

BARTOSZ MICKIEWICZ, PIOTR PRUS, ANTONI MICKIEWICZ
Szczecin

Analiza porównawcza instrumentów wsparcia WPR w ramach wieloletniej perspektywy finansowej 2014–2020 w stosunku do WPR 2007–2013

Wprowadzenie

Wspólna polityka rolna stanowi źródło zainteresowania dla wielu badaczy, nie tylko z zakresu nauk ekonomicznych czy politycznych, ale także nauk agronomicznych oraz socjologicznych. WPR skierowana jest na obszary wiejskie, które dominują we wszystkich krajach członkowskich oraz dotyka swą problematyką wiele gospodarstw rolnych. Według Oskama, Meestera i Silvisa nadal istnieją wspólne zasady dla rolnictwa, żywności i dobrostanu zwierząt, mimo występowania różnic w odniesieniu do występowania szczegółowych warunków w państwach członkowskich. Ze względu na reformy polityki dokonywanej w sposób ewolucyjny, warto badać różne aspekty tej polityki w odniesieniu do rodzajów polityki i jej uwarunkowań społeczno-gospodarczych¹.

Prace nad wypracowaniem projektu reformy wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020 podjęto stosunkowo wcześniej (2008), a więc natychmiast po zakończeniu prac nad przeglądem WPR (Health-Check). Przegląd miał charakter ogólnych wytycznych, który zmierzał do modyfikacji wyzwań, jakie powstawały na rynkach rolnych w obszarze Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z postano-

¹ A. Oskam, G. Meester, H. Silvis, *UE Policy agricole, food and rural areas*, Wageningen 2010.

wieniami podjętymi w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) z 2003 r. Komisja Europejska została zobowiązana do oceny funkcjonowania zreformowanej polityki rolnej UE oraz jej uproszczenia. W ramach tych zobowiązań przygotowano funkcjonowanie zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). W przeglądzie potwierdzono potrzebę częściowego oderwania płatności od produkcji (*partial decoupling*).

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zorganizowania dyskusji, przeprowadzenia seminariów i konferencji, w celu wypracowania określonego stanowiska rządowego. Podczas kolejnych prezydencji sprawowanych przez kraje członkowskie, problematyka WPR zawsze była przedmiotem posiedzenia Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa. Przykładowo podczas obrad tych ministrów podział biegł na linii dopłat bezpośrednich, które istotnie różniły między UE-15 a NUE-12. W trakcie Prezydencji Czeskiej (2009) w konkluzji proponowano rozważyć alternatywy wobec obecnie stosowanych historycznych okresów i danych referencyjnych. Wskazano, że bez szybkiego odejścia od dotychczasowego podziału środków na koperty krajowe, niemożliwa będzie poprawa skuteczności i efektywności tej polityki wspólnotowej. WPR powinna być polityką prostą i stabilną, musi być zrozumiała dla rolników i podatników, a bez jej znacznego uproszczenia nie będzie to możliwe.

Parlament Europejski (PE) na posiedzeniu plenarnym w 2010 r. przyjął rezolucję w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Dokument nie miał mocy legislacyjnej, ale odzwierciedlał stanowisko eurodeputowanych w debacie nad reformą WPR. Sytuacja uległa zmianie po wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego. Obecnie Parlament Europejski współdecyduje, wraz z rządami państw członkowskich o przyjęciu aktów prawnych regulujących kształt WPR na lata 2014–2020. Przyjęta rezolucja była następstwem prac Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi PE dotyczących przyszłego kształtu WPR.

Z punktu widzenia formalnego prace na forum UE nad reformą WPR rozpoczęły się w momencie opublikowania przez Komisję Europejską wspólnego dokumentu Komisji PE, Rady UE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie WPR do 2020 r, pod tytułem „Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. Idea tego komunikatu sprowadzała się do stwierdzenia, że zreformowana WPR będzie promować inteligentny i zrównoważony wzrost, poprzez efektywne wykorzystanie zasobów, będzie zmierzać do utrzymania bazy produkcji żywności, ochrony ekosystemów i różnorodności

biologicznej. W świetle dyskusji w Radzie (2011) oraz po konsultacjach publicznych, Komisja przygotowała projekty siedmiu nowych rozporządzeń, które będą regulować funkcjonowanie WPR do 2020 r².

