



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

OCENA SYSTEMÓW PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH SPS I SAPS W ŚWIELE DYSKUSJI NAD KSZTAŁTEM WPR PO 2013 ROKU

Tomasz Figurski¹, Adrian Sadłowski²

¹Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

²Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Abstrakt. W artykule dokonano analizy zasadniczych elementów projektowanego systemu płatności bezpośrednich, który ma zostać wdrożony po 2013 roku, przez pryzmat obecnie stosowanych w Unii Europejskiej systemów wsparcia bezpośredniego. Rozpatrzone podstawowe komponenty poszczególnych systemów, tj. płatność jednolitą w *SPS*, jednolitą płatność obszarową w *SAPS* oraz płatność podstawową w nowym systemie. Wskazano na ważniejsze cechy wspólne i różnice pomiędzy systemami. Przeprowadzona analiza porównawcza pozwoliła na identyfikację skutków stosowania różnych systemów płatności (w szczególności w zakresie dostępu do pomocy, administrowania systemem i wykorzystania pałapu krajowego), co było zasadniczym celem pracy.

Słowa kluczowe: płatności bezpośrednie, system płatności jednolitej, system jednolitej płatności obszarowej, reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku

WSTĘP

W wyniku reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przeprowadzonej w 2003 roku, której zasadniczym elementem było oddzielenie płatności od produkcji (tzw. *decoupling*), w Unii Europejskiej (UE) wprowadzono dwa systemy wsparcia bezpośredniego: system płatności jednolitej (*Single Payment Scheme* – *SPS*) oraz system jednolitej płatności obszarowej (*Single Area Payment Scheme* – *SAPS*) [Czyżewski i Poczta-Wajda 2011]. *SPS* jest stosowany od reformy luksemburskiej obowiązkowo przez wszystkie

„stare” państwa członkowskie (UE-15). Natomiast „nowe” państwa członkowskie (UE-12) mogły zastosować system uproszczony, czyli *SAPS*¹. Z możliwości tej skorzystały wszystkie „nowe” państwa członkowskie poza Maltą i Słowenią [Mickiewicz i Mickiewicz 2011].

Podstawowe komponenty obecnie stosowanych w UE systemów wsparcia bezpośredniego to płatność jednolita w *SPS* i jednolita płatność obszarowa w *SAPS*². Natomiast podstawowym komponentem nowego systemu płatności bezpośrednich, który ma zostać wdrożony po 2013 roku we wszystkich państwach członkowskich UE, jest tzw. płatność podstawowa (bazowa).

Strukturę nowego systemu płatności przedstawiono na rysunku 1. Dokonano na nim podziału komponentów nowego systemu w zależności od roli państwa członkowskiego w ich wdrażaniu. Elementy obligatoryjne mają być obowiązkowo stosowane we wszystkich państwach członkowskich, natomiast ewentualne wprowadzenie elementów fakultatywnych będzie leżeć w gestii poszczególnych państw członkowskich. Zatem w przypadku elementów opcjonalnych, ze względu na autonomię decyzyjną państwa członkowskiego w zakresie doboru dostępnych instrumentów, można mówić o jego aktywnej roli w ich implementacji.

Należy przy tym zaznaczyć, że z punktu widzenia rolnika uczestnictwo w systemie dla małych gospodarstw jest dobrowolne, a podjęcie decyzji o skorzystaniu z tej możliwości oznacza, że rolnik otrzymuje wyłącznie płatność dla małych gospodarstw (niejako zastępuje ona wszystkie inne rodzaje płatności, które mógłby otrzymać dany rolnik).

