

*Andrzej Czyżewski, Sebastian Stępień*  
*Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*

## **Fundusze unijne dla Polski i polskiego sektora rolnego w perspektywie 2014-2020**

### **EU FUNDS FOR POLISH AND POLISH AGRICULTURAL SECTOR PERSPECTIVE 2014-2020**

*Celem artykułu jest zaprezentowanie wyników negocjacji w zakresie budżetu UE na lata 2014-2020. Wskazane zostaną ostateczne ustalenia co do obecnej perspektywy finansowej na tle projektu Komisji Europejskiej z 2011 roku, a także w odniesieniu do poprzedniego okresu 2007-2013. Takie podejście pozwoli ocenić zakres zmian w wydatkach Unii Europejskiej. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na finansowanie zadań w ramach wspólnej polityki rolnej, jako jednej z kluczowych polityk wspólnotowych oraz kwestię redystrybucji środków WPR na I filar (płatności obszarowe) i II filar (rozwój obszarów wiejskich). Ocena dotyczyć będzie przede wszystkim funduszy przeznaczonych dla Polski i polskiego sektora rolnego.*

**Słowa kluczowe:** budżet UE, wspólna polityka rolna, reforma, Polska.

#### **Wprowadzenie**

Od chwili, kiedy Komisja Europejska przedstawiła swoje propozycje reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) po 2013 roku (12 październik 2011) upłynęły prawie dwa lata. W zakresie głównego kierunku reformy ścierały się trzy opcje. Pierwsza z nich dotyczyła kontynuacji dotychczasowych mechanizmów wsparcia, z niewielkimi zmianami w zakresie dopłat bezpośrednich (stopniowe wyrównanie między krajami UE) i zwiększeniem udziału II filara WPR, czyli rozwoju obszarów wiejskich. Opcja druga, obok konwergencji płatności, zakładała włączenie elementu pro-ekologicznego do systemu dopłat bezpośrednich, a w ramach II filara podkreślała większe znaczenie działań na rzecz wzmocnienia pozycji rolnika w łańcuchu żywnościowym oraz zarządzania ryzykiem. Opcja trzecia, najdalej idąca, ograniczała rolę wsparcia bezpośredniego (aż do całkowitej likwidacji płatności) na rzecz celów o charakterze środowiskowym i zapobiegających zmianom klimatycznym. Jednocześnie przenosiła część zadań z budżetu unijnego na budżety krajowe<sup>1</sup>.

Z perspektywy ostatnich kilkunastu miesięcy można stwierdzić, że reforma WPR na lata 2014-2020 łączyć będzie elementy pierwszej i drugiej opcji, odrzucając przede wszystkim pomysł renacjonalizacji polityki rolnej. Ta ostatnia byłaby trudna do zaakceptowania przede wszystkim przez biedniejsze państwa członkowskie UE, nie tylko dlatego, iż są one beneficjentem netto przepływów finansowych związanych z WPR, ale także z uwagi na niebezpieczeństwo zróżnicowania poziomu wsparcia sektora rolnego w ramach jednolitego rynku i tym samym zniekształcenia warunków

---

<sup>1</sup> *Assessment of the impact of the CAP until 2020 - project* (typescript). European Commission, Brussels 2011.

konkurencji<sup>2</sup>. Ostatecznie pozostawiono WPR jako politykę wspólnotową, choć mocno ograniczono jej budżet. Cięcia dotknęły również stronę polską, przede wszystkim w zakresie funduszy na rozwój obszarów wiejskich. .

Celem artykułu jest zaprezentowanie wyników negocjacji w zakresie budżetu UE na lata 2014-2020, uzgodnionych wstępnie na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013r. oraz Rady EU ds. Rolnictwa i Rybołówstwa – AGRIFISH w dniach 18-19 marca 2013r., a zatwierdzonych poprzez porozumienie polityczne, w ramach trójstronnych negocjacji pomiędzy Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą Ministrów UE, 27 czerwca 2013r. Głosowanie nad formalną regulacją, czyli ostateczną wersją legislacyjną nowego budżetu UE odbyło się 19 listopada 2013r.

W publikacji szczególna uwaga zostanie zwrócona na finansowanie zadań w ramach wspólnej polityki rolnej oraz kwestię redystrybucji środków WPR na I filar (płatności obszarowe) i II filar (rozwój obszarów wiejskich). Ocena dotyczyć będzie przede wszystkim funduszy przeznaczonych dla Polski i polskiego sektora rolnego. Artykuł jest pokłosiem referatu pt. Wspólna polityka rolna (WPR) Unii Europejskiej po 2014 roku z polskiej perspektywy, prezentowanego podczas IX Kongresu Ekonomistów Polskich w dniach 28-29 listopada 2013r. w Warszawie.

