



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

nr 81

Warszawa 2013

**Ocena wpływu
„budżetu rolnego”
Wspólnoty na lata
2014-2020
na kondycję finansową
krajowego rolnictwa
i całą gospodarkę**



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Ocena wpływu
„budżetu rolnego”
Wspólnoty na lata
2014-2020
na kondycję finansową
krajowego rolnictwa
i całą gospodarkę**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

**Ocena wpływu
„budżetu rolnego”
Wspólnoty na lata
2014-2020
na kondycję finansową
krajowego rolnictwa
i całą gospodarkę**

*Redakcja naukowa:
dr Barbara Wieliczko*

*Autorzy:
dr József Fogarasi
dr inż. Zuzana Křístková
dr Tomáš Rättinger
dr Bartłomiej Rokicki
mgr Kristóf Tóth
dr Barbara Wieliczko*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2013

Pracę zrealizowano w ramach tematu:

Budżetowe podstawy poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa,
w zadaniu: *Krajowy i unijny „budżet rolny” a finanse i funkcjonowanie polskiego rolnictwa oraz gospodarki narodowej*

Celem pracy jest określenie możliwej skali i charakteru oddziaływania zmian w wielkości i strukturze środków trafiających do polskiego rolnictwa w ramach WPR w latach 2014-2020.

Recenzent

dr Anna Matuszczak, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Korekta

Barbara Walkiewicz

Redakcja techniczna

Leszek Ślipski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-400-3

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Perspektywa finansowa UE na lata 2014-2020 i WPR	9
2. Oddziaływanie środków UE na rozwój Polski	21
3. Ocena wpływu środków WPR na rozwój Polski i sytuację polskiego rolnictwa	27
4. Analiza tempa napływu do Polski środków WPR w okresie programowania 2007-2013	35
5. Ocena wpływu „budżetu rolnego” Wspólnoty na lata 2014-2020 na kondycję finansową krajowego rolnictwa i całą polską gospodarkę	56
6. Ocena oddziaływania „budżetu rolnego” 2014-2020 na finanse polskiego rolnictwa	62
7. Konsekwencje przyjęcia wieloletnich ram finansowych na Węgrzech w latach 2014-2020	85
8. Drugi filar WPR – kilka uwag z perspektywy Czech	92
Podsumowanie	127
Literatura	129
Aneks	137

Wstęp

Niniejszy raport prezentuje wyniki prac badawczych wykonanych w związku z realizacją zadania Programu Wieloletniego 2011-2014 „Ocena wpływu ‘budżetu rolnego’ Wspólnoty na lata 2014-2020 na kondycję finansową krajowego rolnictwa i całą polską gospodarkę”. Na rok 2013 przewidziano w ramach realizacji tego zadania ocenę wpływu „budżetu rolnego” Wspólnoty na lata 2014-2020 na kondycję finansową krajowego rolnictwa i całą polską gospodarkę, dlatego ten raport został poświęcony właśnie temu zagadnieniu.

W roku 2013 w Unii Europejskiej prowadzono bardzo intensywne działania mające na celu wypracowanie kompromisu co do ostatecznej wielkości budżetu Wspólnoty na lata 2014-2020 oraz rozwiązań dotyczących instrumentów wdrażanych w ramach różnych obszarów aktywności UE, w tym także Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W momencie powstawania tego raportu nadal wiele szczegółowych rozwiązań nie było jeszcze znanych. Dotyczy to zarówno kwestii rozstrzyganych na poziomie Wspólnoty, jak i decyzji krajowych dotyczących sposobu wdrażania w Polsce nowych rozwiązań i instrumentów pomocowych.

Okres programowania 2014-2020 z punktu widzenia Polski wydaje się jeszcze większym wyzwaniem niż te wcześniejsze. Jest to związane zarówno ze skalą uzyskanego wsparcia, jak i świadomością, że sposób wykorzystania środków może mieć kluczowe znaczenie dla dalszych perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju. Co więcej, po 10 latach członkostwa w UE zdolność do absorpcji przyznanych środków przestała być jedynym kryterium oceny wykorzystania szansy rozwojowej uzyskanej dzięki możliwości korzystania z funduszy europejskich. W związku z tym sposób, w jaki zostaną podzielone środki przyznane Polsce na lata 2014-2020 między poszczególne instrumenty pomocowe oraz sam wybór tych instrumentów, mają niebywale znaczenie. Z tego względu warto się przyjrzeć zarówno dotychczasowym doświadczeniom, jak i możliwym skutkom różnego sposobu podziału wsparcia przewidzianego dla Polski w ramach WPR na ten okres programowania.

Raport ma na celu przedstawienie oceny potencjalnego oddziaływania na polskie rolnictwo i gospodarkę środków, które przewidziano dla Polski w ramach WPR w okresie 2014-2020. Dla porównania umieszczono również wstępne wyniki podobnych prac prowadzonych w Czechach i na Węgrzech, co pozwoli spojrzeć na tę problematykę z szerszej perspektywy.

Raport nie ma charakteru jednolitego opracowania o zbliżonej długości i poziomie rozbudowania rozdziałów, lecz jest zbiorem oddzielnych i niezależnych od siebie części, które stanowią odrębną całość poświęconą różnym aspektom oceny oddziaływania środków WPR.

Raport składa się z ośmiu rozdziałów. W pierwszym z nich przedstawiono najważniejsze rozstrzygnięcia dotyczące wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 oraz ustalenia dotyczące reformy wspólnej polityki rolnej.

Rozdział drugi został poświęcony prezentacji wyników różnych badań dotyczących oddziaływania środków UE na rozwój polskiej gospodarki, a w rozdziale trzecim skoncentrowano się na wynikach badań dotyczących wpływu środków kierowanych do Polski w ramach WPR.

Rozdział czwarty dotyczy tempa napływu do Polski środków WPR w okresie programowania 2007-2013. Zaprezentowano w nim analizę transferu środków z obu funduszy realizujących unijną politykę rolną w latach 2007-2012 do wszystkich państw członkowskich, co pozwala na ocenę tego, jak Polska radzi sobie ze środkami WPR na tle innych państw.

Rozdział piąty zawiera ekspertyzę pt. „Ocena wpływu ‘budżetu rolnego’ Wspólnoty na lata 2014-2020 na kondycję finansową krajowego rolnictwa i całą polską gospodarkę”, która została przygotowana na potrzeby zadania przez dr. Bartłomieja Rokickiego.

W rozdziale szóstym skoncentrowano się na skutkach zmian systemu płatności bezpośrednich dla kondycji finansowej polskich gospodarstw rolnych. W tym celu wykorzystano dane FADN dotyczące różnych typów gospodarstw rolnych i dokonano analizy skutków różnych scenariuszy wprowadzenia w Polsce rozwiązań przewidzianych w ramach zreformowanego systemu płatności bezpośrednich.

Rozdział siódmy został przygotowany przez dr. Józsefa Forgasię i Kristofa Tótha. Zaprezentowano w nim ocenę wieloletnich ram finansowych z perspektywy Węgier i węgierskiego rolnictwa. Natomiast ostatni rozdział raportu został przygotowany przez dr. Zuzannę Křístková i Tomáša Rateringera. W rozdziale tym skoncentrowano się na oddziaływaniu na czeskie rolnictwo i obszary wiejskie środków uzyskiwanych przez ten kraj w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

1. Perspektywa finansowa UE na lata 2014-2020 i WPR

1.1. Ustalenia dotyczące perspektywy finansowej na lata 2014-2020

Oficjalną dyskusję na temat wieloletnich ram finansowych 2014-2020 rozpoczęła KE publikując w czerwcu 2011 r. swoje propozycje dotyczące wysokości wydatków w tym okresie oraz źródeł ich finansowania¹. Dopiero w lutym 2013 r. podczas szczytu UE państwa członkowskie wypracowały kompromis określający poziom i strukturę wydatków². Celem budżetu UE ma być katalizowanie wzrostu i tworzenia miejsc pracy na terenie całej Wspólnoty poprzez lewarowanie inwestycji w kapitał ludzki i produkcyjny. Podkreślono również konieczność zwiększenia efektywności wydatkowania środków oraz poprawy jakości zarządzania wsparciem publicznym.

Wydatki Wspólnoty podzielone są na sześć działań:

- 1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i tworzenia miejsc pracy.
- 1b. Spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna.
2. Zrównoważony wzrost: surowce naturalne, który zawiera środki na płatności bezpośrednie i instrumenty interwencji rynkowej.
3. Bezpieczeństwo i obywatele.
4. Globalna Europa.
5. Administracja.
6. Wyrównania.

Rada Europejska osiągnęła porozumienie polityczne określające poziom wydatków Wspólnoty w latach 2014-2020. Łączny poziom wydatków UE-28 ma sięgnąć 959 988 mln euro w zobowiązaniach, czyli 1,00% DNB, zaś 908400 mln euro przewidziano na płatności, co stanowi 0,95% DNB Wspólnoty. W lipcu 2013 r. Rada przyjęła projekt rozporządzenia dotyczącego wieloletnich ram finansowych 2014-2020 (WRF 2014-2020), a w listopadzie został on przyjęty przez Parlament Europejski^{3,4}.

Największą część środków WRF 2014-2020 przeznaczono na trwały wzrost gospodarczy oraz działania z zakresu polityki spójności (tabela 1.1).

Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 1311/2013 najpóźniej na koniec 2016 r. KE ma przedstawić przegląd WRF 2014-2020, który ma wiązać się z przedłożeniem propozycji legislacyjnej.

¹ Propozycje te zostały omówione w raporcie PW 2011-2014: A. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko (2011), *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Raport PW 2011-2014, nr 11, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

² European Council (2013), 7/8 February 2013, Conclusions (Multiannual Financial Framework), EUCO 37/13.

³ Szczegółowy opis harmonogramu prac prowadzonych nad przygotowaniem WRF 2014-2020 można znaleźć na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=2050002&l=en>

⁴ Rozporządzenie dotyczące WRF 2014-2020: Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, str. 884-891).

Tabela 1.1. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020
(w mln euro w cenach stałych z 2011 r.)

ŚRODKI NA ZOBOWIĄZANIA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	60283	61725	62771	64238	65528	67214	69 004	450763
1a: Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	15605	16321	16726	17693	18490	19700	21 079	125614
1b: Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	44678	45404	46045	46545	47038	47514	47 925	325149
2. Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	55883	55060	54261	53448	52466	51503	50 558	373179
w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	41585	40989	40421	39837	39079	38335	37 605	277851
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	2053	2075	2154	2232	2312	2391	2 469	15686
4. Globalny wymiar Europy	7854	8083	8281	8375	8553	8764	8 794	58704
5. Administracja	8218	8385	8589	8807	9007	9206	9417	61629
w tym: wydatki administracyjne instytucji	6649	6791	6955	7110	7278	7425	7590	49798
6. Wyrównania	27	0	0	0	0	0	0	27
ŚRODKI NA ZOBOWIĄZANIA OGÓŁEM	134318	135328	136056	137100	137866	139078	140242	959988
jako procent DNB	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98	1,00
ŚRODKI NA PŁATNOŚCI OGÓŁEM	128030	131095	131046	126777	129778	130893	130781	908400
jako procent DNB	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95
Dostępny margines (w proc.)	0,25	0,25	0,26	0,31	0,30	0,30	0,32	0,28
Pułap zasobów własnych jako procent DNB	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23

Źródło: Parlament Europejski (2013), aneks 1.

Wśród przyjętych uzgodnień znajduje się coroczne podnoszenie przez Komisję pułapu płatności dla lat 2015–2020 o kwotę odpowiadającą różnicy między dokonanymi płatnościami a określonym w WRF 2014-2020 pułapem płatności na rok n-1. Rozwiązanie to, zwane łącznym marginesem płatności, ma być wprowadzone w 2015 roku, przy czym w ostatnich trzech latach wdrażania WRF 2014-2020 mają obowiązywać następujące limity:

- 2018: 7 mld euro;
- 2019: 9 mld euro;
- 2020: 10 mld euro.

Istotną nowością w stosunku do dotychczasowych rozwiązań jest przegląd w połowie okresu obowiązywania WRF, który ma dokonać przesunięć środków w ramach polityki spójności w obrębie celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” związanych ze zmianami w poziomie PKB per capita poszczególnych regionów, a co

za tym idzie – ich uprawnienia do uzyskiwania danego poziomu wsparcia w okresie 2017-2020, co będzie wiązało się z przesunięciami środków między państwami.

Stworzono także instrument elastyczności służący finansowaniu ściśle określonych kategorii wydatków, które nie mogły być pokryte w ramach dostępnych pułapów. Pułap rocznej kwoty dostępnej w ramach tego instrumentu to 471 mln euro. W odniesieniu do tego mechanizmu dostępne środki przeznaczone na rok n należy wykorzystać do końca roku n+3.

Ustanowiono również rezerwę na pomoc nadzwyczajną, która ma być kierowana w sytuacjach nadzwyczajnych do państw trzecich. Wysokość rocznej rezerwy na ten cel ma wynosić 280 mln euro, wykorzystywana do końca roku n+1. Natomiast w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych na terenie państw UE oraz państw kandydujących do Wspólnoty wsparcie ma być realizowane w ramach Funduszu Solidarności Unii Europejskiej. Roczna kwota środków przeznaczonych na ten cel to 500 mln euro, która ma być wykorzystana do końca roku n+1.

Równoległe do negocjacji dotyczących WRF 2014-2020 toczyły się debaty na temat reformy WPR, nowego programu na rzecz edukacji, młodzieży i sportu oraz inicjatywy Horyzont 2020, która dotyczy rozwoju nauki.

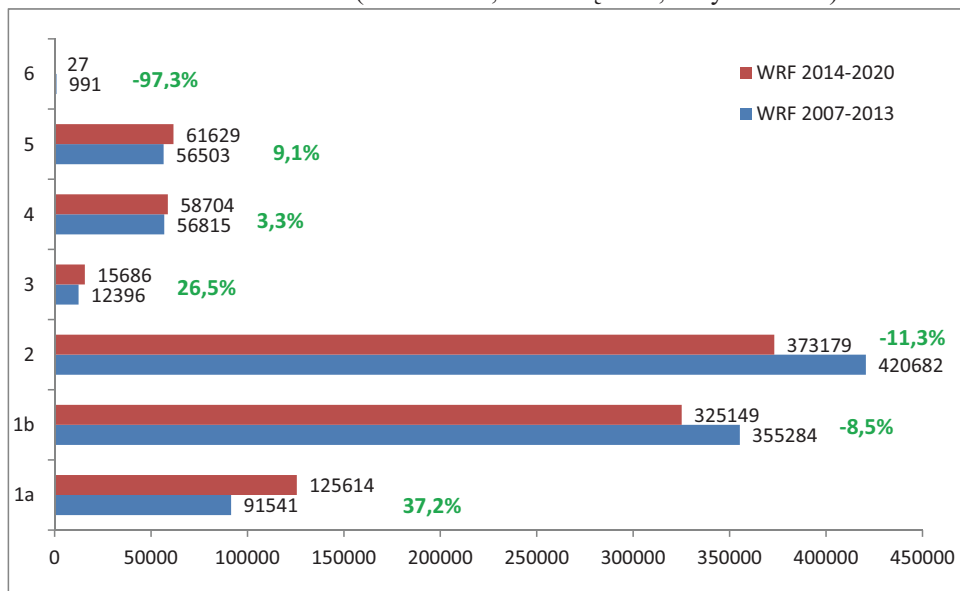
Ostateczny poziom wydatków przewidzianych na poszczególne działy WRF 2014-2020 pokazuje znaczące zmiany w porównaniu z WRF 2007-2013 (rysunek 1.1). Wydatki przeznaczone na konkurencyjność (dział 1a) wzrosły o ponad 1/3, a wydatki na bezpieczeństwo (dział 3) o ponad 1/4. Natomiast największy spadek przewidywanych wydatków dotyczy zrównoważonego wzrostu (dział 2), którego budżet zmniejszono o ponad 11%, zaś środki na politykę spójności (dział 1b) o ponad 8%.

Jeśli chodzi o środki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej, to zaplanowano zobowiązania na poziomie ok. 915 mld euro w cenach z 2011 roku. Skala środków przeznaczonych na realizację zadań WPR w cenach bieżących to natomiast blisko 103 mld euro⁵. W ramach działu 2 najwięcej środków WRF 2014-2020 zostanie przeznaczonych na płatności bezpośrednie i interwencję rynkową.

Porównując WRF 2014-2020 i WRF 2007-2020 w odniesieniu do WPR należy mieć na uwadze, iż faktycznie wydatkowane środki były niższe niż zaplanowane zobowiązania. Nie zmienia to jednak faktu, iż poziom środków przewidzianych na realizację WPR został w nowej perspektywie finansowej znacznie zmniejszony i to właśnie dział 2 zawierający głównie środki na WPR został najbardziej zmniejszony w porównaniu z okresem 2007-2013 (tabela 1.2).

⁵ http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm.

Rysunek 1.1. Wysokość wydatków na poszczególne działy w WRF 2007-2013 i WRF 2014-2020 (w mln euro; zobowiązanie; ceny z 2011 r.)



Legenda:

1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i tworzenia miejsc pracy; 1b. Spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna; 2. Zrównoważony wzrost: surowce naturalne; 3. Bezpieczeństwo i obywatele; 4. Globalna Europa; 5. Administracja; 6. Wyrównania. Dane w procentach oznaczają zmianę poziomu środków w stosunku do WRF 2007-2013.

Źródło: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm

Prace nad ostatecznym kształtem wieloletnich ram finansowych bardzo się przeciągały ze względu na to, iż po raz pierwszy w historii UE Parlament Europejski brał aktywny udział w ich przygotowaniu, co wynika z postanowień traktatu z Lizbony. Przyjęte rozwiązania mają charakter kompromisowy i zostały wypracowane w warunkach wciąż trwającego w wielu państwach Wspólnoty kryzysu oraz dążenia znacznej części państw będących płatnikami netto do ograniczenia ich wkładu w finansowanie UE. Mając to na uwadze, uzyskane porozumienie należy ocenić pozytywnie, gdyż udało się utrzymać budżet na poziomie zbliżonym do dotychczasowego. Wbrew wstępnym propozycjom KE nie uzyskano zgody na zmiany źródeł środków własnych budżetu UE, co oznacza, iż problem ten będzie przedmiotem dyskusji w trakcie prac nad kolejnym wieloletnim budżetem Wspólnoty.

Tabela 1.2. Środki przewidziane na realizację działu 2 WRF 2014-2020 i porównanie wysokości budżetu w roku 2013 i 2020 (w mln euro, ceny stałe z 2011 r.)

Kategoria	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie 2014-2020	2020 w porównaniu do 2013
Dział 2	59633	55883	55060	54261	53448	52466	51503	50558	373179	-15,20%
Płatności bezpośrednie i instrumenty rynkowe	43180	41585	40989	40421	39837	39079	38335	37605	277851	-12,90%
w tym:										
Płatności bezpośrednie		39681	39112	38570	38013	37289	36579	35883	265127	
30% na zazielenienie		11904	11734	11571	11404	11187	10974	10765	79538	
Instrumenty rynkowe	3182	1904	1877	1851	1824	1790	1756	1722	12724	
Rozwój obszarów wiejskich	13890	12865	12613	12366	12124	11887	11654	11426	84936	-17,7%
Polityka rybacka	937	959	957	951	940	931	921	917	6574	-2,10%
Life+	352	381	402	419	438	456	474	486	3057	38,20%
Agencje	50,3	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1	344	-2,40%
Margines	1223	44,1	50,2	54,9	59,5	64,3	69,4	74,3	417	

Źródło: Directorate-General for Internal Policies (2013), tab. 11.

1.2. Przyjęty kształt WPR na lata 2014-2020

W swoich konkluzjach z 7-8 lutego 2013 r. Rada zapisała, iż celem WPR jest zwiększenie wydajności poprzez promowanie postępu technicznego i zapewnienie racjonalnego rozwoju produkcji rolnej i optymalnego wykorzystywania czynników produkcji, zwłaszcza pracy, a w ten sposób zapewnienie odpowiedniego poziomu życia społeczności rolniczej, szczególnie poprzez wzrost dochodów indywidualnych. Celem jest również stabilizacja rynków, zapewnienie dostępności dostaw i tego, że docierają one do konsumentów po rozsądnych cenach⁶.

Przyjęto propozycję KE z 2011 r. dotyczącą stopniowego zmniejszania zróżnicowania w poziomie stawek płatności poprzez podnoszenie stawek w tych państwach, których stawki stanowią mniej niż 90% średniej dla UE. Stopniowe redukcje tych dysproporcji ma się odbywać w okresie 2015-2020. Zaakceptowano również zazielenienie płatności bezpośrednich, na które ma być przeznaczony 30% kopert krajowych oraz możliwość przesuwania środków między filarami WPR.

Komisja, Rada i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej w czerwcu 2013 roku. Natomiast kwestie dotyczące poziomu wydatków na WPR określono we wrześniu 2013 roku. Ustalenia opierają się na projektach rozporządzeń przedstawionych przez KE w październiku

⁶ Jak widać wskazano tu na cele określone w Traktacie. Obecnie cele te zawiera artykuł 39 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2011 roku⁷. Większość ustaleń ma wejść w życie w 2014 roku, ale płatności bezpośrednie w nowej formule będą obowiązywać dopiero od 2015 roku.

W systemie płatności bezpośrednich poza płatnościami za praktyki korzystne dla środowiska, tzw. zazielenienie, obowiązkowym elementem koperty krajowej mają być płatności dla młodych rolników, na które można przeznaczyć do 2% koperty krajowej. Państwa członkowskie mogą również zdecydować o wprowadzeniu następujących form płatności:

- płatności związane z wielkością produkcji;
- płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – do 5% koperty krajowej (instrument dodatkowy pozwalający na zwiększenie wsparcia dla obszarów objętych takim wsparciem w ramach filaru II);
- płatności redystrybucyjne – do 30% koperty krajowej; płatności mają na celu dodatkowe wsparcie pierwszych hektarów (liczba zależy od ukształtowania tego instrumentu w poszczególnych państwach), co może znacząco wpływać na strukturę wsparcia rolnictwa;
- system płatności dla drobnych producentów rolnych.