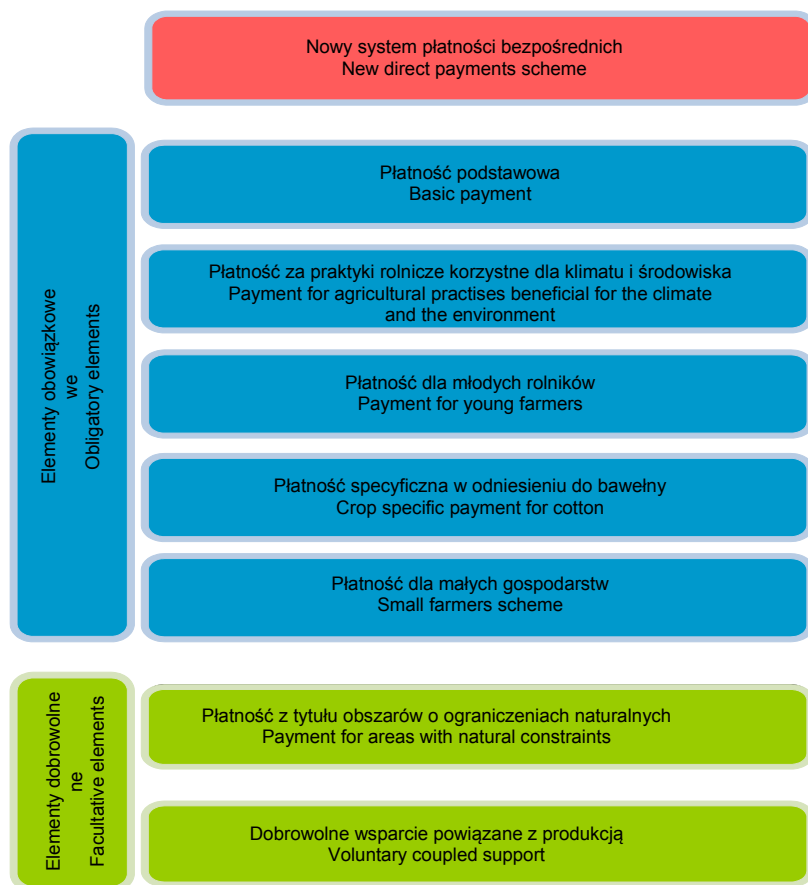
W niniejszym artykule poddano analizie zasadnicze elementy systemów wsparcia bezpośredniego związane z ich podstawowymi komponentami, tj. płatnością jednolitą w *SPS*, jednolitą płatnością obszarową w *SAPS* oraz płatnością podstawową w nowym systemie płatności bezpośrednich w kształcie określonym w Projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady... [2011], współtworzącym wraz z innymi projektami rozporządzeń ramy legislacyjne WPR na lata 2014-2020. Projekt ten stał się punktem wyjścia dla dalszej dyskusji na temat reformy systemu wsparcia bezpośredniego, a zawarte w nim rozstrzygnięcia mogą ulec zmianie na kolejnych etapach prac legislacyjnych³.

¹ Stosowanie systemu uproszczonego miało być, zgodnie z początkowymi założeniami, jedynie rozwiązaniem przejściowym, tzn. system ten miał zostać zastąpiony przez *SPS* jeszcze w perspektywie finansowej 2007-2013. Ostatecznie „nowe” państwa członkowskie mogą stosować *SAPS* do końca 2013 roku. Ponadto nie można wykluczyć, że zostaną wprowadzone przepisy umożliwiające stosowanie tego systemu jeszcze w początkowych latach kolejnej perspektywy finansowej.

² W Polsce, poza jednolitą płatnością obszarową, w kampanii 2012 roku stosowano [Ustawa... 2007]:

- w ramach wsparcia specjalnego: specjalną płatność obszarową, płatność do krów, płatność do owiec oraz płatność do surowca tytoniowego wysokiej jakości,
- w ramach płatności oddzielnych: płatność cukrową, płatność do pomidorów oraz płatność do owoców miękkich,
- w ramach krajowych płatności uzupełniających: uzupełniającą płatność podstawową, płatność zwierzęcą, płatność do chmielu, płatność do skrobi ziemniaczanej oraz płatność do tytoniu.

