 415 701	94,5	8 018 730	95,3	396 971
2009-2010	JPO	7 268 611	95,8	6 782 599	93,3	486 012
	UPO	3 417 406	97,7	3 254 369	95,2	163 037
	Zwierzęce	1 156 032	78,7	882 616	76,3	273 416
	Razem JPO + UPO + płatności zwierzęce	11 842 050	94,7	10 919 584	92,2	922 466

Źródło: jak w tab. 1.

Wnioski

Badania dotyczą realizacji płatności bezpośrednich w Polsce w okresie od 18 października 2004 r. do 30 kwietnia 2010 r. Uwzględniały wszystkie gospodarstwa rolne, które złożyły wnioski, a zatem są to badania wyczerpujące w zakresie jednolitych płatności obszarowych (JPO), uzupełniających płatności obszarowych „inne rośliny” (UPO) i płatności zwierzęcych. Na podstawie przeprowadzonych obliczeń można było sformułować następujące wnioski:

- polscy rolnicy otrzymali od 2004 do kwietnia 2010 r. łącznie w formie JPO, UPO i płatności zwierzęcych kwotę ok. 47 858 mln zł; w pierwszych trzech latach wykorzystanie tych płatności wzrastało od 91,4 do 98,6%; po wprowadzeniu płatności zwierzęcych w okresie płatniczym 2007-2008 r. wykorzystanie ogółem spadło do 94,3% i w kolejnych latach utrzymuje się na zbliżonym poziomie,
- w kolejnych kampaniach płatności bezpośrednich w latach 2004-2010 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa coraz sprawniej przekazywała płatności rolnikom, tak aby jak naj-
szybciej środki znajdowały się w ich dyspozycji,
- błąd szacunku powierzchni referencyjnej spowodował, że nie wykorzystano kwoty ok. 470 mln zł; błąd ten zdarzył się w pierwszej kampanii ale wskutek korekty powierzchni referencyjnej został naprawiony i nie powielono go w kampaniach płatniczych 2005-2010,
- wprowadzenie płatności zwierzęcych i wynikające z tego straty finansowe polskiego rolnictwa należy zakwalifikować jako błąd merytoryczny i organizacyjny; łączne straty polskiego rolnictwa, w postaci niewykorzystanych środków z tego tytułu począwszy od kampanii 2007-2008 do kampanii 2009-2010 można szacować na ok. 890 mln zł.

Literatura

- ARiMR. 2007a: Porównanie realizacji wypłat w ramach dopłat bezpośrednich w latach 2004-2010. *Biuletyn Informacyjny MRiRW*, nr 1, s. 31-33.
- ARiMR. 2007b: Płatność zwierzęca i płatności do roślin energetycznych. *Biuletyn Informacyjny MRiRW*, nr 2-3, s. 26-28.
- Marks-Bielska R., Babuchowska K. 2009: Wsparcie dochodów rolników w formie dopłat bezpośrednich. *Zeszyty Naukowe SGGW*, nr 75, s. 135-148.
- Pietrzyk A. 2007: Dynamika płatności w ramach kampanii 2006. *Biuletyn Informacyjny MRiRW*, nr 2, s. 33-34.
- Plewa J. 2005: Doświadczenia i perspektywy integracji polskiego rolnictwa w ramach Unii Europejskiej. *Więś i Rolnictwo*, nr 2(127), s. 113-126.
- Spychalski G. 2008: Direct payments in Poland in the context of Common Agricultural Policy reform. *Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia*, nr 7(1), s. 123-133.
- Starzyński M. 2005: Środki pomocowe dla rolnictwa z ARiMR w 2005r. *Biuletyn Informacyjny MRiRW*, nr 7-8, s. 31-33.
- Starzyński M. 2009a: Transfery finansowe z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w latach 1994-2008. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. XI, z. 5, s. 284-297.
- Starzyński M. 2009b: Skala transferów finansowych ARiMR dla rolnictwa. *Więś Jutra*, nr 10/11/12, s. 6-7.

Summary

With Poland's accession to the EU, ARMA became payment agency, responsible for direct payments in the Poland. The article shows that year by year the payments were made more efficiently, and farmers got money earlier. There were two reasons of the loss of the money from financial limits by Poland: error in the reference area in the year 2004-2005 and implementation of the animal payments since the years 2007-2008. The total Poland's loss in the period 2004-2010 is about 906 mln PLN.

Adres do korespondencji:

dr hab. Sławomir Juszczak, prof. nadzw. SGGW, mgr Mirosław Starzyński
Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW
Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (22) 593 42 41
e-mail: slawomir_juszczak@sggw.pl
e-mail: star@wp.pl