



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY



Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (3)

Barbara Wieliczko
Agnieszka Kurdyś-Kujawska
Justyna Herda-Kopańska

58

MONOGRAFIE
PROGRAMU
WIELOLETNIEGO

WARSZAWA 2017

**Mechanizmy
i impulsy fiskalne
oddziałujące na rozwój
wsi i rolnictwa
(3)**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (3)

Autorzy:

dr Barbara Wieliczko

dr Agnieszka Kurdyś-Kujawska

mgr inż. Justyna Herda-Kopańska



**ROLNICTWO POLSKIE I UE 2020+
WYZWANIA, SZANSE, ZAGROŻENIA, PROPOZYCJE**

Warszawa 2017

Dr Agnieszka Kurdyś-Kujawska jest pracownikiem Politechniki Koszalińskiej. Pozostałe Autorki są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego. Publikacja afiliowana jest do dorobku IERiGŻ-PIB.

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Finansowe i fiskalne uwarunkowania poprawy efektywności, zrównoważenia i konkurencyjności polskiego rolnictwa** w zadaniu: *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa, finansowanie zwrotne i quasi-rynkowe instrumenty internalizacji efektów zewnętrznych w rolnictwie oraz dostarczanie dóbr publicznych.*

Celem pracy jest analiza zmian w systemie finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa ze środków UE na lata 2014-2020, ocena możliwości wykorzystania aukcji jako narzędzie internalizacji efektów zewnętrznych i dostarczania dóbr publicznych w rolnictwie, a także oszacowanie poziomu mnożników fiskalnych w rolnictwie.

Recenzent

dr hab. Anna Matuszczak, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Korekta i skład

Barbara Pawłowska

Redakcja techniczna i projekt okładki

Leszek Ślipki

ISBN 978-83-7658-697-7

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
tel.: (22) 50 54 444
faks: (22) 50 54 757
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Analiza zmian w systemie finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa ze środków UE na lata 2014-2020	9
2. Aukcje jako narzędzie internalizacji efektów zewnętrznych i dostarczania dóbr publicznych w rolnictwie	86
3. Mnożniki fiskalne w rolnictwie	103
Podsumowanie	119
Bibliografia	121

Wstęp

Niniejsza publikacja jest trzecią monografią¹ prezentującą wyniki prac realizowanych w ramach zadania pt. „Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa, finansowanie zwrotne i quasi-rynkowe, instrumenty internalizacji efektów zewnętrznych w rolnictwie oraz dostarczanie dóbr publicznych”, które jest jednym z trzech zadań tematu finansowe i fiskalne uwarunkowania poprawy efektywności, zrównoważenia i konkurencyjności polskiego rolnictwa” będącego częścią programu wieloletniego pt. „Rolnictwo polskie i UE 2020+. Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje” realizowanego w latach 2015-2019 przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.

Monografia ma charakter wielowątkowy i prezentuje wyniki prac badawczych prowadzonych w 2017 roku w ramach zadania. Zakres publikacji wynika z celów szczegółowych przewidzianych na ten rok realizacji zadania badawczego. Opierając się na tych celach, przygotowano opracowanie dotyczące następującej problematyki:

1. Analiza zmian w systemie finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa ze środków UE na lata 2014-2020.
2. Aukcje jako narzędzie internalizacji efektów zewnętrznych i dostarczania dóbr publicznych w rolnictwie.
3. Mnożniki fiskalne w rolnictwie.

Pierwszy rozdział koncentruje się na analizie w systemie finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa ze środków UE na lata 2014-2020. W rozdziale tym szczegółowo przedstawiono zmiany w funkcjonowaniu obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) wprowadzone w okresie programowania 2014-2020 oraz dokonano analizy dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu nowych rozwiązań. Szczególnie wiele uwagi poświęcono ocenie tzw. zazielenienia płatności bezpośrednich jako najważniejszej ze zmian wprowadzonych w ramach ostatniej reformy WPR.

Drugi rozdział pracy prezentuje problematykę dotyczącą stosowania aukcji jako narzędzia internalizacji efektów zewnętrznych i dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo. W rozdziale tym dokonano przeglądu literatury odnoszącej się do stosowania aukcji jako instrumentu polityki rolno-środowiskowej. Przegląd

¹ B. Wieliczko A. Kurdyś-Kujawska (2015), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (1)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa oraz B. Wieliczko A. Kurdyś-Kujawska (2016), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (2)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 34, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

ten obejmuje zarówno wnioski z eksperymentów badawczych, jak i z zastosowania aukcji w praktyce polityki rolnej.

Trzeci rozdział monografii dotyczy szacowania mnożników fiskalnych w rolnictwie. Pomimo tego, że za mnożnikami fiskalnymi stanowią użyteczne narzędzie określenia skali oddziaływania polityki budżetowej na dany sektor gospodarki, to jednak nie są one powszechnie wykorzystywane przez ekonomistów w pracy operacyjnej. Nie zostały również zbadane w sektorze rolnictwa, dlatego w niniejszej pracy podjęto próbę ich oszacowania.

W rozdziale tym na podstawie danych Ministerstwa Finansów (MF) i Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) przeprowadzono szacunki wielkości mnożników wydatków budżetowych na rolnictwo oraz mnożników dochodów budżetowych z rolnictwa w Polsce w latach 2001-2015. Uwzględniono następujące zmienne objaśniające: wartość dodaną wytworzoną w rolnictwie, wartość produkcji rolnej, powierzchnię UR, wartość środków trwałych oraz liczbę zatrudnionych.

1. Analiza zmian w systemie finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa ze środków UE na lata 2014-2020

W dniu 26 czerwca 2013 roku Parlament Europejski, Rada Ministrów UE i Komisja Europejska osiągnęły porozumienie w sprawie kolejnej² już reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) określającej kierunki i mechanizmy finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa na lata 2014-2020. Podstawy prawne regulujące nową politykę zostały zaakceptowane 16 grudnia 2013 roku, co zakończyło proces legislacyjny. Ze względu na opóźnienia w negocjacjach i brak przepisów wykonawczych, była ona wdrażana od 1 stycznia 2015 roku. Dzięki temu państwa członkowskie miały czas na stopniowe wprowadzanie nowej polityki oraz poinformowanie i przygotowanie rolników. Nowa reforma WPR różni się znacząco od wcześniejszych reform. Wprowadza ona daleko idące zmiany ukierunkowane na politykę bardziej ekologiczną, sprawiedliwszą i wydajniejszą. Jej obecny kształt jest efektem wielu kompromisów osiągniętych w ciągu ostatnich 50 lat.

1.1. Ewolucja zmian systemu finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa – reformy Wspólnej Polityki Rolnej UE

Wspólna Polityka Rolna ustanowiona została na mocy traktatu rzymskiego z 1957 roku. W praktyce zaczęła być ona wdrażana dopiero od 1962 roku. W początkowym okresie funkcjonowania jej głównym celem było zapewnienie samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego, zwiększenie wydajności produkcji rolnej, stabilizacja rynku, znaczący wzrost dochodów rolniczych oraz ekspansja eksportu. Główne instrumenty wsparcia miały charakter rynkowy. Występowały one w postaci cen gwarantowanych i nieograniczonych gwarancji skupu (zakupy interwencyjne), kontyngentów produkcyjnych i dopłat eksportowych, opłat wyrównawczych oraz ceł³. W rezultacie ich stosowanie do-

² Od 1962 roku WPR poddano pięciu poważnym reformom (choć zmiany miały miejsce już wcześniej w 1984 i 1988 roku), w 1992 roku (wielki przełom), 2000 roku (Agenda 2000: nowy etap uzupełniający reformę z 1992 roku), 2003 rok (przegląd średniookresowy), 2009 rok (konsolidacja ram reformy z 2003 roku) i 2013 rok (okres finansowania 2014-2020). Pierwsze debaty na temat WPR po 2020 roku rozpoczęły się w 2016 roku. Wcześniejsze wprowadzenie reform WPR, pomimo tego, że były one konieczne ze względu na wiele poważnych problemów, którymi należało się zająć, było niemożliwe. Przyczyną niezdolności do wdrożenia jakichkolwiek reform była silna opozycja, stworzona przez Niemcy i Francję, które nie popierały poważnych zmian. Natomiast Holandia i Wielka Brytania były największymi zwolennikami reform (J. Thurson, *How to Reform the Common Agricultural Policy*, European Rural Communities Paper, The Foreign Policy Centre, London 2002).

³ A. Stelmachowski, *Kierunki interwencjonizmu państwowego w rolnictwie* [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, M. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1997, s. 66.

prowadziło do coraz większej ilości nadwyżek produkcji żywności oraz wzrostu kosztów budżetowych związanych z finansowaniem rolnictwa.

Ponadto kraje zaczęły dostrzegać niesprawiedliwy podział korzyści między mniejszych i większych producentów rolnych oraz niekorzystne oddziaływanie polityki na światowe rynki⁴. Aby częściowo ograniczyć intensywność produkcji rolnej, zredukowano wsparcie o charakterze cenowym, wprowadzając zasadę automatycznego obniżania cen po przekroczeniu pułapu produkcji. Instrumenty rynkowe uzupełnione zostały instrumentami o charakterze strukturalnym. Działania te zapoczątkowały politykę ukierunkowaną na rozwój obszarów wiejskich. Podstawowym celem tej polityki było przyspieszenie przemian w rolnictwie, przywracanie konkurencyjności regionów rolniczych oraz ułatwianie rozwoju i strukturalnych dostosowań obszarów wiejskich o wysokim udziale zatrudnienia i dochodów rolniczych⁵. Uruchomiono wsparcie: a) na zalesianie gruntów rolnych; b) działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania; c) inwestycji związanych z ekstensyfikacją struktur rolniczych i ochroną środowiska. Wprowadzono programy rolno-środowiskowe i programy wyłączenia gruntów rolnych z produkcji (wyłączenie na minimum 5 lat z produkcji, co najmniej 20% gruntów rolnych (system odłogowania), bądź alternatywną dla tego instrumentu zmianę przedmiotu produkcji w kierunku dobra nienadwyżkowego). Umożliwiono także rolnikom przejście na wcześniejszą emeryturę w zamian za zaniechanie uprawy gruntów⁶. Kolejne zmiany w kształcie WPR wprowadzono w 1992 roku. Reformę tę zwaną planem MacSharry'ego określa się mianem wielkiego przełomu. Zmieniała ona dotychczasowy kierunek wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa. Pomoc dla rolników nie była już jak dotychczas powiązana z wielkością produkcji. Nastąpiło rozszerzenie działań ukierunkowanych na pozarolnicze funkcje związane z rozwojem obszarów wiejskich, ochroną środowiska, poprawą bezpieczeństwa i jakości życia⁷. System ochrony cenowej zastąpiono systemem wyrównawczego wsparcia dochodów. Wprowadzono płatności bezpośrednie, które zapewnić miały utrzymanie dochodów rolników pomimo niższego wsparcia cenowego⁸. Płatności te stanowiły kontynuację wsparcia rolników

⁴ M. Adamowicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w kontekście zmian klimatu na świecie*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing nr 8(57) 2012, s. 9-25.

⁵ J. Sozański, *Reformy Wspólnej Polityki Rolnej i Prawa Rolnego Unii Europejskiej po 1990 roku*, Ius Novum, nr 1/2011, s. 130-161.

⁶ J. Sozański, *Reformy Wspólnej Polityki Rolnej i Prawa Rolnego Unii Europejskiej po 1990 roku*, Ius Novum, nr 1/2011, s. 130-161.

⁷ J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, TEMIDA 2, Białystok 2012, s. 188.

⁸ M. Pelucha, *Rozvoj Venkova V Programovacim Obdobi 2007-2013 V Kontextu Reform SZP EU*, IREAS, 2006, s. 58.

dotąd uzyskujących pomoc poprzez interwencję rynkową. Wsparcie to miało nie w całości, a jedynie w części rekompensować spadek przychodów wynikających z ograniczenia interwencji rynkowej i zbliżenia się cen artykułów rolnych w UE do cen światowych. Uprawnienia i skala wsparcia przyznanego poszczególnym rolnikom była zróżnicowana ze względu na kierunek produkcji. W koncepcji WPR nastąpiło silne wyodrębnienie dwóch filarów. Filar I – płatności bezpośrednie i środki rynkowe, zaś II filar – działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. W ramach ściślejszego powiązania polityki rolnej z polityką rozwoju wsi wprowadzono w ramach drugiego filaru szereg instrumentów towarzyszących. Środki wsparcia ukierunkowane były na zagadnienia kształtujące rozmiary produkcji rolnej zgodnej z wymogami ochrony środowiska, wspierania wspólnotowego systemu pomocy dla rolników w wieku przedemerytalnym, zaprzestania działalności produkcyjnej w rolnictwie i pomocy dla leśnictwa w sektorze rolnym⁹. Wprowadzono system współfinansowania instrumentów towarzyszących. UE finansowała od 50 do 75% (w zależności od regionu) kosztów poszczególnych programów.

W grudniu 1995 roku w Madrycie Komisja Europejska przedstawiła Radzie Europejskiej dokument w sprawie Strategii Rolnej. Wskazano w nim znaczenie, jakie w kontekście liberalizacji światowego handlu i spodziewanego zwiększenia popytu na żywność na całym świecie ma poprawa konkurencyjności europejskiego sektora rolnego i rolno-spożywczego na rynku wewnętrznym i międzynarodowym¹⁰. Było to początkiem kolejnych zmian WPR. W 1997 roku Rada Europejska na posiedzeniu w Luksemburgu ustanowiła strategiczny cel nowej reformy (tzw. Agenda 2000), zgodnie z którą rolnictwo europejskie powinno być wielofunkcyjne, zrównoważone, konkurencyjne i obecne na całym obszarze UE¹¹. Celem tych reform było: a) zrównoważenie cen unijnych z cenami światowymi, częściowo zrekompensowane przez pomoc bezpośrednią dla producentów; b) wprowadzenie wymogu przestrzegania warunków środowiskowych (zasada współzależności w zakresie ochrony środowiska); c) obniżenie pomocy (modulacja) w celu sfinansowania działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i wzmocnienia środków strukturalnych w ramach polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich; oraz d) odejście od wspierania samej produkcji rolnej (wielkości produkcji) na rzecz wspierania gospodarki wiejskiej¹². Pomimo wprowadzonych zmian w polityce rolnej w dalszym ciągu przeważały środki bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych. W 2003 roku dokonano prze-

⁹ J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, TEMIDA 2, Białystok 2012, s. 189.

¹⁰ AGENDA 2000, *Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, Monitor Integracji Europejskiej*, Wyd. specjalne, Komitet Integracji Europejskiej 1997.

¹¹ www.europarl.europa.eu

¹² www.europarl.europa.eu

glądu średniokresowego wpływu ostatniej reformy WPR na rolnictwo. Na tej podstawie uzgodniono pakiet zmian zmierzających do większego powiązania rolnictwa europejskiego z rynkami światowymi, bardziej adekwatnego spełnienia wymagań społecznych w zakresie ochrony środowiska i jakości produktów oraz lepszego dostosowania polityki rolnej do wymogów państw trzecich¹³. Nastąpiły istotne zmiany wprowadzające nowe zasady i mechanizmy redystrybucji środków w ramach WPR. Główne założenia tej reformy to: a) oddzielenie płatności bezpośrednich od wielkości produkcji (wprowadzenie systemu jednolitej płatności obszarowej); b) wprowadzenie zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), która uzależniała otrzymanie płatności od przestrzegania określonych norm dotyczących środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia oraz dobrostanu zwierząt; c) modulacja, która umożliwiała przesunięcie środków między filarem I a filarem II, celem wzmocnienia rozwój obszarów wiejskich; oraz d) rewizja części wsparcia dla wybranych sektorów. Wprowadzenie powyższych zmian miało zwiększyć zaangażowanie rolników w ochronę środowiska i dbałość o dostarczenie dóbr publicznych. A przede wszystkim jeszcze bardziej ograniczyć zakres interwencji rynkowej.

Według ówczesnego komisarza ds. rolnictwa Franza Fischlera reforma ta dawała początek nowej ery. Oferowała rolnikom politykę, która ustabilizuje ich dochody i umożliwi ukierunkowanie produkcji gospodarstwa na potrzeby rynku oraz zwiększy ich przejrzystość. Stanowiła ona również silny sygnał do świata, że założenia nowej polityki są przyjazne dla handlu, odchodzi się od dawnego systemu subsydiów, który znacząco zakłócał handel międzynarodowy i szkodził krajom rozwijającym się¹⁴. Niewątpliwie wprowadzone zmiany wzmocniały politykę rozwoju obszarów wiejskich poprzez wprowadzenie licznych instrumentów wsparcia dla rolników. Instrumenty te można podzielić na trzy grupy. W ramach grupy pierwszej wyróżnia się tzw. instrumenty towarzyszące, wprowadzone w ramach reform MacSharry'ego. Obejmowały one wcześniejsze emerytury, programy rolno-środowiskowe, zalesianie oraz programy wsparcia dla gospodarstw położonych na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania (upośledzonych rolniczo). Druga grupa to instrumenty wspierające modernizację gospodarstw rolnych oraz ich dywersyfikację, tj. pomoc dla młodych rolników, inwestycje w gospodarstwach rolnych, szkolenia zawodowe, marketing produktów rolnych, promocje i konwersję rolnictwa. Trzecią grupę stanowiły instrumenty wspierające melioracje, scalanie gruntów, podstawowe usługi dla gospodarstw i ludności wiejskiej, dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi, rozwój i poprawę in-

¹³ www.europarl.europa.eu

¹⁴ www.euroactiv.fr/section/agriculture-alimentation/linksdossier/cap-mid-term-review-not-updated/31/

frastruktury wiejskiej, rozwój turystyki i rzemiosła, ochronę środowiska naturalnego i krajobrazu¹⁵. Ostatnie zmiany w polityce (przed aktualnymi reformami) zostały uzgodnione w ramach „Health Check” w 2008 roku. Dokonano konsolidacji ram reformy z 2003 roku. Przyjęto całkowite oddzielenie pomocy od wielkości produkcji, częściowe przesunięcie środków z pierwszego do drugiego filaru, poprzez zwiększenie stawek modulacji płatności bezpośrednich oraz uelastycznienie zasad interwencji publicznej i kontroli podaży¹⁶. Wynikiem „Health Check” było również włączenie do krajowych PROW tzw. nowych wyzwań odnoszących się do zmian klimatycznych, energii odnawialnej, gospodarki wodnej, różnorodności biologicznej oraz działań towarzyszących w sektorze mleczarskim.

Do 2013 roku kierunek zmian WPR charakteryzował się przejściem od wsparcia cen do wsparcia dochodów, poszerzeniem zakresu oddziaływania od samego rolnictwa do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich oraz coraz pełniejszego uwzględniania zasad zrównoważonego rozwoju¹⁷. Uwzględniając nowe trendy na rynkach rolnych, a przede wszystkim kondycję obszarów wiejskich w perspektywie wielowymiarowych zmian globalnych, koniecznym stało się narysowanie nowych kierunków, w jakie zmierzać powinna WPR. Reforma WPR z 2013 roku wiązała się z nową perspektywą finansową na lata 2014-2020. Celem podjętych reform było w szczególności wprowadzenie działań mających na celu definitywne rozdzielenie płatności obszarowych od efektywności produkcji rolniczej, stworzenie lub utrzymanie specjalnego wsparcia finansowego dla określonych elementów sektora rolnego, redukcja płatności obszarowych dla największych jej odbiorców i przesunięcia ich na finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich oraz pełnego i bezwarunkowego wprowadzenia zasady wzajemnej zgodności produkcji rolnej z wymogami ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa konsumentów¹⁸. Najważniejszym elementem tych zmian było zwiększenie elastyczności systemu płatności bezpośrednich, czyli nadanie państwu członkowskiemu większej swobody w kształtowaniu systemu wsparcia bezpośredniego rolników. Efektem tego jest ogromne zróżnicowanie struktury płatności otrzymywanych przez rolników w poszczególnych krajach, a nawet regionach.

Kierunki działań określone w reformie WPR z 2013 roku są kontynuacją trendu orientacji rynkowej rolnictwa zapoczątkowanego od 1992 roku. Jest to także realizacja tzw. europejskiego modelu rolnictwa, którego główne atrybuty

¹⁵ A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej* [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo Rolne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 84.

¹⁶ www.europarl.europa.eu

¹⁷ www.minrol.gov.pl

¹⁸ W. Kmieć, *Wspólna Polityka Rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski: Analiza Socjologiczna*, Wyd. Naukowe UMK w Toruniu, Toruń 2012.

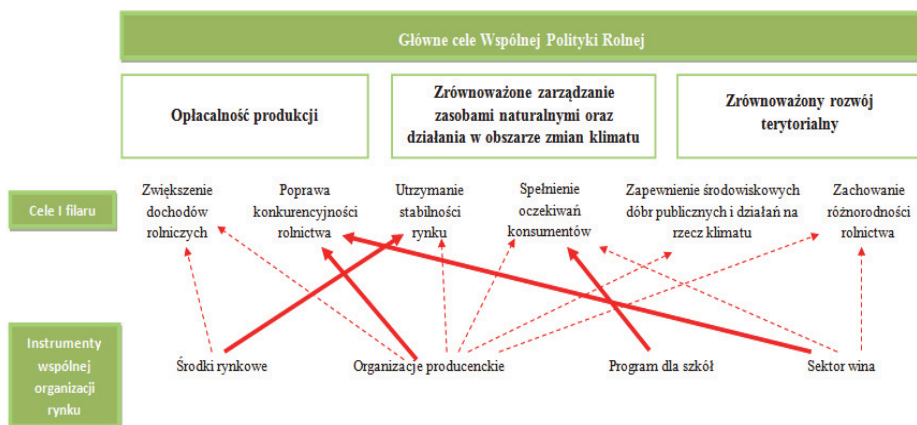
to wielofunkcyjność i zrównoważenie¹⁹. Z tym wiążą się różnorodne, ale i różnokierunkowe oczekiwania wobec rolnictwa europejskiego mające charakter ekonomiczny, środowiskowy i terytorialny. Oczekiwania te przekładają się na główne cele nowej polityki rolnej na lata 2014-2020. Są one odpowiedzią na problem bezpieczeństwa żywnościowego, malejącej wydajności produkcji, zmienności cen, wzrastających kosztów produkcji i pogarszającej się pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności. Ponadto odnoszą się do wydajności zasobów, jakości gleb i wody, zagrożenia siedlisk i różnorodności biologicznej oraz wyludnienia i realokacji przedsiębiorstw na obszarach wiejskich²⁰. Zatem do głównych celów, przed którymi stoi obecnie WPR, zalicza się zwiększenie opłacalności produkcji żywności, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz działania w obszarze zmian klimatu i zrównoważonego rozwoju terytorialnego (rys. 1.1). Zwiększenie opłacalności produkcji zapewni bezpieczeństwo żywnościowe i zwiększenie konkurencyjności rolnictwa UE. Jednocześnie zapewniając środki, aby sprostać wyzwaniom, przed jakimi stoi sektor rolny, a które są związane z zakłóceniami rynku i funkcjonowaniem łańcuch żywnościowego. Zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu umożliwią długoterminową stabilność i wzrost potencjału rolnictwa UE. Natomiast zrównoważony rozwój terytorialny przyczyni się do rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich²¹. Warto zwrócić uwagę, iż cele te powiązane są ze strategicznymi celami polityki UE określonymi w strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego rozwojowi społeczeństwa. Cele WPR realizowane są poprzez instrumenty dostępne zarówno w ramach pierwszego, jak i drugiego filaru. Pierwszy filar, a w szczególności środki rynkowe, pozwalają na zabezpieczenie w czasach zakłóceń lub kryzysu na rynku, a tym samym utrzymanie stabilności rynku i spełnienie oczekiwań konsumentów (rys. 1.1). Płatności bezpośrednie natomiast wspierają i stabilizują dochody rolników, poprawiają konkurencyjność rolnictwa i przyczyniają się do zapewnienia środowiskowych dóbr publicznych oraz łagodzenia zmian klimatu i dostosowania się do nich (rys. 1.2).

¹⁹ J.S. Zegar, *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, Wieś i Rolnictwo, nr 3/2010.

²⁰ European Commission 2013. *Overview of CAP Reform 2014-2020*.

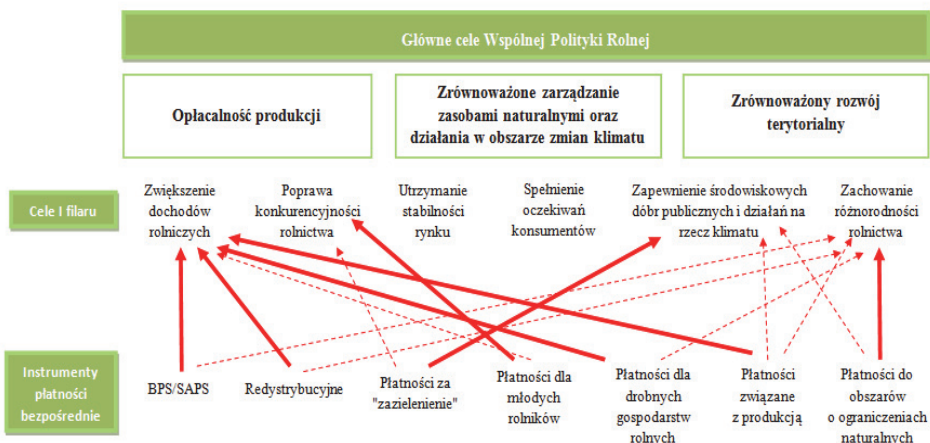
²¹ European Commission 2015. *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, s. 10.

Rysunek 1.1. Logika interwencji filaru I – środki rynkowe



Źródło: European Commission 2015. Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020, s. 12.

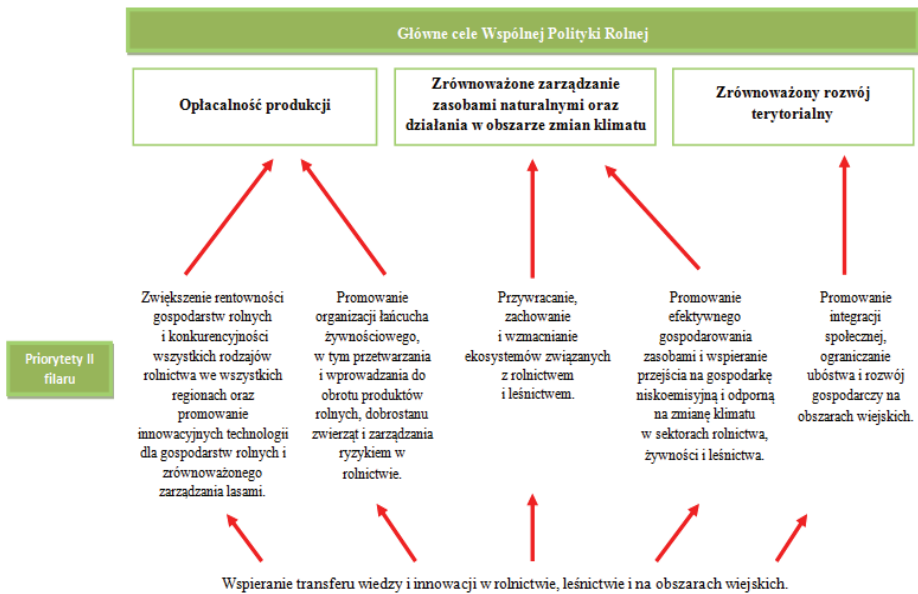
Rysunek 1.2. Logika interwencji filaru I – płatności bezpośrednie



Źródło: European Commission 2015. Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020, s. 12.

Realizacja głównych celów WPR w ramach II filaru oparta jest na opracowanych przez państwa członkowskie programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Programy te mają być tworzone w oparciu o sześć głównych priorytetów (rys. 1.3).

Rysunek 1.3. Logika interwencji filar II – rozwój obszarów wiejskich



Źródło: European Commission 2015. *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, s. 13.

Podstawą WPR na lata pozostaje, w niezmienionym kształcie, struktura dwufilarowa. Pierwszy filar stanowią płatności bezpośrednie i wspólna organizacja rynkowa, a drugi związany jest z rozwojem obszarów wiejskich. Utrzymanie systemu dwufilarowego należy ocenić pozytywnie, w tym również pozostawienie krajom członkowskim prawa do pewnej elastyczności w rozdysponowaniu środków oraz możliwości wsparcia produkcji we wrażliwych sektorach albo trudnych terenach górskich²². Pozytywną zmianą jest także zwiększenie powiązań między filarami. Można oczekiwać, że dzięki temu WPR będzie bardziej całościowa i silniej zintegrowana z celami innych polityk wspólnotowych, szczególnie zaś z polityką spójności. Według M. Drygasa zintegrowanie różnych polityk, dysponujących także środkami finansowymi na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, oraz lepsza koordynacja procesu programowania niż w poprzednim okresie przyczynią się do wzmocnienia efektów synergii i zwiększenie efektywności środków publicznych²³. Zatem można spodziewać się większej wartości dodanej z punktu widzenia ogólnospołecznego.

²² M. Skulimowska, Sesja Plenarna Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie nr 48/2010, Kancelaria Senatu – Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, Strasburg 2010, s. 16-18.

²³ M. Drygas, *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE*, Studia BAS, nr 4(48) 2016, s. 113.

1.2. Zmiany w systemie finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa w ramach I filaru

Najważniejszym instrumentem wsparcia WPR na lata 2014-2020 pozostają, jednak zmienione w stosunku do wcześniej obowiązujących, płatności bezpośrednie. Obecnie stanowią one 72% budżetu WPR²⁴, a 93% z nich nie jest połączonych z produkcją. Należy zauważyć, iż płatności bezpośrednie są głównym instrumentem wsparcia sektora rolnego od początku lat 90 XX wieku. Zostały one wprowadzone jako sektorowe wsparcie wyrównawcze w efekcie obniżenia cen gwarantowanych. Płatności bezpośrednie miały zastąpić system interwencji rynkowej, który okazał się niewłaściwy. Jednocześnie wprowadzenie płatności wiązało się z wymogami WTO dotyczącymi charakteru wsparcia rolników. Chodziło o ograniczenie stosowania instrumentów mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku, czyli o zerwanie bezpośredniej zależności między uzyskiwanym wsparciem a produkcją rolną. W początkowym kształcie płatności były powiązane wyłącznie z produkcją w gospodarstwie rolnym. Obejmowały one część produkcji roślinnej, tj. zboża, rośliny oleiste i wysokobiałkowe, skrobię ziemniaczaną, chmiel, tytoń, len i konopie oraz część produkcji zwierzęcej tj. wołowinę, cielęcinę i baraninę²⁵. Ich wysokość była zróżnicowana nie tylko ze względu na rodzaj produkcji, ale również była ustalana na podstawie plonu, obszaru upraw i pogłowia zwierząt w okresie referencyjnym. W 2003 roku wprowadzono zmiany w strukturze płatności bezpośrednich, jednocześnie nie zmieniając poziomu ich wsparcia. Zmiany te wiązały się z oddzieleniem płatności od rodzaju produkcji (*decoupling*). Płatność nie była już pochodną wielkości produkcji. Jej wysokość zależała od powierzchni gospodarstwa rolnego oraz od spełnienia określonych standardów ochrony środowiska, weterynaryjnych oraz jakościowych²⁶. Jak zauważa S. Kowalski, rolnik wytwarzał często nie to, na co występował popyt zgłaszany przez konsumentów, ale to, do produkcji czego przysługiwały dopłaty bezpośrednie. Skutkowało to występowaniem nadmiernej podaży wielu produktów rolnych oraz miało negatywny wpływ na środowisko naturalne²⁷. Państwa członkowskie miały obowiązek wdrożenia systemu płatności jednolitej (SPS) (*single payment scheme*). Jednocześnie w ich gestii była de-

²⁴ A. Matthew, *The future of direct payments* [w:] *Research for AGRI Committee – CAP reform post 2020 - challenges in agriculture*, Brussels 2016, s. 17.

²⁵ A. Biernat-Jarka, *Ewolucja systemu płatności bezpośrednich w UE, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Polsce*, Studia BAS, nr 4(48) 2016, s. 37-54.

²⁶ F. Tomczak, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, IERiGŻ PIB Program Wieloletni 2005-2009, nr 125, Warszawa 2009, s. 52.

²⁷ S. Kowalski, *Dopłaty bezpośrednie w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020* [w:] J. Grzywacz, S. Kowalski (red.), *Wybrane problemy gospodarki europejskiej*, Nauki Ekonomiczne, t. XXI, Wyd. PWSZ w Płocku, Płock 2015, s. 153-164.

cyzja, w jaki sposób podzielić całkowitą kwotę płatności bezpośrednich. Płatności te mogły być podzielone po równo między rolników na poziomie regionalnym. Ich wartość nominalną obliczano, jako iloraz całkowitej kwoty pułapu regionalnego i liczby kwalifikujących się hektarów określonych na poziomie regionalnym („model regionalny”). Państwa członkowskie mogły też przyjąć „model historyczny”, w którym liczba i wartość uprawnień do płatności bezpośrednich ustalano na podstawie średniego poziomu wsparcia i średniej liczby hektarów objętych wsparciem w okresie referencyjnym obejmującym lata 2000-2002. Możliwe było również połączenie dwóch powyższych modeli. W „modelu hybrydowym” (mieszanym) wartość uprawnia to suma kwoty historycznej (kalkulowanej indywidualnie dla danego rolnika na podstawie danych referencyjnych) i kwoty ryczałtowej (jednolitej dla całego regionu). Model ten miał charakter statyczny (niezmienny) lub dynamiczny (zmierzający do stawki jednolitej)²⁸. W ramach systemu jednolitej płatności obszarowej przysługiwały do gruntów rolnych i trwałych użytków zielonych. Wyłączenia z płatności dotyczyły niektórych upraw wieloletnich, lasów oraz gruntów użytkowanych w celach nierolniczych. Ponadto do 2009 roku wypłacane płatności powiązane były z koniecznością odłogowania gruntów (w przypadku gospodarstw, które miały powierzchnię umożliwiającą wyprodukowanie, co najmniej 92 tony zbóż). Dodatkowo rolnik musiał utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej według zasad przyjętych na poziomie poszczególnych krajów członkowskich²⁹. Powyższe wymaganie można interpretować jako przywrócenie związku między płatnością a czynnikami produkcji (praktyki zarządzania gruntami) i ostatecznie bieżącą produkcją. Konieczne zatem było utrzymywanie pewnych form zagospodarowania terenu³⁰. Państwa, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 roku mogły wybrać wdrożenie uproszczonego systemu płatności obszarowej (SAPS) (*single area payment scheme*). Wówczas poziom płatności był ustalany podobnie jak w przypadku modelu regionalnego.

Zreformowana w 2013 roku WPR wprowadziła całkowicie nowy system płatności bezpośrednich. Zmiana kształtu tego systemu wynikała z konieczności dążenia do bardziej ukierunkowanego i sprawiedliwego ich podziału między państwa członkowskie, regiony i rolników oraz powiązania ich ze stosowaniem

²⁸ S. Kowalski, *Dopłaty bezpośrednie w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020* [w:] J. Grzywacz, S. Kowalski (red.), *Wybrane problemy gospodarki europejskiej, Nauki Ekonomiczne*, Tom XXI, Wyd. PWSZ w Płocku, Płock 2015, s. 153-164.

²⁹ A. Biernat-Jarka, *Ewolucja systemu płatności bezpośrednich w UE, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Polsce*, *Studia BAS*, Nr 4(48) 2016, s. 37-54.

³⁰ J. Helming, D. Oudendag, A. Zimmermann, *Literature review on modelling the farm payment scheme and decoupled payments in agricultural sector models*, *Common Agricultural Policy Regionalized Impact-The Rural Development Dimension*, Project No. 226195/2010.

praktyk rolnych korzystnych dla środowiska. W zakresie mechanizmu wsparcia bezpośredniego nastąpiło przejście od pełnego oddzielenia płatności od produkcji (*decoupling*) do ukierunkowania płatności (*targeting*). Nowy system oznacza, więc odstępianie od tzw. kryteriów historycznych bezpośredniego wsparcia dochodów rolników. Najważniejszą jego zmianą jest zastąpienie systemu płatności jednolitej nowym, bardziej złożonym systemem wielofunkcyjnych płatności (rys. 1.4). System ten składa się z elementów obowiązkowych oraz dobrowolnych wdrażanych na podstawie decyzji poszczególnych państw członkowskich. Obowiązkowe składniki tego systemu to:

- a) płatność podstawowa na hektar”;
- b) płatność za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska tzw. płatność zielona;
- c) płatność dla młodych rolników.

Dobrowolne płatności to: a) płatność redystrybucyjna; b) płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych; c) płatność związana z produkcją; oraz d) system dla małych gospodarstw (rys. 1.4). Należy zaznaczyć, iż elementy nowego systemu płatności bezpośrednich mają na celu, w pewnym stopniu, wynagradzanie określonych zachowań gospodarstw rolnych (stosowanie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska) lub ich statusu (młody rolnik, małe i średnie gospodarstwo, gospodarowanie na obszarach o ograniczeniach naturalnych). Ich wprowadzenie ma przyczynić się do zwiększenia wsparcia strukturalnego gospodarstw rolnych w tych państwach członkowskich, w których jest to najbardziej potrzebne i zapewnić lepszą dystrybucję płatności bezpośrednich.

Państwa członkowskie, które zastosowały uproszczony system jednolitej płatności obszarowej utrzymały tą formę płatności jako podstawową do końca 2020 roku, z wyjątkiem Malty i Słowenii. Pozostałe 18 państw przyjęło podstawowy system płatności (BPS) (*basic payment scheme*). Wśród nich sześć wybrało możliwość jego regionalizacji (Niemcy – według landów, Grecja – 3 regiony według historycznych zastosowań gruntów, Hiszpania – 50 regionów, Francja – 2 regiony: Korsyka i reszta Francji, Finlandia – 2 regiony oraz Wielka Brytania (z wyjątkiem Irlandii Północnej). Główne wybory polityczne w odniesieniu do nowego systemu płatności bezpośrednich przedstawiono w tabeli poniżej (tab. 1.1).

Rysunek 1.4. Nowy model systemu płatności bezpośrednich na lata 2014-2020

Wzajemna zgodność uprawnień	Wsparcie związane z produkcją (v) - szeroki zakres sektorów - do 8% (lub do 13% w zależności od poziomu z przeszłości) koperty płatności bezpośrednich +2% dla roślin wysokobiałkowych	Wsparcie dla naturalnych ograniczeń (v) - dla obszarów z naturalnymi ograniczeniami lub ich częścią - do 5% koperty płatności bezpośrednich	↑ Płatności dla drobnych producentów rolnych (v) - uproszczenie roszczeń i kontroli - płatności ryczałtowe ustalone przez państwa członkowskie na poziomie od 500 euro do 1250 euro - wdrożenie w 2015 roku - do 10% koperty płatności bezpośrednich
	Płatności dla młodych rolników (c)		
	- do 2% koperty płatności bezpośrednich - poniżej 40 lat na rozpoczęcie działalności	+25% uprawnienia do płatności - przez 5 lat	
	Płatności za zazielenianie (c)		
	- dywersyfikacja upraw - trwałe użytki zielone - obszary proekologiczne	- 30% koperty płatności bezpośrednich - progi i zwolnienia - równoważność	
	Podstawowy system płatności (c)		
- nowy system podstawowej płatności bezpośredniej obowiązujący od 2015 roku - system jednolitej płatności obszarowej rozszerzony do 2020 roku (UE-10) - wewnętrzna konwergencja/ odstępstwo od zewnętrznego modelu konwergencji	- dobrowolna płatność redystrybucyjna - status „aktywnego rolnika”	lub	
v – dobrowolne płatności c – obowiązkowe płatności			

Źródło: European Parliament 2016. Research for AGRI Committee – CAP Reform post-2020-challenges in agriculture.

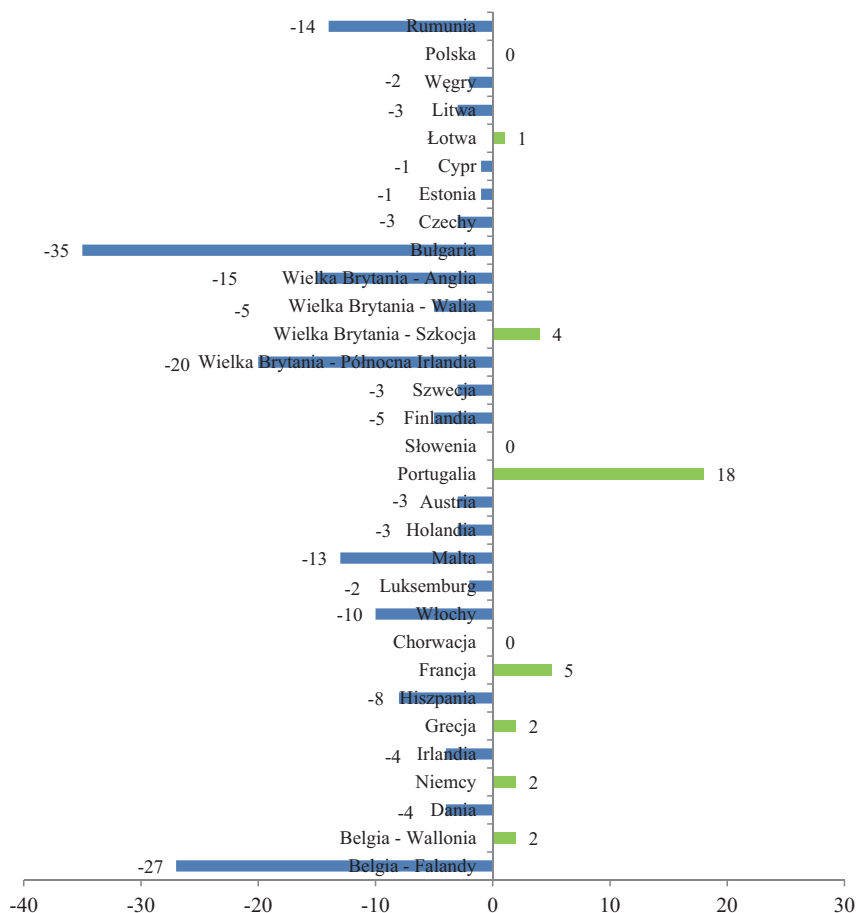
Wsparcie w ramach podstawowego systemu płatności jest przyznawane rolnikom, którzy mają uprawnienia do płatności po aktywowaniu tych uprawnień (rys. 1.5). Uprawnienia te zostały przyznane rolnikom w pierwszym roku obowiązywania programu i mogą zostać przeniesione (w drodze sprzedaży lub dzierżawy) na innych rolników w kolejnych latach. W 2015 roku w porównaniu do 2014 roku nastąpił niewielki spadek ogółu liczby wnioskodawców podstawowych płatności bezpośrednich (5%). Największy ich spadek odnotowano w Bułgarii (35%), Wielkiej Brytanii regiony Irlandia Północna (20%) i Anglia (15%) oraz w Rumunii (14%). Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich odnotowano ich wzrost. Największy wzrost liczby wnioskodawców podstawowych płatności bezpośrednich odnotowano w Portugalii (18%), Francji (5%) i Wielkiej Brytanii region Szkocja (4%).

