

Mieczysław Adamowicz¹

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Aktualne kierunki zmian we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej

Present Changes in the Common Agricultural Policy of the European Union

Synopsis. Celem opracowania jest przedstawienie ewolucji wspólnej polityki rolnej zwłaszcza zmian jakie zaszły w tej polityce w okresie ostatniego dziesięciolecia oraz form i rozmiarów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Wykonano je przy wykorzystaniu raportów OECD, zwłaszcza raportu dotyczącego monitorowania i ewolucji wspólnej polityki rolnej z 2015 r. oraz literatury problemu. Wyróżniono trzy grupy czynników wpływających na zmiany we wspólnej polityce rolnej: czynniki związane z sytuacją w rolnictwie krajów członkowskich UE, relacje Unii Europejskiej z gospodarką światową oraz przebieg światowego kryzysu finansowego. W pracy przedstawiono zmiany, które zaszły w dwóch filarach: filarze I dotyczącym sfery rynkowo-produkcyjnej, w tym zwłaszcza płatności bezpośrednich i w filarze II, obejmującym wielokierunkowe oddziaływanie na rolnictwo i obszary wiejskie. Omówiono także płatności specyficzne i specjalne. Wśród instrumentów wspierania rolnictwa zwrócono uwagę zwłaszcza na instrumenty rynku wewnętrznego, oddziaływanie przez usługi jak i regulacje obrotów zagranicznych. Jedną z głównych konkluzji jest stwierdzenie, że okresowe zmiany celów i instrumentów wspólnej polityki rolnej nie naruszyły jej podstaw i potrzeby wsparcia rolnictwa.

Słowa kluczowe: wsparcie rolnictwa, filary WPR, płatności bezpośrednie, instrumenty polityki

Abstract. The aim of the work is presenting the evolution of the Common Agricultural Policy, mainly the changes which occurred in this policy during the last decade, as well as the forms and size of support of agriculture and rural areas. The study was prepared with the use of OECD rapport, mainly the rapport on monitoring and evolution the Common Agricultural Policy 2015, and the subject matter literature. Three groups of factors influencing the Common Agricultural Policy changes were distinguished. There are: factors influencing the state of agriculture in member countries; factors influencing relations of the European Union with the world economy and factor linked with the world financial crisis. The changes occurred in both pillars of the CAP were presented, in Pillar I related to the price and market spheres and in that related to direct payments, and in Pillar II, which cover complex of instruments influencing agriculture and rural areas. The special and specific payments were also described. Among instruments supporting agriculture special attentions was given to instruments of internal markets, instruments influencing services and foreign trade regulations. One of the main conclusions is statement that periodical changes of aims and instruments of the CAP did not destroy the background of the policy and the necessity of the community support for agriculture.

Key words: agriculture support, pillars of the CAP, direct payments, policy instruments

JEL Classification: Q18

¹ prof. dr hab., Katedra Ekonomii i Zarządzania PSW, ul. Sidorska 95/97, 21-500 Biała Podlaska, e-mail: m.adamowicz@pswbp.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1164-4966>

Wstęp

Wspólna polityka rolna (CAP) jest jedną z najstarszych i najważniejszych polityk branżowych Unii Europejskiej. Została zaprogramowana w latach 1957-1961 na podstawie Traktatu Rzymskiego z 1957 r. o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, i wdrożona w pierwotnej formie w latach 1962-1970. Uzupełniana i modyfikowana w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. poddana została gruntownej reformie w 1992 r. Utworzenie Unii Europejskiej i kolejne jej rozszerzenia podtrzymywały rangę Wspólnej Polityki Rolnej a jednocześnie wywierały presję na jej racjonalizację i modyfikację z punktu widzenia celów jak i instrumentów, a przede wszystkim kosztów jej prowadzenia. Kolejne reformy nie obniżyły jej znaczenia ani zmiany podstawowych celów i zasad jej prowadzenia, uwzględniały jednak nowe uwarunkowania i nowe wyzwania wynikające głównie z procesów globalizacji i rozszerzaniu Unii Europejskiej na nowe, słabiej rozwinięte kraje członkowskie Europy północnej, środkowo-wschodniej i południowej. Po piątym rozszerzeniu Unii Europejskiej model wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich dla 28 krajów członkowskich z natury rzeczy stał się bardziej złożony i trudniejszy w operacjonalizacji niż pierwotny model stworzony dla sześciu krajów EWG. Współczesny model Wspólnej Polityki Rolnej opiera się na dwóch filarach. Filar I finansowany jest przez Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych (EFRG), filar II czerpie środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Wsi (EAFRD). Polityka prowadzona w ramach filaru II, postrzegana jako polityka regulacji rozwoju obszarów wiejskich jest współfinansowana przez kraje członkowskie. Ponadto kraje członkowskie w pewnym zakresie mogą podejmować samodzielnie działania i wspierać różne sektory gospodarki, w tym rolnictwo poza ramami oddziaływania wspólnej polityki rolnej.

Wspólna polityka rolna w krajach Unii Europejskiej zmieniała się w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, kiedy to wprowadzono nowe cele, sposoby i instrumenty oddziaływania na rolnictwo. Jedną z najistotniejszych zmian było wprowadzenie w 1992 r. płatności bezpośrednich w ramach reformy McSharry'ego. Zmiany te były kontynuowane pod wpływem ustaleń tzw. Agendy 2000, przyjętej w ramach przygotowania Wspólnoty do rozszerzenia integracji na kraje Europy środkowo-wschodniej. Dalsze zmiany były związane z tzw. Przeglądem Zdrowotnym, przeprowadzonym w drugiej połowie pierwszego dziesięciolecia XXI wieku. W drugim dziesięcioleciu zapoczątkowane wcześniej zmiany są kontynuowane i wzmacniane.

Wspólna Polityka Rolna od początku jej kształtowania i wdrażania była przedmiotem zainteresowania i analiz oraz ocen naukowych. Światowa literatura na ten temat obejmuje nie tyle dziesiątki co setki a nawet tysiące pozycji. W Polsce publikacje na ten temat pojawiły się w latach osiemdziesiątych, a zwłaszcza dziewięćdziesiątych w ośrodku warszawskim (IERGŻ, IRWIR i SGGW) i szybko zostały podjęte w innych ośrodkach, zwłaszcza w uczelniach poznańskich. Wśród prekursorów badań nad wspólną polityką rolną można wyróżnić takich badaczy jak Maria Ciepielewska, Janusz Rowiński, Mieczysław Adamowicz, Franciszek Tomczak, Walenty Poczta, Andrzej Czyżewski i inni. Współcześnie badaniami WPR zajmuje się liczna grupa ekonomistów młodego pokolenia z różnych ośrodków naukowych w kraju.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie aktualnie stosowanych instrumentów w ramach wyodrębnionych filarów na tle głównych etapów ewolucji wspólnej polityki rolnej. Szczególną uwagę zwrócono na okres ostatniego piętnastolecia. Przedstawiono rodzaje i skalę wsparcia, wydatki na rolnictwo z budżetu UE w latach

2000-2014. Omówiono także zmiany w celach i instrumentach stosowanych w ramach pierwszego i drugiego filaru wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Źródłem danych, na których oparto opracowanie są raporty OECD, zwłaszcza ostatni raport pt. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015* oraz literatura problemu (Puślecki i in., 2010).

Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej

Ewolucja wspólnej polityki rolnej przebiegała pod wpływem wielu czynników, które można ująć w trzech obszarach:

- zmiany społeczno-gospodarcze w krajach członkowskich Unii Europejskiej i transformacja dokonująca się w rolnictwie tych krajów;
- zmiany w relacjach Unii Europejskiej z gospodarką światową, na których zasadniczy wpływ miały negocjacje UE z kluczowymi krajami OECD, a także spontaniczne procesy globalne;
- światowy kryzys finansowy, który zrodził się w gospodarce Stanów Zjednoczonych w 2007 r. i rozprzestrzenił się szybko na cały świat, hamując tempo wzrostu gospodarczego i stwarzając problemy rozwojowe zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych.

Unia Europejska jest największym regionem w grupie krajów OECD, w którym przeciętny poziom PKB na mieszkańca jest niższy od średniej całej grupy. Rolnictwo w krajach EU 28 tworzy 1,7% globalnego PKB i zatrudnia 4,4% zasobów pracy. Od 2012 r. Unia osiągnęła pozytywne saldo handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi i stała się największym światowym eksporterem produktów rolno-żywnościowych, pozostała jak przedtem największym importerem tych produktów. Produkty rolno-spożywcze stanowiły w 2013 r. 6,7% ogólnego eksportu i 6,4% importu. Struktury rolne krajów członkowskich są silnie zróżnicowane. Rolnictwo zajmuje ponad połowę terytorium krajów członkowskich i zużywa 28% całej konsumpcji wody (tab. 1).

Kształt Wspólnej Polityki Rolnej uzależniony jest w znacznym stopniu od toczących się od dawna negocjacji międzynarodowych, najpierw w ramach GATT, a od 1995 r. w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Porozumienie z 1995 r. liberalizujące międzynarodowe stosunki handlowe nie zakończyło presji wielkich światowych eksporterów na złagodzenie barier dostępu do rynków krajów Unii Europejskiej i większego oparcia międzynarodowego handlu na mechanizmach rynkowych. Także negocjacje Komisji Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i innymi krajami zmierzały w tym kierunku, co skutkowało eliminacją bądź ograniczeniem protekcjonizmu i wsparcia dla eksportu.

Światowy kryzys finansowy spowodował wielką recesję w skali światowej. Kryzys ekonomiczny miał istotny wpływ na kluczowe wskaźniki rozwoju krajów świata w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Gdy w skali świata w latach 2001-2011 PKB wzrastał w tempie 3,8% rocznie, to w krajach OECD wskaźnik ten wynosił 1,7%, natomiast w strefie EURO zaledwie 1,1%. W latach 2012-2014 słabsze wskaźniki odnotowano nie tylko w odniesieniu do realnego wzrostu PKB, ale także do inflacji i bezrobocia. Recesja gospodarcza miała istotne znaczenie także dla rozwoju rolnictwa, agrobiznesu i obszarów wiejskich. Polityka rolna Unii Europejskiej i jej krajów członkowskich dostosowywała swoje cele i instrumenty do sytuacji wytworzonej przez kryzys finansowy, zarówno w odniesieniu do

likwidacji jego skutków jak i do działań zapobiegawczych wystąpieniu kryzysów w przyszłości.

Wspólna polityka rolna ustanowiona w 1962 roku zaczęła w pełni funkcjonować w sferze rynkowo-produkcyjnej w 1968 r. W kolejnych latach wprowadzono do niej pewne elementy strukturalne. Szybko stała się kosztowna i przynosiła nie zawsze oczekiwane rezultaty. W latach 1986-1988 podjęto próbę znacznego ograniczenia jej kosztów. W 1992 r. wprowadzono zasadniczą zmianę jej modelu przez zastosowanie różnego rodzaju dopłat bezpośrednich. Ogólny poziom wsparcia określany wskaźnikiem PSE, który wyraża udział wartości transferów pieniężnych w ogólnych przychodach rolników, obniżył się z 39% w latach 1986-1988 do 34% w latach 1995-1997 i 19% w latach 2012-2014. Odchodzono od wspólnotowego wspierania cen rynkowych i dopłat do produkcji na rzecz płatności oderwanych od produkcji, co umożliwiała rolnikom bardziej swobodne reagowanie na sygnały rynkowe. W 2015 r. zrezygnowano całkowicie ze stosowania kwot produkcyjnych na mleko i cukier, a w 2017 r. także na inne produkty.

Tabela 1. Dane ogólne o rozwoju Unii Europejskiej w latach 1995-2015

Table 1. General data on the development of the European Union in the years 1995-2015

Wyszczególnienie	1995	2013	2015
Dane ogólne			
PKB, w mld USD	8 838	17 291	16 224
Ludność, w mln	371	502	508,5
Powierzchnia, w tys. km ²	3 128	4 181	
Gęstość zaludnienia, liczba osób/km ²	112	114	116
PKB na głowę wg siły nabywczej, w USD	21 704	34 305	37 600
Udział handlu w PKB, w %	9,2	13,9	
Rolnictwo w gospodarce			
Udział rolników w tworzeniu PKB, w %	2,9	1,7	1,5
Udział rolnictwa w zatrudnieniu, w %	4,7	4,4	4,9
Eksport rolno-żywnościowy w eksporcie ogółem, w %	8,3	6,7	6,5
Import rolno-żywnościowy w imporcie ogółem, w %	9,6	6,1	6,0
Charakterystyka sektora rolnego			
Bilans handlu rolno-spożywczego, mln USD	- 8 588	11 319	
Produkcja roślinna w produkcji rolnej, w %	53	56	
Produkcja zwierzęca w produkcji rolnej, w %	47	44	
Powierzchnia użytków rolnych, w mln ha	142 453	186 584	
Udział gruntów ornych w powierzchni użytków rolnych, w %	53	58	
Udział rolnictwa w zużyciu wody, w %		26	
Nawożenie azotem, w kg/ha	102	58	

Źródło: OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015, s. 135.

Początkowo wspólna polityka rolna stwarzała skuteczne bariery dla importu produktów rolnych. Wyraziło się to w dużych różnicach między cenami rynku wewnętrznego i cenami towarów importowanych na granicach zewnętrznych. Początkowo różnice te dochodziły do ponad 92% zaś w latach 2012-2014 zmniejszyły się do 27% wskaźnika PSE.

Wykorzystywanie instrumentów wsparcia różnych rodzajów produktów nie było identyczne w każdym kraju członkowskim. Poszczególne kraje miały możliwość przesunąć środki budżetowego wsparcia w ramach każdego filara, jak też między filarami. Możliwe były także przesunięcia między różne grupy gospodarstw rolnych, co jest często wykorzystywane w odniesieniu do małych gospodarstw rolnych. Oznacza to wsparcie dla zmian strukturalnych.