1. Materiał i zakres badań

Wspólna Polityka Rolna należy do jednych z najstarszych i najdłużej funkcjonujących polityk w ramach wspólnoty europejskiej. Cechą charakterystyczną 50-letniej historii był proces adaptacji tej polityki do ciągle zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych, które stawiały nowe wyzwania, związane zwłaszcza z zapewnieniem większego bezpieczeństwa żywności, zachowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, podniesienia jakości ochrony środowiska czy rozwijaniem konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na obszarach wiejskich. O randze WPR świadczy fakt udziału w budżecie Unii Europejskiej, który co prawda stopniowo spadał z 40% w latach 2007–2013 do około 30% w latach 2014–2020.

Początkowo Wspólna Polityka Rolna realizowana była w mało liczebnej grupie państw (UE–15), stąd nie napotykała na takie trudności, jak obecnie są jej udziałem, gdy w stosunkowo szybkim czasie liczebnie wzrosła do UE–27, a w połowie 2013 do tego grona dołączył kolejny członek (Chorwacja). Swoim zasięgiem obejmuje – poza Bałkanami – niemal całą Europę, gdzie występują nie tylko odmienne krainy geograficzne, ale także systemy gospodarowania i rodzaje produkcji rolniczej.

Nowe kraje członkowskie domagają się takich samych praw i poziomu wsparcia, jakie występują w dawnych krajach UE–15. Dylematy te rozstrzygnęła Wspólnota Europejska, która przy znaczącym udziale środowisk naukowych, przygotowała szereg nowych rozwiązań legislacyjnych i rozporządzeń.

Podstawowym celem opracowania było porównanie wysokości wsparcia finansowego, jakie skierowano w ramach UE na WPR w dwóch okresach programowania. W opracowaniu uwagę skupiono na porównaniu poziomu wsparcia, jaki uzyskały kraje wspólnoty w latach 2013–2014 w stosunku do nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Porównanie dokonano między pań-

² A. Mickiewicz, B.M. Wawrzyniak, *Wspólna Polityka Rolna na lata 2014–2020 w świetle projektów rozporządzeń Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2012, nr 3.

stwami członkowskimi oraz między dwoma filarami WPR. Przy analizie brano pod uwagę fakt, że pojawiły się nowe kierunki wydatkowania, które nie występowały w poprzedniej perspektywie finansowej. Tych nowych instrumentów wsparcia WPR nie poddano analizie, ponieważ jak dotąd nie zostały wprowadzone w życie (tabela 1).

W dniu 17 grudnia 2013 r. Parlament Europejski i Rada UE przyjęła pięć rozporządzeń dotyczących wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, finansowania wspólnej polityki rolnej, płatności bezpośrednich, organizacji rynków produktów rolnych oraz przepisów przejściowych dotyczących PROW oraz dopłat bezpośrednich w zakresie ich stosowania w 2014 r. Przyjęcie aktów prawnych umożliwi finalizację prac nad przygotowaniem przepisów wykonawczych na poziomie UE (Komisja Europejska) i krajowym (sejm) koniecznych dla wdrożenia zmian WPR. Państwa członkowskie muszą także podjąć szereg decyzji związanych z wykorzystaniem możliwości dostosowań poszczególnych instrumentów do własnych potrzeb i specyfiki rolnictwa³.

2. Pierwotne założenia finansowania Wspólnej Polityki Rolnej w wersji z 2011 r.

Finansowanie WPR od początku lat 90-tych dokonywane było za pośrednictwem tzw. dwóch filarów. Pieniądze na realizację celów WPR pochodziły ze specjalnych funduszy UE. Do 2006 r. WPR obsługiwany był z jednego funduszu, tzn. z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, przy czym Sekcja Gwarancji odpowiedzialna była za dopłaty bezpośrednie, zaś Sekcja Orientacji za rozwój obszarów wiejskich. Od 2007 r. WPR finansowana jest z dwóch odrębnych funduszy. Pierwszy z funduszy, czyli Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (EFGR), finansował działania związane z płatnościami bezpośrednimi, interwencją rynkową i instrumentami weterynaryjnymi. Drugi natomiast z funduszy, tj. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), finansował działania związane z rozwojem obszarów wiejskich. Intencją nowych rozwiązań było, aby zasady finansowania były ujednoczone i uproszczone, oraz ponadto, co jest niemniej istotne, mogły być

³ Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

monitorowane i kontrolowane. Przyjęte nowe rozwiązania zmierzały do tego, aby wsparcie produkcji rolniczej w UE w coraz większym stopniu odbywało się poprzez dopłaty bezpośrednie dla rolnika, a w coraz mniejszym stopniu poprzez utrzymywanie wysokiego poziomu cen. Przyjęte ramy prawne przyszłej WPR przewidują utrzymanie nadal dwóch funduszy oraz dwóch filarów WPR.