³ Ostateczne brzmienie rozporządzenia (a tym samym kształt nowego systemu) z pewnością będzie się różniło od wersji, która została przedstawiona przez Komisję Europejską 12 października 2011 roku. Różnice będą się jednak sprowadzały raczej do szczegółowych rozwiązań, dlatego uwagi odnoszące się do zasadniczych elementów systemu pozostaną zapewne aktualne.



Rys. 1. Komponenty systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników po 2013 roku (propozycja Komisji Europejskiej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady... [2011].

Fig. 1. Components of the system of direct support to farmers after 2013 (proposal of the European Commission)

Source: own presentation on the basis of Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council... [2011].

UPRAWNIENIA DO PŁATNOŚCI I REZERWA KRAJOWA

Zasadnicza różnica między *SPS* a *SAPS* sprowadza się do tego, że w *SPS* funkcjonują tzw. uprawnienia do płatności, co implikuje dalsze różnice w stosowaniu obu systemów wsparcia. Można wyróżnić następujące cechy uprawnień do płatności:

- niematerialna postać (są formą zapisu elektronicznego w centralnej bazie danych),

- samoistość (są oddzielone od ziemi, tzn. nie są przypisane do konkretnej działki rolnej; ponieważ mogą zostać aktywowane⁴ na dowolnej powierzchni kwalifikującej się do płatności, obrót uprawnieniami może odbywać się niezależnie od obrotu gruntami),
- zbywalność (rolnik może wejść w posiadanie uprawnienia nie tylko w drodze pierwszego przydziału, w wyniku rozdysponowania rezerwy krajowej czy przekazania, lecz także w wyniku nabycia od innej osoby; przeniesienie posiadania następuje na płaszczyźnie prywatnoprawnej, a za pomocą centralnej bazy danych następuje jedynie administracyjna rejestracja obrotu),
- określona jednostkowa wartość nominalna.

Nowy system płatności bezpośrednich będzie, podobnie jak *SPS*, systemem opartym na uprawnieniach [Wieliczko 2012]. Wszystkie wymienione wyżej własności będą charakteryzować również uprawnienia funkcjonujące w ramach nowego systemu.

W *SPS* beneficjentami pomocy mogą zostać tylko ci rolnicy, którzy – poza spełnieniem warunku użytkowania gruntów – posiadają uprawnienia do płatności. Aby nowi rolnicy (tzn. rolnicy, którzy nie weszli w posiadanie uprawnień w wyniku tzw. pierwszego przydziału) również mogli stać się beneficjentami systemu wsparcia bezpośredniego bez konieczności nabywania uprawnień na rynku, państwa członkowskie wydzielają część pułapu krajowego⁵ w celu utworzenia tzw. rezerwy krajowej. Wykorzystuje się ją do przydzielania uprawnień rolnikom rozpoczynającym prowadzenie działalności rolniczej, a ponadto, przy pewnych ograniczeniach, na potrzeby [Rozporządzenie Rady... 2009]:

- ustanowienia uprawnień do płatności dla rolników z obszarów podlegających restrukturyzacji lub objętych programami rozwoju odnoszącymi się do jednej z form interwencji publicznej w celu zapobiegania porzucaniu gruntów lub w celu zrekompensowania rolnikom szczególnych niekorzystnych warunków panujących na tych obszarach,
- przydzielenia uprawnień do płatności dla rolników znajdujących się w szczególnej sytuacji.

Poza pewnymi wyjątkami, uprawnienia do płatności nieaktywowane w ciągu dwóch kolejnych lat zasilają rezerwę krajową. Regulacje w zakresie rezerwy krajowej po 2013 roku są zbliżone do rozwiązań obecnie stosowanych w ramach *SPS* (jedną z różnic jest priorytetowe traktowanie młodych rolników w rozdysponowywaniu środków z rezerwy w nowym systemie płatności).