Nowe państwa członkowskie, które korzystały do tej pory z systemu jednolitej płatności obszarowej (ang. SAPS), mogą nadal stosować ten system aż do końca okresu obowiązywania wieloletnich ram finansowych 2014-2020. Natomiast państwa, które do tej pory stosowały system płatności na gospodarstwo (ang. SPS) bazujący na historycznym tytule do płatności ma być zmieniony, a państwa te muszą wprowadzić system bardziej ujednoliconych płatności, przy czym możliwe jest ujednolicenie na poziomie krajowym bądź regionalnym. Należy podkreślić, iż pojęcie regionu może być rozumiane dwojako i regiony mogą być wyznaczane zarówno w oparciu o kryteria administracyjne, jak i agronomiczne.

Uznano za konieczne nie tylko ujednolicenie zewnętrzne stawek płatności, czyli zmniejszenie różnic w poziomie stawek w poszczególnych państwach, ale także ujednolicenie wewnętrzne, odnoszące się do różnic w ramach państw tworzących Wspólnotę. W obu przypadkach stawki najniższe mają być tak podwyższone, aby zniwelować 1/3 różnicy między ich obecnym poziomem i 90% średniej odpowiednio dla całej UE lub danego państwa/regionu. Wzrost najniższych stawek jest sprzężony z obniżeniem stawek w przypadku rolników otrzymujących więcej niż średnia krajowa. Jednakże państwa członkowskie mają możliwość ograniczenia redukcji do 30%.

Jednocześnie w przypadku największych beneficjentów reforma WPR przewiduje obowiązkową redukcję otrzymywanej kwoty płatności. Ma to dotyczyć gospodarstw uzyskujących ponad 150 tys. euro, przy czym możliwe jest podwyższenie tej kwoty o koszty wynagrodzeń. Redukcja płatności ma sięgać co najmniej 5% otrzymywanej kwoty. Uzyskane w ten sposób środki mają zostać wykorzystane na rozwój obszarów wiejskich w danym regionie/kraju, przy czym są one traktowane jako środki,

⁷ Kluczowe elementy tych projektów zostały omówione w raporcie PW: A. Czyżewski, A. Matuszczyk, B. Wieliczko (2011), *op. cit.*

które nie wymagają współfinansowania. Opcjonalnie państwa członkowskie mogą również wprowadzić górny limit uzyskiwanej kwoty płatności sięgający 300 tys. euro, przy czym i w tym wypadku również możliwe jest podwyższenie tej kwoty o koszty wynagrodzeń.

Interesującym rozwiązaniem jest możliwość wprowadzenia tzw. płatności redystrybucyjnej do pierwszych hektarów. Na tę płatność można przeznaczyć maksymalnie 30% koperty krajowej, a płatności te mogą obejmować maksymalnie 30 ha. Jednakże w przypadku państw, w których średnia wielkość gospodarstw jest większa, możliwe jest podwyższenie tego pułapu do krajowej średniej. Jednocześnie jednak stawka tej płatności nie może przekraczać 65% stawki średniej.

Redukcja płatności, zwana degresywnością lub degresją, nie będzie obowiązywała w państwach, które wprowadzą płatności redystrybucyjne, jeśli co najmniej 5% koperty krajowej zostanie na nie przeznaczone.

Jeśli chodzi o obowiązkowe płatności dla młodych rolników, to wsparcie to będzie przyznawane młodym rolnikom przez pierwsze pięć lat od podjęcia działalności rolniczej.

Nową formą płatności bezpośrednich, które mogą być wprowadzone jest specjalny system wsparcia dla drobnych producentów rolnych. Na tę formę płatności możliwe jest przeznaczenie do 10% krajowej koperty, choć państwa członkowskie mogą również finansować tę płatność ze swoich własnych środków publicznych. Uczestnikiem tego systemu może być każdy rolnik, który złoży wniosek o włączenie go do tego systemu. Uczestniczący w tym systemie będą dostawali płatność roczną sięgającą od 500 do 1 250 euro bez względu na wielkość gospodarstwa, ale w zależności od przyjętej przez dane państwo członkowskie metody obliczania kwoty tego wsparcia. Zaletą uczestnictwa w tym systemie ma być zwolnienie z kontroli spełnienia zasad wzajemnej zgodności oraz wymagań tzw. zazielenienia. Takie rozwiązanie ma również ograniczyć koszty transakcyjne ponoszone przez państwa członkowskie w odniesieniu do kontroli gospodarstw uczestniczących w systemie płatności bezpośrednich.

Dla zachowania produkcji w wybranych wrażliwych sektorach lub regionach możliwe jest stosowanie płatności powiązanych z produkcją. Tego rodzaju wsparcie ma być ograniczone do 8% koperty krajowej. Limit ten może być podwyższony do 13%, jeśli obecnie tego rodzaju wsparcie przekracza 5% koperty. Kolejne 2% koperty może być przeznaczone na wsparcie dotyczące roślin wysokobiałkowych.

Kluczowym elementem zmian w systemie płatności bezpośrednich, które mają obowiązywać od 2015 roku, jest tzw. zazielenienie, czyli realizacja praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska. Jest to element obowiązkowy, a w przypadku niespełnienia tych wymogów rolnik nie tylko nie otrzyma tej części płatności, ale także będą na niego nałożone kary przekraczające wysokość płatności na zazielenienie. W trzecim roku od wprowadzenia tych płatności kara może sięgać do 20%, a w czwartym 25% kwoty, która byłaby przyznana, gdyby wymogi nie zostały spełnione.

W porównaniu do propozycji KE z 2011 r. populacja gospodarstw, które muszą spełniać wymóg praktyki prośrodowiskowej została znacznie ograniczona. Przyjęte praktyki sprzyjające środowisku obejmują:

1. Utrzymywanie trwałych użytków zielonych.
2. Dywersyfikację upraw, czyli konieczność prowadzenia co najmniej dwóch lub trzech różnych upraw, przy czym główna uprawa może zajmować do 75% UR, a dwie główne uprawy do 95%. Wymóg utrzymywania 2 upraw ma dotyczyć jednak gospodarstw, w których wielkość użytków rolnych przekracza 10 ha, a jeśli powierzchnia UR jest większa niż 30 ha, to wymagane mają być trzy uprawy.
3. Utrzymywanie obszaru proekologicznego (np. miedze, drzewa, ugorowane grunty), który ma zajmować co najmniej 5% UR gospodarstwa. Wymóg ten ma dotyczyć jedynie gospodarstw o powierzchni przekraczającej 15 ha UR. Odsetek takich obszarów będzie mógł być podniesiony do 7% po przełożeniu przez KE w 2017 roku sprawozdania i odpowiedniego wniosku legislacyjnego.

Wypracowano również mechanizm równoważności zazielenienia, czyli uznania stosowanych obecnie praktyk za odpowiedniki wymaganych praktyk.

W odniesieniu do koncepcji ograniczenia prawa do płatności jedynie do grupy aktywnych rolników wypracowano rozwiązanie, które uniemożliwia uzyskiwanie płatności. Płatności nie będzie można uzyskać w odniesieniu do obszarów zajmowanych przez porty lotnicze, przewozy kolejowe, sieci wodociągowe, usługi dotyczące nieruchomości oraz stałe tereny sportowe i rekreacyjne. Wykaz ten może być rozszerzony przez państwa członkowskie.

Przewidziano również możliwość przenoszenia środków między filarami WPR. Możliwe jest przesunięcie do 15% środków przeznaczonych na dany filar do drugiego z nich. Natomiast w przypadku państw, w których obecne stawki płatności są niższe niż 90% unijnej średniej mogą przesunąć na płatności bezpośrednie aż do 25% środków przyznanych im na rozwój obszarów wiejskich.

Jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, to przyjęto większość propozycji przedłożonych w 2011 r. przez KE. Warto jednakże zwrócić uwagę na to, iż w odniesieniu do wymogu przeznaczenia co najmniej 30% środków EFRROW na działania prośrodowiskowe, przy czym za takie uznano:

- inwestycje w środki trwałe, jeśli są związane z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu;
- działania dotyczące leśnictwa;
- płatności rolnośrodowiskowe i płatności na rzecz klimatu;
- rolnictwo ekologiczne;
- płatności związane z programem Natura 2000 (z wyłączeniem płatności związanych z ramową dyrektywą wodną);
- płatności na rzecz obszarów z ograniczeniami naturalnymi i innymi określonymi ograniczeniami.

Maksymalny poziom stawek współfinansowania jest uzależniony od regionu. Najwyższy dotyczy regionów słabiej rozwiniętych, najbardziej oddalonych oraz

mniejszych wysp Morza Egejskiego i wynosi 85%. W przypadku regionów w okresie przejściowym w zależności od typu tych regionów: 75% (chodzi o regiony, w których poziom PKB na mieszkańca w okresie 2007–2013 był niższy niż 75% średniej UE-25, ale wskaźnik ten jest wyższy niż 75% średniego PKB w UE-27) lub 63%. W pozostałych regionach maksymalny poziom współfinansowania to 53%. Minimalny poziom to 20%. Jednocześnie przewidziano pewne odstępstwa od maksymalnych poziomów w odniesieniu do niektórych projektów LEADER, wydatków związanych ze zmianą klimatu czy transfer wiedzy oraz współpracę.

Istotną nowością dotyczącą rozwoju obszarów wiejskich jest możliwość wdrażania podprogramów tematycznych, które mają koncentrować się na kluczowych problemach dotyczących wsi. Podprogramy te mogą obejmować działania współfinansowane w ramach EFRROW dotyczące: młodych rolników, obszarów górskich, łagodzenia skutków i dostosowywania się do zmian klimatu, kobiet na obszarach wiejskich, krótkich łańcuchów dostaw i bioróżnorodności klimatycznej.

Do końca 2018 r. (później co 4 lata) KE ma przedstawić raport dotyczący wyników WPR w odniesieniu do jej głównych celów: opłacalnej produkcji żywności, zrównoważonej gospodarki zasobami naturalnymi oraz zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

Przyjęto również podział środków między kraje członkowskie w odniesieniu do płatności bezpośrednich i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Na płatności bezpośrednie w latach 2015-2020 przewidziano łącznie ponad 252 mld euro (tabela 1.3). Największym beneficjentem ma być, tak jak do tej pory, Francja. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na to, które państwa mają w okresie 2015-2020 uzyskiwać każdego roku coraz wyższy, a które coraz niższy poziom środków. Roczny poziom środków ERFG na płatności bezpośrednie dla UE-28 będzie stopniowo rósł w okresie 2015-2020. W przypadku większości państw członkowskich roczne koperty będą ulegały zmniejszeniu. Zwiększenie będzie dotyczyło większości nowych państw członkowskich, czyli tych, które stały się częścią Wspólnoty od 2004 roku. Wyjątkami są Czechy, Słowenia, Węgry, Malta i Cypr, które odnotują spadek kopert przyznanych na 2020 r. w stosunku do tych z 2015 roku. Natomiast wśród starszych członków UE wzrost poziomu kopert krajowych w tym okresie będzie dotyczył Finlandii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Szwecji. W przypadku Polski koperta krajowa na 2020 r. jest jedynie o 3% wyższa niż w roku 2015.

Tabela 1.3. Środki WRF 2014-2020 przeznaczone na płatności bezpośrednie
(w tys. euro; ceny bieżące)

Państwo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015-2020
Austria	693716	693065	692421	691754	691746	691738	4154440
Belgia	544047	536076	528124	520170	512718	505266	3146401
Bułgaria	642103	721251	792449	793226	794759	796292	4540080
Chorwacja	113908	130550	149200	186500	223800	261100	1065058
Cypr	51344	50784	50225	49666	49155	48643	299817
Czechy	875305	874484	873671	872830	872819	872809	5241918
Dania	926075	916580	907108	897625	889004	880384	5416776
Estonia	110018	121870	133701	145504	157435	169366	837894
Finlandia	523247	523333	523422	523493	524062	524631	3142188
Francja	7586341	7553677	7521123	7488380	7462790	7437200	45049511
Grecja	2047187	2039122	2015116	1991083	1969129	1947177	12008814
Hiszpania	4833647	4842658	4851682	4866665	4880049	4893433	29168134
Holandia	793319	780815	768340	755862	744116	732370	4574822
Irlandia	1216547	1215003	1213470	1211899	1211482	1211066	7279467
Litwa	393226	417890	442510	467070	492049	517028	2729773
Luksemburg	33662	33603	33545	33486	33459	33431	201186
Łotwa	168886	195649	222363	249020	275887	302754	1414559
Malta	5240	5127	5015	4904	4797	4689	29772
Niemcy	5178178	5144264	5110446	5076522	5047458	5018395	30575263
Polska	2970020	2987267	3004501	3021602	3041560	3061518	18086468
Portugalia	557667	565816	573954	582057	590706	599355	3469555
Rumunia	1428531	1629889	1813795	1842446	1872821	1903195	10490677
Słowacja	377419	380680	383938	387177	390781	394385	2314380
Słowenia	138980	137987	136997	136003	135141	134278	819386
Szwecja	696487	696890	697295	697678	698723	699768	4186841
W. Brytania	3548576	3555915	3563262	3570477	3581080	3591683	21410993
Węgry	1272786	1271593	1270410	1269187	1269172	1269158	7622306
Włochy	3953394	3902039	3850805	3799540	3751937	3704337	22962052
UE-28	41679856	41923877	42128888	42131826	42168635	42205449	252238531

Źródło: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/mff-2014-2020/mff-figures-and-cap_en.pdf

Jeśli chodzi o środki EFRROW, to roczne wydatki wzrosną w okresie 2014-2020 jedynie minimalnie (tabela 1.4). Tylko w przypadku 13 państw przewidywany jest nieznaczny wzrost rocznej koperty. Kraje, w których nastąpi wzrost wysokości środków na rozwój obszarów wiejskich, to: Austria, Belgia, Estonia, Finlandia, Francja, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Włochy, a w przypadku Chorwacji wsparcie z EFRROW będzie w każdym roku jednakowe.

Tabela 1.4. Środki EFRROW w latach 2014-2020 w podziale na państwa członkowskie (w euro, ceny bieżące)

Państwo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Austria	557806503	559329914	560883465	562467745	564084777	565713368	567266225	3937551997
Belgia	78342401	78499837	78660375	78824076	78991202	79158713	79314155	551790759
Bulgaria	335499038	335057822	334607538	334147994	333680052	333187306	332604216	2338783966
Chorwacja	332167500	332167500	332167500	332167500	332167500	332167500	332167500	2325172500
Cypr	18895839	18893552	18891207	18888801	18886389	18883108	18875481	132214377
Czechy	3143294445	312969048	311560782	310124078	308659490	307149050	305522103	2170333996
Dania	90287658	90168920	90047742	89924072	89798142	89665537	89508619	629400690
Estonia	103626144	103651030	103676345	103702093	103728583	103751180	103751183	7258866558
Finlandia	335440884	336933734	338456263	340009057	341593485	343198337	344776578	2380408338
Francja	1404875907	1408287165	1411769545	1415324592	1418941328	1422813729	1427718983	9909731249
Grecja	601051830	600533693	600004906	599465245	598915722	598337071	597652326	4195960793
Hiszpania	1187488617	1186425595	1185344141	1184244005	1183112678	1182137718	1182076067	8290828821
Holandia	87118078	87003509	86886585	86767256	86645747	86517797	86366388	607305360
Irlandia	313148955	313059463	312967965	312874411	312779690	312669355	312485314	2189985153
Litwa	230392975	230412316	230431887	230451686	230472391	230483599	230443386	1613088240
Luksemburg	14226474	14272231	14318896	14366484	14415051	14464074	14511390	100574600
Łotwa	138327376	138361424	138396059	138431289	138467528	138498589	138499517	968981782
Malta	13880143	13965035	14051619	14139927	14230023	14321504	14412647	99000898
Niemcy	1178778847	1177251936	1175693642	1174103302	1172483899	1170778658	1168760766	8217851050
Polska	1569517638	1567453560	1565347059	1563197238	1561008130	1558702987	1555975202	10941201814
Portugalia	577031070	577895019	578775888	579674001	580591241	581504133	582317022	4057788374
Rumunia	1149848554	1148336385	1146793135	1145218149	1143614381	1141925604	1139927194	8015663402
Słowacja	271154575	270797979	270434053	270062644	269684447	269286203	268814943	1890234844
Słowenia	118678072	119006876	119342187	119684133	120033142	120384760	120720633	837849803
Szwecja	248858535	249014757	249173940	249336135	249502108	249660989	249768786	1745315250
Wielka Brytania	371473873	370520030	369548156	368557938	367544511	366577113	365935870	2580157491
Węgry	495668727	495016871	494351618	493672684	492981342	492253356	491391895	3455336493
Włochy	1480213402	1483373476	1486595990	1489882162	1493236530	1496609799	1499799408	10429710767
UE-28	13618149060	13618658677	13619178488	13619708697	13620249509	13620801137	13621363797	95338109365
Pomoc techniczna	341330699	341331977	34133279	34134608	34135964	34137346	34138756	238942629
Łącznie	13652279759	13652790654	13653311767	13653843305	13654385473	13654938483	13655502553	95577051994

Źródło: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/miff-2014-2020/miff-figures-and-cap_en.pdf

Warto również porównać poziom środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w ramach poprzednich i obecnych WRF (tabela 1.5). Największy spadek wsparcia dotyczy Czech, Cypru i Polski, a największy wzrost Francji, Malty i Włoch.

Tabela 1.5. Poziom środków EFRROW przeznaczonych dla państw członkowskich w ramach WRF2007-2013 i WRF2014-2020 (w mln euro; zmiana w proc.)

Państwo	2007-2013	2014-2020	Zmiana
Austria	4117,6	3937,6	-4,4
Belgia	496,1	551,8	11,2
Bułgaria	2686,5	2338,8	-12,9
Chorwacja		2325,2	
Cypr	168,5	132,2	-21,5
Czechy	2914,5	2170,3	-25,5
Dania	585,5	629,4	7,5
Estonia	737,1	725,9	-1,5
Finlandia	2203,7	2380,4	8,0
Francja	7705,3	9909,7	28,6
Grecja	3962,8	4196,0	5,9
Hiszpania	8161,8	8290,8	1,6
Holandia	602,3	607,3	0,8
Irlandia	2547,8	2190,0	-14,0
Litwa	1802,9	1613,1	-10,5
Luksemburg	97	100,6	3,7
Łotwa	1076,3	969,0	-10,0
Malta	79,4	99,0	24,7
Niemcy	9117	8217,9	-9,9
Polska	13691,3	10941,2	-20,1
Portugalia	4140,7	4057,8	-2,0
Rumunia	8203,8	8015,7	-2,3
Słowacja	2038,4	1890,2	-7,3
Słowenia	938,4	837,8	-10,7
Szwecja	1968	1745,3	-11,3
Wielka Brytania	2426	2580,2	6,4
Węgry	3938,2	3455,3	-12,3
Włochy	9138,5	10429,7	14,1
EU-27	95545,4		
EU-28		95338,1	
EU-28+		95577,1	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Directorate-General for Internal Policies (2013), i http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/mff-2014-2020/mff-figures-andcap_en.pdf

Ostateczne przyjęcie kluczowych rozporządzeń nastąpi dopiero w grudniu 2013 r. Znacząco opóźniło proces wdrażania zmian w WPR. W przypadku płatności bezpośrednich już na etapie finalnych prac przyjęto, iż nowe rozwiązania wejdą w życie dopiero w 2015 roku. Natomiast w przypadku polityki rozwoju wsi przyjęto rozporządzenie przejściowe umożliwiające kontynuowanie finansowania instrumentów o charakterze wieloletnim. Nowe programy rozwoju obszarów wiejskich wejdą natomiast w życie w terminie uzależnionym od zdolności danego państwa do przygotowania ostatecznych rozwiązań oraz możliwości KE dotyczących analizy i zatwierdzania tych programów. Można się spodziewać, iż w drugiej połowie 2014 r. pierwsze programy zostaną przekazane KE do oceny.

2. Oddziaływanie środków UE na rozwój Polski

W dniu 1 maja 2014 r. minie dziesięć lat odkąd Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. W związku z tym możliwe jest dokonanie pierwszych analiz oddziaływania wieloletnich programów wsparcia i ogólnej oceny wpływu środków kierowanych do Polski z budżetu Wspólnoty.

Do końca 2012 roku do Polski trafiło ponad 76,7 mld euro środków UE, a przekazane przez Polskę składki sięgnęły 26,4 mld euro (tabela 2.1). Do tej pory saldo przepływów między Polską i UE wynosi ok. 2/3 napływających do Polski środków. Same transfery realizowane w ramach WPR niemal równoważą polską składkę do budżetu Wspólnoty, co pozwala Polsce być beneficjentem netto unijnego budżetu.

Tabela 2.1. Wysokość transferów finansowych UE-Polska w latach 2004-2012 (w mln euro) i udział w nich wsparcia w ramach WPR (w proc.)

Rok	Transfery z UE ogółem	Składki	Zwroty	Saldo	Transfery z WPR ogółem	Udział w transferach	Udział w saldzie
2004	2478	1319	0	1159	298	12,0	25,7
2005	4018	2379	23	1616	1543	38,4	95,5
2006	5269	2552	4	2713	2155	40,9	79,4
2007	7406	2779	45	4582	2553	34,5	55,7
2008	7396	3402	8	3986	2032	27,5	51,0
2009	9258	3234	13	6011	2914	31,5	48,5
2010	11229	3490	2	7737	3479	31,0	45,0
2011	14271	3734	44	10493	4255	29,8	40,6
2012	15440	3569	2	11869	4739	30,7	39,9
2004-2012	76765	26458	141	50166	23968	31,2	47,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Badań dotyczących oddziaływania na polską gospodarkę środków pomocowych pochodzących z UE jest niewiele, a większość z nich odnosi się jedynie do wybranych elementów wsparcia lub okresów finansowania⁸. Również jeśli chodzi o kompleksowe badania porównujące wpływ funduszy UE na gospodarki innych państw, brakuje całościowych analiz. Z tego względu trudno określić faktyczną rolę, jaką wsparcie to odgrywa w rozwoju społeczno-gospodarczym państw członkowskich, a co za tym idzie, nie można jednoznacznie stwierdzić, na ile skuteczne i efektywne są instrumenty pomocowe.

⁸ Najwięcej badań dotyczących oddziaływania funduszy strukturalnych dotyczy ich wpływu na konwergencję regionów Wspólnoty. Szczególnie dużo badań w tym zakresie powstało w latach 90. XX wieku i na początku XXI wieku.

Jednym z opracowań prezentujących przewidywaną skalę oddziaływania polityki spójności realizowanej w perspektywie finansowej 2007-2013 na nowe państwa członkowskie jest praca Janosa Varga i Jana in 't Velda⁹, którą wykonano wykorzystując model QUEST III. Badacze zwrócili uwagę na to, iż napływ środków do państw członkowskich odbywa się ze znacznym opóźnieniem, co sprawia, iż w pierwszych latach w większości państw uzyskiwane transfery są nawet kilkukrotnie niższe niż te otrzymywane w ostatnich latach wdrażania danej perspektywy finansowej (tabela 2.2).