Analizę porównawczą przeprowadzono poprzez odniesienie się do ram finansowych przypadających na okres 2007–2013. W latach 2007–2013 łączny budżet WPR ustalony został na poziomie 374,5 mld euro, w tym kwota finansowania w ramach I filara wyniosła 286,5 mld euro (76,4%) oraz kwota finansowania II filara na poziomie 88,3 mld euro (23,6%)⁴. Pierwotny poziom wsparcia, według wstępnych planów Komisji Europejskiej na lata 2014–2020, miał wzrosnąć do poziomu 440,2 mld euro (wzrost o 14,9%), lecz na wsparcie I i II filara, z uwagi na odmienną konstrukcję ram finansowych, wsparcie obu filarów miało rosnąć tylko o 11,5%.

Tabela 1

Projekt ram finansowych WPR na lata 2014–2020 w mld euro
(w cenach nominalnych z 2013 r.)

Wyszczególnienie	Kwota	Procent
Filar I – Płatności bezpośrednie i wydatki rynkowe	321,9	73,1
Filar II – Rozwój obszarów wiejskich	101,2	23,0
Ogółem filar I i II	423,1	96,1
Bezpieczeństwo żywności	2,5	0,6
Pomoc żywnościowa dla osób najbardziej potrzebujących	2,8	0,6
Rezerwa na wypadek kryzysu w sektorze rolnictwa	3,9	0,9
Europejski fundusz dostosowania do globalizacji	2,8	0,6
Badania i innowacje w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, biogospodarki oraz zrównoważonego rolnictwa	5,1	1,2
Fundusze dodatkowe ogółem	17,1	3,9
Budżet 2014–2020 – ogółem	440,2	100,0

Źródło: projekt Rozporządzenie PE i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania i monitorowania jej, Bruksela 2011.

⁴ P. Prus, B.M. Wawrzyniak, *Cechy charakterystyczne rolnictwa i obszarów wiejskich w 27 krajach Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2010, nr 1/2.

3. System płatności bezpośrednich w pespektywie finansowej 2014–2020 w stosunku do 2007–2013 (I filar WPR)

Płatności bezpośrednie stanowią jeden z głównych instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, która odpowiedzialne są za wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, obniżanie kosztów produkcji i zachowanie produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. System płatności obszarowej nie będzie jednolity w ramach całej Unii Europejskiej. W krajach UE–15 będzie się nadal bazować na rozwiązaniach wspierających wielkość produkcji, którą oblicza się na podstawie historycznie ustalanych wielkościach plonów referencyjnych (SPS). W toku obrad PE i Rady dla nowych krajów członkowskich (NUE–13) podjęto decyzję o utrzymaniu systemu jednolitych płatności obszarowej (SAPS). Rozróżnienie powyższe nie tylko dotyczyło metod obliczania dopłat, ale w konsekwencji prowadziło do znaczących różnic w wysokości dopłat, z niekorzyścią dla rolników z nowych krajów członkowskich. System uproszczonych płatności bezpośrednich (SAPS) będzie utrzymany do 2020 r.

Nowe regulacje przedstawione przez PE i KE zmieniają system płatności bezpośrednich. Płatności będą przyznawane rolnikom aktywnym, na podstawie całkowicie nowych uprawnień, których liczba będzie zależna od liczby zadeklarowanych hektarów. Projektowany system płatności ma być stosowany zgodnie z zasadą wzajemnej zgodności, polegającej na przestrzeganiu określonych reguł dotyczących ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i innych poczynań związanych ze zdrowiem (higiena, weterynaria). Jednocześnie wprowadzono nowe komponenty systemu płatności, takie jak: a) płatności za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska (zazielenienie); b) płatności dla małych gospodarstw; c) płatności dla młodych rolników; d) płatności związane z produkcją oraz e) płatności z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych⁵.

Wprowadzono definicję aktywnego rolnika, która zakłada, iż są to rolnicy, których wysokość płatności bezpośrednich rocznie przekracza bądź jest równa

⁵ Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 PE i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014.

