

Andrzej Czyżewski¹, Sebastian Stępień²

Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Elementy nowości wspólnej polityki rolnej po 2014 roku w odniesieniu do polskiego rolnictwa

The new elements of Common Agricultural Policy after 2014 in relation to the Polish agriculture

Synopsis. W artykule zaprezentowano główne założenia reformy wspólnej polityki rolnej po 2014 roku. Uwzględniono elementy nowości i oceniono je z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa. Podjęto takie kwestie, jak poziom budżetu UE i jego alokacja dla Polski, nowy schemat płatności bezpośrednich, w tym ich „zazielenienie” oraz wsparcie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Publikacja ma charakter przeglądowy z elementami wnioskowania dedukcyjnego, wykorzystano w niej materiały źródłowe instytucji unijnych i rządu polskiego oraz szacunki autorów.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, reforma, nowe elementy, rolnictwo w Polsce

Summary. The article presents the main objectives of the reform of the Common Agricultural Policy after 2014 and assesses them from the point of view of Polish agriculture. It takes into account such issues as the level of the EU budget and its allocation for Poland, a new scheme of direct payments, including the "greening" element and the support under the Rural Development Program. The publication is a review of the subject literature with the elements of deductive reasoning using the source material of the EU institutions and the Polish government, as well as authors' estimates.

Key words: Common Agricultural Policy, reform, new elements, agriculture in Poland

Wstęp

Zakończyły się negocjacje nad reformą wspólnej polityki rolnej (WPR) na lata 2014-2020. Rozmowy nie były łatwe, gdyż odbywały się w warunkach spowolnienia gospodarczego w wielu krajach UE. Część z nich (głównie tzw. starych krajów członkowskich, z Niemcami, Wielką Brytanią na czele) domagała się redukcji budżetu unijnego i częściowej nacjonalizacji polityki [Assessment... 2011], inne (przede wszystkim nowe państwa członkowskie) oczekiwały jego wzrostu lub chociażby pozostawienia w dotychczasowej wysokości [Czyżewski i Stępień 2012]. Punktem wyjścia kolejnych ustaleń był projekt budżetu Komisji Europejskiej z 2011 roku, który zakładał utrzymanie wydatków na poziomie zbliżonym do poprzedniego okresu finansowania. Późniejsze propozycje szły w kierunku oszczędności i ostatecznie, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013r. uzgodniono budżet UE (w zobowiązaniach) rzędu 996,8 mld euro (w cenach stałych z 2011r.³), w tym wieloletnie ramy finansowe (WRF)

¹ Prof. zw. dr hab., e-mail: kmigz@ue.poznan.pl

² Dr, e-mail: sebastian.stepien@ue.poznan.pl

³ Budżet w cenach bieżących ma wynieść 1125,1 mld euro.

stanowią 960 mld euro, a poza WRF zapisano 36,8 mld euro [Rada... 2013]. Oznacza to, że cięcia, w porównaniu do lat 2007-2013, wyniosły 3,7% i jest to pierwszy taki przypadek od momentu programowania budżetów wieloletnich (tzw. Pakietu Delorsa na lata 1988-1992)⁴. Jednocześnie udział wydatków budżetu UE w łącznym PKB krajów członkowskich ma spaść z 1,03% w 2014r. do 0,98% w 2020r. Co znamienne, redukcja wydatków dotyczy działu „Zasoby naturalne i ich ochrona” (tutaj mieści się wspólna polityka rolna, a poza tym gospodarka morska i rybołówstwo), przy jednoczesnym wzroście pozycji „Konkurencyjność i spójność”. W Unii Europejskiej kontynuowany jest zatem proces reorientacji celów, w którym priorytetem staje się polityka spójności. Tymczasem w zakresie wsparcia sektora rolnego przewiduje się wzmocnienie tzw. „zielonego komponentu” (ang. greening), a gospodarstwa rolne mają stać się dostawcami szeroko pojętych dóbr publicznych. Występuje tu zatem brak zbieżności działań: z jednej strony narzuca się kolejne wymogi środowiskowe, oczekuje się realizacji wyzwań dotyczących zmian klimatycznych, a z drugiej obniża budżet WPR. Reforma wspólnej polityki rolnej stała się faktem i dzisiaj ważne jest, aby wykorzystać jej mechanizmy dla rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich.

Celem artykułu jest wyeksponowanie elementów nowości reformy wspólnej polityki rolnej po 2014 roku i ich ocena z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa. Dotyczy to takich kwestii, jak poziom budżetu UE i jego alokacja dla Polski, nowy schemat płatności bezpośrednich, w tym ich „zazielenienie”, instrumenty wsparcia w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, wybrane zmiany interwencji rynkowej (likwidacja kwot mlecznych i cukrowych). Publikacja ma charakter przeglądowy z elementami wnioskowania dedukcyjnego. Wykorzystano w niej materiały źródłowe instytucji unijnych i rządu polskiego oraz szacunki autorów.

