

**ANALIZA PORÓWNAWCZA INSTRUMENTÓW
WSPARCIA WPR W RAMACH WIELOLETNIEJ
PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2014-2020
W STOSUNKU DO WPR 2007-2013**

Piotr Prus¹, Bartosz Mickiewicz²

¹Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

²Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Abstrakt. W opracowaniu skoncentrowano uwagę na porównaniu poziomu wsparcia finansowego między latami 2007-2013 a 2014-2020. Analizę przeprowadzono między dwoma filarami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz między państwami członkowskimi. Z badań wynika, że w ramach I filara WPR, dotyczącego głównie dopłat bezpośrednich, wzrosły nieco środki przewidziane dla nowych państw członkowskich (NUE-13) w stosunku do krajów UE-15. Przy analizie kwot wsparcia w ramach II filaru WPR, obejmującego rozwój obszarów wiejskich, stwierdzono odwrotne zjawisko. W okresie lat 2007-2013 płatności w ramach I filaru stanowiły 286,5 mld euro i w kolejnej perspektywie finansowej wzrosły do 294,4 mld euro (2,7%). Z kolei budżet II filaru WPR wzrósł z 88,3 mld euro do 95,3 mld euro (7,9%).

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, dopłaty bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich, wsparcie unijne

WSTĘP

Opracowywanie projektu reformy Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 zaczęto stosunkowo wcześniej, bo już w 2008 roku, zaraz po zakończeniu prac nad przeglądem WPR (*Health-Check*). Przegląd miał charakter ogólnych wytycznych, który nie zakładał przeprowadzenia poważnych reform tej polityki, lecz raczej zmierzał do modyfikacji

wyzwań, jakie powstawały na rynkach rolnych w obszarze Wspólnoty Europejskiej. W przeglądzie potwierdzono potrzebę odłączenia płatności od produkcji (*decoupling*). Rolnicy powinni otrzymywać wsparcie bez powiązania z produkcją, ale muszą przestrzegać zasad wzajemnej zgodności (*cross compliance*) [Babuchowska i Marks-Bielska 2011]. W przeglądzie zdecydowano o zakończeniu kwotowania mleka w 2015 roku. 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 ministrów, podział biegł na linii dopłat bezpośrednich, które istotnie różniły UE-15 z NUE-12. W trakcie Prezydencji czeskiej (w 2009 roku) 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 [Mickiewicz 2012].

Parlament Europejski (PE) na posiedzeniu plenarnym w 2010 roku przyjął rezolucję w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. Dokument nie miał mocy legislacyjnej, ale odzwierciedlał stanowisko eurodeputowanych w debacie nad reformą WPR. Sytuacja uległa zmianie po wejściu 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 roku, 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 roku [Pocza 2010, Mickiewicz i Wawrzyniak 2012].

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, zachowaniem zrównoważonego rozwoju, m.in. w kontekście gospodarowania zasobami naturalnymi, podniesienia jakości ochro-

ny środowiska czy rozwijaniem konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na obszarach wiejskich. O wysokiej pozycji 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 w małej grupie państw (UE-15), nie napotykała na takie trudności, jak obecnie są jej udziałem, gdy w stosunkowo krótkim czasie rozrosła się do UE-27, a w połowie 2013 roku do tego grona dołączył kolejny członek (Chorwacja). Swoim zasięgiem obejmuje – poza Bałkanami – niemal całą Europę, gdzie występują nie tylko odmienne krainy geograficzne, lecz 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 wiele nowych rozwiązań legislacyjnych i rozporządzeń.

W opracowaniu skupiono uwagę na porównaniu poziomu wsparcia, jaki uzyskiwały kraje wspólnoty w latach 2013-2014 w stosunku do nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Porównania dokonano między państwami członkowskimi oraz między dwoma filarami WPR. W analizie brano pod uwagę fakt, że pojawiły się nowe kierunki wydatkowania, które nie występowały w poprzedniej perspektywie finansowej. Te nowe instrumenty wsparcia WPR nie zostały poddane analizie, ponieważ zostały przekazane do dyspozycji Komisji Europejskiej i czekają na akty wykonawcze.