## **Budżet Unii Europejskiej 2014-2020**

Budżet UE na lata 2014-2020 ustalany był w okresie spowolnienia gospodarczego w Unii Europejskiej, problemów związanych z zadłużeniem rządów, przede wszystkim grupy państw tzw. PIIGS<sup>3</sup>, przy zaangażowaniu instytucji bankowych w finansowanie długu państwowego (chodzi przede wszystkim o niemieckie i francuskie banki). W tych warunkach pojawiały się propozycje redukcji budżetu unijnego i renacjonalizacji części zadań. Orędownikiem tego kierunku zmian była Wielka Brytania, popierana przez takie kraje, jak Szwecja, Holandia i Dania. Poparcie dla niższego budżetu zgłaszał też największy płatnik netto, czyli Niemcy, które szukały oszczędności m.in. w związku z wydatkami na programy pomocowe dla Grecji. Ostatecznie w dniach 7-8 lutego 2013r., podczas kolejnego szczytu Rady Europejskiej, zatwierdzono budżet UE w zobowiązaniach na poziomie 996,8 mld euro (w cenach stałych z 2011r.<sup>4</sup>), w tym wieloletnie ramy finansowe<sup>5</sup> (WRF) stanowią 960 mld euro, a poza WRF zapisano 36,8 mld euro.<sup>6</sup> Oznacza to, że cięcia, w porównaniu do wyjściowej propozycji KE, wyniosły 2,7%. W rezultacie budżet na nową perspektywę finansową pozostaje na prawie niezmiennym poziomie w stosunku do okresu 2007-2013 i jest to pierwszy taki

<sup>2</sup> A. Czyżewski, S. Stępień: *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*. *Ekonomista* 4/2009, s. 451-452.

<sup>3</sup> PIIGS to akronim od angielskich nazw takich państw, jak: Portugal, Italy, Ireland, Greece, Spain.

<sup>4</sup> Budżet w cenach bieżących ma wynieść 1125,1 mld euro

<sup>5</sup> Zgodnie z artykułem 312 traktatu lizbońskiego, wieloletnie ramy finansowe dotyczą co najmniej 5-letniego okresu budżetowego i określone są w rozporządzeniu przyjmowanym przez Radę Europejską po uzyskaniu zgodny Parlamentu Europejskiego. WRF określają maksymalne roczne pułapy wydatków UE jako całości oraz kwoty dla poszczególnych pozycji budżetu (konkurencyjność, spójność, polityka rolna, administracja), ale nie są tak szczegółowe jak roczne budżety UE. Z kolei poza WRF na okres 2014-2020 mieszczą się: rezerwa kryzysowa, Europejski Fundusz Globalizacji, Fundusz Solidarnościowy, Europejski Fundusz Rozwoju.

<sup>6</sup> *Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe)* [EUCO 37/13]. Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego 2013.

przypadek od momentu programowania budżetów wieloletnich (tzw. Pakietu Delorsa na lata 1988-1992)<sup>7</sup>. Jednocześnie udział wydatków budżetu UE w łącznym PKB krajów członkowskich ma spaść z 1,03% w 2014r. do 0,98% w 2020r.

Warto w tym miejscu postawić pytanie o wynik negocjacji budżetowych. Czy jest to sukces całej Unii Europejskiej czy korzyść odniosły tylko wybrane państwa? Zacząć należy jednak od wyjaśnienia, co by się stało, gdyby nie doszło do końcowego porozumienia. W takim przypadku UE działałaby w oparciu o prowizorium budżetowe, co by oznaczało, że środki na kolejne lata obliczane byłyby na podstawie kwoty z roku 2013 (ostatni rok programowania), powiększonej o 2% wskaźnik inflacji. W ujęciu arytmetycznym budżet UE byłby zatem większy niż przyjęto na Szczycie 8 lutego 2013r., więcej przypadłoby także w udziale Polsce. Taka sytuacja rodziłaby jednak niepewność co do tworzenia i podziału budżetu w następnych latach, byłaby też bardziej skomplikowana proceduralnie. Ustalenie ram finansowych na 7 lat daje gwarancję alokacji pieniędzy w dłuższej perspektywie, co z pewnością ułatwia budowanie wieloletnich strategii rozwoju poszczególnych państw członkowskich. Z tego grona największym wygranym wydaje się być Wielka Brytania, dla której jednoroczne budżety wiązałyby się z utratą rabatu przy składce do unijnego budżetu (w 2011r. wyniósł on 3,5 mld euro na 11,2 mld składki). Z drugiej strony, ustalony na szczycie Rady Europejskiej budżet można traktować jako częściowy sukces tych krajów, które od początku optowały za ograniczeniem wydatków unijnych, tracą zaś te państwa, które do tej pory otrzymywały najwięcej unijnych funduszy.

Patrząc globalnie, decyzja o zamrożeniu wydatków budżetu UE osłabia dalszy rozwój Wspólnoty, poprzez ograniczenie funduszy na inwestycje w badania i innowacje, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, wzmocnienie konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Okazało się niestety, że partykularne interesy narodowe poszczególnych krajów przeważały nad interesem Wspólnoty jako całości. Ponadto trzeba podkreślić, że szukanie oszczędności w wydatkach budżetu unijnego przez część bogatszych krajów „starej” UE kosztem biedniejszych państw UE-12 – beneficjentów unijnej pomocy, jest działaniem nieefektywnym. Nie uwzględnia ono bowiem efektów kreacji i przesunięcia, jakie daje wspólny rynek. Chodzi o to, że każde euro zainwestowane w nowych państwach członkowskich przynosi starym krajom UE średnio ok. 60 eurocentów zysku z dodatkowego eksportu oraz projektów inwestycyjnych (ale np. w przypadku Niemiec jest to aż 1,25 euro, Holandii 83 eurocenty)<sup>8</sup>. A zatem im wyższy budżet UE, tym większe korzyści wszystkich państw Wspólnoty. Budżetu unijnego nie można oceniać tylko i wyłącznie w oparciu o proste kalkulacje, konieczne jest szersze spojrzenie przez pryzmat efektów mnożnikowych, a o tych często się zapomina.