Budżet WPR 2014-2020 dla Polski

W wyniku ostatecznego podziału budżetu UE Polska otrzymała łączne wsparcie w wysokości 106 mld euro (w cenach stałych z 2011r), w tym 72,9 mld euro stanowiąc mają pieniądze w ramach polityki spójności, a 28,5 mld euro to fundusze WPR [Guba 2013]. Co do tych ostatnich, Polska otrzyma o 1,6 mld euro więcej w porównaniu z perspektywą 2007-2013, co wynika z wyższej kwoty na płatności bezpośrednie. W latach 2007-2013 otrzymano na ten cel 13,7 mld euro, w kolejnym budżecie przewidziano, w cenach stałych, 18,74 mld euro (wzrost o 37%). Trzeba jednak pamiętać, iż w poprzedniej perspektywie finansowej kwota przeznaczona na płatności bezpośrednie była niższa ze względu na proces dochodzenia do pełnych dopłat (tzw. okres phasing-in). Wynegocjowany jeszcze na Szczycie w Atenach kompromis (2003r.) przyznawał nowym krajom członkowskim w pierwszym roku akcesji z budżetu unijnego zaledwie 25% ustalonej stawki płatności, zwiększając ją w kolejnych latach o określoną wielkość. W roku 2007 (pierwszy rok kończącej się w 2013 r. perspektywy finansowej) poziom finansowania płatności z budżetu UE wyniósł 40%, a 100% nowe kraje członkowskie uzyskały dopiero w 2013 roku. Ocena

⁴ Wystarczy wskazać, że budżet UE na lata 2007-2013, w porównaniu do okresu 2000-2006, wzrósł (w cenach z 2004 r.) aż o 57%, choć należy pamiętać, że w tych latach do Wspólnoty przystąpiło 12 nowych państw (10 w 2004 r. i 2 w 2007 r.). Por. [Polarczyk 2004].

budżetu na okres 2014-2020 powinna odnosić się zatem do roku 2013, a w tym przypadku będzie mniej pieniędzy na wsparcie w ramach I filara⁵.

Ponadto w poprzednich latach system dopłat bezpośrednich w Polsce uzupełniany był przez budżet krajowy (tylko w okresie 2007-2013 była to kwota rządu 6 mld euro). Chociaż po 2014 roku pozostawiono taką możliwość, rząd Polski nie przewiduje kontynuacji tego mechanizmu (poza wsparciem produkcji tytoniu, chmielu i skrobi ziemniaczanej, łącznie na kwotę 0,2 mld euro). W celu podniesienia płatności obszarowej zastosowane zostanie inne rozwiązanie, a mianowicie przesunięcie do I filara 25% koperty przeznaczonej na II filar WPR [Zagórski 2013]. Taki zabieg spowoduje co prawda utrzymanie stawki dopłat na zbliżonym do 2013 roku poziomie, ale uszczupli i tak zredukowany budżet II filara. W wyniku negocjacji, skurczył się on bowiem z 13,2 do niecałych 9,8 mld euro (w cenach stałych), czyli spadł o ponad 25% [Przywódcy... 2013]. Ograniczone mogą być zatem działania zwiększające konkurencyjność sektora rolnego, takie jak modernizacja gospodarstw rolnych, rozwój przedsiębiorczości, rozbudowa infrastruktury⁶.

Tabela 1. Budżet WPR dla Polski w latach 2007-2013 i 2014-2020 (w mld euro, ceny bieżące)

Table 1. CAP budget for Poland in the years 2007-2013 and 2014-2020 (bln euros, current prices)

Filary	2007-2013		2014-2020	
I filar	środki unijne	13,7	środki unijne	21,2
	wkład krajowy	+ 6	wkład krajowy	+ 0,2
	razem:	= 19,7	transfer z II filara	+ 2,7
			razem:	= 24,1
II filar	środki unijne	13,2	środki unijne	10,9
	wkład krajowy	+ 4,2	Transfer do I filara	- 2,7
	razem:	= 17,4	Pozostaje:	= 8,2
			wkład krajowy	+ 4,9
			razem:	= 13,1
Suma		37,1		37,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [Rada Europejska... 2013].