Wspólna polityka rolna kształtowana jest od szeregu już lat w cyklu siedmioletnim, tj. w cyklu ustalonym przez tzw. ramy finansowe stosowane przy długookresowym planowaniu budżetu. Dwa ostatnie cykle obejmowały lata 2007-2013 oraz lata 2014-2020. Obecny model kształtowany był przez dwa lata i zatwierdzony w 2015 r. Ramy finansowe na lata 2014-2020 przewidują wydatkowanie 363 mld euro.

WPR realizowana jest w dwóch filarach. Z filaru I finansowane są płatności bezpośrednie i inne cele z nimi powiązane, z filaru II różne cele o charakterze strukturalnym bądź ogólnym w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Na filar I przeznaczono 77% środków zaś na filar II 33%, jednak finalne rozdysponowanie środków między filary może być inne. W 2014 roku, korzystając z przyznaných możliwości, jedenaście krajów członkowskich przesunęło znacznie kwoty z filaru I do II, natomiast pięć innych krajów dokonało odwrotnego transferu z filaru II do I. W wyniku tych przesunięć powiększono ogólną pulę przypadającą na filar II. Druga możliwość przesunięć jest możliwa w latach 2017-2018, co może jeszcze zmienić proporcje środków przeznaczanych na finansowanie obydwu filarów w ciągu obecnego 5-lecia.

Rodzaje i rozmiary wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich

Rozmiary wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich mogą być określane przy wykorzystaniu różnych miar i wskaźników. Najbardziej rozwinięty i powszechnie stosowany system wskaźników opracowało OECD, który obejmuje:

- - wskaźniki nominalne,
- - wskaźniki względne, relacyjne i procentowe,
- - wskaźniki strukturalne.

Do najważniejszych wskaźników należą (OECD 2015, s. 11-21):

- Szacunek Wsparcia Producentów (PSE), który określa ogólną pieniężną wartość transferów od konsumentów i podatników do producentów rolnych mierzoną loko gospodarstwo rolne.
- Wsparcie Cen Rynkowych (MPS), roczna wartość transferów od konsumentów i podatników dla producentów wynikających z zastosowanych instrumentów, które kształtują zróżnicowanie poziomu cen na rynku wewnętrznym i w obronie zagranicznym poszczególnych produktów rolnych.
- Szacunek Wsparcia Konsumentów (CSE), oznacza roczną wartość transferów od lub do konsumentów produktów rolniczych wynikających ze stosowanych instrumentów wsparcia rolnictwa niezależne od charakteru, celów lub rozmiarów wpływu na konsumpcję produktów rolnych.

Ujemna wartość wskaźnika oznacza ciężenie nałożone na konsumentów, wynikające z opłat podatkowych i wyższych cen rynkowych, które przewyższają ewentualne subsydia cenowe kierowane do konsumentów.

- Ogólny Szacunek Wsparcia przez Usługi (GSSE) określa wartość roczną transferów wynikających ze wsparcia rolnictwa poprzez udostępnienie usług publicznych lub prywatnych, dostępność do instytucji i infrastruktury umożliwiającej transfer wiedzy i innowacji do producentów.
- Ogólny Wskaźnik Wsparcia (TSE), oznacza roczną ogólną wartość pieniężnych transferów od podatników i konsumentów do rolnictwa wynikających z zastosowania instrumentów polityki wspierającej rolnictwo z budżetu bez względu na to czy środki kierowane są na wsparcie produkcji, dochodu czy konsumpcję. Wielkości nominalne wymienionych wyżej wskaźników i niektóre wartości relacyjne zawiera tabela 2.

Tabela 2. Szacunki wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej

Table 2. Estimates of support to agriculture in the European Union

Wyszczególnienie	1986-88	1995-97	2012-14
Ogólna wartość produkcji rolnej, loko gospodarstwa rolne, w mln euro	211 380	239 230	375 560
w tym:			
Udział transferów do producenta (MPS), w %	75,0	73,7	75,5
Ogólna wartość konsumpcji, loko gospodarstwa rolne, w mln euro	188 226	230 175	367 160
Szacunek wsparcia producentów (PSE), w mln euro	88 006	94 287	88 072
Udział PSE w wartości produkcji, w %	39,2	33,8	19,2
Szacunek wsparcia przez usługi (GSSE), w mln euro	9 464	10 229	13 711
Udział GSSE w ogólnym szacunku wsparcia, w %	9,3	9,4	13,8
Szacunek wsparcia konsumpcji (CSE), w mln euro	-65 589	-47 207	-16 879
Udział CSE we wsparciu ogółem, w %	-35,7	-20,9	-4,6
Szacunek wsparcia ogółem (TSE), w mln euro	101 952	108 371	99 786
Udział TSE w PKB, w %	2,6	1,5	0,8
Wskaźnik nominalnej ochrony producenta (NPC), w %	1,70	1,33	1,05

Źródło: OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015, s. 137.

Poczynając od połowy lat osiemdziesiątych Unia Europejska stopniowo ograniczała wsparcie budżetowe rolnictwa. Dotyczyło to szczególnie powodujących zakłócenia konkurencyjności, dopłat do cen. Współczynnik nominalnej ochrony producenta (NPC) wyrażający stosunek przeciętnych cen otrzymywanych przez rolników na rynku wewnętrznym w stosunku do przeciętnych cen światowych zmieniał się z 1,70 w latach 1986-1988 do 1,33 w połowie lat dziewięćdziesiątych i do 1,05 w latach 2012-2014 co oznaczało, że w tym ostatnim okresie ceny otrzymywane przez rolników w obrębie wspólnoty były tylko o 5% wyższe od cen światowych. Wskaźnik PSE w tym samym czasie zmienił się odpowiednio z 39% do 31% i 19%. Oznacza to, że dla UE jest on tylko nieznacznie wyższy od przeciętnej dla krajów OECD gdzie w ostatnim okresie wynosił 18%. Szacunek wsparcia ogólnego (TSE) w stosunku do PKB obniżył się z 2,6 do 0,8%. Zmniejszyło się jednocześnie obciążenie konsumentów kosztami prowadzonej polityki. Wskaźnik CSE obniżył się z -33,7% do -4,6%. Wzrastał też udział wspierania rolnictwa przez usługi. Wskaźnik GSSE wzrósł w omawianym okresie z 9,3% do 13,8% zmiany w systemie wsparcia rolnictwa skutkowały tendencją do podnoszenia produktywności, zrównoważenia i efektywności rolnictwa, do wzmacniania oraz relacji rynkowej producentów rolnych i zwiększenia konkurencyjności rolnictwa europejskiego.