---

<sup>7</sup> Wystarczy wskazać, że budżet UE na lata 2007-2013, w porównaniu do okresu 2000-2006, wzrósł (w cenach z 2004r.) aż o 57%, choć należy pamiętać, że w tych latach do Wspólnoty przystąpiło 12 nowych państw (10 w 2004r. i 2 w 2007r.). Por. K. Polarczyk: *Budżet Unii Europejskiej. Raport nr 227*. Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2004.

<sup>8</sup> S. Krawiec, T. Molga: *Euro wasze, zyski nasze*, Wprost 48/2012.

Tabela 1. Budżet Unii Europejskiej w roku 2014 i łącznie w latach 2014-2020 (w mld euro)  
 Table 1. Budget of the European Union in 2014 and totally in 2014-2020 (in billion euros)

<b>Budżet UE</b> <b>EU budget</b>	<b>2014</b>	<b>2014-2020</b>
Konkurencyjność i spójność Competitiveness and cohesion	60283	450763
Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona Natural resources management and their protection	55883	373179
- w tym dopłaty bezpośrednie i interwencja rynkowa - including direct payments and market intervention	41585	277851
Polityka bezpieczeństwa Security policy	2053	15686
Globalny wymiar Europy Global Europe	7854	58704
Administracja Administration	8218	61629
Kompensacje Compansations	27	27
<b>Zobowiązania ogółem</b> <b>Total commitment</b>	<b>134318</b>	<b>959988</b>
Udział w dochodzie narodowym brutto UE Share in gross national income of the EU	1,03%	1,00%
Zobowiązania poza Wieloletnimi Ramami Finansowymi Commitment outside the Multiannual Financial Framework	4353	36794
<b>Budżet łącznie</b> <b>Budget totally</b>	<b>138671</b>	<b>996782</b>

Źródło: Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe) [EUCO 37/13]. Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego 2013.

Source: Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe) [EUCO 37/13]. European Council – the General Secretariat, Brussels, 8 February 2013.

## Fundusze wspólnej polityki rolnej w budżecie UE

Przypomnijmy, że łączny budżet UE na lata 2014-2020 (w cenach stałych z 2011r.) wynosi 960 mld euro w zobowiązaniach (a razem z funduszami poza wieloletnimi ramami finansowymi – 997 mld euro), zwiększając się z 134,2 mld euro w 2014 roku do 140,2 mld euro w 2020r. Ten wzrost jest efektem wyższych nakładów na politykę spójności oraz administrację, podczas gdy budżet na dział związany z zarządzaniem zasobami naturalnymi<sup>9</sup> kurczy się z 55,9 mld euro w 2014r. do 50,6 mld euro w 2020r. Tym samym udział środków na unijną politykę rolną w całkowitym budżecie UE (wg zobowiązań w ramach wieloletnich ram finansowych) spada w kolejnych latach z 42% do 36%, podczas gdy na politykę spójności wzrasta z 45% do 49%. Jest to kontynuacja

<sup>9</sup> Do działu tego zalicza się I filar WPR, czyli dopłaty bezpośrednie i interwencję rynkową, II filar WPR, tj. fundusze na rozwój obszarów wiejskich oraz gospodarkę morską i rybołówstwo.

rozpoczętego jeszcze w okresie 2007-2013 kierunku wzmocnienia roli polityki spójności kosztem środków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, chociaż zakłada się większy udział funduszy regionalnych w finansowaniu wsi. Warto zauważyć, że jeszcze w latach 80. XX w. na rolnictwo i obszary wiejskie przeznaczano średnio 65% unijnego budżetu, w latach 90. – 55%, a w pierwszej dekadzie obecnego stulecia ponad 45%.

W ujęciu absolutnym na wspólną politykę rolną w latach 2014-2020 zaproponowano kwotę 373,3 mld euro. Przeważają środki na I filar WPR – 278 mld euro (tj. 74,4%), w tym w zdecydowanej większości na dopłaty bezpośrednie (interwencja rynkowa stanowi niewielką część I filaru). Fundusze na rozwój obszarów wiejskich (II filar) wynoszą 84,9 mld euro, czyli niecałe 23% łącznej sumy działu „Zasoby naturalne” (pozostałe 2,8% stanowi gospodarka morską i rybołówstwo). W porównaniu z okresem 2007-2013<sup>10</sup> nastąpił spadek wydatków na działania związane z zasobami naturalnymi o 11,3% (47,5 mld euro), a w tym w zakresie środki I filaru zmniejszyły się o 17,5%<sup>11</sup>, wzrosły natomiast fundusze na rozwój obszarów wiejskich (ponad 9%)<sup>12</sup>. Jeśli porównać tylko dwa lata – ostatni rok starego budżetu (2013) i pierwszy rok nowego (2014), wydatki na I filar spadają z 45,1 mld euro do 41,6 mld euro, środki w ramach II filaru rosną z 13,7 mld euro do 14,3 mld euro. Tym samym zwiększa się udział II filara w wydatkach unijnej polityki rolnej, co oznacza kontynuację dotychczasowych zmian. Reasumując, spadek funduszy na WPR w całym budżecie UE świadczy o tym, iż priorytetem Wspólnoty stają się działania służące zwiększaniu konkurencyjności gospodarek europejskich oraz ich spójności. Jednocześnie wzrost znaczenia II filara w WPR podkreśla nowe spojrzenie na rolnictwo, w którym funkcje pozaprodukcyjne i szeroko pojęte dobra publiczne stają się coraz ważniejsze<sup>13</sup>.