Zakłada się jednak większy udział Funduszu Spójności w realizacji zadań PROW (planowane przez rząd 5,2 mld euro), przede wszystkim w zakresie infrastruktury technicznej, budowy dróg i szerokopasmowego Internetu, choć możliwości takiego przesunięcia środków są uwarunkowane kilkoma czynnikami. Po pierwsze, nie wszystkie

⁵ Skoro w roku 2013 koperta pieniędzy na płatności bezpośrednie dla Polski wynosiła 3,045 mld euro, to dla utrzymania tego samego poziomu wsparcia na kolejne 7 lat powinno być przyznane 21,3 mld euro.

⁶ Po uwzględnieniu przesunięcia 25% z II do I filara, zamrożenia 30% kwoty na działania rolnośrodowiskowe, zobowiązań wynikających z umów podpisanych w okresie 2007-2013 (1,36 mld euro), rezerwy na wykonanie celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (0,7 mld euro) oraz środków w programie Leader (0,5 mld euro), budżet przeznaczony na modernizację i inwestycje w gospodarstwach rolnych i na wsi to w budżecie II filara pozostaje nieco ponad 3 mld euro. Z kolei ze zbiorczego sprawozdania z realizacji programu PROW na lata 2007-2013 wynika, że tylko na programy związane z modernizacją i inwestycjami w gospodarstwach oraz rozwojem przedsiębiorczości przypada kwota podpisanych umów ok. 3,5 mld euro. Por. [Zbiórcze sprawozdanie... 2013].

cele Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich mogą podlegać finansowaniu przez Fundusz Spójności (np. związane z inwestycjami w gospodarstwach rolnych i przedsiębiorstwach agrobiznesu), po drugie, w ramach Funduszu Spójności zamrożono 25% budżetu na tzw. zielone technologie. Ponadto dysponentami środków polityki spójności będą samorządy wojewódzkie, a te w swoich strategiach zazwyczaj priorytetowo traktują obszary miejskie [Stępień 2014].

Konkludując, budżet WPR dla Polski na lata 2014-2020 jest budżetem oszczędnym. W porównaniu z okresem 2007-2013 będzie co prawda więcej środków unijnych, jako rezultat wyższej koperty na płatności bezpośrednie. Ponieważ jednak prawie w całości zlikwidowane zostanie wsparcie I filara z budżetu krajowego, a ponadto zmniejszy się pula unijnych pieniędzy na II filar, łączny budżet na lata 2014-2020, w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową, w cenach bieżących będzie na zbliżonym poziomie (gdyby uwzględnić ceny stałe, budżet ten byłby realnie niższy) (por. tab. 1).

Nowy system płatności bezpośrednich

Jednym z postanowień przywódców i ministrów rolnictwa państw unijnych jest kontynuacja systemu dopłat bezpośrednich na zasadach z lat 2007-2013. Oznacza to, że zamiast wspólnego systemu dla wszystkich krajów członkowskich (tzw. Basic Payment Scheme), jak proponowała wcześniej KE, nadal funkcjonować będą dwa systemy – jednolitej płatności SPS („stare” kraje UE-15 plus Słowenia i Malta) oraz jednolitej płatności obszarowej SAPS (10 nowych krajów członkowskich, w tym Polska) [Krzyżanowska 2013]. Za takim rozwiązaniem od początku negocjacji postulowała strona polska, która chciała wydłużenia obowiązującego do tej pory schematu. W porównaniu z nowym systemem SAPS jest łatwiejszy w administrowaniu, bardziej zrozumiały dla rolnika, a przy tym wiąże wsparcie z podstawowym czynnikiem produkcji rolniczej – ziemią. Pozostawia się jednak możliwość związania z produkcją nawet do 15% koperty krajowej płatności⁷ dla tzw. sektorów wrażliwych, narażonych na zaprzestanie produkcji. W Polsce wsparcie to ma premiować produkcję zwierzęcą, a nie jak wcześniej, produkcję zbóż.

Natomiast utrzymano postulowany przez KE program wsparcia dla młodych producentów rolnych (jako obowiązkowy) i małych gospodarstw (dobrowolny dla krajów UE), co należy ocenić pozytywnie. W pierwszym przypadku chodzi o podwyższenie o 25% podstawowych płatności bezpośrednich dla osób poniżej 40 roku życia rozpoczynających działalność rolniczą, przez pierwsze 5 lat funkcjonowania, przy czym przeznaczyć trzeba na ten cel do 2% krajowej koperty dopłat (limit wsparcia dotyczy 25 ha UR) [Proposals... 2011]. Pomoc dla małych gospodarstw (do 10% krajowej koperty dopłat) ma objąć jednostki do 5 ha UR (wcześniejsze propozycje mówiły o 3 ha UR), dla których ustala się płatność ryczałtową (od 500 do 1250 euro rocznie) obowiązującą w całym okresie budżetowym (od 2015 roku) i które zwolnione mają być z kryteriów zazielenienia dopłat

⁷ Dla państw, w których w latach 2007-2013 poziom związania dopłat z produkcją przekraczał 5% (ale nie był wyższy niż 10%) koperty płatności. Państwa, które stosowały próg do 5%, w nowej perspektywie budżetowej mogą związać maksymalnie 10% dopłat.

oraz części wymogów cross compliance⁸. Można też zastosować metodę liczenia płatności dla małych gospodarstw na podstawie wsparcia, który otrzymywały wcześniej (np. w 2013r.). W tym przypadku nie ma zastosowania w/w limit 10% koperty dopłat bezpośrednich [Reforma... 2013].

