

FINANSOWE WSPARCIE ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH W UE W LATACH 2007-2013

EUROPEAN UNION FINANCIAL SUPPORT TO AGRICULTURE AND RURAL AREAS IN 2007-2013

Synopsis. W artykule przedstawiono zmiany w zakresie finansowania wspólnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, w nowym okresie budżetowym 2007-2013. Zwrócono uwagę na fundusze, cele i możliwości wsparcia finansowego w ramach wytycznych, przyjętych przez Komisję Europejską. Pokazano także możliwości sfinansowania instrumentów w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG) a także działań Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Wspólna Polityka Rolna, fundusze, budżet

Wprowadzenie

Od 2007 r. rozpoczyna się kolejny okres budżetowy w ramach Unii Europejskiej. Przynosi on wiele zmian nie tylko w postaci nowych funduszy, które będą finansowały działania związane ze Wspólną Polityką Rolną i rozwojem obszarów wiejskich ale także w sposobie rozdysponowania środków w ramach budżetu ogólnego, na poszczególne dziedziny objęte finansowaniem Unii Europejskiej. Przyszły kształt polityki rozwoju obszarów wiejskich, na lata 2007-2013 został określony podczas ustaleń Rady Europejskiej w Lizbonie (2000 r.) i Goeteborgu (2001 r.) a także konferencji w Salzburgu (2003 r.). Zasadnicze rozstrzygnięcia finansowe przyniosło określenie nowej perspektywy finansowej, na lata 2007-2013 w lutym 2004 r. i późniejsze przyjęcie budżetu przez Parlament Europejski (17.05.2006 r.).

Założenia perspektywy finansowej na lata 2007-2013

Budżet UE, przyjęty 17 maja 2006 r., na lata 2007-2013, zakłada środki na zobowiązania ogółem na poziomie 864,3 mld euro (poziom płatności ma wynieść 820,78 mld euro). Stanowi to 1,045% dochodu narodowego brutto UE. W budżecie tym przyjęto nowy podział i klasyfikację poszczególnych wydatków w ramach budżetu ogólnego UE.

Wydatki na wspólną politykę rolną i rozwój obszarów wiejskich, zaplanowane na lata 2007-2013, w kwocie 293 mld euro, zostały włączone do części Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi (do końca 2006 r. wydatki na WPR stanowią odrębną pozycję w budżecie). Jest to wyraz wyraźnych dążeń Wspólnoty o zachowanie krajobrazu, dobrostanu

¹ Dr inż., ul. Nowowarszawska 166, 02-787 Warszawa, tel. 608067717, email: biernat_jarka.agnieszka@wp.pl

zwierząt i ochronę środowiska naturalnego rozszerzonej UE. Na uwagę zasługuje także fakt, iż wydatki na cele rolne oraz związane z rybołówstwem, w latach 2007-2013, będą ulegały zmniejszeniu, zarówno w ujęciu względnym jak i bezwzględnym. Wysokość zobowiązań dotyczące rolnictwa zostaną obniżone z 43,12 mld euro w 2007 r. do 40,65 mld euro w 2013 r.

Ostatnie zmiany dotyczące WPR w UE, między innymi reforma z Luksemburga w 2003 r. i zmiany w zakresie organizacji rynku cukru doprowadziły do:

- Uproszczenia zasad wsparcia rynkowego i bezpośredniego wsparcia finansowego skierowanego do producentów rolnych,
- Wsparcie obszarów wiejskich środkami finansowymi przesuniętymi w wyniku modulacji, czyli zmniejszenia wysokości płatności bezpośrednich dla dużych gospodarstw rolnych,
- Ustalenia dyscypliny finansowej a więc poziomu wydatków na wsparcie rynkowe i bezpośrednią pomoc w latach 2007-2013.

Wspólna polityka rybołówstwa jest elementem jednakowego traktowania rybaków z regionów przybrzeżnych UE. Nowa polityka rybołówstwa, po 1 stycznia 2007 r. będzie bardziej skupiona na zrównoważonym wykorzystaniu zasobów rybnych, biorąc pod uwagę aspekty środowiskowe, gospodarcze i społeczne [Budowanie... 2004].