Tabela 1.1. System płatności bezpośrednich wdrażany w państwach członkowskich UE w latach 2015-2020

Państwo członkowskie	SAPS	BPS	Brak redukcji płatności	Płatność			
				redystrybucyjna	do obszarów o ograniczeniach naturalnych	związane z produkcją	dla małych gospodarstw
Belgia		+	+	+		+	
Bułgaria	+			+		+	+
Czechy	+					+	
Dania		+			+	+	
Niemcy		+	+	+			+
Estonia	+					+	+
Irlandia		+				+	
Grecja		+				+	+
Hiszpania		+				+	+
Francja		+	+	+		+	
Chorwacja		+	+	+		+	+
Włochy		+				+	+
Cypr	+					+	
Łotwa	+					+	+
Litwa	+		+	+		+	
Luksemburg		+				+	
Węgry	+					+	+
Malta		+				+	+
Holandia		+				+	
Austria		+				+	+
Polska	+			+		+	+
Portugalia		+				+	+
Rumunia	+		+	+		+	+
Słowenia		+				+	+
Słowacja	+					+	
Finlandia		+				+	
Szwecja		+				+	
Wielka Brytania		+		+		+	
Liczba państw	10	18	6	9	1	27	15

Źródło: European Commission 2016. Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016. Information note.

Rysunek 1.5. Zmiany w liczbie wniosków do uprawnień do płatności bezpośrednich w 2015 roku w stosunku do 2014 roku

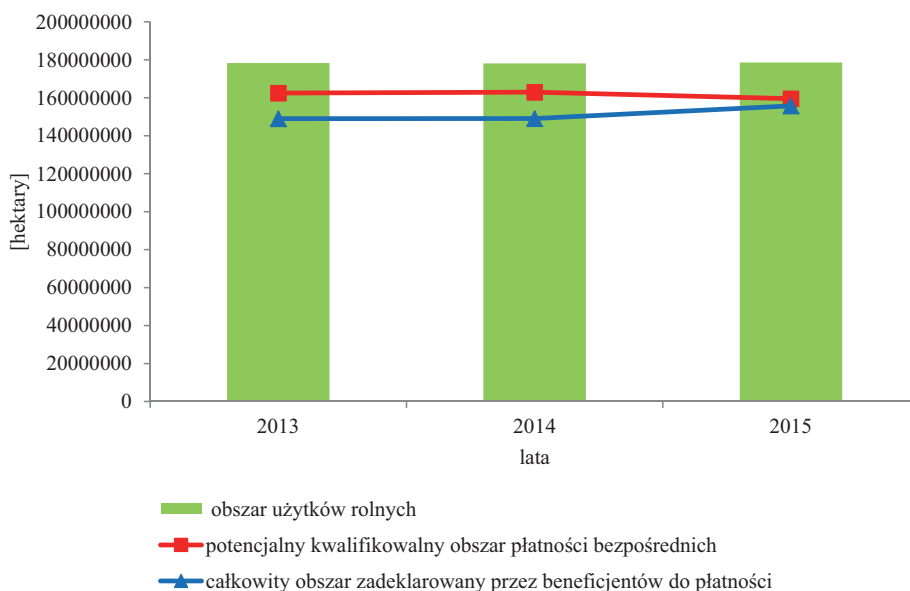


Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2017. Report on the Implementation of direct payments [outside greening] Claim year 2015.

Aktywacja uprawnień do płatności podstawowej odbywa się co roku poprzez uznanie kwalifikujących się hektarów za powiązaną liczbą uprawnień do płatności. Wprowadzenie systemu płatności podstawowej powodowało wygaśnięcie uprawnień przydzielonych rolnikom w ramach systemu płatności jednolitej na koniec 2014 roku. Państwa członkowskie przyznały nowe uprawnienia do płatności w 2015 roku. Możliwe było (pod pewnymi warunkami) przydzielenie płatności podstawowych na istniejących uprawnieniach. Skorzystały z tego cztery państwa (Dania, Wielka Brytania, Szwecja i Finlandia). Potencjalny kwalifikowalny obszar płatności bezpośrednich (odpowiada on całkowitemu obszarowi

zadeklarowanemu przez beneficjentów i potencjalnie kwalifikowalnemu do płatności) stanowi około 90% użytków rolnych w UE (rys. 1.6). W 2015 roku potencjalny obszar kwalifikowalny do płatności był o 2% mniejszy w stosunku do lat 2013-2014. Natomiast całkowity obszar zadeklarowany przez beneficjentów i dla którego spełnione są wszystkie warunki kwalifikalności zwiększył się o 4,5%.

Rysunek 1.6. Zmiany w wielkości obszarów płatności bezpośrednich w latach 2013-2015



Źródło: UAA-ESTAT and DG AGRI. PEA and Determined area – MS reports to CATS.

Państwa członkowskie mogą ustalić minimalną wielkość gospodarstwa, w odniesieniu do której rolnik może złożyć wniosek o przyznanie uprawnień do płatności. Zasadniczo nie może on być wyższy niż 1 kwalifikowany hektar. W 13 krajach członkowskich skorygowano ten próg, uwzględniając specyficzne cechy gospodarki rolnej. Minimalna wielkość gospodarstwa niezbędna do zakwalifikowania się do pierwszej alokacji stanowiła odpowiednio w: Belgii region Flamandzki i Waloński 2 ha i 1 ha; Niemczech, Chorwacji i Słowenii 1 ha; Estonii 0,4 ha; Hiszpanii 0,2 ha; Luxemburgu, Holandii i na Malcie 0,3 ha; Austrii 1,5 ha oraz w Wielkiej Brytanii region Szkocji i Irlandii Północnej 3 ha; we Włoszech i w Portugalii 0,5 ha³¹.

³¹ European Commission 2016. *Direct Payments. Basic Payment Scheme.*

Ważną zmianą w systemie płatności bezpośrednich jest skoncentrowanie wsparcia na osobach fizycznych lub prawnych, dla których działalność rolnicza nie jest marginalna. Chodziło o zapewnienie płatności jedynie czynnym zawodowo rolnikom. Wprowadzono definicję rolnika aktywnego zawodowo. Osobę lub grupę osób uważa się za aktywnego zawodowo, jeżeli roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskiwanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym lub jej działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego albo jej główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej. Przy czym rolnicy, którzy nie kwalifikują się jako „aktywni rolnicy”, mogą być uprawnieni do otrzymania płatności, jeżeli ich kwoty nie przekroczą 5 tys. euro (dopuszcza się możliwość obniżenia tego progu przez państwa członkowskie).

Do systemu dopłat bezpośrednich wprowadzono nowy komponent związany z ekologią tzw. zazielenienie. Pełna nazwa tego systemu wsparcia to płatność na rzecz praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Komponent ten stanowi próbę powiązania płatności bezpośrednich z wynagrodzeniem za dobra publiczne i usługi produkowane przez gospodarstwa rolne. Jego wprowadzenie do systemu płatności bezpośrednich uznaje się za jedną z najważniejszych zmian tego systemu. Zmiana ta wynika z inicjatywy przewodniej WPR po 2013 roku, zawartej w sloganie „publiczne pieniądze na dobra publiczne”, której celem jest realizacja budżetu bardziej ekologicznego i rolnictwa bardziej przyjaznego dla klimatu³². Zazielenianie jest jedynym rodzajem płatności bezpośrednich mającym w głównej mierze cel ekologiczny. Zatem ich wprowadzenie ma przelożyć się na lepsze wyniki WPR w zakresie oddziaływania na środowisko. Niestety brakuje jasnej definicji, w jaki konkretnie sposób zazielenianie ma się przyczyniać do osiągnięcia celów UE dotyczących gleby, klimatu i różnorodności biologicznej³³.

Warunki zazielenienia są podobne do zasady wzajemnej zgodności, ale są bardziej wymagające. Ich nieprzestrzeganie może powodować zmniejszenie nawet do 1,25 krotności płatności związanych z zazielenieniem. Płatności „zielona” powinny stanowić 30% krajowego pułapu płatności bezpośrednich, co odpowiada maksymalnej kwocie 89,3 mld euro (21,7% całkowitego budżetu UE na rolnictwo) (tab. 1.2). Jest to 12 mld euro rocznie, co stanowi prawie 8% całego budżetu UE. Przekłada się to na średnią stawkę około 80 euro na hektar

³² M. Stolze, J. Sanders, N. Kasperczyk, G. Madsen, S. Meredith, *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*, IFOAM EU, Brussels 2016.

³³ Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. *Zazielenienie - bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym*. Sprawozdanie specjalne nr 21.

rocznie, z pewnymi różnicami między państwami członkowskimi, a w pewnych przypadkach także w ramach jednego państwa. Koszt ten został oszacowany na poziomie średnio około 30 euro na hektar³⁴.

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania (2007-2013), każdy krajowy i regionalny program rozwoju obszarów wiejskich powinien wykorzystywać 30% całkowitego wkładu w ramach drugiego filaru na łagodzenie zmian klimatu i dostosowanie się do nich, a także na kwestie środowiskowe. Odpowiada to 7,2% całkowitych wydatków publicznych UE na rolnictwo, przeznaczonych na publiczne dobra środowiskowe w formie wynagrodzenia za podejmowanie indywidualnych praktyk rolniczych i przekształcenie lub utrzymywanie zrównoważonych systemów rolnych. Tak więc reforma z 2013 roku przewiduje około 28,9% całkowitego budżetu UE na rolnictwo w odniesieniu do środków bezpośrednich i działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich związanych z zazielenieniem³⁵, zaś inwestycje w zrównoważone systemy rolne stanowią zaledwie 1,5%³⁶. Zatem większość wydatków na rolnictwo z budżetu UE jest przeznaczona na realizację innych celów, które w rzeczywistości nie są powiązane z praktykami rolniczymi przyjaznymi dla środowiska i klimatu oraz z systemem zrównoważonego rolnictwa. Nie daje to niestety wyraźnego sygnału dla rolników, że takie podejście jest priorytetem UE.

W momencie wprowadzenia zazieleniania Parlament Europejski i Rada dokonały przesunięcia środków finansowych z puli przeznaczonej na inne płatności bezpośrednie. Mimo tych przesunięć całkowity budżet na płatności bezpośrednie w ramach WPR nie uległ znacznym zmianom (rys. 1.7).

³⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. *Zazielenienie - bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym*. Sprawozdanie specjalne nr 21, s. 15.

³⁵ M. Stolze, J. Sanders, N. Kasperczyk, G. Madsen, S. Meredith, *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*, IFOAM EU, Brussels 2016.

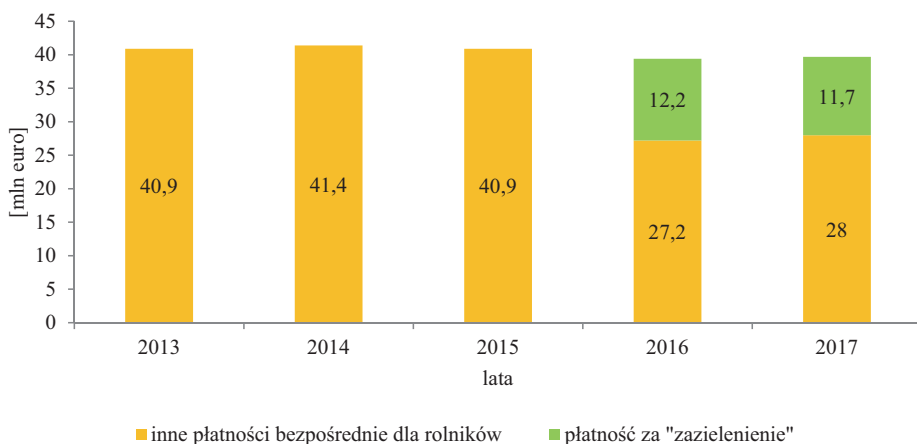
³⁶ *A Cap for healthy far's, healthy people, healthy planet. Public money must deliver public goods*, IFOAM EU, Brussels 2016.

Tabela 1.2. Wysokość wsparcia działań na rzecz przyjęcia praktyk przyjaznych środowisku i klimatowi oraz rolnictwa ekologicznego w ramach WPR na lata 2014-2020

Wyszczególnienie	Wysokość wsparcia (mld euro)	Udział w całkowitym budżecie UE na rolnictwo (%)
Filar I – wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	312,7	76
Całkowite krajowe pułapy płatności bezpośrednich na lata 2014-2020	297,6	72,3
Element ekologiczny (maksymalnie 30% płatności bezpośrednich)	89,3	21,7
Filar II – rozwój obszarów wiejskich	99	24
Wkład w kwestie związane ze środowiskiem i klimatem – w tym rolnictwo ekologiczne (minimum 30% EFRROW)	29,7	7,2
Wsparcie rolnictwa ekologicznego (płatności za konwersję i utrzymanie)		
Wsparcie rolnictwa ekologicznego w ramach EFRROW (działanie 11)	6,3	1,5
Całkowite wydatki publiczne (UE i państwa członkowskie) na wsparcie rolnictwa ekologicznego (działanie 11)	9,9	
Całkowite wydatki na ochronę środowiska i zmiany klimatu na rolnictwo (filar I i filar II)	119	28,9
Całkowity budżet UE na rolnictwo (filar I + filar II)	411,7	100

Źródło: M. Stolze, J. Sanders, N. Kasperczyk, G. Madsen, S. Meredith, CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods, IFOAM EU, Brussels 2016, s. 3.

Rysunek 1.7. Budżet na płatności bezpośrednie w ramach WPR w latach 2013-2017



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. Zazielenienie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym. Sprawozdanie specjalne nr 21, s. 15.

W 2015 roku 24% gospodarstw rolnych w UE podlegało co najmniej jednemu obowiązkowi w zakresie zazieleniania. Na te gospodarstwa przypada jednak aż 73% użytków rolnych w UE. W 2016 roku odsetek użytków rolnych będących w posiadaniu gospodarstw objętych, co najmniej jednym zobowiązaniem w ramach zazieleniania wzrósł do 77%³⁷. W 2015 roku 76% gospodarstw unijnych, obejmujących 27% wszystkich użytków rolnych w UE, nie podlegało żadnym obowiązkom w zakresie zazieleniania. Dane te obejmują rolników, którzy nie występują o płatności bezpośrednie w ramach WPR. Wśród beneficjentów płatności z tytułu zazieleniania łącznie 65% gospodarstw uprawiających około 16% użytków rolnych w UE zadeklarowanych na potrzeby płatności bezpośrednich było w pełni zwolnionych ze wszystkich obowiązków w zakresie zazieleniania³⁸.

Zgodnie z ogólną zasadą, płatność na zazielenienie należy przyznać jako płatność ryczałtową na kwalifikujący się hektar zadeklarowany w ramach jednolitej płatności bezpośredniej lub na uprawnienia aktywowane w ramach podstawowej płatności bezpośredniej. Wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Luksemburga i regionu Szkocja zdecydowały się na zastosowanie odstępstwa celem przyznania płatności na ochronę proekologiczną jako procent wartości aktywowanych uprawnień. Natomiast Finlandia i region Szkocji przyznaje te płatności na zasadzie ryczałtowanej stawki między regionami ustalonymi do celów podstawowej płatności bezpośredniej. Przyjęto trzy standardowe praktyki rolnicze związane z zazielenieniem.

Pierwsza standardowa praktyka związana z zazielenieniem to dywersyfikacja upraw. Zastąpiła ona opcjonalne normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, dotyczące płodozmianu, obowiązujące do 2014 roku. Dywersyfikacja upraw obejmuje wyłącznie gospodarstwa o powierzchni powyżej 10 ha. Dostęp do „zielonej płatności” jest ograniczony do gospodarstw rolnych, w których: a) występują co najmniej dwie różne uprawy, a grunty orne nie przekraczają 30 ha; b) do trzech upraw, jeżeli grunty orne przekraczają 30 ha przy czym główna uprawa nie stanowi więcej niż 75% gruntów ornych i dwie główne uprawy nie przekraczają 95% tych gruntów.

Na poziomie UE obszary podlegające dywersyfikacji upraw stanowią 75% całkowitej powierzchni gruntów ornych. Jest to mniej niż odsetek gospodarstw rolnych objętych co najmniej jednym zobowiązaniem do zazielenienia (77%). Na Węgrzech i w Czechach odsetek gruntów rolnych podlegających dywersyfikacji

³⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. *Zazielenienie - bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym*. Sprawozdanie specjalne nr 21, s. 29.

³⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. *Zazielenienie - bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym*. Sprawozdanie specjalne nr 21, s. 35.

upraw wynosi około 98%. W Belgii, Bułgarii, Niemczech, Danii, Hiszpanii, na Cyprze, Litwie i Słowacji stanowi on od 80 do 90%. Najniższy odsetek zróźnicowania upraw odnotowuje się w państwach członkowskich, w których w większym stopniu wykorzystuje się zwolnienia (np. Malta, Portugalia) lub w których występuje wysoki odsetek trwałych użytków zielonych (np. Irlandia i Austria). Na poziomie UE 25% całkowitej powierzchni gruntów ornych nie podlega dywersyfikacji upraw, 13% podlega wymogowi dwóch różnych upraw, a 62% trzech upraw. Względny odsetek gruntów podlegających wymogom trzech rodzajów upraw jest wyższy w państwach członkowskich, które mają najniższy odsetek gospodarstw rolnych nieobjętych wymogiem dywersyfikacji upraw (Bułgaria, Czechy, Niemcy, Dania, Słowacja i Węgry). Skutek zobowiązania do dywersyfikacji upraw, którego stosowanie zależy od liczby hektarów, jest związany ze strukturą rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. W państwach członkowskich, w których odnotowuje się przeciętnie największe gospodarstwa rolne, jest mniej gospodarstw rolnych, które są zwolnione z podatku, a zatem większa część gruntów będzie podlegać wymogowi trzech upraw³⁹.

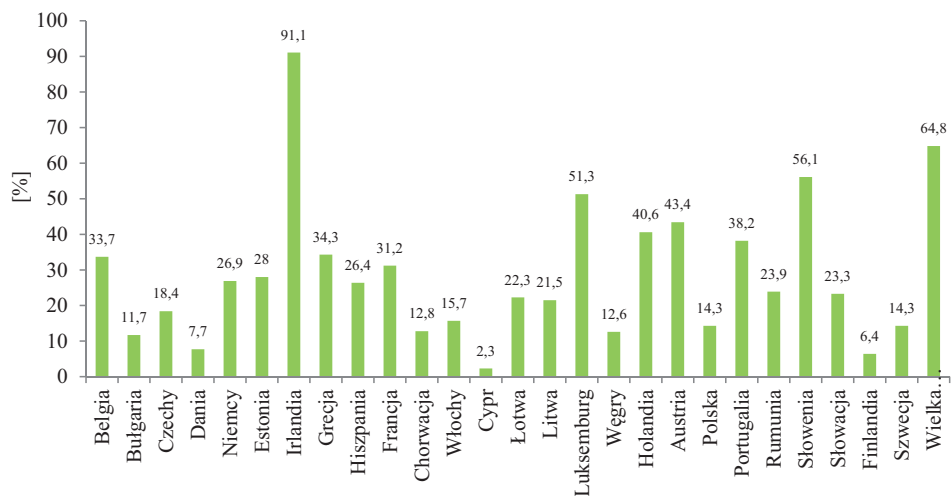
Druga praktyka stosowana w ramach zazielenienia wiąże się z utrzymaniem istniejących trwałych użytków zielonych. W ramach tej praktyki gospodarstwa nie mogą przekształcać trwałych użytków zielonych położonych na obszarach Natura 2000, gdyż są to trwałe użytki zielone cenne przyrodniczo. Płatność ta wymaga, aby stosunek użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych nie zmniejszył się więcej niż 5% w porównaniu do wskaźnika referencyjnego.

Na poziomie UE trwałe użytki zielone stanowią 30,23% całkowitej powierzchni użytków rolnych. Najwięcej zadeklarowanych użytków zielonych jest we Francji (26 mln ha), w Hiszpanii (17 mln ha), Niemczech (15 mln ha) Polsce (11 mln ha) i Wielkiej Brytanii (13 mln ha). Najwyższym udziałem trwałych użytków zielonych w ogólnej zadeklarowanej powierzchni użytków zielonych charakteryzują się Irlandia (91,1%) oraz Wielka Brytania (64,8%) (rys. 1.8). Państwa członkowskie o najniższym udziale trwałych użytków zielonych w stosunku do całkowitej powierzchni użytków rolnych to Cypr (2,3%), Finlandia (6,4%) i Dania (7,7%). Malta nie posiada trwałych użytków zielonych⁴⁰.

³⁹ European Commission 2016. *Commission Staff Working Document. Review of greening after one year.*

⁴⁰ *Ibidem.*

Rysunek 1.8. Udział zadeklarowanych trwałych użytków zielonych w całkowitej powierzchni użytków zielonych w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2015-2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. Zazielenienie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym. Sprawozdanie specjalne nr 21.

W 2015 roku płatności za użytki zielone stanowiły od 85 euro/ha (Czechy) do 548 euro/ha (Estonia). Natomiast płatności w okresie konwersji wahały się od 43 euro/ha (Szwecja) do 545 euro/ha (Estonia). Szwecja nie wprowadziła płatności za użytki zielone. Austria, Cypr, Estonia, Finlandia, Węgry, Łotwa, Polska, Słowacja, Czechy i Estonia utrzymały taki sam poziom płatności związanych z użytkami zielonymi w okresie konwersji jak i ich utrzymania. W pozostałych państwach członkowskich i regionach płatności te stanowiły od 13 euro/ha (Rumunia) do 161 euro/ha (Dania). W porównaniu do 2011 roku większość państw członkowskich zwiększyła poziom płatności związanych z przekształceniem i utrzymaniem użytków zielonych. Największy wzrost w odniesieniu do użytków zielonych w porównaniu do 2011 roku odnotowano w Estonii (471 euro/ha), zaś największe spadki charakterystyczne były dla Portugalii (-280 euro/ha) i Słowenii (-102 euro/ha)⁴¹.

Trzecia standardowa praktyka związana z zazielenieniem dotyczy utrzymywania na użytkach rolnych obszaru proekologicznego. Płatność w ramach tej praktyki przysługuje dla gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha, tak aby

⁴¹ M. Stolze, J. Sanders, N. Kasperczyk, G. Madsen, S. Meredith, *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*, IFOAM EU, Brussels 2016.

mogły one przeznaczyć co najmniej 5% kwalifikowalnego obszaru gospodarstwa (z wyłączeniem obszarów pod użytki zielone) na obszar proekologiczny, z możliwością jego zwiększenia do 7%. W całej UE rolnicy, których dotyczył obowiązek przeznaczenia 5% powierzchni na obszary proekologiczne, zadeklarowali dwa razy więcej takich obszarów niż było to wymagane⁴².

Dopuszcza się zwolnienia z utrzymywania obszarów proekologicznych przez gospodarstwa rolne. Wśród nich wyróżnia się: a) zwolnienia dla gospodarstw o powierzchni poniżej 15 ha gruntów ornych lub w których ponad 75% powierzchni użytków rolnych zajmują użytki zielone lub rośliny strączkowe; oraz b) zwolnienia dozwolone w państwach członkowskich, w których ponad 50% całkowitej powierzchni jest pokryte lasami. Z ostatniego zwolnienia może korzystać pięć państw członkowskich. Obecnie korzystają z niego cztery państwa (Estonia, Finlandia, Szwecja i Łotwa). Przy czym w Estonii i Finlandii stosuje się ekstensywne użytkowanie lasów, co odpowiada prawie 100% gruntów ornych podlegających temu zwolnieniu. Natomiast na Łotwie i w Szwecji obszar ten stanowi odpowiednio 36 i 45%. Najbardziej rozpowszechnionym zwolnieniem stosowanym w państwach członkowskich jest zwolnienie odnoszące się do powierzchni gruntów ornych (mniej niż 15 ha). Ten rodzaj zwolnienia stanowi około 70% całkowitej powierzchni gruntów zwolnionych we wszystkich państwach członkowskich oraz około 100% w: Danii, Irlandii, Grecji, Chorwacji, na Litwie, Cyprze, Malcie, w Holandii, Austrii i Rumunii⁴³.

Odsetek całkowitej powierzchni gruntów ornych, który należy do gospodarstw rolnych podlegających obowiązkowi utrzymywania obszarów proekologicznych, wynosi 68% całkowitej powierzchni gruntów ornych. Najwyższy odsetek tych gospodarstw odnotowuje się w: Belgii, Bułgarii, Czechach, Danii, Niemczech, na Węgrzech i Słowacji (około 90%). W większości państw członkowskich odsetek ten stanowi między 40 a 80% (Estonia, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Łotwa, Holandia, Polska, Rumunia, Szwecja i Wielka Brytania). Do państw członkowskich, które mają najniższy udział gruntów ornych w gospodarstwach podlegających obowiązkowi utrzymywania obszarów ekologicznych zalicza się te, które korzystają ze zwolnień (np. Malta 1% i Grecja 33%) oraz w których występuje wysoki odsetek trwałych użytków zielonych (np. Irlandia 30% i Austria 24%) lub w przypadku stosowania zwolnienia lasu (Finlandia 18%)⁴⁴.

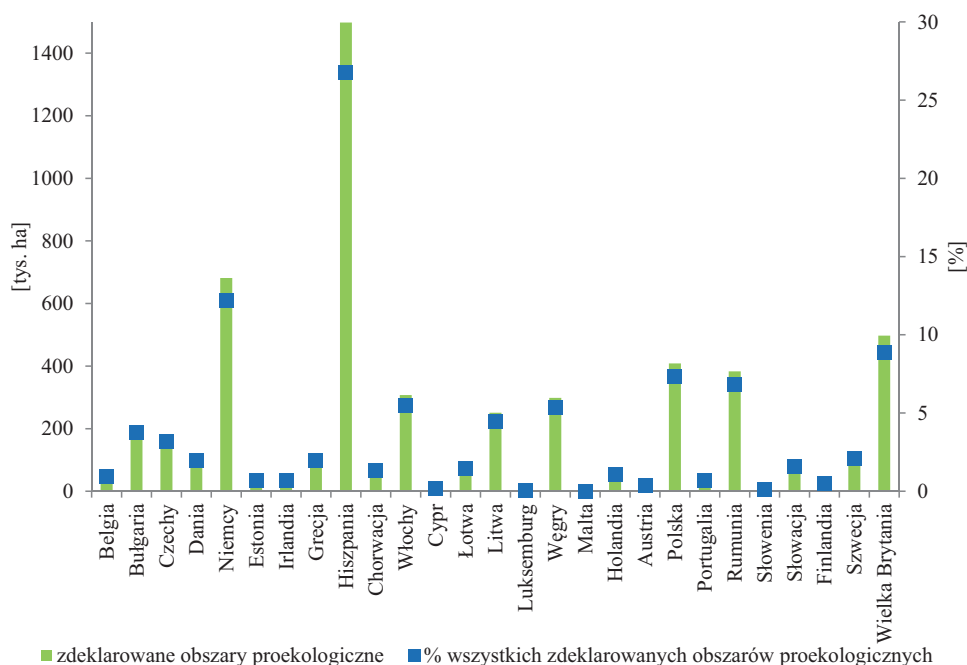
⁴² Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. *Zazielenienie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym*. Sprawozdanie specjalne nr 21, s. 35.

⁴³ European Commission 2016. *Commission Staff Working Document. Review of greening after one year*.

⁴⁴ *Ibidem*.

Całkowity bezwzględny zadeklarowany obszar proekologiczny we wszystkich państwach członkowskich w 2016 roku wyniósł 5,59 mln ha. Największych zadeklarowany obszar proekologiczny znajduje się w Hiszpanii (1,49 mln ha), co stanowi 26,77% ogółu zadeklarowanych obszarów proekologicznych, w Niemczech (681 tys. ha) oraz w Wielkiej Brytanii (497 tys. ha), co stanowi odpowiednio 12,18 i 8,89% ogółu zadeklarowanych obszarów proekologicznych. Najmniejszy zadeklarowany obszar proekologiczny charakterystyczny jest dla Malty (17 ha) oraz Luksemburga (3,6 tys. ha), Słowenii (5,7 tys. ha) i Cypru (9,1 tys. ha). Udział zadeklarowanych obszarów proekologicznych we wszystkich obszarach wyniósł mniej niż 1%.

Rysunek 1.9. Wielkość i udział zadeklarowanych obszarów proekologicznych w poszczególnych państwach członkowskich w 2016 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. Zazie-lenienie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym. Sprawozdanie specjalne nr 21.

*na rysunku nie uwzględniono Francji ze względu na brak kompletnych danych.

Poziom płatności w ramach rolnictwa proekologicznego wahał się od 160 euro/ha (Szwecja) do 800 euro/ha (Słowenia), w przypadku konwersji od 90 euro/ha (Wielka Brytania) do 600 euro/ha (Słowenia). Z tytułu świadczeń alimentacyjnych Austria, Finlandia, Łotwa i Słowacja utrzymały te same poziomy płatności za konwersję i opłaty alimentacyjne na grunty orne. W pozosta-

łych państwach członkowskich płatności przeliczeniowe wynoszą od 25 euro/ha (Estonia i Litwa) do 296 euro/ha (Wielka Brytania). Są one wyższe niż płatności alimentacyjne na grunty orne. W 2015 roku w porównaniu do 2011 roku większość państw członkowskich (16) zwiększyła poziom płatności związanych z przekształceniem i utrzymaniem gruntów orných. Największy wzrost poziomu płatności dla gruntów orných odnotowano na Słowenii (wzrost o 502 euro/ha płatności konwersyjne, a płatności alimentacyjne o 302 euro/ha), w Luksemburgu i na Łotwie (wzrost powyżej 200 euro/ha). Austria, Cypr, Finlandia, Szwecja i niektóre włoskie regiony ograniczyły te płatności. Szwecja obniżyła maksymalny poziom konwersji i utrzymania odpowiednio o 393 i 370 euro/ha⁴⁵.

Spośród standardowych praktyk zazielenienia ta ostatnia ma największą elastyczność jeśli chodzi o sposób, w jaki państwa członkowskie mogą ją wprowadzić. Dopuszcza się 19 różnych rodzajów zarządzania gruntami, które mogą być udostępnione rolnikom w celu wypełnienia zobowiązań proekologicznych, w tym pięć musi być kompatybilnych z produkcją rolną (tj. międzyplon/okrywa zielona, uprawy wiążące azot, pasy wzdłuż obrzeży lasu wykorzystywane do produkcji, zagajniki o krótkiej rotacji oraz system rolno-leśny). Wybór obszarów, które rolnicy mogliby zastosować w celu spełnienia zobowiązania obszarów proekologicznych jest zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich. Państwa członkowskie dokonywały wyboru tych obszarów w oparciu o sytuację i warunki panujące w ich krajach, tak aby zapewnić skuteczność systemu i uwzględnić zarówno cel różnorodności biologicznej obszarów proekologicznych, jak i ich potrzeb środowiskowych. Dotychczasowe analizy wskazują, iż wybory państw członkowskich w zakresie rodzajów praktyk proekologicznych nie wpłynęły znacząco na warunki równego traktowania czy też warunki równej konkurencji. Najczęściej stosowane obszary proekologiczne to obszary z uprawami wiążącymi azot (wybrane przez 27 państw członkowskich, z wyjątkiem Danii), całkowita powierzchnia zadeklarowanego obszaru z tymi uprawami stanowi 39% wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych oraz grunty ugorowane (26 państw), również stanowiące 39% wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych. Następnie są to elementy krajobrazu (26 państw, z wyjątkiem: Hiszpanii, Cypru, Litwy i Słowenii), stanowiące 5% wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych oraz międzyplony (20 państw, z wyjątkiem: Grecji, Hiszpanii, Cypru, Łotwy, Litwy, Malty, Portugalii, Słowenii i regionów Anglia i Szkocja w Wielkiej Brytanii), stanowiące 16% wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych.

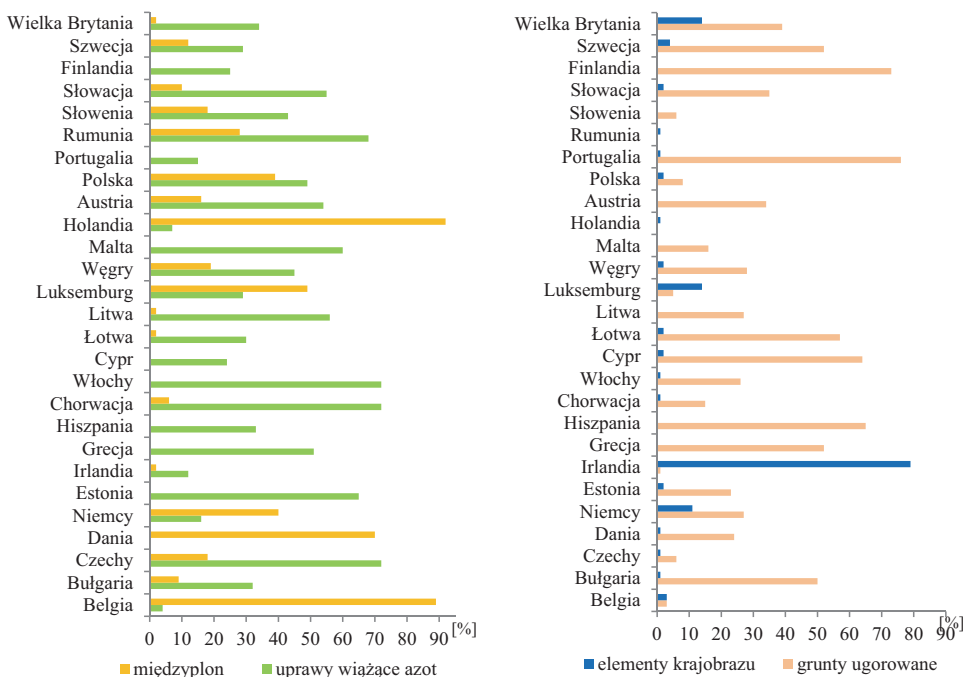
⁴⁵ M. Stolze, J. Sanders, N. Kasperczyk, G. Madsen, S. Meredith, *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*, IFOAM EU, Brussels 2016.

Całkowity bezwzględny obszar przeznaczony na międzyplon we wszystkich państwach członkowskich w 2016 roku wyniósł 887 tys. ha (16% wszystkich obszarów proekologicznych). Najwyższym udziałem obszarów z międzyplonami w całkowitym obszarze proekologicznym charakteryzowały się Holandia (92%), Belgia (89%) i Dania (70%), zaś najniższym (2%): Irlandia, Litwa, Łotwa i Wielka Brytania (rys. 1.10). Obszar z uprawami wiążącymi azot stanowił 58% obszarów proekologicznych (2,3 mln ha). Najwyższy udział tych upraw wynoszący ponad 70% wszystkich obszarów proekologicznych odnotowano w Czechach, na Chorwacji i we Włoszech. Belgia i Holandia, które odznaczały się najwyższym odsetkiem międzyplonów w najmniejszym stopniu stosowały obszary z uprawami wiążącymi azot. Udział tych upraw we wszystkich obszarach proekologicznych wyniósł odpowiednio 4 i 7%.

Grunty ugorowane obejmowały obszar ponad 2 mln ha. Najwyższym udziałem ugorów w całkowitym obszarze proekologicznym charakteryzowała się Portugalia (76%) i Finlandia (73%) oraz Hiszpania (65%) i Cypr (64%). Utrzymywanie ugorów było najniższe w Irlandii (1%) oraz Belgii (3%). Obszary proekologiczne stosowane jako elementy krajobrazu obejmowały obszar 217 tys. ha. Praktyka ta stosowana była głównie w Irlandii. W kraju tym 30 tys. ha stanowiły elementy krajobrazu (79% wszystkich obszarów proekologicznych). W Niemczech, Luksemburgu i Wielkiej Brytanii udział elementów krajobrazu w całkowitym obszarze proekologicznym wyniósł 14%. W pozostałych państwach członkowskich stanowił on od 1% do 2%. Badania przeprowadzone przez E. Underwood i G. Tuckera w 2016 roku wskazują, że dwa główne typy produktywnych obszarów proekologicznych – międzyplony i uprawy wiążące azot – nie oferują istotnych korzyści z punktu widzenia różnorodności biologicznej, ale mogą przyczyniać się do poprawy jakości wody i gleby, w tym przez zwiększanie zawartości węgla organicznego w glebie na gruntach ornych⁴⁶.

⁴⁶ E. Underwood, G. Tucker, *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego, listopad 2016.

Rysunek 1.10. Udział poszczególnych rodzajów obszarów proekologicznych w całkowitym obszarze obszarów proekologicznych w państwach członkowskich w 2016 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. Zazielenienie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym. Sprawozdanie specjalne nr 21.

Na rysunku nie uwzględniono Francji ze względu na brak kompletnych danych.

Większość państw członkowskich (23) stosuje najbardziej elastyczny sposób utrzymania wskaźnika trwałych użytków zielonych poprzez zastosowania go na poziomie krajowym. Pozostałe (Belgia, Francja, Niemcy i Wielka Brytania) wdrażają tę zasadę na poziomie regionalnym⁴⁷. Poza standardowymi praktykami istnieje jeszcze alternatywne podejście do spełnienia zobowiązań w zakresie zazielenienia. Jest to możliwość wprowadzenia tzw. równoważnych praktyk, które zapewniają równoważenie lub większe korzyści dla środowiska i klimatu niż standardowe praktyki. W 2015 roku pięć państw członkowskich powiadomiło o chęci wdrożenia równoważnych praktyk. Trzy z nich (Irlandia, Austria i Polska) wprowadziło je za pomocą środków rolno-środowiskowych i klimatycznych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Dominującym wyborem dla

⁴⁷ K. Hart, *Green direct payments: implementation choice of nine Member States and their environmental implications*, Institute for European Environmental Policy, London 2015.

równoważenia praktyk była dywersyfikacja upraw. Przy czym państwa przyjęły różne rodzaje tych praktyk. W Irlandii równoważenie przyjęto poprzez zasiewanie międzyplonów. Są one sadzone zgodnie z wymogami programu rolnośrodowiskowego i klimatycznego (GLAS). W Austrii wybrano bardziej wymagającą w stosunku do standardowej praktyki dywersyfikację upraw. Obejmuje ona minimalne wymagania dotyczące trzech roślin, maksymalnie 75% w odniesieniu do zbóż i kukurydzy, maksymalnie 66% w odniesieniu do głównej uprawy i z wyłączeniem ekologicznego odłogowania. Polska również zaproponowała bardziej wymagającą dywersyfikację upraw: minimalne zapotrzebowanie na cztery rośliny, maksimum 65% dla głównego zbioru i wszystkich zbóż oraz minimum 10% dla wszystkich upraw. Natomiast Francja i Holandia wykorzystwały systemy certyfikacji. Francuski system krajowy odnosi się do pokrywy gleby ozimej w ramach dywersyfikacji upraw i jest skierowany do gospodarstw specjalizujących się w produkcji kukurydzy. W Holandii przyjęto bardziej kompleksowe podejście obejmujące wszystkie standardowe praktyki zazielenienia, w tym utrzymywanie obszarów ekologicznych było najbardziej rozpowszechnione. Wdrożono trzy odrębne programy krajowe. Dwa programy (Akkerbouw-strokenpakket, w tym Vogelakker oraz Skylark foundation) były dostępne dla rolników w 2015 roku, natomiast trzeci program (Biodiversity-plus) został przełożony⁴⁸. Dotychczasowe dane wskazują, iż w państwach członkowskich stosujących równoważne praktyki mniej niż 15 tys. gospodarstw rolnych skorzystało z możliwości ich zastosowania. Obszar objęty tym programem stanowił 750 tys. ha gruntów ornych i 12 tys. ha gruntów ekologicznych. Najwięcej tych gospodarstw odnotowano w Austrii (81%) i Polsce (17%). Równoważne praktyki zostały wdrożone przez 2% rolników w ramach co najmniej jednego obowiązku zazielenienia, który stanowił 6% całkowitej powierzchni gruntów ornych. Najwięcej wniosków o zastosowanie równoważnych praktyk złożono w Austrii (11 831; 19% ogółu gospodarstw ekologicznych) oraz z Polsce (2486; mniej niż 1% ogólnej liczby gospodarstw ekologicznych). Grunty orne objęte tymi praktykami wyniosły odpowiednio 597 410 ha i 120 845 ha, co stanowiło 53 i 1% ogółu gruntów ornych. W Holandii 320 rolników (1% ogólnej liczby gospodarstw ekologicznych) zastosowało równoważne praktyki, które objęły obszar 28 400 ha (3% ogółu gruntów). Najmniej wniosków o zastosowanie równoważnych praktyk złożono w Irlandii (18; 0,01% ogólnej liczby gospodarstw ekologicznych), obejmowały one obszar 585 ha (0,13% ogółu gruntów)⁴⁹.

⁴⁸ European Commission 2016. *Commission Staff Working Document. Review of greening after one year.*

⁴⁹ *Ibidem.*

Na podstawie powyższych danych można sądzić, iż niski odsetek rolników stosujących równoważne praktyki w celu dywersyfikacji upraw w Polsce i Irlandii w 2015 roku nie wpłynął znacząco na warunki równego traktowania. Podobnie sytuacja odnosi się do wdrożenia podstawowych praktyk zazielenienia w pozostałych państwach członkowskich.