W dniu 17 grudnia 2013 roku 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 roku. Przyjęcie aktów prawnych umożliwia finalizację prac nad przygotowaniem przepisów wykonawczych na poziomie UE (Komisja Europejska) i krajowym (sejm), koniecznych dla wdrożenia zmian WPR. Państwa członkowskie muszą także podjąć wiele decyzji związanych z wykorzystaniem możliwości dostosowań poszczególnych instrumentów do własnych potrzeb i specyfiki rolnictwa [Rozporządzenie... 2013 a, b, c].

PIERWOTNE ZAŁOŻENIA FINANSOWANIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W WERSJI Z 2011 ROKU

Finansowanie WPR od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku dokonywane było za pośrednictwem tzw. dwóch filarów. Pieniądze na realizację celów WPR pochodziły ze specjalnych funduszy UE. Do 2006 roku WPR była obsługiwana z jednego funduszu, tzn. z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, przy czym Sekcja Gwarancji była odpowiedzialna za dopłaty bezpośrednie, natomiast 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. Natomiast drugi z funduszy, tj. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), finansował działania zwią-

zane z rozwojem obszarów wiejskich. Intencją nowych rozwiązań było, aby zasady finansowania były ujednoczone i uproszczone oraz ponadto, co jest niemniej istotne, mogły być 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 został ustalony na poziomie 374,5 mld euro, w tym kwota finansowania w ramach I filaru wyniosła 286,5 mld euro (76,4%) oraz kwota finansowania II filaru na poziomie 88,3 mld euro (23,6%) [Prus i Wawrzyniak 2010]. 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 filaru, z uwagi na odmienną konstrukcję ram finansowych, wsparcie obu filarów miało rosnać tylko o 11,5%.

Tabela 1. Projekt ram finansowych WPR na lata 2014-2020 w mld euro (w cenach nominalnych z 2013 roku)

Table 1. Project of financial frames of CAP 2014-2020 in bln euro (in nominal prices from 2013)

Wyszczególnienie Specification	Kwota Amount	Procent Percentage
Filar I – Płatności bezpośrednie i wydatki rynkowe Pillar I – Direct payments and market expenditures	321,9	73,1
Filar II – Rozwój obszarów wiejskich Pillar II – Rural development	101,2	23,0
Ogółem filar I i II Total pillars I and II	423,1	96,1
Bezpieczeństwo żywności Food safety	2,5	0,6
Pomoc żywnościowa dla osób najbardziej potrzebujących Food aid for the most needing persons	2,8	0,6
Rezerwa na wypadek kryzysu w sektorze rolnictwa Reserve for occurrence of crisis in agriculture	3,9	0,9
Europejski fundusz dostosowania do globalizacji European fund of adaptation to globalization	2,8	0,6
Badania i innowacje w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, biogospodarki oraz zrównoważonego rolnictwa Research and innovations in sphere of food safety, bio-economy and sustainable development	5,1	1,2
Fundusze dodatkowe ogółem Additional funds in total	17,1	3,9
Budżet 2014-2020 – ogółem Budget 2014-2020 – total	440,2	100,0

Źródło: Projekt Rozporządzenia... [2011].
Source: Projekt Rozporządzenia... [2011].

SYSTEM PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020 W STOSUNKU DO 2007-2013 (I FILAR WPR)

Płatności bezpośrednie stanowią jeden z głównych instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, które są odpowiedzialne za wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, obniżanie kosztów produkcji i zachowanie produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania [Szejnert 2006, Babuchowska i Marks-Bielska 2011, Bułkowska 2012, Kopiński 2012]. 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). Powyższe rozróżnienie 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 roku.

Nowe regulacje przedstawione przez PE i KE zmieniają system płatności bezpośrednich. Płatności będą przyznawane rolnikom aktywnym, na podstawie całkowite 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: 1) płatności za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska (zazielenienie), 2) płatności dla małych gospodarstw, 3) płatności dla młodych rolników, 4) płatności związane z produkcją, 5) płatności z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych [Rozporządzenie... 2013 b].