W *SAPS* brak jest uprawnień do płatności, a państwa stosujące ten system nie prowadzą rezerwy krajowej. Wejście do sektora poprzez rozpoczęcie użytkowania gruntów rolnych umożliwia rolnikowi jednocześnie korzystanie z systemu wsparcia bezpośredniego. Z uwagi na to, że warunkiem przyznania płatności w *SPS* i w nowym systemie płatności jest nie tylko użytkowanie kwalifikujących się gruntów (jak w przypadku *SAPS*), lecz także aktywowanie na nich posiadanych uprawnień do płatności, dostęp nowych rolników do płatności w systemach opartych na uprawnieniach może być bardziej utrudniony niż w *SAPS*. Wprawdzie utrudnienia te mogą zostać częściowo zniwe-

⁴ Aktywacja uprawnień następuje poprzez przypisanie go do powierzchni gruntów deklarowanych w danym roku we wniosku o przyznanie płatności.

⁵ Pułap krajowy (inaczej koperta finansowa) to określona dla danego państwa członkowskiego kwota do wykorzystania na finansowanie instrumentów stosowanych w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

lowane, dzięki skutecznemu zarządzaniu rezerwą krajową, jednak uzależnienie przyznania płatności od posiadania uprawnień może stanowić barierę podejmowania działalności rolniczej, prowadząc do ograniczenia presji na podnoszenie efektywności wskutek podniesienia kosztów wejścia do sektora, a tym samym do spowolnienia dynamiki zmian strukturalnych w rolnictwie. Z drugiej jednak strony, w systemach płatności opartych na uprawnieniach wysokość otrzymywanej pomocy jest bardziej przewidywalna dla beneficjenta, ponieważ stanowi ona sumę wartości nominalnej aktywowanych uprawnień. Natomiast w *SAPS* wysokość przyznanego wsparcia zależy od wielkości powierzchni użytków rolnych zadeklarowanej przez rolnika do płatności oraz od stawki płatności. Z kolei stawka płatności zależy od łącznej powierzchni gruntów zgłoszonej do wsparcia w całym kraju⁶, dlatego rolnik nie jest w stanie z góry precyzyjnie skalkulować wysokości przysługującej mu pomocy.

Ponieważ w *SPS* i w projektowanym systemie płatności jest konieczne prowadzenie rejestru uprawnień do płatności oraz zapewnienie systemu administrowania uprawnieniami i zarządzania rezerwą krajową, zasadniczo są to systemy bardziej skomplikowane niż *SAPS* i wiążą się z wyższymi kosztami administracyjnymi.

PIERWSZY PRZYDZIAŁ UPRAWNIEŃ DO PŁATNOŚCI A KWESTIA WŁASNOŚCI I UŻYTKOWANIA ZIEMI

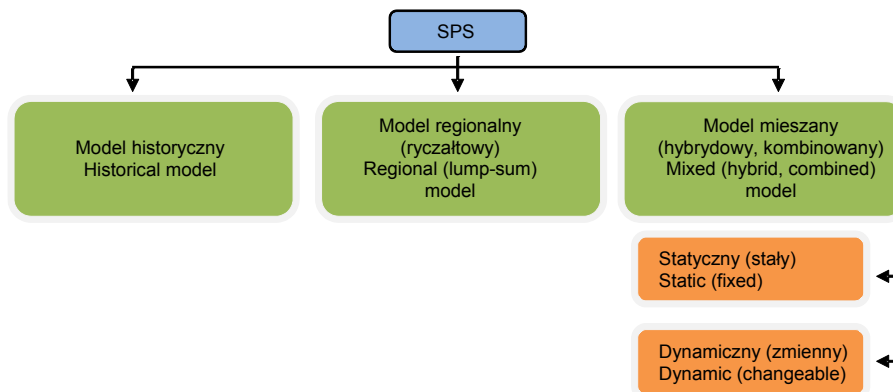
Pomijając możliwość nabycia uprawnień na rynku, rolnik może wejść w ich posiadanie w drodze pierwszego przydziału, w wyniku rozdysponowania rezerwy krajowej lub przekazania. Pierwszy przydział uprawnień następuje w pierwszym roku stosowania systemu. Istnieją dwie zasadnicze zasady rozdysponowania uprawnień w ramach pierwszego przydziału:

- na podstawie danych z okresu referencyjnego (jak w modelu historycznym *SPS*),
- na podstawie danych z pierwszego roku stosowania systemu (jak w modelu regionalnym *SPS*).

Wybór zasady rozdysponowania uprawnień przekłada się na liczbę uprawnień przyznanych danemu rolnikowi oraz na ich jednostkową wartość nominalną. W *SPS* zasada rozdysponowania uprawnień w ramach pierwszego przydziału, a tym samym sposób kalkulacji nominalnej wartości uprawnienia, jest wypadkową wybranego wariantu wdrożeniowego systemu (modelu płatności). Opcje implementacyjne *SPS* przedstawiono na rysunku 2.

W modelu historycznym wartość nominalna uprawnienia do płatności jest obliczana indywidualnie dla każdego rolnika, jako iloraz 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 określenia obszaru referencyjnego jest jednocześnie całkowitą liczbą uprawnień do płatności przyznaną danemu rolnikowi.

⁶ W państwach spoza strefy euro stawka płatności w danym roku zależy ponadto od kursu waluty krajowej względem euro w ostatnim dniu notowania poprzedzającym dzień 1 października danego roku.

Rys. 2. Warianty wdrożeniowe *SPS*

Źródło: opracowanie własne.

Fig. 2. Options of *SPS* implementation

Source: own presentation.

W modelu regionalnym wszystkie uprawnienia do płatności przyznawane rolnikom z danego regionu mają tę samą wartość nominalną, obliczoną jako iloraz całkowitej kwoty pułapu regionalnego i liczby kwalifikujących się hektarów określonych na poziomie regionalnym. Liczba uprawnień przyznanych danemu rolnikowi odpowiada liczbie kwalifikujących się hektarów gruntów zadeklarowanych przez tego rolnika w pierwszym roku stosowania *SPS*.

Natomiast w modelu hybrydowym wartość uprawnienia jest kalkulowana jako suma 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 udziały kwot historycznych i ryczałtowych pozostają stałe, natomiast w modelu dynamicznym – zmieniają się w kolejnych latach, ewoluując w kierunku modelu regionalnego (wzrasta udział kwoty ryczałtowej).

Zatem, w zależności od wybranego wariantu wdrożeniowego *SPS*, sposoby alokacji środków pomiędzy beneficjentów pomocy są różne. Biorąc pod uwagę wysokość płatności na jednostkę powierzchni gruntów rolnych, najmniej wyrównanym rozdziałem wsparcia spośród modeli *SPS* charakteryzuje się model historyczny, a najbardziej wyrównanym – model regionalny. W przypadku modeli hybrydowych wyrównanie wsparcia w przeliczeniu na hektar powierzchni gruntów jest tym większe, im większe jest znaczenie komponentu regionalnego. Wynika to z tego, że w modelu historycznym największe jest zróżnicowanie wartości jednostkowej uprawnienia, 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 wynikają w większym stopniu z różnic w efektywności gospodarowania [Sadłowski 2012]. Natomiast w *SAPS* jest stosowana jednolita stawka powierzchniowa, a przyznanie płatności nie jest uwarunkowane aktywowaniem uprawnień na kwalifikującej się powierzchni.