Pierwsze dane dotyczące zazieleniania wskazują, iż wprowadzenie tej płatności poskutkowało zmianą praktyk rolniczych na jedynie około 5% użytków rolnych w UE. Jest to powiązane ze znacznym efektem *deadweight*, który ma niekorzystny wpływ na politykę w tym obszarze. Efekt ten w obszarze zazieleniania wynika przede wszystkim z mało ambitnego charakteru wymogów w zakresie zazieleniania, które zasadniczo odzwierciedlają normalne praktyki rolnicze. Dotyczy to w szczególności dywersyfikacji upraw⁵⁰. Oznacza to, że zasada „publiczne pieniądze na dobra publiczne” nie jest w centrum WPR, a jedynie jej dodatkiem. Wprowadzone działania dotyczące zazielenienia nie stanowią dla rolników sygnału, że priorytetem jest wyraźny zwrot w kierunku innowacyjnych podejść agroekologicznych i zrównoważonego rozwoju. Sektor ekologiczny nie może oczekiwać istotnego przyspieszenia rozwoju rolnictwa ekologicznego. Realizacja zasady „publiczne pieniądze na dobra publiczne” wymaga silnego budżetu. Obowiązujące mechanizmy wspierania dóbr publicznych są odmienne i niespójne, przez co nie spełniają celów środowiskowych i klimatycznych. W osiągnięciu tych celów mogą pomóc inwestycje w rolnictwo ekologiczne. Bardziej ambitne inwestycje w zrównoważoną produkcję żywności i dalsze innowacje rolno-ekologiczne stanowić będą o zdolnościach rolników do zaspakajania potrzeb obywateli w zakresie wysokiej jakości żywności i dóbr publicznych⁵¹.

Jaki wpływ na zmiany strukturalne w rolnictwie będzie miało wprowadzenie komponentu ekologicznego jest wynikiem wielu dyskusji. A. Gocht i inni⁵² przeprowadzili symulacje skutków ekonomicznych (użytkowanie gruntów, produkcja, zmiany cen i dochodów) i środowiskowych wprowadzenia do systemu dopłat bezpośrednich obowiązkowego komponentu zazielenienia. Z badań wynika, iż skutki ekonomiczne zazielenienia będą ograniczone. W przypadku użytkowania gruntów (użytki zielone, grunty orne i użytki rolne) szacuje się, że zmiany stanowić będą od 0,5% do 3,7% w stosunku do poziomu referencyjnego,

⁵⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. *Zazielenienie - bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym*. Sprawozdanie specjalne nr 21, s. 34-35.

⁵¹ M. Stolze, J. Sanders, N. Kasperczyk, G. Madsen, S. Meredith, *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*, IFOAM EU, Brussels 2016.

⁵² A. Gocht, P. Ciaian, M. Bielza, J.M. Terres, N. Roder, M. Himics, G. Salputra, *Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results*, EUR 28037 EN, Joint Research Centre, European Commission 2016.

natomiast zmiany użytkowania głównych upraw (np. zboża, nasiona oleiste) wyniosą między -1,7 a 4,2%. Wyjątek stanowią odłogowane grunty, na które zazielenienie wpływa w większym stopniu. Szacuje się, że obszar odłogowanych gruntów ulegnie zmianie o 23%. Wykazano również, że zazielenienie wpłynie na wzrost wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych (0,6%), co oznacza, że rolnicy częściowo zmniejszą wpływ wymogów w zakresie zazielenienia poprzez wprowadzanie nowych upraw lub obszaru proekologicznego.

Całkowita zmiana użytkowania gruntów spowodowana zazielenieniem obejmie głównie trzy typy gospodarstw. Są to: a) gospodarstwa nastawione na produkcję zbóż, nasion oleistych i gospodarstwa z uprawami polowymi; b) gospodarstwa hodowlane; c) gospodarstwa mieszane. Pozostałe typy gospodarstw rolnych stanowić będą niewielki udział w całkowitej zmianie użytkowania gruntów. Podobnie kształtuje się sytuacja w przypadku efektów produkcyjnych zazielenienia. Zmiany obszarowe są bardzo ograniczone i wynoszą pomiędzy -1% a 0,2%. Największe zmiany produkcyjne dotyczyć będą roślin strączkowych (3,5%). Wynika to głównie z tego, iż rośliny te są bezpośrednio celem wsparcia w ramach utrzymywania obszarów proekologicznych i mogą być wykorzystywane jako rośliny alternatywne w celu wypełniania zwiększonych obowiązków w zakresie dywersyfikacji. Ze względu na silne powiązanie ekonomicznych efektów zazielenienia z uprawami i typem gruntów trudno jest jasno wskazać, która forma ekologizacji jest głównym czynnikiem wpływającym na skutki zagospodarowania przestrzennego. Można jednak sądzić, że środki przeznaczone na utrzymywanie obszarów proekologicznych i użytków zielonych mają tendencję do wywoływania wyższych efektów delokalizacji terenu i wzrostu produkcji w stosunku do środków wydatkowanych na dywersyfikację upraw. Pod względem wielkości gospodarstwa średnie i duże mają tendencję do uwzględniania znacznej części całkowitych zmian w produkcji spowodowanych zazielenieniem. Wyniki przeprowadzonych symulacji wskazują również, że zazielenienie doprowadzi do niewielkiego wzrostu cen równoległe ze spadkiem produkcji. Wpływ zazielenienia na ceny waha się pomiędzy -0,39 a 1,5% dla głównych produktów rolnych. Dochody natomiast wzrosną od 0,1 do 3,9%. Spośród trzech programów zazielenienia największy wpływ na zmiany dochodów w większości państw członkowskich będą miały środki wydatkowane w ramach działań związanych z utrzymywaniem obszarów proekologicznych (mniej niż 1%), zaś dywersyfikacja spowoduje niewielkie zmiany dochodów na poziomie +/- 0,4%. Zwiększenie dochodów wystąpi głównie w gospodarstwach a) specjalizujących się w uprawach zbóż, roślin oleistych i wysokobiałkowych oraz z uprawami polowymi; b) mieszanych i hodowlanych (gospodarstwa mleczne, owce, kozy i inne zwierzęta żywione w systemie wypasowym. Wpływ ekologiczny zazielenienia

nienia, podobnie jak wpływ ekonomiczny, będzie ograniczony. Efekty na poziomie UE są dodatnie w przeliczeniu na hektar, ale zwiększenie powierzchni użytków rolnych może odwrócić oznaki całkowitego wpływu zazielenienia. Wyniki wskazują, iż w skutek "zazielenienia" nastąpi spadek emisji gazów cieplarnianych i amoniaku, natomiast nastąpi niewielki wzrost całkowitej nadwyżki N, erozji gleb i praktyk w zakresie rolnictwa przyjaznego dla różnorodności biologicznej. Najmniejsze skutki lub ich brak wywołuje dywersyfikacja upraw, podczas gdy środki wsparcia w ramach praktyk utrzymywania użytków zielonych mają wpływ mieszany (pozytywny – erozja gleb i negatywny – redukcja amoniaku). Wyniki badań wskazują, że działania związane z utrzymywaniem obszarów proekologicznych będą miały pozytywny wpływ na większość wskaźników z wyjątkiem erozji gleb. W wyniku zazielenienia nastąpi: a) zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych (średnio o 0,2%), przy czym zmiany te są zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich i wahają się od -1,7 do +2,4%; b) wzrost całkowitej nadwyżki N (0,2%). Różnice regionalne w przeliczeniu na jeden hektar wynoszą od -0,23 do +3,4%; c) spadek emisji amoniaku (0,3%), przy zmianach regionalnych między -2 a +1,9%. Na podstawie powyższych badań zastanawiające jest, czy faktycznie element zazielenienia sprawi, że rolnictwo UE będzie bardziej przyjazne dla środowiska i klimatu? Trudno jest jednoznacznie dokonać takiej oceny, gdyż nowy instrument związany z zazielenieniem rozpoczął się w 2015 roku, zatem jest zdecydowanie za wcześnie, aby można było dokonywać jego szczegółowej oceny.

Obowiązkowym elementem nowego systemu płatności bezpośrednich jest płatność dla młodych rolników. Jest ona finansowana do 2% krajowego pułapu płatności bezpośrednich. Państwa członkowskie mają możliwość zmiany procentowej pułapu krajowego przeznaczonego na te płatności. Niektóre z nich zgłosiły maksymalnie do 2% krajowej puli środków na płatności bezpośrednie (Chorwacja, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Austria i Portugalia), 12 państw zgłosiło od 1 do 2% (Belgia, Niemcy, Francja, Włochy, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Polska, Słowenia, Finlandia, Szwecja i Wielka Brytania), zaś 9 mniej niż 1% (Belgia, Czechy, Dania, Grecja, Cypr, Węgry, Malta, Rumunia i Słowacja). Płatność ta jest przyznawana tylko dla tych rolników, którzy w pierwszym roku złożenia wniosku w systemie płatności podstawowej lub w systemie jednolitej płatności obszarowej mają nie więcej niż 40 lat oraz dla tych, którzy po raz pierwszy rozpoczynają działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący tym gospodarstwem rolnym lub którzy rozpoczęli już działalność w gospodarstwie rolnym w ciągu pięciu lat przed pierwszym złożeniem wniosku. Płatności te przyznaje się na okres maksymalnie pięciu lat. Państwa członkowskie/regiony przyjęły różne podejścia do realizacji płatności dla młodych rolników (tab. 1.3). Większość

z nich (17) wybrała pułap 25% średnich płatności bezpośrednich na ha, natomiast Luksemburg, jako jedyne państwo członkowskie przyjęło płatności ryczałtowe (płatność roczna około 5 tys. euro). Pozostałe państwa w tym trzy regiony obliczają ją na poziomie 25% płatności podstawowej (stawka ryczałtowa podstawowej płatności bezpośredniej lub średnia wartość uprawnienia). 15 państw i 5 regionów (Belgia regiony Flamandzki i Waloński, Czechy, Niemcy, Dania, Estonia, Włochy, Cypr, Litwa, Łotwa, Węgry, Malta, Holandia, Portugalia, Słowenia, Finlandia, Słowacja oraz Wielka Brytania regiony Anglia, Szkocja i Irlandia Północna) ustaliło granicę uprawnień do płatności lub liczbę hektarów na maksymalnym poziomie 90ha/uprawnienie. Natomiast w Grecji, Chorwacji i Wielkiej Brytanii region Walii przyjęto minimalny poziom wsparcia 25ha/uprawnienie. Pozostałe państwa ustanowiły limity między 25 a 90 ha⁵³. W ramach tych płatności dopuszcza się również możliwość stosowania innych kryteriów kwalifikowalności (przy czym muszą być one obiektywne i niedyskryminujące). Większość państw członkowskich nie zdecydowała się na wdrożenie tych kryteriów. Wprowadziło je 9 państw członkowskich i 3 regiony. Dotyczą one umiejętności i doświadczenia (Hiszpania, Portugalia) lub wykształcenia (Belgia, Irlandia, Hiszpania oraz Wielka Brytania region Irlandia Północna).

W 2015 roku około 4,1% podstawowych wnioskodawców w zakresie płatności bezpośrednich korzysta z płatności dla młodych rolników. Udział ten jest najwyższy w Czechach (12%) oraz w Holandii i Finlandii (powyżej 8%), zaś najniższy (2% i mniej) na Cyprze, Słowacji, w Wielkiej Brytanii region Anglia, Hiszpanii, Portugalii i Rumunii. Średnia wysokość płatności dla młodych rolników stanowi od 20 euro/ha do ponad 80 euro/ha⁵⁴.

W nowym systemie płatności bezpośrednich wprowadzono możliwość wykorzystania części pułapów dla rolników prowadzących działalność na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych oraz płatności związane z produkcją.

⁵³ European Commission 2016. *Direct Payments. The Young Farmer Payment under Pillar I of the Common Agricultural Policy.*

⁵⁴ European Commission 2017. *Report on the Implementation of direct payments [outside greening] Claim year 2015.*

Tabela 1.3. Wdrażane systemy płatności bezpośrednich dla młodych rolników w poszczególnych państwach członkowskich UE w latach 2015-2020

Państwo członkowskie	Odsetek pułapu krajowego (%)	Stosowanie dodatkowych kryteriów	Metoda kalkulacji rocznej płatności			
			25% średniej krajowej płatności/ha (nie więcej niż 40)	25% średniej krajowej płatności podstawowe / liczbę ha (nie więcej niż 25)	25% średniej wartości uprawnień w zależności od liczby uprawnień; (nie więcej niż 25)	25% kwoty jednolitej płatności * liczba ha (nie więcej niż 28)
Austria	2	tak	X			
Belgia (Flandria)	2	tak	X			
Belgia (Walonii)	1,8	tak	X			
Chorwacja	1-2	tak		X		
Cypr	1	nie	X			
Finlandia	1-2	nie	X			
Francja	1-2	tak	X			
Grecja	2	nie			X	
Węgry	0,62	nie	X			
Włochy	1-2	nie			X	
Litwa	1,75	nie	X			
Luksemburg	1,5	tak				
Słowacja	1	tak	X			
Słowenia	1-2	nie	X			
Hiszpania	2	tak			X	
Szwecja	1-2	nie	X			
Holandia	2	nie	X			
Wielka Brytania (Anglia)	1-2	nie			X	
Wielka Brytania (Irlandia Północna)	1-2	tak	X			
Wielka Brytania (Szkocja)	1-2	-		X		
Wielka Brytania (Walia)	1-2	nie		X		
Irlandia	2	tak	X			
Łotwa	1,5 (2015 r.)- 0,96 (2019 r.)	nie	X			
Estonia	0,3	nie				X
Rumunia	1	nie				X
Dania	2	nie	X			
Bułgaria	0,47 (2015 r.); 0,58 (2016 r.)	tak				X
Niemcy	1	nie		X		
Czechy	1	nie				X
Malta	0,4	nie			X	
Polska	1-2	-	X			
Portugalia	2	tak		X		

Źródło: European Commission 2016. Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016. Information note.

Warunkiem wstępnym otrzymania płatności ze względu na działalność na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych jest kwalifikacja do podstawowego systemu płatności bezpośrednich lub do systemu jednolitej płatności

obszarowej. Państwa członkowskie mogą wprowadzić płatności we wszystkich obszarach z naturalnymi ograniczeniami lub ograniczyć je tylko do określonych części tych obszarów. Państwa członkowskie mają możliwość wybrać płatność ustaloną na poziomie regionalnym (tj. zróżnicowanie płatności na hektar) lub ograniczyć płatność do maksymalnie wielu hektarów na gospodarstwo. Płatność bezpośrednią dla rolników prowadzących działalność na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych wprowadziła tylko Dania.

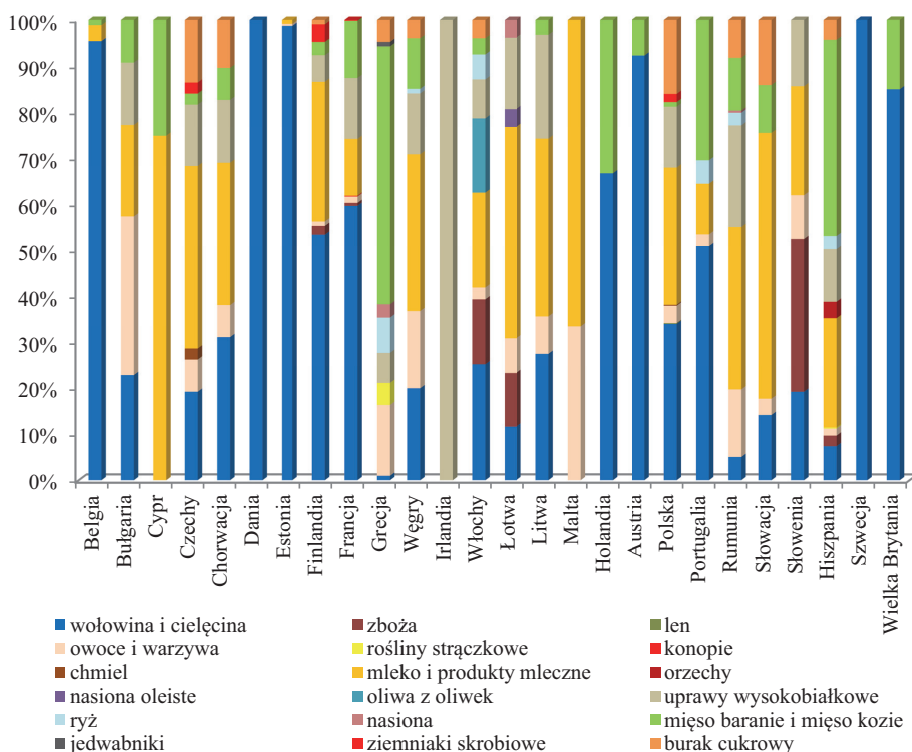
W przypadku płatności związanej z produkcją może być ona przyznana określonym sektorom i rodzajom produkcji, takim jak: zboża, nasiona oleiste, rośliny wysokobiałkowe, rośliny strączkowe, len, konopie, ryż, orzechy, ziemniak skrobiowy, mleko i przetwory mleczne, nasiona, mięso baranie, kozie, wołowina i cielęcina, oliwa z oliwek, jedwabniki, susz paszowy, chmiel, burak cukrowy, trzcina cukrowa, cykorja, owoce i warzywa oraz zagajniki o krótkiej rotacji⁵⁵. Państwa członkowskie mają elastyczność w przyznawaniu wsparcia powiązanego z produkcją dla sektorów lub regionów, w których określone typy rolnicze lub sektory rolnictwa mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych i są w trudnej sytuacji.

Wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Niemiec) przyjęły te płatności. Ich udział w pułapach krajowych jest zróżnicowany i stanowi od 0,2 do 57%. Większość państw członkowskich, w których uruchomiono płatności związane z produkcją, przyznało maksymalny ich odsetek wynoszący 13% (Belgia, Czechy, Francja, Chorwacja, Węgry, Litwa Łotwa, Polska, Szwecja, Słowenia i Słowacja). Ponadto Szwecja i Słowacja również wykorzystują całość lub część dodatkową stanowiącą 2% ze względu na przeznaczenie co najmniej 2% krajowej puli środków na wspieranie sektora roślin wysokobiałkowych. Na lata 2015-2016 dziewięć państw członkowskich przeznaczyło na te płatności 8% krajowej puli środków (Cypr, Dania, Grecja, Estonia, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Austria i Wielka Brytania). Hiszpania, Włochy i Rumunia przydzieliły od 8 do 13%. Hiszpania i Rumunia wykorzystywały część dodatkową 2% puli krajowej, gdyż podobnie jak Szwecja i Słowacja przeznaczyły to wsparcie na sektor roślin wysokobiałkowych. Zakres produkcji i kwoty płatności w poszczególnych państwach członkowskich są zróżnicowane. Łącznie planuje się przeznaczyć na to wsparcie 4129 mln euro. Największe kwoty płatności bezpośrednich związane z produkcją przewidziane są we Francji (1094 mln euro), Włoszech (429 mln euro) oraz w Polsce (508 mln euro). Należy

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 63/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/608.

zauważyć, iż większość wsparcia w postaci płatności związanych z produkcją ukierunkowana jest na produkcję wołowiny i cielęciny (1706 mln euro; 41% ogółu wsparcia), mleka i produktów mlecznych (829 mln euro; 20% ogółu wsparcia), mięsa baraniego i koziego (503 mln euro; 12% ogółu wsparcia) oraz roślin wysokobiałkowych (443 mln euro; 11% ogółu wsparcia). Najwięcej państw członkowskich przeznaczają te płatności na produkcję wołowiny i cielęciny (23), owoców i warzyw (18), mleka i produktów mlecznych (19), mięsa baraniego i mięsa koziego (19) oraz upraw wysokobiałkowych (15). Dania i Szwecja stosują wsparcie tylko do produkcji wołowiny i cielęciny. Podobnie Irlandia, która wprowadziła wsparcie tylko do produkcji upraw wysokobiałkowych. Najwyższy udział wsparcia produkcji wołowiny i cielęciny w strukturze płatności bezpośrednich związanych z produkcją odnotowano również w Estonii (98,70%), Belgii (95,40%) oraz Austrii (92,31%), najniższy zaś w Grecji (0,95%) (rys. 1.11).

Rysunek 1.11. Udział wsparcia w systemie płatności bezpośrednich związanych z produkcją w poszczególnych państwach członkowskich w 2015 roku (%)



Źródło: European Commission 2015. DG Agriculture and Rural Development, Voluntary Coupled Support, Decisions notified to the Commission by 1 August 2014, published 29 July 2015.

Udział wsparcia bezpośredniego do produkcji owoców i warzyw wynosi średnio 9,46%. W poszczególnych państwach członkowskich udział ten waha się od 34,45% (Bułgaria) do 0,43% (Estonia). Udział wsparcia do produkcji mleka i produktów mlecznych wynosi średnio 31,65%. Najwyższy udział w strukturze dopłat do produkcji mleka i przetworów mlecznych odnotowano na Cyprze (75%) i Malcie (66,67%). Średni udział do produkcji roślin wysoko-białkowych wynosi 19,17%, a do mięsa baraniego i mięsa koziego 15,04%. Udział płatności do pozostałych rodzajów produkcji miał marginalne znaczenie w strukturze bezpośrednich płatności związanych z produkcją w poszczególnych państwach członkowskich. Należy również zauważyć, iż wsparcie do niektórych rodzajów produkcji występuje tylko w pojedynczych państwach członkowskich, a udział tego wsparcia w strukturze płatności związanych z produkcją jest niewielki. Wyjątek stanowią Włochy, które jako jedyne wprowadziły wsparcie do produkcji oliwy z oliwek (16,32% ogółu płatności związanych z produkcją). Dla przykładu tylko w Polsce wprowadzono wsparcie do produkcji lnu (0,20% ogółu płatności związanych z produkcją), a we Francji do produkcji konopi (0,18% ogółu płatności związanych z produkcją), w Hiszpanii do produkcji orzechów (3,54% ogółu płatności związanych z produkcją), na Łotwie do produkcji nasion oleistych (3,85% ogółu płatności związanych z produkcją) oraz w Grecji do produkcji jedwabników (0,95% ogółu płatności związanych z produkcją). Zapotrzebowanie na płatności związane z produkcją dla UE w 2015 roku wynosiło średnio 1,33% krajowej koperty dopłat bezpośrednich. Szacuje się, że w 2016 roku średnie zapotrzebowanie na płatności związane z produkcją zmniejszy się do 1,23%. Łączna kwota płatności związanych z produkcją, jaką państwa członkowskie planują wydać w ramach tych płatności, stanowi 4,1 mld euro rocznie.

W celu redystrybucji wsparcia dla mniejszych gospodarstw państwa członkowskie mogą przydzielić do 30% krajowego pułapu płatności bezpośrednich na dodatkową płatność, tzw. płatność redystrybucyjną. Warunkiem wstępnym otrzymania płatności bezpośrednich jest kwalifikacja do podstawowego systemu płatności bezpośrednich lub do systemu jednolitej płatności obszarowej. Wysokość wsparcia na hektar nie może przekroczyć 65% średniej kwoty płatności bezpośrednich na hektar. Płatność ta przysługuje do każdego uprawnionego hektara ziemi mieszczącego się w przedziale od 3,01 do 30 ha. Należy zauważyć, że płatność tę rolnicy otrzymują tylko do pewnej liczby hektarów. Oznacza to, że tylko część obszaru BPS/SAPS czerpie korzyści z tej płatności, co powoduje efekt redystrybucyjny. Ze względu na duże różnice w średnich wielkościach gospodarstw rolnych państwa członkowskie mogą przydzielić płatności, biorąc pod uwagę średnią wielkość gospodarstwa rolnego.

Decyzję o wdrożeniu płatności redystrybucyjnej podjęło 9 państw (w tym Portugalia wdraża je od 2017 roku) oraz dwa regiony, Walonia w Belgii i Walia w Wielkiej Brytanii (tab. 1.4). Belgia, Niemcy i Litwa zrealizowały wypłaty redystrybucyjne w 2014 roku. Żadne państwo członkowskie nie zdecydowało się na regionalizację systemu. Środki przydzielone na płatność redystrybucyjną są znacznie niższe niż środki potencjalnie dostępne (30%). Przydział środków na rzecz programu stanowi od 0,5% (Wielka Brytania) do 15% (Litwa) krajowego pułapu dla płatności bezpośrednich. Większość państw członkowskich udzieliła płatności ryczałtowej (Francja) lub wielopoziomowej płatności degresywnej (Niemcy). W Polsce gospodarstwa rolne o powierzchni poniżej 3 ha nie kwalifikują się do dokapitalizowania redystrybucyjnego, które ograniczało się do obszarów 3,01-30 ha obszaru. W Rumunii rolnicy mający obszar poniżej 5 ha otrzymują dopłatę w wysokości 5 euro/ha, podczas gdy osoby o kwalifikowalnej powierzchni 5,01-30 ha 45 euro/ha. Przyjęte metody realizacji tych płatności niewątpliwie będą miały różne skutki dla ewolucji strukturalnej gospodarstw rolnych. Państwa członkowskie mają możliwość zmiany decyzji o wdrożeniu wypłaty redystrybucyjnej i jej warunków w dowolnym roku. Dotychczas Francja zgłosiła zamiar stopniowego zwiększania udziału płatności redystrybucyjnych.

W 2015 roku odsetek wykorzystanej płatności redystrybucyjnej w poszczególnych państwach członkowskich jest zróżnicowany. Nie wykorzystano tej płatności w Polsce, natomiast w Belgii w regionie Walonia odsetek wykorzystania płatności redystrybucyjnej wyniósł 35% (rys. 1.12).

Państwa członkowskie mają także możliwość wprowadzenia systemu płatności dla drobnych producentów rolnych. Płatność ta umożliwi przyznanie rolnikom zwolnień z obowiązku zazielenienia. Celem wprowadzenia tych płatności ma być zwiększenie konkurencyjności małych gospodarstw rolnych poprzez promowanie ich integracji z rynkiem, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, które nieuchronnie utrudniają małym gospodarstwom dostęp do pomocy w ramach WPR oraz zwiększenie żywotności i dynamiki obszarów wiejskich. Może to być płatność ryczałtowa zastępująca wszystkie płatności bezpośrednie, albo płatność oparta na kwocie należnej rolnikom każdego roku. Dostęp do systemu został ograniczony do istniejących gospodarstw w Unii. Wynika to przede wszystkim z tego, iż celem tych płatności jest wsparcie istniejącej struktury rolniczej małych gospodarstw rolnych, które jednocześnie nie powoduje ograniczeń w kierunku ich rozwoju i większej konkurencyjności. Płatność tę wprowadziło 15 państw członkowskich (Bułgaria, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Węgry, Włochy, Łotwa Chorwacja Austria, Portugalia, Polska, Rumunia i Słowenia). W państwach tych płatności obejmują 48% całkowitej liczby beneficjentów, co stanowi 7% powierzchni użytków rolnych. Jeżeli uwzględni

się wszystkie państwa członkowskie, to odsetek rolników korzystających z płatności dla drobnych producentów rolnych stanowi 41% ogółu rolników i 4% powierzchni użytków rolnych. Średnia powierzchnia użytków rolnych objęta płatnościami dla drobnych producentów rolnych wynosi 2,6 ha w całej UE. Największą średnią powierzchnię użytków rolnych odnotowano w Austrii (7,3 ha) i Estonii (5,5 ha), zaś najmniejszą na Malcie (1,3 ha), Chorwacji (1,6 ha) i Bułgarii (1,7 ha)⁵⁶. Państwa członkowskie, które wdrożyły te płatności, mogły zdecydować o sposobie ich przyznawania (tab. 1.5).

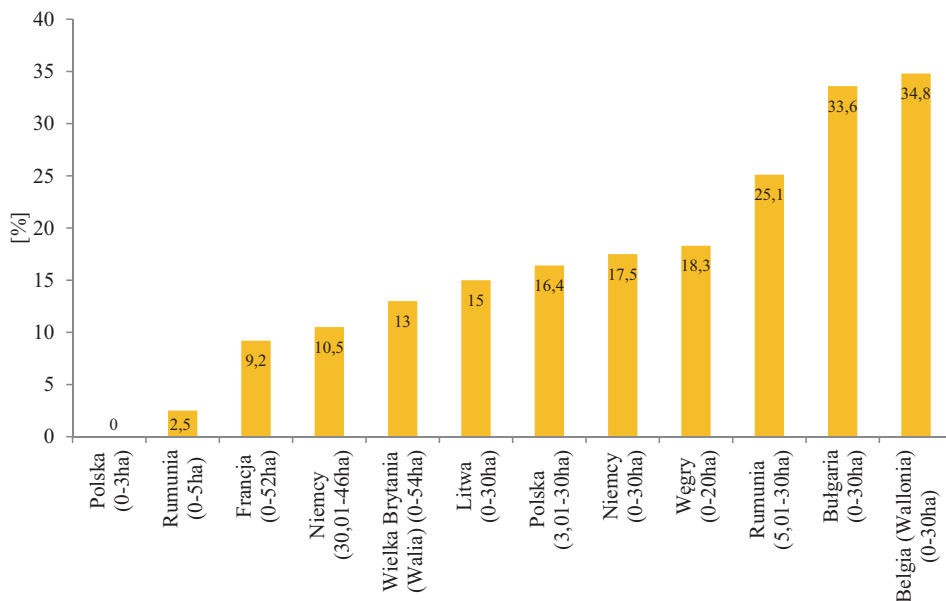
Tabela 1.4. Wdrażane systemy płatności redystrybucyjnej w poszczególnych państwach członkowskich UE w latach 2015-2020 (%)

Państwo członkowskie	Lata						Próg przydziału (ha)	Średnia wielkość gospodarstwa rolnego (ha)	Średnia płatność na ha (euro)
	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
Belgia (Walonia)	17	17	17	17	17	17	30	54	115
Bułgaria	7,1	7,1	7,1	7	7	7	30	6	76,69
Chorwacja	10	10	10	10	10	10	20	5,9	77 (2015 r.)
Francja	5,0	10	10	20	20	20	52	52	25 (2015 r.) 98 (2018 r.)
Niemcy	7	7	7	7	7	7	pierwsza transza do 30	46	50
							druga transza 30,01-46		30
Litwa	15	15	15	15	15	15	30	12	50
Polska	8,3	8,3	8,5	8,6	8,6	8	pierwsza transza do 3	6	0
							druga transza 3,01-30		41
Portugalia	-	-	2,8	2,7	2,7	2,7	5	2,7	-
Rumunia	5,2	5,3	5,4	5,3	5,3	5,5	pierwsza transza do 5	3	5
							druga transza 5,01-30		45
Wielka Brytania (Walia)	0,5	1,0	1,5	1,5	2,0	2,5	54	2,7	25,63

Źródło: European Commission 2015. *Implementation of The First Pillar of the CAP 2014-2020 in the EU Member States. European Parliament Committee on Agriculture and Rural Development*; European Commission 2016. *Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States: States of play as at June 2016. Information note.*

⁵⁶ European Commission 2016. *Commission Staff Working Document. Review of greening after one year.*

Rysunek 1.12. Odsetek płatności redystrybucyjnej wykorzystanej w 2015 roku



Źródło: European Commission 2017. Report on the Implementation of direct payments [outside greening] Claim year 2015.

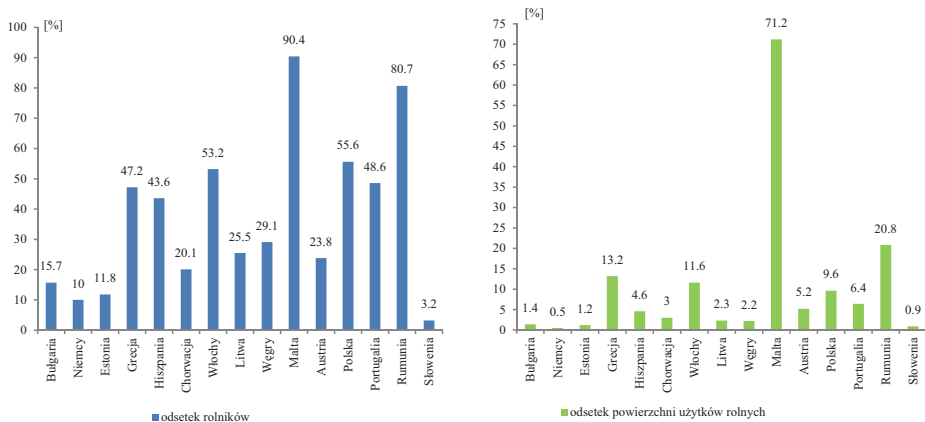
W 2015 roku na Malcie i w Rumunii ponad 80% beneficjentów płatności bezpośrednich jest objętych programem dla drobnych producentów rolnych, obejmując odpowiednio 71,2 i 20,8% powierzchni użytków rolnych. W Portugalii, Polsce, Grecji, Włoszech i Hiszpanii program ten obejmuje od 40% do 60% rolników i około 10-20% całkowitej powierzchni użytków rolnych. W pozostałych państwach członkowskich odsetek rolników jest relatywnie większy (od 10 do 40%), ale obszar jest mniejszy. W większości państw członkowskich stanowi on mniej niż 3% całkowitej powierzchni użytków rolnych (rys. 1.13).

Tabela 1.5. Wdrażane systemy płatności dla drobnych producentów rolnych w poszczególnych państwach członkowskich UE w latach 2015-2020

Państwo członkowskie	Liczba gospodarstw	Powierzchnia użytków rolnych (ha)	Średnia wielkość gospodarstwa (ha)	Metoda kalkulacji			Wysokość maksymalna (w euro)
				Kwoty równej łącznej wartości płatności należna każdego roku	Średnia płatność krajowa na hektar	Kwota przydzielona do zapłaty w 2015 roku	
Bulgaria	9 612	16 352	1,7	X			1,250
Niemcy	32 853	83 501	2,5	X			1,250
Estonia	1 964	10 892	5,5			X	1,250
Grecja	328 223	532 552	1,6	X			1,250
Hiszpania	345 684	901 429	2,6			X	1,250
Chorwacja	18 238	28 622	1,6	X			657
Włochy	532 450	1 240 392	2,3			X	1,250
Litwa	15 853	41 335	2,6		X		500
Węgry	50 554	111 759	2,2			X	1,250
Malta	4 654	5 926	1,3	X			1,250
Austria	31 001	226 105	7,3	X			1,250
Polska	763 195	2 215 467	2,9	X			1,250
Portugalia	76 785	217 146	2,8		X		500
Rumunia	722 587	2 137 655	3,0	X			1,250
Słowenia	1 885	4 390	2,3			X	1,050

Źródło: European Commission 2016. Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States: States of play as at June 2016. Information note; European Commission 2016. Commission Staff Working Document. Review of greening after one year.

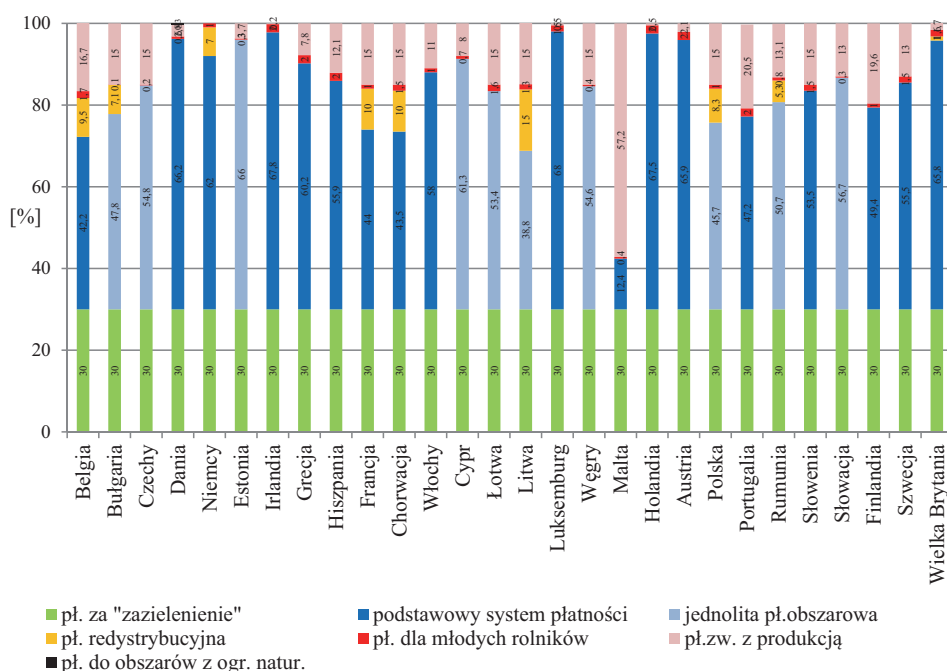
Rysunek 1.13. Udział wnioskodawców w małych gospodarstwach rolnych oraz udział powierzchni użytków rolnych objętej płatnościami dla drobnych producentów rolnych w 2015 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2016. Commission Staff Working Document. Review of greening after one year.

Średnia płatność bezpośrednia w 2015 roku przyznawana na hektar obszaru zadeklarowanego przez rolników wyniosła 256 euro/ha, w tym specjalne płatności z tytułu uprawy bawełny i ewentualnie krajowe doładowania (uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie dla Chorwacji). Średnia płatność na hektar wynosi od 115 euro/ha (Litwa) do 610 euro/ha (Malta). Różnice w płatnościach bezpośrednich odzwierciedlają w mniejszym lub większym stopniu różnice w sytuacji rolnej i gospodarczej poszczególnych państw członkowskich. Podstawowa płatność (podstawowy system płatności lub system jednolitej płatności obszarowej) stanowiła w 2016 roku średnio 54,72% ogółu płatności bezpośrednich (rys. 1.14).

Rysunek 1.14. Alokacje finansowe w ramach systemu płatności bezpośrednich w 2016 roku

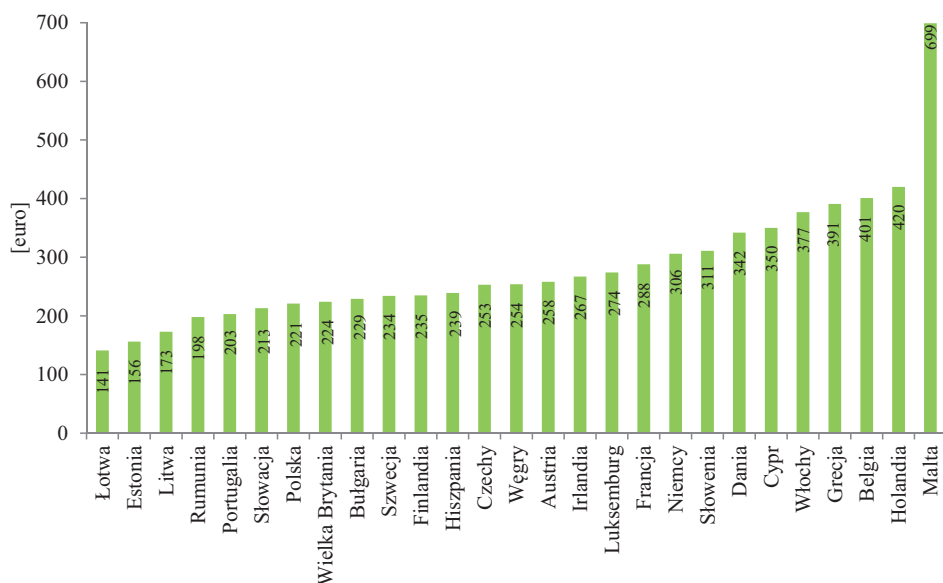


Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2016. Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States: States of play as at June 2016. Information note.

Płatności bezpośrednie nie są równomiernie rozdzielane między beneficjentów w każdym państwie. Wynika to głównie z tego, że struktura przyjętych przez państwa członkowskie płatności oraz metody jej kalkulacji zależą w dużej mierze od struktury gospodarstw rolnych. Ponadto podział środków na płatności bezpośrednie w latach 2014-2020 pomiędzy państwa członkowskie ustalony zo-

stał w oparciu o dotychczasowe budżety, które tworzone były na podstawie historycznych poziomów intensywności produkcji rolnej. Efektem predefiniowania kopert krajowych powoduje utrzymanie dysproporcji w poziomie płatności między państwami. Średnia stawka w przeliczeniu na 1 ha może wynieść w 2019 roku od 141 euro do 699 euro (rys. 1.15).

Rysunek 1.15. Średnia wysokość płatności bezpośrednich na ha w 2019 roku



Źródło: Wspólna Polityka Rolna 2013 plus – reforma na rozdrożu. Forum Inicjatyw Rozwojowych 2012. Materiały konferencyjne.

Na podstawie dotychczasowych danych w 2015 roku nadal 20% największych rolników (pod względem kwoty płatności) otrzymywało około 80% płatności bezpośrednich, a 20% największych gospodarstw (pod względem wielkości użytkowanych gruntów) gospodaruje na około 80% powierzchni. Oznacza to, że gdyby płatności bezpośrednie zostały przyznawane jako europejska stawka ryczałtowa, to byłyby tak skoncentrowane jak dotychczas⁵⁷.

Nowym elementem obecnego systemu płatności bezpośrednich jest ograniczenie wsparcia dla największych gospodarstw. Wynika to z przydzielania nieproporcjonalnych kwot płatności stosunkowo małej liczbie dużych beneficjentów. Obniżenie płatności dotyczy wyłącznie płatności podstawowej. Mini-

⁵⁷ European Commission 2017. *Report on the Implementation of direct payments [outside greening] Claim year 2015.*

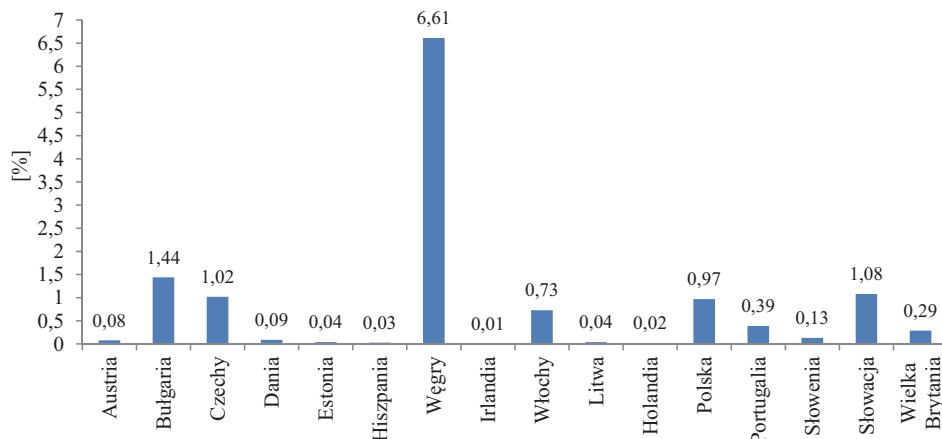
malny poziom obniżki wynosi 5%, jeżeli kwota płatności przyznanej rolnikowi przekracza 150 tys. euro⁵⁸. W zależności od decyzji poszczególnych państw członkowskich odsetek ten może być wyższy i można zastosować progresywne transze redukcji. Jednocześnie z decyzją o wdrożeniu płatności redystrybucyjnej 6 państw członkowskich nie będzie stosować mechanizmu redukcji płatności (Belgia region Walonia, Niemcy, Francja, Chorwacja, Litwa i Rumunia). Znaczna część państw/regionów stosuje jedynie ograniczenie o co najmniej 5% do kwoty przekraczającej 150 000 euro (Czechy, Dania, Estonia, Hiszpania, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania region Anglia). W 10 państwach członkowskich/regionach redukcja stanowi 100% kwoty płatności podstawowej na poziomie od 176 do 300 tys. euro. Są to: Belgia region Flamandzki, Irlandia, Grecja, Austria, Polska, Wielka Brytania region Północna Irlandia (150 tys. euro), Węgry (176 tys. euro), Bułgaria i Wielka Brytania region Walia (300 tys. euro) oraz Włochy (500 tys. euro) i Wielka Brytania region Szkocja (600 tys. euro). W Wielkiej Brytanii region Walia stosuje się również redukcje na poziomie 15%, zaś we Włoszech 50% po przekroczeniu wysokości 150 tys. euro podstawowej płatności bezpośredniej. Dodatkowo w regionie Walii stosuje się redukcję płatność o 30% po przekroczeniu kwoty 200 tys. euro i 55% po przekroczeniu 250 tys. euro kwoty podstawowej płatności. Zatem 4 państwa stosują progresywne transze (% redukcji) tj. Bułgaria, Włochy, Węgry i Wielka Brytania: regiony Szkocja i Walia⁵⁹. Dochód uzyskany dzięki zmniejszeniu płatności stanowić będzie wsparcie dla działań finansowanych w ramach II filaru. Szacuje się, że w okresie 5 lat zmniejszenie płatności wyniesie 553 mln euro (około 112 mln euro rocznie). W 2015 roku iloczyn redukcji (w tym ograniczenia) wyniósł 98 mln euro, co stanowi jedynie 0,44% podstawowych wydatków na płatności. Nawet w państwach członkowskich wdrażających pułap produkt ten pozostaje niski. Wyjątek stanowią Węgry, w których produkt redukcji i limitu (ustalony na poziomie 176 tys. euro) stanowi prawie 7% koperty⁶⁰ (rys. 1.16). Tak niskie redukcje płatności wskazują, że degresywność i ograniczenia nie będą miały znaczącego wpływu na ograniczenie płatności dla bardzo dużych gospodarstw rolnych.