Wprowadzono definicję aktywnego rolnika, która zakłada, iż są to rolnicy, których wysokość płatności bezpośrednich rocznie przekracza bądź jest równa 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, utrzymaniu 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 do 10 ha gruntów ornych będą wyłączone z wymogu dywersyfikacji upraw. Od gospodarstw między 10 a 30 ha będą wymagane 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 będą zajmować więcej niż 95% gruntów ornych. Kolejna nowość polega na wsparciu młodych rolni-

ków. 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 otrzymać ustaloną przez państwa członkowskie płatność roczną [Rozporządzenie... 2013 b].

Podstawowym celem nowych regulacji prawnych jest znaczne ograniczenie różnic między poziomami płatności pomiędzy rolnikami, regionami a zwłaszcza krajami. Nowa koncepcja płatności bezpośrednich ma na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem. Państwa członkowskie mają możliwość przesunięcia 15-25% środków z filaru 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 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 pułapy krajowe dopłat bezpośrednich na poszczególne lata i kraje, które obrazują możliwości zbliżenia między UE-15 oraz NUE-13 [Rozporządzenie... 2013 b].

Analiza danych zawartych w tabeli 2 wskazuje, że gdy minimalnie wzrosła pula 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 roku (Bułgaria, Rumunia). Z drugiej strony, niemal wszystkie dawniejsze kraje członkowskie UE-15, poza Hiszpanią i Portugalią, otrzymały mniejszy poziom wsparcia w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej. W uwagi na stosunkowo późne ukazanie się rozporządzeń PE i Rady ustalono, że w 2014 roku dopłaty bezpośrednie będą wypłacane zgodnie z przepisami przejściowymi, na zasadach podobnych jak w 2013 roku, natomiast proekologiczne przepisy wejdą w życie w 2015 roku.

W celu bliższego zobrazowania procesu konwergencji (zblizania) 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 roku. Z drugiej zaś strony dla nowych krajów NUE-13, poziom ten będzie wyraźnie rósł aż wyniesie 3,9% stanu z 2014 roku. Niewielki 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 dotyczą procesu gruntownej przebudowy systemu wsparcia bezpośredniego.

Unia Europejska charakteryzuje się dużą mozaiką, 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 – 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 roku i startowały z bardzo niskich pułapów,

Tabela 2. Pułapy krajowe dotyczące wsparcia bezpośredniego 2007-2013 oraz 2014-2020 (mld euro)

Table 2. Domestic limits of direct support 2007-2013 and 2014-2020 (bln euro)

Kraj Country	Płatności bezpośrednie 2007-2013 Direct payments 2007-2013	Płatności bezpośrednie 2014-2020 Direct payments 2014-2020	Różnica w procentach Difference in percentage
1	2	3	4
Belgia Belgium	4,26	3,65	85,7
Bułgaria Bulgaria	2,49	5,34	214,4
Republika Czech Czech Republic	4,50	6,11	135,8
Dania Denmark	7,20	6,29	87,4
Niemcy Germany	40,31	35,59	88,3
Estonia Estonia	0,49	1,01	206,1
Irlandia Ireland	9,38	8,49	90,5
Grecja Greece	14,48	13,95	96,3
Hiszpania Spain	32,68	34,06	104,2
Francja France	58,42	52,49	89,8
Chorwacja Croatia	0,0	1,29	0,0
Włochy Italy	26,97	26,67	98,9
Cypr Cyprus	0,22	0,35	159,1
Łotwa Latvia	0,73	1,72	235,6
Litwa Lithuania	1,87	3,25	173,8
Luksemburg Luxembourg	0,26	0,25	96,1
Węgry Hungary	6,49	8,89	136,9
Malta Malta	0,01	0,03	300,0
Holandia The Netherlands	5,94	5,31	89,4
Austria Austria	5,20	4,85	93,3

Tabela 2 – cd. / Table 2 – cont.

1	2	3	4
Polska Poland	15,40	21,15	137,3
Portugalia Portugal	4,01	4,07	101,5
Rumunia Romania	5,50	12,39	225,3
Słowenia Slovenia	0,71	0,95	133,8
Słowacja Slovakia	1,92	2,71	141,1
Finlandia Finland	3,96	3,67	92,7
Szwecja Sweden	5,33	4,89	91,7
Zjednoczone Królestwo United Kingdom	27,83	25,00	89,8
Razem w UE-28 Total in EU 28	286,56	294,42	102,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Rozporządzenia... [2013 b].
Source: own studies in use of data from EP and Council regulations [Rozporządzenie... 2013 b].