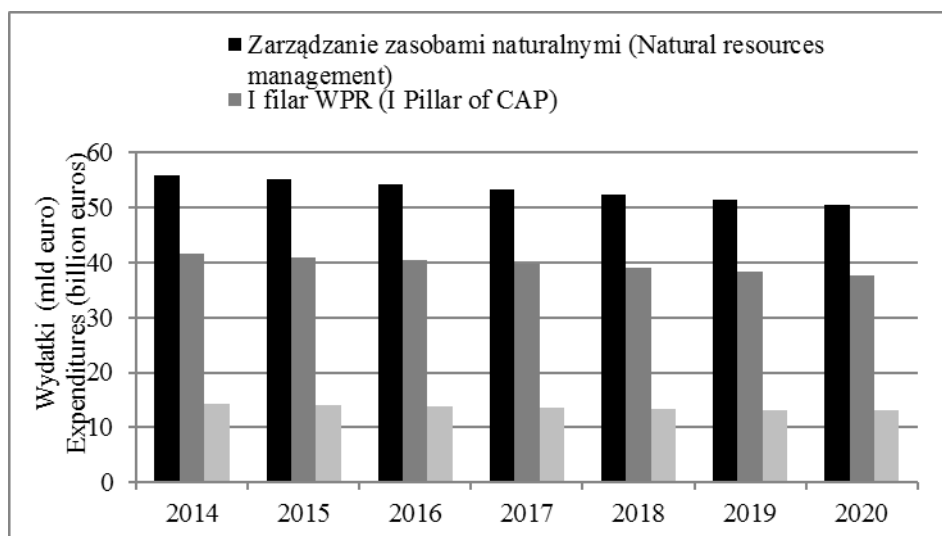
---

<sup>10</sup> Dane na temat budżetu UE na lata 2007-2013 por. P. Russel: *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*. Studia BAS 3(31)/2012, s. 87-108.

<sup>11</sup> Spadek wydatków w ramach I filaru, czyli de facto na dopłaty bezpośrednie, jest o tyle istotny, iż w okresie 2007-2013 nowe kraje członkowskie nie uzyskiwały jeszcze pełnych płatności z budżetu unijnego, ponieważ objęte były systemem dochodzenia do 100% płatności (tzw. phasing-in). Dopłaty bezpośrednie finansowane w całości z budżetu UE kraje te otrzymują w 2013r.

<sup>12</sup> W oparciu o ceny stałe z 2011 r. budżet WPR na lata 2007-2013 dysponuje środkami w wysokości 420,7 mld euro (w tym 337 mld euro na dopłaty).

<sup>13</sup> A. Czyżewski, S. Stepień: *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*. Ekonomista 1/2011, s. 9-36.



Rysunek 1. Budżet pozycji „Zarządzanie zasobami naturalnymi” na lata 2014-2020.

Figure 1. Budget of position „Natural resources management” for 2014-2020.

Źródło: Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe) [EUCO 37/13]. Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego 2013.

Source: Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe) [EUCO 37/13]. European Council – the General Secretariat, Brussels, 8 February 2013.

Uzyskany po szczycie Rady Europejskiej kompromis w sprawie budżetu na wspólną politykę rolną warto zestawić z propozycją Komisji Europejskiej z czerwca 2011r. Przedstawiony wówczas projekt wydatków przewidywał utrzymanie nominalnego wsparcia na wspólną politykę rolną na poziomie roku 2013. Oznacza to, że I filar – płatności bezpośrednie i interwencja rynkowa – stanowić miał 317,2 mld euro, II filar – rozwój obszarów wiejskich – 101,2 mld euro, co w sumie dawało 418,4 mld euro. Dodatkowe fundusze, w kwocie 17,1 mld euro, przewidziano na bezpieczeństwo żywności, kryzysy w sektorze rolnym, dostosowania do globalizacji, badania i innowacje w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i biogospodarki<sup>14</sup>. Łącznie budżet na rolnictwo i obszary wiejskie miał wynieść 435,5 mld euro. Tymczasem po negocjacjach rządów państw członkowskich ustalono kwotę nieco ponad 373,3 mld euro, tj. o ponad 55 mld niższą. Redukcja dopłat bezpośrednich wyniosła 39,4 mld euro (12,4%), cięcia w funduszach na rozwój obszarów wiejskich sięgnęły 16,3 mld euro (16,1%). Można zatem stwierdzić, że ogólnie niższy poziom budżetu UE na lata 2007-2013 to wynik przede wszystkim oszczędności wydatków na rolnictwo.

<sup>14</sup> J. Plewa: *WPR do 2020r. Propozycje ustawodawcze Komisji (prezentacja)*. Komisja Europejska-DG-Agri, Bruksela 2011.