Inną propozycją Rady Europejskiej i AGRI-FISH jest ustalenie mechanizmu „capping”, czyli redukcji wsparcia dla gospodarstw rolnych otrzymujących najwyższe dopłaty [Reform... 2013]. Wprowadzono wymóg redukcji dopłat bezpośrednich o 5% dla gospodarstw otrzymujących powyżej 5 tys. euro rocznie, natomiast decyzję co do kolejnych cięć pozostawia się krajom członkowskim⁹. W Polsce liczba gospodarstw wielkoobszarowych jest relatywnie niska, choć przejmują one znaczną część całej koperty dopłat. Zastosowanie mechanizmu *capping'u* w stosunku do nich uważa się zatem za celowe, bo daje relatywnie duże oszczędności, które można by wykorzystać do realizacji innowacyjnych projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak stworzyć instrumenty zabezpieczające przed sztucznym dzieleniem dużych gospodarstw, jak również pamiętać o kosztach zatrudnienia, aby zapobiec nieproporcjonalnym skutkom dla dużych gospodarstw o wysokiej liczbie pracowników (np. gospodarstwa z produkcją zwierzęcą). Maksymalne pułapy wsparcia nie powinny mieć ponadto zastosowania do płatności przyznawanych dla działań na rzecz środowiska i klimatu.

Obok problemu wielkoobszarowych gospodarstw, które przejmują znaczną część płatności bezpośrednich, pojawiała się kwestia związana z definiowaniem pojęcia tzw. aktywnego rolnika. W trakcie negocjacji ustalono, aby wsparcie trafiało do tych podmiotów, które związane są z rolnictwem. Dotychczasowe doświadczenia wskazują bowiem na przypadki, w których pieniądze trafiały do osób prowadzących działalność gospodarczą w niewielkim stopniu związaną z produkcją rolniczą. Wobec tego z systemu należy wykluczyć takie podmioty, jak lotniska, przedsiębiorstwa transportowe, handlu nieruchomościami, zarządzające obiektami sportowymi, kempingi, spółki górnicze itp. Ostateczna decyzja o kryteriach przyznania pomocy pozostaje jednak w gestii krajów członkowskich, które mogą rozszerzyć zakres wyłączeń ponad wykaz działalności określonych przez KE.

Jedną z kluczowych kwestii w zakresie reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2014 roku jest ich konwergencja między krajami UE (tzw. konwergencja zewnętrzna). Szefowie państw unijnych zgodzili się z wcześniejszą propozycją KE w zakresie wyrównywania stawek płatności. Tym samym w państwach, w których dopłata na ha UR jest poniżej 90% średniej płatności w UE, różnica między obecnym poziomem a 90% średniej unijnej zostanie zmniejszona o jedną trzecią, przy czym spaść ma również średnia dla całej Unii. Proces ten będzie jednak rozłożony na lata 2015-2020 (w 2014 roku system płatności bezpośrednich będzie działał na zasadach z roku 2013, choć przy nowym budżecie WPR). Docelowo, najniższa stawka dopłat ma wynieść 196 euro/ha w 2020 r. (75% średniej unijnej). Konwergencja będzie sfinansowana w sposób proporcjonalny przez te państwa członkowskie, których płatności bezpośrednie są wyższe od średniej w UE (m.in. Francję, Niemcy, Holandię, Danię, Włochy). Rada Europejska zastrzega

⁸ Wymogi dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt, ochrony środowiska naturalnego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt.

⁹ Propozycja KE z 2011r. mówiła o obowiązku redukcji płatności powyżej 300 tys. euro rocznie/gospodarstwo. Dla przedziału rocznego wsparcia 250-300 tys. euro redukcja dopłat miała wynosić 70%, dla przedziału 200-250 tys. euro – 40%, a dla przedziału 150-200 tys. euro – 20%.

jednocześnie, że choć wsparcie będzie bardziej równomierne, to nie będzie całkowitego zrównania dopłat, ze względu na różnice w wynagrodzeniach, sile nabywczej czy kosztach produkcji.