5% łącznej sumy przychodów z działalności nierolniczej albo na gruntach rolnych, składających się na ich gospodarstwa jest prowadzona minimalna działalność określona przez państwo członkowskie (definicja ta nie dotyczy rolników, którzy otrzymali poniżej 5 tys. euro). W myśl rozporządzenia nastąpi poprawa dystrybucji wsparcia bezpośredniego pomiędzy gospodarstwami o różnych wielkościach poprzez mechanizm degresywnej redukcji płatności – dla dużych gospodarstw (*capping*), oraz wzrost stawek wsparcia jednostkowego – dla małych gospodarstw (efekt zryczałtowanej płatności dla małych gospodarstw).

Innowacje związane z zazielenieniem (*greening*), będą urzeczywistniane poprzez trzy obowiązkowe praktyki, polegające przede wszystkim na dywersyfikacji upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) oraz utrzymaniu obszarów proekologicznych (EFA). Gospodarstwa posiadające do 15 ha gruntów ornych będą wyłączone z wymogu utrzymania obszarów proekologicznych. Z kolei gospodarstwa liczące sobie do 10 ha gruntów ornych będą wyłączone z wymogu dywersyfikacji upraw. Do gospodarstw między 10 a 30 ha wymagane będą dwie różne uprawy, przy czym uprawa główna nie powinna zajmować więcej niż 75% gruntów ornych. Natomiast gospodarstwa powyżej 30 ha będą musiały realizować trzy uprawy, a dwie uprawy główne nie zajmować więcej niż 95% gruntów ornych. Kolejną nowość polega na wsparciu młodych rolników. Płatność podstawowa dla nowych młodych rolników (w wieku poniżej 40 lat) powinna być zasilana dodatkowymi 25% w pierwszych pięciu latach od rozpoczęcia przez nich działalności. Aby przyczynić się do żywotności obszarów wiejskich, poprawić ich konkurencyjność oraz ograniczyć biurokrację, przewiduje się uruchomienie programu wsparcia skierowanego do rolników prowadzących małe gospodarstwa rolne. Rolnicy z takich gospodarstw będą otrzymywać ustaloną przez państwa członkowskie płatność roczną⁶.

Podstawowym celem nowych regulacji prawnych jest znaczne ograniczenie różnic między poziomami płatności między rolnikami, regionami a zwłaszcza krajami. Nowa koncepcja płatności bezpośrednich ma na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem. Państwa członkowskie mają możliwość przesunięcia od 15% do 25% środków z filara II WPR na rzecz dopłat bezpośrednich. Jedną z dróg prowadzących do konwergencji jest wprowadzenie maksymalnego pułapu dopłat, które mogłyby otrzymywać duże, pojedyncze gospodarstwo. Ponadto w celu wygospodarowania dodatkowych środków, nie będzie

⁶ Ibidem.

przyznawana płatność osobom fizycznym czy prawnym, którzy administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi czy rekreacyjnymi. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania PE i Rada zatwierdziła pulę krajowe dopłat bezpośrednich na poszczególne lata i kraje, które obrazują możliwości zbliżenia między UE-15 oraz NUE-13⁷.

Tabela 2

Porównanie wsparcia bezpośredniego 2007–2013 w perspektywie do 2014–2020
(w mld euro)

Kraj	Płatności bezpośrednie 2007–2013	Płatności bezpośrednie 2014–2020	Różnica w procentach
Belgia	4,26	3,65	85,7
Bułgaria	2,49	5,34	214,4
Republika Czech	4,50	6,11	135,8
Dania	7,20	6,29	87,4
Niemcy	40,31	35,59	88,3
Estonia	0,49	1,01	206,1
Irlandia	9,38	8,49	90,5
Grecja	14,48	13,95	96,3
Hiszpania	32,68	34,06	104,2
Francja	58,42	52,49	89,8
Chorwacja	0,0	1,29	0,0
Włochy	26,97	26,67	98,9
Cypr	0,22	0,35	159,1
Łotwa	0,73	1,72	235,6
Litwa	1,87	3,25	173,8
Luksemburg	0,26	0,25	96,1
Węgry	6,49	8,89	136,9
Malta	0,01	0,03	300,0
Holandia	5,94	5,31	89,4
Austria	5,20	4,85	93,3
Polska	15,40	21,15	137,3
Portugalia	4,01	4,07	101,5
Rumunia	5,50	12,39	225,3
Słowenia	0,71	0,95	133,8
Słowacja	1,92	2,71	141,1
Finlandia	3,96	3,67	92,7
Szwecja	5,33	4,89	91,7
Wielka Brytania	27,83	25,00	89,8
Razem w UE-28	286,56	294,42	102,7

Źródło: obliczenia własne wg danych rozporządzeń PE i Rady (UE).