## Wsparcie budżetowe Polski i polskiego rolnictwa

Efektom ustaleń przywódców państw UE z lutego 2013r. jest przyznanie Polsce łącznej kwoty wsparcia w wysokości 106 mld euro (w cenach stałych z 2011r.), tj. o 4 mld więcej niż w okresie 2007-2013. 72,9 mld euro stanowią pieniądze w ramach polityki spójności, 18,7 mld euro to dopłaty bezpośrednie, a 9,8 mld przeznaczone ma być na rozwój obszarów wiejskich (w porównaniu z okresem 2007-2013 zwiększa się udział polityki spójności i dopłat bezpośrednich, spada środków na rozwój wsi)<sup>15</sup>. Tym samym Polska jest największym beneficjentem unijnych transferów, jako kraj duży i mniej zamożny w stosunku do innych krajów UE (choć w przeliczeniu per capita Polskę wyprzedzają Słowacja, Litwa, Estonia, Węgry, Malta, a podobny poziom mają Czechy i Chorwacja). Wielkość uzyskanych środków robi wrażenie, jednak na ich poziom należy spojrzeć również z innej perspektywy. Trzeba bowiem pamiętać, że kwoty przyznane poszczególnym państwom w okresie 2007-2013 obliczane były na podstawie tzw. algorytmu berlińskiego<sup>16</sup>. Jednocześnie w ostatnich latach w UE obniżył się średni poziom produktu krajowego brutto (wskutek akcesji mniej zamożnych krajów), co dla 16 regionów powinno oznaczać automatyczne wykluczenie z grona beneficjentów polityki spójności na latach 2014–2020. Takie wykluczenie dałoby dodatkowo około 50 mld euro oszczędności.

Uwzględniając dotychczasowy mechanizm podziału budżetu oraz nową strukturę biednych regionów, Polska na lata 2014-2020 mogłaby liczyć na ok. 106 mld euro z samej tylko polityki spójności<sup>17</sup>. Ta wielkość wynika z faktu, iż wszystkie polskie regiony (poza województwem mazowieckim) kwalifikują się do celu polityki regionalnej UE „Konwergencja”, który obejmuje obszary o PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej (takich obszarów szczególnego wsparcia jest w UE 84). Tymczasem w 2011 roku decyzją Komisji Europejskiej utworzono nową kategorię tzw. regionów pośrednich, których PKB mieści się w przedziale 75-90% przeciętnego PKB w UE<sup>18</sup>. Po 2013 regiony te mogą liczyć na dodatkowe środki z funduszy regionalnych. Jest wśród nich województwo mazowieckie, ale zyskują przede wszystkim regiony francuskie (10), niemieckie (9), brytyjskie (9), greckie (6), włoskie, hiszpańskie i belgijskie (po 4). W wyniku nowego podziału wymienione obszary zyskują prawie 40 mld euro kosztem regionów o PKB poniżej 75%, w tym polskich. Niekorzystnym zapisem dla krajów beneficjentów unijnej pomocy było ponadto ograniczenie finansowego wsparcia do 2,5% PKB państwa członkowskiego, co KE argumentuje niską zdolnością absorpcyjną potencjalnego beneficjenta i problemami ze współfinansowaniem. Przypomnijmy, że w latach 2007-2013 limit dla Polski wynosił 3,2-3,3% PKB.

<sup>15</sup> W. Guba: *Budżet ogólny UE i WPR na lata 2014-2020 po szczycie Rady Europejskiej w dniu 7-8 lutego* (prezentacja). Centralna Biblioteka Rolnicza, Warszawa 2013.

<sup>16</sup> Stworzony w 2000 roku algorytm berliński dotyczy podziału środków polityki spójności pomiędzy poszczególne regiony w krajach członkowskich. Uwzględnia m.in. liczbę mieszkańców danego regionu, poziom bezrobocia, różnicę pomiędzy PKB i siłą nabywczą w regionie liczoną per capita względem średniej unijnej. Por. *Lubuskie chce więcej pieniędzy z nowego rozdania środków*. Strona internetowa: <http://wyborcza.biz/binzes> [dostęp: 12.01.2014].

<sup>17</sup> I. Kloc: *Szczyt Unii Europejskiej był szczytem uległości*. Dziennik Zachodni, z dnia 28 lutego 2013.

<sup>18</sup> J. Szlachta: *Planowanie strategiczne rozwoju w kontekście instrumentów europejskiej polityki spójności 2014-2020*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Biorąc po uwagę powyższe założenia, w czerwcu 2011r. Komisja Europejska zaproponowała Polsce 80 mld euro w ramach polityki spójności (w tym 25% stanowił Europejski Fundusz Społeczny, 33% Fundusz Spójności, 42% Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). Szczyt Rady Europejskiej w lutym 2013r. przyjął kwotę 72,9 mld euro, tj. o 9% niższą. Łącznie ze środkami na wspólną politykę rolną i pozostałymi pozycjami, w porównaniu z wyjściowym projektem budżetu KE nastąpił spadek funduszy dla Polski ze 111,5 mld euro do 105,8 mld euro, tj. o 5,1% (dla całej UE spadek wyniósł 2,7%).

Jeśli natomiast idzie o porównanie okresu 2014-2020 z perspektywą finansową 2007-2013, to w ujęciu nominalnym jest więcej o 4 mld euro. Tyle tylko, że z danych Europejskiego Banku Centralnego wynika, że od końca 2005r. (tj. chwili, kiedy ustalany był budżet na lata 2007-2013) do początku 2013r. inflacja na obszarze UE wzrosła o 16%<sup>19</sup>. Oznacza to, że przyznane Polsce na lata 2007-2013 102 mld euro warte byłyby dzisiaj (tj. 2013r.) 118 mld euro (w cenach bieżących), realnie zatem przyznana kwota w nowym budżecie jest niższa o ponad 12 mld. Wreszcie, oceniając wartość pieniędzy otrzymanych z budżetu UE należy je zestawić z obowiązkową składką do tego budżetu. I tak, w latach 2007-2013 na 102 mld euro z budżetu UE wpłaciliśmy 24 mld składki, w latach 2014-2020 na otrzymane 106 mld euro, mamy wpłacić, wg różnych źródeł, od 30<sup>20</sup> do 40 mld euro<sup>21</sup>.