W przypadku Polski, nowelizacja systemu redystrybucji dopłat bezpośrednich, przy zredukowanym budżecie na WPR, oznacza w praktyce kontynuację wsparcia z 2013 roku, przy czym w pierwszych latach nowej perspektywy finansowej płatności bezpośrednie (ze środków unijnych) będą nawet niższe niż w 2013r., ze względu na rozłożenie procesu konwergencji na kilka lat. I tak, w roku 2014 można liczyć na 210 euro/ha UR (przy 215 euro w 2013r.). W 2020 roku poziom wsparcia na jednostkę powierzchni ma wynieść 217 euro, a średnio w latach 2014-2020 – 214 euro (przy średniej dla UE = 262 euro), tj. o 1 euro mniej niż w roku 2013 (por. tab. 2). Jeśli uwzględnić ponadto, iż w roku 2013 budżet krajowy uzupełnił dopłaty bezpośrednio do poziomu 240 euro/ha, średnia stawka płatności w latach 2014-2020 będzie zdecydowanie niższa. Właśnie ten fakt stał się kluczowy do podjęcia decyzji o przesunięciu części pieniędzy z II do I filara. Dzięki temu utrzymany zostanie poziom wsparcia w I filarze, ale kosztem innych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Reasumując, konwergencja dopłat bezpośrednich w perspektywie 2014-2020 z punktu widzenia Polski nie ma w praktyce większego znaczenia. Zyskują takie kraje, jak Łotwa, Estonia i Litwa (por. tab. 2)¹⁰. Szkoda, że decydentom zbrakło determinacji do głębszych alokacji, a najważniejsze stały się partykularne interesy państw członkowskich.

Tabela 2. Stawki dopłat bezpośrednich w wybranych państwach UE w 2013r. i średnio w latach 2014-2020.

Table 2. Level of direct payments in selected UE countries in 2013 and 2014-2020 (average)

Kraj	Podstawa z 2013 roku	Średnia dla lat 2014-2020	Zmiana do 2013r.
Dania	363	342	-5,9%
Estonia	117	154	+31,3%
Francja	296	284	-4,2%
Hiszpania	233	228	-2,3%
Holandia	457	423	-7,4%
Litwa	144	167	+16,1%
Niemcy	319	303	-4,9%
Łotwa	95	143	+50,6%
Polska	215	214	-1,0%
Rumunia	183	188	2,6%
W. Brytania	229	223	-2,5%
Włochy	405	379	-6,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej [DG Agri 2011] oraz ustaleń Rady Europejskiej [Rada Europejska... 2013].

¹⁰ W tych krajach średni poziom płatności bezpośrednich w roku 2013 był dużo niższy aniżeli średnia unijna. Przyjmując zatem ustalone zasady konwergencji zewnętrznej dopłat, państwa te uzyskały relatywnie wysoki wzrost funduszy na ten cel.

„Zazielenienie” wspólnej polityki rolnej

Ważną kwestią w zakresie reformy WPR po 2014 roku jest „zazielenienie” (tzw. greening) systemu dopłat bezpośrednich. Nowe zasady wejdą w życie od 2015r. i zakładają, iż 30% płatności, które rolnik otrzymuje do powierzchni gospodarstwa, uzależnione będzie od spełnienia przez niego konkretnych wymogów środowiskowych, pod rygorem zmniejszenia wysokości wsparcia o ten udział¹¹. Ta zmiana od początku budziła duże kontrowersje ze względu na dodatkowe obciążenia gospodarstw kosztami spełnienia obowiązkowych norm, tym bardziej, że obecnie funkcjonują już przepisy dotyczące działań na rzecz środowiska naturalnego (zasada cross compliance). Kolejne restrykcje mogą prowadzić do obniżenia konkurencyjności unijnych producentów rolnych w stosunku do krajów spoza UE, w których przepisy są dużo bardziej łagodne. Zarzuca się także, że wprowadzenie nowych wymogów będzie powielać cele występujące obecnie w ramach II filaru [Czyżewski i Stępień 2012].