⁷ Ibidem.

Analiza powyższej tabeli wskazuje, że przy minimalnym wzroście puli środków finansowych przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie (2,7%) między latami 2007–2013 a 2014–2020, istotny wzrost wystąpił w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa i Estonia) oraz w krajach, które do UE wstąpiły w 2007 r. (Bułgaria, Rumunia). Z drugiej strony niemal wszystkie dawniejsze kraje członkowskie UE–15, poza Hiszpanią i Portugalią, otrzymały niższy poziom wsparcia w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej. Z uwagi na stosunkowo późne ukazanie się rozporządzeń PE i Rady, ustalono, że w 2014 r. dopłaty bezpośrednie będą wypłacane zgodnie z przepisami przejściowymi, na zasadach podobnych jak w 2013 r., zaś proekologiczne przepisy wejdą w życie w 2015 r.

W celu bliższego zobrazowania procesu konwergencji (zbliżania) przeprowadzono analizę wsparcia dla dwóch grup państw członkowskich, w których poziom wsparcia był istotnie zróżnicowany, ze szkodą dla nowych członków. Z analizy wynika, że poziom wsparcia dla krajów UE–15 będzie w poszczególnych latach stopniowo spadał do 98,0% poziomu z 2014 r. Z drugiej zaś strony dla nowych krajów NUE–13 płatności będą mieć stałą tendencję wzrostową, dochodząc do poziomu wynoszącego 13,9% stanu z 2014 r. Niski w gruncie rzeczy spadek dopłat bezpośrednich w krajach UE–15 nie pozwoli na istotne zbliżenie między państwami członkowskimi, ponieważ rozpiętość dopłat nadal pozostanie na wysokim poziomie, natomiast wyznaczone koperty finansowe mają raczej charakter kosmetyczny, a nie procesu gruntownej przebudowy systemu wsparcia bezpośredniego.

Tabela 3

Analiza zmiany poziomu wsparcia dopłat bezpośrednich między UE–15 a NUE–13 w latach 2014–2020 (w mln euro)

Grupa krajów	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ogółem
UE–15 – razem	33 132,1	32 998,8	32 850,1	32 706,6	32 588,5	32 470,2	32 470,0	229 216,5
UE–15 – procent	100,0	99,6	99,1	98,7	98,3	98,0	98,0	
NUE–13 – razem	8549,8	8925,0	9278,8	9425,1	9580,2	9735,2	9735,2	65 229,3
NUE–13 – procent	100,0	104,4	108,5	110,2	112,0	113,9	113,9	
Ogółem	41 681,8	41 923,9	42 128,9	42 131,8	42 168,6	42 205,4	42 205,4	294 445,8
Procent	100,0	100,6	101,1	103,5	101,2	101,3	101,3	

Źródło: obliczenia własne wg danych rozporządzeń PE i Rady (UE).

Unia Europejska reprezentuje sobą dużą różnorodność, jeśli chodzi o pułapy dopłat bezpośrednich. Zjawisko powyższe ma swoje uwarunkowania w zaszłościach historycznych, które nawarstwiały się w poszczególnych latach. Najwyższe pułapy dopłat ma sześć krajów założycielskich Wspólnoty, w tym przykładowo Belgia i Holandia po 400 euro/ha lub Niemcy około 370 euro/ha. Niższe pułapy wsparcia bezpośredniego wynegocjowały kraje, które później przystąpiły do EWG (około 300 euro/ha). Nowe państwa członkowskie negocjowały swój udział w 2002 r. i startowały z bardzo niskiego pułapu, które były wspierane z budżetów krajowych. Polska doszła do poziomu 215 euro/ha, przy czym w trzech krajach nadbałtyckich nie osiągnęły poziomu 100 euro/ha. Jeszcze niższy poziom wsparcia uzyskały kraje przystępujące do UE w 2007 r. (Bułgaria i Rumunia). Proces stopniowego wyrównywania dopłat ma zakończyć się w 2020 r., przy czym dopłaty nie mogą być niższe niż 196 euro na hektar. W przypadku, gdy dopłaty bezpośrednie do hektara będą niższe od 90% średniej unijnej, wówczas wyrównanie dopłat będzie finansowane przez wszystkie państwa członkowskie, w których są one powyżej średniej unijnej.