Tabela 2.2. Przewidywany poziom wsparcia przekazywanego przez KE w ramach polityki spójności 2007-2013 do nowych państw członkowskich (poziom środków jako procent PKB tych państw)

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bułgaria	0,50	0,65	0,80	1,89	1,81	1,76	1,71	2,67	2,55	3,06
Cypr	0,08	0,12	0,34	0,23	0,28	0,33	0,39	0,40	0,42	0,46
Czechy	0,29	0,73	1,04	1,46	2,00	2,12	2,22	2,34	2,28	2,37
Estonia	0,47	0,71	3,28	2,49	2,88	2,80	2,72	2,33	1,99	2,82
Węgry	0,54	0,80	2,06	2,52	3,13	3,26	3,38	2,52	1,48	3,67
Litwa	0,52	0,72	4,06	2,02	2,15	2,87	3,51	3,27	3,39	2,57
Łotwa	0,47	0,67	2,30	2,06	2,09	3,30	4,42	3,72	2,77	3,08
Malta	0,34	0,50	0,62	1,01	1,46	2,16	2,84	2,21	1,53	0,68
Polska	0,44	0,61	1,63	1,34	1,72	2,11	2,48	2,20	1,89	2,43
Rumunia	1,30	1,17	1,42	1,32	1,24	1,20	1,16	1,54	1,47	1,42
Słowenia	0,26	0,38	0,92	1,11	1,33	1,15	0,98	1,16	1,21	1,60
Słowacja	0,46	0,60	0,79	1,30	1,47	1,72	1,95	2,22	2,20	1,74

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Varga, Veld (2011), tab. 2.

Skala oddziaływania wsparcia jest zależna nie tylko od tempa napływu środków, ale także od struktury ich wydatkowania. Wszystkie nowe państwa Wspólnoty większość środków przeznaczyły na projekty dotyczące infrastruktury, jednak i tu widać znaczne różnice (tabela 2.3). Bardzo zróżnicowany jest także poziom środków przeznaczonych na badania i rozwój oraz wsparcie przemysłu i usług.

Szacowany długookresowy wpływ polityki spójności realizowanej w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 na poszczególne nowe państwa UE jest bardzo zróżnicowany (tabela 2.4). W przypadku Polski oddziaływanie unijnych środków na poziom PKB oraz mnożnik jest wyższe niż przeciętnie w analizowanej grupie państw.

W tabeli 2.5 przedstawiono natomiast szczegółowo wpływ środków polityki spójności 2007-2013 na główne wskaźniki ekonomiczne w Polsce. Warto zauważyć, iż wbrew oczekiwaniu, iż środki UE zwiększą poziom inwestycji, w okresie 2007-2013 przewiduje się negatywny wpływ unijnego wsparcia na wysokość inwestycji. Może to

⁹ J. Varga, J. in 't Veld (2011), *Cohesion Policy Spending in the New Member States of the EU in an Endogenous Growth Model*, "Eastern European Economics", vol. 49, no. 5, pp. 29-54.

oznaczać, iż występuje silny efekt wypychania sprawiający, iż środki publiczne i prywatne, które mogłyby być przeznaczone na inwestycje są kierowane na inne cele.

Tabela 2.3. Struktura wydatkowania środków polityki spójności 2007-2013 w nowych państwach członkowskich UE

Kraj	Wsparcie przemysłu i usług	Zasoby ludzkie	Infrastruktura	Badania i rozwój	Pomoc techniczna
Bułgaria	8,36	20,89	62,50	4,67	3,58
Cypr	14,99	20,45	50,95	10,03	3,58
Czechy	8,39	15,56	61,09	11,58	3,38
Estonia	8,04	10,87	62,31	16,75	2,04
Węgry	13,18	15,12	61,92	5,91	3,87
Litwa	8,06	13,45	62,23	13,26	3,00
Łotwa	4,13	11,49	67,81	14,07	2,51
Malta	14,40	12,82	65,96	5,30	1,52
Polska	7,81	13,67	63,00	11,94	3,58
Rumunia	8,95	18,62	65,19	3,65	3,59
Słowenia	9,01	15,82	54,42	18,65	2,09
Słowacja	5,43	11,75	70,05	9,32	3,44

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Varga, Veld (2011), tab. 3.

Tabela 2.4. Długookresowy wpływ realizacji polityki spójności 2007-2013 na PKB oraz mnożnik w nowych państwach członkowskich i całej UE

Kraj	PKB 2016	PKB 2025	Skumulowany mnożnik 2016	Skumulowany mnożnik 2025
Bułgaria	3,3	3,0	0,8	2,3
Cypr	0,6	0,5	0,8	2,3
Czechy	2,7	2,6	0,5	1,9
Estonia	3,7	2,8	0,8	2,0
Węgry	4,8	4,1	0,8	2,4
Litwa	5,0	4,8	0,7	2,2
Łotwa	4,1	4,0	0,9	2,6
Malta	1,6	1,2	0,6	1,5
Polska	4,3	4,3	1,0	3,2
Rumunia	2,7	2,2	1,0	2,6
Słowenia	3,5	3,5	0,8	2,2
Słowacja	1,8	1,5	1,1	3,3
Średnio	3,6	3,4	0,9	2,6
Darczyńcy	-0,2	-0,1	—	—
UE-27	0,2	0,2	—	—

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Varga, Veld (2011), tab. 5.

Tabela 2.5. Potencjalny wpływ polityki spójności UE w okresie 2007-2013
na wybrane wskaźniki makroekonomiczne w Polsce (w proc.)

Wskaźnik	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PKB	0,02	0,09	0,66	0,72	1,18	1,72	2,40	2,88	3,34	4,31	3,67	3,94	4,03	4,09	4,14	4,19	4,23	4,26	4,28
Zatrudnienie	0,04	0,18	0,56	0,50	0,71	1,03	1,37	1,49	1,67	2,03	1,23	1,26	1,42	1,55	1,66	1,76	1,85	1,92	1,98
Nisko kwalifikowani	0,18	0,55	1,15	1,35	1,79	2,34	2,88	3,16	3,43	3,72	2,95	2,92	3,09	3,31	3,54	3,76	3,96	4,14	4,28
Średnio kwalifikowani	0,01	0,13	0,50	0,43	0,62	0,93	1,26	1,38	1,56	1,93	1,12	1,16	1,31	1,43	1,53	1,62	1,70	1,77	1,82
Wysoko kwalifikowani	0,19	0,26	0,46	0,20	0,25	0,40	0,55	0,48	0,53	0,88	0,07	0,24	0,42	0,50	0,54	0,57	0,59	0,62	0,64
Konsumpcja	1,32	1,99	2,16	2,36	2,66	3,00	3,42	3,95	4,50	5,05	5,60	5,98	6,09	6,14	6,18	6,21	6,23	6,24	6,24
Inwestycje	0,11	0,56	0,57	0,63	0,57	0,43	0,17	0,24	0,73	1,28	1,90	2,33	2,57	2,74	2,87	2,99	3,09	3,19	3,28
Eksport	0,64	0,82	0,84	0,70	0,60	0,45	0,22	0,12	0,43	0,76	1,13	1,20	1,23	1,26	1,28	1,31	1,33	1,34	1,36
Import	3,32	4,73	5,70	5,13	5,15	5,13	4,83	3,80	2,86	2,43	0,37	0,52	0,43	0,44	0,49	0,54	0,58	0,62	0,65
Place realne	0,06	0,13	0,10	0,37	0,54	0,72	0,93	1,26	1,53	1,60	2,18	2,20	2,12	2,05	1,98	1,91	1,86	1,81	1,77
Patenty	0,23	0,95	1,86	2,80	3,70	4,47	5,06	5,45	5,64	5,64	5,57	5,50	5,44	5,40	5,38	5,37	5,38	5,39	5,41
Poziom cen konsumpcyjnych	0,03	0,51	1,17	1,62	2,14	2,67	3,11	3,30	3,33	3,28	2,49	2,00	1,60	1,21	0,83	0,46	0,10	0,25	0,58
Terms of trade	1,31	1,66	1,73	1,53	1,36	1,09	0,66	0,11	0,43	1,05	1,68	1,83	1,88	1,93	1,97	2,01	2,04	2,07	2,09
Kurs wymiary: dolar	1,11	0,94	0,46	0,20	0,85	1,57	2,34	3,05	3,58	4,00	4,10	3,70	3,31	2,94	2,59	2,24	1,91	1,58	1,26
Kurs wymiary: euro	1,03	0,87	0,42	0,19	0,76	1,41	2,11	2,76	3,23	3,61	3,69	3,32	2,94	2,59	2,25	1,93	1,61	1,30	1,00
Nominalna stopa procentowa	0,04	0,42	0,75	0,72	0,79	0,85	0,83	0,63	0,43	0,31	0,39	0,45	0,42	0,40	0,39	0,38	0,37	0,36	0,35
Inflacja	0,50	0,59	0,63	0,36	0,50	0,44	0,27	0,02	0,09	0,37	0,99	0,40	0,39	0,39	0,38	0,37	0,36	0,34	0,33
Dług publiczny (jako % PKB)	0,20	0,65	1,26	1,42	1,81	2,28	2,80	3,18	3,59	4,26	3,94	4,23	4,45	4,56	4,60	4,56	4,47	4,33	4,14
Deficyt budżetowy (jako % PKB)	0,20	0,12	0,06	0,01	0,06	0,12	0,21	0,30	0,42	0,51	0,49	0,55	0,47	0,39	0,31	0,25	0,18	0,13	0,08
Bilans handlowy (jako % PKB)	1,04	1,52	1,87	1,67	1,70	1,73	1,68	1,37	1,10	1,05	0,08	0,05	0,10	0,10	0,09	0,07	0,06	0,05	0,04

Na czerwono zaznaczono wartości ujemne.

Źródło: Varga 2010, tab. 14.

Warto jednakże zaznaczyć, iż wyniki te nie tylko prezentują maksymalny potencjalny efekt wykorzystania środków pomocowych, ale są również bardzo wrażliwe na wszelkie zmiany w otoczeniu zewnętrznym, które mogą bardzo negatywnie wpływać na końcowy efekt wydatkowania środków publicznych. W ocenie wpływu polityki spójności dokonanej za pomocą tego samego modelu jeszcze przed wybuchem światowego kryzysu ocena wpływu środków UE na polską gospodarkę była bardziej optymistyczna (tabela 2.6).

Tabela 2.6. Zmiana podstawowych wskaźników makroekonomicznych pod wpływem realizacji polityki spójności 2007-2013 w Polsce

Wskaźnik	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
PKB	0,39	0,96	1,64	2,02	2,44	2,71	3,19	4,55	5,65	4,71
Konsumpcja prywatne	1,81	2,05	2,37	2,62	2,84	3,02	3,30	3,91	4,60	4,45
Inwestycje prywatne	-3,51	-3,78	-3,61	-3,21	-2,83	-2,29	-1,27	0,41	2,24	4,75
Eksport	-0,70	-0,83	-0,28	0,26	0,80	1,25	1,72	2,53	3,58	3,70
Import	0,11	1,08	1,70	2,05	2,48	2,79	3,37	4,91	6,28	5,45
Zatrudnienie	0,13	0,08	0,10	0,09	0,11	0,10	0,10	0,18	0,28	0,22
Płace realne	0,39	1,01	1,62	2,06	2,43	2,73	3,26	4,48	5,26	4,69
Poziom cen	0,17	0,53	1,11	1,70	2,29	2,77	3,32	4,22	5,49	5,81
Poziom cen konsumpcyjnych	-0,14	0,28	0,97	1,68	2,39	2,98	3,64	4,72	6,24	6,61
Kurs walutowy: dolar	-1,40	-0,77	0,28	1,35	2,43	3,32	4,33	5,99	8,36	9,16
Kurs walutowy: euro	-1,10	-0,39	0,71	1,79	2,88	3,77	4,77	6,34	8,49	8,85
Realny efektywny kurs walutowy	-1,35	-1,07	-0,61	-0,14	0,33	0,71	1,13	1,79	2,72	2,99
Stopa bezrobocia	-0,11	-0,07	-0,09	-0,08	-0,10	-0,09	-0,09	-0,16	-0,25	-0,19
Bilans handlowy do PKB	-0,31	-0,75	-0,79	-0,72	-0,69	-0,63	-0,68	-0,97	-1,10	-0,72

Źródło: Veld (2007), tab. 4 Poland.

Wykorzystując model QUEST zbadano również wpływ polityki spójności realizowanej w okresie 2004-2006 na rozwój polskiej gospodarki (tabela 2.7). Uzyskane wyniki wskazują na to, iż oddziaływanie tego wsparcia na poziom głównych wskaźników makroekonomicznych będzie widoczny jeszcze w 2020 roku.

Tabela 2.7. Wpływ środków polityki spójności uzyskanych przez Polskę w okresie programowania 2004-2006 na wybrane wskaźniki makroekonomiczne

Wskaźnik	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
PKB	0,00	0,00	0,02	0,01	0,20	0,29	0,63	1,04	1,38	1,41	1,51	1,57	1,61	1,64	1,67	1,69	1,67
Zatrudnienie	0,00	0,01	0,01	0,05	0,23	0,28	0,52	0,75	0,77	0,58	0,61	0,68	0,74	0,78	0,81	0,83	0,78
Konsumpcja	0,52	0,77	0,82	0,85	0,87	0,98	1,11	1,31	1,63	1,99	2,19	2,26	2,30	2,32	2,34	2,35	2,28
Inwestycje	-0,10	-0,24	-0,35	-0,42	-0,44	-0,40	-0,29	-0,10	0,17	0,47	0,68	0,82	0,93	1,01	1,09	1,16	1,40
Eksport	-0,19	-0,28	-0,30	-0,29	-0,27	-0,16	-0,07	0,09	0,35	0,54	0,59	0,61	0,63	0,64	0,66	0,67	0,68
Import	0,69	1,05	1,18	1,27	1,54	1,34	1,44	1,28	0,59	-0,30	-0,41	-0,37	-0,35	-0,34	-0,33	-0,33	-0,22
Place realne	0,01	0,01	0,01	0,01	-0,03	0,05	0,08	0,15	0,34	0,58	0,62	0,61	0,59	0,58	0,57	0,56	0,59
Patenty	0,01	0,05	0,11	0,18	0,28	0,38	0,51	0,64	0,80	0,98	1,18	1,39	1,57	1,75	1,90	2,04	2,52
Poziom cen konsumpcyjnych	0,07	0,26	0,47	0,72	1,04	1,28	1,54	1,71	1,63	1,33	1,11	0,92	0,74	0,56	0,37	0,19	-0,59
Terms of trade	0,26	0,36	0,41	0,45	0,44	0,34	0,20	-0,06	-0,42	-0,70	-0,78	-0,81	-0,83	-0,84	-0,85	-0,85	-0,80
Kurs walutowy: dolar	-0,23	-0,14	0,04	0,27	0,56	0,91	1,26	1,63	1,90	1,94	1,78	1,61	1,43	1,26	1,09	0,91	0,09
Kurs walutowy: euro	-0,10	-0,06	0,02	0,12	0,30	0,54	0,80	1,09	1,32	1,34	1,21	1,05	0,90	0,76	0,61	0,46	-0,22
Nominalna stopa procentowa (w % p.p.)	0,06	0,19	0,26	0,32	0,43	0,40	0,43	0,38	0,16	-0,12	-0,17	-0,17	-0,18	-0,18	-0,18	-0,19	-0,17
Realna stopa procentowa (% p.p.)	-0,15	-0,03	0,03	-0,02	0,19	0,15	0,24	0,45	0,52	0,16	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	-0,01	-0,05
Inflacja (%)	0,20	0,21	0,22	0,28	0,31	0,20	0,23	0,04	-0,26	-0,37	-0,20	-0,18	-0,19	-0,19	-0,18	-0,18	-0,13
Dług publiczny (% PKB)	-0,06	-0,20	-0,32	-0,45	-0,71	-0,92	-1,31	-1,77	-2,15	-2,32	-2,52	-2,67	-2,73	-2,72	-2,64	-2,51	-1,33
Deficyt budżetowy (% PKB)	0,06	0,06	0,05	0,05	0,13	0,15	0,27	0,37	0,40	0,34	0,32	0,25	0,18	0,11	0,05	0,00	-0,18
Bilans handlowy (% PKB)	-0,25	-0,39	-0,42	-0,44	-0,54	-0,46	-0,51	-0,49	-0,26	0,05	0,09	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,04

Zródło: Varga J., in 'i Veld J. (2009), tab. D.14: Poland.

3. Ocena wpływu środków WPR na rozwój Polski i sytuację polskiego rolnictwa

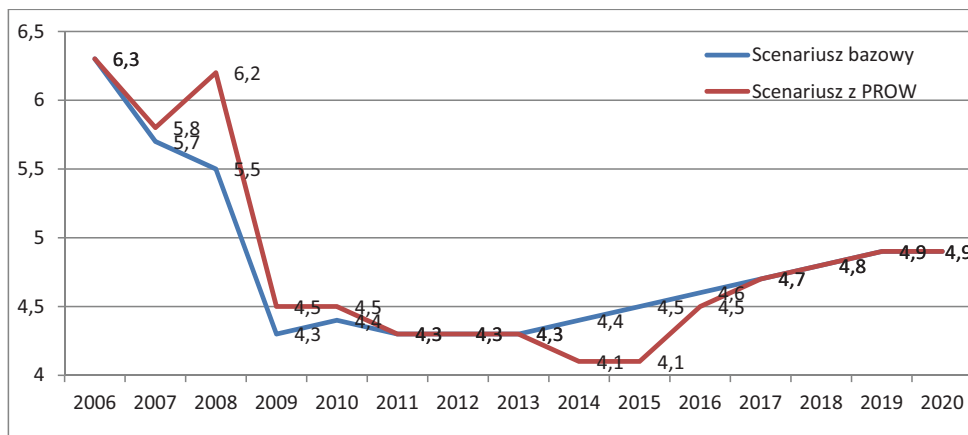
W PROW 2007-2013 zapisano, iż realizacja tego programu będzie miała pozytywny wpływ na wzrost poziomu trzech wskaźników makroekonomicznych, kluczowych przy ocenie oddziaływania środków UE na polską gospodarkę. Bazując na ocenie przygotowanej przy wykorzystaniu modelu HERMIN¹⁰ założono, iż wdrożenie PROW 2007-2013 będzie odpowiadało za:

1. 0,41% wzrost PKB do 2015 r., przy czym wzrost PKB w tym okresie prognozowano na 50,1% w stosunku do wartości bazowej z 2006 r., czyli udział PROW 2007-2013 we wzroście gospodarczym wyniesie 0,8%;
2. 21,3% stworzonych do 2015 r. miejsc pracy, z zakładanych 372 tysięcy;
3. 0,49% wzrost wydajności pracy, przy łącznym wzroście tego wskaźnika w analizowanym okresie sięgającym 47,8%¹¹, czyli udział PROW 2007-2013 we wzroście wydajności pracy wyniesie ok. 1%.

Jak już wspomniano, poziom tych wskaźników został oszacowany przy wykorzystaniu modelu HERMIN, który jest modelem stworzonym specjalnie do oceny wpływu środków UE na rozwój państw członkowskich i regionów korzystających z tego wsparcia.

Ocena prognozowanego oddziaływania wdrażania PROW 2007-2013 na tempo wzrostu PKB polskiej gospodarki wskazuje na nieznaczny wpływ programu na wartość tego wskaźnika (rysunek 3.1).

Rysunek 3.1. Stopa wzrostu PKB w scenariuszu bazowym i scenariuszu z PROW 2007-2013 w modelu HERMIN



Źródło: Zaleski et al. 2007, wykres 4.1.

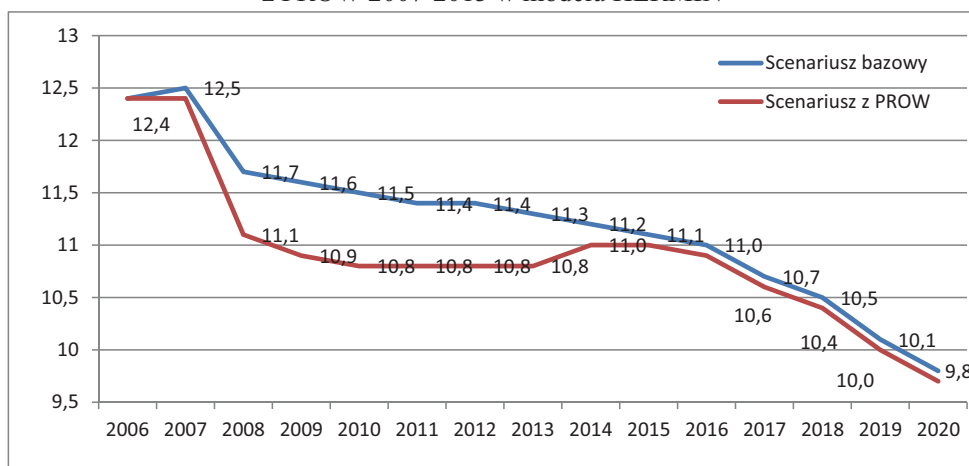
¹⁰ J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty (2007), *Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego (WARR), Wrocław.

¹¹ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2011), *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa, s. 125.

W modelu posłużono się cenami stałymi z 2000 roku. Ocena oddziaływania PROW wskazuje na to, iż stopa wzrostu PKB przy realizacji PROW 2007-2013 byłaby do 2010 roku wyższa niż bez wdrażania tego programu. Przez kolejne trzy lata tempo wzrostu polskiej gospodarki byłoby jednakowe dla obu rozpatrywanych scenariuszy. Natomiast w latach 2014-2016 stopa wzrostu w scenariuszu PROW byłaby niższa niż bez tego elementu wsparcia. W następnych latach aż do 2020 r. tempo wzrostu PKB byłoby jednakowe dla obu badanych przypadków.

Zgodnie z modelem HERMIN, analogicznie jak w przypadku różnic w kształtowaniu się tempa wzrostu PKB, w obu scenariuszach podobnie wyglądałyby relacje między wielkością stopy bezrobocia w badanych przypadkach (rysunek 3.2).