Działania przewidziane do realizacji w latach 2007-2013, w ramach priorytetu zrównoważone zarządzanie i ochrona zasobów naturalnych dotyczą [Budowanie... 2004]:

- Wdrożenia Programu Zmian Klimatycznych, który doprowadzi do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych wg Protokołu z Kioto,
- Wdrożenia strategii tematycznych skierowanych do konkretnych priorytetów środowiskowych, np. gleby, powietrza, pestycydów, środowiska morskiego, środowiska miejskiego i utylizacji odpadów,
- Wprowadzenia tzw. ETAP Environmental Technology Action Plan – Planu działania na rzecz technologii środowiskowych,
- Wdrożenia programu Natura 2000 tworzącego sieć miejsc chronionych ze względu na bioróżnorodność.

Zmiany w zakresie finansowania WPR i polityki rozwoju obszarów wiejskich

Do końca 2006 r. podstawowym źródłem pomocy finansowej dla rolnictwa jest Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Fundusz utworzono w 1962 roku na mocy

rozporządzenia Rady WE nr 25/62 [Jurcewicz et al. 2004]. W EFOiGR funkcjonują dwie sekcje: Sekcja Gwarancji i Sekcja Orientacji. Z Sekcji Gwarancji finansowane są działania interwencyjne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Z Sekcji Gwarancji Unia Europejska wspiera także działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich (w Polsce do końca 2006 r. współfinansowany jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich). Środki finansowe zgromadzone w ramach Sekcji Orientacji współfinansują w Polsce działania w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rolnictwo” [Plan... 2004]. Ze względu na charakter prowadzonych działań, sekcja ta uznawana jest za jeden z funduszy strukturalnych.

Wspólna Polityka Rolna UE od 2007 r. będzie finansowana za pomocą dwóch oddzielnych funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [Rozporządzenie... 2005A i Rozporządzenie 2005B]. Oba te fundusze stanowią część budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Europejski Fundusz Rolny Gwarancji na zasadzie podziału zarządzania między państwa członkowskie i Wspólnotę będzie finansował następujące wydatki:

- Interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych,
- Refundacje eksportowe,
- Płatności bezpośrednie dla rolników przewidziane w ramach WPR,
- Wkład finansowy w wybrane działania informacyjno-promocyjne na rzecz produktów rolnych.

Ponadto EFRG w sposób scentralizowany będzie finansował m. in. niektóre działania weterynaryjne, np. zwalczanie i kontrolę chorób zwierzęcych czy ochronę fitosanitarną, a także promocję produktów rolnych, wprowadzanie i utrzymywanie systemów informacyjnych rachunkowości rolniczej, systemu badań rolnych czy wydatki związane z rybołówstwem.

Podstawową korzyścią wynikającą ze zmian będzie także ujednoczenie i uproszczenie zasad programowania, wdrażania, monitorowania i kontroli wydatków przeznaczonych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Zarówno z EFRG jak i EFRROW można będzie częściowo finansować, z inicjatywy Komisji Europejskiej, działania niezbędne do wprowadzenia w życie wspólnej polityki rolnej, w tym również rozwoju obszarów wiejskich. Działania te mogą dotyczyć²: analizy, zarządzania, monitorowania, kontroli oraz wymiany informacji w zakresie wdrażania wspólnej polityki rolnej.

² Finansowanie innych programów, w tym pomocy technicznej, artykuł 5, Rozporządzenie Rady [2005B].

EFRG nie pokrywa wydatków związanych z kosztami administracyjnymi i kosztami zatrudnienia, poniesionymi przez państwa członkowskie i przez beneficjentów ubiegających się o środki z EFRG. Środki konieczne do finansowania działań w ramach WPR będą przekazywane w formie miesięcznych płatności, na podstawie wydatków dokonywanych przez akredytowane agencje płatnicze w danym okresie referencyjnym.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich musi towarzyszyć działaniom związanym ze wsparciem rynku i je uzupełniać. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) będzie wspierał zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty, uzupełniając polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach WPR, polityki spójności i polityki rybołówstwa³. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczyni się do realizacji następujących celów:

- Poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- Poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami;
- Poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej.