W przypadku wspólnej polityki rolnej Polska w obecnej perspektywie finansowej może liczyć na 28,5 mld euro w cenach stałych. Oznacza to wzrost w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową o 1,6 mld euro, podczas gdy budżet WPR dla całej UE ma się zmniejszyć o ponad 11%, w tym na I filar (dopłaty bezpośrednie i działania rynkowe o 17,5%). Wzrost środków dla Polski wynika z wyższej kwoty na płatności bezpośrednie. W latach 2007-2013 otrzymaliśmy na ten cel 13,7 mld euro, w kolejnym budżecie przewidziano 18,74 mld euro (wzrost o 37%). Jednocześnie wyraźnie kurczą się pieniądze na rozwój obszarów wiejskich, z 13,2 do niecałych 9,8 mld euro (spadek o ponad 25%). Pod względem wysokości budżetu przewidzianego na realizację WPR w latach 2014 - 2020 Polska znalazła się na 5 miejscu wśród wszystkich unijnych krajów (po Francji, Niemczech, Hiszpanii i Włoszech), a biorąc pod uwagę środki na rozwój obszarów wiejskich (II filar), mimo cięć, otrzymała najwięcej pieniędzy, pozostawiając w tyle takie kraje, jak Włochy, Francja, Niemcy, Hiszpania i Rumunia (w ramach I filaru Polska jest na 6 miejscu). Można dodać, że taki sam układ państw, jeśli chodzi o udział Polski w budżecie WPR, obowiązuje w 2013 roku. Natomiast jeśli chodzi o udział Polski w funduszach rolnych w nowej perspektywie finansowej, w przypadku dopłat bezpośrednich zwiększa się on z 6,8% w 2013r. do 7,1% średnio w kolejnych latach, w środkach na rozwój obszarów wiejskich spada zaś z 8,4% do 7,6%<sup>22</sup>.

Zestawiając wielkość środków przyznanych Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2007-2013 z propozycją Rady Europejskiej nie można pominąć faktu, iż w

<sup>19</sup> G. Kostrzewa-Zorbas: *Po Radzie Europejskiej budżet UE daje Polsce na lata 2014-2020 realnie o 10 proc. mniej, niż na lata 2007-2013*. Strona internetowa: [wpolityce.pl/wydarzenia](http://wpolityce.pl/wydarzenia) [dostęp: 12.05.2013].

<sup>20</sup> Prognoza Komisji Europejskiej. Por. *Polska w latach 2014-2020 dostanie z UE 500 mld zł*. Puls Biznesu 2/2013, strona internetowa: [www.pb.pl](http://www.pb.pl) [dostęp: 13.03.2013].

<sup>21</sup> Jeśli przyjmujemy rządowe prognozy dotyczące wzrostu PKB do 2020 roku (na podstawie *Uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na 2013r. Ustawa budżetowa na rok 2013*. Rada Ministrów, Warszawa 2012).

<sup>22</sup> W. Guba: *Budżet ogólny UE...*, op.cit.



poprzedniej perspektywie finansowej kwota przeznaczona na płatności bezpośrednie była niższa ze względu na proces dochodzenia do pełnych dopłat (tzw. okres phasing-in). Przypomnijmy, że wynegocjowany jeszcze na Szczycie w Atenach kompromis (2003r.) przyznawał nowym krajom członkowskim w pierwszym roku akcesji z budżetu unijnego tylko 25% ustalonej stawki płatności, zwiększając ją w kolejnych latach o określoną wielkość. W roku 2007 (pierwszy rok poprzedniej perspektywy finansowej) poziom finansowania płatności z budżetu UE wyniósł 40%, a 100% nowe kraje członkowskie uzyskały dopiero w 2013 roku. Tym samym, podstawą do wyliczenia kwoty pieniędzy na lata 2014-2020 w ramach omawianego celu miał być rok 2013. Dla Polski jest to kwota 3 045 mln euro, co po przemnożeniu przez siedem lat daje łącznie 21 315 mln euro. Tyle, a nawet nieco więcej (21,7 mld euro), zapisane zostało w wyjściowej propozycji Komisji Europejskiej z 2011r. Dodatkowo, KE zaproponowała 13,5 mld euro na II filar WPR. Suma funduszy wynosiła zatem ponad 35 mld euro. Kolejne ustalenia okazały się jednak dużo mniej korzystne z punktu widzenia polskiego rolnictwa i wsi. Propozycja przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana van Rompuy'a, z listopada 2012r. zakładała obniżenie środków dla Polski o 2 mld euro, a Szczyt Rady Europejskiej z lutego 2013r. o kolejne 4,5 mld euro<sup>23</sup>. Łącznie, w porównaniu do wstępnych zapisów Komisji, straciliśmy 6,5 mld euro, tj. prawie 20% (przy redukcji 14% dla całej UE)<sup>24</sup>.