Rozmiary i źródła wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich prowadzone w ramach różnych polityk wspólnotowych opiera się na wykorzystaniu środków z budżetu UE za pośrednictwem różnych funduszy strukturalnych i funduszy rolnych, w tym wyodrębnionego od niedawna funduszu rozwoju obszarów wiejskich. Poszczególne kraje członkowskie mogą finansować politykę rozwoju wsi również z budżetów krajowych. W dłuższej perspektywie można obserwować stopniowe, względne ograniczanie wydatków budżetowych na WPR i zmiany w strukturze wydatków na tę politykę, powiązane z restrukturyzacją funduszy oraz tendencję do utrzymania podporządkowania polityki rozwoju wsi polityce rozwoju rolnictwa.

Stopniowe zmiany w budżecie UE jak i w strukturze rozdysponowania funduszy unijnych wskazują na rosnące znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Rozszerzanie Unii na nowe, biedniejsze kraje członkowskie skutkuje jednak względnym zmniejszeniem środków. Zauważa się również stopniowe ograniczanie środków na WPR. W 1994 r. na tę politykę przeznaczono środki stanowiące 0,54 DNB UE zaś w 2004 r. wielkość ta spadała do 0,43%, a w 2013 r. do 0,33% DNB (Oleszko-Kurzyna, 2010 s.141). W perspektywie finansowej 2000-2006 WPR finansowana była głównie ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOiGR), których udział w wydatkach budżetowych obniżył się z około 45% w latach 2000-2003 do niespełna 43% w trzyleciu 2004-2006. Rozmiar i udział wydatków na II Filar WPR oraz wydatków sekcji Orientacji wyraźnie wzrastały w latach 2000-2006 (tab. 3). Wydatki II Filara Sekcji Gwarancji WPR kierowane były na wsparcie zmian strukturalnych w rolnictwie, zaś wydatki z Sekcji Orientacji były powiązane z polityką spójności i mogły być wykorzystane także na cele rozwojowe wsi.

Tabela 3. Wydatki na rolnictwo UE w latach 2000-2006 według podziału na rodzaje wsparcia

Table 3. Spending on EU agriculture in 2000-2006 according to the types of support

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
w mln euro (w cenach bieżących)							
Budżet ogólny UE	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434	119 419	123 515
Sekcja Gwarancji	41 738	44 530	46 587	47 387	49 305	51 439	52 618
I filar	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	44 598	44 847
II filar	4 386	4 495	4 595	4 698	6 841	6 841	7 771
Sekcja Orientacji	588	1 359	1 550	2 254	2 962	3 097	3 333
udział w budżecie ogólnym UE (%)							
Sekcja Gwarancji	44,50	45,82	46,27	46,38	42,71	43,08	42,60
I filar	39,82	41,19	41,71	41,78	37,05	37,35	36,31
II filar	4,68	4,63	4,56	4,60	5,66	5,73	6,29
Sekcja Orientacji	0,63	1,40	1,54	2,21	2,57	2,59	2,70

Źródło: Budżet Unii Europejskiej na rok finansowy 2006, SEK (2006) 50-PL, Komisja Europejska, styczeń 2006; Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, KE sierpień 2006.

W perspektywie finansowej 2007-2013 realizacja polityki obszarów wiejskich była związana zarówno z reformą WPR jak i polityki strukturalnej oraz ze zmianami w

strukturze i zasadach dystrybucji funduszy strukturalnych. W tej perspektywie budżet funduszy strukturalnych i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) wynosił 344,4 mld euro, z czego 19,7% przeznaczono na rozwój obszarów wiejskich. Alokacja funduszy strukturalnych na rozwój wsi w perspektywie finansowej 2007-2013 zdecydowanie wzrosła. W latach 2000-2006 całkowita suma funduszy strukturalnych kierowana na obszary wiejskie w krajach UE wyniosła około 70 mld euro. Na tę kwotę złożyło się 22,7% całkowitego budżetu EFRR i 9,1% budżetu EFS. Były to środki poza II Filarem WPR, kierowane głównie na rozwój infrastruktury lokalnej, rozwój kapitału ludzkiego, przedsiębiorczość i tworzenie nowych miejsc pracy oraz podnoszenie innowacyjności (Kokocińska, 2010 s. 46-59).

Polityka spójności wobec obszarów wiejskich koncentrowała się na pobudzeniu endogenicznego potencjału rozwojowego. Pomoc udzielana była w ramach programów operacyjnych. Od 2005 r. podejmowano działania prowadzące do wydzielenia polityki rozwoju obszarów wiejskich z polityki spójności i ściślejszego powiązania jej ze wspólną polityką rolną. Zlikwidowano w tym czasie istniejący od 1964 r. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej a w jego miejsce ustanowiono dwa fundusze Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Powołanie niezależnego od innych funduszy strukturalnych EFRROW, oznaczało wyłączenie go z zakresu PS i silniejsze powiązanie z realizacją WPR.

EFRG ustanowiony do finansowania I Filara WPR obejmował wydatki interwencyjne, płatności bezpośrednie, subsydia eksportowe, działania informacyjno-promocyjne, działania związane z ochroną roślin i zwierząt, prowadzeniem rachunkowości, doradztwem i badaniami naukowymi (Rozporządzenie Rady nr 1290/2005). Utworzenie EFRROW miało na celu nie tylko ujęcie pomocy dla obszarów wiejskich w jednolite ramy finansowe ale i wskazywało na nową jakość i nowe priorytety WPR. Fundusz ten umożliwił kumulację środków oraz usprawnienie programowania i zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich. Rozporządzenie Rady UE, wprowadzające nowy fundusz rozwoju wsi, ustalało dla niego nowe zasady i instrumenty finansowe. Stosowane wcześniej zasady regulowane przez Sekcję Orientacji EFOiGR zostały precyzyjniej zdefiniowane i skupione w ramach jednej polityki. Z katalogu działań możliwych do finansowania poszczególne kraje mogły dokonać wyboru własnego zestawu i zakresu treści programów operacyjnych. Lista działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 została wydłużona w porównaniu do perspektywy dla lat 2000-2006. W perspektywie 2000-2006 państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustalenia minimalnych pułapów finansowych przeznaczonych na poszczególne osie priorytetowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Dla działań wspierających sektor rolny i leśny rezerwowano minimum 10% środków EFRROW, 25% na realizację zadań środowiskowych, 10% na oś społeczną i minimum 5% na oś Leader. Pod koniec 2008 roku EFRROW został wzmocniony o dodatkowe środki z przeznaczeniem na upowszechnienie szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich oraz działań dotyczących energii odnawialnej. Wykorzystanie funduszu rozwoju obszarów wiejskich zostało zatem uznane ważnym elementem europejskiego planu wyjścia Europy ze światowego kryzysu gospodarczo-finansowego. W perspektywie 2007-2013 zrezygnowano z limitów częściowych, dając państwom członkowskim pełną swobodę w kształtowaniu struktury wykorzystania funduszu w ramach przyznanego limitu.