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 63/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/608.

⁵⁹ European Commission 2016. *Direct Payments: Financial mechanisms in the new system*.

⁶⁰ European Commission 2017. *Report on the Implementation of direct payments [outside greening] Claim year 2015*.

Rysunek 1.16. Udział redukcji płatności podstawowej w poszczególnych państwach członkowskich w 2015 roku



Źródło: European Commission 2017. Report on the Implementation of direct payments [outside greening] Claim year 2015.

W dotychczasowym systemie płatności bezpośrednich zachowano niektóre elementy stosowane w poprzednich systemach. Jest to między innymi ustalenie pułapów krajowych (tab.1.6) oraz rezerwy krajowej lub rezerwy regionalnej (tylko Francja wybrała rezerwę regionalną). Wszystkie państwa członkowskie ustalają rezerwę krajową poprzez stosowanie liniowej redukcji do pułapu podstawowego systemu płatności (max. 3%) Priorytetem wykorzystania rezerwy krajowej lub regionalnej powinno być ułatwienie młodym rolnikom i rolnikom rozpoczynającym działalność rolniczą uczestniczenie w systemie płatności bezpośrednich.

W odniesieniu do każdego państwa członkowskiego określone zostały pułapy netto (tab. 1.7). W przypadku gdy łączna kwota płatności bezpośrednich przekracza pułap, państwo członkowskie dokonuje liniowego zmniejszenia kwot płatności bezpośrednich.

Tabela 1.6. Pułapy krajowe ustalone na lata 2015-2019 dla poszczególnych państw członkowskich UE (euro)

Państwo członkowskie	Lata				
	2015	2016	2017	2018	2019
Belgia	536 076	536 076	520 170	512 718	505 266
Bułgaria	721 251	792 449	793 226	794 759	796 292
Czechy	874 484	873 671	872 830	872 819	872 809
Dania	916 580	907 108	897 625	888 904	880 384
Niemcy	5 144 264	5 110 446	5 076 522	5 047 458	5 018 395
Estonia	121 870	133 701	145 504	157 435	169 366
Irlandia	1 215 003	1 213 470	1 211 899	1 211 482	1 211 066
Grecja	2 039 122	2 015 116	1 991 083	1 969 129	1 947 177
Hiszpania	4 842 658	4 851 682	4 866 665	4 880 049	4 893 433
Francja	7 553 677	7 521 123	7 488 380	7 462 790	7 437 200
Chorwacja	130 550	149 200	186 500	223 800	261 100
Włochy	3 902 039	3 850 805	3 799 540	3 751 937	3 704 337
Cypr	50 784	50 225	49 666	49 155	48 643
Łotwa	195 649	222 363	249 020	275 887	302 754
Litwa	417 890	442 510	467 070	492 049	517 028
Luksemburg	33 603	33 545	33 486	33 459	33 431
Węgry	1 271 593	1 270 410	1 269 187	1 269 172	1 269 158
Malta	5 127	5 015	4 904	4 797	4 689
Holandia	780 815	768 340	755 862	744 116	732 370
Austria	693 065	692 421	691 754	691 746	691 738
Polska	2 987 267	3 004 501	3 021 602	3 041 560	3 061 518
Portugalia	565 816	573 954	582 057	590 706	599 355
Rumunia	1 629 889	1 813 795	1 842 446	1 872 821	1 903 195
Słowenia	137 987	136 997	136 003	135 141	134 278
Słowacja	380 680	383 938	387 177	390 781	394 385
Finlandia	523 333	523 422	523 493	524 062	524 631
Szwecja	696 890	697 295	697 678	698 723	699 768
Wielka Brytania	3 555 915	3 563 262	3 570 477	3 581 080	3 591 683

Źródło: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 63/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/608.

Tabela 1.7. Pułapy netto ustalone na lata 2015-2019 dla poszczególnych państw członkowskich UE (euro)

Państwa członkowskie	Lata				
	2015	2016	2017	2018	2019
Belgia	536,1	528,1	520,2	512,7	505,3
Bułgaria	723,6	795,1	795,8	797,4	798,9
Czechy	874,5	873,7	872,8	872,8	872,8
Dania	9166	907,1	897,6	889	880,4
Niemcy	5144,3	5110,4	5076,5	5047,5	5018,4
Estonia	121,9	133,7	145,5	157,4	169,4
Irlandia	1215	1213,5	1211,9	1211,5	1211,1
Grecja	2227	2203	2178,9	2157	2135
Hiszpania	4903,6	4912,6	4927,6	4941	4954,4
Francja	7553,7	7521,1	7488,4	7462,8	7437,2
Chorwacja	130,6	149,2	186,5	223,8	261,1
Włochy	3902	3850,8	3799,5	3751,9	3704,3
Cypr	50,8	50,2	49,7	49,2	48,6
Łotwa	195,6	222,4	249	275,9	302,8
Litwa	417,9	442,5	467,1	492	517
Luksemburg	33,6	33,5	33,5	33,5	33,4
Węgry	1271,6	1270,4	1269,2	1269,2	1269,2
Malta	5,1	50	4,9	4,8	4,7
Holandia	780,8	768,3	755,9	744,1	732,4
Austria	693,1	692,4	691,8	691,7	691,7
Polska	2987,3	3004,5	3021,6	3041,6	3061,5
Portugalia	566	5741	582,2	590,9	599,5
Rumunia	1629,9	1813,8	1842,4	1872,8	1903,2
Słowenia	138	137	136	135,1	134,3
Słowacja	380,7	383,9	387,2	390,8	394,4
Finlandia	523,3	523,4	523,5	524,1	524,6
Szwecja	696,9	697,3	697,7	698,7	699,8
Wielka Brytania	3555,9	3563,3	3570,5	3581,1	3591,7

Źródło: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 63/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/608.

W celu uniknięcia nadmiernego obciążenia administracyjnego związanego z zarządzaniem płatnościami niskich kwot w obecnym systemie płatności bezpośrednich utrzymano wymóg minimalnej płatności bezpośredniej. Państwa członkowskie nie powinny przyznawać płatności bezpośrednich, gdy ich kwota jest niższa niż 100 euro oraz w przypadku, gdy obszar gospodarstwa rolnego jest mniejszy niż 1 hektar.

1.2. Ocena realizacji płatności bezpośrednich

Płatności bezpośrednie są bardzo różnie oceniane. Z pewnością stanowią instrument stabilizacji dochodów rolników, co sprawia, że bywają uznawane za element siatki bezpieczeństwa. Jednakże nie są one tak skonstruowane, aby ich głównymi beneficjentami były gospodarstwa rolne, które doświadczają największej zmienności dochodów⁶¹. Co więcej większość środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie trafia do rolników o dochodach powyżej mediany. Jest to naturalny efekt charakteru tego wsparcia. Kwota otrzymywanych płatności jest powiązana z wielkością gospodarstwa⁶².

Wpływ płatności na efektywność otrzymujących je gospodarstw rolnych może być różny⁶³. Pozytywny wpływ wynika ze zwiększenia poziomu środków finansowych pozostających w dyspozycji rolników, co bezpośrednio i pośrednio (poprzez zwiększenie zdolności kredytowej i dostępności kredytów) przekłada się na potencjał inwestycyjny. Jak zauważa D.A. Hennessy⁶⁴, płatności bezpośrednie często oprócz wsparcia dochodów realizują także inne cele. W rzeczywistości na niestabilnym rynku światowym, w którym ceny i opłacalność produkcji zmieniają się znacznie z roku na rok, producenci niechętni ryzyku mogą znacznie skorzystać ze stabilizacji dochodów. Ten atrybut płatności bezpośrednich ma odpowiedni efekt ubezpieczeniowy, który może wpływać na optymalne decyzje producentów rolnych. Ponadto istnieje wpływ dopłat bezpośrednich na optymalizację decyzji dotyczących majątku. Dzieje się tak, gdyż wyższy średni dochód, który jest efektem bezpośredniego wsparcia, może wpływać na decyzje o alokacji aktywów finansowych i rzeczowych rolników.

Negatywny wpływ płatności bezpośrednich dotyczy braku bodźca do zwiększania efektywności⁶⁵. Jednocześnie ich znaczny udział w dochodach rolników bywa również uznawany za czynnik negatywnie wpływający na innowacyjność rolnictwa UE.

Ważnym problemem związanym z płatnościami bezpośrednimi jest tzw. wyciek, czyli przejmowanie części wsparcia przez inne podmioty. Chodzi zarówno o właścicieli ziemi dzierżawionej przez rolników, jak i o sektor dostar-

⁶¹ A. Matthew, *The future of direct payments* [w:] Research for AGRI Committee – CAP reform post-2020 – challenges in agriculture, Brussels 2016, s. 33.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ X. Zhu, Lansink A.O., *Impact of CAP Subsidies on Technical Efficiency of Crop Farms in Germany, the Netherlands and Sweden*, Journal of Agricultural Economics 2010, nr 61/3, s. 545-564.

⁶⁴ D.A. Hennessy, *The production effects of agricultural income support policies under uncertainty*, American Journal of Agricultural Economics, nr 80/1998, s. 46-57.

⁶⁵ A. Kazukauskas, C. Newman, D. Clancy, J. Sauer, *Disinvestment, Farm Size, and Gradual Farm Exit: The Impact of Subsidy Decoupling in a European Context*, American Journal of Agricultural Economics, nr 95(5)/2013, s. 1084.

czający rolnictwu środków produkcji – nawozów, maszyn i urządzeń. Podmioty te podnoszą ceny swoich produktów i usług, korzystając z faktu, że rolnicy posiadają środki finansowe z uzyskanych płatności. Szacuje się, iż w przypadku czynszów dzierżawnych 1 euro płatności bezpośrednich przekłada się na wzrost czynszu dzierżawnego od 6 do 90 centów, przy medianie 20-25 centów⁶⁶.

To samo zjawisko wpływa na wysokość cen ziemi rolniczej. Płatności bezpośrednie są kapitalizowane w cenach ziemi rolniczej. Z jednej strony jest to zjawisko sprzyjające rolnikom, gdyż wyższa wartość posiadanej przez nich ziemi i pewność wpływów finansowych w postaci płatności sprawia, że zdolność kredytowa rolników wzrasta i mogą uzyskać kredyty na rozwój swojej działalności rolniczej. Jednakże wyższe ceny ziemi rolniczej są jednocześnie zjawiskiem niekorzystnym. Dotyczy to osób, które chcą podjąć działalność rolniczą lub powiększyć swoje gospodarstwo rolne.

Występowanie „wycieku” płatności oznacza zmniejszenie skuteczności tego instrumentu polityki rolnej. Jednocześnie płatności wpływają negatywnie na tempo przemian strukturalnych. Jest to bezpośrednio związane z ceną ziemi rolnej oraz stabilizacją dochodów rolników.

Jednym z uzasadnień funkcjonowania płatności bezpośrednich w UE jest rekompensowanie rolnikom kosztów przestrzegania wyższych norm i standardów produkcji. Uzasadnienie to po reformie z 2013 roku nabrało jeszcze większego znaczenia w związku z powiązaniem części płatności z koniecznością realizacji określonych praktyk rolniczych. Choć od 2005 roku rolnicy zobowiązani są do spełniania określonych norm, tzw. zasady wzajemnej zgodności, to dopiero reforma z 2013 roku wprowadziła szersze bezpośrednie powiązanie płatności z wypełnianiem określonych zadań poprzez wyróżnienie części wsparcia jako tzw. płatności na zazielenienie.

Rozwiązanie to miało w swoim zamierzeniu mieć powszechny charakter, dlatego w toku prac nad reformą ograniczono zakres zobowiązań do jedynie trzech praktyk rolniczych, które mogą być realizowane i kontrolowane na terenie całej UE niezależnie od strefy klimatycznej i specyfiki rolnictwa w danym regionie. Jednakże przyjęte szczegółowe rozwiązania zwalniające najmniejsze gospodarstwa z konieczności spełnienia wymogu różnicowania upraw sprawiły, iż jedynie 36% beneficjentów płatności zobowiązanych jest do spełniania przynajmniej jednego z trzech wymogów tzw. zazielenienia⁶⁷.

Tak niewielki odsetek rolników faktycznie objętych zazielenieniem przeczy uzasadnieniu do wprowadzenia tego rozwiązania, czyli powiązaniu płatności bez-

⁶⁶ A. Matthews, L. Salvatici, M. Scoppola, *Trade Impacts of the Common Agricultural Policy*, IATRC Working Paper, Minneapolis 2017, s. 33.

⁶⁷ A. Matthews, L. Salvatici, M. Scoppola, *Trade Impacts of the Common Agricultural Policy*, IATRC Working Paper, Minneapolis 2017, s. 41.

pośrednich z dostarczaniem przez rolników dóbr publicznych rozumianych, jako ochrona zasobów przyrody i potencjału produkcyjnego użytków rolnych.

Również samo uzależnienie rolników od płatności bezpośrednich uznawane jest za wadę tego systemu. Średnio na poziomie całej UE w okresie 2004-2015 udział płatności w dochodach z gospodarstw rolnych był stabilny i oscylował wokół 1/4⁶⁸ (tab. 1.8). Jednakże wynik ten jest w dużej mierze związany z faktem, iż w badanym okresie włączono do populacji rolników w UE nowe państwa członkowskie o dużej liczbie rolników, które obowiązywał system stopniowego podnoszenia poziomu płatności do zbliżonego do średniej UE. W poszczególnych państwach udział dopłat w dochodzie jest bardzo zróżnicowany i zależy w dużej mierze od struktury rolnictwa w danym kraju. W niektórych przypadkach udział dopłat przekracza 100% dochodów, co oznacza, że przychody z działalności rolniczej są niższe niż ponoszone koszty.

Oddzielenie bezpośredniego wsparcia dochodów rolników od produkcji może mieć negatywny wpływ na decyzje rolników o wycofaniu się z rynku, co może w konsekwencji powodować zakłócenia w dostawach. Należy zatem uznać, iż jedynym uzasadnieniem tego systemu jest to, że płatności są nagrodą za wielofunkcyjną rolę rolnictwa⁶⁹.

Dopłaty oddzielone od produkcji mogą mieć pozytywny wpływ na wydajność sektora rolnego, ponieważ generują proces selekcji, w ramach którego mniej produktywnie gospodarstwa rolne wypadają. Jednocześnie mogą one mieć negatywny wpływ na produktywność gospodarstw rolnych, ponieważ zakłócają strukturę produkcji w gospodarstwach rolnych⁷⁰. Jednak gospodarstwa otrzymują dopłaty niezależnie od decyzji produkcyjnych, w związku z tym mniej prawdopodobne jest, że mogą one wywołać nieefektywność alokacyjną i techniczną⁷¹. Kazukauskas i inni dowodzą, że oddzielenie płatności od produkcji ma pozytywny i znaczący wpływ na produktywność, ale nie powoduje wzrostu kosztów zmiany produkcji⁷².

⁶⁸ Udział płatności obliczony został w oparciu o dane FADN (Farm Accountancy Data Network) jako iloraz wskaźnika SE605 (dopłaty do działalności operacyjnej) i SE420 (dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego). Szczegółowy opis obliczania obu wskaźników oraz informacje na temat funkcjonowania FADN można znaleźć m.in. na stronie www.fadn.pl.

⁶⁹ D. Moro, P. Sckokai, *The impact of decoupled payments on farm choices: conceptual and methodological challenges*, Food Policy no 41/2013, s. 28-38.

⁷⁰ A. Kazukauskas, C. Newman, F. Thore, *Analysing the effect of decoupling on agricultural production: evidence from Irish dairy farms using the Olley and Parks approach*, German Journal of Agricultural Economics, nr 59/2010, s. 144-157.

⁷¹ M. Rizov, J. Pokrivcak, P. Caian, *CAP subsidies and productivity of the EU farms*, Journal of Agricultural Economics, nr 64/2013, s. 537-557.

⁷² A. Kazukauskas, C. Newman, J. Sauer, *The impact of decoupled subsidies on productivity in agriculture: a cross-country analysis using microdata*, Agricultural Economics, nr 45/ 2014, s. 327-336.

Tabela 1.8. Przeciętny udział płatności w dochodzie z gospodarstwa rolnego w państwach UE w latach 2004-2015 (%)

Państwo członkowskie	Lata											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	41	43	42	40	41	45	40	40	40	40	38	36
Belgia	35	37	44	50	53	54	56	55	56	56	55	49
Bułgaria	0	0	0	4	7	13	14	12	15	22	22	23
Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	11	12
Cypr	11	11	10	7	14	11	9	9	10	10	11	12
Czechy	77	99	132	134	168	166	168	178	160	182	182	183
Dania	62	65	71	79	80	83	78	81	81	80	76	76
Estonia	22	24	28	36	41	45	51	54	57	59	51	53
Finlandia	90	95	91	100	105	104	111	108	111	110	112	113
Francja	62	63	66	66	66	67	69	69	68	65	64	64
Grecja	11	12	15	14	16	15	15	15	15	14	14	13
Hiszpania	15	16	16	15	20	20	22	22	21	21	23	25
Holandia	22	28	36	37	38	41	44	46	49	40	36	42
Irlandia	35	38	43	44	45	42	42	42	46	43	42	38
Litwa	8	9	10	15	17	19	19	18	18	21	20	21
Luksemburg	75	78	84	86	86	93	93	112	112	102	101	127
Łotwa	15	16	26	27	33	32	31	29	29	30	32	32
Malta	13	14	15	19	21	8	8	6	7	7	6	6
Niemcy	63	63	70	69	70	78	79	78	78	77	79	77
Polska	4	5	8	9	12	11	13	13	12	13	13	11
Portugalia	12	12	12	12	13	14	15	14	16	16	15	21
Rumunia	0	0	0	5	3	4	3	4	4	4	3	2
Słowacja	129	219	256	305	337	369	334	345	280	329	345	332
Słowenia	11	12	10	13	16	17	18	15	15	16	14	13
Szwecja	62	66	72	75	75	73	81	87	84	86	87	95
Wielka Brytania	88	94	97	100	90	95	94	91	89	89	87	82
Węgry	19	23	21	28	32	28	32	38	34	38	38	35
Włochy	12	13	13	11	12	13	13	14	15	15	19	18
Średnia	23	25	27	21	22	24	25	25	24	24	25	24

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

1.3. Zmiany w zakresie wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

W ramach pierwszego filaru WPR poza płatnościami bezpośrednimi funkcjonuje również system zarządzania rynkami rolnymi. Celem tego systemu jest podejmowanie działań dla poszczególnych sektorów z uwzględnieniem różnych ich potrzeb oraz zależności zachodzących między nimi. Zmiany WPR, jakie zaszły od 1992 roku, miały na celu zwiększenie orientacji rynkowej poszczególnych sektorów, aby zapewnić im większą konkurencyjność. Było to

możliwe dzięki stopniowemu obniżaniu określonych instrumentów wsparcia (w tym cen interwencyjnych, ceł, subwencji eksportowych, kwot produkcyjnych), a wzmacnianiu finansowania w ramach tzw. zielonej skrzynki. Jednak zmiany interwencji zostały w taki sposób wprowadzane, aby utrzymać rolę bezpieczeństwa dla rolników w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku.

Wspólna organizacja rynków produktów rolnych składa się z różnych mechanizmów obejmujących wytwarzanie określonych produktów rolnych oraz handel nimi w obrębie UE. Obejmuje ona aspekt wewnętrzny (interwencję na rynku, zasady dotyczące wprowadzania do obrotu i organizacji producentów) oraz aspekt zewnętrzny, dotyczący handlu z państwami trzecimi (certyfikacja importu i eksportu, cła przywozowe, zarządzanie kontyngentami taryfowymi, refundacje wywozowe)⁷³. Środki zarządzania rynkiem wprowadzone na lata 2014-2020 występują w postaci⁷⁴:

- interwencji publicznej (obejmującej pszenicę zwyczajną, pszenicę durum, jęczmień i kukurydzę, ryż niełuskany, wołowinę i cielęcinę, masło, odtłuszczone mleka w proszku). Okres interwencji w przypadku masła i odtłuszczonego mleka w proszku wydłużono o miesiąc, przewidziano automatyczną procedurę przetargową dla mleka i odtłuszczonego mleka w proszku powyżej określonych pułapów. W przypadku masła maksymalną ilość skupu po stałej cenie ustalono na 50 tys. ton. Ceny interwencyjne utrzymano na obecnym poziomie, co oznacza ich realny spadek;
- specjalnych środków interwencyjnych i specjalnych środków stosowanych w przypadku zakłóceń na rynku związanych z chorobami zwierząt i utratą zaufania konsumentów spowodowaną zagrożeniami dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub roślin lub w przypadku, w których ceny na rynku UE wzrastają lub znacząco spadają. Specjalne instrumenty dotyczące wspierania rolników w sytuacjach wyjątkowych stanowią nowy element w ramach polityki rynkowej. Instrumenty te mają być wykorzystywane w sytuacjach związanych z wystąpieniem zakłóceń na rynku związanych ze „znaczącym wzrostem lub spadkiem cen na rynku wewnętrznym lub zewnętrznym lub innymi czynnikami mającymi wpływ na rynek”⁷⁵. Wprowadzenie tych instrumentów wynikało z tego, iż WPR nie posiadała narzędzi reagowania w tego typu sytuacjach, co

⁷³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/671.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011)627.

- prowadziło do znacznych perturbacji na rynkach rolnych i niestabilności sytuacji ekonomiczno-finansowej rolników dotkniętych tymi problemami⁷⁶;
- dopłat do prywatnego przechowywania (przyznawane do cukru białego, oliwy z oliwek, włókna lnianego, mięsa z bydła, masła, sera, odtłuszczonego mleka w proszku, wieprzowiny oraz mięsa baraniego i koziego);
 - kwot produkcyjnych (w przypadku: cukru, izoglukozy i syropu inulinowego, wina, mleka, buraków przemysłowych). Kwoty mleczne i cukrowe miały wygasnąć po odpowiednim roku kwotowym 2014/2015. System kwot cukrowych przestał obowiązywać z dniem 30 września 2017 roku. Natomiast system kwot w sektorze mlecznym wygasł 31 marca 2015 roku. Reżim uprawy winorośli zakończył się 1 stycznia 2016 roku (niektóre krajowe ograniczenia obowiązują do 2018 roku). Wprowadzony został system zezwoleń na nowe zasadzenia na lata 2016-2020. Wzrost liczby zezwoleń na nowe nasadzenia ma być ograniczony do 1% rocznie. Likwidację kwotowania na rynku cukru i rynku mleka należy uznać za najważniejszą zmianę w polityce rynkowej UE. Należy jednak zauważyć, iż przy znacznym wroście wahań cen na światowych rynkach rolnych likwidacja systemu kwotowania powoduje niepewność co do kierunku rozwoju sytuacji w tych sektorach i będzie wymuszała podnoszenie efektywności produkcji⁷⁷;
 - instrumentów, których celem nie jest wspieranie rynków, ale mogą one mieć pośredni wpływ na stabilność rynku. Są to między innymi programy pomocy w dystrybucji owoców i warzyw, przetworzonych owoców i warzyw oraz bananów dla dzieci oraz dystrybucji mleka i przetworów mlecznych wśród dzieci. Roczny budżet na dopłaty do programu wspierającego spożycie owoców w szkole wzrósł z 90 do 150 mln euro;
 - norm handlowych dla sektorów lub produktów, tj.: oliwa z oliwek i oliwki stołowe, owoce i warzywa, przetworzone produkty z owoców i warzyw, banany, żywe rośliny, jaja, mięso drobiowe, tłuszcze do smarowania, chmiel;
 - regulacji w handlu zagranicznym w tym pozwolenia na wywóz i refundacje wywozowe produktów z UE. W nowym okresie finansowania utrzymano refundacje wywozowe do państw trzecich dla określonych produktów i w sytuacji, gdy warunki na rynku wewnętrznym odpowiadają warunkom wymaganym do zastosowania środków nadzwyczajnych.

⁷⁶ B. Wieliczko, *Perspektywy rozwoju polskiego rolnictwa w świetle proponowanego kształtu WPR 2014-2020*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego 13(28)/2013, s. 167.

⁷⁷ *Ibidem*.

Ponadto w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych wprowadzono środki związane z funkcjonowaniem łańcucha żywnościowego, tj. działalność organizacji producentów działających w sektorze: owoców i warzyw, oliwy z oliwek, chmielu, wina i tytoniu oraz organizacji międzybranżowych. W nowym okresie funkcjonowania WPR rozszerzono przepisy dotyczące organizacji producentów, stowarzyszeń organizacji producentów i organizacji międzybranżowych na wszystkie sektory, co ma sprzyjać wzmocnieniu pozycji negocjacyjnej rolników.

W latach 2015-2016 Komisja Europejska przyjęła trzy pakiety środków wsparcia, co było odpowiedzią na kryzys w sektorze mlecznym, w sektorze wieprzowiny oraz sektorze owoców i warzyw. Pierwszy pakiet wyniósł 500 mln euro. Jego celem było wsparcie płynności finansowej rolników oraz ograniczenie braku równowagi na rynkach. Nastąpiło to poprzez wprowadzenie systemu dopłat do prywatnego przechowywania wieprzowiny i zwiększenia dopłat do prywatnego przechowywania masła i odtłuszczonego mleka w proszku. W 2016 roku po raz pierwszy uruchomiono środek nadzwyczajny, który dawał organizacjom producentów oraz organizacjom międzybranżowym i spółdzielczym w sektorze mlecznym zawieranie dobrowolnych porozumień co do ograniczenia produkcji. Podobnie też w 2016 roku wprowadzono system mający na celu zachęcanie producentów do zmniejszenia produkcji mleka (150 mln euro), warunkową pomoc dostosowawczą, którą państwa członkowskie będą musiały określić i zrealizować, środki techniczne umożliwiające większą elastyczność, pomoc na utrzymanie płynności finansowej oraz wzmocnienie mechanizmu „siatki bezpieczeństwa”⁷⁸.

1.4. Zmiany w systemie finansowego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa w ramach II filaru

Drugi filar odnoszący się do działań w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich stanowił i stanowi nadal uzupełnienie systemu płatności bezpośrednich dla rolników i środków zarządzania rynkami rolnymi (pierwszy filar). Realizuje ona szereg różnych celów, wśród których wymienia się: promowanie większej konkurencyjności, efektywnego wykorzystania dóbr publicznych, bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony środowiska i działań przeciw zmianom klimatu, równowagi społecznej i terytorialnej, bardziej integracyjnego rozwoju obszarów wiejskich⁷⁹ oraz zwiększenia i ochrony zatrudnienia na obszarach

⁷⁸ Parlament Europejski 2007. *Noty faktograficzne o UE. Pierwszy filar WPR: I – wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR)*.

⁷⁹ C. Nazzaro, G. Marotta, *The Common Agricultural Policy 2014-2020: scenarios for the European agricultural and rural systems*, Agricultural and Food Economics 2016, s. 4-16. (DOI: 10.1186/s40100-016-0060-y)

wiejskich. W drugim filarze wykorzystywane są instrumenty oparte na dotychczasowej koncepcji, zgodnie z którą państwa członkowskie czy regiony tworzą własne programy rozwoju obszarów wiejskich dostosowane do potrzeb sektora rolnego i określają, jakie środki zostaną na te cele przeznaczone.

W okresie 2014-2020 zmianie uległ proces programowania krajowych programów wspierania rolnictwa. Podstawą opracowania programów operacyjnych w tym programów rozwoju obszarów wiejskich są Wspólne Ramy Strategiczne (WRS). Na ich podstawie poszczególne kraje przygotowują umowy partnerskie z planowaną alokacją środków na realizację strategii „Europa 2020”. W ramach drugiego filaru Komisja Europejska na lata 2014-2020 zatwierdziła 118 programów rozwoju obszarów wiejskich, przygotowanych przez 28 państw członkowskich. Dwadzieścia państw zdecydowało się na wprowadzenie jednego programu krajowego, a w ośmiu przyjęto programy regionalne⁸⁰.

Opcje wydatków w ramach drugiego filaru w okresie 2015-2020 nie różnią się zasadniczo od tych dostępnych w latach 2007-2013. Przy czym środki te nie są już klasyfikowane w ramach osi, a priorytetów. W poprzednim okresie finansowania wprowadzono cztery osie, wraz z obowiązkowym, minimalnym limitem środków w ramach każdej osi. Skupiały się one wokół trzech obszarów działania, tj. gospodarki rolno-spożywczej, ochrony środowiska oraz gospodarki i ludności wiejskiej. Oś 1 – poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (ukierunkowana na kapitał ludzki i fizyczny w sektorach rolno-spożywczym i leśnym (proponując transfer wiedzy i innowacji) oraz produkcję wysokiej jakości); oś 2 – poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich (środki na ochronę i wzmocnienie zasobów naturalnych, jak również zachowanie systemów rolnictwa i leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych oraz tradycyjnych krajobrazów na europejskich obszarach wiejskich); oś 3 – jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (wspomaganie rozwoju lokalnej infrastruktury i kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w celu poprawy warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich sektorach oraz różnicowanie działalności gospodarczej) oraz oś 4 – Leader (innowacyjne zarządzanie poprzez oddolne, lokalne podejście do rozwoju obszarów wiejskich). Zamiast działań w ramach osi państwa członkowskie mają swobodę wyboru środków w celu osiągnięcia co najmniej czterech z sześciu wspólnych priorytetów UE, tj.: 1) wspierania transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie oraz na obszarach wiejskich; 2) zwiększania opłacalności/konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i promowanie innowacyjnych technologii upraw oraz

⁸⁰ Szerzej na ten temat: B. Wieliczko, A. Kurdyś-Kujawska, J. Herda-Kopańska, *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (2)*, IERiGŻ PIB, Program Wieloletni 2015-2019, Warszawa 2016.

zrównoważonej gospodarki leśnej; 3) promowania organizacji łańcuchów żywnościowych, dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie; 4) odtwarzania, ochrony i rozwoju ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem; 5) promowania efektywnego gospodarowania zasobami oraz wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorze rolno-spożywczym i leśnym; 6) promowania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa oraz rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Realizacja wsparcia w ramach drugiego filaru dokonywana jest za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który współfinansuje programy rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich. Maksymalny poziom finansowania z EFRROW wynosi 85% w regionach słabiej rozwiniętych, regionach najbardziej oddalonych oraz na mniejszych wyspach Morza Egejskiego; 75% we wszystkich regionach, w których PKB na mieszkańca w okresie 2007-2013 był niższy niż 75% średniej UE-25, ale powyżej 75% średniej dla UE-27; 63% dla regionów przejściowych innych niż powyższe; 53% w pozostałych regionach. W okresie programowania 2007-2013 maksymalny wkład EFRROW ustanawiany był dla każdej osi w ramach progu elastyczności (w ramach osi 1 od 50 do 75%; osi 2 oraz osi 4 (Leader) od 55 do 80%)⁸¹. Minimalna wielkość wkładu EFRROW wynosi 20%, udział ten nie uległ zmianie w porównaniu do poprzedniego okresu przy czym w latach 2007-2013 odnosił się do do osi. W okresie programowania 2015-2020 wkład na finansowanie w ramach Leader stanowił 80% podobnie jak w okresie poprzednim, przy czym aktualnie dopuszcza się jego zwiększenie do 90% w przypadku regionów słabiej rozwiniętych, regionów najbardziej oddalonych, mniejszych wysp Morza Egejskiego oraz regionów przejściowych. Natomiast finansowanie działań środowiskowych i przyczyniających się do łagodzenia zmian klimatu wynosi 75%⁸². Zmiany w systemie finansowego wsparcia programów rozwoju obszarów wiejskich dotyczyły również kierunków oraz kwoty i poziomu wsparcia. Państwa członkowskie są zobowiązane do wydawania co najmniej 30% środków z EFRROW na programy dotyczące kwestii związanych z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowaniem do niej, a także środowiskowych. Wydatki są dokonywane poprzez płatności rolno-środowiskowe i klimatyczne, płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego oraz dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi, poprzez płatności dla leśnictwa, płatności dla ob-

⁸¹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dziennik Urzędowy UE L 277/1.

⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dziennik Urzędowy UE L 347/487.

szarów Natura 2000 oraz wsparcie inwestycji na rzecz środowiska i klimatu. Co najmniej 5% (w przypadku Chorwacji 2,5%) wkładu EFRROW należy przeznaczyć na finansowanie programu Leader⁸³.

Obszary wsparcia w ramach drugiego filaru nie uległy znaczącym zmianom. Zachowano i zaktualizowano te działania, które były skuteczne w poprzednim okresie, niektóre z nich zostały połączone. Wprowadzono również nowe rozwiązania. W okresie 2015-2020 kontynuowane są programy związane z restrukturyzacją, inwestycjami i modernizacją rolnictwa, a także programy wsparcia dla młodych rolników, dla rolników biorących udział w systemach jakości żywności, dla grup producentów rolnych, wsparcie dywersyfikacji w kierunku działalności pozarolniczej i tworzenia nowych gospodarstw oraz wsparcie odnowy wsi i usług podstawowych. Utrzymano płatności dla rolników na obszarach górskich lub na innych obszarach z ograniczeniami naturalnymi oraz płatności rolnośrodowiskowe.

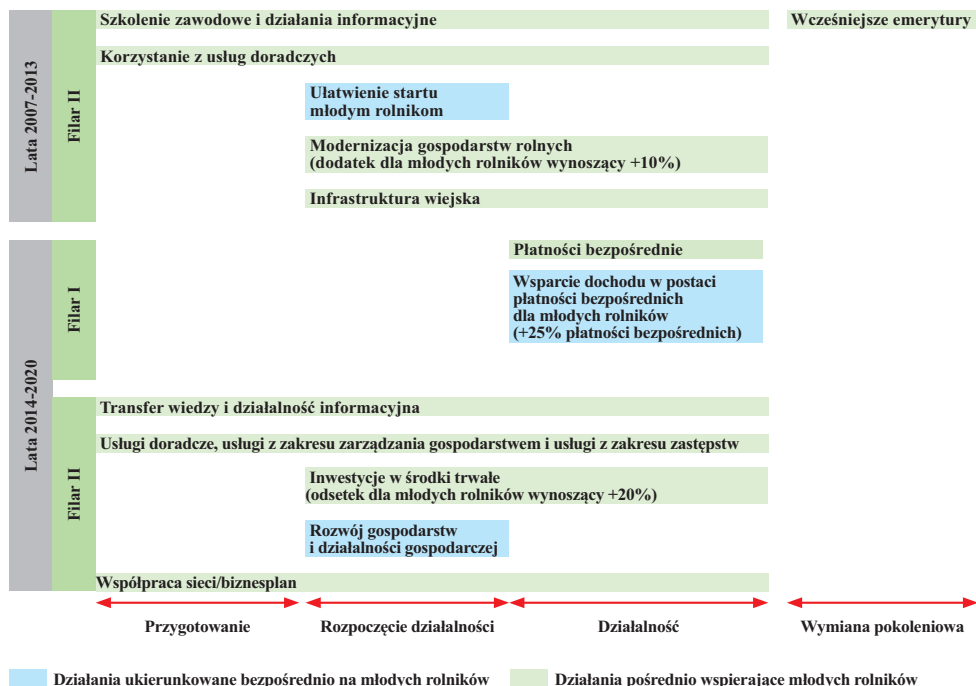
W latach 2015-2020 w porównaniu do okresu 2007-2013 wzmocniono wsparcie skierowane do młodych rolników, tak aby w większym stopniu umożliwiała ono wymianę pokoleniową w rolnictwie⁸⁴. Działania te mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia długoterminowej konkurencyjności i zrównoważonego charakteru europejskiego rolnictwa. Młodzi rolnicy są siłą napędową i przyszłością społeczności wiejskich, zapewniając bezpośrednie i pośrednie zatrudnienie, surowce eksportowe oraz zarządzanie środowiskiem i terenami wiejskimi⁸⁵. W porównaniu do poprzedniego okresu liczba działań skierowana do młodych rolników została zwiększona. Wprowadzono dwa działania ukierunkowane bezpośrednio na młodych rolników. Zlikwidowano działanie „renty strukturalne”, które miało przyczynić się do znaczących zmian strukturalnych przekazywanych gospodarstw poprzez środek na rzecz wsparcia młodych rolników lub poprzez przekazanie gospodarstwa w celu zwiększenia jego wielkości. W rzeczywistości działanie to okazało się mało efektywne. Należy zaznaczyć, iż dotychczas wsparcie młodych rolników było finansowane wyłącznie w ramach drugiego filaru. Od 2014 roku po raz pierwszy w 50-letniej historii WPR również w ramach filaru pierwszego wprowadzono dodatkowe wsparcie dla młodych rolników w postaci 25% premii do płatności bezpośrednich (rys. 1.17).

⁸³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dziennik Urzędowy UE L 347/487.

⁸⁴ Jest to ważne ze względu na to, iż sektor rolny UE charakteryzuje się starzejącą się populacją. Około 7,5 % rolników jest w wieku poniżej 35 lat, 53% w wieku powyżej 55 lat, a 30% w wieku powyżej 65 lat.

⁸⁵ Macra and Feirme 2017. *Common Agricultural Policy 2020: Young Farmer Roadmap for Generational Renewal*.

Rysunek 1.17. Działania na rzecz wspierania młodych rolników w okresie programowania 2007-2013 i 2014-2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń. Sprawozdanie specjalne nr 10.

Kluczowym instrumentem wsparcia młodych rolników pozostaje pomoc na rozpoczęcie działalności przyznawana na podstawie biznes planu. Pomoc ta stanowić może wkład UE w wysokości do 70 000 euro oraz wyższy wskaźnik wsparcia dla inwestycji w aktywa fizyczne (do 20%). W okresie 2015-2020 państwa członkowskie planują przeznaczyć 5,2 mld euro na działania związane z rozpoczęciem działalności przez młodych rolników. Stanowi to 76,96% ogółu wsparcia przeznaczonego na ten program. Na wsparcie inwestycji w aktywa fizyczne zaplanowano kwotę 1,3 mld euro (18,96%). W najmniejszym stopniu wspierane będą działania z zakresu współpracy 37 mln (0,54%). Z uwagi na fakt, że młodzi rolnicy potrzebują informacji i porad, istnieje również obowiązek, aby służby doradztwa rolniczego udzielały konkretnych porad rolnikom rozpoczynającym działalność po raz pierwszy⁸⁶. Na te działania państwa członkowskie planują przeznaczyć 124 mln euro (1,80%).

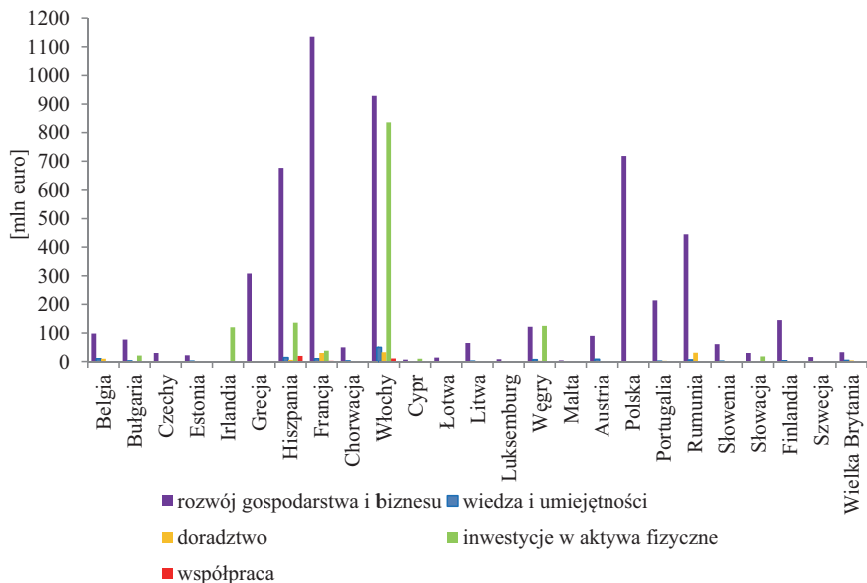
⁸⁶ European Commission 2015. *Young farmers and the CAP, European Union 2015.*

W większości państw członkowskich programy te zostały wdrożone. Wyjątkiem są Niemcy, Dania i Holandia. Podejmowane działania w ramach programu wsparcia młodych rolników są zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich. W Polsce, Czechach, Szwecji i na Łotwie uruchomiono tylko jeden rodzaj działania, podczas gdy w Hiszpanii, Francji i we Włoszech uruchomiono wszystkie. Kwoty wsparcia poszczególnych działań również są zróżnicowane (rys. 1.18). Najwięcej państw wdrożyło działania związane z rozpoczęciem działalności (24) oraz poszerzaniem wiedzy i umiejętności (15). Wśród państw, które w największym stopniu planują wspierać działania na rzecz rozwoju działalności przez młodych rolników są: Francja (1,1 mld euro), Włochy (929 mln euro), Polska (718 mln euro) oraz Hiszpania (676 mln euro). W najmniejszym stopniu działania te wspierane będą na Cyprze (7 mln euro), Malcie (4 mln euro) oraz w Luksemburgu (8 mln euro). Najwięcej środków na wsparcie inwestycji w aktywa fizyczne przeznaczyły Włochy (836 mln euro).