Powyższe cele wykonywane będą w ramach czterech osi. Wsparcie ukierunkowane na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego obejmuje między innymi:

- Upowszechnianie wiedzy i poprawę potencjału ludzkiego poprzez kształcenie zawodowe, działania informacyjne, podejmowanie działalności przez młodych rolników, wsparcie wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę, korzystanie z usług doradczych;
- Wprowadzenie środków mających na celu restrukturyzację i rozwój kapitału rzeczowego poprzez: modernizację gospodarstw rolnych, podwyższenie wartości gospodarczej lasów, ulepszanie infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem, przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych;
- Stosowanie instrumentów, których celem będzie poprawa jakości produkcji i produktów rolnych tj. pomoc rolnikom w dostosowaniu się do norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym, wspieranie grup producentów w działalności informacyjnej i promocyjnej,

³ Artykuł 3 Rozporządzenia Rady [2005B].

- Środków przejściowych dla nowych członków UE poprzez: wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wspieranie tworzenia grup producentów.

Cel drugi dotyczący poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich obejmuje:

- Środki skierowane na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych poprzez płatności do gruntów położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, płatności dla obszarów Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe, płatności z tytułu dobrostanu zwierząt;
- Działania nastawione na zrównoważone użytkowanie gruntów leśnych, poprzez zalesienie gruntów rolnych, pierwsze zalesianie gruntów nierolniczych, płatności leśnośrodowiskowe.

Z kolei poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej obejmuje:

- Wsparcie w celu różnicowania gospodarki wiejskiej, np. tworzenie mikroprzedsiębiorstw, zachęcanie do prowadzenia działalności turystycznej,
- Środki na rzecz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich: zachowanie i poprawę dziedzictwa wsi;
- Środki na rzecz przygotowania i wdrożenia lokalnej strategii rozwoju.

Oś 4 dotyczy programu Leader, który dotyczy tworzenia lokalnych strategii rozwoju, wdrażania projektów współpracy czy tworzenia partnerstw lokalnych.

Pomoc finansowa w ramach Funduszu wdrażana będzie w drodze konsultacji pomiędzy Komisją i państwem członkowskim oraz podmiotami wyznaczonymi w danym państwie członkowskim. Współpraca ta może odbywać się z właściwymi władzami regionalnymi, lokalnymi i innymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi a także organizacjami pozarządowymi, w tym np. organizacjami zajmującymi się problemami ochrony środowiska naturalnego.

Po przyjęciu wytycznych Wspólnoty każde państwo członkowskie przygotowuje krajowy plan strategiczny, który przygotowany jest we współpracy z Komisją i obejmuje okres od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 r. Krajowy plan strategiczny gwarantuje, że pomoc wspólnotowa jest spójna ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty. Każdy program musi obejmować [Rozporządzenie... 2005B]:

1. Analizę sytuacji pod względem słabych i mocnych stron,
2. Uzasadnienie wybranych priorytetów uwzględniających strategiczne wytyczne Wspólnoty,

3. Informacje na temat osi i środków proponowanych dla każdej osi a także ich opis,
4. Plan finansowania,
5. Informacje dotyczące komplementarności ze środkami finansowanymi przez inne instrumenty WPR, w ramach polityki spójności czy rybołówstwa.

Wkład EFFROW oblicza się na podstawie kwoty kwalifikujących się wydatków publicznych. Stawkę wkładu EFFROW ustala się dla każdej osi:

1. w przypadku osi 1 (konkurencyjność) i osi 3 (różnicowanie i jakość życia) a także dla pomocy technicznej mają zastosowanie odpowiednie pułapy [Rozporządzenie... 2005B]:
 - 75% kwalifikujących się wydatków publicznych w regionach spełniających kryterium konwergencji;
 - 50% kwalifikujących się wydatków publicznych w pozostałych regionach.
2. W przypadku osi 2 (poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich) oraz osi 4 (Leader) można dofinansować ze środków UE:
 - 80% kwalifikujących się wydatków publicznych w regionach spełniających kryterium konwergencji;
 - 55% kwalifikujących się wydatków publicznych w pozostałych regionach.