Tabela 3. Kryteria ekologizacji systemu dopłat bezpośrednich wg propozycji Komisji Europejskiej i ustaleń Rady Europejskiej

Table 3. Criteria for the greening of direct payments system by the proposal of the European Commission and the findings of the European Council

Kryterium ekologizacji	Wstępna propozycja KE z 2011r.	Ustalenia AGRIFISH z 2013r.
Odsetek płatności uzależnionej od wymogów ekologizacji	30% płatności bezpośrednich	30% płatności bezpośrednich
Dywersyfikacja upraw	Minimum 3 gatunki roślin dla gospodarstw powyżej 3ha; jeden gatunek maksymalnie 70% powierzchni	Minimum 2 gatunki roślin dla gospodarstw powyżej 10ha; 3 gatunki dla gospodarstw powyżej 30ha; główna uprawa maksymalnie 75% powierzchni
Obszary ekologiczne	7% powierzchni UR, dla gospodarstw powyżej 3ha	5% powierzchni, dla gospodarstw powyżej 15ha; możliwy wzrost z 5 do 7% od 2017r.
Trwałe użytki zielone	Przekształcenie max. 5% trwałych użytków zielonych w porównaniu do 2013r.; kryterium spełnione na poziomie gospodarstwa	Przekształcenie max. 5% trwałych użytków zielonych w porównaniu do 2013r.; kryterium spełnione na poziomie regionalnym lub krajowym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Wspólna Polityka Rolna... 2013].

Niemniej kierunek reformy WPR, jaki przyjęła Komisja Europejska, zakłada większy nacisk na kwestie środowiskowe i zmiany klimatyczne, co ma legitymizować wydatki w ramach wspólnej polityki rolnej. Ostatecznie, w toku negocjacji między państwami członkowskimi, udało się wypracować pewien kompromis. Choć „zazielenienie” pozostaje obowiązkowym elementem systemu dopłat, to w porównaniu do propozycji KE z 2011 r. złagodzone zostały jego kryteria w zakresie dywersyfikacji upraw, konieczności zapewnienia obszarów ekologicznych¹² oraz trwałych użytków zielonych (szczegóły zmian

¹¹ Od 2017 roku nałożone mają być dodatkowe kary finansowe w wysokości 20 proc. dopłat za zazielenienie i 25 proc. w kolejnym roku. W sumie więc rolnik może stracić 37,5% dopłat.

¹² Obszar ekologiczny stanowią m.in. grunty ugorowane, tarasy, elementy krajobrazu, strefy buforowe, obszary zalesione, śródpole, międzyplony, uprawy wiążące nawóz (strączkowe).

przedstawia tabela 3). Ponadto, pozostawia się państwom większą elastyczność w zakresie wyboru równoważnych środków służących ekologizacji [Porozumienie... 2013]. Kryteria mają być tak skonstruowane, aby nie było konieczne wyłączenie ziemi z produkcji, co naraziłoby gospodarstwa na nieuzasadnione straty dochodów. Aby nie dublować tych samych działań w I i II filarze, beneficjenci płatności rolnośrodowiskowo-klimatycznych¹³, rolnicy, których gospodarstwa znajdują się na obszarach „Natura 2000” lub objętych Ramową Dyrektywą Wodną, właściciele gospodarstw ekologicznych oraz gospodarstw, w których ponad 75% kwalifikujących się gruntów stanowią użytki zielone, mają być zwolnieni z konieczności spełniania dodatkowych obowiązków „zazielenienia” (podobnie jak mali rolnicy).

Oceniając powyższe rozwiązania w zakresie ekologizacji z punktu widzenia polskich gospodarstw rolnych można uznać, że nie będą one miały istotnego wpływu na zmiany struktury i koszty produkcji. Po pierwsze dlatego, że ustalone zostały relatywnie wysokie progi powierzchni UR, powyżej których istnieje obowiązek realizacji określonych działań. Chociażby sam tylko wymóg posiadania obszaru ekologicznego, który obejmie gospodarstwa powyżej 15 ha, nie dotyczy 85% polskich gospodarstw. Po drugie, przyjęto możliwość zaliczania programów z II filaru jako spełniających wymogi „zazielenienia”. Przykładowo, programy rolnośrodowiskowe w Polsce realizuje ponad 900 tys. gospodarstw rolnych (ponad 40% gospodarstw ogółem) [Informacja... 2013], przy czym są to w większości gospodarstwa duże, czyli te, których dotyczyć mają nowe przepisy [Stępień 2013]. Korzystne jest też założenie o regionalnym (lub krajowym) rozliczaniu przy kryterium utrzymania trwałych użytków zielonych.

Rozwój obszarów wiejskich w nowej WPR

Kolejnym obszarem negocjacji dotyczących reformy WPR była kwestia rozwoju obszarów wiejskich. O budżecie na te zadania pisano powyżej. Warto jednak wskazać, że przy ogólnej redukcji środków na WPR w budżecie UE (o 11% w cenach stałych w porównaniu z okresem 2007-2013), wydatki na II filar wzrastają w nowej perspektywie finansowej (o 9%) [Rada... 2013], co wynika z większego ukierunkowania unijnej polityki rolnej na sprawy związane z modernizacją sektora rolnego, rozwojem przedsiębiorczości na wsi oraz ochrony środowiska naturalnego. Priorytetami realizowanych w ramach II filara zadań mają być [Stan prac... 2013]:

- przyspieszony transfer wiedzy i innowacyjność;
- wzrost konkurencyjności i rentowności gospodarstw;
- sprawne funkcjonowanie łańcucha żywnościowego i zarządzanie ryzykiem;
- odnowa, wspieranie i ochrona ekosystemów;
- efektywne gospodarowanie zasobami, przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatyczne;
- walka z ubóstwem i wyłączeniem społecznym, rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich.