W kontekście wyżej opisanych zmian szczególnie niepokoi fakt dużo niższych pieniędzy na rozwój obszarów wiejskich (27% mniej niż w latach 2007-2013). Ograniczone mogą być działania zwiększające konkurencyjność sektora rolnego, takie jak modernizacja gospodarstw rolnych, rozwój przedsiębiorczości, rozbudowa infrastruktury. Na programy rolnośrodowiskowe kraj musi zarezerwować minimum 30% funduszy II filara (niecałe 3 mld euro). Jeśli uwzględnimy ponadto, że zobowiązania wynikające z umów podpisanych w okresie 2007-2013 wynoszą 1,36 mld euro, rezerwa na wykonanie celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” 0,7 mld euro (tj. 7% EFRROW<sup>25</sup>, zgodnie z wytycznymi Wspólnych Ram Strategicznych), środki w programie Leader 0,5 mld euro (5% PROW), to w budżecie II filara pozostaje nieco ponad 4 mld euro<sup>26</sup>. Gdy dodatkowo dokona się przesunięcia części pieniędzy z II do I filara (taką możliwość przewiduje się w latach 2014-2020), to kwota na pozostałe cele polityki rozwoju obszarów wiejskich wynosi ok. 3 mld euro.

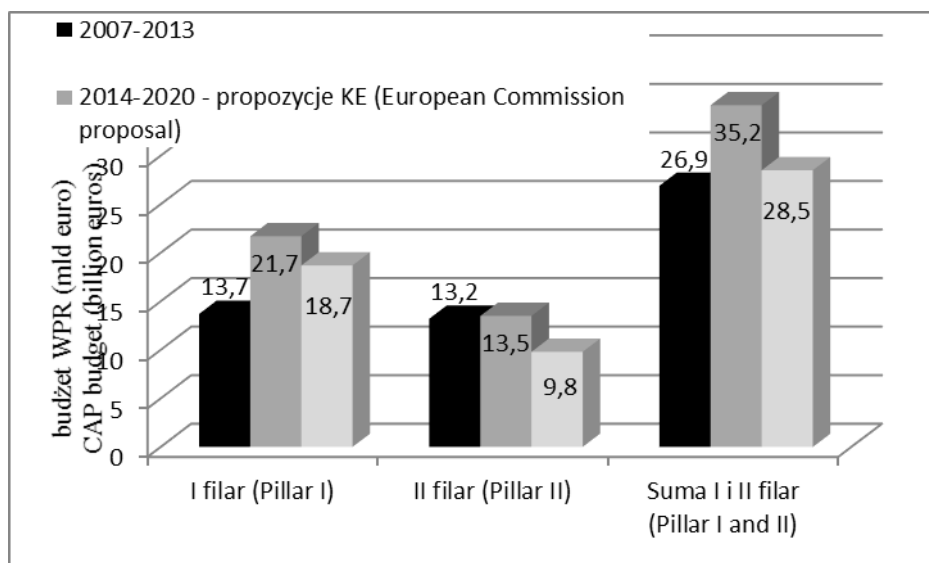
---

<sup>23</sup> M. Zagórski: *Na WPR będzie mniej niż obecnie*. Strona internetowa: [www.farmer.pl](http://www.farmer.pl) [dostęp: 11.12.2013].

<sup>24</sup> *Przywódcy państw UE wynegocjowali "budżet rolny" na lata 2014 – 2020*. Strona internetowa: <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly> [dostęp: 12.03.2013].

<sup>25</sup> EFRROW – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich.

<sup>26</sup> *Stan prac nad założeniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.



Rysunek 2. Budżet wspólnej polityki rolnej dla Polski w latach 2007-2013 i 2014-2020.

Figure 2. Common Agricultural Policy budget for Poland for 2007-2013 and 2014-2020.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe)* [EUCO 37/13]. Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego 2013.

Source: Own performance based on *Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe)* [EUCO 37/13]. European Council – the General Secretariat, Brussels, 8 February 2013.

Gdyby nie zakładany wyższy udział Funduszu Spójności w realizacji zadań PROW (5,2 mld euro wg deklaracji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), przede wszystkim w zakresie infrastruktury technicznej, budowy dróg i szerokopasmowego Internetu, to mogłoby nie starczyć środków na kontynuację dotychczasowych działań. Możliwość takiego wykorzystania pieniędzy budzą wątpliwości (np. w ramach Funduszu Spójności zamrożono 25% budżetu na tzw. zielone technologie), muszą więc być one bezwarunkowe, w szczególności, iż w krajowym budżecie jest mniej środków na fundusze uzupełniające do wsparcia w ramach WPR, jak było do 2013 roku. Niemniej wydaje się, że są to kwestie drugorzędne.

## Podsumowanie

W artykule zaprezentowano wyniki negocjacji nad budżetem UE na lata 2014-2020, przede wszystkim w obszarze wspólnej polityki rolnej. Oceniono je także z punktu widzenia interesów Polski i polskiego sektora rolnego. Na podstawie przeglądu materiałów źródłowych można postawić kilka konkluzji:

- w trudnych dla Unii Europejskiej latach spowolnienia gospodarczego udało się wynegocjować budżet na kolejne 7 lat. Daje on pewność realizacji celów długookresowych, ale nie jest budżetem na miarę oczekiwań. Kwota ustalona na lata

2014-2020 (997 mld euro w cenach stałych z 2011 r.) jest nieznacznie niższa niż w poprzedniej perspektywie finansowej i zmusza do ograniczenia części wydatków, w tym na cele rozwojowe;