Minimalna wysokość wkładu EFFROW na poziomie osi wynosi 20%. Środki pomocy technicznej podjęte z inicjatywy Komisji mogą być finansowane w 100%. Wydatki, które zostaną sfinansowane z EFFROW nie mogą być współfinansowane z funduszy strukturalnych UE.

Każde państwo członkowskie w terminie ustalonym przez Komisję Europejską przedkłada sprawozdanie zbiorcze, które przedstawia stopień realizacji krajowego planu strategicznego. Pierwsze takie sprawozdanie musi być przygotowane w 2010 r., ostatnie z okresu budżetowego 2007-2013 nie później niż 1 października 2014 r.

Przed 1 września każdego roku następującego po roku budżetowym Komisja sporządza sprawozdanie finansowe z zarządzania EFRG i EFRROW w poprzednim roku obrotowym i przekazuje je Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Podsumowanie

Zmiany w zakresie finansowania wspólnej polityki rolnej i obszarów wiejskich, od 2007 r. wprowadzą nowe podejście do działań i problemów na wsi. Wyodrębnienie dwóch oddzielnych funduszy przyniesie korzyści w postaci ujednoczenia i uproszczenia zasad programowania, wdrażania, monitorowania i kontroli wydatków przeznaczonych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Wydatki na wspólną politykę rolną i rozwój

obszarów wiejskich, zaplanowane na lata 2007-2013, w kwocie 293 mld euro, zostały włączone do części Ochrona i zarządzania zasobami naturalnymi (do końca 2006 r. wydatki na WPR stanowiły odrębną pozycję w budżecie). Jest to wyraz dążeń Wspólnoty o zachowanie krajobrazu, dobrostanu zwierząt i ochronę środowiska naturalnego w rozszerzonej UE.

Literatura

- Biernat – Jarka A. (2003): Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia* 2(2).
- Budowanie naszej wspólnej przyszłości, wyzwania praktyczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007-2013. (2004). Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, KOM, 101, WE.
- Decyzja Rady w sprawie strategicznych wytycznych dla Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013). (2005). Bruksela, 5.07.2005, tryb dostępu: <http://www.europa.eu.int>.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E. (2004): *Wspólna Polityka Rolna, Zagadnienia prawne*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Perspektywy finansowe na lata 2007-2013. Wartość dodana oraz narzędzia realizacji UE. (2005). Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego KOM/2004/487 wersja ostateczna, WE.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, projekt. (2006). MRiRW, Warszawa.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego” 2004-2006. (2004). Informator, Fundacja „Fundusz Współpracy”, Program AgroInfo, Poznań.
- Q&A on Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Sound Financial Management 2007-2013. (2006). Bruksela, 17 Maj .
- Rozporządzenie Rady nr 1290/200, z dn. 21.06.2005 r. (2005A). Dz. U. UE.
- Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dn. 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). (2005B). Dz. U. UE.
- Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020). (2004). Warszawa, MRiRW, listopad.

Abstract. A fundamental reform of the Common Agricultural Policy was decided in June 2003. The reform is aimed at meeting the objectives of competitiveness, solidarity and better integration of environmental concerns, thus becoming a key step in the Lisbon and Goeteborg development strategy. It involves: a substantial simplification of the market support measures and direct payments, further strengthening the development of rural areas by transferring funds from market support to rural development through reductions in direct payments to bigger farms, strengthening of the financial discipline mechanism between 2007-2013. The European Commission created two new funds for financing the CAP: European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). EAGF will finance: intervention measures to regulate agricultural markets, refunds for exporting farm produce to non-EU countries, and direct payments to farmers. EAFRD will finance the expenditure on rural development programmes.

Key words: European Union, Common Agricultural Policy, funds, budget