W latach 2007-2013 łączna kwota przeznaczona na wsparcie dla młodych rolników wyniosła 3,2 mld euro, w okresie 2015-2020 stanowi ona dwukrotnie więcej (6,3 mld euro). Najwyższe wydatki na działania na rzecz młodych rolników odnotowano we Francji, Włoszech oraz w Hiszpanii i Polsce (rys. 1.19). Wartość środków na rzecz wspierania młodych rolników w tych państwach stanowi 56% ogółu środków z budżetu UE przeznaczonych na ten cel. W porównaniu do poprzedniego okresu finansowania wszystkie kraje członkowskie przeznaczyły środki na wsparcie dla młodych rolników. W latach 2007-2013 trzy kraje (Malta, Holandia i Słowacja) nie finansowały tego rodzaju działań.

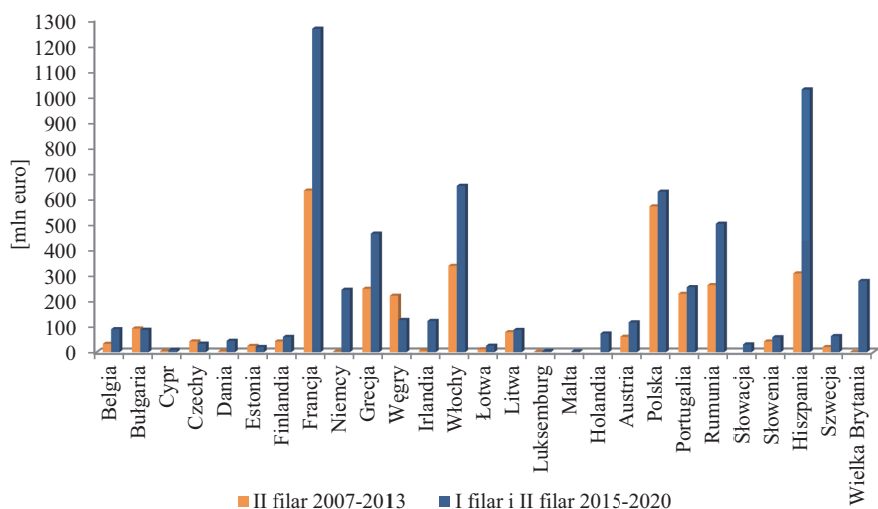
W latach 2015-2020 w porównaniu do lat 2007-2013 cztery kraje członkowskie zmniejszyły pulę środków na wsparcie dla młodych rolników. Były to Bułgaria (spadek o 5,29%), Czechy (spadek o 20,30%), Estonia (spadek o 17,31%) oraz Węgry (43%). Natomiast największy wzrost wysokości wsparcia dla młodych rolników odnotowano w: Danii (z 3,81 mln euro do 44,09 mln euro), Irlandii (z 6,5 mln euro do 121,26 mln euro), Niemczech (z 2,25 mln euro do 242,54 mln euro) oraz w Wielkiej Brytanii (z 0,88 mln euro do 278,33 mln euro). W większości państw członkowskich działania na rzecz wspierania młodych rolników w latach 2014-2020 finansowane są w ramach I drugiego filaru (rys. 1.20). W Estonii i na Malcie udział finansowania w ramach drugiego filaru stanowi ponad 90% ogółu środków przeznaczonych na te działania. W Szwecji i Wielkiej Brytanii udział ten stanowi zaledwie 10%. Natomiast w: Niemczech, Danii, Irlandii i Holandii działania na rzecz wsparcia młodych rolników finansowane są wyłącznie w ramach pierwszego filaru.

Rysunek 1.18. Wysokość wsparcia na rzecz młodych rolników w ramach II filaru ze względu na rodzaje działań w latach 2015-2020



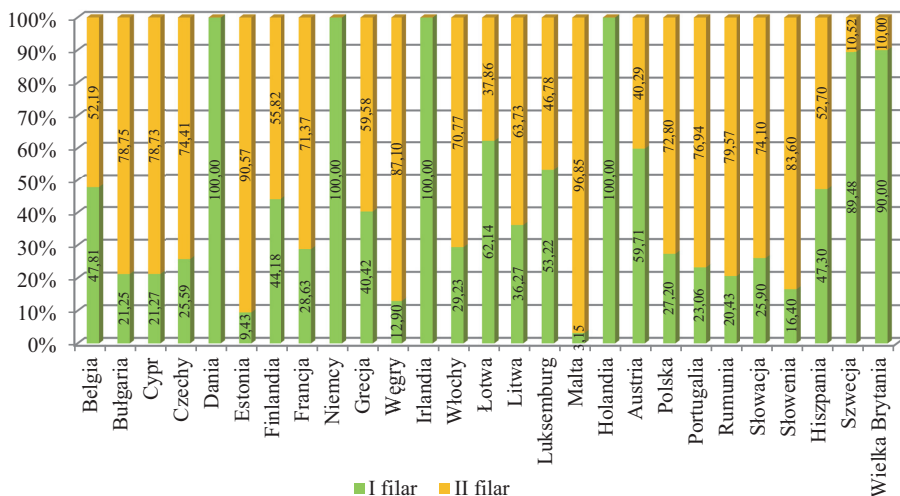
Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD 2017. Evaluation of the EU Common Agricultural Policy (CAP) 2014-2020. TAD/CA/APM/WP(2016)22/FINAL

Rysunek 1.19. Wysokość środków przeznaczonych na wsparcie dla młodych rolników w państwach członkowskich w latach 2007-2013 i 2015-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń. Sprawozdanie specjalne nr 10.

Rysunek 1.20. Udział w finansowaniu wsparcia dla młodych rolników w państwach członkowskich w ramach I i II filaru w latach 2015-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń. Sprawozdanie specjalne nr 10.

W okresie 2015-2020 zmiany wprowadzono również w ramach wsparcia współpracy na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolno-spożywczym oraz sektorze leśnym. Wprowadzone zmiany mają przyczynić się do lepszego spełnienia wymogów gospodarki opartej na wiedzy. Dopuszczono możliwość finansowania projektów realizowanych przez jeden podmiot, pod warunkiem, że uzyskane wyniki będą rozpowszechniane. Poszerzono zakres tego działania o wsparcie dla małych podmiotów na rzecz organizowania wspólnych procedur pracy i wspólnego korzystania z pomieszczeń i zasobów, wsparcie horyzontalnej i wertykalnej współpracy między podmiotami łańcucha dostaw, wsparcie działalności promocyjnej oraz wsparcie dla wspólnego podejścia do projektów i praktyk środowiskowych⁸⁷.

W przypadku płatności z tytułu utrudnień na obszarach górskich oraz płatności na innych obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami wprowadzono nowy sposób definiowania tych obszarów. Dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi jest to kryterium biofizyczne poparte wiarygodnymi dowodami naukowymi.

⁸⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFR na rzecz ROW i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dziennik Urzędowy UE L 347/487.

Nowe działania wprowadzone w ramach wsparcia z drugiego filaru dotyczą obszaru zarządzania ryzykiem. Są one ważną częścią tzw. siatki bezpieczeństwa. Do 2014 roku możliwość wsparcia instrumentów zarządzania ryzykiem możliwe było jedynie w ramach pierwszego filaru. Instrumenty zarządzania ryzykiem współfinansowane ze środków unijnych to: a) dofinansowanie do składek ubezpieczeń rolnych (stawka wsparcia do 65%); b) wsparcie dla funduszy wspólnego inwestowania i rekompensat wypłacanych rolnikom z takich funduszy za straty wynikające z niekorzystnych zjawisk klimatycznych, z wystąpienia chorób zwierząt lub roślin, inwazji szkodników lub incydentów środowiskowych (wsparcie do 65%); oraz c) narzędzie stabilizacji dochodów w postaci funduszu wspólnego inwestowania w celu zapewnienia wsparcia rolnikom, którzy odnotowali poważny spadek dochodów (wsparcie do 65%)⁸⁸. Zgodnie z ramami finansowymi PROW na lata 2014-2020 tylko dwa kraje (Włochy i Węgry) oraz jeden region w Hiszpanii zaplanowały wydatki na instrument stabilizacji dochodów. Jednak według danych Komisji Europejskiej z 2017 roku żaden instrument stabilizacji dochodów nie jest jeszcze gotowy do działania. Jedną z głównych przeszkód korzystania z tego instrumentu jest osiągnięcie strat dochodu przekraczających 30%. Ponadto instrument ten nie może być kierowany do określonych sektorów. Potrzeby budżetowe tego instrumentu charakteryzują się dużą zmiennością. Szacuje się, że jeżeli program byłby wdrażany we wszystkich państwach członkowskich, maksymalne potrzeby budżetowe na jeden rok wyniosłyby 22 mld euro (tab.1.9).

Tabela 1.9. Maksymalne roczne potrzeby budżetu UE w zakresie narzędzi stabilizacji dochodów

Wyszczególnienie	Rekompensata (mln euro)	Beneficjenci (mln)
Wszystkie sektory	22 200	3,06
Mleko	3 700	0,44
Uprawy	4 700	0,45
Oliwki	800	0,23
Burak cukrowy	140	0,01
Ogółem 4 sektory	9 300	1,14

Źródło: *European Commission 2017. Risk Management schemes in EU agriculture. Dealing with risk and volatility, EU Agricultural Markets Briefs no. 12.*

⁸⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFR na rzecz ROW i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dziennik Urzędowy UE L 347/487.

Korzystanie z instrumentów zarządzania ryzykiem jest opcjonalne dla państw członkowskich i/lub regionów. Wdrożenie tych instrumentów planuje dwanaście państw członkowskich. Największe planowane wydatki na zarządzanie ryzykiem mają Włochy (1 591 mln euro) i Francja (600 mln euro) oraz Rumunia (200 mln euro), Węgry, Portugalia, Chorwacja i Holandia (od 95 mln euro do 54 mln euro) (tab. 1.10).

Tabela 1.10. Planowane wydatki na instrumenty zarządzania ryzykiem w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2015-2020

Kraj członkowski/region	Ubezpieczenia	Fundusze wspólnego inwestowania	Narzędzie stabilizacji dochodów	Wydatki (mln euro)	Udział w budżecie PROW (%)
Belgia (Flandria)	5,1	0	0	5,1	0,6
Chorwacja	57,0	0	0	57,0	2,4
Francja	540,7	60,0	0	600,7	3,5
Węgry	76,3	0	19,0	95,3	2,3
Włochy	1396,8	97,0	97,0	1590,8	7,6
Łotwa	10,0	0	0	10,0	0,6
Litwa	17,0	0	0	17,0	0,8
Malta	2,5	0	0	2,5	1,9
Holandia	54,0	0	0	54,0	3,3
Portugalia (Azory)	2,4	0	0	2,4	0,7
Portugalia (Madera)	0,8	0	0	0,8	0,4
Portugalia (kontynentalna)	50	0	0	50,0	1,2
Rumunia	0	200	0	200,0	2,1
Hiszpania (Kastylija i León)	0	0	14,0	14,0	0,9
Ogółem	2212,6	357,0	130,0	2699,6	-

Źródło: www.eu2017.ee

Kolejna zmiana w systemie finansowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2015-2020 dotyczy możliwości włączania podprogramów tematycznych ukierunkowanych na specyficzne potrzeby obszarów mających szczególne znaczenie. Podprogramy te powinny dotyczyć między innymi: młodych rolników, małych gospodarstw, obszarów górskich, tworzenia krótkich łańcuchów dostaw, kobiet na obszarach wiejskich, łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz różnorodności biologicznej⁸⁹. Dopuszczono również możliwość ustalenia wyższych poziomów dofinansowania dla niektórych działań objętych tymi programami. Zapewnia to większą elastyczność korzystania ze środków i realizację potrzeb docelowych, jednocześnie przyczyniając się do zwiększenia

⁸⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFR na rzecz ROW i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dziennik Urzędowy UE L 347/487.

szenia efektywności tego finansowania. Do zwiększenia rozwoju obszarów wiejskich zgodnego ze strategiami rozwoju, umiejętnościami programowania i wydatkami poszczególnych państw członkowskich w nowym okresie finansowania wprowadzono możliwość dwukierunkowego przesuwania środków unijnych między pierwszym a drugim filarem. Za przesunięciem części środków między filarami, a w szczególności z pierwszego do drugiego filara przemawia fakt, iż coraz większe znaczenie w tworzeniu dochodu gospodarstw rolnych odgrywają źródła pozarolnicze, a ich funkcjonowanie nie jest uzależnione od poziomu produkcji rolnej, lecz od warunków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych obszarów wiejskich. W ramach drugiego filaru fundusze wydawane są na ściśle określony cel, w przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich, co ułatwia realizację określonej strategii rozwoju sektora rolnego i osiągnięcia nowych wyzwań⁹⁰.

Nowe regulacje WPR dopuszczają możliwość przesunięcia do 15% środków z pierwszego filaru na drugi filar. Państwa członkowskie posiadające średnią płatność bezpośrednią z hektara poniżej 90% średniej UE (Bułgaria, Hiszpania, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Wielka Brytania) mają możliwość przeniesienia do 25% z filaru pierwszego do drugiego. Ta elastyczność, choć być może najmniej oczekiwany rezultat nowej WPR, właściwie pokazuje redystrybucyjny cel reform. Innowacyjnym elementem jest nie przekazywanie środków z płatności bezpośrednich na program rozwoju obszarów wiejskich (było to już w sposób pośredni zapewnione poprzez obowiązkową modulację wprowadzoną reformą Fischlera, a wcześniej dobrowolną modulacją Agenda 2000), ale transfer środków z rozwoju obszarów wiejskich do płatności⁹¹.

Wśród 28 państw członkowskich na przesunięcia między filarami zdecydowało się 16 państw, w tym 5 dokonało przesunięć z filaru drugiego do pierwszego (tab. 1.11). Największe przesunięcia będą w Polsce (25%), na Słowacji (21,3%), oraz w Chorwacji (15%) i na Węgrzech (15%). Wśród państw członkowskich, które zdecydowały się na przesunięcie środków z pierwszego filaru do drugiego największe będą: w Wielkiej Brytanii (12%), Niemczech (4,5%), Danii (od 5% w 2016 roku do 7% od 2019 roku), na Łotwie (7,46%), w Estonii (6,1% w 2015 roku do osiągnięcia 15% w 2019 roku) oraz w Belgii (5% w 2015 roku do osiągnięcia 10% w 2019 roku).

⁹⁰ A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku a interes polskiego rolnictwa*, Ekonomista, nr 1/2011.

⁹¹ F. De Filippis, M.R. Pupo D'Andrea, *Il percorso, gli obiettivi e l'architettura della PAC*, [w:] F. De Filippis (red.), *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali*, Gruppo 2013.

Tabela 1.11. Przesunięcia między filarami WPR na lata 2014-2020

Przesunięcie z I filaru do II filaru* [%]						
Rok budżetowy	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rok rozszczenia	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgia	-	2,3	3,5	3,5	4,6	4,6
Czechy	-	3,4	3,4	3,4	1,3	1,3
Dania	-	5,0	6,0	7,0	7,0	7,0
Niemcy	-	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Estonia	-	6,1	14,3	15	15	15
Grecja	-	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Francja	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Łotwa	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
Holandia	-	4,0	4,1	4,2	4,2	4,3
Rumunia	-	1,8	2,3	2,2	0	0
Wielka Brytania	12	12	12	12	12	12
<i>Przesunięcia między I filarem a II filarem WPR wyniosą około 6,383 mld euro.</i>						
<i>Bilans netto przesunięć między I filarem a II filarem WPR wynosi około 4 mld euro.</i>						
Przesunięcie z II filaru do I filaru						
Rok budżetowy	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rok rozszczenia	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chorwacja	15	15	15	15	15	15
Węgry	15	15	15	15	15	15
Malta	0	0,8	1,6	2,4	3,1	3,8
Polska	25	25	25	25	25	25
Słowacja	21,3	21,3	21,3	21,3	21,3	21,3
<i>Przesunięcia między II filarem a I filarem WPR wyniosą około 3 mld euro.</i>						

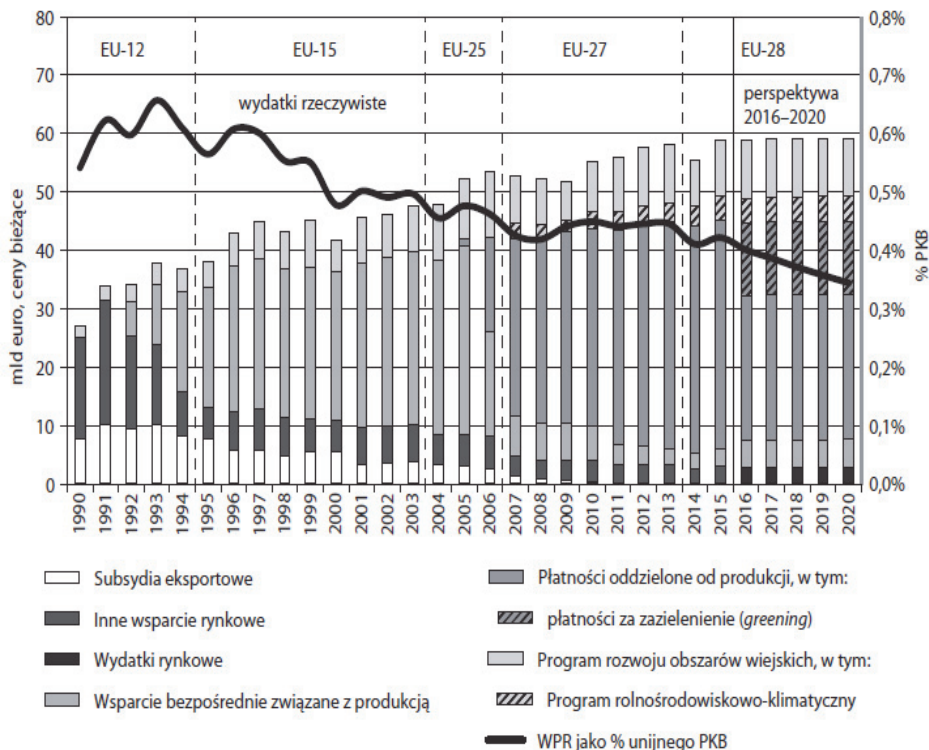
Źródło: European Commission 2015. *Implementation of the first pillar of the CAP 2014-2020 in the EU member states.*

Cele przesunięć między filarami są zróżnicowane w zależności od państwa, które je dokonuje oraz od kierunku tego przesunięcia. Dla przykładu w Estonii środki przesunięte z pierwszego filaru do drugiego zostaną częściowo wykorzystane do finansowania działania „Rozwój małych przedsiębiorstw rolnych” (przedsiębiorstw, które mają roczne przychody ze sprzedaży na poziomie 4000-14 000 euro). W Niemczech podjęto polityczne zobowiązanie do przeniesienia przekazanych funduszy z pierwszego filaru do drugiego celem wsparcia działań związanych z rolnictwem ekologicznym, obszarów trawiastych, obszarów mniej uprzywilejowanych, środków poprawiających hodowlę i dobrostan zwierząt, a także środków na ochronę środowiska i klimatu. Na Węgrzech celem przesunięć środków wsparcia z drugiego filaru do pierwszego było zwiększenie płatności bezpośrednich (dało to dodatkowe 12,3 euro/ha), zaś na Słowacji celem było wsparcie określonych sektorów rolnych, które są szczególnie ważne ze względów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a także przechodzą trudności.

1.5. Zmiany w budżecie Wspólnej Polityki Rolnej UE

Udział środków na unijną politykę rolną w okresie 2014-2020 stanowić będzie około 40% całkowitego budżetu UE (w 2020 roku przewiduje się, że wyniesie on 36%). W porównaniu do poprzednich okresów finansowania udział ten zmniejszył się (rys. 1.21). Jak wskazują A. Czyżewski i S. Stępień w latach 80. XX wieku na rolnictwo i obszary wiejskie przeznaczano średnio 65% unijnego budżetu, w latach 90. było to 55%, a w pierwszej dekadzie obecnego stulecia ponad 45%. Jest to konsekwencją stopniowych zmian paradygmatu polityki leżącej u podstaw WPR i zwiększeniu konkurencyjności gospodarek europejskich oraz wzmocnienia roli polityki spójności kosztem środków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Zmianie uległa również struktura wydatków w ramach wspierania rozwoju wsi i rolnictwa. W efekcie wprowadzanych reform nastąpiło znaczne ograniczenie wykorzystania instrumentów polityki zapewniających wsparcie cen rynkowych i ukierunkowanie ich na wsparcie obszarów wiejskich. Zmniejszeniu uległa wysokość subsydiów eksportowych, wzrosła natomiast wysokość środków finansowych przeznaczonych na politykę rozwoju obszarów wiejskich. Płatności bezpośrednie początkowo były tylko częściowo oddzielone od produkcji (reformacja MacSharry, Agenda 2000), a następnie większość płatności zastąpiono płatnościami niezwiązanymi z wielkością produkcji (reformacja Fischlera). W odpowiedzi na występujące coraz częściej zmiany klimatu od 2007 roku zwiększa się finansowanie programów rolnośrodowiskowych i klimatycznych, a w okresie 2015-2020 są one w coraz większym stopniu wzmocniane finansowo. Od 2016 roku w celu zwiększenia ekologizacji WPR płatności bezpośrednie są częściowo powiązane z zazielenieniem. Warto zwrócić uwagę, iż od 1990 roku Unia Europejska powiększyła się z 12 członków (1990 rok) do 28 (2013 rok), co również nie jest bez znaczenia przy ocenie wydatków na rolnictwo z budżetu UE i zmiany w wysokości i strukturze finansowania polityki rolnej.

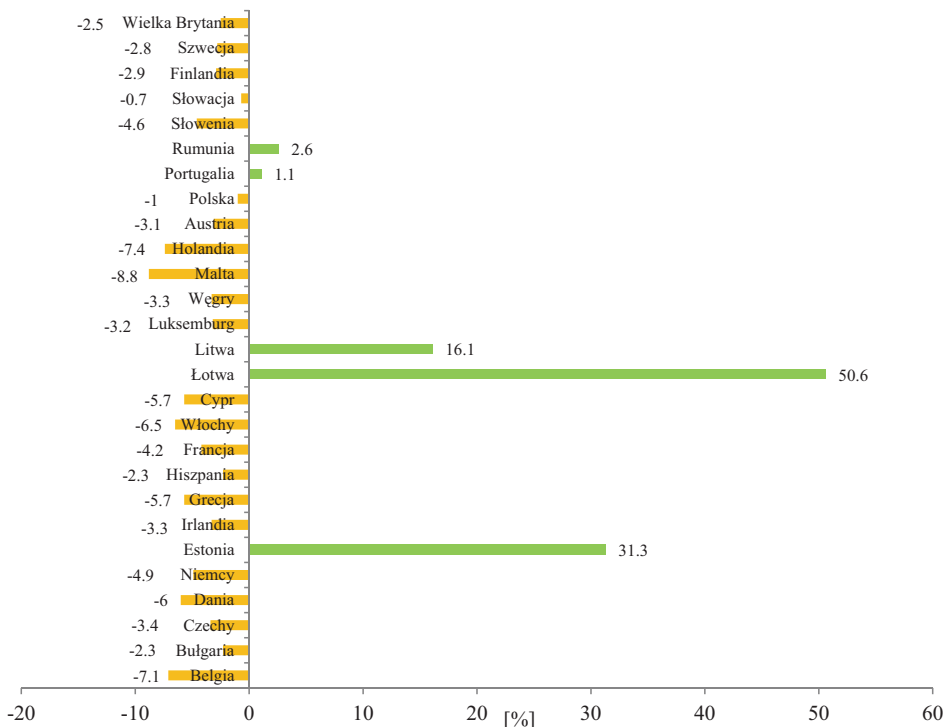
Rysunek 1.21. Zmiany w wysokości wydatków w ramach WPR w latach 1990-2020 (w cenach bieżących)



Źródło: European Commission 2015. DG Agriculture and Rural Development.

Budżet WPR na lata 2015-2020 wynosi 408,31 mld euro. Płatności bezpośrednie stanowią ponad 70% budżetu WPR, tj. około 42 mld euro rocznie. Niewielki odsetek (około 5%) wsparcia stanowią kwoty przeznaczone na środki rynkowe. Wysokość dopłat bezpośrednich na lata 2015-2020 w porównaniu do okresu 2007-2013 uległa zmniejszeniu o 2,8%. W większości państw członkowskich koperty płatności uległy zmniejszeniu z wyjątkiem: Rumunii, Portugalii, Litwy, Łotwy i Estonii (rys. 1.22). Niewielkie zmniejszenie wysokości kopert płatności bezpośrednich odnotowano w Słowacji (0,7%) i Polsce (1%).

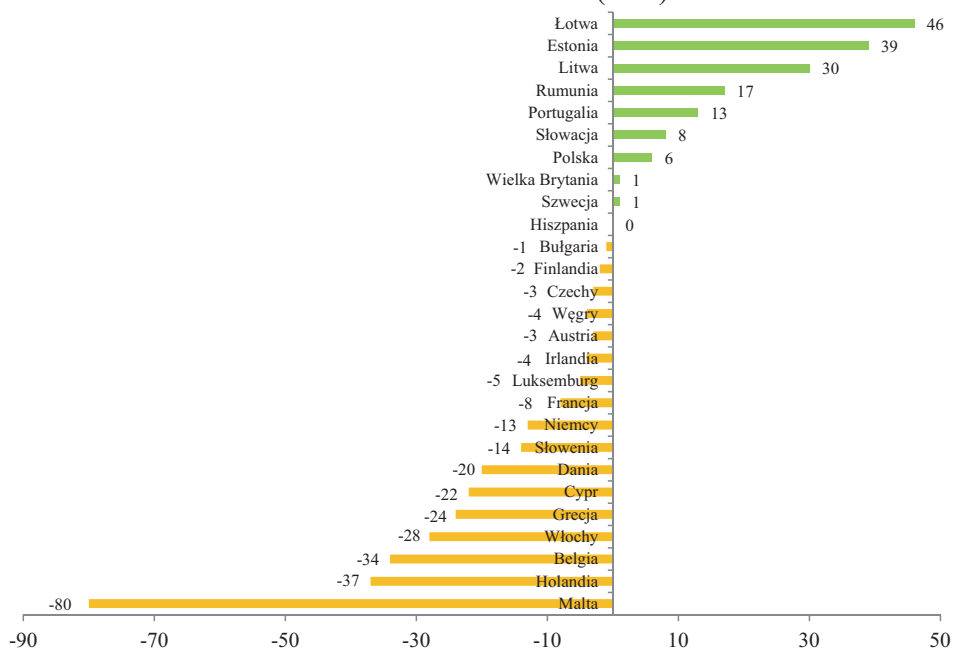
Rysunek 1.22. Zmiany w wysokości kopert płatności bezpośrednich w latach 2007-2013 a 2015-2020 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Parliament 2016. Common Agricultural Policy 2014-2020: Direct payments. A reference note. European Union 2016.
DOI:10.2861/289046

Średni poziom płatności bezpośrednich w 2019 roku w większości państw członkowskich (18) będzie niższy niż średnia płatność otrzymywana w 2013 roku. Największe różnice występują pomiędzy państwami, które przystąpiły do UE po 2004 roku, a państwami starej Unii. Tylko w Hiszpanii średnia kwota płatności bezpośredniej w przeliczeniu na ha nie ulegnie zmianie (rys. 1.23). Największe spadki średniej wysokości płatności bezpośredniej w przeliczeniu na jeden hektar odnotowuje się na Malcie (spadek o 80 euro/ha).

Rysunek 1.23. Zmiany w wysokości średniej płatności bezpośredniej w 2013 roku i 2019 roku (euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wspólna Polityka Rolna 2013 plus – reforma na rozdrożu. Forum Inicjatyw Rozwojowych 2012. Materiały konferencyjne.

Na programy rozwoju obszarów wiejskich przeznaczono 99,58 mld euro, co stanowi jedną czwartą całego budżetu WPR. Należy zauważyć, iż wysokość wydatków na rozwój obszarów wiejskich ulega zwiększeniu od 1993 roku. Nastąpił wysoki wzrost środków na rolnictwo między okresem finansowania 1993-1999 a 2000-2006 (101%) oraz znaczny wzrost między okresem 2000-2006 a 2007-2013 (50%). Natomiast w dwóch ostatnich okresach finansowania wysokość przydzielonych środków ma porównywalną wielkość (tab. 1.12).

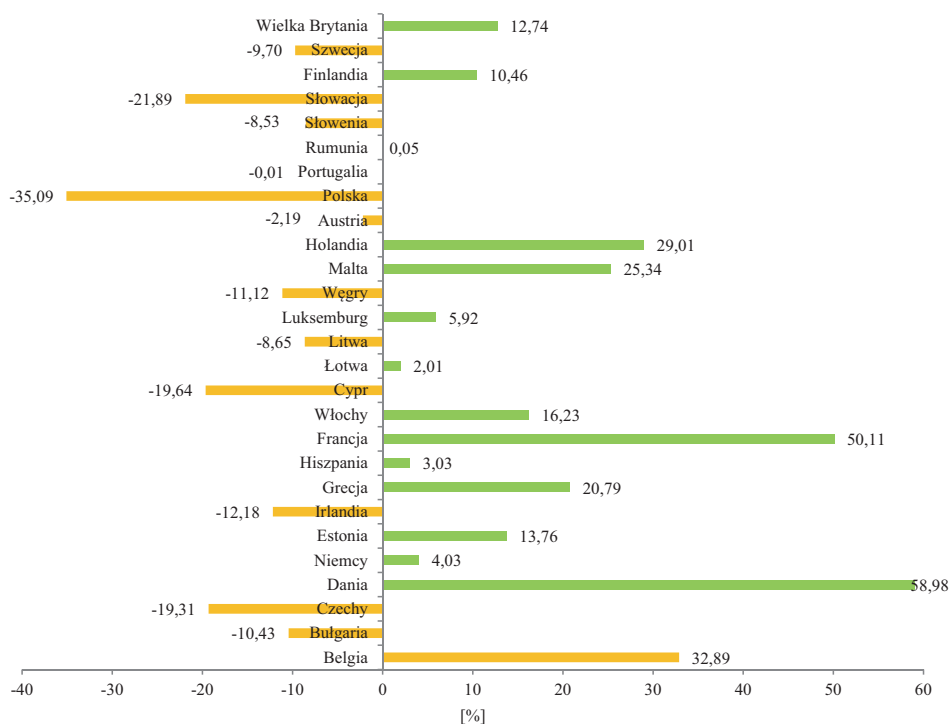
Tabela 1.12. Ewolucja budżetu EFRROW

Wyszczególnienie	Okres programowania			
	1993-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Koperta finansowa dla II filaru (mld euro)	32 053	64 379	96 441	99 587
Udział w budżecie wieloletnich ram finansowych (%)	6,3	8,6	9,9	9,2
Zmiana w stosunku do poprzedniego okresu programowania (%)		+101	+50	+3

Źródło: European Union 2016. Evolution of the budget dedicated for rural development policy, Committee of the Regions. (DOI:10.2863/178403).

Wśród 28 państw członkowskich w okresie finansowania 2014-2020 wyższe środki na rozwój obszarów wiejskich w porównaniu do poprzedniego okresu odnotowuje się w 14 państwach. Niższe koperty finansowe ma 11 państw, zaś w dwóch krajach (Portugalia i Rumunia) nie wykazano zmian. Największe wzrosty koperty finansowej odnotowano w Danii i we Francji, podczas gdy w Polsce, na Słowacji, Cyprze i w Czechach odnotowuje się wyraźne ich spadki (rys. 1.24).

Rysunek 1.24. Zmiany w wysokości przyznanych środków w ramach EFRROW w latach 2007-2013 a 2015-2020 (%)

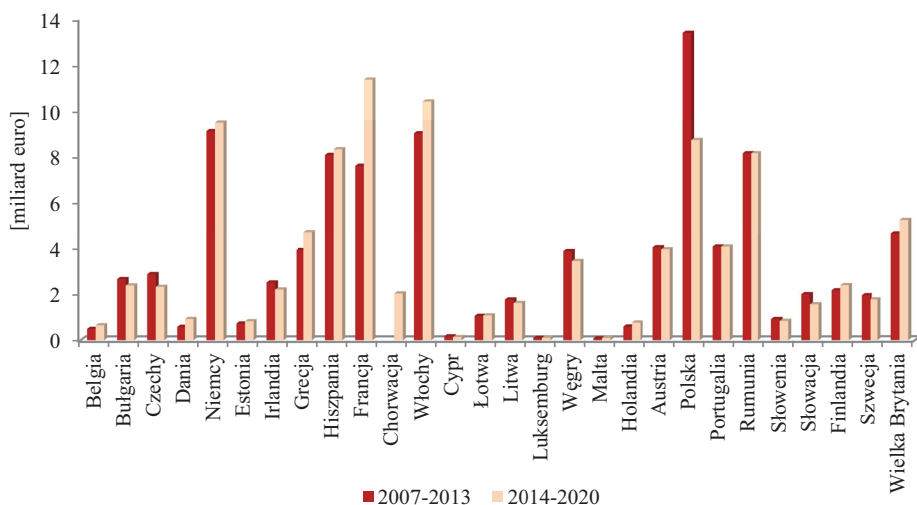


Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2015. *European Structural and investment funds 2014-2020*; European Union 2016. *Evolution of the budget dedicated for rural development policy, Committee of the Regions*.

W porównaniu do pozostałych państw członkowskich Polska jest jednym z największych beneficjentów budżetu WPR na lata 2014-2020 (rys. 1.25). Wysokość wsparcia wynosi ponad 32 mld euro. Na działania przyczyniające się do rozwoju obszarów wiejskich przyznano 8,7 mld euro. Kwota ta jest znacznie mniejsza niż w poprzednim okresie programowania. Należy zauważyć, iż w latach 2007-2013 w Polsce działania finansowane w ramach II filaru, które można

uznać za priorytetowe, to wsparcie restrukturyzacji polskiego sektora rolnego oraz kwestie zrównoważonego rozwoju. Najniższy poziom wsparcia dotyczył działań realizowanych w ramach osi 4 Leader⁹². W okresie 2014-2020 najwięcej środków z PROW przeznaczonych zostało na wspieranie inwestycji w środki trwałe (24,66%), rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (16,35%) oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (16,03%)⁹³.

Rysunek 1.25. Środki przyznane z budżetu UE w ramach EFRROW w poszczególnych państwach członkowskich UE na lata 2007-2013 i 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2015. *European Structural and investment funds 2014-2020*; European Union 2016. *Evolution of the budget dedicated for rural development policy, Committee of the Regions*.

W przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich oraz funduszy na rozwój obszarów wiejskich środki rynkowe nie są przyznawane z puli krajowej. Są one finansowane podobnie jak płatności bezpośrednie z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji. W okresie 2014-2020 środki na politykę rynkową powinny wraz z rezerwą kryzysową stanowić około 4% całkowitego budżetu WPR (17,5 mld euro). W 2015 roku kwota wszystkich środków związanych z interwencjami na rynku wyniosła ponad 2,7 mld euro, co stanowiło 6% ogółu wydatków

⁹² A. Kurdyś-Kujawska, *Ocena wykorzystania środków finansowych w okresie trzech lat funkcjonowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*, Journal of Agribusiness and Rural Development, nr 2(20) 2011, s. 47-54.

⁹³ B. Wieliczko, A. Kurdyś-Kujawska, J. Herda, *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (2)*, IERiGŻ PIB, Monografie Programu Wieloletniego, nr 34, Warszawa 2016.

z EFRG (tab. 1.13). Kwota wsparcia w ramach tych działań zmniejszyła się w 2015 roku w stosunku do 2007 roku o 45,43%. Największe spadki wydatków z EFRG na interwencje na rynkach rolnych odnotowano w przypadku refundacji wywozowych (99,97%) oraz przechowywania (82,75%). Wysokość wsparcia innych środków rynkowych zmniejszyła się o 21,27%. Z roku na rok kwota przeznaczana na finansowanie wspólnej organizacji rynków produktów rolnych systematycznie malała. Średnio z roku na rok wysokość tego wsparcia ulegała zmniejszeniu o 7,29%. W największym stopniu średniorocznemu zmniejszeniu ulegały kwoty na refundacje wywozowe (65,32%). Środki przeznaczone na przechowywanie oraz pozostałe środki wsparcia malały przeciętnie z roku na rok odpowiednio o 19,72 i 2,9%.

Tabela 1.13. Wydatki z EFRG na interwencje na rynkach rolnych w latach 2007-2015 (w mln euro)

Wyszczególnienie	Lata								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Przechowywanie	106,7	147,9	173,4	93,6	194,6	17,4	25,1	5,1	18,4
Refundacje wywozowe	1444,7	925,4	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3
Inne środki rynkowe	3427,1	3046,4	3083,5	3454,8	3428,3	3344,5	3217,2	2579,6	2698
Ogółem	4978,5	4119,1	3906,4	393,5	3802,3	3508,6	3304,7	2589,2	2716,7

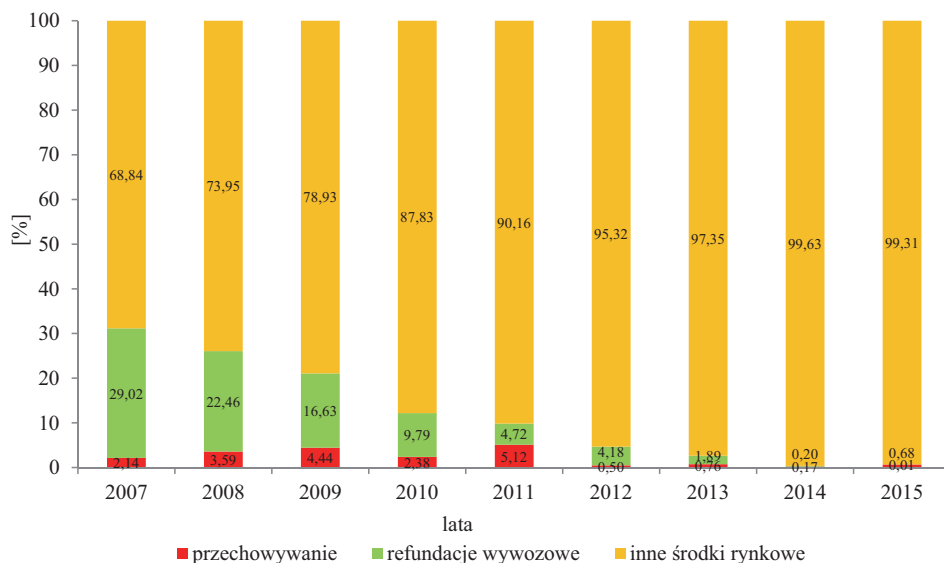
Źródło: Parlament Europejski 2007. *Noty faktograficzne o UE. Pierwszy filar WPR: I – wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR)*.

Najwyższym udziałem w strukturze wydatków na interwencje na rynkach rolnych charakteryzowały się wydatki na inne środki rynkowe. W latach 2007-2015 kształtowały się one na poziomie od 68,84 do 99,31% (rys. 1.26). Od 2011 roku odnotowuje się systematyczny wzrost udziału środków przeznaczonych na wsparcie innych działań rynkowych.

Udział środków przeznaczonych na działania podejmowane w ramach przechowywania wahał się od 2,14% w 2007 roku do 0,68% w 2015 roku. Natomiast udział refundacji wywozowych w ogólnej kwocie przeznaczonej na interwencje na rynkach rolnych zmniejszył się z 29,02 do 0,01%.

Zmiany w budżecie UE przeznaczone na wspólną organizację rynków produktów rolnych są odzwierciedleniem zmian, jakie wprowadzono w ramach reformy WPR z 2013 roku. Stopniowo ograniczono zasięg interwencji rynkowych, a wzmacniano wsparcie na rzecz określonych rynków rolnych.

Rysunek 1.26. Udział wydatków na interwencje na rynkach rolnych w latach 2007-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Parlament Europejski 2007. Noty faktograficzne o UE. Pierwszy filar WPR: I – wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR).

1.6. Wspólna Polityka Rolna po 2020 roku

W dniu 29 listopada 2017 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” na temat kierunku zmian we Wspólnej Polityce Rolnej w kolejnym okresie programowania. W dokumencie tym przedstawiono problematykę produkcji rolnej i przemysłu rolno-spożywczego w UE na tle zidentyfikowanych kluczowych wyzwań, wskazano cele, na których realizacji ma być skoncentrowana WPR po 2020 roku oraz przedstawiono najważniejsze instrumenty i ewentualne nowe rozwiązania mające służyć realizacji zapowiedzianych celów.

Generalnie można powiedzieć, że dokument ten nie zapowiada rzeczywistej rewolucji, choć prezentuje pewne zmiany. W większości kwestii widać jednak jedynie nieznaczne przesunięcie akcentów. Naturalnie należy pamiętać, iż jest to jedynie dokument o charakterze strategicznym, a ewentualne kluczowe zmiany mogą wynikać jedynie ze szczegółowych rozwiązań oraz ze zmian w poziomie wsparcia, które nie są przedstawione w tym dokumencie. Motywem przewodnim komunikatu jest zmiana polegająca na zwiększeniu roli państw członkowskich w kształtowaniu instrumentarium WPR. Już teraz, w ramach WPR ukształtowanej przez reformę z 2013 roku, można mówić nie o jednej WPR, ale o 28 różnych

WPR, bo nie ma dwóch takich państw, które miałyby jednakowo ukształtowany system dopłat bezpośrednich czy program rozwoju obszarów wiejskich. Jednakże zapowiedziana w komunikacie zmiana ma polegać na zwiększeniu roli państw członkowskich w kształtowaniu poszczególnych instrumentów. Tutaj na czoło wysuwa się tzw. zazielenienie płatności bezpośrednich. To państwa członkowskie mają dobierać odpowiednie praktyki korzystne dla środowiska, których przestrzeganie ma umożliwiać otrzymywanie płatności. Natomiast KE ma pilnować, czy przyjęte rozwiązania zapewniają osiągnięcie celów środowiskowych.