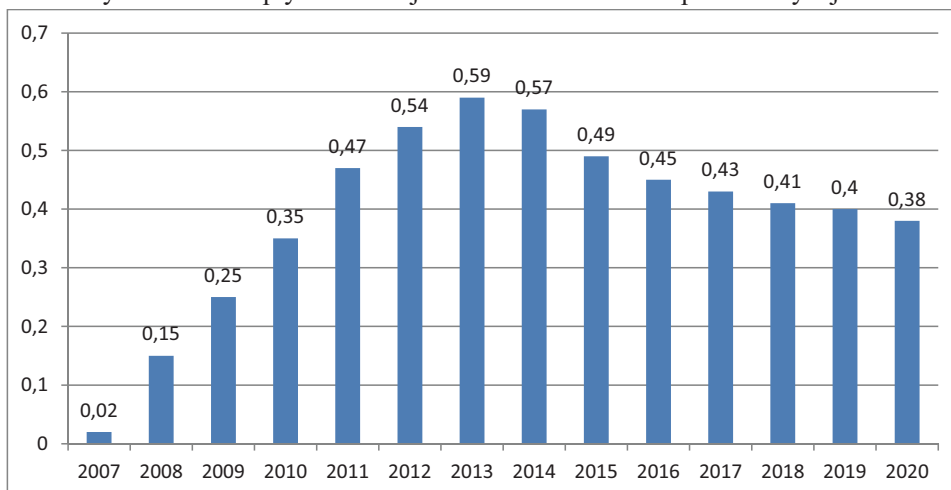
Rysunek 3.2. Stopa bezrobocia w scenariuszu bazowym i scenariuszu z PROW 2007-2013 w modelu HERMIN



Źródło: Zaleski et al. 2007, wykres 4.3.

Podobnie, jak w przypadku pozostałych wskaźników makroekonomicznych również w odniesieniu do poziomu wydajności przewidywano zróżnicowane oddziaływanie wdrażania PROW 2007-2013 w kolejnych latach. Wzrost wydajności mierzony jako poziom PKB na jednego zatrudnionego w porównaniu do scenariusza bazowego były w każdym roku większy (rysunek 3.3). Najwyższą różnicę przewidywano w 2013 roku, kiedy to wskaźnik ten miał być o 0,59 p.p. wyższy niż w scenariuszu bazowym.

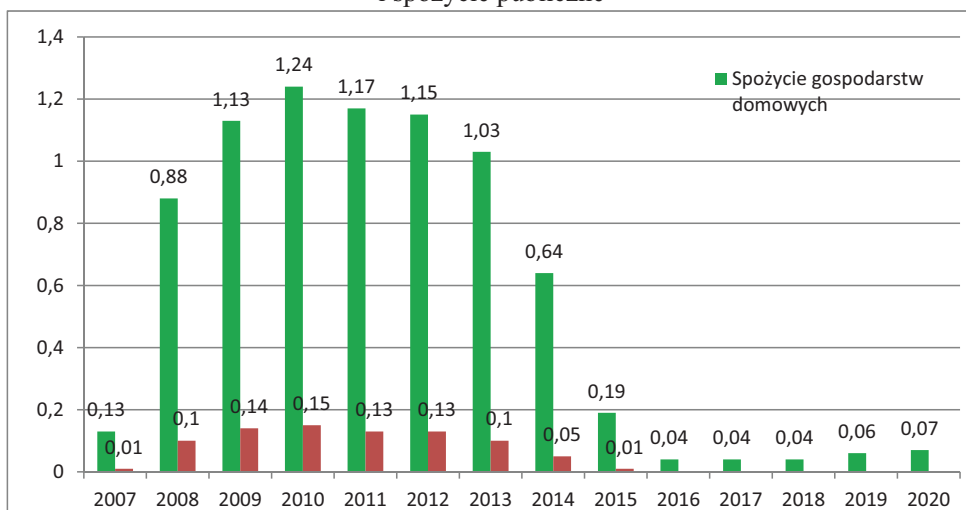
Rysunek 3.3. Wpływ realizacji PROW 2007-2013 na poziom wydajności



Źródło: Zaleski et al. 2007, wykres 4.9.

W modelu HERMIN określono również jak realizacja PROW 2007-2013 wpłynie na poziom spożycia gospodarstw domowych i spożycia publicznego w stosunku do scenariusza bazowego (rysunek 3.4). Największy wpływ programu na poziom spożycia gospodarstw domowych przewidziano na 2010 r., gdy poziom spożycia miał być o 1,24 p.p. wyższy niż w scenariuszu bazowym. Wpływ PROW 2007-2013 na spożycie publiczne miał być znacznie mniejszy, ale również w 2010 r. miał osiągnąć najwyższy poziom w porównaniu do poziomu przewidywanego w scenariuszu bazowym.

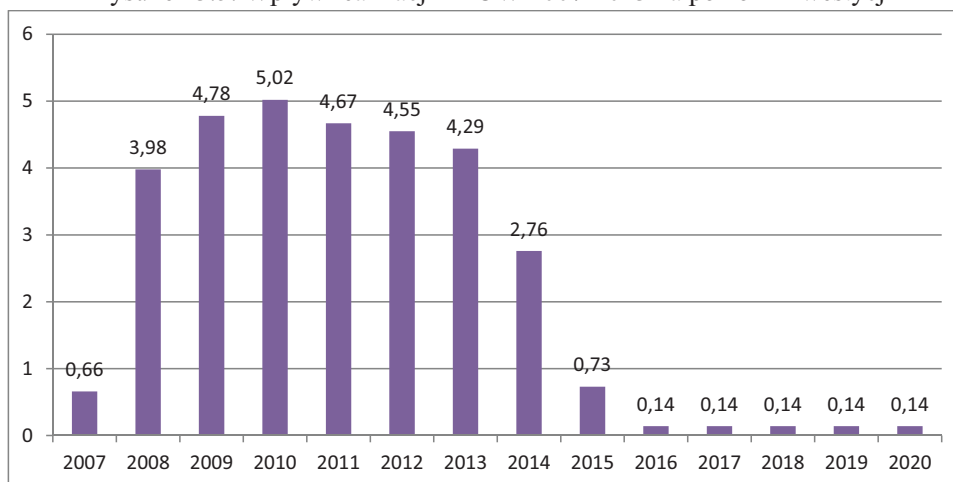
Rysunek 3.4. Wpływ PROW 2007-2013 na poziom spożycia gospodarstw domowych i spożycie publiczne



Źródło: Zaleski et al. 2007, wykres 4.10 i 4.11.

Przewidywany na podstawie modelu HERMIN wpływ realizacji PROW 2007-2013 na poziom inwestycji byłyby większy niż w przypadku konsumpcji (rysunek 3.5). Również i w tym przypadku największy wpływ PROW 2007-2013 miał być odnotowany w 2010 roku.

Rysunek 3.5. Wpływ realizacji PROW 2007-2013 na poziom inwestycji



Źródło: Zaleski et al. 2007, wykres 4.12.

Dotychczasowe badania dotyczące wpływu WPR zarówno na rozwój Polski, jak i kondycję polskiego rolnictwa są w większości fragmentaryczne, odnoszą się do efektów rzeczowych lub opierają się na badaniach ankietowych, które nie są dobrym narzędziem do oszacowania zmian w ujęciu ilościowym. Jedynie w kilku pracach zastosowano modelowanie opierające się na modelach równowagi ogólnej i dokonano oceny wsparcia w wybranym okresie lub/i w odniesieniu do niektórych instrumentów.

Oceny oddziaływania Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego dokonała K. Zawalińska¹². Autorka wykorzystała model równowagi ogólnej RegPOL badający wpływ wsparcia zarówno w ujęciu krajowym, jak i regionalnym. Instrumenty obu analizowanych programów zostały podzielone na cztery kategorie:

1. Transfery bezpośrednie – renty strukturalne, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, zalesianie gruntów rolnych, wsparcie dla grup producenckich, ułatwianie startu młodym rolnikom.
2. Subsydia obszarowe – wsparcie dla ONW, programy rolnośrodowiskowe.
3. Subsydia inwestycyjne w infrastrukturze – dostosowanie do standardów UE, inwestycje w gospodarstwach rolnych, poprawa przetwórstwa i marketingu, przywracanie potencjału produkcji leśnej, scalanie gruntów, odnowa wsi i dziedzictwo

¹² K. Zawalińska (2009), *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

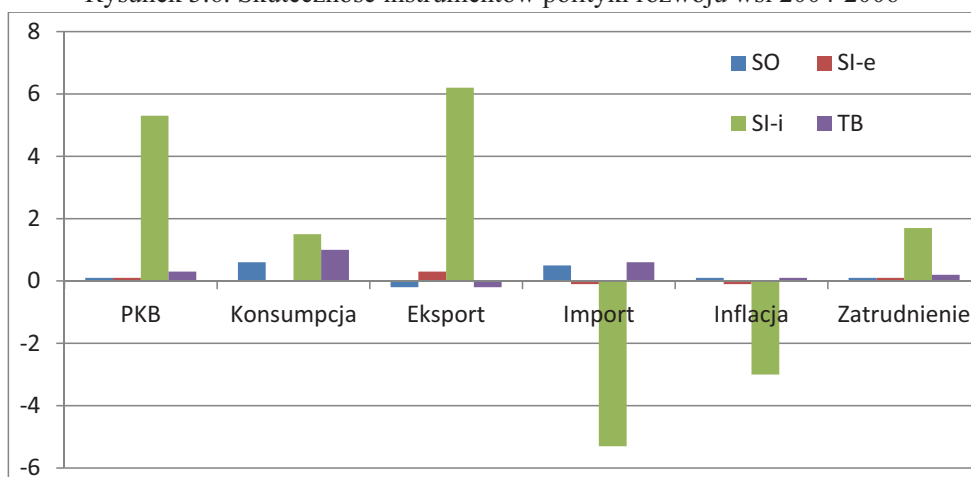
kulturowe, różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, gospodarowanie zasobami wodnymi, rozwój infrastruktury technicznej.

4. Subsydia inwestycyjne w edukację – szkolenia, wsparcie doradztwa rolniczego, LEADER+.

Badanie oparto na danych o wykorzystaniu wsparcia sporządzonych na koniec 2007 roku. Wyniki wskazują na procentowy skumulowany wpływ zrealizowanego wsparcia na analizowane zmienne, przy czym efekt ten jest oczekiwany w przeciągu 5-8 lat po realizacji wsparcia.

Jeśli chodzi o wpływ na gospodarkę Polski, to największy efekt dały subsydia służące inwestycjom infrastrukturalnym, a najmniejszy subsydia obszarowe. Natomiast subsydia dotyczące edukacji miały niewielki wpływ na poziom PKB, ale wpływały znacząco na inne analizowane zmienne (rysunek 3.6).

Rysunek 3.6. Skuteczność instrumentów polityki rozwoju wsi 2004-2006



SO – subsydia obszarowe; SI-e – subsydia na inwestycje w edukację; SI-i – subsydia na inwestycje w infrastrukturę; TB – transfery bezpośrednie.

Źródło: K. Zawalińska (2009), rysunek 4.2.

Efekty te były zróżnicowane w poszczególnych województwach. Należy jednakże również mieć na uwadze fakt, iż poziom wsparcia mierzony udziałem w PKB był odmienny w poszczególnych regionach (tabela 3.1).

Tabela 3.1. Poziom PKB i wsparcia rozwoju wsi w poszczególnych województwach w okresie 2004-2006

Województwo	Średnia roczna wartość PKB w latach 2004-2006	Kwota wsparcia rozwoju wsi	Udział*	Wzrost PKB
	w mln zł		w proc.	
Dolnośląskie	75 080	594	0,8	2,6
Kujawsko-pomorskie	45 883	1 256	2,7	4,1
Lubelskie	37 823	1 398	3,7	3,4
Lubuskie	22 910	355	1,5	1,5
Łódzkie	59 977	1 228	2,0	2,4
Małopolskie	70 261	661	0,9	2,8
Mazowieckie	203 334	2 575	1,3	0,9
Opolskie	22 235	300	1,3	2,5
Podkarpackie	36 685	606	1,7	3,5
Podlaskie	22 518	1 420	6,3	7,8
Pomorskie	54 329	726	1,3	1,8
Śląskie	129 654	328	0,3	2,2
Świętokrzyskie	24 570	702	2,9	3,8
Warmińsko-mazurskie	27 715	999	3,6	4,9
Wielkopolskie	91 025	2 018	2,2	2,2
Zachodniopomorskie	39 715	570	1,4	1,7
Polska	963 714	15 736	1,6	5,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych K. Zawalińska (2009), tabela 4.2 i rysunek 4.3.

Oceny wpływu realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013) dokonał w 2011 r. Instytut Badań Strukturalnych¹³. Wykorzystano model EUImpactMOD III będący modelem z klasy dynamicznych stochastycznych modeli równowagi ogólnej. Model ten ma charakter regionalny, co pozwala określić wpływ wsparcia na rozwój poszczególnych polskich województw. Wsparcie oferowane w ramach PROW 2007-2013 zostało podzielone na trzy kategorie odpowiadające powszechnie stosowanym w ekonomii definicjom:

- a) Transfery.
- b) Inwestycje.
- c) Wsparcie zasobów ludzkich.

Podział działań PROW 2007-2013 na te kategorie przedstawiono w tabeli 3.2.

¹³ Instytut Badań Strukturalnych (2011), *Ocena wpływu realizacji PROW 2007 – 2013 na gospodarkę Polski. Prezentacja wyników*. Raport dostępny jest na stronie internetowej MRiRW.

Tabela 3.2. Przyporządkowanie działań PROW 2007-2013 do grup interwencji

TRANSFERY
Renty strukturalne
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności
Zobowiązania z okresu 2004-2006 dla działania 'Wspieranie gospodarstw niskotowarowych'
Grupy producentów rolnych
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)
Program rolnośrodowiskowy (Płatności rolnośrodowiskowe)
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych
Odnowa i rozwój wsi
INWESTYCJE
Ułatwianie startu młodym rolnikom
Modernizacja gospodarstw rolnych
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa
Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej
Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju
Wdrażanie projektów współpracy
WSPARCIE ZASOBÓW LUDZKICH
Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów
Działania informacyjne i promocyjne
Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IBS 2011, tabela 1.

Bazując na danych dotyczących realizacji PROW 2007-2013 do końca 2010 r. i zmianach wskaźników makroekonomicznych dokonano oszacowania prognozowanego oddziaływania programu na skalę zmian w poziomie kluczowych wskaźników makroekonomicznych (tabela 3.3). Jak widać, przewiduje się, iż założony wzrost gospodarczy i wzrost wydajności pracy nie zostaną osiągnięte. Natomiast w przypadku tworzenia miejsc pracy badanie wskazało na znaczne niedoszacowanie możliwego do osiągnięcia wzrostu liczby miejsc pracy.

Tabela 3.3. Założone i prognozowane na 2015 r. wartości społeczno-ekonomicznych wskaźników oddziaływania PROW 2007-2013

Wskaźnik	Docelowa wartość wskaźnika (wg PROW)		Prognozowana wartość wskaźnika (EUImpactMOD)	
	Całkowita zmiana	W tym PROW	Całkowita zmiana	W tym PROW
Wzrost gospodarczy	50,1%	0,41%	42,8%	1,6%
Tworzenie miejsc pracy	2,7%	0,57%	16,8%	0,8%
Wydajność pracy	47,8%	0,49%	22,8%	0,4%

Źródło: IBS 2011, tabela 3.

Należy jednakże zwrócić uwagę na dużą zmienność prognoz związaną z tempem wdrażania PROW oraz zmianami w sytuacji makroekonomicznej. Badanie wykorzystujące model EUImpactMOD III wykorzystano do prognozy oddziaływania PROW 2007-2013 w dwóch badaniach – w ocenie średniokresowej PROW 2007-2013 z 2010 r. oraz w omawianym tutaj badaniu z 2011 r. Wyniki obu ocen przedstawiono w tabeli 3.4. Jak widać, różnice dotyczące zarówno zmian w całej gospodarce, jak i roli wdrażania PROW 2007-2013 są znaczne.

Tabela 3.4. Prognozowane na 2015 r. wartości społeczno-ekonomicznych wskaźników oddziaływania PROW 2007-2013 oszacowane przy wykorzystaniu modelu EUImpactMOD III w 2010 i 2011 r.

Wskaźnik	Prognozowana w 2010 r. wartość wskaźnika		Prognozowana w 2011 r. wartość wskaźnika	
	Całkowita zmiana	W tym PROW	Całkowita zmiana	W tym PROW
Wzrost gospodarczy	33,8%	1,7%	42,8%	1,6%
Tworzenie miejsc pracy	18,5%	1,5%	16,8%	0,8%
Wydajność pracy	22,2%	0,0%	22,8%	0,4%

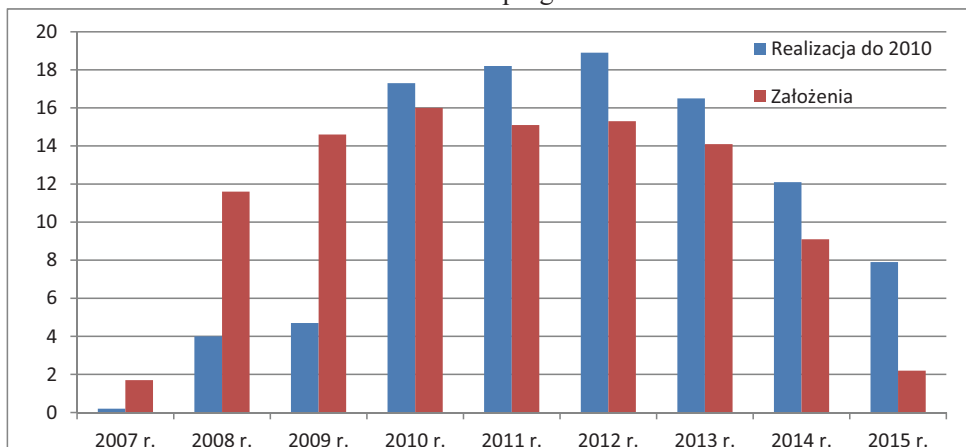
Źródło: IBS 2011.

Ponadto wskazano, iż realizacja PROW 2007-2013 wpłynie na wzrost produkcji rolniczej. Prognozowany wzrost wartości dodanej w rolnictwie to 2,6% w 2015 r. w stosunku do scenariusza bazowego zakładającego brak realizacji programu.

Interesującym problemem badawczym, którego nie podjęto w badaniu zleconym IBS jest wpływ, jaki miało tempo wdrażania programu na prognozowane oddziaływanie wsparcia na polską gospodarkę. Tempo realizacji programu jest niższe niż zakładano. Zgodnie z założeniami PROW 2007-2013 do końca 2010 r. miało być wydatkowane prawie 44% środków¹⁴, a było jedynie 26% (tabela 3.5).

¹⁴ Dane zawarte w publikacji Zaleski et al. 2007 odnoszą się do środków PROW 2007-2013 pochodzących z budżetu UE.

Tabela 3.5. Tempo wydatkowania środków PROW 2007-2013 do 2010 r.
a założenia programu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zaleski et al. 2007 i IBS 2011.

Jak pokazują wyniki różnego rodzaju badań wpływu środków UE na rozwój Polski oraz polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, faktyczna rola tych środków jest trudna do jednoznacznego, ilościowego określenia. Nie ma jednak wątpliwości, iż środki te stymulują ilościowe i jakościowe zmiany na poziomie całej gospodarki, a zwłaszcza na poziomie poszczególnych beneficjentów uzyskanego wsparcia.

4. Analiza tempa napływu środków WPR w okresie programowania 2007-2013

Tempo napływu środków UE do państw członkowskich ma wpływ na skalę efektów możliwych do osiągnięcia w danym okresie programowania, czyli w ściśle ograniczonym czasie. Naturalnie im szybciej środki trafiają do beneficjentów, tym szybciej możliwe jest uzyskanie oczekiwanego bezpośredniego rezultatu oraz tym szybciej mogą ujawnić się efekty mnożnikowe wprowadzenia pieniądza do obiegu. Zasady przekazywania środków WPR do państw UE są bardzo ściśle określone.

W obecnym okresie programowania w przypadku środków Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnych obowiązuje rozporządzenie Rady (WE) nr 79/2009¹⁵, zaś w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wsparcie wdrażane jest na podstawie rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005¹⁶.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, str. 16-99).

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, str. 1-40).

4.1. Ocena tempa napływu środków EFRROW

Tempo napływu środków EFRROW jest bezpośrednio związane z tym, jak szybko uruchamiane, a następnie obsługiwane są działania programów rozwoju obszarów wiejskich realizowanych w poszczególnych państwach Wspólnoty. Zależy ono również od tego, czy działania cieszą się dużym zainteresowaniem grup docelowych oraz od struktury samego programu, gdyż poszczególne działania mają odmienny charakter realizacji wsparcia (jednorazowe premie, zwrot poniesionych kosztów, czy okresowe świadczenia wypłacane systematycznie przez kilka lat).

Wielkość środków, które uzyskały poszczególne państwa członkowskie na okres programowania 2007-2013 jest wypadkową możliwości budżetowych Wspólnoty oraz oceny potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich państw UE. Łącznie na realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 przeznaczono ponad 88 mld euro (tabela 4.1). Polska uzyskała najwyższą spośród państw członkowskich pulę środków – ponad 13 mld euro.

Zaplanowany podział środków na poszczególne lata cechował się niewielkim zróżnicowaniem rocznych kwot zarówno na poziomie całej UE, jak i poszczególnych państw. Wyjątkiem była Bułgaria i Rumunia, w przypadku których wzrost środków przeznaczonych na zadania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich w 2007 roku był o ponad 1/3 mniejszy niż w roku 2013. Taki harmonogram realizacji programów współfinansowanych ze środków EFRROW w tych państwach wynikał z faktu, iż w 2007 r. oba te kraje dopiero przystąpiły do Wspólnoty i po raz pierwszy miały do czynienia z wdrażaniem programów rozwoju obszarów wiejskich, choć podobnie jak Polska i inni nowi członkowie UE, oba te kraje korzystały z przedakcesyjnego programu SAPARD. Również w przypadku Grecji harmonogram transferów odbiegał od unijnej średniej¹⁷.

W pierwszym roku realizacji unijnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 wykorzystanie budżetu funduszu EFRROW nie przekroczyło 50% (tabela 4.2)¹⁸, co było bezpośrednio związane z późnym przyjęciem rozporządzenia dotyczącego funkcjonowania polityki rozwoju obszarów wiejskich, które skutkowało przedłużeniem się prac nad ostatecznym kształtem krajowych lub regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich przyjmowanych przez państwa członkowskie Wspólnoty. W związku z tym większość środków EFRROW przekazanych w 2007 r. państwom członkowskim stanowiły zaliczki, a nie środki przekazywane w oparciu o wydatki już poniesione przez państwa UE.