W wyniku tych działań rozwój obszarów wiejskich został przesunięty silniej w kierunku WPR. Wydatki na rolnictwo w latach 2007-2013, według podziału na główne

obszary wsparcia przedstawia tab. 4. Budżet ogólny UE w tym czasie wzrósł z około 128 mld euro do 152 mld euro, a udział wydatków związanych z gospodarowaniem zasobami naturalnymi zmniejszył się z około 45% do nieco ponad 40%. Wydatki na rozwój obszarów wiejskich pozostały na niezmiennym poziomie 12-13 mld euro, co stanowiło niespełna 9% wydatków budżetu ogólnego.

Tabela 4. Wydatki na rolnictwo UE w latach 2007-2013 według podziału na rodzaje wsparcia

Table 4. Spending on EU agriculture in 2007-2013 by types of support

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
w mln euro (w cenach bieżących)							
Budżet ogólny UE	128 091	131 487	135 321	138 464	142 408	147 075	151 886
Zarządzanie zasobami naturalnymi	58 102	58 759	59 170	59 608	60 488	-	-
Rozwój Obszarów Wiejskich	12 343	12 542	12 491	12 402	12 871	12 820	12 764
udział w budżecie ogólnym UE (%)							
Zarządzanie zasobami naturalnymi	45,36	44,69	43,73	43,05	42,47	41,42	40,38
Działania interwencyjne i płatności bezpośrednie	35,72	35,15	34,50	34,05	33,43	32,32,70	35,98
Rozwój Obszarów Wiejskich	9,64	9,54	9,23	9,00	9,04	8,72	8,40
udział w dziale „zarządzania zasobami naturalnymi i ich ochrona” (%)							
Rozwój Obszarów Wiejskich	21,24	31,34	21,11	20,91	31,28	21,05	20,81

Źródło: Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2007, Komisja Europejska luty 2007.

Powiązanie polityki rozwoju obszarów wiejskich ze wspólną polityką rolną odbyło się przez wprowadzenie wspólnych dla państw członkowskich osi priorytetowych wynikających ze Strategicznych Wytucznych Wspólnoty na rzecz Rozwoju Obszaru Wiejskich, zatwierdzonych w 2006 r. Sformułowane przez Wspólnotę regulacje określają cele polityki wiejskiej oraz jej ramy prawne. Implementacja polityki pozostała w gestii państw członkowskich oraz władz regionalnych a niekiedy także władz lokalnych. Istnieją różne opinie stawiające w wątpliwość umiejscowienie polityki rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (Grosse, 2008; Regider, 2012) wskazujące na to, że środki na rozwój wsi w dalszym ciągu miały w dużym stopniu charakter sektorowy i w małym stopniu przyczyniały się do rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej i zróżnicowanie działalności gospodarczej na wsi.

Budżet UE na lata 2014-2020, przyjęty w lutym 2013, roku przewiduje łącznie zobowiązania na poziomie 996,8 mld euro (w cenach z 2011 r.) czyli pozostał w przybliżeniu na poziomie lat 2007-2013, budżet w cenach bieżących ma wynosić 1125 mld euro. Udział wydatków budżetu UE w łącznym PKB krajów członkowskich został ograniczony z 1,03% w 2014 r. do 0,98% w 2020 r. Z tej ogólnej kwoty 450,8 mld przeznaczono na konkurencyjność i spójność i 373 mld euro na WPR. Z tej kwoty 278 mld euro tj. 74,4% przeznaczy się na I filar WPR i 84,9 mld, czyli niemal 23%, na rozwój obszarów wiejskich czyli II filar WPR.

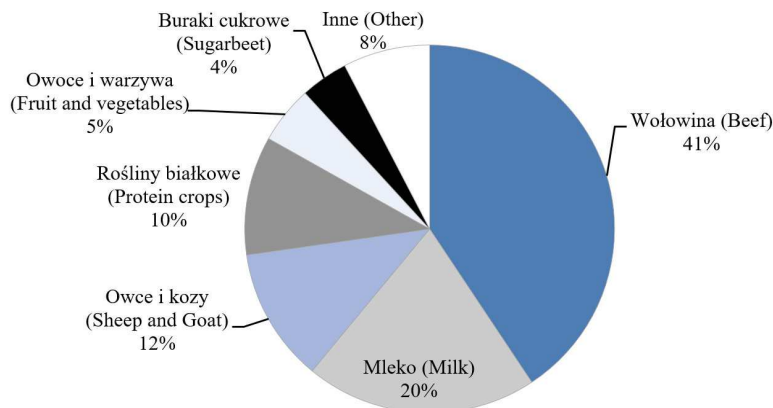
W porównaniu z okresem 2007-2013 w latach 2014-2020 następuje spadek wydatków na działania związane z zasobami naturalnymi i wydatki na I filar WPR (o 17,5%). Wzrastają natomiast wydatki na cele II filara WPR z 13,7 mld euro do 14,3 mld euro (Russel, 2012, s. 87). Oznacza to zwiększenie środków na rozwój obszarów wiejskich o 9%. Wzrost znaczenia II filara w WPR wyraża nową tendencję i nowe postrzeganie rolnictwa w gospodarce wiejskiej. Innymi słowy uwidacznia się wzrost znaczenia funkcji poza produkcyjnych rolnictwa i wzmocnienie znaczenia dóbr publicznych na obszarach wiejskich (Czyżewski, Stępień, 2011, s. 9).

Płatności bezpośrednie – główny instrument filaru pierwszego

Z filaru I finansowane są cele związane ze wspólną organizacją rynków rolnych oraz płatności hektarowe, płatności na zazielenienie oraz płatności rezerwowe na sytuacje kryzysowe. Obowiązujący wcześniej System Jednolitej Płatności (SPS) został zmieniony na System Płatności Podstawowej (BPS). System ten obowiązuje w krajach UE 15 oraz na Malcie, w Słowenii i Chorwacji. W dziesięciu krajach członkowskich, w tym w Polsce obowiązuje Jednolity System Płatności Obszarowej (SAPS). W 2013 roku płatności te osiągnęły poziom uzgodniony przy wstąpieniu tych krajów do UE w 2004. Poza systemem płatności obszarowej stosowano także specyficzne płatności towarzyszące odchodzeniu od szerokiego stosowania instrumentów rynkowych. W ramach płatności bezpośrednich na lata 2014-2020 przewidziano stosowanie następujących instrumentów: zazielenienie, specjalistyczne płatności towarowe, płatności dla młodych rolników, płatności na obszary o naturalnych ograniczeniach, płatności dla małych gospodarstw, płatności redystrybucyjne. Od 2015 roku najważniejszym rodzajem płatności bezpośrednich były płatności na zazielenienie, na które przeznaczono 30% środków filaru I. Płatności te były uzależnione od spełnienia trzech warunków:

1. przeznaczenie minimum 5% użytków rolnych na uprawy ekologiczne, które obowiązywały w gospodarstwach o powierzchni ponad 15 ha;
2. utrzymanie trwałych użytków zielonych (przeznaczonych pod uprawę roślin trawiastych) przez okres minimum 5 lat;
3. dywersyfikacja upraw na gruntach ornych, która ma charakter restrykcyjny w większych gospodarstwach a nie obowiązuje w gospodarstwach małych.