Kolejnym istotnym punktem komunikatu jest problem zarządzania ryzykiem. Problem ten w ostatnich latach nabrał większego znaczenia. W wielu publikacjach i wypowiedziach ekspertów (Cordier, 2015, Wieliczko, 2016) wskazywano na brak dobrze rozwiniętego systemu zarządzania ryzykiem w ramach WPR jako na element ukazujący brak przygotowania WPR do stawiania czoła nowym wyzwaniom związanym z rosnącą skalą zagrożenia różnego rodzaju ryzykiem, w tym zwłaszcza ryzykiem katastroficznym związanym ze zmianami klimatycznymi i pochodną tego ryzyka, czyli zmiennością cen, która dodatkowo zwiększa się na skutek zmian w światowych trendach konsumenckich i zmian skali produkcji rolniczej w innych częściach świata.

Trzecim z kluczowych elementów komunikatu jest nacisk na to, aby WPR stała się „polityką nastawioną na wyniki”. Oznaczać ma to większe uproszczenie procesu wdrażania, przy jednoczesnym, wspomnianym już, zwiększeniu roli państw członkowskich w kształtowaniu poszczególnych instrumentów WPR. To KE ma odpowiadać za pilnowanie tego, aby państwa członkowskie osiągały zadeklarowane wyniki, zaś rolą państw ma być wyznaczenie ścieżki dotarcia do planowanych wyników.

Jak już wspomniano, kluczową zmianą jest tzw. nowy model realizacji przyszłej WPR, w ramach którego wzrosnąć ma rola państw członkowskich. UE miałyby określać jedynie podstawowe parametry WPR, czyli cele, szeroko rozumiane rodzaje interwencji oraz podstawowe wymagania. Jednocześnie jednoznacznie wskazano, iż cele WPR powinny obejmować zarówno cele traktatowe, jak i inne cele działań UE określone w innych kluczowych dokumentach, w tym cele środowiskowe czy cele związane ze zrównoważonym rozwojem. Jak podkreślono, to na państwach członkowskich spoczywałoby wypracowanie sposobu realizacji tych celów, a przy tym zagwarantowanie funkcjonowania wiarygodnego mechanizmu monitorowania wyników. Warto dodać, iż przewiduje się również zwiększenie wpływu państw członkowskich na system kontroli i kar stosowany wobec beneficjentów.

Zwiększony wpływ państw członkowskich na kształtowanie WPR miałyby jednak być ukierunkowany poprzez stworzenie strategicznego planu WPR, co

ma służyć zwiększeniu europejskiej wartości dodanej tej polityki. Oznacza to, iż nadal kierunek i cele WPR byłyby wyznaczone na poziomie UE, jednak przewidywane uproszczenie i uelastycznienie wdrażania dawałyby możliwość dostosowania rozwiązań do warunków danego kraju czy regionu.

W komunikacie zaprezentowano również cele przyszłej WPR, która ma być bardziej inteligentna, nowoczesna i zrównoważona. Mają one obejmować:

- „wspieranie inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa;
- zwiększenie troski o środowisko oraz intensyfikacja działań w dziedzinie klimatu, aby przyczynić się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu;
- umacnianie społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich”.

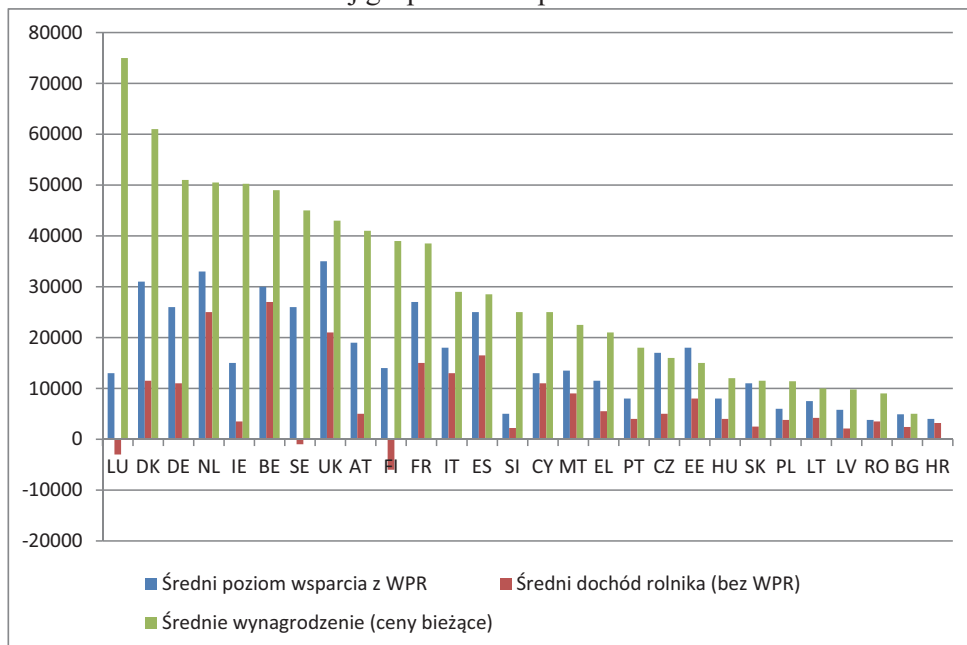
Jak widać, cele te są zarówno bardzo ambitne, jak i dość ogólne, jednakże w dalszej części komunikatu wyraźnie wskazano, iż kluczową kwestią jest społeczna odpowiedzialność sektora rolnego dotycząca jakości produkowanej żywności oraz troski o środowisko naturalne.

Ważne miejsce w komunikacie zajmuje problematyka badań i innowacji. Problem innowacji w rolnictwie podejmowany jest w ramach WPR od dawna, jednak efekty nadal są niewystarczające. Poza tym obecnie wdrażanie innowacji staje się tym pilniejsze i ważniejsze z uwagi na zmiany klimatyczne w rosnącym stopniu uniemożliwiające opieranie się na dotychczas stosowanych rozwiązaniach produkcyjnych. Nowoczesne technologie i cyfryzacja zapewniają wiele rozwiązań umożliwiających efektywniejsze wykorzystywanie zasobów, dlatego szczególnie ważną kwestią jest zapewnienie przez WPR rolnikom z małych i średnich gospodarstw dostępu do takich rozwiązań. Dotyczy to również dostępu do wiedzy, a co za tym idzie wzmocnienie systemu doradztwa rolniczego realizowanego w od lat popularyzowanym modelu – wiedza rolnicza i system innowacji – AKIS (Agricultural Knowledge and Innovation System).

W komunikacie zwrócono uwagę na to, iż dochody rolników w większości państw członkowskich są przeciętnie znacznie niższe niż dochody w innych działach gospodarki (rys. 1.27). Jednocześnie wskazano na konieczność promowania bardziej zrównoważonego podziału wsparcia i wymieniono następujące rozwiązania, które należy rozważyć stosowanie:

- obowiązkowego górnego limitu płatności bezpośrednich, z uwzględnieniem poziomu zatrudnienia;
- płatności degresywnych jako sposobu ograniczenia wsparcia dla większych gospodarstw;
- płatności redystrybucyjnej w celu ukierunkowania wsparcia;
- wsparcia jedynie aktywnych rolników, dla których działalność rolnicza jest źródłem utrzymania.

Rysunek 1.27. Poziom dochodów w rolnictwie i wynagrodzeń w całej gospodarce w państwach UE



Źródło: Komisja Europejska (2017).

Za istotne uznano również zwiększenie roli WPR w pomocy rolnikom w uzyskiwaniu większych dochodów z działalności rolniczej. Chodzi o wsparcie tworzenia organizacji producentów, dywersyfikację działalności oraz poprawę pozycji rolników w łańcuchach żywnościowym. W tym kontekście wspomniano również o poprawie realizacji wsparcia inwestycyjnego. Ma to zostać osiągnięte poprzez lepszą integrację doradztwa, promowanie inwestycji kolektywnych oraz zwiększenie efektu synergii między inwestycjami oraz innowacjami. Podkreślono, iż obecna luka inwestycyjna powinna być wyeliminowana dzięki zastosowaniu innowacyjnych instrumentów finansowych.

Należy zaznaczyć, iż w komunikacie często wskazywano na cele polityki UE związane z biogospodarką i gospodarką o obiegu zamkniętym. Kwestie te są szczególnie silnie podnoszone w kontekście rozwoju obszarów wiejskich, jako sposób na rozwój i tworzenie nowych miejsc pracy na wsi.

W zakresie zarządzania ryzykiem zwrócono uwagę na kwestię powiększenia wiedzy rolników (wspomniane już AKIS). Zapowiedziano także stworzenie na poziomie UE platformy będącej forum wymiany opinii i doświadczeń na temat zarządzania ryzykiem między rolnikami, administracją publiczną i innymi interesariuszami. Za ważny element uznano zwiększenie spójności między działaniami

podejmowanymi na szczeblu UE i szczeblu krajowym. Jeśli chodzi o nowe kierunki poszukiwania sposobów na zarządzanie ryzykiem, to wskazano na instrumenty finansowe, które mogłyby być stosowane przy bieżących niedoborach środków finansowych. Do tej pory stosowane instrumenty finansowe dotyczyły jedynie pożyczek i kredytów na cele inwestycyjne. Wprowadzenie również instrumentów finansowych w formie kredytów obrotowych będzie istotną nowością w funkcjonowaniu WPR. Pytanie jednak, na ile szczegółowe rozwiązania sprawią, iż będzie to instrument przydatny i cieszący się popularnością.

Drugim nowym zastosowaniem instrumentów finansowych ma być wspieranie w ten sposób osób podejmujących działalność rolniczą. Oznacza to konieczność dostosowania instrumentów do beneficjentów cechujących się wyższym poziomem ryzyka.

Za nową propozycję w zakresie podnoszenia konkurencyjności rolnictwa, ale także w zakresie długofalowego zarządzania ryzykiem można również uznać wskazanie na nową rolę WPR. Polityka ta ma pomagać rolnikom w przewidywaniu zmian w poziomie popytu wynikających ze zmian w nawykach żywieniowych konsumentów. WPR ma również pomagać rolnikom w dostosowywaniu się do tych zmian.

Jeśli chodzi o kwestie dotyczące środowiska, to przewiduje się bardziej ukierunkowane i ambitniejsze, ale elastyczne podejście. Jedną z propozycji jest tu wprowadzenie w ramach strategii WPR obligatoryjnych dla każdego z państw członkowskich planów gospodarowania substancjami odżywczymi i zachęt do rolnictwa precyzyjnego.

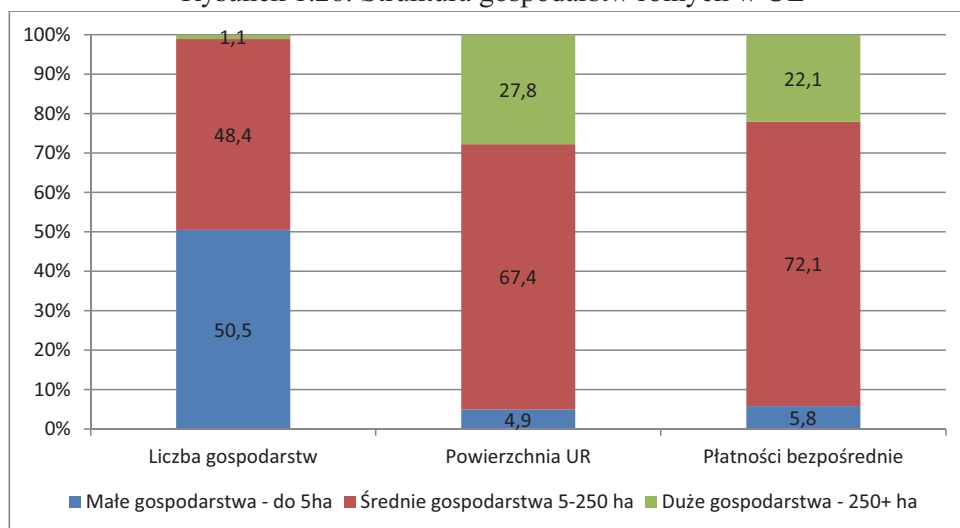
Warunkiem otrzymania całej kwoty dopłat będzie realizacja określonych praktyk prośrodowiskowych. Nowe, jak się je określa w komunikacie „zoptymalizowane” warunki środowiskowe i klimatyczne, mają być szczegółowo określone przez poszczególne państwa członkowskie, aby zagwarantować uwzględnienie specyficznych potrzeb i zagrożeń środowiskowych danego obszaru. Mają one jednocześnie przyczyniać się do realizacji celów określonych na poziomie UE. To państwa członkowskie będą musiały zagwarantować, iż cele są realizowane, a monitorowanie ich wdrażania jest w pełni wiarygodne. Według autorów komunikatu takie rozwiązanie oznacza uproszczenie, gdyż będzie tylko jeden poziom wymogów. Trudno jednak zgodzić się z tą opinią. Wymogi na poziomie krajowym nie stanowią żadnego uproszczenia i ograniczenia ciężaru administracyjnego ani dla administracji publicznej, ani dla rolników. Jedyną zmianą jest możliwość stwierdzenia, że to nie są obciążenia narzucone przez UE, lecz wymogi wyznaczone przez dane państwo.

Jeśli chodzi o politykę rozwoju obszarów wiejskich, to godne uwagi jest to, że KE zamierza przyglądać się innym obszarom swojej aktywności przez

pryzmat problematyki rozwoju obszarów wiejskich. Nowym hasłem w odniesieniu do rozwoju wsi jest koncepcja tzw. inteligentnych wsi (*smart villages*). Jest ona jednak dopiero w ramach różnego rodzaju programów pilotażowych. KE chce spierać rozwój obszarów wiejskich poprzez zwiększanie ich potencjału, wsparcia inwestycji i innowacji, poprawa infrastruktury i rozwijania umiejętności mieszkańców wsi.

Ważną kwestią jest poziom płatności bezpośrednich. Z uwagi na kalendarz prac nad wieloletnimi ramami finansowymi UE w komunikacie nie pojawiają się konkretne kwoty. Problem ten został jednak poruszony w kontekście różnic w poziomie dopłat. Wskazano na wciąż istniejący problem związany z tym, że większość płatności otrzymują duże gospodarstwa rolne. Jednak dane dotyczące struktury gospodarstw pod względem ich udziału w liczbie, wielkości użytków rolnych oraz płatnościach bezpośrednich pokazują, iż udział największych gospodarstw w strukturze wsparcia już teraz jest znacząco mniejszy niż ich udział w powierzchni UR (rys. 1.28). Tym samym należałoby się zastanowić czy dalsze rozszerzanie obowiązywania limitów wsparcia jest dobrym rozwiązaniem. Zaostrzenie ograniczeń wsparcia może skutkować znaczącym zmniejszeniem konkurencyjności największych producentów rolnych, a to ich produkcja ma największe znaczenie dla przemysłu spożywczego oraz eksportu żywności.

Rysunek 1.28. Struktura gospodarstw rolnych w UE



Źródło: Plewa (2017).

Jak stwierdził Dudek, kształt WPR jest rezultatem konfliktu i współpracy różnych interesariuszy (Dudek, 2017). Komunikat KE jest pierwszym krokiem do dalszego procesu wypracowywania kształtu WPR po 2020 roku. Komunikat ten wyznacza kierunek dalszej dyskusji. Wydaje się, iż zmiany nie będą miały rewolucyjnego charakteru. Widać to m.in. przy porównaniu celów WPR wskazanych w obecnym komunikacie KE i komunikacie KE poprzedzającym ostatnią reformę (Komisja Europejska, 2010). Poprzednio KE za cel odnoszący się do działalności rolniczej uznała opłacalną produkcję żywności, a obecnie wspieranie inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa. Choć oba cele są inaczej sformułowane, to w obu komunikatach wskazano na podobne kwestie – wsparcie dochodów rolników, konkurencyjność sektora oraz jego pozycja w łańcuchu żywnościowym. Drugim celem było poprzednio zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu, a obecnie jest to zwiększenie troski o środowisko oraz intensyfikacja działań w dziedzinie klimatu, aby przyczynić się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu, czyli jest to dokładnie ten sam cel, tylko inaczej sformułowany. Trzecim i ostatnim celem był poprzednio zrównoważony rozwój terytorialny, zaś obecnie umacnianie społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich, co również jest jedynie innym sposobem sformułowania tego samego celu.

2. Aukcje jako narzędzie internalizacji efektów zewnętrznych i dostarczania dóbr publicznych w rolnictwie

2.1. Wstęp

Systematycznie wzrasta zainteresowanie wykorzystywaniem instrumentów rynkowych w polityce rolnej służącej ochronie środowiska. Rośnie zarówno liczba eksperymentów badawczych, w ramach których próbuje się określić czynniki determinujące efektywność wdrażania aukcji, jak i przypadków ich faktycznego stosowania w praktyce ochrony środowiska. Wśród tych instrumentów znajdują się różne formy aukcji. Praktyczne stosowanie aukcji w odniesieniu do ochrony środowiska w działalności rolniczej sięga 1986 roku, kiedy to w Stanach Zjednoczonych rozpoczęto realizację programu Conservation Reserve Program⁹⁴.

Najważniejszym problemem realizacji instrumentów rolno-środowiskowych jest wycena ich wartości. Instrumenty służące dostarczaniu usług środowiskowych zazwyczaj napotykać na następujące problemy związane z poziomem płatności:

1. Płatności są wyższe niż koszty utraconych możliwości i wyższe niż wartość dostarczonych usług środowiskowych, co skutkuje kosztem społecznym i ewentualnym negatywnym wpływem na efektywność i skalę całego programu.
2. Płatności są niższe niż straty spowodowane zmianami w gospodarstwie związanymi z udziałem w programie.
3. Niewłaściwe płatności, jak system jednolitej ceny, co prowadzi do niższej rekompensaty przy wysokich kosztach utraconych możliwości i zbyt wysokiej rekompensaty przy niskich kosztach utraconych możliwości⁹⁵.

Generalnie wszelkiego rodzaju aukcje to instrument szczególnie użyteczny w sytuacjach, gdy w odniesieniu do danego dobra nie występuje funkcjonujący rynek⁹⁶. Zastosowanie aukcji pozwala na zmniejszenie asymetrii informacji⁹⁷ między stronami kontraktu. Jednakże przy ich stosowaniu może pojawiać się problem zachowania o charakterze strategicznego licytowania, zwanego

⁹⁴ U. Latacz-Lohmann, C. van der Hamsvoort, (1997), *Auctioning Conservation Contracts: A Theoretical Analysis and an Application*, American Journal of Agricultural Economics, nr 79, s. 407-418.

⁹⁵ X. Deng, Z. Xu (2015), *Green Auctions and Reduction of Information Rents in Payments for Environmental Services: An Experimental Investigation in Sunan County, Northwestern China*, PLoS ONE 10(3), s. 1-15.

⁹⁶ U. Latacz-Lohmann, C. van der Hamsvoort C. (1998), *Auctions as a Means of Creating a Market for Public goods from Agriculture*, Journal of Agricultural Economics, nr 49, s. 334-345.

⁹⁷ G. Stoneham, V. Chaudhri, A. Ha, L. Strappazon (2003), *Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria's Bush Tender trial*, The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, nr 47, s. 477-500.

również *bid shading*, czyli sytuacji, gdy uczestnicy aukcji składają oferty przekraczające ich faktyczne koszty uczestnictwa w programie ochrony środowiska, co może ograniczać korzyści z wprowadzenia aukcji.

Z punktu widzenia efektów zewnętrznych i dóbr publicznych dotyczących rolnictwa najważniejszą kwestią skutecznie rozstrzyganą przez aukcje jest niepewność co do wartości przedmiotu aukcji. Zaletą ta sprawia, że aukcje mogą być efektywnym sposobem realizacji celów środowiskowych w ramach polityki rolnej. W praktyce wartość środowiskowych dóbr publicznych wyznaczona za pomocą aukcji może być wypadkową wartości prywatnych i publicznych⁹⁸.

Celem tego rozdziału jest ocena możliwości stosowania aukcji jako instrumentu wykorzystywanego do zwiększania skali dóbr publicznych dostarczanych przez sektor rolny i zmniejszania negatywnych środowiskowych efektów zewnętrznych generowanych przez ten sektor. Rozdział ma charakter przeglądu i bazuje na metaanalizie wyników dotychczas prowadzonych badań na temat wykorzystywania aukcji w polityce rolnej.

2.2. Ogólna charakterystyka aukcji

Aukcje, zwane też przetargami⁹⁹, to jeden z instrumentów rynkowych i quasi-rynkowych coraz powszechniej analizowanych z punktu widzenia możliwości ich stosowania w polityce rolnej do realizacji celów związanych z dostarczaniem dóbr publicznych lub minimalizowaniem skali negatywnych efektów zewnętrznych związanych z działalnością rolniczą¹⁰⁰. Należy jednakże zaznaczyć, iż wiedza na temat aukcji jest wciąż bardzo ograniczona, co nie powinno dziwić, zważywszy, iż dopiero od początku XXI wieku na szerszą skalę prowadzone są eksperymenty naukowe służące optymalizacji rozwiązań dotyczących wdrażania aukcji pozwalających na maksymalizację efektywności tego instrumentu. Warto również dodać, iż liczba tego typu prac badawczych wydaje się niewielka, zważywszy na liczbę wciąż nierozwiązanych problemów dotyczących aukcji. Jak stwierdził Schilizzi¹⁰¹, od początku XXI wieku do 2014 roku przeprowadzono łącznie ok. 40 eksperymentów laboratoryjnych odnoszących się do aukcji jako instrumentu dostarczania środowiskowych dóbr publicznych.

⁹⁸ B.K. Jack, 2009, *Auctioning conservation contracts in Indonesia—participant learning in multiple trial rounds* [in:] CIP Graduate Student and Research Fellow Working Paper no. 35. Center for International Development at Harvard University.

⁹⁹ W literaturze anglojęzycznej stosowane są terminy: conservation auction, conservation tender, procurement auction lub reverse auction.

¹⁰⁰ B. Wieliczko, A. Kurdyś-Kujawska, J. Herda-Kopańska (2016), *op. cit.*

¹⁰¹ S.G.M. Schilizzi (2017), *An overview of laboratory research on conservation auctions*, Land Use Policy, nr 63, s. 572-58.

Analizowanie stosowania aukcji powinno obejmować szeroką paletę problemów badawczych. Należy przede wszystkim określić, jak rodzaj aukcji, zasady jej wdrażania i cechy uczestników wpływają na efekty stosowania tego instrumentu (rys. 2.1).

W teorii aukcji istnieje teoremat ekwiwalencji przychodów. Mówi on o tym, że różne formy aukcji przynoszą średnio podobne przychody, a w przypadku odwróconych aukcji, jak to ma miejsce w odniesieniu do aukcji dotyczących dóbr publicznych aukcje przynoszą jednakowe koszty, jeśli spełnione są następujące warunki:

- uczestnicy są neutralnie nastawieni do ryzyka;
- uczestnicy posiadają własne, niezależne od pozostałych uczestników prywatnych wartości;
- zakup dotyczy pojedynczej jednostki homogenicznego dobra;
- występuje pojedyncza płatność;
- brak jest kosztów transakcyjnych¹⁰².

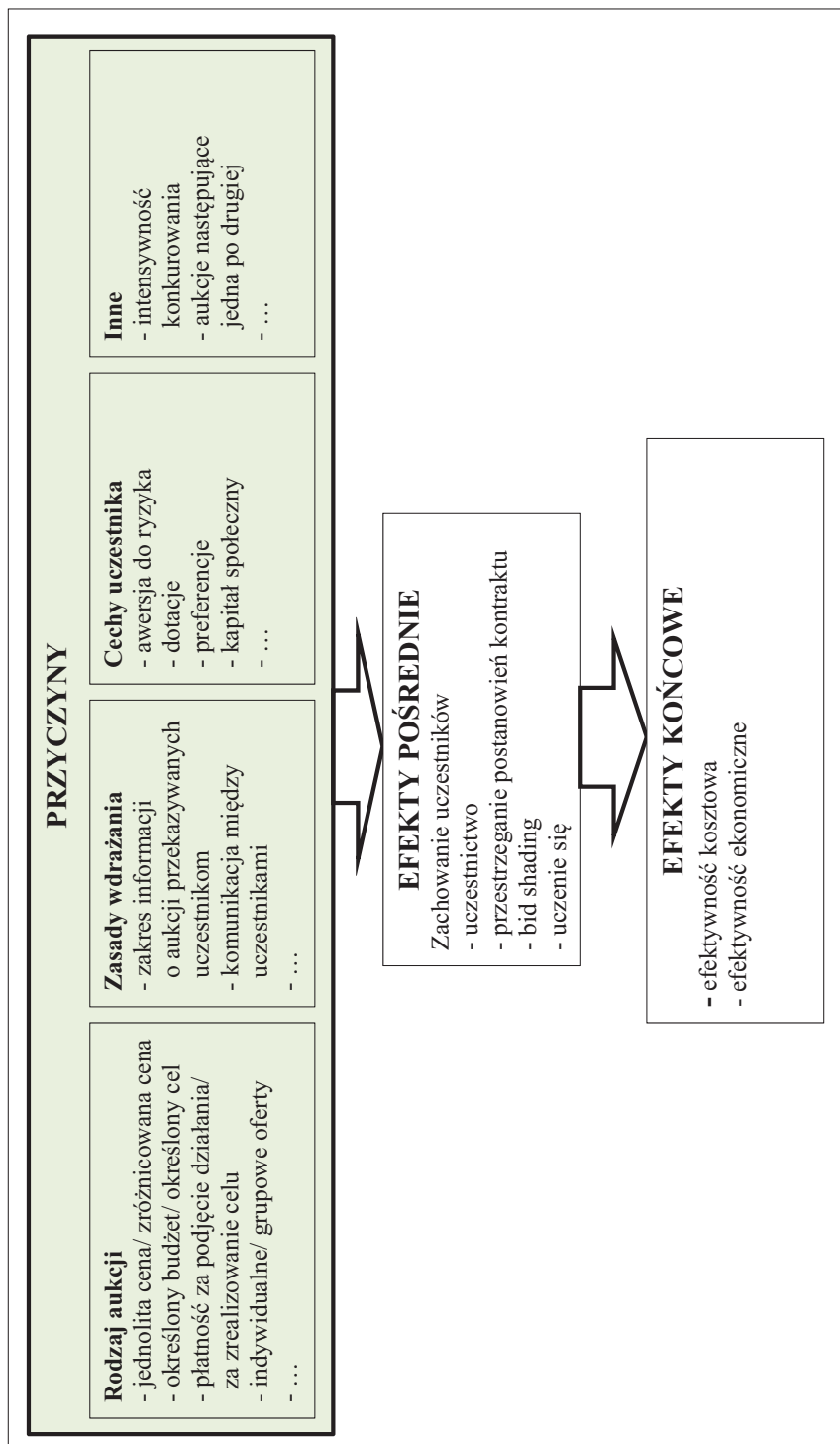
Jednakże w rzeczywistości kryteria te nie są spełnione, dlatego konieczne jest poszukiwanie optymalnego kształtu aukcji dla danych uwarunkowań.

Istnieje wiele kombinacji i wariantów kształtowania zasad udziału w aukcjach i wyboru zwycięskiej oferty. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery podstawowe typy aukcji: aukcje angielskie, aukcje holenderskie, aukcje pierwszej ceny (ang. *first-price sealed bid auction*) i aukcje drugiej ceny (ang. *second-price sealed bid auction*).

Możemy mieć również do czynienia z aukcjami, w których określono górną granicę oferowanej kwoty. Występują również aukcje z jedną lub wieloma rundami składania ofert. W przypadku wielu rund uczestnicy aukcji mogą zmieniać swoją cenę w kolejnych rundach. Ważnym rozróżnieniem jest też kwestia ograniczenia, jakie nakłada na siebie nabywca dóbr publicznych w aukcjach środowiskowych. Może on wprowadzić ograniczenie budżetowe, co oznacza, że nabywca zapłaci za tyle dostarczonych usług, za ile będzie mógł w ramach przyjętego budżetu. Natomiast w przypadku, gdy z góry określony jest cel, czyli np. wielkość powierzchni objętej programem, budżet nie jest z góry wyznaczony, a nabywca wybiera taką liczbę uczestników programu, jaka zapewni realizację celu. W obu przypadkach mamy niepewność co do skali – w pierwszym przypadku efektów, które uzyskamy, a w drugim wydatków, jakie będzie trzeba ponieść, aby uzyskać oczekiwaną skalę realizacji programu.

¹⁰² S.M. Whitten, T. Wünscher, J.F. Shogren (2017), *Conservation tenders in developed and developing countries – status quo, challenges and prospects*, Land Policy Use 63, s. 552-560.

Rysunek 2.1. Schemat analizowania aukcji



Źródło: Schilizzi (2017), fig. 2.

Kolejną istotną kwestią jest zakres informacji udzielanych uczestnikom aukcji. Nabywca dóbr publicznych może poinformować uczestników o takich istotnych kwestiach, jak ewentualne występowanie ograniczenia budżetowego lub określonego celu programu. Podanie lub niepodanie takich informacji może wpływać na wyniki aukcji.

Niezależnie od szczegółowych rozwiązań schemat funkcjonowania aukcji jest jednakowy (rys. 2.2). Na rezultaty aukcji wpływają cechy działki objętej projektem oraz umiejętności agrotechniczne oraz wiedza uczestnika aukcji i jego cechy społeczno-ekonomiczne. Nie mniej istotne znaczenie ma proces wdrażania projektów, a zwłaszcza monitorowanie realizacji zadań, do których zobowiązali się uczestniczący w aukcji rolnicy.

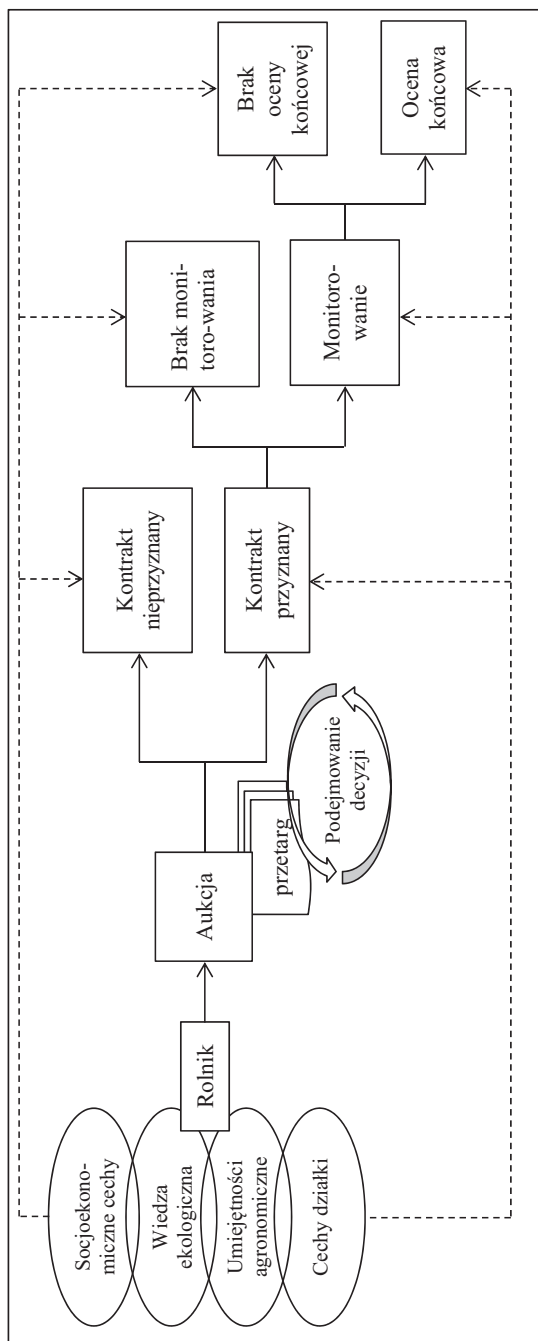
W przypadku aukcji dotyczących ochrony środowiska ważnym rodzajem aukcji są te dotyczące wielu jednostek licytowanego przedmiotu (ang. *multiunit auctions*). W tego typu aukcjach sprzedaje się określoną liczbę jednakowych jednostek danego przedmiotu. Jeśli cena jest jednakowa dla wszystkich jednostek, to mówimy o aukcji ujednocionej (ang. *uniform auction*) oraz o ujednocionej cenie (ang. *uniform price*), przy czym możemy mieć do czynienia z różnym poziomem tej ceny. Może to być kwota będąca równowartością ceny zaofiarowanej przez ostatnią osobę, która została zakwalifikowana do realizacji kontraktu na dostarczanie dóbr publicznych lub z ceną, jaką zaproponowała osoba zakwalifikowana jako pierwsza (czyli z najwyższą oferowaną ceną w czasie danej aukcji) lub też jakąś wypadkową/średnią tych cen. Natomiast w przypadku zróżnicowania cen poszczególnych jednostek mamy do czynienia z aukcją o zróżnicowanej cenie (ang. *discriminatory auction/ pay-as-bid auction/ discriminatory price auction*).

Należy dodać, że w przypadku aukcji dotyczących dóbr publicznych, podobnie jak w przypadku wszelkich form płatności środowiskowych:

- 1) transakcja między stronami ma charakter dobrowolny;
- 2) przedmiot transakcji jest dokładnie zdefiniowany;
- 3) występuje przynajmniej jeden kupujący;
- 4) istnieje przynajmniej jeden usługodawca¹⁰³.

¹⁰³ S. Engel, S. Pagiola, S. Wunder (2008), *Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues*, Ecological Economics, nr 65, s. 663-674.

Rysunek 2.2. Schemat realizacji aukcji



Źródło: B. Leimona, L.R. Carrasco (2017).

Analizy teoretyczne wskazują na to, że w przypadku uczestników aukcji cechujących się awersją do ryzyka aukcje pierwszej ceny dają wyższy przychód prowadzącemu aukcję niż aukcje angielskie lub aukcje drugiej ceny¹⁰⁴. Według Latacz-Lohmann i van der Hamsvoorta¹⁰⁵ w przypadku działań prośrodowiskowych awersja do ryzyka charakteryzująca wielu rolników może przekładać się na gotowość do obniżenia oferowanej ceny za dostarczanie usług środowiskowych, aby zagwarantować sobie wygraną aukcji, gdyż płatności środowiskowe stanowią niestochastyczny komponent dochodów, a dzięki temu zmniejszają niepewność co do wysokości całkowitego dochodu rolnika.

Rozważając możliwości wykorzystania aukcji jako elementu polityki rolnej, należy wziąć pod uwagę także ich wady i ograniczenia. Kluczowym problemem jest poziom kosztów transakcyjnych ponoszonych zarówno przez instytucje publiczne, jak i rolników. Nie mniej ważna jest kwestia przestrzennego ukierunkowania instrumentów służących dostarczaniu dóbr publicznych przez rolnictwo. Z jednej strony instrumenty te muszą objąć znaczny obszar (tj. większy niż pojedyncze gospodarstwo rolne), aby uzyskane efekty były zauważalne. Z drugiej strony zbytne zawężenie grupy mogącej brać udział w danej akcji skutkować będzie brakiem konkurencji między oferentami.

Nie mniej istotnym problemem jest zjawisko negatywnej selekcji, a zwłaszcza zachowań o charakterze poszukiwania renty, które mogą występować zwłaszcza w przypadku akcji wielokrotnie powtarzanych. Jak pokazuje Kulawik¹⁰⁶, każdy z mechanizmów polityki zorientowanych na redukcję renty informacyjnej w programach środowiskowych ma swoje wady i zalety i trudno na tym tle jednoznacznie ocenić, który z nich jest najlepszy z punktu widzenia państwa (tab. 2.1). Jednak według Reesona i innych¹⁰⁷, aby zmniejszyć problem negatywnej selekcji w przypadku aukcji, najlepiej zastosować licytowanie wieloetapowe bez informacji, ile etapów będzie obejmowało. W tej sytuacji licytujący, chcąc wygrać licytację, starają się dostosować cenę do poziomu faktycznie ponoszonych kosztów realizacji danego zobowiązania prośrodowiskowego.

¹⁰⁴ J.G. Riley, W.F. Samuelson (1981), *Optimal Auctions*, The American Economic Review, nr 71, s. 381-392.

¹⁰⁵ U. Latacz-Lohmann, C. van der Hamsvoort (1997), *op. cit.*

¹⁰⁶ J. Kulawik (2016), *Wybrane aspekty ekonomiczno-fiskalne zrównoważenia i wielofunkcyjności wsi i rolnictwa*, IERiGŻ-PIB, Warszawa

¹⁰⁷ A. Reeson, L.C. Rodriguez, S.M. Whitten, K. Williams, K. Nolles, J. Windle, J. Rolfe (2011), *Adapting Auctions for the Provision of Ecosystem Services at the Landscape Scale*, Ecological Economics, nr 70, s. 1621-1627.

Tabela 2.1. Możliwości zredukowania renty informacyjnej (efektu negatywnej selekcji) uzyskiwanej w płatnościach środowiskowych

Specyfikacja	Kontrakt zorientowany z sygnalizacją fałszowania warunków	Kontrakt samoregulujący	Aukcja na dostawy
Złożoność instytucjonalna	+	++	+++
Złożoność informacyjna	++	+++	+
Złożoność techniczna	+	+++	++
Redukcja renty informacyjnej	+	++	++
Uwagi	Dobra, gdy korelacja między sygnałem a kosztami usługodawcy jest silna; pozyskanie informacji może być kosztowne, istnieją przykłady wdrożeń	Teoretycznie solidna; wysokie wymagania techniczne; brak przykładów wdrożeń	Redukcja renty wymaga konkurencji między usługodawcami; możliwość redukcji w kontraktach powtarzalnych nie jest znana; można podać przykłady wdrożeń

Oznaczenia: + – wpływ mały; ++ – wpływ średni; +++ – wpływ duży.

Źródło: Kulawik 2016.

2.3. Wnioski płynące z dotychczasowych badań na temat czynników determinujących efektywność aukcji

Efekty aukcji uzależnione są od szeregu różnych czynników. Poza samym wyborem rodzaju aukcji, cech potencjalnych uczestników (np. preferencje, awersja do ryzyka), cech posiadanego gospodarstwa rolnego (w tym zwłaszcza kosztów ewentualnego uczestnictwa w aukcji) oraz kryteriów uczestnictwa i zasad wdrażania¹⁰⁸. Według Rousseau i Moonsa¹⁰⁹ aukcje są efektywne pod względem alokacji środków, jeśli wybrani uczestnicy oferują najwyższy poziom usług w stosunku do ceny, a ceny te odzwierciedlają społeczną wartość zasobów.

Ocena stosowania różnych typów aukcji w odniesieniu do kwestii środowiskowych polityki rolnej bazuje nadal głównie na wynikach rozważań teoretycznych oraz wnioskach wyciąganych z różnego rodzaju eksperymentów. Wyniki badań potwierdzają wzrost efektywności realizacji polityki dotyczącej ochrony środowiska. Jednakże sama skala tego wzrostu jest zróżnicowana i sięga od kilku do kilkuset procent¹¹⁰.

¹⁰⁸ S.G.M. Schilizzi (2017), *op. cit.* i K. Reichelderfer, W.G. Boggess (1988), *Government decision making and program performance: the case of the Conservation Reserve Program*, American Journal of Agricultural Economics, nr 70, s. 1-11.

¹⁰⁹ S. Rousseau, E. Moons (2008), *The potential of auctioning contracts for conservation policy*, European Journal of Forest Research, nr 127, s. 183-194.

¹¹⁰ M. Takeda, D. Takahashi, M. Shobayashi (2015), *Collective action vs. conservation auction: Lessons from a social experiment of a collective auction of water conservation contracts in Japan*, Land Use Policy, nr 46, s. 189-200.

Wśród problemów związanych z wykorzystywaniem aukcji w polityce rolnej znajdują się również kwestie sposobu wyboru uczestników, formy płatności oraz egzekwowania realizacji kontraktów (tab. 2.3). Nadal pozostaje wiele pytań i wątpliwości co do optymalnego kształtu rozwiązań dotyczących aukcji.

Tabela 2.3. Wybrane kwestie kształtowania aukcji środowiskowych

Problem	Status quo	Problemy do dalszych badań
Tworzenie rankingu uczestników	Popularne są różnego rodzaju indeksy korzyści i podejścia rankingowe, ale w wielu przypadkach wykorzystuje się powierzchnię lub inną prostą do określenia zmiennej	Zrównoważenie kosztów i skomplikowania bardziej kompleksowych instrumentów z ich wdrażaniem. Skalibrowanie szacunków korzyści z wartościami nabywców
Pojedyncze czy kilkukrotne płatności	Obie formy są popularne, a ich stosowanie zależy od kontekstu.	Efektywność jest zróżnicowana. Konieczne dalsze ulepszanie formatu aukcji
Wdrażanie i egzekwowanie kontraktów	Praktycznie nie ma dyskusji na ten temat. Uznaje się, że kwestie te wyglądają podobnie, jak w przypadku programów rolnośrodowiskowych	Konieczność dalszych badań
Indywidualne lub grupowe kontrakty	Dominują indywidualne kontrakty. Wzrasta rola grupowego wdrażania kontraktów	Konieczne ustalenie, w jakich innych uwarunkowaniach mogą sprawdzić się aukcje grupowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie Whitten et al. (2017), tab. 2.

Jeszcze jednym z kluczowych problemów dotyczących aukcji jest kwestia wysokich kosztów transakcyjnych. Problem ten może być ograniczony dzięki aukcjom obejmującym nie pojedynczych rolników, ale ich grupy¹¹¹. Do podobnych wniosków doszedł Takeda i inni¹¹². Zwrócili oni również uwagę na bardziej praktyczny aspekt odnoszący się do stosowania aukcji. Stwierdzili, że danie zainteresowanym odpowiednio dużo czasu na podjęcie wspólnej decyzji dotyczącej udziału w aukcji i składanej oferty może ograniczać koszty transakcyjne.

Należy stwierdzić, że niezmiernie ważnym wnioskiem z dotychczasowych badań nad aukcjami, dotyczącym wszelkich instrumentów ochrony środowiska, jest dość banalne stwierdzenie, ale warte jednak podkreślenia, iż tego

¹¹¹ U. Narloch, U. Pascual, A.G. Drucker (2012), *Collective action dynamics un-der external rewards: experimental insights from farming communities in the Andes*, World Development, nr 40, s. 2096-2107.

¹¹² M. Takeda, D. Takahashi, M. Shobayashi (2015), *Collective action vs. conservation auction: Lessons from a social experiment of a collective auction of water conservation contracts in Japan*, Land Use Policy, nr 46, s. 189-200.

typu działania powinny być tak skonstruowane, aby nie wpływać negatywnie na bazę produkcyjną gospodarstw rolnych, gdyż może mieć to bardzo negatywne skutki w długim okresie¹¹³.