4. Kierunki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR) w latach 2014–2020 na tle 2007–2013

W rozporządzeniu PE i Rady z 2013 r. nakreślono nową strategię rozwoju obszarów wiejskich, która wskazuje jako niezbędne skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie podstawowych priorytetów związanych z ich rozwojem. Priorytety związane będą z transferem wiedzy i innowacji, rentownością i konkurencyjnością gospodarstw rolnych oraz promowaniem innowacyjnych technologii. Zastosowane instrumenty polityki dotyczyć będą inwestycji, infrastruktury, ekosystemów, jak również wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, środków ochrony środowiska i środków w zakresie zmiany klimatu. Większa uwaga skierowana będzie na innowacyjne pomysły w biznesie i działania władzy na szczeblu lokalnym. Będą uruchomiane nowe kanały dystrybucji, które stanowią wartość dodaną do zasobów lokalnych. Ważne jest również wsparcie na rzecz rozwoju sprzedaży bezpośredniej i budowa rynków lokalnych. Nowość w tej kwestii polega na tym, że rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich opierają się na podejściu strategicznym, polegającym na tym, że państwa członkowskie opracują strategię i pro-

gramy na podstawie analizy SWOT. Nowy mechanizm realizacji ma na celu zwiększenie skuteczności tego podejścia strategicznego, poprzez ustanowienie wspólnych celów i niezbędnych dostosowań.

W odniesieniu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich proponuje się silniejsze powiązanie z innymi politykami, w szczególności z polityką spójności, poprzez włączenie II filara WPR we Wspólne Ramy Strategiczne i Kontrakt Partnerski, ukierunkowanie pomocy na realizację z góry określonych mierzalnych celów programu z naciskiem na efekty realizacji programów. Określając wspólne zasady dotyczące wszystkich funduszy we wspólnych ramach strategicznych, II filar WPR powinien umożliwić działania w sposób skoordynowany i komplementarny z I filarem, wzmocnienie zaś powinno nastąpić poprzez efekt synergii.

W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, wyznaczono sześć priorytetów, w tym: a) wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich; b) zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami; c) wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie; d) odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem; e) wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym; f) wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. Wszystkie te priorytety mają przyczyniać się do osiągnięcia celów przekrojowych w zakresie innowacyjności, środowiska oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Programy mogą być ukierunkowane na mniej niż sześć priorytetów, jeśli jest to uzasadnione na podstawie analizy sytuacji pod względem mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń (analizy „SWOT”) oraz ewaluacji *ex ante*.

Każdy kraj musi przygotować program (PROW) ukierunkowany przynajmniej na cztery priorytety i szereg podpriorytetów, zastępujących dotychczasowe osie tematyczne. Wśród podprogramów można wymienić działania ukierunkowane na młodych rolników, niewielkie gospodarstwa rolne, obszary górskie, kobiety na obszarach wiejskich, czy też związanych z łagodzeniem skutków zmiany klimatu/dostosowania się do nich, różnorodnością biologiczną oraz

krótkimi łańcuchami dostaw. W ramach niektórych podprogramów dostępne będą wyższe poziomy wsparcia.

Wśród długoterminowych celów strategicznych wymieniono zwiększenie konkurencyjności rolnictwa, zapewnienie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i jako nowość, działanie na rzecz klimatu i rozwoju terytorialnego. Według danych Komisji Europejskiej, sektor rolny odpowiada za 14% emisji gazów cieplarnianych związanych z działalnością człowieka w skali światowej. Rolnictwo przyczynia się głównie do emisji metanu i podtlenku azotu, wpływający na ocieplenie klimatu, który jest znacząco większy od wpływu samego dwutlenku węgla. Do kolejnych ważnych decyzji można zaliczyć fakt podjęcia w ramach polityki spójności zadań na rzecz obszarów wiejskich. Działania realizowane w ramach polityki spójności dotyczyć będą: 1. infrastruktury technicznej, w tym wodno-kanalizacyjnej, drogowej i kolejowej, 2. dostęp do Internetu szerokopasmowego, 3. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, 4. rozwój przedsiębiorczości, 5. poprawa dostępu do usług publicznych (np. przedszkola) oraz 6. poprawa dostępu do rynku pracy dla mieszkańców wsi.