Gospodarstwa rolne do 10 ha były całkowicie zwolnione z tego zobowiązania, gospodarstwa od 10 do 30 ha musiały uprawiać co najmniej dwie rośliny, a gospodarstwa powyżej 30 ha co najmniej 3 rośliny. Osiem krajów członkowskich zamiast ekologicznych wymogów współodpowiedzialności stosowały odrębny system certyfikatów umożliwiających korzystanie z płatności bezpośrednich. Poczynając od 2015 r. budżet wprowadzał elastyczność wzrostu ogólnej wielkości środków na wspólną politykę rolną oraz rozluźnił wcześniej obowiązujące sztywne uwarunkowania dotyczące płatności środowiskowych. Dotyczyło to całej grupy specyficznych płatności na poszczególne produkty. Strukturę tych płatności dla 2015 roku pokazuje rysunek 1.



Uwaga: Specyficzne płatności towarowe w ramach pomocy międzynarodowej nie są tutaj uwzględnione
 Note: Commodity specific payments under the Transnational Aid are not covered here.

Rys. 1. Struktura specyficznych płatności dla produktów rolnych w Unii Europejskiej w % w 2015 r.

Fig. 1. Commodity specific payments in the European Union, 2015, %

Source: European Commission as quoted in OECD/FAO Agriculture Outlook (forthcoming).

W następnych latach rządy poszczególnych krajów mogą przesuwać płatności między różne produkty i zmieniać ich udział, rezygnować całkowicie z tych płatności lub podwyższać ich udział ponad początkowe 13%. Po aprobachie przez Europejską Komisję szesnaście krajów będzie silniej wspierało uprawy roślin białkowych. Wcześniej obowiązujące Uzupełniające Narodowe Płatności Bezpośrednie, które były opłacane z budżetów krajowych w aktualnej perspektywie będą miały charakter wspólnotowego wspierania przejściowego.

Płatności dla młodych rolników stosowane są we wszystkich krajach członkowskich. Przeznacza się na nie do 2% krajowej koperty narodowej. Wypłacane są dla rolników w wieku do 40 lat, którzy gospodarują co najmniej 5 lat. Przy wsparciu młodych rolników stosowane są dwa systemy: system ustalonej dopłaty na określoną liczbę hektarów lub system proporcjonalny w stosunku do rozmiarów otrzymywanego wsparcia. Piętnaście krajów członkowskich wybrało uproszczony sposób, który obejmuje także zobowiązania w zakresie zazielenienia i opłaty współzależności dla małych gospodarstw. Płatność taka nie może przewyższać 1250 euro na gospodarstwo i 10% ogólnej wartości koperty krajowej na dopłaty bezpośrednie. Sześć krajów członkowskich wybrało system wyższych opłat na pierwsze hektary, w ramach tzw. płatności redystrybucyjnych. Kraje członkowskie mogą zaoferować wyższe opłaty na terenach o naturalnych ograniczeniach dla produkcji, definiowanych przy użyciu ośmiu kryteriów biofizycznych. Inne kraje ustaliły na ten cel 0,2% limit narodowej koperty na płatności bezpośrednie. W przypadku płatności bezpośrednich przewyższających 150 000 euro obowiązują ograniczenia płatności na jednego beneficjenta w postaci tzw. degresywności. Wynosi ona minimalnie 5% standardowej wielkości płatności bezpośrednich. Szesnaście krajów zastosowało ustalone minimum 5%, dalszych dziewięć powiększyło je, uwzględniając w tych wielkościach wartość otrzymywanych plac, a dziewięć innych krajów zastosowało absolutne ograniczenie dalszych płatności dla beneficjentów otrzymujących dopłaty w wysokości 150 000 euro.

Rezerwa kryzysowa stanowi około 400 mln euro w rocznym budżecie, liczoną wg cen z 2011 roku. Wyodrębniona jest ona od 2014 r. w sumie przeznaczony na finansowanie filaru I. Kwota ta jeśli jest niewykorzystana na dany rok wraca do filaru I i zasila budżet płatności bezpośredniej w następnym roku.

W ramach finansowych na lata 2014-2020 założono tzw. konwergencję, która oznacza stopniowe ograniczenie różnic w płatnościach na hektar między krajami i między regionami. Kraje, które otrzymują poniżej 90% średniej płatności unijnej na hektar od 2015 r. otrzymują stopniowe podwyższanie płatności na hektar zaś kraje, które otrzymują ponad przeciętne płatności stopniowo redukują je aby dojść do wspólnej kwoty 196 euro/ha w roku 2020. Konwergencja wewnętrzna ma zmniejszyć dysproporcje w wysokości płatności w poszczególnych regionach. Rolnicy w regionach otrzymujących najniższe płatności powinny w końcu otrzymywać nie mniejsze kwoty niż 60% średniej dopłaty unijnej ustalonej dla 2019 roku. Płatności w regionach uprzywilejowanych będą mogły przewyższać średnie unijne wysokości o 30%.

Płatności specyficzne i specjalne

Programy opcjonalne w Unii Europejskiej wykorzystywane są do wspierania dostępu do żywności, pasz i innych środków produkcji dla lokalnych społeczności i do rozwoju lokalnej produkcji. Programy takie dotyczą np. podtrzymywania produkcji pszenicy twardej, jęczmienia czy kukurydzy. Interwencje na rynku tych produktów mogą być przeprowadzane poza standardowym wsparciem produkcji tych zbóż. Programy takie stosuje się także do produkcji ryżu i cukru. Obejmują one rozszerzony zakres instrumentów na rynku wewnętrznym i w handlu zagranicznym, m.in. umowy między rolnikami a przedsiębiorstwami przetwórczymi oraz kwoty i taryfy celne w obrocie zagranicznym.

Specyficzne płatności dotyczą też produkcji warzyw i owoców, które nabrały ważności w okresie zahamowania eksportu do Federacji Rosyjskiej. W realizacji tej formy wsparcia uczestniczą też organizacje producentów i dotyczą zarówno ochrony granicznej (kwot, taryf celnych, wsparcia eksportu) oraz wycofywania produkcji z rynku i zwiększenia konsumpcji krajowej. Szerszy zestaw instrumentów dotyczy także oliwek i oleju z oliwek. Obejmuje szeroką gamę działań takich jak planowanie produkcji, zachowanie jakości, wycofywania z rynku, ubezpieczenia zbiorów, szkolenia, promocję i komunikację. Niektóre z tych środków mają zastosowanie na poziomie gospodarstw, inne odnoszą się do organizacji producenckich a jeszcze inne do sektora przetwórstwa. System wsparcia konsumpcji owoców i warzyw kierowany jest do szkół i dotyczy zarówno zwiększenia spożycia świeżych jak i przetworzonych owoców i warzyw. Program jest współfinansowany przez rządy krajów członkowskich. Kwota przeznaczona na ten rodzaj wsparcia, wynosząca 150 mln euro pokrywa do 75% kosztów zaopatrzenia i dystrybucji. W regionach słabiej rozwiniętych płatność może być podniesiona do 90% kosztów. Jako opcjonalne rozwiązanie może być też wspierane prywatnego magazynowania (oliwa z oliwek, włókno lniane i in.).