Należy zaznaczyć, że projektując aukcje nie należy dążyć do maksymalizacji liczby uczestników, takie działanie prowadzi do gorszych wyników zarówno ekonomicznych, jak i środowiskowych w porównaniu z innymi rozwiązaniami¹¹⁴. Jest to uwaga szczególnie ważna, gdy dążąc do zapewnienia określonych działań środowiskowych na odpowiednio dużym obszarze, np. dla zapewnienia wystarczająco dużych siedlisk fauny czy flory, próbuje się tworzyć mechanizmy zwiększające zainteresowanie rolników do uczestnictwa. Jednocześnie nałożenie ograniczenia oferowanej ceny (bid cap) w aukcjach z wyznaczonym celem programu ogranicza wysokość cen proponowanych przez uczestników aukcji, czyli zwiększa ich efektywność kosztową z punktu widzenia budżetu państwa¹¹⁵. Jednocześnie jednak stosowanie ograniczeń ceny może być niekorzystne dla efektywności aukcji. Dzieje się tak wtedy, gdy ograniczenia są ustanowione na zbyt niskim poziomie, co sprawia, że potencjalni uczestnicy nie biorą udziału w przetargu i efekty środowiskowe¹¹⁶.

Według Valle¹¹⁷, ograniczeniu zachowań w rodzaju poszukiwania renty służy również oferowanie rolnikom kontraktów na wiele okresów, a nie tylko na jeden okres wdrażania określonych działań środowiskowych. Nadal jednak kwestią otwartą jest jak takie kontrakty wpływałyby na efekty środowiskowe. Innym ograniczeniem w poszukiwaniu renty jest to, iż jak wskazuje Bartczak i inni, uczestnicy aukcji, choć znają poziom produktywności własnej działki, to nie znają jej wartości w odniesieniu do obszarów posiadanych przez konkurujących z nimi uczestników aukcji¹¹⁸.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ P.C. Boxall, O. Perger, M. Weber (2013), *Reverse Auctions for Agri-Environmental Improvements: Bid-Selection Rules and Pricing for Beneficial Management Practice Adoption*, Canadian Public Policy/Analyse de Politiques, nr 39, s. 23-36.

¹¹⁵ P.C. Boxall, O. Perger, K. Packman, M. Weber (2017), *An experimental examination of target based conservation auctions*, Land Use Policy, nr 63, s. 592-600.

¹¹⁶ D.M. Hellerstein (2017), *The US conservation reserve program: the evolution of an enrollment mechanism*, Land Use Policy, nr 63, s. 601-610.

¹¹⁷ H. Valle (2012), *Coordination and Strategic Behaviour in Landscape Auctions*. Pobrano ze strony: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/124466/1/2012AC%20Valle%20CP.pdf>.

¹¹⁸ A. Bartczak, M. Krawczyk, N. Hanley, A. Stenger (2014), *Buying spatially-coordinated ecosystem services and biodiversity conservation on forest land: an experiment on the role of auction format and communication*, University of Warsaw, Faculty of Economic Sciences, Working Papers no. 19/2014 (136).

Warto się również przyjrzeć się literaturze przedmiotu dotyczącej amerykańskiego programu ochrony środowiska – Conservation Reserve Program¹¹⁹, w ramach którego rolnicy licytują o możliwość odłogowania posiadanych przez nich użytków rolnych przez okres 10-15 lat. Warto dodać, że w programie uczestniczy ok. 20% amerykańskich gospodarstw rolnych. Według Kirwana i innych¹²⁰, od 10 do 40% kwoty uzyskiwanej przez rolników w ramach tego programu stanowiła premia za udział, czyli kwota ta przewyższała koszty związane z uczestnictwem.

Doświadczenia amerykańskie pokazują ponadto, że początkowo rolnicy proponowali ceny świadczonych przez siebie usług środowiskowych zbliżone do limitu określonego przez państwo, co wynikało z asymetrii informacji między stronami¹²¹. Sugeruje to, iż na początkowym etapie wdrażania aukcji ich teoretyczne zalety niekoniecznie muszą się ujawnić.

Najważniejsze szczegółowe wnioski z dotychczasowych eksperymentów w zakresie aukcji środowiskowych przedstawia tab. 2.2. Jak widać, w wielu przypadkach występują ograniczenia, co oznacza, że faktyczne efekty są uzależnione od ściśle określonych uwarunkowań.

Wśród wielu problemów związanych z aukcjami znajduje się również kwestia szacowania spodziewanych korzyści. Jak wskazuje Whitten¹²², należy analizę rozpocząć od przewidywanych zmian biofizycznych, które będą wynikiem zmian w sposobie zarządzania danym obszarem. Operację tę należy przeprowadzić dla każdego stanowiska przewidzianego do realizacji programu, a następnie ocenić możliwość wystąpienia efektu synergii lub innego rodzaju oddziaływania między obszarami. W praktyce stosuje się różne rozwiązania. Przykłady przedstawiono w tab. 2.3.

¹¹⁹ *Conservation Reserve Program: Status and Current Issues* (2011), Congressional Research Service.

¹²⁰ B. Kirwan, R.N. Lubowski, M.J. Roberts (2005), *How cost-effective are land retirement auctions? Estimating the difference between payments and willingness to accept in the conservation reserve program*, *American Journal of Agricultural Economics*, nr 87, s. 1239-1247.

¹²¹ R. Shoemaker (1989), *Agricultural land values and rents under the conservation reserve program*, *Land Economics*, nr 65, s. 131-137.

¹²² S.M. Whitten (2017), *Designing and implementing conservation tender metrics: Twelve core considerations*, *Land Use Policy*, nr 63, s. 561-571.

Tabela 2.2. Najważniejsze wyniki eksperymentów dotyczących aukcji związanych z ochroną środowiska

Wyniki	Ograniczenia
Aukcje ze zróżnicowaną ceną są bardziej efektywne kosztowo niż aukcje z jednolitą ceną	Zależy to od: <ul style="list-style-type: none"> • skali strategicznego licytowania • kształtu krzywej kosztów rolnika • różnic w awersji do ryzyka • stopnia zgodności z warunkami kontraktu
Aukcje z jednolitą ceną są lepsze do ustalenia faktycznych kosztów uczestników aukcji	
Proces uczenia się uczestników aukcji jest szybszy w przypadku aukcji o ograniczonym budżecie niż w przypadku aukcji o określonym celu	Jeśli rolnicy znają rodzaj aukcji
Aukcje z ograniczonym budżetem oraz określonym celem są bardziej efektywne kosztowo niż programy z określoną ceną, ale ich efektywność się zmniejsza przy kolejnych rundach	
Płatności mogą być powiązane z niepewnymi wynikami lub kontrakty mogą być przyznawane w ramach aukcji, ale zwykle nie łączy się tych rozwiązań	
Aukcje oparte na jakości bardziej sprzyjają uczeniu się niż aukcje oparte na cenie	Ale w przypadku jednorazowych aukcji nie ma wyraźnej różnicy
Aukcje z wieloma rundami są bardziej efektywne i prowadzą do współpracy między uczestnikami	Ale wyższe koszty transakcyjne Ale więcej strategicznego licytowania/ zmów
Korzyści aglomeracyjne zwiększają liczbę i jakość ofert składanych podczas aukcji	
Aukcje mogą wypierać uczestnictwo osób, które są skłonne do rekompensaty ≤ 0	Jeśli uczestnicy aukcji również mają preferencje społeczne
Wstrzymywanie informacji o wartości wyników środowiskowych zwiększa efektywność aukcji	
Jeśli uczestnicy aukcji nie mają pewności co do poziomu swoich kosztów utraconych możliwości, to mają mniejszą skłonność do udziału w aukcji, a efektywność kosztowa jest zmienna	Na te wyniki wpływa awersja do ryzyka, ale nie jest jasne, w jaki sposób
Komunikacja między uczestnikami aukcji zwiększa zjawisko zмовy, ale także podział zysków	
Aukcje z jednolitą ceną ograniczają rentę ze zмовy w porównaniu z aukcjami ze zróżnicowaną ceną	
Odwrócone aukcje o wielu rundach przynoszą większe rezultaty	... jeśli w kolejnych rundach wykorzystywana jest zasada zamknięcia
Liderzy grup lub sieci ograniczają efektywność kosztową aukcji, ale...	... sieci społeczne mogą zwiększyć efektywność kosztową, jeśli uczestnictwo w aukcjach jest grupowe
W przypadku uczestników aukcji o wyższym współczynniku kierunkowym funkcji kosztów aukcje o jednolitej cenie mają wyższą efektywność kosztową niż aukcje o zróżnicowanej cenie...	... ale w przypadku funkcji o bardzo wysokim współczynniku wykorzystywanie aukcji jest niewłaściwe
Aukcje o jednolitej cenie są mniej wrażliwe na zmiany w kształcie krzywej kosztu niż aukcje o zróżnicowanej cenie	
Różnica w wielkości strategicznego licytowania między uczestnikami aukcji o niskim i wysokim koszcie zależy od kształtu krzywej kosztu	
Rezultaty dystrybucyjne i preferencje dotyczące sprawiedliwości negatywnie wpływają na wyniki aukcji	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Schilizzi (2017).

Tabela 2.3. Przykładowe algorytmy szacowania korzyści środowiskowych aukcji

Aukcja	Algorytm szacowania korzyści
Conservation Reserve Program (od 1995)	<p>Indeks korzyści środowiskowych – Environmental Benefits Index</p> $EBI = \sum(N1 \dots N6)$ <p>gdzie: N1 . . . N6 – wektor wskaźników: fauna i flora; jakość wody; erozja; trwałe korzyści, które pozostaną po zrealizowaniu kontraktu; jakość powietrza i koszty.</p> <p>Punkty w kategorii koszty na akr są przyznawane po złożeniu oferty.</p> <p>W pozostałych przypadkach pochodzą z planów zarządzania środowiskiem</p>
BushTender	<p>Indeks korzyści bioróżnorodności – Biodiversity Benefit Index</p> $BBI = (\text{wskaźnik znaczenia bioróżnorodności} \times \text{wskaźnik usług siedliska})$ <p>gdzie: wskaźnik znaczenia bioróżnorodności (<i>biodiversity significance score</i>) to wskaźnik obecnego stanu danego obszaru w stosunku do warunków referencyjnych pomnożony przez liczbę hektarów. Wskaźnik usług siedliska (<i>habitat service score</i>) odnosi się do zagrożeń dla krajobrazu i efektywności działań, jak utrzymanie siedlisk, poprawa stanu siedlisk, bezpieczeństwo dzięki kontaktom na stałą ochronę krajobrazu, długość kontraktu, wielkość obszaru objętego kontraktem</p>
Environmental Stewardship Program (2008-2010)	<p>Miara wartości ochrony środowiska – Conservation Value Measure</p> $CVM = (\text{krajobraz} + \text{zmiana w kondycja działki}) \times \text{ha} \times \text{lata} \times \text{bezpieczeństwo}$ <p>gdzie: krajobraz = rarity of vegetation community and percentage of native vegetation in neighbourhood, Change to patch condition = the predicted impact of management actions on condition attributes given initial ecological condition relative to predicted ecological condition</p> <p>absent management at end of contract, ha = hectares, Years = contract length, Security = bonus</p> <p>weighting via a permanent protection agreement</p>
NatureAssist*	$EBI = \text{ha} \times \sum(\text{waga kryterium} \times \text{znormalizowana wartość kryterium})$ <p>Uwzględniono 25 kryteriów. Bezpieczeństwo uwzględniono jako historię zarządzania oraz proponowany zakres monitorowania</p>
Environmental Stewardship Program (2011-2012)	$CVM = \text{prawdopodobne przyszłe warunki} \times \text{wartość czynnika} \times \text{ha} \times \text{lata} \times \text{bezpieczeństwo}$ <p>gdzie: prawdopodobne przyszłe warunki = prawdopodobieństwo, że dana działka będzie w określonym stanie przy danych warunkach początkowych, istniejących zagrożeniach i planowanych działaniach; wartość czynnika = wartość ochrony środowiska przypisana danemu stanowi analizowanego obszaru; lata = długość kontraktu; bezpieczeństwo = bonus za kontrakt na stałą ochroną</p>

* zaprezentowano nieco uproszczony model, co nie wpływa na jego efekty

Źródło: Whitten (2017), tab. 2.2.

Warto dodać, że programy, które funkcjonują dłużej, jak amerykański Conservation Reserve Program, przechodzą różne modyfikacje i zmiany. W przypadku tego programu kluczowe zmiany dotyczyły zasad uczestnictwa. Początkowo kryteria uczestnictwa zapewniały bardzo szeroką bazę potencjalnych uczestników, co z czasem zostało zmienione i wprowadzono bardzo konkurencyjne warunki udziału. Obecnie system ma charakter mieszany i część uczestników kwalifikuje się dzięki zaoferowaniu konkurencyjnej oferty, a część ze względu na środowiskowy cel ochrony przyrody¹²³.

Należy również wspomnieć o praktycznych przykładach zastosowania aukcji. Przykłady te są bardzo zróżnicowane, jednak wszystkie wskazują na duży potencjał aukcji w generowaniu dóbr publicznych (tab. 2.4). Wzrost efektywności w poszczególnych przypadkach jest różny, a wyniki mogą sięgać nawet 315¹²⁴ czy 700%¹²⁵.

Poza wszystkimi opisanymi do tej pory problemami i trudnościami związanymi z wdrażaniem aukcji, jak np. potencjał instytucji wdrażających do realizacji tego typu zadań, fundamentalnym problemem jest istnienie konkurencyjnego rynku, tj. zróżnicowanego poziomu kosztów wdrażania danych działań przez poszczególnych rolników¹²⁶. Przy braku takiego zróżnicowania aukcje nie będą efektywnym instrumentem. Innym fundamentalnym problemem, o którym mówi teoria wyboru publicznego, jest ryzyko, że jednostki nie otrzymają odpowiednich zachęt do zwiększenia efektywności wykorzystania funduszy publicznych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że takie sytuacje mogą występować, jak w przypadku aukcji w Kanadzie¹²⁷. Badania wskazują, że zniechęcająco na potencjalnych uczestników działają ryzyko i wysokie koszty uczestnictwa w programie¹²⁸.

¹²³ D.M. Hellerstein (2017), *op. cit.*

¹²⁴ B. White, M. Burton (2005), *Measuring the efficiency of conservation auctions*, [in:] Contributed paper at the 49th Annual Conference of the Australian Agricultural Economics Society Conference, Coffs Harbour, NSW, Australia.

¹²⁵ G. Stoneham, V. Chaudhri, A. Ha, L. Strappazzon (2003), *op. cit.*

¹²⁶ J. Rolfe, S. Whitten, J. Windle (2017), *The Australian experience in using tenders for conservation*, Land Use Policy, nr 63, s. 611-620.

¹²⁷ M.R.J. Hill, D.G. McMaster, T. Harrison, A. Hershmillier, T. Plews (2011), *A reverse auction for wetland restoration in the Assiniboine River Watershed, Saskatchewan*, Canadian Journal of Agricultural Economics, nr 59, s. 245-258.

¹²⁸ D. Hellerstein, N. Higgins, M. Roberts (2015), *Options for Improving Conservation Programs: Insights From Auction Theory and Economic Experiments*, ERR-181, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

Tabela 2.4. Przykłady stosowania aukcji środowiskowych

Aukcja	Cel	Główne cechy	Rezultaty	Wnioski
Conservation Reserve Program (USA)	Grunty odlogowane	Wiele kryteriów udziału	Długi okres trwania; 10% UR włączonych do programu	Uczestnicy uczą się, jak wygrać aukcję
BushTender (Australia)	Zarządzanie i ochrona buszu	Indywidualne programy zarządzania	Znaczne oszczędności wydatków budżetowych w stosunku do ustalonych stawek	Wysokie koszty początkowe
Auction for Landscape Recovery (Australia)	Wiele aspektów; bioróżnorodność; ochrona wód gruntowych; zasolenie	Podobny do BushTender; możliwość wspólnego udziału w aukcji	Oszczędność wydatków mniejsza niż w przypadku BushTender	Wynik aukcji zależy od benchmarku
Challenge Funds (Wielka Brytania)	Różne cele, m.in. Zwiększenie obszaru hodowli owiec na wełnę	Ranking uczestników aukcji oparty na wielu kryteriach; indywidualne plany upraw	Niewielkie ograniczenie kosztów; duża skuteczność realizacji założonych celów	20% wyższe koszty administracyjne
Program pilotażowy dotyczący łąk i pastwisk (Niemcy)	Zachęcenie do udziału w programach rolno-środowiskowych	Wykorzystano aukcję do oszacowania nadwyżki płatności	Mniejsza niż oczekiwana liczba uczestników	Poziom płatności nie jest jedyną determinantą uczestnictwa
Aukcja oparta na wynikach (Niemcy)	Płatność za wyniki; oszacowanie kosztów transakcyjnych	Prosta klasyfikacja jakości efektów	Niskie koszty transakcyjne w związku z prostym programem	Możliwość porównania płatności opartych na nakładach i efektach

Źródło: own elaboration based on U. Latacz-Lohmann, S. Schilizzi (2005).

Pomimo rosnącej liczby eksperymentów dotyczących funkcjonowania różnych modeli aukcji nadal wiedza na temat tego, które z nich przynoszą najlepsze rezultaty, jeśli chodzi o ochronę środowiska i efektywność kosztową, jest niewielka. Jak wskazuje Schilizzi¹²⁹, wśród wciąż nierozstrzygniętych kwestii znajdują się m.in. następujące problemy:

- wpływ parametrów wykorzystanych w eksperymentach na ich wyniki;
- ewentualne różnice w ocenie poszczególnych rozwiązań w zależności od przyjętych kryteriów ewaluacyjnych;
- identyfikacja czynników wpływających na zachowanie uczestników aukcji;
- wpływ sieci społecznych na grupowy udział w aukcjach;

¹²⁹ S. Schilizzi (2017), *op. cit.*

- znaczenie procesu uczenia się uczestników aukcji;
- oddziaływanie różnych informacji na zachowania uczestników i wyniki aukcji;
- wpływ funkcji kosztów uczestnictwa w aukcji na decyzje uczestników.

2.4. Podsumowanie

W związku ze stale rosnącą potrzebą większej ochrony środowiska, obejmującą zarówno ograniczanie niekorzystnych dla przyrody efektów zewnętrznych, jak i zwiększenia dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo, zwiększa się zainteresowanie zarówno aukcjami, jak i innymi instrumentami rynkowymi. Aukcje to, w odróżnieniu od programów rolno-środowiskowych, instrumenty polityki rolnośrodowiskowej, w przypadku których to rolnicy określają wstępną kwotę, za którą będą realizowali określone działania na rzecz środowiska.

Jednakże nadal wiedza o tym, jak zaprojektować i wdrażać aukcje jest niewielka, a prowadzone eksperymenty i analizy teoretyczne często nie uwzględniają lub w sposób upraszczający traktują ważne realne uwarunkowania mogące wpływać na funkcjonowanie wsparcia środowiska w oparciu o aukcje. Przykładem jest choćby zróżnicowanie poziomu wartości produkcji poszczególnych działek potencjalnie włączanych do działań środowiskowych. W związku z tym, wobec braku pewności co do poziomu cen oferowanych przez innych, nie mogą sobie pozwolić na znaczące zawyżanie cen, co sprzyja efektywności stosowania aukcji.

Warto wspomnieć o tym, że w Unii Europejskiej w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich możliwe jest realizowanie działań rolnośrodowiskowych (w okresie programowania 2014-2020 zwanych rolno-środowiskowo-klimatycznymi) w formie aukcji, zwanych w stosowanych regulacjach przetargami (rozporządzenie 1698/2005) lub zaproszenia do składania wniosków z zastosowaniem kryteriów efektywności gospodarczej i środowiskowej (rozporządzenia 135/2013). Jednakże rozwiązanie to nie spotkało się z zainteresowaniem państw członkowskich.

Podsumowując, dotychczasowe wyniki badań dotyczących stosowania aukcji do dostarczania dóbr publicznych i ochrony środowiska w rolnictwie stwierdzono, iż jest to instrument, który może znacząco zwiększyć efektywność kosztową i środowiskową w porównaniu z dotychczas stosowanymi narzędziami. Ponadto wiadomo, iż optymalizacja kształtu aukcji wymaga uwzględnienia występujących uwarunkowań, a powodzenie danej aukcji jest silnie uzależnione od wsparcia politycznego i instytucjonalnego.

Jednakże wiedza na temat tego, jakie szczegółowe rozwiązania zapewnią najlepsze rezultaty, nadal jest niewystarczająca. Wiąże się to z ogromną złożonością funkcjonowania aukcji i mnogością interakcji oddziałujących na faktyczne efekty. Ogranicza to stosowanie aukcji w praktyce, dlatego nie stały się

one powszechnie stosowanym narzędziem ochrony środowiska. Można jednak sądzić, że ich zastosowanie będzie jednak systematycznie rosło wraz ze wzrostem wiedzy o ich funkcjonowaniu oraz w związku z poszukiwaniem rozwiązań efektywnych kosztowo z punktu widzenia budżetu państwa.

Wydaje się, że aukcje na obecnym etapie należy wprowadzać w formie programów pilotażowych z uwagi na konieczność „oswojenia” rolników z takim instrumentem, a także dla zdobycia wiedzy o faktycznych wadach i zaletach tego instrumentu w celu optymalizacji wykorzystania aukcji na szerszą skalę.

3. Mnożniki fiskalne w rolnictwie

3.1. Wstęp

Mnożniki fiskalne odgrywają ważną rolę w teorii makroekonomicznej. W najprostszy sposób można je zdefiniować jako stosunek zmiany wielkości produkcji do zmiany wielkości instrumentu polityki fiskalnej. Przykładowo $\frac{dY_t}{dZ_t}$,

gdzie Y oznacza produkcję (lub jakąś inną zmienną aktywności), a Z instrument fiskalny, czyli wydatki rządowe od towarów i usług, transfery rządowe, podatki lub stawki podatkowe. Mnożniki fiskalne w takiej postaci zaliczane są do mnożników wpływu.

W literaturze mnożnik fiskalny interpretowany jest w różny sposób. W głównej mierze określa się, że opisuje on wpływy zmian charakteru instrumentów fiskalnych na realny PKB.

Prawidłowe oszacowanie i odpowiednie użycie mnożników fiskalnych jest kluczem do zapewnienia dokładności prognoz makroekonomicznych. Mnożniki te są dość istotne i dlatego powinny być brane pod uwagę w doradztwie politycznym oraz planowaniu. Niedocenianie ich może przyczynić się do trudności w osiągnięciu celów fiskalnych, jak również do nieprawidłowych obliczeń kwoty dostosowania, która jest konieczna do zmniejszenia wskaźnika zadłużenia. To wszystko może mieć wpływ na wiarygodność programów konsolidacji fiskalnej¹³⁰.

Pomimo tego, że za mnożnikami fiskalnymi przemawia wiele korzyści, to jednak nie są one powszechnie wykorzystywane przez ekonomistów w pracy operacyjnej. Nie zostały również zbadane w sektorze rolnictwa, dlatego w niniejszej pracy podjęto próbę ich oszacowania.

Na podstawie danych Ministerstwa Finansów (MF) i Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) przeprowadzono szacunki wielkości mnożników wydatków budżetowych na rolnictwo oraz mnożników dochodów budżetowych z rolnictwa w Polsce w latach 2001-2015. Badanie rozpoczęto od dobrania zmiennych, których opis prezentuje tabela 3.1.

Przedstawione zmienne pozwoliły oszacować zarówno mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo, jak i mnożniki dochodów budżetowych z rolnictwa. W każdej grupie udało się wyznaczyć po pięć mnożników.

¹³⁰ B. Wieliczko, A. Kurdyś-Kujawska, J. Herda-Kopańska (2016), *op. cit.*, s. 124.

Tabela 3.1. Opis zmiennych użytych do oszacowania mnożników fiskalnych

Zmienna	Nazwa zmiennej	Opis
Z_W	Wydatki budżetowe na rolnictwo	Wydatki budżetu państwa zrealizowane w części 32 – Rolnictwo, wyrażone w mln zł
Z_D	Dochody budżetowe z rolnictwa	Dochody budżetu państwa zrealizowane w części 32 – Rolnictwo, wyrażone w mln zł
Y_1	Wartość dodana wytworzona w rolnictwie	Wartość dodana brutto produkcji rolniczej (ceny bieżące), wyrażona w mln zł
Y_2	Wartość produkcji rolnej	Wartość produkcji rolniczej globalnej (ceny bieżące), wyrażona w mln zł
Y_3	Powierzchnia UR	Powierzchnia użytków rolnych (stan w dniu 1 I), wyrażona w tys. ha
Y_4	Wartość środków trwałych	Wartość brutto środków trwałych w rolnictwie i łowiectwie (bieżące ceny ewidencyjne) (stan w dniu 31 XII), wyrażona w mln zł
Y_5	Liczba zatrudnionych	Liczba pracujących w rolnictwie (stan w dniu 31 XII), wyrażona w tys. osób

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.mf.gov.pl>; <https://stat.gov.pl>.

3.2. Mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo

Mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo wyznaczono w następujący sposób:

$$\frac{dY_{it}}{dZ_{Wt}}. \quad (1)$$

W tabeli 3.2 przedstawiono szacunki wartości tych mnożników w Polsce w latach 2001-2015.

Tabela 3.2. Mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo w latach 2001-2015

Rok	Mnożnik wydatków budżetowych				
	$\frac{dY_1}{dZ_W}$	$\frac{dY_2}{dZ_W}$	$\frac{dY_3}{dZ_W}$	$\frac{dY_4}{dZ_W}$	$\frac{dY_5}{dZ_W}$
2001	-0,466	-0,286	0,007	-0,020	0,008
2002	-7,791	-3,879	1,747	0,380	-0,086
2003	-0,040	-0,079	-0,032	-0,026	3,984
2004	6,818	3,220	-0,023	0,012	0,035
2005	-0,685	-0,498	-0,017	0,090	-0,004
2006	-0,046	-0,084	0,008	-0,062	0,000
2007	0,998	0,878	-0,005	0,080	-0,022
2008	-0,448	0,122	-0,014	0,115	-0,016
2009	0,970	-1,673	-0,101	0,954	-0,073
2010	-3,965	-1,792	0,082	-0,441	-3,863
2011	3,199	1,816	-0,031	0,212	-0,004
2012	-0,251	0,258	-0,025	0,276	0,003
2013	3,492	1,086	-0,074	0,719	0,011
2014	4,010	0,746	0,106	-0,918	-0,075
2015	-27,230	-16,242	-0,459	4,245	-0,022

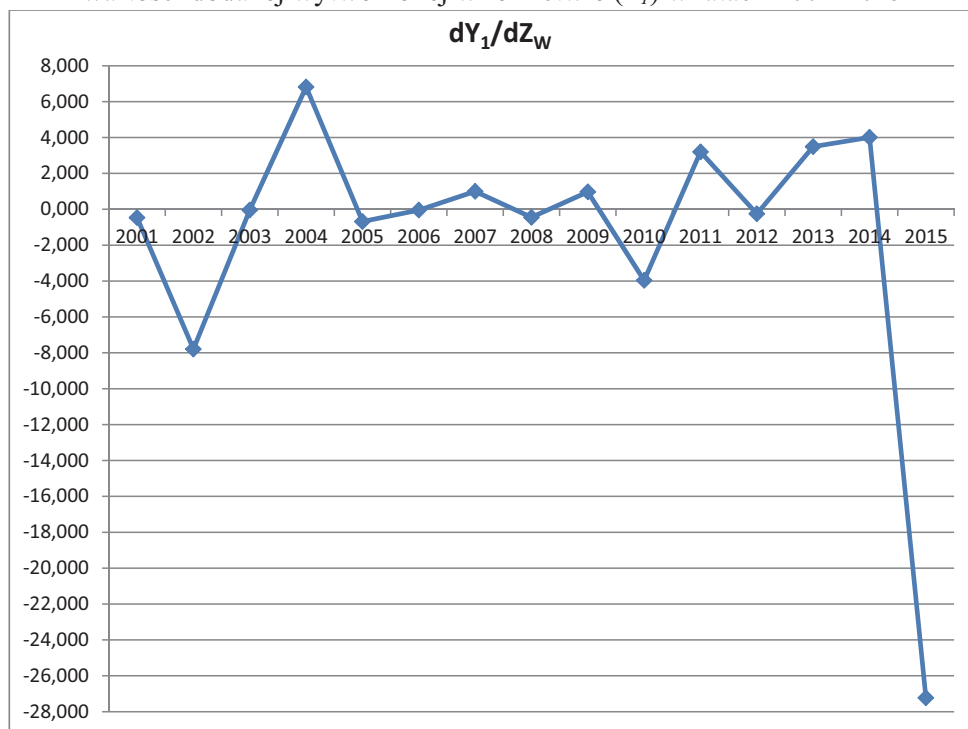
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF i GUS.

Na podstawie otrzymanych szacunków utworzono wykresy dla każdego mnożnika.

Rysunek 3.1 przedstawia szacunek mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie wyliczony zgodnie z równaniem (1) w okresie od 2001 do 2015 roku. Wielkości mnożnika w badanym czasie odznaczają się dużą zmiennością. Przed przystąpieniem Polski do UE, tj. przed 2004 rokiem, przyjmowały one wartości ujemne. Najniższą wartość zanotowano w 2002 roku (około -8). Oznacza to, że wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo o 1 mln zł spowodował spadek wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie o około 8 mln zł. W 2004 roku, czyli wtedy, kiedy Polska wstąpiła do UE, zanotowano najwyższą wartość tego mnożnika (prawie 7), co oznacza, że każdy dodatkowy 1 zł wydany z budżetu na rolnictwo generował niecałe 7 zł przyrostu wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie. W kolejnych pięciu latach mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie przyjmował wartości bliskie 0. Natomiast w 2010 roku, po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym, jego wielkość zaczęła odbiegać od tej tendencji i wyniosła około -4, zaś w następnym roku była już liczbą dodatnią (ponad 3), a w 2012 roku znowu spadła poniżej 0 (-0,25). Kolejne dwa lata przyniosły dodatnie wartości badanego mnożnika (odpowiednio: niecałe 3,5 i ponad 4). Najniższą wartość mnożnika wydatków budżetowych na

rolnictwo w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie zanotowano w 2015 roku (ponad -27). Była to wielkość, która najbardziej odbiegała od pozostałych.

Rysunek 3.1. Mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie (Y_I) w latach 2001-2015

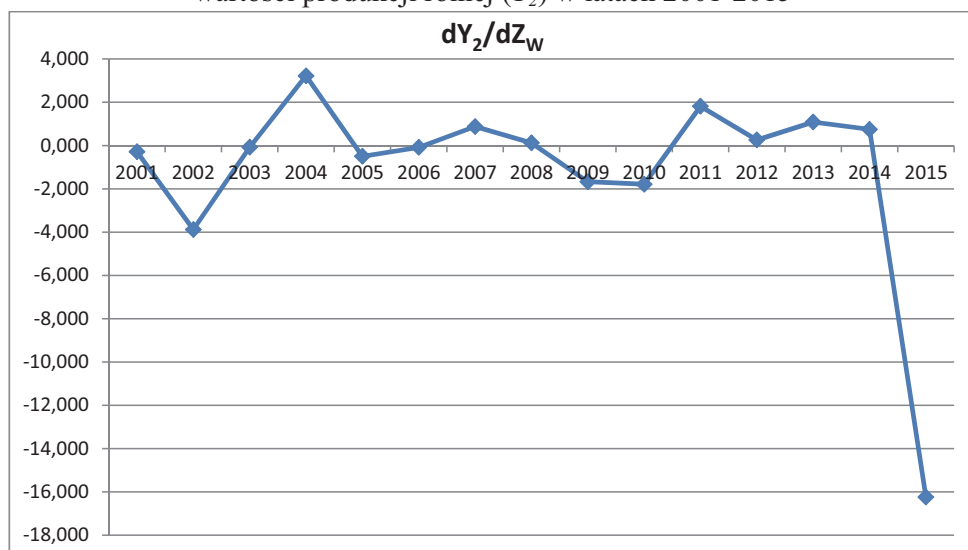


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.2.

Rysunek 3.2 prezentuje szacunek mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości produkcji rolnej obliczony zgodnie z równaniem (1) w okresie od 2001 do 2015 roku. Podobnie jak w przypadku poprzedniego mnożnika, wielkości tego mnożnika także cechowała duża zmienność. W okresie przed przystąpieniem Polski do UE, tj. w latach 2001-2003, mnożniki te były również ujemne i również najniższą wartość odnotowano w 2002 roku (około -4). Oznacza to, że wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo o 1 mln zł wywołał spadek wartości produkcji rolnej o około 4 mln zł. Kolejne lata (2004-2007) charakteryzowały się podobną zmiennością jak analogiczny okres dla poprzedniego mnożnika. W roku, w którym Polska przystąpiła do UE, wartość mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości produkcji rolnej była najwyższa (ponad 3), co oznacza, że każdy dodatkowy 1 zł wy-

dany z budżetu na rolnictwo generował przeszło 3 zł przyrostu wartości produkcji rolnej. Natomiast w następnych latach, aż do światowego kryzysu finansowego i gospodarczego w 2008 roku, analizowany mnożnik przyjmował wartości bliskie 0. W czasie trwania kryzysu i tuż po nim, tj. w latach 2009-2010, wartość mnożnika wynosiła około -2. Ostatnie lata, w których szacowano mnożniki wydatków budżetowych, przyniosły dodatnie wartości mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości produkcji rolnej. Wyjątkiem był, podobnie jak w przypadku poprzedniego mnożnika, rok 2015, w którym odnotowano najniższą wartość tego mnożnika (około -16) i zarazem najbardziej różniącą się od pozostałych.

Rysunek 3.2. Mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości produkcji rolnej (Y_2) w latach 2001-2015

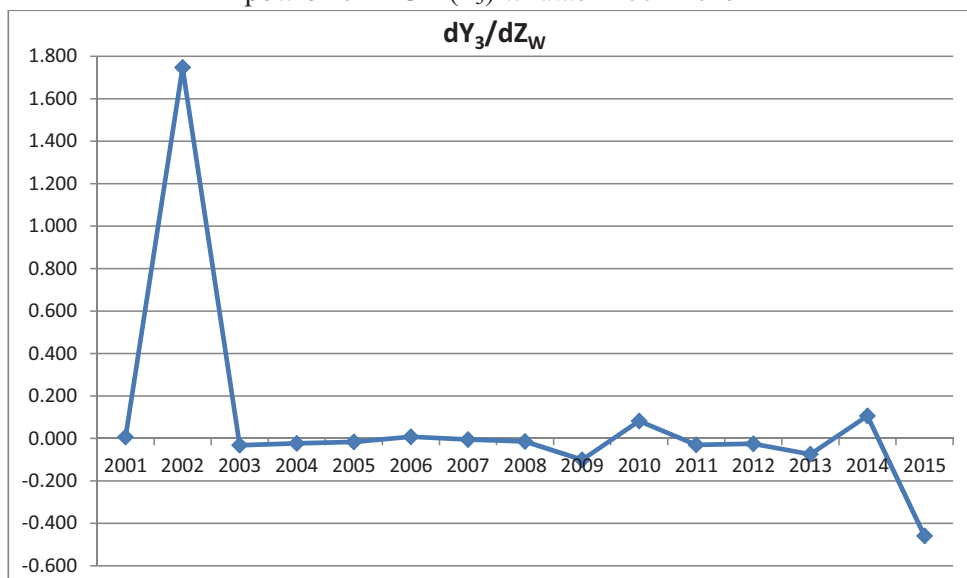


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.2.

Na rysunku 3.3 przedstawiono szacunek mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do powierzchni UR obliczony zgodnie z równaniem (1) w okresie od 2001 do 2015 roku. Mnożnik ten w badanym czasie przyjmował podobne wartości – bliskie 0. Wyjątkiem były dwa lata: rok 2002 i 2015. W 2002 roku poziom badanego mnożnika był najwyższy i wyniósł prawie 1,8, co oznacza, że wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo o 1 mln zł przyczynił się do powiększenia powierzchni UR o blisko 1,8 tys. ha. Natomiast w 2015 roku mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do powierzchni UR osiągnął naj-

niższy poziom (niespełna -0,5), czyli zwiększenie wydatków budżetowych na rolnictwo o 1 mln zł spowodowało zmniejszenie powierzchni UR o około 0,5 tys. ha.

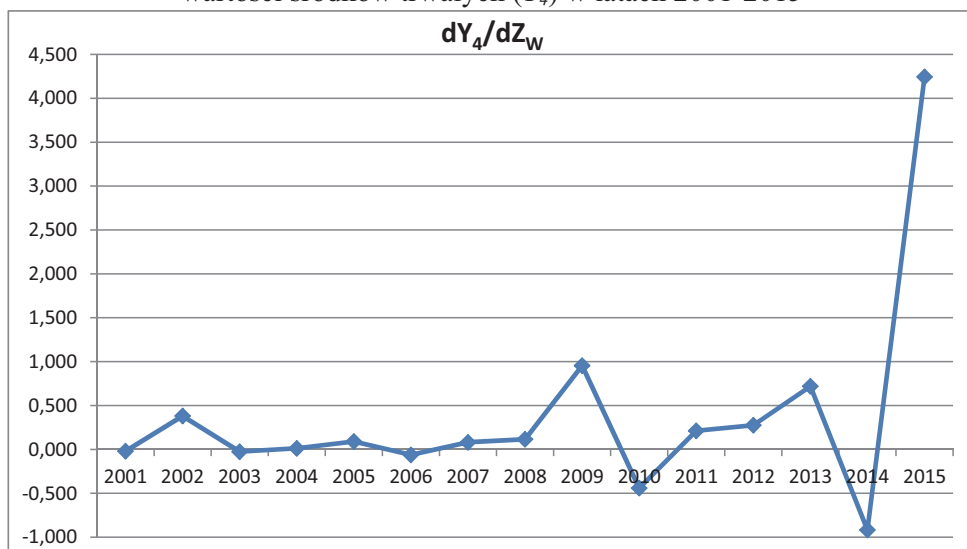
Rysunek 3.3. Mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do powierzchni UR (Y_3) w latach 2001-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.2.

Rysunek 3.4 przedstawia szacunek mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości środków trwałych obliczony zgodnie z równaniem (1) w okresie od 2001 do 2015 roku. W latach 2001-2008 mnożnik przyjmował wartości bliskie 0. W czasie trwania światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, tj. w 2009 roku, wartość tego mnożnika wzrosła do około 1, po czym w 2010 roku, czyli tuż po kryzysie, spadła poniżej 0. W kolejnych trzech latach mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości środków trwałych utrzymywał się na dodatnim poziomie nieprzekraczającym 1. W 2014 roku zanotowano najniższą wartość mnożnika (blisko -1), natomiast w 2015 roku wartość ta była najwyższa (ponad 4) i najbardziej różniła się od pozostałych. Oznacza to, że każdy dodatkowy 1 zł wydany z budżetu na rolnictwo generował przeszło 4 zł przyrostu wartości środków trwałych.

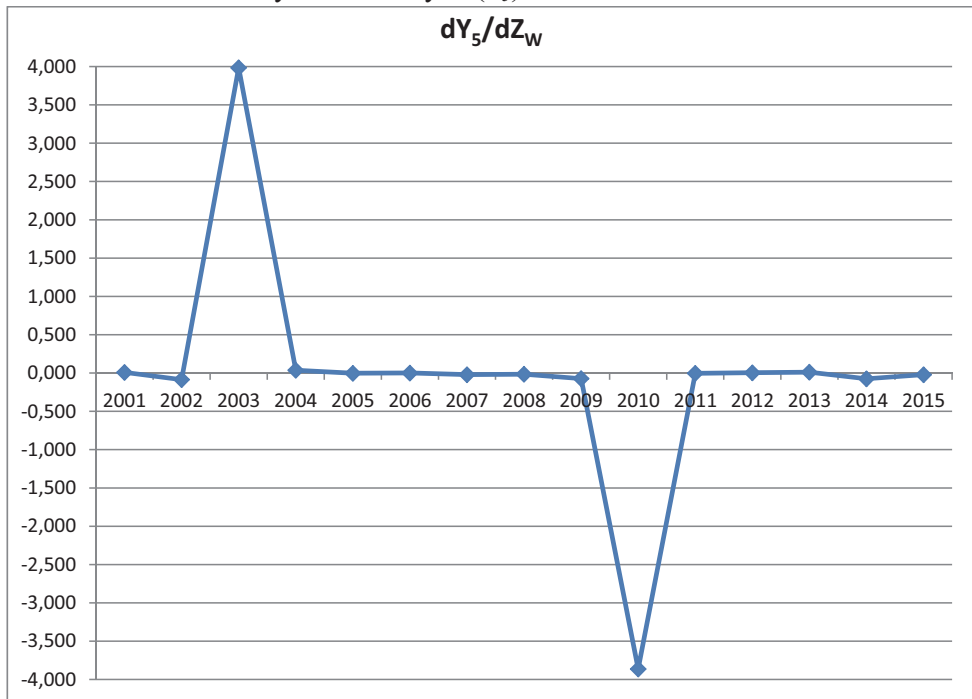
Rysunek 3.4. Mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości środków trwałych (Y_4) w latach 2001-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.2.

Rysunek 3.5 prezentuje szacunek mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do liczby zatrudnionych obliczony zgodnie z równaniem (1) w okresie od 2001 do 2015 roku. Mnożnik ten w analizowanym czasie przyjmował wartości bliskie 0, z wyjątkiem dwóch lat. W 2003 roku, czyli przed przystąpieniem Polski do UE, osiągnął najwyższy poziom (około 4). Oznacza to, że wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo o 1 mln zł przyczynił się do zwiększenia liczby pracujących w rolnictwie o prawie 4 tys. osób. Natomiast tuż po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym, tj. w 2010 roku, poziom badanego mnożnika był najniższy i wyniósł blisko -4, czyli zwiększenie wydatków budżetowych na rolnictwo o 1 mln zł spowodowało zmniejszenie liczby zatrudnionych o niecałe 4 tys. osób.

Rysunek 3.5. Mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do liczby zatrudnionych (Y_5) w latach 2001-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.2.

3.3. Mnożniki dochodów budżetowych z rolnictwa

Mnożniki dochodów budżetowych z rolnictwa wyznaczono w analogiczny sposób, jak mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo:

$$\frac{dY_{it}}{dZ_{Dt}} \quad (2)$$

Szacunki wartości tych mnożników w Polsce w latach 2001-2015 przedstawia tabela 3.3.