Przeprowadzona analiza poziomu kwot wsparcia PROW jaka przypadająca na lata 2007–2014 w stosunku do lat 2014–2020 wskazuje na występowanie zjawiska wzrostu środków skierowanych do UE–15 i malejących środków stawianych do dyspozycji dla NUE–13. Całkowita kwota wsparcia finansowego na lata 2007–2013 wynosiła 88,3 mld euro w skali wszystkich 27 państw Unii Europejskiej. Kwoty przypadające na poszczególne kraje były istotnie zróżnicowane i zależały od wielu czynników, jak obszar użytków rolnych, liczba ludności rolniczej, charakterystyka struktury gospodarstw rolnych, stan środowiska naturalnego, występujące sieć osiedleńcza, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania i od wiele innych czynników. Środki EFRROW nie były jedynymi funduszami wspierającymi rozwój obszarów wiejskich. Wymagały zaangażowania publicznych środków krajowych, pozwalające na prawidłową realizację wyznaczonych celów i zadań. Do działań, które nie wymagały udziału własnego należały renty strukturalne, ułatwienie startu młodym rolnikom, pakiety rolnośrodowiskowe i wspieranie gospodarstw na obszarach ONW.

Tabela 4

Podział wsparcia unijnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w mld euro)

Kraj	PROW 2007–2013	PROW 2014–2020	Zmiany w procentach
Belgia	0,42	0,55	130,9
Bułgaria	2,61	2,34	89,6
Republika Czech	2,82	2,17	76,9
Dania	0,45	0,63	140,0
Niemcy	8,11	8,22	101,3
Estonia	0,71	0,72	101,4
Irlandia	2,34	2,19	93,6
Grecja	3,71	4,19	112,9
Hiszpania	7,21	8,29	114,9
Francja	6,44	9,91	153,9
Chorwacja	0,0	2,32	0,0
Włochy	8,29	10,43	125,8
Cypr	0,16	0,13	81,2
Łotwa	1,04	0,97	93,3
Litwa	1,74	1,61	92,5
Luksemburg	0,09	0,10	111,1
Węgry	3,81	3,45	90,5
Malta	0,08	0,10	125,0
Holandia	0,49	0,61	124,5
Austria	3,91	3,94	100,8
Polska	13,23	10,94	82,7
Portugalia	3,93	4,06	103,3
Rumunia	8,02	8,01	99,9
Słowenia	0,90	0,84	93,3
Słowacja	1,97	1,89	95,9
Finlandia	2,08	2,38	114,4
Szwecja	1,83	1,74	95,1
Zjednoczone Królestwo	1,91	2,58	135,1
Razem w UE–28	88,30	95,31	107,9

Źródło: obliczenia własne wg danych rozporządzeń PE I Rady (UE).

Przy wzroście puli środków na PROW wynoszący w skali UE 7,9%, największy przyrost kwot wsparcia zanotowano we Francji (53,9%), w Danii (40,0%), Wielkiej Brytanii (36,1%) oraz Belgii (30,9%). Zjawisko wzrostu instrumentów wsparcia na rozwój obszarów wiejskich należy rozpatrywać na tle danych dotyczących dopłat bezpośrednich (tabela 1), gdzie właśnie wymienione kraje dotknęły największe cięcia. Można to zjawisko interpretować w ten sposób, że zanotowane ubytki w I filarze WPR, zostały pokryte znacznym wzrostem kwot w II filarze WPR.

Potwierdzeniem spostrzeżeń, że funkcję rekompensaty ubytków środków w I filarze, pełni tę rolę II filar, znajdujemy przy analizie wsparcia PROW w poszczególnych latach. W przypadku krajów UE–15 notujemy co prawda niewielki, ale stały wzrost kwot wsparcia w latach 2014–2020. Zupełnie odmiennie zjawisko występuje w przypadku krajów NUE–13, które stopniowo i systematycznie tracą kwoty wsparcia finansowego.

Tabela 5

Analiza poziomu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych latach
(w mln euro)

Grupa krajów	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ogółem
UE–15 – razem	8526,1	8532,6	8539,1	8545,8	8552,6	8559,8	8559,8	59 815,8
UE–15 – procent	100,0	100,1	100,2	100,3	100,3	100,4	100,4	
NUE–13 – razem	5092,0	5086,1	5080,0	5073,9	5067,6	5061,0	5053,1	35513,7
NUE–13 – procent	100,0	99,9	99,8	99,7	99,5	99,4	99,2	
Ogółem	13 618,1	13 618,7	13 619,1	13 619,7	13 620,2	13 620,8	13 621,9	95 338,5
Procent	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Źródło: obliczenia własne wg danych rozporządzeń PE i Rady (UE).