- spośród pozycji nowego budżetu Wspólnoty najwięcej cięć dotyczy rolnictwa, podczas gdy zwiększa się nakłady na politykę spójności. Tym samym utrzymany zostaje proces reorientacji wsparcia unijnego, zapoczątkowany w latach 80., w kierunku coraz niższego udziału wydatków WPR w łącznych wydatkach UE. W ramach wspólnej polityki rolnej redukcje dotyczą dopłat bezpośrednich, rosną natomiast wydatki na rozwój obszarów wiejskich. Świadczy to o nowym podejściu do roli unijnego rolnictwa, w którym staje się ono nie tylko dostawcą żywności, ale także różnego rodzaju dóbr publicznych, za które trzeba rolników wynagrodzić;
- w nowej perspektywie finansowej Polska pozostaje największym beneficjentem funduszy unijnych. Większość pieniędzy stanowią środki w ramach polityki spójności (prawie 73 mld euro), a ich podział wynika ze ściśle przyjętego algorytmu, w niewielkim zaś stopniu jest wynikiem procesu negocjacji. W kolej w zakresie wspólnej polityki rolnej dla Polski na lata 2014-2020 zarezerwowano kwotę 28,5 mld euro (w cenach stałych), czyli o 1,6 mld euro więcej niż w okresie 2007-2013. Ta wyższa kwota wynika ze wzrostu nakładów na dopłaty bezpośrednie, co jest efektem osiągnięcia przez Polskę pełnych dopłat z budżetu unijnego. Z drugiej strony notuje się wysoki spadek środków pieniężnych na rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR). Konsekwencją tego może być ograniczenie ważnych inwestycji związanych z modernizacją wsi, konkurencyjnością gospodarstw rolnych czy przedsiębiorczością na obszarach wiejskich.

## Literatura

*Assessment of the impact of the CAP until 2020 - project* (typescript). European Commission, Brussels 2011.

Czyżewski A., Stępień S.: *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*. *Ekonomista* 4/2009, s. 451-452.

*Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe)* [EUCO 37/13]. Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego 2013.

Polarczyk K.: *Budżet Unii Europejskiej. Raport nr 227*. Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2004.

Krawiec S., Molga T.: *Euro wasze, zyski nasze*, *Wprost* 48/2012.

Russel P.: *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*. *Studia BAS* 3(31)/2012, s. 87-108.

Czyżewski A., Stępień S.: *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*. *Ekonomista* 1/2011, s. 9-36.

Plewa J.: *WPR do 2020r. Propozycje ustawodawcze Komisji (prezentacja)*. Komisja Europejska-DG-Agri, Bruksela 2011.

Guba W.: *Budżet ogólny UE i WPR na lata 2014-2020 po szczycie Rady Europejskiej w dniu 7-8 lutego* (prezentacja). Centralna Biblioteka Rolnicza, Warszawa 2013.

*Lubuskie chce więcej pieniędzy z nowego rozdania środków*. Strona internetowa: <http://wyborcza.biz/binzes> [dostęp: 12.01.2014].

Kloc I.: *Szczyt Unii Europejskiej był szczytem uległości*. *Dziennik Zachodni*, z dnia 28 lutego 2013.

Szlachta J.: *Planowanie strategiczne rozwoju w kontekście instrumentów europejskiej polityki spójności 2014-2020*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Kostrzewa-Zorbas G.: *Po Radzie Europejskiej budżet UE daje Polsce na lata 2014-2020 realnie o 10 proc. mniej, niż na lata 2007-2013*. Strona internetowa: [wpolityce.pl/wydarzenia](http://wpolityce.pl/wydarzenia) [dostęp: 12.05.2013].

*Polska w latach 2014-2020 dostanie z UE 500 mld zł*. Puls Biznesu 2/2013, strona internetowa: [www.pb.pl](http://www.pb.pl) [dostęp: 13.03.2013].

*Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na 2013r. Ustawa budżetowa na rok 2013*. Rada Ministrów, Warszawa 2012.

Zagórski M.: *Na WPR będzie mniej niż obecnie*. Strona internetowa: [www.farmer.pl](http://www.farmer.pl) [dostęp: 11.12.2013].

*Przywódcy państw UE wynegocjowali "budżet rolny" na lata 2014 – 2020*. Strona internetowa: <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly> [dostęp: 12.03.2013].

*Stan prac nad założeniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.

## Summary

The purpose of this article is to present the results of the negotiations on the EU budget for 2014-2020. The final decisions related to the present financial perspective will be indicated on the background of the European Commission project from 2011, and also in relation to the previous period 2007-2013. Such an approach helps to assess the extent of the changes in the expenditure of the European Union. Particular attention will be paid to the financing of the tasks within the framework of the common agricultural policy as one of the key Community policies, as well as the issue of redistribution of money between the first pillar of the CAP (area payment) and the second pillar (rural development). The evaluation will primarily concern the funds for Poland and Polish agricultural sector.

**Key words:** EU budget, Common Agricultural Policy, reform, Poland.

### Informacje o Autorach:

**Prof. zw. dr hab. Andrzej Czyżewski**

Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

e-mail: [kmigz@ue.poznan.pl](mailto:kmigz@ue.poznan.pl)

**Dr Sebastian Stępień**

Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, e-mail: [Sebastian.stepien@ue.poznan.pl](mailto:Sebastian.stepien@ue.poznan.pl)