Ceny interwencyjne są używane jako instrument wspierający sektor masła i mleka w proszku, stosowane łącznie z instrumentami ochrony granicznej i subsydiami eksportowymi. Interwencją może być objęta produkcja nie przekraczająca 50 tys. ton masła i 109 tys. ton mleka w proszku. Wsparcie powyżej tych limitów może być prowadzone poprzez przetargi. Ważnym elementem jest także wsparcie spożycia mleka w szkołach.

Ustalono w tym celu stawkę 18,15 euro za 100 kg mleka w ilości 0,25 litra na dziecko. Ta forma wsparcia może być finansowana ze środków krajowych.

Sektor wołowiny jest wspierany przez interwencję na rynkach wewnętrznych ochroną graniczną poprzez kwoty taryfowe i subwencje eksportowe. Rynek mięsa wieprzowego chroniony jest przez taryfy importowe i subsydia eksportowe. Bardziej zróżnicowane instrumenty stosuje się na rynkach baraniny, mięsa drobiu i ryb. W wyniku różnego rodzaju wyzwań ceny wewnętrzne dla krajowych produktów były w latach 2012-2014 o 5% wyższe od cen rynku światowego. Ten rodzaj wsparcia stanowił w tym czasie 21% szacowanego poziomu wsparcia kierowanego do producentów rolnych.

Filar drugi wspólnej polityki rolnej

Wsparcie w ramach filaru II wspólnej polityki rolnej kierowane jest za pośrednictwem narodowych lub regionalnych programów operacyjnych na obszary wiejskie. Jedną z głównych form realizacji jest program LEADER, stanowiący wielokierunkowe i wielosektorowe formy działania w lokalnym partnerstwie ukierunkowanym na rozwiązywanie konkretnych problemów technicznych oraz problemów rynku pracy. Kraje członkowskie mogą realizować programy rozwoju wiejskiego wybierając priorytety z sześciu możliwych obszarów finansowania przez filar II. Dwa z nich dotyczące środowiska i zmian klimatycznych mogą finansować z funduszy unijnych do 30% kosztów, dalsze 5% może być wydatkowane na finansowanie programu LEADER. Sześć dalszych kierunków preferencyjnego finansowania z filaru II dotyczy: 1) rozprzestrzeniania wiedzy, informacji i innowacji, 2) wzmocnienia konkurencyjności różnych typów rolnictwa, 3) zrównoważonego zarządzania lasami, 4) promocji i organizacji łańcuchów dostaw łącznie z przetwórstwem, marketingiem i zarządzaniem ryzykiem, 5) ochrony, zachowania i wzmocnienia ekosystemów i podnoszenia efektywności wykorzystania zasobów i energii oraz przechodzenia na nisko węglowe formy gospodarowania i 6) promowania społecznego włączenia i pobudzanie aktywności społecznej, obniżania ubóstwa i rozwoju ekonomicznego obszarów wiejskich. Kraje członkowskie do 2018 roku powinny ustalić konkretne obszary dla wspierania terenów wiejskich. Te cele mogą być finansowane z różnych funduszy unijnych i środków krajowych w drodze porozumień partnerskich.

W 2012 roku ustanowiono europejskie partnerstwo dla wdrożenia innowacji, produktywności i zrównoważenia rozwoju rolnictwa, które obok wspólnej polityki rolnej oraz środków z funduszy regionalnych również wspiera rozwój rolnictwa ze szczybla Unii Europejskiej. Poza działaniami wspólnotowymi istotną rolę odgrywała wewnętrzna polityka rolna poszczególnych krajów członkowskich. Często ta polityka zastępowała ograniczenia nakładane przez wspólnotę. Budżet UE na wspólną politykę rolną został ograniczony w latach 2013-2014 do 56 mld euro czyli o 3% w stosunku do okresu poprzedniego. Z tych ogólnych wydatków 4% wykorzystano na regulowanie cen rynkowych, 74% na płatności filara I i ponad 21% na środki II filara WPR.

Instrumenty wsparcia na rynku wewnętrznym

Główne zmiany we WPR wprowadzone w latach 2007-13, tzw. fazowanie i progresywne ograniczenia przewidziane są do realizacji na lata 2014-2020. Ważne

znaczenie ma rezygnacja z takich instrumentów jak kwoty produkcyjne (kwiecień 2014 r.) i wprowadzenie szeregu instrumentów doraźnych, mających na celu łagodzenie rynkowych i dochodowych skutków ograniczeń wynikających ze zmian sytuacji międzynarodowej, takich jak embargo, nałożone w sierpniu 2014 r. na import z krajów UE przez Federację Rosyjską. Kwoty produkcyjne na mleko, po decyzjach wynikających z tzw. „przeglądu zdrowotnego” w 2008 r. wygasły z dniem 15 marca 2015 r. Kwoty obowiązywały od 1984 r. i ich likwidacja stanowi znaczną zmianę w polityce rynkowej. Zmiana ta zaowocowała 4% wzrostem produkcji w 2014 r. Fazowanie zostało zastosowane wobec plantacji winorośli, które od 2016 r. mogły być powiększane o 1% rocznie. Specyficzne płatności produktowe mogły wzrosnąć w latach 2013 – 2014 średnio o 10%, ale użycie tego instrumentu było mocno zróżnicowane w krajach członkowskich. Na Litwie wzmocniono np. dopłaty do produkcji wołowiny, zaś w Słowacji do produkcji mleka. Niektóre kraje zmieniały zasady płatności indywidualnych i płatności redystrybucyjnych, stosowały strukturalne zwolnienia podatkowe, subsydiowanie nakładów i rekompensaty z powodu strat losowych wynikających z funkcjonowania rynków wewnętrznych i zagranicznych. Płatności takie były stosowane na rynku owoców i warzyw oraz na rynku mleka. W wielu krajach członkowskich stosowano „płatności sanitarne” w sektorze produkcji trzody chlewnej i sektorze drobiu.