Tabela 3.3. Mnożniki dochodów budżetowych z rolnictwa w latach 2001-2015

Rok	Mnożnik dochodów budżetowych				
	$\frac{dY_1}{dZ_D}$	$\frac{dY_2}{dZ_D}$	$\frac{dY_3}{dZ_D}$	$\frac{dY_4}{dZ_D}$	$\frac{dY_5}{dZ_D}$
2001	0,773	0,475	-0,011	0,033	-0,013
2002	1,234	0,614	-0,277	-0,060	0,014
2003	-0,042	-0,083	-0,034	-0,027	4,191
2004	0,435	0,205	-0,001	0,001	0,002
2005	0,563	0,410	0,014	-0,074	0,003
2006	0,002	0,004	0,000	0,003	0,000
2007	-0,349	-0,306	0,002	-0,028	0,008
2008	-0,003	0,001	0,000	0,001	0,000
2009	-0,023	0,040	0,002	-0,023	0,002
2010	4,901	2,216	-0,101	0,545	4,776
2011	0,662	0,376	-0,006	0,044	-0,001
2012	3,413	-3,519	0,346	-3,754	-0,037
2013	0,772	0,240	-0,016	0,159	0,002
2014	2,003	0,373	0,053	-0,459	-0,037
2015	-1,629	-0,972	-0,027	0,254	-0,001

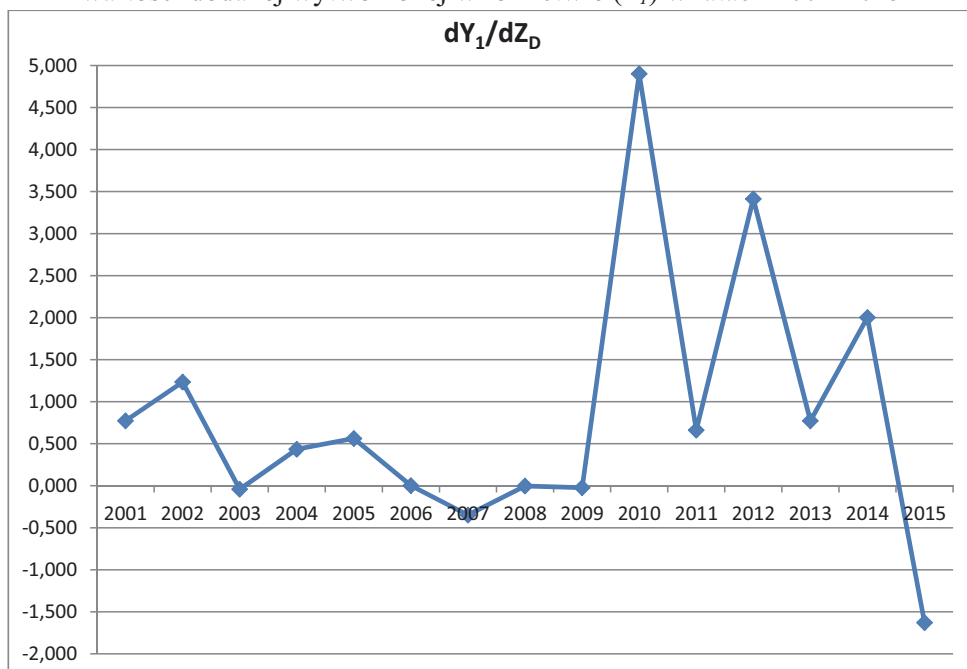
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF i GUS.

Podobnie jak w przypadku mnożników wydatków budżetowych na rolnictwo, tak i dla mnożników dochodów budżetowych z rolnictwa utworzono wykresy, bazując na otrzymanych szacunkach.

Na rysunku 3.6 przedstawiono szacunek mnożnika dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie obliczony zgodnie z równaniem (2) w okresie od 2001 do 2015 roku. Podobnie jak w przypadku mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie, wielkości tego mnożnika w badanym czasie odznaczają się dużą zmiennością. W pierwszych dwóch latach przeprowadzonej analizy przyjmowały wartości większe od 0, a tuż przed przystąpieniem Polski do UE, tj. w 2003 roku, zanotowano wartość ujemną (prawie -0,05). Natomiast od 2004 roku, czyli od czasu akcesji Polski do UE, wartość mnożnika była dodatnia, bliska 0 i taki stan utrzymywał się do 2007 roku, w którym to poziom badanego mnożnika spadł poniżej 0. W czasie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, tj. w latach 2008-2009, wartość mnożnika nadal pozostawała na poziomie mniejszym od 0. Dopiero w 2010 roku, czyli tuż po kryzysie, wielkość analizowanego mnożnika osiągnęła swoje maksimum i wyniosła wówczas niespełna 5, co oznacza, że każdy dodatkowy 1 zł dochodów budżetowych z rolnictwa generował prawie 5 zł przyrostu wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie. Kolejne cztery lata cechował skokowy poziom mnożnika do-

chodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie – najpierw był niższy, później wyższy, następnie znowu niższy, itd., ale w każdym przypadku nie spadł poniżej 0. Dopiero w 2015 roku zanotowano ujemną wartość analizowanego mnożnika (ponad -1,5) i była to najniższa wartość w całym okresie badawczym. Oznacza to, że wzrost dochodów budżetowych z rolnictwa o 1 mln zł spowodował spadek wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie o przeszło 1,5 mln zł.

Rysunek 3.6. Mnożnik dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie (Y_I) w latach 2001-2015

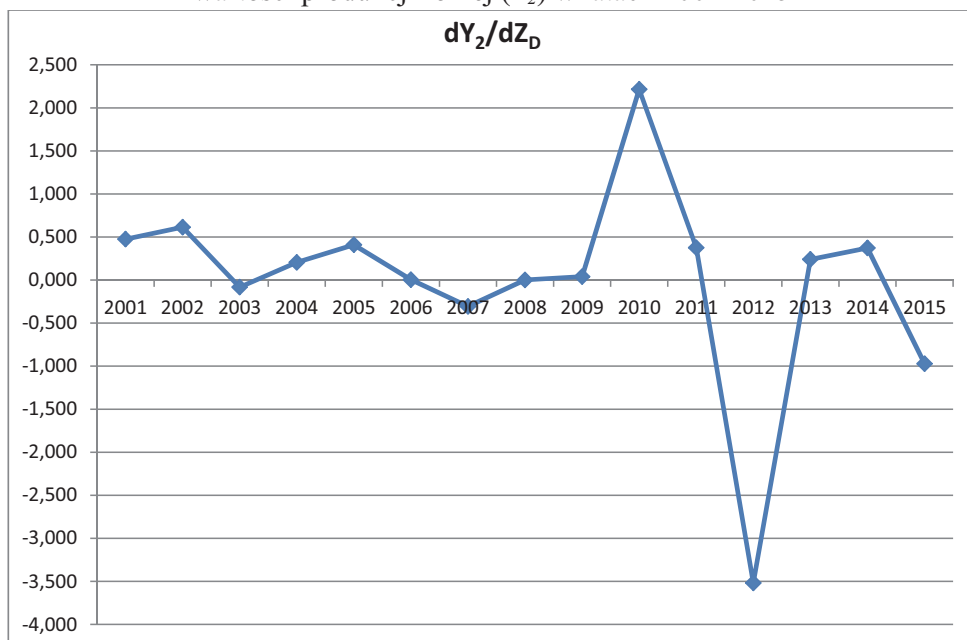


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.3.

Rysunek 3.7 prezentuje szacunek mnożnika dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości produkcji rolnej obliczony zgodnie z równaniem (2) w okresie od 2001 do 2015 roku. Mnożnik ten w analizowanym czasie przyjmował wartości bliskie 0, z wyjątkiem trzech lat. W 2010 roku, czyli tuż po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym, osiągnął najwyższy poziom, przekraczając 2, co oznacza, że każdy dodatkowy 1 zł dochodów budżetowych z rolnictwa generował ponad 2 zł przyrostu wartości produkcji rolnej. Natomiast w 2012 roku wartość mnożnika była najniższa i wynosiła około -3,5. Oznacza to, że wzrost dochodów budżetowych z rolnictwa o 1 mln zł wywołał spadek

wartości produkcji rolnej o około 3,5 mln zł. Wielkość mnożnika odbiegającą od utrzymującej się tendencji zanotowano również w 2015 roku (niecałe -1), lecz różnica ta w stosunku do pozostałych wartości mnożnika nie była zbyt duża.

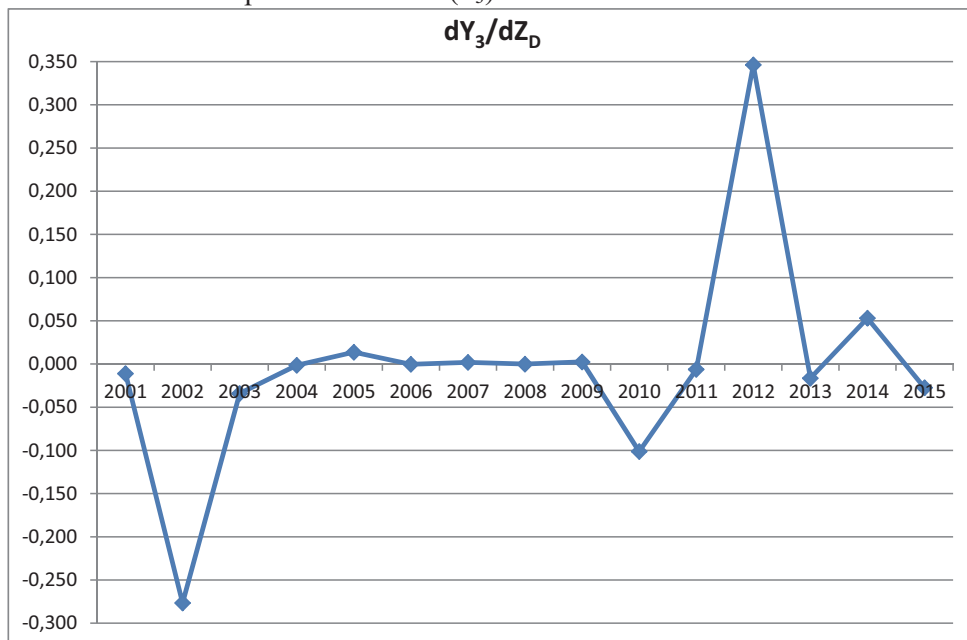
Rysunek 3.7. Mnożnik dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości produkcji rolnej (Y_2) w latach 2001-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.

Rysunek 3.8 przedstawia szacunek mnożnika dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do powierzchni UR obliczony zgodnie z równaniem (2) w okresie od 2001 do 2015 roku. Mnożnik ten w badanym czasie przyjmował wartości bliskie 0. Przed akcesją Polski do UE, tj. przed 2004 rokiem, wielkości analizowanego mnożnika były liczbami ujemnymi. Najniższą wartość zanotowano w 2002 roku (niepełna -0,3), co oznacza, że powiększenie się dochodów budżetowych z rolnictwa o 1 mln zł spowodowało zmniejszenie powierzchni UR o prawie 0,3 tys. ha. Natomiast najwyższa wartość mnożnika wyniosła około 0,35 i miało to miejsce w 2012 roku. Oznacza to, że wzrost dochodów budżetowych z rolnictwa o 1 mln zł przyczynił się do powiększenia powierzchni UR o blisko 0,35 tys. ha.

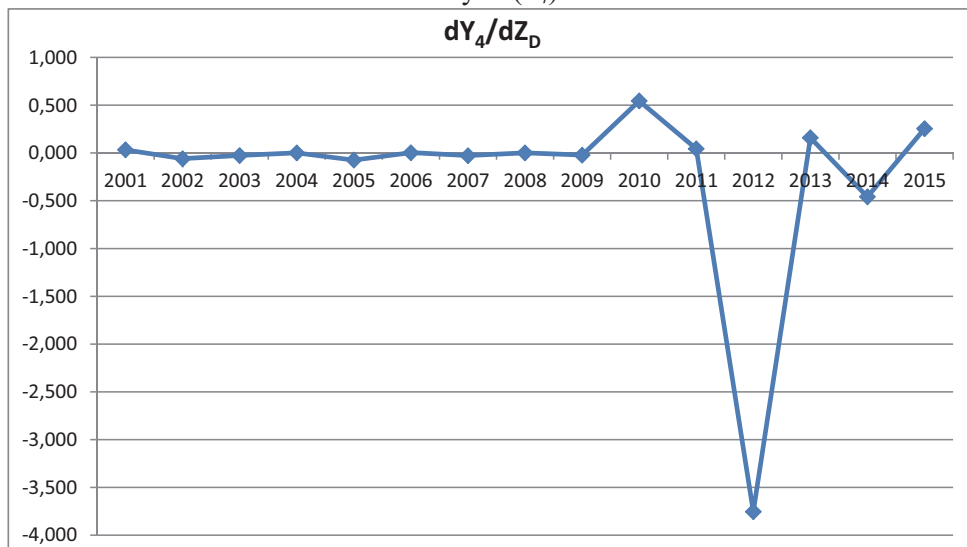
Rysunek 3.8. Mnożnik dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do powierzchni UR (Y_3) w latach 2001-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.3.

Na rysunku 3.9 zaprezentowano szacunek mnożnika dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości środków trwałych obliczony zgodnie z równaniem (2) w okresie od 2001 do 2015 roku. Mnożnik ten w badanym czasie przyjmował podobne wartości – bliskie 0. Wyjątkiem był rok 2012, w którym to zanotowano najniższą i zarazem najbardziej odbiegającą od innych wartość wynoszącą prawie -4. Oznacza to, że wzrost dochodów budżetowych z rolnictwa o 1 mln zł wywołał spadek wartości środków trwałych o niespełna 4 mln zł.

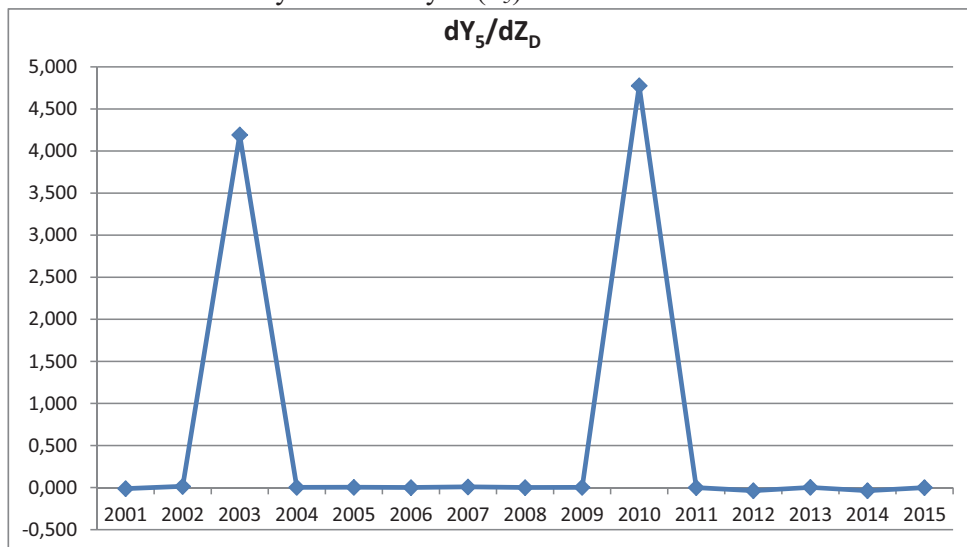
Rysunek 3.9. Mnożnik dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości środków trwałych (Y_d) w latach 2001-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.3.

Na rysunku 3.10 przedstawiono szacunek mnożnika dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do liczby zatrudnionych obliczony zgodnie z równaniem (2) w okresie od 2001 do 2015 roku. Podobnie, jak w przypadku mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odniesieniu do liczby zatrudnionych, wielkości tego mnożnika w badanym czasie przyjmowały wartości bliskie 0, z wyjątkiem dwóch lat. W 2003 roku, czyli przed akcesją Polski do UE, wartość analizowanego mnożnika wyniosła przeszło 4, co oznacza, że wzrost dochodów budżetowych z rolnictwa o 1 mln zł przyczynił się do zwiększenia liczby pracujących w rolnictwie o ponad 4 tys. osób. Natomiast w 2010 roku, czyli tuż po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym, badany mnożnik osiągnął najwyższy poziom wynoszący niecałe 5. Oznacza to, że zwiększenie dochodów budżetowych z rolnictwa o 1 mln zł spowodowało również zwiększenie liczby zatrudnionych o blisko 5 tys. osób.

Rysunek 3.10. Mnożnik dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do liczby zatrudnionych (Y_5) w latach 2001-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.3.

3.4. Podsumowanie

Porównując mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo z mnożnikami dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie, można zauważyć, że wielkości tych mnożników w obu przypadkach w badanym okresie odznaczają się dużą zmiennością. Jeżeli chodzi o najwyższą wartość mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo (niecałe 7), to ta została zanotowana w 2004 roku, czyli w tym, w którym Polska przystąpiła do UE. Natomiast w przypadku mnożnika dochodów budżetowych z rolnictwa (prawie 5) był to rok 2010, czyli tuż po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym. Co do najniższej wartości, to dla dwóch tych mnożników wystąpiła ona w 2015 roku (mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo wyniósł przeszło -27, a mnożnik dochodów budżetowych z rolnictwa był równy ponad -1,5).

Zestawiając z sobą mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo z mnożnikami dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości produkcji rolnej, można dostrzec, że ich wielkości w analizowanym okresie miały odmienne tendencje. Mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo cechował się dużą zmiennością, natomiast mnożnik dochodów budżetowych z rolnictwa był na podobnym poziomie – bliskim 0 – z wyjątkiem trzech lat, w których wartości mnożnika znacznie odbiegały od pozostałych. Najwyższą i najniższą wartość mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo zanotowano w tych samych latach, co dla mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w odnie-

sieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie, tj. w 2004 roku przeszło 3 i w 2015 roku około -16. W przypadku mnożnika dochodów budżetowych z rolnictwa najwyższą wartość (ponad 2) osiągnął on w 2010 roku, czyli tuż po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym, natomiast najniższą wartość (około -3,5) odnotowano w 2012 roku.

Dokonując porównania mnożników wydatków budżetowych na rolnictwo z mnożnikami dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do powierzchni UR, można zaobserwować, że mnożniki te w badanym okresie przejmowały z reguły wartości bliskie 0, jednak pojawiły się też wyjątki. W przypadku mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo najbardziej różniącą się od pozostałych wartość (około 1,8) zanotowano w 2002 roku. Natomiast jeżeli chodzi o mnożniki dochodów budżetowych z rolnictwa, to najwyższy poziom (około 3,5) został osiągnięty w 2012 roku, zaś najniższy (prawie -0,3) w 2002 roku.

Po zestawieniu z sobą mnożników wydatków budżetowych na rolnictwo z mnożnikami dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości środków trwałych, można zauważyć, że w pierwszej połowie analizowanego okresu, tj. w latach 2001-2008, wartości tych mnożników były bliskie 0. Dopiero od 2009 roku zaczęły odznaczać się odmiennymi tendencjami. Wielkości mnożnika wydatków budżetowych na rolnictwo w latach 2009-2014 mieściły się w przedziale od -1 do 1, zaś w 2015 roku została osiągnięta najwyższa wartość wynosząca przeszło 4. W przypadku mnożnika dochodów budżetowych z rolnictwa wartości nadal były bliskie 0, poza rokiem 2012, w którym to odnotowano najniższą i najbardziej odbiegającą od pozostałych wartość (blisko -4).

Porównując mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo z mnożnikami dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do liczby zatrudnionych w rolnictwie, można dostrzec, że z reguły w badanym okresie przyjmowały one wartości bliskie 0, z wyjątkiem dwóch lat, tj. roku 2003 i 2010. W 2003 roku, czyli przed przystąpieniem Polski do UE, wielkość tych dwóch mnożników była zbliżona do 4. Natomiast w 2010 roku, tj. tuż po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym, mnożnik wydatków budżetowych na rolnictwo osiągnął swój najniższy poziom wynoszący prawie -4, zaś mnożnik dochodów budżetowych z rolnictwa odnotował swój najwyższy poziom sięgający blisko 5.

Patrząc na okres przed akcesją Polski do UE, a dokładniej na rok 2003, można zauważyć, że w tym roku wszystkie mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo, jak i mnożniki dochodów budżetowych z rolnictwa, przyjmowały wartości ujemne, bliskie 0, z wyjątkiem mnożników w odniesieniu do liczby zatrudnionych, które to osiągnęły poziom wynoszący około 4. Natomiast w 2004 roku, czyli wtedy, kiedy Polska przystąpiła do UE, wszystkie mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo oraz dochodów budżetowych z rolnictwa

były większe od 0, z wyjątkiem mnożników w odniesieniu do powierzchni UR, które to przyjęły wartości ujemne. W kolejnych latach, tj. 2005-2008, wielkości wszystkich badanych mnożników mieściły się w przedziale od -1 do 1. Od 2009 roku, czyli od roku, w którym trwał już światowy kryzys finansowy i gospodarczy, do 2015 roku nie można dostrzec żadnej tendencji wśród oszacowanych wartości mnożników – przyjmowały one różne poziomy.

Duże rozbieżności w otrzymanych wynikach mogą świadczyć o różnych sposobach gromadzenia danych w tak długim szeregu czasowym.

Podsumowując, można stwierdzić, że mnożniki dochodów budżetowych z rolnictwa są zazwyczaj mniejsze w wartości bezwzględnej niż mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo. Podobny wniosek wysunęli J. Kilponen i in. Uważają oni, że krótkookresowe mnożniki podatkowe (robocizna, konsumpcja i kapitał) są na ogół mniejsze w wartości bezwzględnej od mnożników wydatków rządowych¹³¹.

¹³¹ J. Kilponen, M. Pisani, S. Schmidt, V. Corbo, T. Hledik, J. Hollmayr, S. Hurtado, P. Júlio, D. Kulikov, M. Lemoine, M. Lozej, H. Lundvall, J. R. Maria, B. Micallef, D. Papageorgiou, J. Rysanek, D. Sideris, C. Thomas, G. De Walque (2015), *Comparing fiscal multipliers across models and countries in Europe*, ECB Working Paper, nr 1760, s. 4.

Podsumowanie

Najważniejszym instrumentem wsparcia WPR na lata 2014-2020 pozostają jednak, zmienione w stosunku do wcześniej obowiązujących, płatności bezpośrednie. Zreformowana w 2013 roku WPR wprowadziła całkowicie nowy system płatności bezpośrednich. Zmiana kształtu tego systemu wynikała z konieczności dążenia do bardziej ukierunkowanego i sprawiedliwego ich podziału między państwa członkowskie, regiony i rolników oraz powiązania ich ze stosowaniem praktyk rolnych korzystnych dla środowiska.

Do systemu dopłat bezpośrednich wprowadzono nowy komponent związany z ochroną środowiska, czyli płatność na rzecz praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Komponent ten stanowi próbę powiązania płatności bezpośrednich z wynagrodzeniem za dobra publiczne i usługi produkowane przez gospodarstwa rolne. Jego wprowadzenie do systemu płatności bezpośrednich uznaje się za jedną z najważniejszych zmian tego systemu.

Stosowanie aukcji w praktyce polityki rolnośrodowiskowej jest wciąż sporadyczne. Aukcje to złożony instrument i możliwe, że właśnie z tego powodu spotykamy się z zachowawczym zachowaniem podmiotów kształtujących instrumentarium polityki rolnej.

Dotychczasowe doświadczenia i eksperymenty badawcze wskazują na to, iż aukcje mogą być efektywnym narzędziem dostarczania środowiskowych dóbr publicznych przez sektor rolny. Ponadto wiadomo, iż optymalizacja kształtu aukcji wymaga uwzględnienia występujących uwarunkowań, a powodzenie danej aukcji jest silnie uzależnione od wsparcia politycznego i instytucjonalnego.

Jednakże wiedza na temat tego, jakie szczegółowe rozwiązania zapewniają najlepsze rezultaty, nadal jest niewystarczająca. Wiąże się to z ogromną złożonością funkcjonowania aukcji i mnogością interakcji oddziałujących na faktyczne efekty. Ogranicza to stosowanie aukcji w praktyce, dlatego nie stały się one powszechnie stosowanym narzędziem ochrony środowiska. Można jednak sądzić, iż ich zastosowanie będzie jednak systematycznie rosło wraz ze wzrostem wiedzy o ich funkcjonowaniu oraz w związku z poszukiwaniem rozwiązań efektywnych kosztowo z punktu widzenia budżetu państwa.

Wydaje się, że aukcje na obecnym etapie należy wprowadzać w formie programów pilotażowych z uwagi na konieczność „oswojenia” rolników z takim instrumentem, a także dla zdobycia wiedzy o faktycznych wadach i zaletach tego instrumentu w celu optymalizacji wykorzystania aukcji na szerszą skalę.

W monografii zaprezentowano również wyniki oszacowania mnożników fiskalnych w polskim rolnictwie. Wyniki wskazują na to, że poziom mnożników wydatków budżetowych na rolnictwo i mnożników dochodów budżetowych

z rolnictwa w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie i wartości produkcji charakteryzowały się dużą zmiennością. Natomiast w przypadku mnożników w odniesieniu do powierzchni UR w większości badanego okresu odnotowano wartości bliskie 0. Po zestawieniu z sobą mnożników wydatków budżetowych na rolnictwo z mnożnikami dochodów budżetowych z rolnictwa w odniesieniu do wartości środków trwałych można zauważyć, że w pierwszej połowie analizowanego okresu, tj. w latach 2001-2008, wartości tych mnożników były bliskie 0. Dopiero od 2009 r. zaczęły odznaczać się odmiennymi tendencjami. W przypadku mnożników szacowanych w odniesieniu do liczby zatrudnionych w rolnictwie można dostrzec, że z reguły w badanym okresie przyjmowały one wartości bliskie 0, z wyjątkiem 2003 i 2010 r. Należy zaznaczyć, że duże rozbieżności w otrzymanych wynikach mogą świadczyć o różnych sposobach gromadzenia danych w tak długim szeregu czasowym.

Podsumowując, można stwierdzić, że mnożniki dochodów budżetowych z rolnictwa są zazwyczaj mniejsze w wartości bezwzględnej niż mnożniki wydatków budżetowych na rolnictwo. Podobny wniosek wysunęli J. Kilponen i in.. Uważają oni, że krótkookresowe mnożniki podatkowe (robocizna, konsumpcja i kapitał) są na ogół mniejsze w wartości bezwzględnej od mnożników wydatków rządowych.

Na wszystkie omówione w monografii kwestie warto spojrzeć z perspektywy rozpoczętej debaty na temat przyszłości WPR. Pod koniec 2017 roku KE przedstawiła swój komunikat dotyczący kolejnej reformy WPR. Ma on bardzo ogólny charakter i koncentruje się na wyznaczeniu kierunków reformy, a nie opisie instrumentów wsparcia. Generalnie propozycje KE zmierzają w kierunku utrzymania charakteru i kształtu wsparcia.

Motywy przewodnim komunikatu jest zmiana polegająca na zwiększeniu roli państw członkowskich w kształtowaniu instrumentarium WPR. Szczególnie dużą rolę państwa członkowskie miałyby odgrywać w odniesieniu do zazielenienia płatności bezpośrednich. To państwa członkowskie miałyby wyznaczać praktyki, których spełnienie ma być monitorowane przez państwa członkowskie. Ponadto KE proponuje, aby cała kwota była powiązana z koniecznością spełnienia wymaganych praktyk dotyczących zazielenienia.

Przedstawione przez KE propozycje są bardzo zachowawcze. Wyzwania stojące przed rolnictwem UE, a zwłaszcza zmiany klimatyczne oraz rosnąca konkurencja na światowych rynkach wymagają bardziej kompleksowych i ambitnych rozwiązań. Szczególnie pilnie potrzebne są innowacje pozwalające na zrównoważoną intensyfikację produkcji rolnej.

Bibliografia

1. *A Cap for healthy far's, healthy people, healthy planet. Public money must deliver public goods*, IFOAM EU, Brussels 2016.
2. Adamowicz M., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w kontekście zmian klimatu na świecie*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 8(57) 2012.
3. AGENDA 2000, *Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, Monitor Integracji Europejskiej, Wyd. specjalne, Komitet Integracji Europejskiej 1997.
4. Bartzak A., Krawczyk M., Hanley N., Stenger A. (2014), *Buying spatially-coordinated ecosystem services and biodiversity conservation on forest land: an experiment on the role of auction format and communication*, University of Warsaw, Faculty of Economic Sciences, Working Papers no. 19/2014 (136).
5. Bieluk J., Doliwa A., Malarewicz-Jakubów A., Mróz T. (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, TEMIDA 2, Białystok 2012.
6. Biernat-Jarka A., *Ewolucja systemu płatności bezpośrednich w UE, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Polsce*, Studia BAS, nr 4(48) 2016.
7. Boxall P.C., Perger O., Weber M. (2013), *Reverse Auctions for Agri-Environmental Improvements: Bid-Selection Rules and Pricing for Beneficial Management Practice Adoption*, Canadian Public Policy/Analyse de Politiques, nr 39, s. 23-36.
8. Cordier J. (2015), *Comparative Analysis of Risk Management Tools Supported by the 2014 Farm Bill and the CAP 2014-2020*, European Parliament, Brussels.
9. Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku a interes polskiego rolnictwa*, Ekonomista, nr 1/2011.
10. De Filippis F., Pupo D'Andrea M.R., *Il percorso, gli obiettivi e l'architettura della PAC*, [w:] F. De Filippis (red.), *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali*, Gruppo 2013.
11. Deng X., Xu Z. (2015), *Green Auctions and Reduction of Information Rents in Payments for Environmental Services: An Experimental Investigation in Sunan County, Northwestern China*, PLoS ONE, nr 10(3), s. 1-15.
12. Drygas M., *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE*, Studia BAS, nr 4(48) 2016.
13. Dudek M. (2017), *Legitimation by innovation: a critical analysis of premises and assumptions of the CAP 2014-2020*, [w:] Svets K. (2017), *Proceedings of the XXVII European Society for Rural Sociology Congress. Uneven processes of Rural Change: On Diversity, Knowledge and Justice*, Institute of Sociology, Jagiellonian University in Krakow, Kraków.

14. Engel S., Pagiola S., Wunder S. (2008), *Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues*, Ecological Economics, nr 65, s. 663-674.
15. European Commission 2013. *Overview of CAP Reform 2014-2020*.
16. European Commission 2015, *Young farmers and the CAP, European Union 2015*.
17. European Commission 2015. DG Agriculture and Rural Development, *Voluntary Coupled Support, Decisions notified to the Commission by 1 August 2014, published 29 July 2015*.
18. European Commission 2015. *Implementation of The First Pillar of the CAP 2014-2020 in the EU Member States. European Parliament Committee on Agriculture and Rural Development*.
19. European Commission 2015. *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*.
20. European Commission 2015. *European Structural and investment funds 2014-2020*.
21. European Commission 2016. *Commission Staff Working Document. Review of greening after one year*.
22. European Commission 2016. *Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016. Information note*.
23. European Commission 2016. *Direct Payments. Basic Payment Scheme*.
24. European Commission 2016. *Direct Payments. The Young Farmer Payment under Pillar I of the Common Agricultural Policy*.
25. European Commission 2016. *Direct Payments: Financial mechanisms in the new system*.
26. European Commission 2017. *Report on the Implementation of direct payments [outside greening] Claim year 2015*.
27. European Commission 2017. *Risk Management schemes in EU agriculture. Dealing with risk and volatility*, EU Agricultural Markets Briefs, no. 12.
28. European Parliament 2016. *Common Agricultural Policy 2014-2020: Direct payments*. A reference note. European Union 2016.
29. European Parliament 2016. *Research for AGRI Committee – CAP Reform post-2020-challenges in agriculture*.
30. European Union 2016. *Evolution of the budget dedicated for rural development policy, Committee of the Regions*.

31. Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. *Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń*. Sprawozdanie specjalne nr 10.
32. Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017. *Zazielenienie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym*. Sprawozdanie specjalne nr 21.
33. Gocht A., Ciaian P., Bielza M., Terres J.M., Roder N., Himics M., Salputra G., *Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results*, EUR 28037 EN, Joint Research Centre, European Commission 2016.
34. Hart K., *Green direct payments: implementation choice of nine Member States and their environmental implications*, Institute for European Environmental Policy. London 2015.
35. Hellerstein D.M. (2017), *The US conservation reserve program: the evolution of an enrollment mechanism*, Land Use Policy, nr 63, s. 601-610.
36. Hellerstein D., Higgins N., Roberts M. (2015), *Options for Improving Conservation Programs: Insights From Auction Theory and Economic Experiments*, ERR-181, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
37. Helming J., Oudendag D., Zimmermann A., *Literature review on modelling the farm payment scheme and decoupled payments in agricultural sector models, Common Agricultural Policy Regionalized Impact-The Rural Development Dimension*, Project no. 226195/2010.
38. Hennessy D.A., *The production effects of agricultural income support policies under uncertainty*, American Journal of Agricultural Economics, nr 80/1998.
39. Hill M.R.J., McMaster D.G., Harrison T., Hershmiller A., Plews T. (2011), *A reverse auction for wetland restoration in the Assiniboine River Watershed, Saskatchewan*, Canadian Journal of Agricultural Economics, nr 59, s. 245-258.
40. <https://stat.gov.pl>.
41. Jack B.K. (2009), *Auctioning conservation contracts in Indonesia participant learning in multiple trial rounds*, [in:] CIP Graduate Student and Research Fellow Working Paper no. 35. Center for International Development at Harvard University.
42. Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej* [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo Rolne*, LexisNexis, Warszawa 2006.
43. Kazukauskas A., Newman C., Clancy D., Sauer J., *Disinvestment, Farm Size, and Gradual Farm Exit: The Impact of Subsidy Decoupling in a European Context*, American Journal of Agricultural Economics, nr 95(5)/2013.

44. Kazukauskas A., Newman C., Sauer J., *The impact of decoupled subsidies on productivity in agriculture: a cross-country analysis using microdata*, *Agricultural Economics*, nr 45/ 2014.
45. Kazukauskas A., Newman C., Thore F., *Analysing the effect of decoupling on agricultural production: evidence from Irish dairy farms using the Olley and Parks approach*, *German Journal of Agricultural Economics*, nr 59/2010.
46. Kilponen J., Pisani M., Schmidt S., Corbo V., Hledik T., Hollmayr J., Hurtado S., Júlio P., Kulikov D., Lemoine M., Lozej M., Lundvall H., Maria J.R., Micallef B., Papageorgiou D., Rysanek J., Sideris D., Thomas C., De Walque G. (2015), *Comparing fiscal multipliers across models and countries in Europe*, ECB Working Paper, no. 1760.
47. Kirwan B., Lubowski R.N., Roberts M.J. (2005), *How cost-effective are land retirement auctions? Estimating the difference between payments and willingness to accept in the conservation reserve program*, *American Journal of Agricultural Economics*, nr 87, s. 1239-1247.
48. Kmiec W., *Wspólna Polityka Rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski: Analiza Socjologiczna*, Wyd. Naukowe UMK w Toruniu, Toruń 2012.
49. Komisja Europejska (2010), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, KOM(2010) 672, wersja ostateczna.
50. Komisja Europejska (2017), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM(2017)713.
51. Kowalski S., *Dopłaty bezpośrednie w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, [w:] J. Grzywacz, S. Kowalski (red.), *Wybrane problemy gospodarki europejskiej*, *Nauki Ekonomiczne*, t. XXI, Wyd. PWSZ w Płocku, Płock 2015.
52. Kulawik J. (2016), *Wybrane aspekty ekonomiczno-fiskalne zrównoważenia i wielofunkcyjności wsi i rolnictwa*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
53. Kurdyś-Kujawska A., *Ocena wykorzystania środków finansowych w okresie trzech lat funkcjonowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, nr 2(20) 2011.

54. Latacz-Lohmann U., van der Hamsvoort C. (1997), *Auctioning Conservation Contracts: A Theoretical Analysis and an Application*, American Journal of Agricultural Economics, nr 79, s. 407-418.
55. Latacz-Lohmann U., van der Hamsvoort C. (1998), *Auctions as a Means of Creating a Market for Public goods from Agriculture*, Journal of Agricultural Economics, nr 49, s. 334-345.
56. Latacz-Lohmann U., Schilizzi S. (2005), *Auctions for conservation contracts: a review of the theoretical and empirical literature*, Report to the Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department.
57. Leimona B., Carrasco L.R. (2017), *Auction winning, social dynamics and non-compliance in a payment for ecosystem services scheme in Indonesia*, Land Use Policy, nr 63, s. 632-644.
58. Macra and Feirme (2017), *Common Agricultural Policy 2020: Young Farmer Roadmap for Generational Renewal*.
59. Matthew A., *The future of direct payments*, [w:] *Research for AGRI Committee – CAP reform post 2020 – challenges in agriculture*, Brussels 2016.
60. Matthews A., Salvatici L., Scoppola M., *Trade Impacts of the Common Agricultural Policy*, IATRC Working Paper, Minneapolis 2017.
61. Moro D., Sckokai P., *The impact of decoupled payments on farm choices: conceptual and methodological challenges*, Food Policy, nr 41/2013.
62. Narloch U., Pascual U., Drucker A.G.(2012), *Collective action dynamics under external rewards: experimental insights from farming communities in the Andes*, World Development, nr 40, s. 2096-2107.
63. Nazzaro C., Marotta G., *The Common Agricultural Policy 2014-2020: scenarios for the European agricultural and rural systems*, Agricultural and Food Economics 2016.
64. OECD 2017. *Evaluation of the EU Common Agricultural Policy (CAP) 2014-2020. TAD/CA/APM/WP(2016)22/FINAL*.
65. Parlament Europejski 2007. *Noty faktograficzne o UE. Pierwszy filar WPR: I – wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR)*.
66. Pelucha M., *Rozvoj Venkova V Programovacim Obdobi 2007-2013 V Kontextu Reformy SZP EU*, IREAS, 2006.
67. Plewa J. (2017), *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności. Komunikat KE, Referat wygłoszony podczas spotkania na temat komunikatu KE w Przedstawicielstwie KE w Polsce, 1 grudnia 2017 r., Warszawa*.

68. Reeson A., Rodriguez L.C., Whitten S.M., Williams K., Nolles K., Windle J., Rolfe J. (2011), *Adapting Auctions for the Provision of Ecosystem Services at the Landscape Scale*, *Ecological Economics*, nr 70, s. 1621-1627.
69. Riley J.G., Samuelson W.F. (1981), *Optimal Auctions*, *The American Economic Review*, nr 71, s. 381-392.
70. Rizov M., Pokrivcak J., Caian P., *CAP subsidies and productivity of the EU farms*, *Journal of Agricultural Economics*, nr 64/2013.
71. Rolfe J., Whitten S., Windle J. (2017), *The Australian experience in using tenders for conservation*, *Land Use Policy*, nr 63, s. 611-620.
72. Rousseau S., Moons E. (2008), *The potential of auctioning contracts for conservation policy*, *European Journal of Forest Research*, nr 127, s. 183-194.
73. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Dziennik Urzędowy UE L 347/487*.
74. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 63/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/608*.
75. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/671*.
76. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011)627.
77. Rozporządzenie Rady (UE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Dziennik Urzędowy UE L 277/1*.
78. Schilizzi S.G.M. (2017), *An overview of laboratory research on conservation auctions*, *Land Use Policy*, nr 63, s. 572-58.
79. Shoemaker R. (1989), *Agricultural land values and rents under the conservation reserve program*, *Land Economics*, nr 65, 131-137.

80. Skulimowska M., *Sesja Plenarna Parlamentu Europejskiego*. Sprawozdanie nr 48/2010, Kancelaria Senatu – Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, Strasburg 2010.
81. Sozański J., *Reformy Wspólnej Polityki Rolnej i Prawa Rolnego Unii Europejskiej po 1990 roku*, Ius Novum, nr 1/2011.
82. Stelmachowski A., *Kierunki interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, M. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1997.
83. Stolze M., Sanders J., Kasperczyk N., Madsen G., Meredith S., *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*, IFOAM EU, Brussels 2016.
84. Stoneham G., Chaudhri V., Ha A., Strappazon L. (2003), *Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria's Bush Tender trial*, The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, nr 47, s. 477-500.
85. Takeda M., Takahashi D., Shobayashi M. (2015), *Collective action vs. conservation auction: Lessons from a social experiment of a collective auction of water conservation contracts in Japan*, Land Use Policy 46, 189-200.
86. Thurson J., *How to Reform the Common Agricultural Policy*, European Rural Communities Paper, The Foreign Policy Centre, London 2002.
87. Tomczak F. (2009), *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Program Wieloletni 2005-2009, nr 125, IERiGŻ-PIB Warszawa.
88. *UAA-ESTAT and DG AGRI. PEA and Determined area – MS reports to CATS*.
89. Underwood E., Tucker G., *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego, listopad 2016.
90. Valle H. (2012), *Coordination and Strategic Behaviour in Landscape Auctions*. Pobrano ze strony: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/124466/1/2012AC%20Valle%20CP.pdf>.
91. Wieliczko B., *Perspektywy rozwoju polskiego rolnictwa w świetle proponowanego kształtu WPR 2014-2020*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego, nr 13(28)/2013.
92. White B., Burton M. (2005), *Measuring the efficiency of conservation auctions*, [in:] Contributed paper at the 49th Annual Conference of the Australian Agricultural Economics Society Conference, Coffs Harbour, NSW, Australia.

93. Whitten S.M. (2017), *Designing and implementing conservation tender metrics: Twelve core considerations*, Land Use Policy, nr 63, s. 561-571.
94. Whitten S.M., Wünscher T., Shogren J.F. (2017), *Conservation tenders in developed and developing countries – status quo, challenges and prospects*, Land Policy Use, nr 63, s. 552-560.
95. Wieliczko B., 2016, *Wspólna Polityka Rolna a zarządzanie ryzykiem w rolnictwie*, [w:] A. Grzybowska, A. Śliwka, *Polityka ekonomiczna*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 450, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 626-632.
96. Wieliczko B., Kurdyś-Kujawska A. (2015), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (1)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019, nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
97. Wieliczko B., Kurdyś-Kujawska A., Herda-Kopańska J. (2016), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (2)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019, nr 34, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
98. *Wspólna Polityka Rolna 2013 plus - reforma na rozdrożu. Forum Inicjatyw Rozwojowych 2012. Materiały konferencyjne.*
99. www.eu2017.ee
100. www.euroactiv.fr
101. www.europarl.europa.eu
102. www.fadn.pl
103. www.mf.gov.pl
104. www.minrol.gov.pl
105. Zegar J.S., *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, Wieś i Rolnictwo, nr 3/2010.
106. Zhu X., Lansink A.O. (2010), *Impact of CAP Subsidies on Technical Efficiency of Crop Farms in Germany, the Netherlands and Sweden*, Journal of Agricultural Economics, nr 61/3, s. 545-564.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład 800 egz., ark. wyd. 8,3

Druk i oprawa: ZAPOL Sobczyk Spółka Jawna