¹⁷ Harmonogram zaplanowanych rocznych transferów środków EFRROW w okresie 2007-2013 przedstawiono w tabeli A1 umieszczonej w aneksie.

¹⁸ KE w swoich rocznych sprawozdaniach finansowych z realizacji EFRROW prezentuje wydatki w ujęciu kwartalnym, stąd takie ich ujęcie w zamieszczonych w tym rozdziale tabelach.

Tabela 4.1. Podział środków EFROW 2007-2013 na lata (w euro)

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Austria	628154 610	594 709 669	550 452 057	557 557 505	541 670 574	527 868 629	511 056 948	3 911 469 992
Belgia	63 991 299	63 957 784	60 238 083	59 683 509	59 267 519	56 995 480	54 476 632	418 610 306
Bułgaria	244 055 793	337 144 772	437 343 751	399 098 664	398 058 913	397 696 922	395 699 781	2 609 098 596
Cypr	26 704 860	24 772 842	22 749 762	23 071 507	22 402 714	21 783 947	21 037 942	162 523 574
Czechy	396 623 321	392 638 892	388 036 387	400 932 774	406 640 636	412 672 094	417 962 250	2 815 506 354
Dania	62 592 573	66 344 571	63 771 254	64 334 762	63 431 467	62 597 618	61 588 551	444 660 796
Estonia	95 608 462	95 569 377	95 696 594	100 929 353	104 639 066	108 913 401	113 302 602	714 658 855
Finlandia	335 121 543	316 143 440	292 385 407	296 367 134	287 790 092	280 508 238	271 617 053	2 079 932 907
Francja	931 041 833	942 359 146	898 672 939	909 225 155	933 778 147	921 205 557	905 682 332	6 441 965 109
Grecja	461 376 206	463 470 078	453 393 090	452 018 509	631 768 186	626 030 398	619 247 957	3 707 304 424
Hiszpania	1 012 456 383	1 030 880 527	1 006 845 141	1 013 903 294	1 057 772 000	1 050 937 191	1 041 123 263	7 213 917 799
Holandia	70 536 869	72 638 338	69 791 337	70 515 293	68 706 648	67 782 449	66 550 233	486 521 167
Irlandia	373 683 516	355 014 220	329 171 422	333 372 252	324 698 528	316 771 063	307 203 589	2 339 914 590
Litwa	260 974 835	248 836 020	236 928 998	244 741 536	248 002 433	250 278 098	253 598 173	1 743 360 093
Luksemburg	14 421 997	13 661 411	12 655 487	12 818 190	12 487 289	12 181 368	11 812 084	90 037 826
Łotwa	152 867 493	147 768 241	142 542 483	147 766 381	148 781 700	150 188 774	151 198 432	1 041 113 504
Malta	12 434 359	11 527 788	10 656 597	10 544 212	10 347 884	10 459 190	10 663 325	76 633 355
Niemcy	1 184 995 564	1 186 941 705	1 147 425 574	1 156 018 553	1 159 359 200	1 146 661 509	1 131 114 950	8 112 517 055
Polska	1 989 717 841	1 932 933 351	1 872 739 817	1 866 782 838	1 860 573 543	1 857 244 519	1 850 046 247	13 230 038 156
Portugalia	562 210 832	562 491 944	551 196 824	559 018 566	565 142 601	565 192 105	564 072 156	3 929 325 028
Rumunia	741 659 914	1 023 077 697	1 319 261 544	1 236 160 665	1 234 244 648	1 235 537 011	1 232 563 266	8 022 504 745
Słowacja	303 163 265	286 531 906	268 049 256	256 310 239	263 028 387	275 025 447	317 309 578	1 969 418 078
Słowenia	149 549 387	139 868 094	129 728 049	128 304 946	123 026 091	117 808 866	111 981 296	900 266 729
Szwecja	292 133 703	277 225 207	256 996 031	260 397 463	252 975 513	246 760 755	239 159 282	1 825 647 954
Węgry	570 811 818	537 525 661	498 635 432	509 252 494	547 603 625	563 304 619	578 709 743	3 805 843 392
Wielka Brytania	263 996 373	283 001 582	274 582 271	276 600 084	273 334 332	270 695 626	267 364 152	1 909 574 420
Włochy	1 142 143 461	1 135 428 298	1 101 390 921	1 116 626 236	1 271 659 589	1 266 602 382	1 258 158 996	8 292 009 883
Razem	12 343 028 110	12 542 462 561	12 491 336 508	12 462 352 114	12 871 191 325	12 819 703 256	12 764 300 813	88 294 374 687

Źródło: KE, C(2007)2274.

W 2007 r. nowi członkowie Wspólnoty, czyli Bułgaria i Rumunia nie uzyskały żadnych transferów środków EFRROW, podobnie jak Dania, Łotwa i Malta. Natomiast wśród państw, które uzyskały członkostwo w UE w 2004 r. tylko Słowenia i Węgry uzyskały jakiegokolwiek środki w oparciu o już poniesione wydatki na wdrażanie programów rozwoju obszarów wiejskich, a nie jedynie zaliczki na poczet przyszłych wydatków.

Tabela 4.2. Poziom środków przekazanych państwom członkowskim w ramach budżetu EFRROW na 2007 rok jako odsetek przeznaczonych dla nich środków*

Kraj	IV kw. 2006	II kw. 2007	III kw. 2007	Zaliczki	Łącznie
Austria	0,0	0,0	12,7	43,6	56,2
Belgia	0,0	0,0	60,4	25,7	86,1
Bułgaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cypr	0,0	0,0	0,0	42,6	42,6
Czechy	0,0	0,0	0,0	49,7	49,7
Dania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estonia	0,0	0,0	0,0	26,2	26,2
Finlandia	2,0	0,0	62,5	34,6	99,2
Francja	0,1	23,4	35,8	38,6	97,9
Grecja	0,0	0,0	42,1	28,1	70,2
Hiszpania	0,0	0,0	0,4	0,4	0,8
Holandia	0,3	21,3	4,2	48,3	74,1
Irlandia	33,7	0,0	44,4	21,9	100,0
Litwa	0,0	0,0	0,0	46,8	46,8
Luksemburg	0,0	0,0	76,8	23,2	100,0
Łotwa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niemcy	3,2	0,0	28,5	36,8	68,6
Polska	0,0	0,0	0,0	46,5	46,5
Portugalia	0,0	0,0	16,1	23,3	39,4
Rumunia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Słowacja	0,0	0,0	0,0	22,7	22,7
Słowenia	0,0	0,0	20,1	42,1	62,2
Szwecja	22,2	7,3	31,9	38,5	100,0
Węgry	0,0	0,0	0,3	46,7	46,9
Wielka Brytania	10,5	0,0	35,8	19,0	65,3
Włochy	0,0	0,0	14,9	24,2	39,0
Suma	2,1	2,1	15,0	30,0	49,3

* w zaokrągleniu do 0,1.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2008)589 i C(2007)2274.

W roku 2008 zaliczki nadal stanowiły największą część środków przekazanych państwom członkowskim z budżetu EFRROW (tabela 4.3). Dane dotyczące tempa uzyskiwania środków na politykę rozwoju obszarów wiejskich w 2008 r. pokazują, że

nie występuje ścisła zależność między szybkością wdrażania programów współfinansowanych ze środków EFRROW i stażem członkowskim we Wspólnocie. Różnic należy raczej szukać w strukturze przyjętych programów, a zwłaszcza skali środków przeznaczonych na działania inwestycyjne i pozostałe działania.

Tabela 4.3. Poziom środków przekazanych państwom członkowskim z EFRROW w 2008 r. jako odsetek przeznaczonych dla nich środków*

Kraj	IV kw. 2006	III kw. 2007	IV kw. 2007	I kw. 2008	II kw. 2008	III kw. 2008	Zaliczki	Łącznie
Austria	0,0	0,0	42,7	1,6	3,5	5,4	0,0	53,2
Belgia	0,0	0,0	10,8	5,1	18,5	32,2	17,7	84,3
Bułgaria	0,0	0,0	0,0	5,4	1,6	0,1	22,1	29,2
Cypr	0,0	0,0	7,1	5,6	4,5	8,9	0,0	26,1
Czechy	0,0	0,0	13,9	0,5	15,6	5,9	0,0	35,9
Dania	1,4	0,0	17,6	12,1	4,6	4,6	16,3	56,5
Estonia	0,0	0,0	1,1	4,3	2,0	7,1	15,1	29,5
Finlandia	0,0	0,0	2,4	0,9	0,7	64,3	9,2	77,6
Francja	0,0	0,0	23,5	7,8	13,0	35,5	9,3	89,1
Grecja	0,0	0,0	3,8	2,0	9,2	22,3	21,6	58,8
Hiszpania	0,4	0,0	3,2	1,0	10,6	3,5	19,6	38,3
Holandia	0,0	0,0	2,9	12,2	5,2	5,2	0,0	25,5
Irlandia	0,0	9,1	20,3	12,9	12,5	22,1	23,1	100,0
Litwa	0,0	0,0	5,7	2,1	5,1	2,8	0,0	15,7
Luksemburg	0,0	0,0	15,5	6,5	36,6	6,8	21,7	87,1
Łotwa	0,0	0,0	0,0	2,8	5,3	3,1	16,1	27,2
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,7	14,7
Niemcy	0,0	1,0	17,1	3,9	3,3	17,6	8,4	51,4
Polska	0,0	0,0	0,9	13,1	10,2	4,0	0,0	28,3
Portugalia	0,0	0,0	2,9	12,5	4,0	8,0	15,5	42,9
Rumunia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,7	29,7
Słowacja	0,0	0,0	13,4	4,7	0,6	0,1	13,2	32,0
Słowenia	0,0	0,0	0,1	16,4	16,6	10,3	0,0	43,4
Szwecja	0,0	0,0	15,3	9,8	6,0	31,9	5,5	68,4
Węgry	0,0	0,0	6,3	2,0	4,1	5,3	0,0	17,7
Wielka Brytania	1,2	8,1	8,2	15,9	7,7	7,3	10,1	58,5
Włochy	0,0	0,1	8,8	1,1	1,7	4,5	13,2	29,4
Suma	0,1	0,6	8,1	5,4	6,2	8,6	11,8	40,9

* uwzględniono sumę dotychczas niewykorzystanych środków oraz budżetu na rok 2008; w zaokrągleniu do 0,1.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2009)547.

Kwota, którą przekazano państwom członkowskim z budżetu EFRROW w 2009 roku była niższa niż rok wcześniej, co oznacza, iż nie nastąpiło przyspieszenie we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich (tabela 4.4). Dane dotyczące

2009 roku pokazują, iż tempo wdrażania wsparcia na rzecz obszarów wiejskich w poszczególnych państwach pozostaje zbliżone do tego odnotowanego we wcześniejszych latach.

Tabela 4.4. Poziom środków przekazanych państwom członkowskim z EFRROW w 2009 roku jako odsetek przeznaczonych dla nich środków*

Kraj	II kw. 2008	III kw. 2008	IV kw. 2008	I kw. 2009	II kw. 2009	III kw. 2009	Łącznie
Austria	0	0	43,3	3,8	4,4	4,1	55,7
Belgia	0	3,6	14,0	9,8	28,3	22,7	78,3
Bułgaria	0	0	2,3	3,8	3,6	2,5	12,2
Cypr	0	0	9,9	7,1	6,5	6,6	30,2
Czechy	0	0	14,0	14,1	10,4	4,7	43,1
Dania	0	0	8,1	13,7	6,3	7,6	35,8
Estonia	0	0	11,0	19,2	6,3	7,1	43,6
Finlandia	0	0	3,5	1,6	2,1	43,0	50,2
Francja	0	0	24,5	10,2	8,6	30,7	74,0
Grecja	0	0	2,8	4,1	9,7	7,2	23,9
Hiszpania	0,4	0,6	5,4	3,4	5,4	6,1	21,4
Holandia	0,0	0,0	3,9	11,1	4,1	6,4	25,5
Irlandia	0,0	27,5	21,7	16,1	14,5	15,1	94,9
Litwa	0,0	0,0	5,9	8,4	15,1	13,4	42,9
Luksemburg	0,0	0,0	19,1	31,0	13,9	22,1	86,0
Łotwa	0,0	0,0	4,3	5,8	8,8	2,9	21,7
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,9	7,9
Niemcy	0,0	0,5	19,1	5,3	4,3	18,2	47,4
Polska	0,0	0,0	5,2	8,5	6,2	5,4	25,3
Portugalia	0,0	0,0	8,7	1,1	0,1	11,3	21,1
Rumunia	0,0	0,0	3,9	2,2	5,1	8,9	20,0
Słowacja	0,0	0,0	18,2	5,1	10,4	11,7	45,4
Słowenia	0,0	0,0	11,3	7,8	15,6	6,1	40,7
Szwecja	0,0	0,0	15,6	6,0	3,4	4,6	29,5
Węgry	0,0	0,0	12,8	7,9	12,7	7,3	40,8
Wielka Brytania	0,0	0,0	10,8	9,4	5,4	7,5	33,0
Włochy	0,0	0,0	2,8	1,3	2,6	6,0	12,7
Suma	0,0	0,5	10,2	6,0	6,5	9,7	33,0

* uwzględniono sumę dotychczas niewykorzystanych środków oraz budżetu na rok 2009; w zaokrągleniu do 0,1.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2010)497.

W 2010 roku przekazano państwom członkowskim ponad 11 mld euro (dla porównania w 2009 r. ponad 8 mld euro) z budżetu EFRROW, co oznacza znaczne przyspieszenie wdrażania programów rozwoju wsi (tabela 4.5). Należy przy tym zauważyć, iż przyspieszenie to dotyczyło praktycznie wszystkich państw Wspólnoty.

Tabela 4.5. Poziom środków przekazanych państwow członkowskim w ramach budżetu EFRROW na 2010 rok jako odsetek przeznaczonych dla nich środków*

Państwo	III kw. 2009	IV kw. 2009	I kw. 2010	II kw. 2010	III kw. 2010	Zaliczki	Łącznie
Austria	0,0	44,5	4,3	4,4	3,7	0,8	57,6
Belgia	7,4	6,0	12,6	30,6	19,3	5,6	81,5
Bułgaria	0,0	0,8	7,5	8,3	4,2	0,2	20,9
Cypr	0,0	9,5	6,7	4,9	5,3	0,2	26,6
Czechy	0,0	8,2	25,4	10,7	6,4	0,3	51,1
Dania	0,0	12,4	6,1	4,6	5,1	5,1	33,2
Estonia	0,0	4,8	22,9	5,7	7,2	0,3	40,9
Finlandia	0,0	15,8	2,7	2,5	36,0	1,0	58,1
Francja	0,0	13,6	9,5	6,8	28,0	5,9	63,7
Grecja	0,0	3,8	1,2	11,4	22,2	1,3	39,9
Hiszpania	0,1	6,0	4,0	10,9	7,9	1,6	23,6
Holandia	0,0	9,2	8,9	7,2	8,7	3,9	37,9
Irlandia	28,2	23,0	14,6	10,0	21,4	2,8	100,0
Litwa	0,0	10,4	12,6	9,7	8,5	0,3	41,4
Luksemburg	0,0	33,6	31,9	8,7	23,6	2,2	100,0
Łotwa	0,0	6,4	8,6	4,9	9,7	0,2	29,8
Malta	0,0	3,9	2,9	5,8	21,8	0,1	34,4
Niemcy	0,5	19,2	5,9	3,9	16,0	2,9	48,2
Polska	0,0	6,6	9,5	5,6	6,7	0,2	28,7
Portugalia	0,0	3,0	2,3	9,4	15,8	0,6	31,0
Rumunia	0,0	1,6	1,8	7,6	9,5	0,2	20,7
Słowacja	0,0	25,1	12,4	11,8	11,8	0,3	61,5
Słowenia	0,0	15,4	4,6	12,9	6,7	0,4	40,0
Szwecja	0,0	11,7	9,1	9,0	6,2	0,3	36,4
Węgry	0,0	8,0	10,4	7,2	9,4	2,3	37,4
Wielka Brytania	0,0	4,7	2,1	3,4	6,3	1,3	17,9
Włochy	0,4	9,5	6,9	6,7	11,1	1,3	35,9
Suma	0,0	21,4	7,0	4,0	21,2	1,7	55,2

* uwzględniono sumę dotychczas niewykorzystanych środków oraz budżetu na rok 2010; w zaokrągleniu do 0,1.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2011)672.

W kolejnym roku realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich utrzymano poziom transferów środków EFRROW uzyskany w 2010 roku (tabela 4.6). W roku 2010 zaliczki stanowiły niewielki odsetek przekazanych środków, natomiast w 2011 r. w ogóle ich nie dokonano. Poziom wykorzystania środków EFRROW w poszczególnych państwach nadal się różnicował. Państwem o najniższym poziomie wydatkowania wparcia była Bułgaria, w przypadku której poziom wydatkowania nie przekraczał 10% dotychczas udostępnionych środków.

Tabela 4.6. Poziom środków przekazanych państwom członkowskim z EFRROW w 2011 roku jako odsetek przeznaczonych dla nich środków*

Kraj	III kw. 2010	IV kw. 2010	I kw. 2011	II kw. 2011	III kw. 2011	Łącznie
Austria	0,0	41,9	8,0	3,8	2,8	56,6
Belgia	7,5	22,6	10,4	31,8	11,7	84,0
Bułgaria	0,0	2,2	2,5	1,9	1,9	8,5
Cypr	0,0	1,2	6,8	11,6	7,1	26,6
Czechy	0,0	16,2	22,1	9,6	6,1	54,0
Dania	0,0	8,7	5,3	4,9	4,7	23,5
Estonia	0,0	6,2	23,2	6,8	8,4	44,7
Finlandia	0,0	14,0	3,4	2,5	35,6	55,4
Francja	0,0	11,5	6,4	7,4	19,2	44,5
Grecja	0,0	10,4	3,1	13,1	5,3	32,0
Hiszpania	0,0	8,7	4,2	4,7	6,7	24,3
Holandia	0,0	12,3	1,6	5,7	7,0	26,6
Irlandia	9,3	36,4	16,2	6,9	30,1	99,0
Litwa	0,0	16,1	9,7	8,3	8,0	42,2
Luksemburg	2,0	33,3	41,0	14,7	9,0	100,0
Łotwa	0,0	9,7	6,5	6,8	7,7	30,7
Malta	0,0	1,9	7,1	3,0	5,2	17,1
Niemcy	1,1	19,4	5,7	3,6	14,8	44,7
Polska	0,0	9,2	7,8	8,5	6,7	32,3
Portugalia	0,0	6,6	5,1	5,2	13,7	30,6
Rumunia	0,0	2,7	2,7	3,2	12,4	21,0
Słowacja	0,0	29,2	12,5	16,6	11,0	69,3
Słowenia	0,8	13,8	5,9	13,0	4,7	38,2
Szwecja	0,0	15,9	7,1	5,0	25,4	53,4
Węgry	0,0	7,6	11,5	8,4	4,8	32,2
Wielka Brytania	0,0	8,5	11,1	9,3	7,5	36,3
Włochy	0,0	12,2	4,0	3,8	4,8	24,8
Suma	0,2	11,6	6,6	6,4	9,6	34,4

* uwzględniono sumę dotychczas niewykorzystanych środków oraz budżetu na rok 2011; w zaokrągleniu do 0,1.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2012)549.

W 2012 roku przekazano państwom członkowskim ponad 13 mld euro, czyli kwotę nadal nieprzekraczającą rocznego budżetu tego funduszu, choć stanowiącą ponad połowę środków niewykorzystanych w poprzednich latach (tabela 4.7). Również i w tym roku nie przekazano żadnych zaliczek. Malta nadal była państwem o najniższym poziomie wydatkowania środków, a Belgia wciąż miała najwyższy wskaźnik wykorzystania swojego budżetu na rozwój obszarów wiejskich.

Tabela 4.7. Poziom środków przekazanych państwom członkowskim z EFRROW w 2012 roku jako odsetek przeznaczonych dla nich środków*

Kraj	II kw. 2010	III kw. 2010	IV kw. 2010	I kw. 2011	II kw. 2011	III kw. 2011	Łącznie
Austria	0,0	0,0	34,8	14,3	3,3	2,5	54,9
Belgia	0,3	16,5	12,8	13,6	29,3	3,9	76,3
Bułgaria	0,0	0,0	12,2	0,9	1,8	2,8	17,8
Cypr	0,0	0,0	7,3	9,9	5,7	4,9	27,9
Czechy	0,0	0,0	16,8	21,6	9,1	5,2	52,8
Dania	0,0	0,0	8,4	5,1	4,4	6,1	24,0
Estonia	0,0	0,0	10,0	26,3	8,9	8,4	53,6
Finlandia	0,0	0,0	15,4	3,8	4,2	34,7	58,0
Francja	0,0	0,0	17,7	6,2	4,4	15,1	43,5
Grecja	0,0	0,0	2,1	2,2	5,9	11,2	21,3
Hiszpania	0,0	0,0	7,3	4,1	4,0	3,6	19,0
Holandia	0,0	0,0	11,5	6,2	12,7	10,5	40,9
Irlandia	0,0	1,0	34,0	13,2	8,7	34,6	91,5
Litwa	0,0	0,0	15,9	7,1	7,6	9,2	39,8
Luksemburg	0,0	7,5	23,2	37,3	5,9	4,1	78,0
Łotwa	0,0	0,0	13,5	12,1	7,1	9,1	41,8
Malta	0,0	0,0	7,2	3,9	4,5	3,8	19,4
Niemcy	0,0	0,1	19,7	7,2	4,0	15,5	46,4
Polska	0,0	0,0	9,7	10,7	8,4	7,8	36,6
Portugalia	0,0	0,0	11,5	5,0	9,4	14,2	40,1
Rumunia	0,0	0,0	9,8	4,3	4,5	4,7	23,3
Słowacja	0,0	0,0	25,7	7,2	17,4	13,4	63,7
Słowenia	0,0	0,0	12,5	8,4	14,6	5,3	40,7
Szwecja	0,0	0,0	14,6	8,2	6,1	27,6	56,5
Węgry	0,0	0,0	8,2	10,5	5,8	5,4	30,0
Wielka Brytania	0,0	0,0	10,4	11,3	9,2	9,6	40,6
Włochy	0,0	0,0	13,4	3,7	4,3	6,0	27,4
Suma	0,0	0,1	12,9	7,2	6,2	9,0	35,4

* uwzględniono sumę dotychczas niewykorzystanych środków oraz budżetu na rok 2012; w zaokrągleniu do 0,1.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2013)695.