Przygotowanie do wdrożenia wsparcia w ramach drugiego filara zostało zapoczątkowane w marcu 2015 r. przez akceptację kilkudziesięciu wyselekcjonowanych Planów Rozwoju Wsi spośród 118 propozycji zgłoszonych przez kraje członkowskie. W niektórych krajach, takich jak Dania i Francja przygotowano bardziej ogólne plany rozwoju sektora rolnego, żywnościowego i leśnictwa, dotyczące relacji rolnictwa z gospodarką i środowiskiem, rozmiarów inwestycji, marketingu, oświaty rolniczej, ochrony zdrowia ludzi i dobrostanu zwierząt, młodych rolników, łańcuchów dostaw, ochrony konsumentów, bioróżnorodności i zarządzania jakością wody. Na subsydia eksportowe w 2014 r. planowano przeznaczyć kwotę 12 mln euro, z czego 2 mln na sektor zbożowy. Ogólny budżet na wsparcie eksportu znacznie się skurczył w dziesięcioleciu 2004-2013. Subsydia eksportowe kierowano głównie na sektor cukru, drobiu i wołowiny. Taryfowe kwoty importowe przyznane przez WTO były wykorzystywane na początku obecnej dekady w granicach 80-100%. W zakresie wsparcia i ochrony granicznej istotne znaczenie mają zawarte w październiku 2014 r. akty stowarzyszające Gruzję, Mołdawię i Ukrainę z Unią Europejską, które zawierały integralne elementy dotyczące sfery wymiany handlowej. Pewien niepokój budziły zapoczątkowane w latach 2013-2014 negocjacje dotyczące porozumień ułatwiających wymianę handlową z Kanadą i Stanami Zjednoczonymi oraz Japonią, Indiami i innymi krajami Azji. Takie negocjacje prowadzono również z krajami należącymi do Mercosur i Turcją oraz krajami byłej Republiki Jugosławii aspirującymi do członkostwa w Unii Europejskiej. Sfery wsparcia i ochrony granicznej aktualnie nie można uznać za ustabilizowaną.

Zakończenie

1. Wspólna polityka rolna wprowadzona we wspólnotach europejskich na początku lat sześćdziesiątych podlegała powolnej ewolucji, której przyspieszenie następowało w okresach wdrażania różnego rodzaju reform dotyczących poszczególnych instrumentów jak i całego systemu. Takie przyspieszenia miały miejsce w połowie lat

osiemdziesiątych w latach 1992-1997 i na początku XXI tysiąclecia. Istotne jest, że zmiany te dotyczą raczej instrumentów i obszarów oddziaływania, przy zachowaniu kluczowych zasad interwencjonizmu rolnego. Przy zachowaniu wspólnych celów i zasad wspólnej polityki rolnej kraje członkowskie mają możliwość pewnych modyfikacji w ramach narodowych systemów polityki rolnej i przesuwania środków budżetowego wsparcia w ramach każdego z filarów czy między filarami.

2. Wspólna polityka rolna od szeregu lat kształtowana jest w cyklu siedmioletnim wyznaczonym przy długookresowym planowaniu budżetowym. Dwa ostatnie cykle obejmują lata 2007-2013 i 2014-2020. Ramy finansowe na lata 2014-2020 przewidują wydatkowanie na cele wspólnej polityki rolnej kwoty 363 mld euro, z czego 77% na filar I finansujący głównie płatności bezpośrednie i 33% na filar II, z którego wspierane są głównie cele strukturalne i środowiskowe.
3. Długofalowe wsparcie cenowo-rynkowe gospodarstw rolnych Market Price Support (MPS) przez transfery od konsumentów i podatników utrzymuje się na poziomie około 75%, jednak ekwiwalent wsparcia dla producentów (PSE) stopniowo uległ zmniejszeniu z blisko 40% w latach 1986-88 do niespełna 20% w latach 2012-14. Oznaczało to obniżenie poziomu nominalnej ochrony producenta z 1,70 do 1,05 i spadek ogólnych kosztów prowadzonej polityki w stosunku do wytwarzanego PKB z 2,6% do 0,89% w tym samym okresie. Wyraźnie zmniejszyło się też obciążenie konsumentów z tytułu prowadzenia wspólnej polityki rolnej.
4. Głównym instrumentem wsparcia rolników w ramach filaru I są płatności bezpośrednie, które warunkowane są spełnieniem szeregu kryteriów uzupełniających takich jak zazielenienie, specjalistyczne płatności towarowe, płatności dla małych gospodarstw i młodych rolników i inne. Utrzymywane są też płatności specyficzne i specjalne. Wsparcie w ramach filara II kierowane jest na obszary wiejskie na rozwiązywanie różnych problemów strukturalnych, technicznych, wdrożeniowych oraz rozwiązywanie problemów rynku pracy. Zaznaczająca się tendencja do ograniczania wsparcia budżetowego dla rolnictwa wiąże się aktualnie z koncepcją tzw. fazowania i wdrażania planów rozwoju wsi oraz nieco większej swobody w doborze sposobów rozdysponowania przez kraje członkowskie przyznawanych środków na realizację polityki rolnej.
5. Dotychczasowe, wieloletnie doświadczenia stosowania interwencjonizmu rolnego w Unii Europejskiej w postaci dostosowywanej do uwarunkowań zewnętrznych i potrzeb wewnętrznych wspólnej polityki rolnej przemawiają za koniecznością jej utrzymania a jednocześnie uzasadniają potrzebę wprowadzania ulepszeń stosowanego instrumentalizmu, zakresu stosowania i ograniczania kosztów. Potrzeba modyfikowania wspólnej polityki rolnej wynika głównie z ograniczeń budżetowych, z rozszerzania jej stosowania na nowe kraje członkowskie oraz ze względu na pojawianie się nowych uwarunkowań zewnętrznych i nowych innowacyjnych koncepcji rozwojowych.

Literatura

- Adamowicz, M. (1999). Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Doświadczenie – Problemy – Perspektywy (Common Agricultural Policy of the European Union. Experience – Problems – Perspectives). W: Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską (red.) M. Adamowicz. Wyd. SGGW, Warszawa,

- Ciepielewska, M. (2000). Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (Common Agricultural Policy of the European Union). W: Unia Europejska i jej polityka rolna i strukturalna (red.) H. Runowski, Koszalin.
- Czyżewski, A., Poczta-Wajda, A., Stępień, S. (2009). Future of the CAP in the new financial perspective 2014-2020. Challenges and Consequences for Poland. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 59, 30-39.
- Czyżewski, A., Stępień, S. (2011). Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku a interesy polskiego rolnictwa (Common Agricultural Policy of the EU after 2013 and the interests of the Polish agriculture), *Ekonomista*, 1, 9-36.
- European Commission 2007, Budżet Unii Europejskiej na rok finansowy 2006, SEK (2006) 50 PL Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. European Union policy in the field of rural development.
- European Commission Agriculture and Rural Development 2007-2013, Luksemburg.
- Kowalski, A., Wigier, N., Dudko, M. (2013). Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich (Proposed solutions CAP 2013+ and the competitiveness of the food economy and rural areas). Wyd. IERiGŻ, Warszawa.
- OECD (2015). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015). Producer and Consumer Support Estimates, OECD Agricultural Statistics (database), [http](http://www.oecd.org).
- OECD/FAO (2015), OECD – FAO Agricultural Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.
- Puślecki, Z., Kmiecik, R., Walkowski, M. (2010). Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej (Common Agricultural Policy in the conditions of increased competitiveness of the European Union). Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Do cytowania / For citation:

Adamowicz M. (2018). Aktualne kierunki zmian we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej. *Problemy Rolnictwa Światowego*, 18(1), 7–22; DOI: 10.22630/PRS.2018.18.1.1

Adamowicz M. (2018). Present Changes in the Common Agricultural Policy of the European Union (in Polish). *Problems of World Agriculture*, 18(1), 7–22; DOI: 10.22630/PRS.2018.18.1.1