Tabela 3. Analiza zmiany poziomu wsparcia dopłat bezpośrednich między UE-15 a NUE-13 w układzie poszczególnych lat (mln euro)

Table 3. Analysis of support level of direct payments between EU-15 and NUE 13 in arrangement of respective years (mln euro)

Grupa krajów Group of countries	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ogółem Total
UE-15 razem EU-15 in total	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 EU-15 percentage	100,0	99,6	99,1	98,7	98,3	98,0	98,0	
NUE-13 razem NUE-13 in total	8 549,8	8 925,0	9 278,8	9 425,1	9 580,2	9 735,2	9 735,2	65 229,3
NUE-13 procent NUE-13 in percentage	100,0	104,4	108,5	110,2	112,0	113,9	113,9	
Ogółem Total	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 Percentage	100,0	100,6	101,1	103,5	101,2	101,3	101,3	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Rozporządzenia... [2013 b].
Source: own studies in use of data from EP and Council regulations [Rozporządzenie... 2013 b].

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 roku (Bułgaria i Rumunia). Proces stopniowego wyrównywania dopłat ma zakończyć się w 2020 roku, przy czym dopłaty nie mogą być niższe niż 196 euro/ha. 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.

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 będą związane z transferem wiedzy i innowacji, rentownością i konkurencyjnością gospodarstw rolnych oraz promowaniem innowacyjnych technologii. Zastosowane instrumenty polityki będą dotyczyć inwestycji, infrastruktury, ekosystemów, a także wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, środków ochrony środowiska i środków w zakresie zmiany klimatu. Większa uwaga będzie skierowana 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 budowy rynków lokalnych. Nowość w tej kwestii polega na tym, że rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich opiera się na podejściu strategicznym, polegającym na tym, że państwa członkowskie opracują strategie i programy 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 tych 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, natomiast wzmocnienie powinno nastąpić poprzez efekt synergii.

W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich wyznaczono sześć następujących priorytetów: 1) wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich, 2) zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami, 3) wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie, 4) odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem, 5) wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach

rolnym, spożywczym i leśnym, 6) wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. Wszystkie te priorytety mają przyczynić 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 wiele takich, które zastąpią dotychczasowe osie tematyczne. Wśród podprogramów można wymienić działania ukierunkowane na: młodych rolników, niewielkie gospodarstwa rolne, obszary górskie, kobiety na obszarach wiejskich, a także związane z łagodzeniem skutków zmiany klimatu czy dostosowania się do nich, różnorodność biologiczną oraz krótkie łańcuchy dostaw. W ramach niektórych podprogramów będą dostępne 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, wpływając na ocieplenie klimatu w sposób 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 będą dotyczyć: 1) infrastruktury technicznej, w tym wodno-kanalizacyjnej, drogowej i kolejowej, 2) dostępu do Internetu szerokopasmowego, 3) przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, 4) rozwoju przedsiębiorczości, 5) poprawy dostępu do usług publicznych (np. przedszkola), 6) poprawy 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 przypadających na UE-15 i coraz mniejszych środków przypadających na 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, występująca sieć osiedleńcza, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania i od wielu innych czynników. Środki EFRROW nie były jedynymi funduszami wspierającymi rozwój obszarów wiejskich. Wymagały zaangażowania publicznych środków krajowych, pozwalających 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. Gdy zwiększono pulę środków na PROW wynoszący w skali UE 7,9%, największy przyrost kwot wsparcia zanotowano we Francji (53,9%) oraz 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 (tab. 2), gdzie właśnie wymienione kraje dotknęły największe cięcia. Można to zjawisko interpretować w ten sposób, że ubytki zanotowane w I filarze WPR zostały pokryte znacznym wzrostem kwot w II filarze WPR.