Warto również przyjrzeć się poziomowi wykorzystania rocznych budżetów w każdym roku, co lepiej pokazuje zmienność tempa wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych latach i państwach (tabela 4.8). Szczególnie interesujący wydaje się przypadek Malty, która w 2007 r. nie wykorzystwała ani jednego euro, a w kolejnych dwóch latach miała mniej niż 30% wykorzystanych środków w ramach rocznych budżetów. Jednak w 2010 wykorzystwała ponad 156% rocznego budżetu, czyli kilkukrotnie zwiększyła poziom wydatkowania z dwóch wcześniejszych lat.

Tabela 4.8. Poziom wydatkowania środków EFRROW
w stosunku do rocznego budżetu dla każdego z państw (w proc.)

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Łącznie
Austria	56,2	77,8	94,8	100,5	100,8	98,2	87,4
Belgia	86,1	96,0	92,7	100,0	102,4	90,7	94,8
Bułgaria	0,0	41,4	27,8	67,3	31,0	77,1	43,2
Cypr	42,6	42,2	67,5	68,2	80,2	91,2	64,2
Czechy	49,7	54,2	83,2	106,2	110,2	101,5	84,6
Dania	0,0	84,0	79,9	71,0	54,8	63,4	62,8
Estonia	26,2	51,2	94,1	89,0	102,2	118,7	81,6
Finlandia	99,2	78,3	62,0	93,1	94,6	102,7	88,3
Francja	97,9	90,9	82,3	79,8	63,4	76,2	80,8
Grecja	70,2	76,3	36,1	84,9	62,3	49,4	62,3
Hiszpania	0,8	63,1	46,8	61,9	79,9	65,4	55,0
Holandia	74,1	31,9	49,0	83,7	61,7	106,5	69,8
Irlandia	100,0	100,0	94,9	104,9	99,0	92,5	98,6
Litwa	46,8	24,4	99,0	95,2	100,3	94,0	76,5
Luksemburg	100,0	87,1	97,4	115,2	100,0	78,0	96,4
Łotwa	0,0	41,1	69,5	103,0	107,4	142,0	71,9
Malta	0,0	22,4	29,8	156,7	71,2	85,5	53,2
Niemcy	68,6	67,5	77,3	86,2	84,4	93,8	80,2
Polska	46,5	43,8	52,9	74,4	94,2	109,1	69,6
Portugalia	39,4	67,9	40,3	77,0	83,8	115,8	70,9
Rumunia	0,0	49,0	37,7	54,3	65,9	81,1	51,7
Słowacja	22,7	58,2	102,3	141,7	131,5	99,2	90,7
Słowenia	62,2	61,0	73,8	83,9	90,1	102,7	77,9
Szwecja	100,0	68,4	39,1	104,9	99,1	105,5	86,5
Węgry	46,9	27,7	94,3	86,0	79,0	78,4	68,5
Wielka Brytania	65,3	65,7	49,0	72,6	80,3	97,6	72,9
Włochy	39,0	42,0	30,1	52,9	78,6	91,9	56,8
Suma	49,3	58,3	65,7	77,5	81,9	89,9	71,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KE.

Zróżnicowanie tempa wykorzystywania środków EFRROW w poszczególnych latach i państwach Wspólnoty w okresie 2007-2012 przedstawiono w tabeli 4.9, która prezentuje udział transferów przekazanych w danym kwartale do całej kwoty dotychczas przekazanego wsparcia. Jak widać, dominują kwartalne transfery, które nie przekraczały 10% łącznie przekazanych środków. Najbardziej zróżnicowaną strukturę transferów odnotowano w przypadku Bułgarii i Malty, które cechowały się wyjątkowo niskim poziomem wykorzystania środków w pierwszych latach wdrażania PROW 2007-2013.

Tabela 4.9. Udział środków EFRROW przekazanych w danym kwartale do łącznej kwoty środków EFRROW udzielonych poszczególnym państwom do III kw. 2012 r.

Kraj	2006	2007					2008					2009				2010					2011				2012		
	IV	II	III	IV	Z	I	II	III	IV	Z	I	II	III	IV	I	II	III	IV	Z	I	II	III	IV	I	II	III	
Austria																											
Belgia																											
Bułgaria																											
Cypr																											
Czechy																											
Dania																											
Estonia																											
Finlandia																											
Francja																											
Grecja																											
Hiszpania																											
Holandia																											
Irlandia																											
Litwa																											
Luksemburg																											
Łotwa																											
Malta																											
Niemcy																											
Polska																											
Portugalia																											
Rumunia																											
Słowacja																											
Słowenia																											
Szwecja																											
Węgry																											
W. Brytania																											
Włochy																											
Suma																											

Legenda:



Źródło: Opracowanie własne.

Interesujące jest również przyjrzenie się poziomowi wykorzystania środków na poszczególne działania programów rozwoju obszarów wiejskich. Dokonano porównania wykorzystania środków na poziomie całej Wspólnoty oraz w Polsce (tabela 4.10). Naturalnie podział środków na poszczególne działania i osie w przypadku Polski i uśrednionego kształtu PROW 2007-2013 dla całej UE jest odmienny, ale stopień wykorzystania tych środków nie jest uzależniony wyłącznie od skali przewidzianego budżetu na jego wdrażanie. W związku z tym można stwierdzić, na ile sprawnie poszczególne działania realizowane są w Polsce. Warto zwrócić uwagę na działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Polska przeznaczyła na nie kwotę odpowiadającą ok. 1/5 łącznej kwoty przeznaczonej na to działanie w całej UE-27, a poziom wykorzystania tych środków w Polsce sięga 70%, a w UE jedynie 13%, co oznacza, iż Polska ma kluczowy udział w dotychczasowym wykorzystaniu wsparcia na ten cel

i świadczy to o tym, iż w porównaniu z innymi państwami działanie to jest w Polsce sprawnie wdrażane. Otwartym pytaniem pozostaje jednak kwestia, czy uzyskiwane w Polsce efekty z realizacji tego działania są trwałe, optymalne i również przewyższają rezultaty uzyskiwane w innych państwach.

Tabela 4.10. Wykorzystanie środków na działania PROW 2007-2013 do 2012 r. w UE i Polsce

Działanie		UE		Polska	
		Wykorzystanie do III kw. 2012 r.		Wykorzystanie do końca 2012 r.	
Nr	Nazwa	1	2	1	2
111	Kształcenie zawodowe i działania ...	261,8	0,7%	9,0	38,0%
112	Podejmowanie działalności przez młodych ...	1312,4	3,3%	298,9	93,4%
113	Wcześniejsza emerytura	1371,7	3,5%	1 281,7	71,0%
114	Korzystanie z usług doradczych	38,3	0,1%	14,3	23,4%
115	Tworzenie systemu usług z zakresu ...	10,6	0,0%	0,0	
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	5040,4	12,7%	1 181,3	70,0%
122	Podwyższenie wartości gospodarczej lasów	121,3	0,3%	0,0	
123	Zwiększenie wartości dodanej produktów ...	1649,9	4,2%	304,8	42,2%
124	Współpraca na rzecz rozwoju nowych ...	39,6	0,1%	0,0	
125	Infrastruktura związana z rozwojem...	1189,3	3,0%	91,3	18,1%
126	Przywracanie potencjału produkcji rolnej	184	0,5%	34,2	43,2%
131	Spełnianie norm opartych na prawodawstwie	49,9	0,1%	0,0	
132	Uczestnictwo rolników w programach jakości	31,9	0,1%	2,9	12,4%
133	Działania informacyjne i promocyjne	26,9	0,1%	0,5	6,3%
141	Gospodarstwa niskotowarowe	472	1,2%	400,6	99,1%
142	Stowarzyszenia producentów	81,3	0,2%	63,7	56,6%
143	Płatności bezpośrednie (BG + RO)	2,3	0,0%	0,0	
144	Gospodarstwa rolne w trakcie restrukturyzacji	68,4	0,2%	0,0	
	Oś 1	4 274,40	30,2%	3 683,2	64,2%
211	Płatności dla rolników z tytułu naturalnych ...	4 160,90	10,5%	1 556,4	78,7%
212	Płatności dla rolników z tytułu naturalnych ...	4 325,50	10,9%		
213	Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz ...	85,5	0,2%	0,0	
214	Płatności rolnośrodowiskowe	12 030,1	30,4%	1 036,8	54,7%
215	Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt	207,9	0,5%	0,0	
216	Inwestycje nieprodukcyjne	124,0	0,3%	0,0	
221	Pierwsze zalesienie gruntów rolnych	829,1	2,1%	128,9	36,4%
222	Pierwsze zakładanie systemów rolno-leśnych	0,0	0,0%	0,0	
223	Pierwsze zalesienie gruntów nierolnych	65,5	0,2%	0,0	
224	Płatności dla obszarów Natura 2000	11,9	0,0%	0,0	
225	Płatności leśnośrodowiskowe	20,3	0,1%	0,0	
226	Przywrócenie potencjału leśnego oraz ...	559,1	1,4%	32,6	29,9%
227	Inwestycje nieprodukcyjne	185,5	0,5%	0,0	
	Oś 2	6 041,9	57,0%	2 754,7	63,6%

cd. tab. 4.10.

311	Różnicowanie w kierunku działalności ...	339,0	0,9%	153,6	57,2%
312	Tworzenie i rozwój działalności gospodarczej	373,7	0,9%	143,0	17,9%
313	Zachęcanie do prowadzenia działalności ...	225,3	0,6%	0,0	
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności	771,5	1,9%	581,8	45,8%
322	Odnowa i rozwój wsi	1148,8	2,9%	272,5	59,9%
323	Zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa ...	339,7	0,9%	0,0	
331	Szkolenia i informowanie	29,9	0,1%	0,0	
341	Nabywanie umiejętności, aktywizacja i ...	51,7	0,1%	0,0	
	Oś 3	2 028,0	8,3%	1 150,8	41,2%
411	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju...	53,4	0,1%	0,0	
412	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju...	5,8	0,0%	0,0	
413	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju...	552,8	1,4%	122,3	23,5%
421	Wdrażanie projektów współpracy	12,4	0,0%	0,9	7,2%
431	Funkcjonowanie lokalnej grupy działania	132,0	1,0%	47,1	37,6%
	Oś 4	713,8	2,2%	170,3	25,9%
511	Pomoc techniczna	463,0	1,2%	76,9	36,9%
611	Płatności bezpośrednie dla BG i RO	437,8	1,1%	0,0	
	Suma całkowita	13 236,9	100,0%	7 835,9	57,2%

1 – kwota w euro; w przypadku Polski dokonano przeliczenia na euro wykorzystując kurs 3,9877, czyli średnią ze średniorocznych kursów z lat 2007-2012;

2 – wykorzystanie środków EFFROW 2007-2013.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2013)695 i MRiRW(2013).

W 2012 roku wykorzystanie środków EFRROW na poziomie całej UE przekroczyło 57%. Wydaje się, iż do końca bieżącego okresu wydatkowania środków w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 cała kwota zostanie wykorzystana.

4.2. Ocena tempa napływu środków ERFG

Płatności z ERFG realizowane są w każdym miesiącu. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/2005¹⁹ KE dokonuje miesięcznych płatności w oparciu o wydatki, których dokonały akredytowane agencje płatnicze państw członkowskich w miesiącu referencyjnym, co oznacza, iż przekazanie środków następuje najpóźniej trzeciego dnia roboczego drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym poniesiono wydatki.

Płatności miesięczne stanowią zwrot wydatków netto (po odliczeniu dochodów), które zostały już poniesione i udostępnione na podstawie miesięcznych deklaracji państw członkowskich. Należy jednak mieć na uwadze to, iż płatności nabierają ostatecznego charakteru po weryfikacji przez Komisję opartej na decyzjach wynikających z kontroli zgodności rozliczeń, co prowadzi do tego, że niektóre państwa muszą czasami dokonywać zwrotu uzyskanych środków.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, str. 1-25).

Najwyższe transfery przypadają na luty, co odpowiada wydatkom poniesionym przez państwa członkowskie w grudniu poprzedniego roku (tabela 4.11). Średnio w badanym okresie na luty przypadało ponad 50% transferów środków. Jedynie w 2010 r. wskaźnik ten był niższy, a transfery w styczniu sięgnęły prawie 1/3 całej kwoty przekazanej w tym roku.

Tabela 4.11. Struktura transferów środków ERFG do państw członkowskich w latach 2007-2012 (w proc.)

Miesiąc	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I	12,82	2,72	1,83	31,20	19,78	24,34
II	52,77	67,71	65,73	41,89	56,63	52,48
III	4,40	5,29	5,25	3,71	2,54	6,31
IV	8,43	6,85	4,37	3,02	4,45	3,86
V	3,28	0,86	2,28	7,83	4,16	3,66
VI	3,50	3,80	2,22	1,91	2,88	1,87
VII	4,19	3,12	1,43	1,64	1,72	0,94
VIII	6,12	5,96	10,66	4,38	2,92	2,85
IX	1,10	1,03	1,38	1,32	0,83	0,60
X	0,91	1,16	1,19	0,84	0,94	0,18
XI	1,74	0,65	2,03	0,68	1,45	1,25
XII	0,76	0,85	1,63	1,60	1,70	1,50
Płatności uzupełniające	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabel 4.12-4.17.

W 2007 r. w ramach filaru I WPR przekazano państwom członkowskim niepełna 40 mld euro (tabela 4.12). Największym beneficjentem była Francja, która uzyskała ponad 8,8 mld euro. Jeśli chodzi o poziom miesięcznych transferów, to miały one najwyższą wysokość w lutym – ponad 21 mld euro, a najniższą w listopadzie – jedynie 69 mln euro. W przypadku płatności uzupełniających odnotowano wynik ujemny, czyli zwroty na łączną kwotę netto sięgającą ok. 900 tys. euro. Najwyższą zwróconą kwotę odnotowano w przypadku Niemiec – ok. 230 mln euro, przy ponad 5,2 mld euro uzyskanych przez to państwo środków EFRG²⁰.

Transfery środków ERFG w 2008 roku przekroczyły 38,8 mld euro i były szczególnie skoncentrowane w lutym, kiedy to przekazano państwom członkowskim ponad 26 mld euro (tabela 4.13). Natomiast w maju i ostatnich czterech miesiącach 2008 roku transfery do państw członkowskich nie przekraczały 400 mln euro miesięcznie. Również i w tym roku największym beneficjentem była Francja, choć uzy-

²⁰ Analizując dane w tabelach 4.12-4.17, należy mieć jednak na uwadze, iż prezentowane kwoty to transfery netto, co dotyczy nie tylko kwestii dochodów uzyskiwanych w ramach filaru I i przyznanego wsparcia, ale również środków, które na mocy decyzji KE dane państwo musi zwrócić do budżetu Wspólnoty, stąd też te tabele prezentują jedynie ujemne kwoty w miesiącach, w których wysokość wymaganych zwrotów przewyższała kwotę transferów, które przysługiwały danemu państwu w tym okresie rozliczeniowym.

skąła o ok. 0,5 mld euro mniej niż rok wcześniej, czyli 8,5 mld euro. Również i w tym roku największych zwrotów otrzymanych środków dokonały Niemcy, w przypadku których zwroty netto przekroczyły 470 mln euro.

W 2009 roku transfery środków ERFG do państw członkowskich przekroczyły 43 mld euro (tabela 4.14). Największa część środków, bo ponad 28 mld euro została przekazana w lutym. Inaczej niż w całym analizowanym okresie ponad 10% przekazanych środków, czyli przeszło 4,6 mld euro zostało skierowane do państw UE w sierpniu. Tradycyjnie państwem, które uzyskało najwyższą łączną kwotę środków ERFG była Francja, która tym razem uzyskała ponad 9 mld euro. Natomiast najwyższe zwroty ponownie dotyczyły Niemiec i przekroczyły 400 mln euro.

W następnym roku kwota przekazana państwom członkowskim w ramach filaru I WPR przekroczyła 42,3 mld euro (tabela 4.15). Tym razem ponad 70% środków, które uzyskały państwa członkowskie przypadło na styczeń i luty. Francja uzyskała blisko 8,7 mld euro. W 2010 roku Wielka Brytania odnotowała najwyższy poziom zwrotów, który przekroczył 210 mln euro.

W 2011 roku transfery środków ERFG do państw członkowskich przekroczyły 43,1 mld euro (tabela 4.16). Tradycyjnie największa kwota została przekazana w lutym – ponad 24,4 mld euro. Francja uzyskała najwyższą kwotę spośród wszystkich państw – ponad 8,7 mld euro, zaś najwyższe zwroty dotyczyły tym razem Grecji i przekroczyły 118 mln euro.

W ostatnim roku objętym analizą transfery z budżetu ERFG sięgnęły ponad 42,8 mld euro (tabela 4.17). Najwyższą kwotę przekazano w lutym – 22,9 mld euro, a ponad 10,6 mld w styczniu. Największy beneficjent ERFG, czyli Francja otrzymała blisko 8,6 mld euro. Podobnie jak w roku 2011 najwyższa kwota zwrotów dotyczyła Grecji, gdzie przekroczyły one 106 mln euro.

Jak widać, inaczej niż w przypadku EFRROW, transfery środków z ERFG mają bardzo cykliczny charakter i koncentrują się w miesiącach, kiedy KE jest zobowiązana do zwrotu wydatków poniesionych przez państwa członkowskie na dopłaty bezpośrednie. Inne instrumenty filaru I mają mniejsze znaczenie i dlatego nie mają tak dużego wpływu na rozkład przekazywania środków funduszu.

Tabela 4.12. Wykorzystanie środków EFGR w 2007 r. (dane miesięczne w mln euro*)

Państwo	1.2007	2.2007	3.2007	4.2007	5.2007	6.2007	7.2007	8.2007	9.2007	10.2007	11.2007	12.2007	Planości* uzupełniającej	Łącznie*
Austria	-16,73	606,26	2,54	82,36	-24,15	3,71	9,2	24,93	1,71	0,92	2,81	-2,56	-9057	6909900443
Belgia	99,07	407,47	23,92	20,74	26,41	20,99	16,17	53,63	28,07	9,89	14,22	15,57	2708	736152708
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,17	7176	177176
Cypr	0,21	8,23	9,73	1,24	0,76	0,35	0,17	4,65	0,35	0,20	0,34	0,66	80	26890080
Czechy	-0,57	278,92	39,73	8,76	-28,57	1,61	1,86	3,29	1,03	1,55	0,88	2,11	4993	310604993
Dania	19,39	840,43	72,81	45,51	14,24	10,03	18,05	2,95	8,29	4,19	3,46	1,79	-992594	1040147406
Estonia	0,61	30,01	3,48	0,71	0,87	0,62	0,59	0,29	0,26	0,25	0,15	0,04	8956	37888956
Finlandia	18,06	501,30	1,11	2,99	-7,43	20,90	14,07	6,90	2,01	1,52	16,09	0,28	3603	577803603
Francja	3400,29	4487,61	189,99	-65,23	49,98	117,93	78,06	238,84	61,4	63,54	158,24	79,01	51514	8859711514
Grecja	584,43	51,73	63,68	-10,29	192,68	402,99	417,95	494,9	60,29	26,72	66,24	22,82	9977	2374149977
Hiszpania	98,58	2935,48	136,48	478,76	490,66	314,69	340,86	522,79	71,05	56,47	137,73	109,44	8642	5692998642
Holandia	86,67	639,94	52,41	-48,56	77,65	32,39	40,28	45,66	42,25	15,77	24,07	5,81	3940	1014343940
Irlandia	571,38	596,11	31,15	14,09	44,23	15,40	12,86	53,89	11,31	8,78	22,99	5,56	1816	1387751816
Litwa	46,96	48,01	20,76	19,76	2,99	5,18	3,95	2,12	2,08	3,25	2,16	2,09	807	159310807
Luksemburg	16,45	0,01	0,02	0	13,24	0,46	0,01	4,91	0,19	0,33	-0,01	0,03	577	35644577
Łotwa	17,05	3,25	5,51	1,94	15,20	4,42	0,88	0,21	0,39	0,30	0,40	0,09	5335	49645335
Malta	0	0,02	0,33	0,07	0,19	0,04	0	1,08	0	0,04	0,01	0,18	933	1953933
Niemcy	1,37	5287,35	60,26	38,25	-229,14	14,41	4,91	-4,31	6,09	28,28	44,66	7,19	3042	5259323042
Polska	-39,46	386,07	395,50	211,68	-61,07	41,38	19,80	20,25	7,36	11,59	9,40	7,70	6734	1010206734
Portugalia	68,67	131,26	6,38	272,65	42,90	50,89	38,26	50,61	7,27	8,08	35,58	4,67	-10555	717209445
Rumunia	0	0	0	0	0	0	0	6,89	0	0	0	0	3688	6893688
Słowacja	0,54	114,78	5,59	10,43	-16,74	1,58	2,60	1,49	3,15	6,81	7,03	2,43	7349	139697349
Słowenia	1,05	16,05	-1,22	2,50	-3,50	0,41	0,21	28,17	0,33	0,10	1,12	0,37	-14222	45575778
Szwecja	9,63	641,26	38,36	12,83	0,70	3,90	4,89	15,89	1,44	2,09	11,27	0,73	9118	742999118
Wielka Brytania	98,19	1028,23	451,23	1227,65	183,32	167,33	398,40	194,47	40,95	39,82	119,16	-21,79	-1623	3926958377
Węgry	32,95	310,60	-68,77	128,31	5,43	49,25	9,12	21,74	4,55	0,28	-35,10	-22,92	-14756	435425244
Włochy	-1,52	1698,71	212,40	905,50	515,56	113,74	237,01	645,37	75,31	708,10	51,45	82,85	4902	4607194902
UE	5113,28	21049,09	1753,38	3362,65	1306,41	1394,6	1670,1	2441,6	437,13	361,57	69,44	304,32	-896918	39887650082

* dane w ostatnim dwóch kolumnach w euro.

Źródło: COM(2008)587.