¹³ Dotyczy gospodarstw, gdzie ponad 75% gruntów rolnych objętych jest programami rolnośrodowiskowymi i klimatycznymi równoważnymi do zazielenienia.

Jednocześnie zachowana zostaje formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych, przy większej elastyczności poszczególnych regionów w zakresie wyboru priorytetów [The CAP... 2011]. Władze lokalne w większym niż dotychczas stopniu decydować będą o podziale pieniędzy.

W Polsce Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) ma być w większości kontynuacją dotychczasowych działań, jednak przy dużo niższym, w porównaniu z okresem 2007-2013, budżecie na ten cel, co istotnie może ograniczać skuteczność Programu. Zaplanowane zadania mają wpisywać się w sześć wyżej wymienionych priorytetów¹⁴. Szczegółowe rozwiązania zaprezentowano w tabeli 4. Z punktu widzenia polskiej wsi, kluczowe wydają się kwestie: modernizacja gospodarstw rolnych (to działanie cieszyło się największą popularnością w okresie 2007-2013), wsparcie dla grup producentów rolnych i przetwórców oraz premie na tworzenie działalności pozarolniczej i rozwój przedsiębiorczości (te ostatnie mają pomóc w ograniczeniu nadwyżek siły roboczej w rolnictwie). Trwały też prace nad wdrożeniem mechanizmu stabilizacji dochodów rolniczych (Income Stabilization Tool), który jest nowym narzędziem zarządzania ryzykiem w ramach II filara WPR. Chodzi o ubezpieczenia gospodarstw rolnych na wypadek spadku dochodów, również z przyczyn ekonomicznych (np. w kontekście problemów producentów trzody chlewnej na początku 2014 r., instrument ten mógłby skutecznie zredukować ryzyko niskich cen). Niestety w końcowej wersji projektu PRW zabrakło tego rozwiązania. Trudności z jego uruchomieniem wynikają zarówno z wysokich kosztów jego zastosowania (wg szacunków MRiRW byłaby kwota 1,8 mld zł), jak i braku systemu rachunkowości w bardzo dużej części gospodarstw rolnych.

Tabela 4. Wykaz działań w ramach PROW w Polsce na lata 2014-2020

Table 4. The list of aims in the Rural Development Program in Poland in 2014-2020

Priorytet	Działania
1. Transfer wiedzy	Prezentowanie pokazowych gospodarstw, doradztwo i finansowanie szkoleń zawodowych doradców, współpraca podmiotów wdrażających postęp
2. Wzrost konkurencyjności	Modernizacja i restrukturyzacja gospodarstw, premie dla młodych rolników
3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem	Dotacje dla grup wdrażających systemy jakości, wsparcie dla przetwórców, tworzenie grup producentów rolnych, wsparcie dla podstawowych usług i na przywracanie potencjału rolnego
4. Wsparcie ekosystemów	Wsparcie na programy rolnośrodowiskowo-klimatyczne, wsparcie dla gospodarstw ekologicznych, dla gospodarstw na obszarach Natura 2000 i o niekorzystnych warunkach gospodarowania
5. Gospodarka zasobami	Zalesianie
6. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym	Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, budowa dróg lokalnych, program Leader

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Wstępny zarys... 2013].

¹⁴ Projekt PROW na lata 2014-2020 był konsultowany od maja do października 2013r.. Założenia przyszłego PROW trafiły także do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego po to, aby był on zgodny z innymi dokumentami strategicznymi. W kwietniu 2014r. Ministerstwo Rolnictwa przygotowało ostateczną wersję programu, a następnie przesłało go Komisji Europejskiej do akceptacji. Po jej uzyskaniu będzie można wdrażać nowe rozwiązania na poziomie krajowym.