Po 2013 roku zostanie upowszechniony model regionalny, który zgodnie z założeniami ma być systemem docelowym. Proces wyrównywania wartości jednostkowej uprawnień na szczeblu krajowym lub regionalnym będzie jednak realizowany stopniowo i zakończy się dopiero pod koniec okresu programowania, ponieważ państwa członkowskie, które przed reformą różnicowały wartość nominalną uprawnień, będą mogły przejściowo uwzględniać czynniki historyczne w obliczaniu wartości uprawnień w nowym systemie, a od 2019 roku wszystkie uprawnienia do płatności w danym państwie członkowskim lub w danym regionie mają mieć tę samą wartość jednostkową.

W zależności od wybranej zasady rozdysponowania uprawnień w ramach pierwszego przydziału, w różnym stopniu zostają zabezpieczone interesy właścicieli gruntów rolnych. Przydział na podstawie danych z okresu referencyjnego (który jest okresem historycznym) nie daje zainteresowanym podmiotom możliwości przedsięwzięcia działań dostosowawczych. Działania takie mogłyby w szczególności polegać na zrywaniu lub niezawieraniu na kolejny okres umów dzierżawy przez właścicieli gruntów zainteresowanych uzyskaniem uprawnień do płatności. Natomiast właściciele gruntów, niezainteresowani wprowadzaniem uprawnień, jednakże upatrujący w nich przyczynę wzrostu atrakcyjności użytkowania gruntu, mogliby zabiegać o renegotjowanie zawartych już umów lub zawierać nowe umowy na korzystniejszych dla siebie warunkach (wyższy czynsz dzierżawny).

Wydaje się więc, że przydział na podstawie danych z pierwszego roku stosowania systemu, co do zasady, gwarantuje lepsze zabezpieczenie interesów właścicieli gruntów niż przydział na podstawie danych z okresu referencyjnego (jeśli w okresie historycznym przyjętym jako okres bazowy nie byli oni użytkownikami swoich gruntów, nie otrzymaliby uprawnień do płatności w ramach przydziału na podstawie danych z okresu referencyjnego). Zastosowanie zasady przydziału na podstawie danych z pierwszego roku stosowania systemu może inicjować dostosowania strukturalne zmniejszające rozdzwięk między własnością a użytkowaniem ziemi.

Z drugiej jednak strony, zasada pierwszego przydziału uprawnień na podstawie danych z pierwszego roku stosowania nowego systemu może sprzyjać nasilaniu kapitalizacji płatności w cenach gruntów rolnych i czynszu dzierżawnym. Zjawisko to polega na tym, że część wsparcia zostaje pośrednio (tzn. poprzez wzrost wartości rynkowej ziemi lub stawki czynszu dzierżawnego) „przechwycona” przez właścicieli gruntów. W wyniku stosowania systemów wspierania dochodów rolników opartych na płatnościach powierzchniowych następuje bowiem wzrost popytu na grunty rolne, który ciągnie za sobą wzrost cen tych gruntów i wysokości czynszów dzierżawnych⁷. Im większa część płatności zostaje „przechwycona” przez właścicieli gruntów (a więc im wyższy jest stopień kapitalizacji), tym mniejsza skuteczność płatności bezpośrednich, jako instrumentu wspierania dochodów użytkowników gruntów rolnych, a więc mniejsza skuteczność realizacji traktatowego celu wspierania dochodów rolniczych [Traktat... 2010]. Kapitalizacja płatności sprawia ponadto, że rozpoczęcie działalności rolniczej

⁷ Zjawisko kapitalizacji występuje z różnym nasileniem w zależności do stosowanego modelu wsparcia. Najwyższy stopień kapitalizacji charakteryzuje model regionalny, 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 [Sadłowski 2012].

wymaga zaangażowania większego kapitału (na zakup ziemi o wyższych cenach lub na opłacenie wyższych czynszów), co zwiększa barierę wejścia na rynek. Jest to więc zjawisko ograniczające konkurencję wewnątrz sektora, co zmniejsza presję na podnoszenie efektywności.