Tabela 4.13. Wykorzystanie środków EFGR w 2008 r. (dane miesięczne w mln euro*)

Państwo	1.2008	2.2008	3.2008	4.2008	5.2008	6.2008	7.2008	8.2008	9.2008	10.2008	11.2008	12.2008	Platności uzupełniającej	Łącznie
Belgia	43,59	459,39	30,51	92,41	-51,85	9,84	11,78	42,94	29,48	16,97	4,56	16,58	1151	1857
Austria	-44,04	599,16	1,60	76,25	-36,68	4,36	5,65	35,96	3,83	3,13	5,61	1,66	6254	656496254
Bulgaria	0,00	0,01	58,61	103,72	-2,74	0,32	0,00	9,33	0,49	1,79	1,48	0,25	2003	173262003
Cypr	0,09	19,08	1,33	0,65	0,03	0,59	0,11	4,11	0,21	0,08	0,75	0,75	541	27774541
Czechy	-22,79	335,21	33,68	9,25	-37,14	3,43	8,65	45,44	0,97	0,30	1,82	3,81	8180	382638180
Dania	-22,37	864,98	53,25	26,83	-29,84	11,82	27,96	16,83	10,43	7,54	6,65	6,47	55638	980605638
Estonia	0,07	40,38	0,01	0,14	0,03	0,08	0,04	0,43	0,00	0,26	0,09	0,00	7243	41537242
Finlandia	2,38	492,95	2,56	0,85	-9,48	26,69	2,36	29,69	2,62	2,73	13,31	0,54	799	567200799
Francja	688,99	6910,85	145,88	132,14	-289,21	101,87	68,59	203,37	65,44	112,02	136,52	47,94	4949	8324404949
Grecja	-7,17	1698,17	62,43	7,54	144,77	285,00	38,30	228,30	18,48	22,12	-41,12	3,92	5905	2460745905
Hiszpania	165,68	3321,83	306,37	189,93	159,49	289,70	254,20	420,39	63,17	61,31	144,61	98,94	1557	5475621557
Holandia	9,80	258,24	122,22	58,56	173,91	61,83	38,91	54,22	18,10	23,20	14,28	22,97	2768	856242768
Irlandia	583,39	627,15	20,14	98,91	55,77	4,83	2,84	43,44	3,55	3,87	4,63	1,80	7500	1450327500
Litwa	-3,07	88,91	5,68	14,92	-1,36	26,11	12,52	8,94	1,36	0,75	0,74	0,49	6896	155996896
Luksemburg	-0,19	32,62	0,02	0,35	1,19	0,03	0,16	-0,85	0,41	0,02	0,02	0,02	841	33787841
Łotwa	-3,14	32,15	9,69	3,16	12,23	2,63	0,83	31,23	0,34	0,12	7,39	0,13	416	96760416
Malta	0,00	0,01	0,25	-0,07	0,20	0,01	0,00	1,54	0,10	0,19	0,22	0,04	342	2472342
Niemcy	-147,39	5310,15	61,79	-95,30	-232,39	44,39	15,52	27,51	18,82	29,00	63,26	5,77	3812	5101133812
Polska	-67,18	334,73	155,85	241,68	-69,34	110,40	295,27	101,74	29,49	16,87	10,88	11,84	2662	1172232662
Portugalia	20,93	331,89	16,83	59,84	88,74	40,09	5,72	110,15	5,94	20,91	13,63	5,42	4154	720094154
Rumunia	0,00	0,00	5,63	-2,14	-5,23	42,54	124,39	227,58	17,39	31,82	16,42	3,47	850	461870850
Słowacja	-8,67	132,53	0,66	15,05	-11,14	0,92	1,04	31,66	0,62	0,98	4,32	1,79	8427	169768427
Słowenia	-2,25	0,16	0,03	0,75	2,11	33,14	14,95	36,25	0,86	0,80	6,05	0,30	2579	93152579
Szwecja	-10,53	625,25	42,58	25,61	-11,82	4,40	3,29	13,89	2,61	12,71	3,30	2,57	9554	713869554
W. Brytania	-33,30	1835,18	678,29	265,70	78,83	101,48	135,64	145,40	31,17	22,59	-43,56	5,77	-17901	3223172099
Węgry	-68,49	304,98	111,28	51,73	-37,72	60,69	-0,55	52,60	7,15	2,11	6,82	1,86	-72419	492387581
Włochy	-20,47	1617,57	126,16	1281,23	441,80	207,60	140,80	391,32	66,37	57,04	-130,12	84,83	2180	4264132180
UE	1053,87	26273,52	2053,33	2659,69	333,16	1474,78	1208,97	2313,41	399,40	451,23	252,56	329,93	56878	3880388987

* dane w ostatnich dwóch kolumnach w euro.

Źródło: COM(2009)548.

Tabela 4.14. Wykorzystanie środków EFGR w 2009 r. (dane miesięczne w mln euro*)

Państwo	1.2007	2.2007	3.2007	4.2007	5.2007	6.2007	7.2007	8.2007	9.2007	10.2007	11.2007	12.2007	Platności uzupelniające	Łącznie
Austria	-39,80	611,55	3,29	77,02	-17,90	3,89	0,64	55,70	1,48	3,47	5,69	3,54	1648	708571648
Belgia	33,15	469,51	19,04	25,18	-18,85	13,46	-1,04	185,91	18,45	7,99	6,31	28,28	8267	787398267
Bulgaria	-2,88	81,35	0,07	35,79	47,33	32,08	0,10	14,51	0,14	4,10	3,58	4,82	5609	220995609
Cypr	-0,66	23,78	0,70	-0,17	0,41	1,13	1,89	2,26	3,26	1,10	1,78	1,12	98	36606098
Czechy	-24,76	400,06	37,86	77,36	-11,83	5,94	3,90	1,88	1,09	2,53	6,06	6,09	5268	506185268
Dania	-10,52	841,70	41,52	37,23	5,57	16,99	-80,03	51,42	4,44	7,60	4,51	3,87	9000	924309000
Estonia	0,06	50,54	-0,03	0,06	0,48	0,13	0,18	0,98	0,62	0,23	0,25	1,03	2997	54532997
Finlandia	4,12	496,74	1,55	26,09	-2,46	27,59	3,77	16,54	-3,71	10,95	15,34	3,16	5952	599685952
Francja	661,73	7154,20	61,19	41,14	-	16,68	50,85	720,81	56,12	117,50	166,06	111,89	2968	9037172968
Grecja	1,73	1902,63	9,83	-117,40	314,66	6,37	15,85	139,69	12,81	33,30	114,86	8,92	28831	2443278831
Hiszpania	13,62	3547,93	460,07	120,58	185,81	91,00	209,00	826,42	190,4	43,78	216,50	162,38	13907	6067513907
Holandia	3,02	579,99	89,58	51,01	-11,37	37,88	36,76	144,10	14,75	33,83	47,96	18,86	35	1046370035
Irlandia	575,92	641,48	10,54	6,67	32,17	3,96	4,27	9,20	10,22	4,95	6,15	13,45	5522	1318985522
Litwa	-4,24	30,51	48,52	32,03	56,77	30,22	2,03	17,81	1,76	1,17	1,96	3,17	5676	221715676
Luksenburg	-0,53	33,48	0,17	0,17	0,20	0,04	0,01	0,83	0,05	0,14	0,12	0,02	250	34693250
Łotwa	26,37	1,75	3,25	53,24	6,21	14,31	1,14	0,58	0,82	1,65	0,46	0,19	5523	109975523
Malta	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01	0,02	0,20	2,39	0,00	0,49	0,36	0,07	387	3564387
Niemcy	-242,81	5406,14	24,16	22,37	-	7,87	15,73	668,83	8,87	34,95	85,62	23,40	6608	5888016608
Polska	-71,95	782,33	248,11	238,79	182,06	73,15	19,18	306,21	55,45	6,54	8,41	6,96	5584	1855245584
Portugalia	44,37	361,48	21,64	14,38	31,06	63,08	9,14	83,67	5,17	28,97	31,27	29,38	1901	723611901
Rumunia	-3,77	9,14	0,46	0,81	-7,58	86,35	5,95	410,83	29,20	29,87	6,49	8,18	420	575930420
Słowacja	-10,81	169,59	0,09	31,45	22,44	5,44	2,16	17,88	1,10	8,00	4,65	0,91	1886	252901886
Słowenia	2,16	0,24	1,09	61,98	14,00	3,52	4,41	5,77	1,61	0,63	4,37	2,83	3790	102613790
Szwecja	-9,86	630,02	45,77	-5,05	4,99	6,78	2,66	25,10	1,35	12,94	4,55	5,03	1824	724281824
W. Brytania	-48,29	2273,06	528,88	168,81	86,82	56,47	44,89	104,53	28,73	21,34	22,25	7,19	8039	3294688039
Węgry	-19,18	448,14	42,54	157,55	29,37	63,07	10,34	172,01	12,48	5,21	4,92	3,98	4926	930434926
Włochy	-83,57	1444,75	569,11	730,05	321,80	292,36	252,85	619,28	141,1	88,98	105,14	246,12	3868	4728063868
UE	792,63	28392,1	2269,00	1887,16	984,05	959,78	616,82	4605,13	597,8	512,20	875,62	704,84	140785	4319734378

* dane w ostatnich dwóch kolumnach w euro.

Źródło: COM(2010)502.

Tabela 4.15. Wykorzystanie środków EFGR w 2010 r. (dane miesięczne w mln euro*)

Państwo	1.2010	2.2010	3.2010	4.2010	5.2010	6.2010	7.2010	8.2010	9.2010	10.2010	11.2010	12.2010	Płatności uzupełniające	Łącznie
Belgia	374,30	148,46	4,32	17,57	42,40	10,04	13,00	4,65	0,77	6,79	5,19	19,59	216	647080216
Austria	405,30	193,24	6,83	76,51	6,61	0,95	3,35	16,15	1,38	1,88	4,35	3,91	9404	720469404
Bulgaria	-1,04	199,42	4,35	26,55	29,61	9,37	5,04	1,18	1,43	5,75	2,67	1,82	3300	286153300
Cypr	-0,21	21,55	6,43	0,72	4,26	0,33	1,05	2,25	1,05	0,29	0,90	3,71	173	42334173
Czechy	338,78	170,94	28,53	7,08	2,17	3,71	2,60	13,19	13,98	4,43	2,61	2,93	6536	590956536
Dania	476,58	436,89	18,38	13,05	18,23	2,46	-2,51	13,04	1,59	1,06	-2,18	0,55	5839	977145839
Estonia	0,11	60,70	0,48	0,30	0,35	0,29	1,68	3,01	0,23	0,09	-0,88	0,11	6119	66476119
Finlandia	0,06	513,59	3,64	4,19	3,46	34,86	14,14	11,79	2,20	2,46	1,32	2,10	3483	593813483
Francja	5211,27	2346,98	47,99	74,05	58,67	53,82	31,42	448,78	88,04	113,65	110,30	86,96	-18005	8671911995
Grecja	-8,96	2,40	1,34	6,90	2178,99	-2,03	-21,50	118,47	11,98	35,63	7,66	20,20	4630	2351084630
Hiszpania	2200,29	1889,55	156,88	70,75	247,36	102,97	234,13	503,47	177,00	50,30	109,99	182,55	-268643	5924971357
Holandia	288,98	280,60	71,46	57,28	50,69	27,72	24,60	10,36	9,49	12,51	16,94	43,88	13110	894473110
Irlandia	867,98	395,68	5,23	7,38	16,15	4,13	2,47	4,61	1,24	-17,21	0,76	4,88	8383	1293308383
Litwa	55,39	9,02	20,58	117,89	24,77	11,12	8,96	2,97	1,00	0,38	0,83	7,45	2769	260362769
Luksemburg	23,77	9,50	0,14	0,46	0,76	0,17	-0,32	0,23	0,02	0,15	-0,82	0,02	-1319	34083681
Łotwa	51,30	3,21	0,24	21,55	15,19	2,08	3,37	0,14	0,06	0,00	1,89	0,29	2635	99322635
Malta	0,02	0,00	1,46	0,00	1,55	0,10	0,23	0,19	0,13	0,26	0,19	0,02	442	4151442
Niemcy	-114,26	5376,89	26,18	12,29	28,56	37,60	3,33	98,89	18,80	24,03	36,62	16,50	5173	5565435173
Polska	-64,51	944,02	412,36	326,65	128,51	64,21	-65,97	79,18	29,40	19,89	24,70	6,54	1824	1904981824
Portugalia	21,17	396,32	1,27	25,11	19,51	65,05	44,78	74,03	11,52	6,98	29,46	42,22	1400	737421400
Rumunia	303,35	8,06	0,50	3,13	31,51	76,25	52,75	131,10	15,09	28,92	4,70	8,45	1605	663811605
Słowacja	-5,14	224,74	0,10	15,25	6,54	1,72	1,43	7,93	10,90	1,50	2,74	2,02	2365	269732365
Słowenia	0,09	12,66	56,26	1,86	3,47	7,79	3,27	1,70	0,56	0,51	0,64	2,57	5408	91385408
Szwecja	-9,88	600,66	50,24	26,11	25,40	15,75	0,15	2,15	1,95	0,76	7,60	3,13	8341	724028341
W. Brytania	-38,87	2455,92	416,13	159,35	106,49	85,10	43,80	91,91	5,31	0,47	-182,09	-1,36	-6720	3142153280
Węgry	500,52	159,82	8,90	21,57	30,05	45,91	65,78	27,00	37,68	12,25	11,24	8,77	-36231	929433769
Włochy	2326,14	864,99	218,57	185,44	230,83	146,21	223,82	183,05	114,56	40,75	88,39	205,82	7844	4828577844
UE	13202,52	17725,80	1568,80	1278,99	3312,09	807,68	694,86	1851,42	557,36	354,48	285,73	675,59	-229918	42315080082

* dane w ostatnich dwóch kolumnach w euro.

Źródło: COM(2011)673.

Tabela 4.16. Wykorzystanie środków EFGR w 2011 r. (dane miesięczne w mln euro*)

Państwo	1.2011	2.2011	3.2011	4.2011	5.2011	6.2011	7.2011	8.2011	9.2011	10.2011	11.2011	12.2011	Płatności uzupełniające	Łącznie
Austria	2,43	608,87	1,12	76,11	10,81	30,1	0,97	4,71	1,38	3,8	2,97	2,51	3095	745783095
Belgia	135,28	415,56	4,54	4,06	24,93	-0,52	6,41	-0,25	6,49	8,9	10,97	18,42	8583	634798583
Bułgaria	0,34	11,54	-4,8	1,03	182,43	87,18	16,63	0,78	0,71	2,25	0,51	3,06	7954	301667954
Cypr	-0,06	1,77	9,40	13,54	1,69	0,24	1,44	5,86	0,78	1,67	4,58	1,16	610	42082610
Czechy	1,33	587,9	36,86	20,43	-1,76	-3,46	1,54	12,44	2,55	2,81	4,93	1,93	3043	667503043
Dania	-2,57	897,46	19,89	11,78	16,57	-2,04	1,04	0,62	3,67	4,19	3,36	4,06	3357	958033357
Estonia	0,1	71,69	-0,15	-1,93	-0,72	0,72	0,56	1,83	0,45	0,29	0,65	1,06	3780	74553780
Finlandia	1,52	514,5	1,12	-9,97	-4,44	-12,81	0,3	2,11	2,52	0,52	2,64	0,66	2934	498672934
Francja	3163,75	4537,27	71,15	60,71	298,38	40,36	79,95	217,54	61,57	89,53	71,61	62,49	-1639069	8752670931
Grecja	980,99	990,33	-85,13	189,41	5,26	67,43	9,87	-33,96	10,34	64,75	7,2	22,4	-16970	2228873030
Hiszpania	1490,96	2899,59	34,26	92,95	225,84	284,91	111,79	246,67	50,47	40,96	151,21	177,29	-506772	5806393228
Holandia	3,54	219,49	61,71	170,37	118,72	128,58	40,45	62,64	17,9	3,26	4,5	45,64	62	876800062
Irlandia	553,66	573,69	51,12	61,55	12,94	3,82	9,64	3,3	5,95	4,52	3,9	25,18	3415	1309273415
Litwa	55,35	58,33	105,61	15,95	13,4	11,28	6,57	4,84	2,09	2,21	1,67	0,6	899	277900899
Luksemburg	16,925	16,612	0,273	0,212	0,147	0,005	0,059	0,221	0,017	0,061	0,018	0,015	674	34565674
Łotwa	36,88	15,53	1,41	30,07	16,46	4,63	2,28	2,12	0,52	0,1	1,47	0,53	6965	112006965
Malta	0	0,027	0,003	0,072	3,468	0,106	0,092	0,033	0,04	0,114	0,041	0,105	335	4101335
Niemcy	13,8	5227,46	76,99	-16,83	-1,91	-19,23	15,29	56,61	29,86	42,13	63,62	32,75	3083	5520543083
Polska	23,85	750,41	350,04	599,29	321,44	189,72	61,27	54,66	31,99	20,97	125,48	8,45	7480	2537577480
Portugalia	17,04	482,59	27,76	45,9	38,74	6,93	27,19	41,36	6,88	18,56	14,74	22,08	4181	749774181
Rumunia	172,51	177,14	-12,1	125,8	110,46	34,86	58,43	47,21	15,16	16,24	13,61	9,65	3165	768973165
Słowacja	2,72	247,4	4,37	12,46	6,9	2,48	4,23	5,17	2,76	4,5	3,81	1,36	5180	298165180
Słowenia	0,19	12,33	49,77	2,117	2,81	11,42	1,19	0,66	0,98	0,16	0,64	3,07	7622	104397622
Szwecja	3,33	662,76	5,89	2,7	19,79	4,44	-1,47	0,69	-0,58	0,63	5,2	2,18	5200	705565200
W Brytania	9	2517,33	142,55	146,43	117,81	121,6	101,78	84,95	21,78	9,64	7,91	4,14	1472	3284921472
Węgry	423,7	435,12	11,87	3,9	42,47	17,55	17,48	60,5	10,82	6,82	22,41	10,61	87563	1063337563
Włochy	1420,79	1476,74	130,73	241,2	208,45	231,53	168,26	375,05	70,29	57	94,53	272,06	4761	4746634761
UE	8527,36	24409,44	1096,26	1918,37	1791,09	1241,83	743,24	1258,37	357,38	406,58	624,18	733,46	-1987398	43105570602

* dane w ostatnich dwóch kolumnach w euro.

Źródło: COM(2012)484.

Tabela 4.17. Wykorzystanie środków EFGR w 2012 r. (dane miesięczne w mln euro*)

Państwo	1.2012	2.2012	3.2012	4.2012	5.2012	6.2012	7.2012	8.2012	9.2012	10.2012	11.2012	12.2012	Płatności uzupełniające	Łącznie
Austria	-4,42	620,13	1,30	1,26	89,06	12,75	2,24	0,58	0,88	2,55	1,55	3,42	872	731300872
Belgia	291,59	250,20	1,95	19,70	17,94	6,35	18,22	1,96	0,18	16,31	3,50	15,36	8110	643268110
Bułgaria	1,18	16,43	324,88	19,73	1,69	18,66	1,61	-5,84	3,45	1,73	12,86	13,00	2531	409382531
Cypr	-0,05	15,93	5,89	4,63	0,71	0,35	3,65	0,30	0,20	1,99	3,15	0,30	115682	37185682
Czechy	0,80	650,93	54,07	35,03	3,78	1,80	0,75	0,68	0,83	2,24	1,94	3,39	12288458	768528458
Dania	-6,66	868,49	19,73	16,70	8,82	5,68	2,59	1,29	1,31	0,18	0,18	2,07	39782	920419782
Estonia	0,03	81,62	0,13	0,16	0,02	0,17	0,06	0,17	1,48	1,18	-0,45	0,07	6590138	91240138
Finlandia	0,82	514,24	1,50	2,43	1,87	14,21	1,89	2,73	2,18	6,72	1,50	0,14	1344	550213144
Francja	3860,83	3848,65	78,46	91,30	211,47	48,38	49,80	205,02	50,73	-27,29	112,74	43,82	3710	8573913710
Grecja	980,11	1002,49	-106,31	2,38	220,75	89,80	4,57	52,75	3,61	3,99	4,35	33,13	1207	2291621207
Hiszpania	1914,21	2652,35	12,66	139,14	271,28	84,75	79,75	348,28	8,94	-13,96	129,68	157,74	278764	5785098764
Holandia	153,17	430,50	66,89	101,87	43,75	14,52	9,74	10,47	12,00	1,70	3,38	18,72	115682	37185682
Irlandia	575,18	618,47	41,50	24,05	6,18	9,25	1,25	2,02	4,56	0,81	1,47	-1,07	-6058	1283663942
Litwa	92,79	68,68	4,18	101,13	35,58	8,76	1,21	3,12	0,98	5,12	0,75	1,09	3182047	326572047
Luksemburg	16,00	16,33	0,37	0,24	0,17	0,01	0,05	0,20	0,05	0,03	0,13	31,00	33608834	98186668
Łotwa	46,92	44,69	4,02	20,16	2,47	1,02	1,25	0,36	5,18	0,14	0,24	0,15	211516	126811516
Malta	0,00	0,04	1,07	0,22	0,95	1,81	0,03	0,11	0,10	0,02	-0,06	0,65	288134	5225134
Niemcy	9,63	5230,02	25,20	20,69	16,55	8,99	13,06	44,30	12,06	24,47	9,36	20,11	2721	5434442721
Polska	24,58	824,50	782,48	381,70	381,24	131,85	71,17	82,96	37,01	17,77	70,22	14,18	12451657	283211657
Portugalia	112,09	388,14	-0,58	22,40	23,54	20,58	22,46	90,20	10,27	7,85	36,75	17,85	-1282858	750267142
Rumunia	419,44	2,39	416,01	50,46	16,77	5,64	3,66	18,17	1,36	2,63	15,38	39,39	594	991300594
Słowacja	0,56	288,21	0,52	13,43	1,77	3,72	4,42	8,83	3,18	1,34	0,87	1,29	3637830	331777830
Słowenia	1,31	9,36	67,73	22,75	0,89	8,23	5,95	0,57	0,29	1,26	1,71	4,33	397027	124777027
Szwecja	2,39	583,07	14,13	14,11	7,03	5,62	1,30	1,50	4,28	0,22	1,62	4,52	9725	639799725
Wielka Brytania	8,13	2653,78	244,15	150,83	98,23	41,48	40,37	34,05	12,40	8,37	4,15	12,48	6423	3308426423
Węgry	493,16	19,95	456,37	55,90	21,09	40,27	10,58	15,96	12,77	3,04	19,13	7,98	-52318	1156147682
Włochy	1631,39	1210,64	236,10	373,01	114,26	230,38	57,07	323,73	71,13	9,63	108,78	208,08	9767	4574209767
UE	10625,18	22910,23	2754,40	1685,41	1597,87	815,03	408,70	1244,47	261,41	80,04	544,89	653,19	71911321	42823096155

* dane w ostatnich dwóch kolumnach w euro.