Podsumowanie

W artykule zaprezentowano wyniki negocjacji nad budżetem wspólnej polityki rolnej 2014-2020, wyeksponowano też elementy nowości w przyjętej reformie WPR. Mieszczą się one w obszarze dopłat bezpośrednich, „zazielenienia” polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Uzgodnione rozwiązania oceniono z punktu widzenia interesów polskiego sektora rolnego. Wynikające z publikacji konkluzje można ująć następująco:

- na lata 2014-2020 w ramach wspólnej polityki rolnej Polsce przyznano 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 unijnych funduszy na płatności bezpośrednie dla Polski. Z drugiej strony notuje się wysoki spadek środków pieniężnych na rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR) oraz dofinansowania z budżetu krajowego dopłat (co wymusza przesunięcie części pieniędzy z II do I filara). Konsekwencją tego może być ograniczenie inwestycji związanych z modernizacją wsi, konkurencyjnością gospodarstw rolnych czy przedsiębiorczością na obszarach wiejskich. Niższy budżet ma być uzupełniony środkami polityki spójności, jednak w tym zakresie występują pewne ograniczenia (część zadań II filara nie może być finansowana z tego źródła);
- mimo zapowiadanej konwergencji stawek dopłat bezpośrednich między krajami członkowskimi, średnia unijna płatność obszarowa dla Polski będzie niższa niż w 2013r. (214 euro/ha UR przeciętnie w latach 2014-2020 wobec 215 euro w 2013). Nowy system dopłat, zamiast prostszego, staje się bardziej skomplikowany, składa się bowiem z wielu nowych elementów. Wśród nich występuje płatność dla młodych rolników, ryczałt dla drobnotowarowych gospodarstw rolnych, płatność związana z produkcją, wsparcie dla obszarów o naturalnych utrudnieniach, czy wreszcie płatność proekologiczna. Ta ostatnia nakłada na rolników nowe obowiązki związane z działaniem na rzecz środowiska naturalnego, podnosząc i tak już relatywnie wysokie koszty produkcji rolnictwa unijnego;
- z kolei, z proponowanych rozwiązań reformy WPR po 2013 roku korzystnie, z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa, należy ocenić przedłużenie uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich dla nowych państw członkowskich (SAPS), specjalne programy finansowania dla małych gospodarstw i młodych producentów rolnych (zarówno w I, jak i II filarze), większą elastyczność w zakresie określania celów PROW oraz zwiększenie wsparcia na rzecz umocnienia pozycji rolnika w łańcuchu żywnościowym.

Literatura

- Assessment of the impact of the CAP until 2020 - project (typescript) [2011]. European Commission, Brussels.
- Czyżewski A., Stępień S. [2012]: Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* nr 2, s. 145-174.
- Guba W. [2013]: Budżet ogólny UE i WPR na lata 2014-2020 po szczycie Rady Europejskiej w dniu 7-8 lutego (prezentacja). Centralna Biblioteka Rolnicza, Warszawa.
- Informacja syntetyczna z realizacji Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007-2013 [2013]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Krzyżanowska Z. [2013]: Kompromis w Radzie UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w sprawie WPR na lata 2014-2020 (prezentacja). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Polarczyk K. [2004]: Budżet Unii Europejskiej, Raport nr 227. Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa.

- Porozumienie polityczne w sprawie nowego kierunku wspólnej polityki rolnej. Komunikat prasowy [2013].
Reference: IP/13/613, Komisja Europejska, Bruksela, 26 czerwca.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy [2011]. COM (2011) 625 final/2, European Commission, Brussels.
- Przywódcy państw UE wynegocjowali "budżet rolny" na lata 2014 – 2020 [2013]. [Tryb dostępu:] <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly> [data odczytu: maj 2013].
- Rada Europejska 7-8 lutego 2013r. – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe) [EUCO 37/13] [2013]. Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego.
- Reform of the Common Agricultural Policy (CAP) -Main elements of the Council position [2013]. Council of the European Union, 8005/13, Brussels, 27 March.
- Reforma wspólnej polityki rolnej (WPR) – wyjaśnienie najważniejszych elementów. Komunikat prasowy [2013].
Reference: MEMO/13/621, Komisja Europejska, Bruksela, 26 czerwca.
- Stan prac nad założeniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 [2013]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa.
- Stępień S. [2013]: Rola programów rolnośrodowiskowych wspólnej polityki rolnej w kształtowaniu obszarów wiejskich w Polsce. [W:] *Determinanty rozwoju regionalnego w Polsce* (red. K. Pająk, J. Polcyn), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Stępień S. [2014]: *Możliwości finansowania rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki spójności w latach 2014-2020* (maszynopis). Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.
- The CAP Reform – an explanation of the main elements [2011]. MEMO/11/685, European Commission, Brussels.
- Wspólna Polityka Rolna na lata 2014-2020 [2013]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Wstępny zarys Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 [2013]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Zagórski M. [2013]: Na WPR będzie mniej niż obecnie. [Tryb dostępu:] www.farmer.pl [data odczytu: kwiecień 2013].
- Zbiorcze sprawozdanie bieżące tygodniowe z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 2.05.2013r. [2013]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.