Zjawisko kapitalizacji 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 są zawierane umowy dzierżawy. Im dłuższy okres dzierżawy, tym większa inercja stawek czynszu [Sadłowski 2012]. Ponieważ jednak w Polsce udział gruntów rolnych użytkowanych w formie dzierżawy w całkowitej powierzchni wykorzystywanej rolniczo jest zdecydowanie niższy niż w „starych” państwach UE [Dzierżawa... 2011], to przyjęcie systemu płatności opartego na uprawnieniach i związana z tym kapitalizacja płatności w czynszu dzierżawnym będzie tu miała mniejsze znaczenie niż w państwach UE-15.

Propozycja legislacyjna Komisji Europejskiej w sprawie systemu wsparcia bezpośredniego po 2013 roku przewiduje pierwszy przydział uprawnień na podstawie danych z pierwszego roku stosowania nowego systemu płatności z zastrzeżeniem, że zasadniczo uprawnienia w ramach pierwszego przydziału są dostępne wyłącznie dla tych, którzy byli beneficjentami wsparcia bezpośredniego w 2011 roku. Jest to więc rozwiązanie hybrydowe, które zasadniczo jest takie samo, jak w modelu regionalnym *SPS*, jednakże wprowadza dodatkowy warunek o charakterze historycznym, który, poza pewnymi wyjątkami, uniemożliwia uzyskanie uprawnień w ramach pierwszego przydziału rolnikom, którzy w 2011 roku nie korzystali z pomocy w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Dane z 2011 roku nie mają jednak przełożenia na liczbę i wartość nominalną przydzielonych uprawnień (decydują o tym dane z pierwszego roku stosowania nowego systemu), dlatego nie jest to rok bazowy w takim rozumieniu, jak okres referencyjny w modelu historycznym *SPS*.

ZWIĄZKI MIĘDZY POWIERZCHNIĄ ZGŁOSZONĄ DO PŁATNOŚCI I POWIERZCHNIĄ REFERENCYJNĄ A STOPNIEM WYKORZYSTANIA KOPERTY KRAJOWEJ

W *SPS* płatność jednolita może zostać przyznana do powierzchni nie większej niż powierzchnia wynikająca z uprawnień. Podobnie będzie w przypadku płatności podstawowej po wdrożeniu nowego systemu płatności bezpośrednich. Natomiast w *SAPS* powierzchnia referencyjna, która jest odpowiednikiem powierzchni wynikającej z uprawnień i ma zapewnić historyczny charakter systemu, nie stanowi maksymalnej powierzchni, do której może zostać przyznana jednolita płatność obszarowa. Wsparcie może zostać wypłacone nawet do powierzchni większej niż powierzchnia referencyjna, jednakże w przypadku, gdy łączna powierzchnia zgłoszona do płatności przekracza powierzchnię referencyjną, stawka płatności podlega redukcji tak, aby suma wypłaconej pomocy nie przekraczała pułapu krajowego [Bajek i in. 2007]. Możliwość dostosowywania powierzchni referencyjnej (tak, aby nie odbiegała ona znacząco od powierzchni rzeczywiście deklarowanej do płatności) pozwala osiągnąć wysoki stopień wykorzystania dostępnej koperty finansowej.

Stopień wykorzystania środków w *SAPS* zależy od relacji łącznej powierzchni zadeklarowanej we wnioskach do powierzchni referencyjnej. Jeśli relacja ta jest większa lub równa jeden, środki są wykorzystywane w pełni, jeśli natomiast jest mniejsza od jedności, koperta finansowa nie jest w pełni wykorzystana (stopień wykorzystania jest tym niższy, im mniejsza jest ta relacja).