Tabela 4. Podział wsparcia unijnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (mld euro)
 Table 4. Division of EU support for rural development (bln euro)

Kraj Country	PROW 2007-2013 CAP 2007-2014	PROW 2014-2020 CAP 2014-2020	Zmiany w procentach Change in percentage
1	2	3	4
Belgia Belgium	0,42	0,55	130,9
Bułgaria Bulgaria	2,61	2,34	89,6
Republika Czech Czech Republic	2,82	2,17	76,9
Dania Denmark	0,45	0,63	140,0
Niemcy Germany	8,11	8,22	101,3
Estonia Estonia	0,71	0,72	101,4
Irlandia Ireland	2,34	2,19	93,6
Grecja Greece	3,71	4,19	112,9
Hiszpania Spain	7,21	8,29	114,9
Francja France	6,44	9,91	153,9
Chorwacja Croatia	0,0	2,32	0,0
Włochy Italy	8,29	10,43	125,8
Cypr Cyprus	0,16	0,13	81,2
Łotwa Latvia	1,04	0,97	93,3
Litwa Lithuania	1,74	1,61	92,5
Luksemburg Luxembourg	0,09	0,10	111,1
Węgry Hungary	3,81	3,45	90,5
Malta Malta	0,08	0,10	125,0
Holandia The Netherlands	0,49	0,61	124,5
Austria Austria	3,91	3,94	100,8
Polska Poland	13,23	10,94	82,7

Tabela 2 – cd. / Table 2 – cont.

1	2	3	4
Portugalia Portugal	3,93	4,06	103,3
Rumunia Romania	8,02	8,01	99,9
Słowenia Slovenia	0,90	0,84	93,3
Słowacja Slovakia	1,97	1,89	95,9
Finlandia Finland	2,08	2,38	114,4
Szwecja Sweden	1,83	1,74	95,1
Zjednoczone Królestwo United Kingdom	1,91	2,58	135,1
Razem w UE-28 Total in EU 28	88,30	95,31	107,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Rozporządzenia... [2013 a].

Source: own studies in use of data from EP and Council regulations [Rozporządzenie... 2013 a].

Tabela 5. Analiza poziomu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych latach (mln euro)

Table 5. Analysis of support level for rural development in respective years (mln euro)

Grupa krajów Group of countries	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ogółem Total
UE-15 razem EU-15 in total	8 526,1	8 532,6	8 539,1	8 545,8	8 552,6	8 559,8	8 559,8	59 815,8
UE-15 procent EU-15 percentage	100,0	100,1	100,2	100,3	100,3	100,4	100,4	
NUE-13 razem NUE-13 in total	5092,0	5086,1	5080,0	5073,9	5067,6	5061,0	5053,1	35513,7
NUE-13 procent NUE-13 in per- centage	100,0	99,9	99,8	99,7	99,5	99,4	99,2	
Ogółem Total	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 Percentage	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Rozporządzenia... [2013 a].

Source: own studies in use of data from EP and Council regulations [Rozporządzenie... 2013 a].

Potwierdzenie spostrzeżeń, że funkcję rekompensaty ubytków środków w I filarze pełni II filar, znajdujemy analizując wsparcia PROW w poszczególnych latach. W przypadku krajów UE-15 notujemy, co prawda, niewielki, ale stały wzrost kwot wsparcia w latach 2014-2020. Zupełnie odmienne zjawisko występuje w przypadku krajów UE-13, które stopniowo i systematycznie tracą kwoty wsparcia finansowego.

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

PODSUMOWANIE

Prace nad nową, zreformowaną WPR trwały stosunkowo długo, z udziałem 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 wynikiem zmian w procesie decyzyjnym, wprowadzonych Traktatem z Lizbony. Prace nad reformą były ściśle powiązane z negocjacjami wieloletniego budżetu UE na lata 2014-2020. Przyjęte 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 będzie prowadzona 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 roku 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 filaru WPR zdecydują się przetransformować do I filaru WPR. Lukę z pomniejszonego II filaru WPR będzie można z kolei uzupełniać funduszami spójności, głównie w sferze infrastruktury.