W ujęciu kwotowym (w mln euro) ubytki w ramach I filara WPR dla krajów UE–15, co prawda nie zostały w pełni zrekompensowane przyrostami w ramach II filara, ale takie decyzje nie przybliżają nas do konwergencji między „starymi” a „nowymi” państwami członkowskimi.

Podsumowanie

Prace nad nową, zreformowaną WPR trwały stosunkowo długo, przy udziale wszystkich państw członkowskich, środowisk naukowych i organizacji społeczno-zawodowych rolników. Wypracowanie konsensusu wymagało udziału trzech partnerów, a mianowicie Parlamentu Europejskiego, Rady UE oraz Komisji Europejskiej. Takie procedowanie było efektem zmian w procesie decyzyjnym, jakie wprowadził Traktat z Lizbony. Prace nad reformą były ściśle powiązane z negocjacjami wieloletniego budżetu UE na lata 2014–2020. Przy-

jęte akty prawne mają duży ciężar gatunkowy i oznaczają kompleksową, a przy tym istotną reformę unijnej polityki rolnej. Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oznacza przyjęcie nowych rozwiązań legislacyjnych, zawartych w ramach prawnych dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich prowadzona będzie w ścisłej koordynacji z innymi politykami rozwojowymi, za pośrednictwem unijnych wspólnych ram strategicznych oraz tzw. umowy o partnerstwie.

Przeprowadzana analiza o charakterze ogólnym wskazuje, że uzyskanie konwergencji na poziomie Wspólnoty w 2020 r. nie zostanie urzeczywistnione. W procesie wyrównywania poziomów do średniej unijnej w obecnej perspektywie finansowej, najbardziej zyskają kraje nadbałtyckie oraz Bułgaria, Rumunia i Chorwacja. Pozostałe kraje będą swoje pułapy kształtować w zależności od tego, ile środków z II filara WPR zdecydują się przetransformować do I filara WPR. Lukę z pomniejszonego II filara WPR będzie można z kolei uzupełniać funduszami spójności, głównie w sferze infrastruktury.

Ulegnie zmianie konstrukcja programów rozwoju obszarów wiejskich, gdzie zamiast 4 osi tematycznych i 22 działań, pojawi się od 4 do 6 priorytetów i 18 podprogramów tematycznych. Nie będą kontynuowane takie popularne działania jak renty strukturalne, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE czy zwiększenie wartości dodanej produkcji rolniczej. W zakresie II filara WPR PE i Rada zaproponowała uproszczenie narzędzi interwencji, w celu skoncentrowania się na wspieraniu konkurencyjności, innowacji i podejmowania działalności przez młodych rolników (wymiana pokoleniowa).

Literatura

- Mickiewicz A., Wawrzyniak B.M., *Wspólna Polityka Rolna na lata 2014–2020 w świetle projektów rozporządzeń Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2012, nr 3.
- Oskam A., Meester G., Silvis H., *UE Policy agricole, food and rural areas*, Wageningen 2010.
- Prus P., Wawrzyniak B.M., *Cechy charakterystyczne rolnictwa i obszarów wiejskich w 27 krajach Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2010, nr 1/2.
- Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 PE i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

(EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.

Comparative analysis of support instruments of CAP in period of long-term financial perspective 2014–2020 towards to CAP 2007–2013

Summary

The paper focuses on comparison of financial support level between years 2014–20120 and 2007–2013. The analysis was made between 2 pillars of CAP and among the EU Members States. The results show that in I pillar of CAP, which concerned mainly direct payments, the increase of means for new Member States (NUE–13) in comparison to EU–15 was observed. Analyzing the quota of support in II pillar of CAP, which covered rural areas development there was noticed adversative occurrence. In period of 2007–2013 payments from I pillar was 286,5 billion euro and in the next perspective they were increased to 294,4 billion euro (2,7%). And the budget of II pillar of CAP was increased from 88,3 billion euro to 95,3 billion euro (9,7%).

Keywords: Common Agricultural Policy, direct payment, rural areas development, union support.

Translated by Bartosz Mickiewicz