W *SPS*, a także w nowym systemie płatności, wykorzystanie koperty krajowej zależy nie tylko od tego, jaka część uprawnień została aktywowana (im większa wartość nieaktywowanych uprawnień, tym mniejszy stopień wykorzystania dostępnych środków), ale również od skuteczności zarządzania rezerwą krajową. W nowym systemie płatności państwa członkowskie będą mogły wydzielić na rezerwę krajową zasadniczo do 3% pułapu krajowego. Wydzielenie zbyt dużej części pułapu krajowego prowadzi do niepełnego wykorzystania koperty finansowej. Z kolei, w przypadku utworzenia zbyt małej rezerwy krajowej, dostęp do pomocy dla nowych rolników może być utrudniony.

PODSUMOWANIE

Zasadnicze elementy *SPS* i nowego systemu płatności, które odróżniają te systemy od *SAPS*, to istnienie uprawnień do płatności i rezerwy krajowej. Reforma systemu wsparcia bezpośredniego po 2013 roku w przypadku Polski będzie polegała na odejściu od systemu uproszczonego na rzecz nowego systemu opartego na uprawnieniach. W związku z reformą będzie konieczne poniesienie jednorazowych kosztów implementacji nowego systemu. Można oczekiwać, że administrowanie nowym systemem będzie bardziej skomplikowane, dlatego warto skorzystać z doświadczeń państw obecnie stosujących *SPS*, w szczególności w zakresie prowadzenia rejestru uprawnień oraz zarządzania rezerwą krajową. Dla rolników planowane zmiany oznaczają nie tylko wprowadzenie systemu wsparcia bezpośredniego o całkowicie nowej strukturze, lecz także konieczność adaptacji do systemu, w którym funkcjonują uprawnienia do płatności.

LITERATURA

- Bajek P., Chmielewska-Gill W., Grejbowicz E., Jaworska A., Poślednik A., Wołek T., 2007. WPR – nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa. Warszawa.
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., 2011. Polityka rolna w warunkach globalizacji – doświadczenia GATT/WTO. PWE, Warszawa.
- Dzierżawa gruntów rolnych. 2011. W: Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy, Analizy rynkowe. Red. A. Sikorska. IERiGŻ BIP, Warszawa.
- Mickiewicz B., Mickiewicz A., 2011. Problematyka dopłat bezpośrednich w rolnictwie polskim w latach 2004-2010. *J. Agribus. Rural Dev.* 2 (20), 89-101.
- Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej. 2011. KOM(2011) 625 [wersja ostateczna z 12.10.2011].
- 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. 2009. Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, 16-99, ze zm.
- Sadłowski A., 2012. Wpływ płatności bezpośrednich na warunki konkurencji na wspólnym rynku europejskim. *Wiś i Roln.* 2 (155), 82-96.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana. 2010. Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, 47-199.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. 2012. Dz. U., poz. 1164 i 1529 oraz z 2013 r., poz. 311.
- Wieliczko B., 2012. Zmiany w WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej wsi i rolnictwa. *J. Agribus. Rural Dev.* 3 (25), 291-298.

ASSESSMENT OF THE DIRECT PAYMENT SCHEMES: *SAPS* AND *SPS* IN THE CONTEXT OF THE DISCUSSION ON THE CAP AFTER 2013

Summary. This article analyses the main elements of the proposed system of direct payments to be implemented after 2013, in comparison to current support schemes in the European Union. The analysis covers basic components of each system i.e. the single payment in *SPS*, the single area payment in *SAPS* and the basic payment in the new system. More important common features and differences between the systems were also indicated. The comparative analysis carried out in this work allowed for identification of the effects of different payment schemes (especially in terms of access to support, administration system and use of the national ceiling), which was the main goal of this article.

Key words: direct payments, single payment scheme, single area payment scheme, reform of the Common Agricultural Policy after 2013

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 12.03.2013

Do cytowania – For citation: Figurski T., Sadłowski A., 2013. Ocena systemów płatności bezpośrednich SPS i SAPS w świetle dyskusji nad kształtem WPR po 2013 roku. J. Agribus. Rural Dev. 1(27), 63-72.