Wsparcie bezpośrednie dla rolnictwa w krajach UE-15 zmniejszy się z 246,23 mld euro do 229,21 mld euro, czyli o około 7%, a dla krajów UE-13 wzrośnie z 40,33 mld euro do 65,23 mld euro, czyli 61,7%. Natomiast wsparcie w ramach II filaru w państwach UE-15 ulegnie zwiększeniu z 51,2 mld euro do 59,81 mld euro – wzrost o 16,7%, podczas gdy w państwach UE-13 będziemy obserwować zmniejszenie wsparcia z 37,09 mld euro do 35,51 mld (spadek o 4,3%).

Zmianie ulegnie konstrukcja programów rozwoju obszarów wiejskich, gdzie zamiast czterech osi tematycznych i 22 działań, pojawi się od czterech do sześciu priorytetów i 18 podprogramów tematycznych. Nie będą kontynuowane takie popularne działania, jak: modernizacja gospodarstw rolnych, renty strukturalne czy zwiększenie wartości dodanej produkcji rolniczej. W zakresie II filaru 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

- Babuchowska K., Marks-Bielska R., 2011. Płatności bezpośrednie w kontekście dochodów rolników. *Probl. Roln. Świat.* 11(1), 7-15.
- Bułkowska M., 2012. Wsparcie drobnych gospodarstw rolnych w świetle zmian WPR po 2013 r. *Rocz. Nauk. SERiA* 14, 2, 16-20.
- Kopiński J., 2012. Wpływ WPR na organizację i efekty ekonomiczne gospodarstw o różnych kierunkach produkcji. *Rocz. Nauk. SERiA* 14, 3, 197-201.
- Mickiewicz A., Wawrzyniak B.M., 2012. Wspólna Polityka Rolna na lata 2014-2020 w świetle projektów rozporządzeń Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej. *Zag. Doradz. Roln.* 3, 86-99.
- Mickiewicz B. 2012. Perspectives of Agricultural Policy for the European Union Member States After 2013. *Economic Sciences for Rural Development, Proceedings of the International Scientific Conference, Latvia University of Agriculture, Jelgava* 27, 164-168
- Poczta W., 2010. Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa. *Wiś i Roln.* 3(148), 38-55.
- Projekt Rozporządzenia PE i Rady w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania i jej monitorowania. 2011. Bruksela.
- Prus P., Wawrzyniak B.M., 2010. Cechy charakterystyczne rolnictwa i obszarów wiejskich w 27 krajach Unii Europejskiej. *Zag. Doradztwa Roln.* 1/2, 52-72.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego 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. 2013 a. *Dz. U. UE L* 347 z 20.12.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego 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. 2013 b. *Dz. U. UE L* 347 z 20.12.2013.
- Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego 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. 2013 c. *Dz. U. UE L* 347 z 20.12.2013.
- Szpojankowska J., 2006. Analiza wpływu dopłat bezpośrednich na wyniki produkcyjno-ekonomiczne polskiego rolnictwa. *Rocz. Nauk. SERiA* 8, 4, 332-336.

COMPARATIVE ANALYSIS OF SUPPORT INSTRUMENTS OF CAP IN FRAMES OF LONG-TERM FINANCIAL PERSPECTIVE 2014-2020 IN THE RELATIONSHIP TO CAP 2007-2014

Summary. In the paper attention is put to comparison of financial support between 2007-2013 and 2014-2020. The analysis was made between two pillars of Common Agricultural Policy (CAP) and among Member States. The research shows that in I pillar, concerning mainly direct payments, there was noticed an increase of sources for new Member States (NUE-13) in comparison to EU-15. Analysing the amount of support in II pillar of CAP, concerning development of rural areas, reverse occurrence was noticed. In 2007-

-2013 payments in I pillar were 286.5 bln euro and in the next financial perspective they increased to 294.4 bln euro (2.7%). On the other hand the budget of II pillar of CAP was increased from 88.3 bln euro to 95.3 bln euro (7.9%).

Key words: Common Agricultural Policy, direct payments, rural development, union support

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 29.09.2014

Do cytowania – For citation: Prus P., Mickiewicz B., 2014. Analiza porównawcza instrumentów wsparcia WPR w ramach wieloletniej perspektywy finansowej 2014-2020 w stosunku do WPR 2007-2013. J. Agribus. Rural Dev. 4(34), 111-125.