Źródło: COM(2013)657.

5. Ocena wpływu „budżetu rolnego” Wspólnoty na lata 2014-2020 na kondycję finansową krajowego rolnictwa i całą polską gospodarke

5.1. Cel i założenia metodologiczne analizy

Celem niniejszego opracowania jest próba kwantyfikacji makroekonomicznych efektów wydatków przeznaczonych na sektor rolniczy, w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2014-2020. Przez kondycję finansową będziemy tutaj rozumieć wpływ środków europejskich na wzrost PKB oraz zatrudnienia w sektorze rolnictwa oraz w całej gospodarce.

Zgodnie z decyzjami podjętymi przez Radę Europejską w lutym 2013 roku środki na płatności bezpośrednie w Polsce mają wynieść w tym okresie łącznie 18 739 mln euro, zaś środki na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 9 724,2 mln euro. O ile wiadomo, jakie są kryteria przyznawania płatności bezpośrednich oraz ich oczekiwane rezultaty, o tyle na obecnym etapie programowania nie wiadomo jeszcze jak podzielone zostaną środki na poszczególne działania w ramach PROW. Wiadomo jedynie, jakie działania są wstępnie proponowane przez MRiRW. Należą do nich:

- Działanie „Transfer wiedzy i innowacji”
- Działanie „Doradztwo”
- Działanie „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”
- Działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”
- Działanie „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych ”
- Działanie „Scalanie gruntów”
- Działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz działania zapobiegawczych”
- Działanie „Premia dla młodych rolników”
- Działanie „Restrukturyzacja małych gospodarstw”
- Działanie „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”
- Działanie „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”
- Działanie „Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego”
- Działanie „Tworzenie grup producentów”
- Działanie „Program rolnośrodowiskowo-klimatyczny”
- Działanie „Rolnictwo ekologiczne”
- Działanie „Płatności dla obszarów ONW”
- Działanie „Współpraca”
- Działania „LEADER”.

Zwraca uwagę fakt, iż większość powyższych działań pokrywa się z prowadzonymi w ramach PROW 2007-2013. Nowe są jedynie działania „Transfer wiedzy i innowacji”, „Restrukturyzacja małych gospodarstw” oraz „Współpraca”. Zatem struktura PROW praktycznie pozostaje bez zmian w porównaniu do poprzedniego okresu programowania. To z kolei oznacza, że na potrzeby niniejszej analizy można przyjąć, iż również struktura wydatków w ramach PROW pozostanie bardzo podobna. Powyż-

sze założenie jest kluczowe, ponieważ pozwala oszacować, jaka część środków zapisanych w budżecie PROW przeznaczona zostanie na szkolenia, inwestycje prywatne czy inwestycje w infrastrukturę publiczną. To zaś umożliwi zastosowanie do analizy podejścia wykorzystanego wcześniej przez Rokickiego i Sochę (2008) czy Cieślaka i Rokickiego (2013).

Metodologia ta opiera się na podejściu podażowym, co odróżnia ją od większości analiz poświęconych ocenie skutków interwencji strukturalnych w Polsce. Podejście to zakłada dwustopniową analizę wpływu funduszy europejskich na gospodarkę. W pierwszym etapie przeprowadzana jest jednoczesna estymacja układu dwóch równań, na który składają się zmodyfikowana regionalna funkcja produkcji typu Cobba-Douglasa oraz wyprowadzona na jej podstawie regionalna funkcja popytu na pracę. W drugim zaś elastyczności poszczególnych czynników produkcji wyestymowane w etapie pierwszym są wykorzystywane do oszacowania procentowej zmiany produkcji i zatrudnienia w efekcie zmiany zasobu danego czynnika produkcji.

W celu uzyskania wystarczającej liczby obserwacji do oszacowania elastyczności funkcji produkcji w sektorze rolnictwa, estymacje przeprowadzone są w oparciu o dane na poziomie województw. W efekcie, zmodyfikowana regionalna funkcja produkcji typu Cobba-Douglasa przyjmuje tutaj następującą postać:

$$Y_{ijt} = A_{it}^{\theta} K_{pr\ ij}^{\alpha} K_{pu\ ij}^{\beta} H_{it}^{\delta} L_{ijt}^{\phi} \quad (1)$$

gdzie: i oznacza region, j oznacza sekcję klasyfikacji PKD, natomiast t oznacza rok.

Podobnie jak w pracy Cieślak i Rokicki (2013), wielkość regionalnego produktu (Y) determinowana jest zatem przez poziom technologii (A), zasób prywatnego kapitału (K_{pr}), zasób publicznego kapitału (K_{pu}), wielkość zatrudnienia (L), a także zasób kapitału ludzkiego (H). Ze względu na fakt, iż w ramach budżetu rolnego nie zakłada się inwestycji w infrastrukturę drogową, ten czynnik został pominięty, w odróżnieniu od cytowanej powyżej pracy Cieślak i Rokicki (2013). Ponadto, biorąc pod uwagę specyfikę sektora rolniczego przyjęto założenie o stałości poziomu technologii. Oznacza to, iż w dynamicznej wersji równania (1), która jest estymowana w ramach analizy parametr ten przyjmuje wartość 0. Oszacowane parametry towarzyszące poszczególnym czynnikom produkcji: α , β , χ , δ oraz ϕ mierzą elastyczność wielkości regionalnego produktu względem danego czynnika produkcji²¹. Przykładowo, 1% wzrost zasobu prywatnego kapitału będzie się przekładał na $\alpha\%$ wzrost wielkości regionalnego produktu, przy założeniu niezmiennych wielkości pozostałych czynników produkcji.

Drugim estymowanym równaniem jest równanie określające popyt na pracę (L), jako funkcję krańcowego produktu pracy i płacy realnej (podejście neoklasyczne). Przyrównanie wartości krańcowego produktu pracy i płacy realnej w regionie pozwala na wyprowadzenie regionalnej funkcji popytu na pracę, która po przekształceniu względem L pozwala na wyznaczenie wielkości zatrudnienia w stanie równowagi jako

²¹ Przy estymacji regionalnych funkcji produkcji, podobnie jak de la Fuente (2002), dopuszczamy możliwość wystąpienia zmiennych przychodów skali. Innymi słowy, na sumę poszczególnych parametrów nie nakładamy ograniczenia mówiącego, że musi być ona równa jedności.

funkcji regionalnego poziomu technologii (A), zasobu kapitału prywatnego (K_{PR}), zasobu kapitału publicznego (K_{PU}), zasobu infrastruktury publicznej (P), zasobu kapitału ludzkiego (H), a także regionalnej stawki płac (w):

$$L^*_{ijt} = \left(\frac{\phi A_{it}^\theta K_{pr\ ijt}^\alpha K_{pu\ ijt}^\beta H_{it}^\delta}{W_{ijt}} \right)^{1/(1-\phi)} \quad (2)$$

5.2. Wyniki estymacji w ramach pierwszego etapu analizy

W estymacji modelu teoretycznego wykorzystano zbiór rocznych danych panelowych dla 16 województw (odpowiadających poziomowi klasyfikacji NUTS2) obejmujący okres 2003-2010 i odnoszący się do sekcji rolnictwo, zgodnie z klasyfikacją 2-cyfrowych sekcji PKD. Dane statystyczne pochodzą w większości ze źródeł Głównego Urzędu Statystycznego (wartość dodana brutto, zatrudnienie, płace, inwestycje), Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (wykształcenie). Wybór okresu 2003-2010 związany jest ze zmianami, jakie nastąpiły w polskim sektorze rolnym po przystąpieniu naszego kraju do UE. Zakładamy, że parametry funkcji produkcji powinny różnić się znacząco w porównaniu do okresu przed rokiem 2003 (rok ten pełni rolę punktu odniesienia dla analizy dynamiki).

W tabeli 5.1 pokazane są wyniki estymacji systemu równań opisanego powyżej. Wyniki te wskazują na pozytywną korelację produkcji w sektorze rolnictwa oraz zatrudnienia, środków trwałych w sektorze prywatnym i wykształcenia pracowników. Zarazem jednak wzrost zasobów kapitałowych w sektorze publicznym jest negatywnie skorelowany z wielkością produkcji, co jednak jest zapewne konsekwencją spadku znaczenia producentów zaliczanych do sektora publicznego przy jednoczesnym wzroście produkcji w rolnictwie. W przypadku równania opisującego rynek pracy wyniki estymacji wskazują na pozytywną korelację wzrostu zatrudnienia i wielkości zasobów kapitału w sektorze prywatnym, przy jednoczesnej negatywnej korelacji ze wzrostem wynagrodzeń oraz poziomem wynagrodzeń i zatrudnienia w poprzednim roku (co jest zresztą zgodne z oczekiwaniami).

Warto zwrócić uwagę na brak bezpośredniej korelacji pomiędzy wzrostem zatrudnienia i poziomem produkcji w poprzednim roku. Może to być z jednej strony związane z brakiem pewności wśród pracodawców co do dalszego wzrostu produkcji. Z drugiej zaś wskazywać na istniejące rezerwy w wydajności pracy zatrudnionych już pracowników.

Wyniki estymacji wskazują, iż środki przeznaczone na inwestycje w sektorze prywatnym powinny przełożyć się zarówno na wzrost zatrudnienia w rolnictwie, jak i wzrost produkcji. A zatem można tutaj mówić o efekcie pośrednim i bezpośrednim. Zarazem pozytywny efekt bezpośredni powinny przynieść działania zmierzające do podwyższenia kapitału ludzkiego osób zatrudnionych w rolnictwie. Szacunki pokazu-

jące wielkość wpływu funduszy unijnych na produkcję i zatrudnienie w sektorze rolniczym przeprowadzone są w ramach kolejnego etapu analizy.

Tabela 5.1. Wyniki estymacji funkcji produkcji i równania popytu na pracę w latach (1995-2007)

Specyfikacja	Wszystkie regiony razem	
	Produkcja	Zatrudnienie
Zmienna zależna		
zatrudnienie	0.576* (1.74)	-
płace	-	-0.373*** (-5.13)
środki trwałe (sektor publiczny)	-0.159*** (-5.88)	0.003 (0.23)
środki trwałe (sektor prywatny)	0.103*** (2.60)	0.090*** (3.19)
kapitał ludzki	1.097** (2.47)	-0.124 (-0.70)
log płace	-	-0.419*** (-5.21)
log produkcja	-	-0.064 (-1.59)
log zatrudnienie	-	-0.696*** (-6.59)
Obserwacje	112	112

Źródło: Obliczenia własne. Poziomy istotności: .01 - ***; .05 - **; .1 - *; statystyka z w nawiasach. R^2 nie jest podawany ponieważ nie ma on wartości wyjaśniającej w estymacji metodą 3sł.

5.3. Wyniki szacunków w ramach drugiego etapu analizy

W ramach drugiego etapu analizy elastyczności czynników produkcji oszacowanych w pierwszym etapie zostały odpowiednio przemnożone przez wzrosty logarytmów wielkości zasobów każdego z czynników produkcji. Wzrosty te powinny być efektem działań zrealizowanych ze środków budżetu rolnego 2014-2020. Jak wspomniano już wcześniej, przeprowadzona analiza uwzględnia zarówno bezpośrednio, jak i pośrednie skutki interwencji. Bezpośrednie skutki wynikają ze zmiany wielkości zasobu danego czynnika, podczas gdy skutki pośrednie wynikają ze zmiany wielkości zatrudnienia. Ponieważ wzrost wielkości zatrudnienia prowadzi również do wzrostu produkcji, to skumulowany efekt jest sumą efektu bezpośredniego i pośredniego.

Ze względu na fakt, iż w chwili obecnej nie jest jeszcze znany podział środków z budżetu rolnego pomiędzy poszczególne działania, zaproponowane w projekcie PROW, przeprowadzone szacunki oparte są na następujących założeniach. Po pierwsze zakładamy, że podział środków pomiędzy główne typy interwencji w latach 2014-2020 będzie podobny do tego w latach 2007-2013. Zatem opierając się na planowanej alokacji środków w ramach obecnie obowiązującej perspektywy finansowej obliczyliśmy, jaka część środków przeznaczona będzie na inwestycje w rolnictwie (sektor publiczny i prywatny) oraz działania mające na celu podwyższenie zasobów kapitału ludzkiego. Okazuje się, że w sumie środki przeznaczone na inwestycje w sektorze

prywatnym stanowią zaledwie 15,3% całości, w sektorze publicznym 3,7%, zaś nakłady na szkolenia 0,2% całości środków. Pozostałe działania albo nie mają charakteru inwestycyjnego (renty strukturalne), albo też związane są z rozwojem obszarów wiejskich, a nie bezpośrednio z rolnictwem.

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z decyzją Rady wielkość środków przeznaczonych na PROW na lata 2014-2020 ustalona została na poziomie 9 724,2 mln euro, należy przyjąć, iż nakłady na inwestycje w sektorze prywatnym wyniosą 1 487,4 mln euro. Zarazem nakłady na inwestycje w sektorze publicznym osiągną wielkość 355,9 mln euro, zaś środki na szkolenia 22,3 mln euro. Co istotne, w ramach szacunków w drugim etapie analizy uwzględniono także potencjalny wpływ dopłat bezpośrednich. Oparto się przy tym na opracowaniu Czubałak i Jędrzejak (2011), zgodnie z którym 25% środków otrzymywanych przez rolników w ramach dopłat bezpośrednich przeznaczonych jest na inwestycje. Oznacza to, iż zakładamy, że przy planowanych nakładach na dopłaty w latach 2014-2020 w wysokości 18 739 mln euro, inwestycje w sektorze prywatnym powinny wynieść 4 684,7 mln euro. Do oszacowania efektów wpływu budżetu rolnego dokonano zamiany powyższych wartości na PLN przyjmując bieżący kurs wymiany na poziomie 4,3 PLN/EUR.

W tabeli 5.2 pokazano wyniki szacunków wpływu budżetu rolnego UE na lata 2014-2020 na produkcję i zatrudnienie w sektorze rolnictwa. W tym celu konieczne było dodatkowo obliczenie zmiany zasobu danego czynnika produkcji dzięki środkom otrzymanym z budżetu Wspólnoty. Szacunki te oparte zostały na danych dotyczących zasobów danego czynnika w roku 2011 (ostatnie dostępne dane). A zatem należy przyjąć, że rzeczywista zmiana zasobów spowodowana inwestycjami prywatnymi finansowanymi z dopłat bezpośrednich i działaniami w ramach PROW będzie nieznacznie niższa. Różnica ta nie powinna jednak zasadniczo wpłynąć na wyniki analizy.

Tabela 5.2. Wpływ środków zapisanych w Podstawach Wsparcia Wspólnoty 2004-2006 na produkcję i zatrudnienie w sektorze rolnictwa

Czynnik produkcji	Zmiana zasobu czynnika dzięki budżetowi rolnemu UE	Elastyczność produkcji	Bezpośredni przyrost produkcji	Elastyczność zatrudnienia	Przyrost zatrudnienia	Pośredni przyrost produkcji	Całkowity przyrost produkcji
Kapitał ludzki	0.001	1.097	0.001	nie istotna statystycznie	0	0	0.001
Kapitał fizyczny prywatny	0.199	0.103	0.020	0.090	0.018	0.009	0.020
Kapitał fizyczny publiczny	0.096	-0.159	-0.015	nie istotna statystycznie	0	0	-0.015
Zatrudnienie	-	0.493	-	-	-	-	-
Razem			0.58%		1.79%	0.88%	1.46%

Źródło: Obliczenia własne.

Jak widać w tabeli 5.2, bezpośredni przyrost produkcji spowodowany wzrostem zasobu kapitału ludzkiego oraz kapitału fizycznego powinien wynieść niecałe 0,6%. Nieco większy będzie efekt pośredni spowodowany wzrostem zatrudnienia, który oszacowano na 0,88%. W sumie wzrost produkcji w sektorze rolnictwa będący efektem wpływu budżetu rolnego na lata 2014-2020 powinien wynieść niecałe 1,5%. Nieco wyższy powinien być natomiast wzrost zatrudnienia w sektorze, który oszacowano na ok. 1,8%.

Biorąc pod uwagę, że wartość dodana wytworzona w sektorze rolnictwa w 2012 roku wyniosła tylko nieco ponad 4%, należy przyjąć, iż w skali całej gospodarki wpływ budżetu rolnego na produkcję i zatrudnienie będzie minimalny. Przynajmniej mając na uwadze podejście podażowe do analizy makroekonomicznej. W krótkim okresie czasu jest bowiem oczywiste, iż napływ znaczących środków z zewnątrz powinien spowodować pozytywne efekty popytowe. Te jednak nie były przedmiotem niniejszej analizy.

Aby jednak oszacować potencjalne możliwości wzrostu produkcji i zatrudnienia w sektorze rolnictwa, przeprowadzona została analiza siedmiu alternatywnych scenariuszy, które zakładają zwiększenie inwestycji prywatnych, bez jednoczesnego zmniejszania nakładów na kapitał ludzki czy inwestycje publiczne.

Pierwszy scenariusz zakłada zwiększenie udziału inwestycji w środkach otrzymywanych w ramach płatności bezpośrednich z 25% przyjętych w scenariuszu bazowym do 50%. Drugi scenariusz to założenie o przeznaczeniu na inwestycje 50% środków wypłacanych w ramach ONW. Trzeci scenariusz to zwiększenie środków na inwestycje prywatne w ramach PROW o 25%. Czwarty scenariusz zakłada skumulowanie się efektów przyjętych w ramach scenariuszy 1-3. Piąty scenariusz zakłada przesunięcie 25% środków PROW na dopłaty bezpośrednie (zgodnie z ostatnimi zapowiedziami ministra rolnictwa), przy jednoczesnym utrzymaniu wszystkich pozostałych założeń scenariusza bazowego. Zatem zwiększenie środków na dopłaty bezpośrednie odbyłoby się np. kosztem rent strukturalnych. Szósty scenariusz to analiza scenariusza piątego, ale z założeniem o przeznaczeniu 50% dopłat na inwestycje. Wreszcie scenariusz 7 to skumulowanie się efektów ze scenariuszy 2, 3 i 6 czyli przesunięcie 25% środków z PROW na dopłaty bezpośrednie, zwiększenie inwestycji prywatnych w ramach PROW o 25% oraz przyjęcie założenia o przeznaczeniu na inwestycje 50% środków z dopłat bezpośrednich i ONW (tabela 5.3).

Tabela 5.3. Wpływ środków zapisanych w Podstawach Wsparcia Wspólnoty 2004-2006 na rolnictwo – scenariusze alternatywne (w proc.)

Wyszczególnienie	1	2	3	4	5	6	7
Przyrost zatrudnienia	2,94	1,97	1,89	3,18	1,95	3,22	3,45
Bezpośredni przyrost produkcji	1,90	0,78	0,69	2,18	0,76	2,22	2,48
Pośredni przyrost produkcji	1,45	0,97	0,93	1,57	0,96	1,59	1,70
Całkowity przyrost produkcji	3,35	1,75	1,62	3,75	1,72	3,80	4,19

Źródło: Obliczenia własne.

Jak widać wyraźnie w tabeli 5.3, wszystkie scenariusze prowadzące do zwiększenia inwestycji w sektorze prywatnym powinny spowodować zarówno wzrost produkcji, jak i zatrudnienia w porównaniu do scenariusza bazowego. Szczególnie duży wpływ ma przyjęcie założenia o zwiększeniu udziału inwestycji w środkach otrzymywanych przez rolników w ramach dopłat bezpośrednich z 25% do 50%. Bardzo ciekawe są także wyniki scenariusza 5, zgodnie z którymi przesunięcie 25% środków z PROW na dopłaty bezpośrednie (bez jednoczesnego zmniejszenia wielkości środków przeznaczonych na inwestycje prywatne w ramach PROW) doprowadziłoby do zwiększenia produkcji i zatrudnienia w stosunku do scenariusza bazowego. Sytuacja taka miałaby miejsce nawet przy zachowaniu obecnej wielkości inwestycji finansowanych z dopłat bezpośrednich na poziomie 25%.

Warto także zwrócić uwagę na wyniki ostatniego ze scenariuszy, który kumuluje w sobie wszystkie pozytywne założenia dotyczące możliwości inwestycji prywatnych. Porównanie wyników tego scenariusza z wynikami scenariusza bazowego pokazuje, iż wzrost zatrudnienia mógłby być tutaj dwukrotnie większy, zaś wzrost produkcji nawet trzykrotnie większy w przypadku scenariusza alternatywnego.

6. Ocena oddziaływania „budżetu rolnego” 2014-2020 na finanse polskiego rolnictwa

Roczna koperta krajowa na płatności bezpośrednie przeznaczona dla Polski w latach 2015-2020 jest wyższa niż obecnie, jednakże ze względu na wprowadzenie nowych kategorii płatności kwota uzyskiwanych przez poszczególne gospodarstwa rolne może ulec znacznemu zróżnicowaniu, gdyż będzie składała się z kilku różnych płatności o odmiennych kryteriach dostępu i stawkach na 1 ha UR.

Bazując na ustaleniach dotyczących reformy WPR można rozpatrywać trzy warianty dotyczące kwoty, którą można przeznaczyć na płatności bezpośrednie. W niniejszym rozdziale ograniczono się jednak do dwóch, uznając, iż przeznaczenie części środków filaru I na filar II jest w Polsce niemożliwe z uwagi na niski w porównaniu do średniej UE poziom stawek płatności bezpośrednich. W związku z tym analizowany jest wariant, w którym płatności bezpośrednie realizowane są jedynie z przyznanej Polsce koperty krajowej, oraz wariant, w którym polska koperta krajowa jest powiększona o 1/4 środków przyznanych Polsce na rozwój obszarów wiejskich (tabela 6.1).

Średnie stawki przypadające na 1 ha UR rolnych w Polsce sięgałyby ponad 211 euro w wariantcie I i ponad 230 euro w wariantcie II (tabela 6.2). W tabeli wyróżniono stawki z 2019 roku, gdyż zgodnie z projektem rozporządzenia będą wykorzystywane do obliczenia stawek niektórych płatności objętych analizą (w takich przypadkach kopertę krajową na 2019 r. dzieli się przez liczbę ha objętych płatnościami w 2015 r.).

Należy mieć na uwadze, iż średnie stawki nie są stawkami, które faktycznie będą otrzymywali wszyscy beneficjenci płatności bezpośrednich w Polsce, lecz jedynie uśrednieniem łącznej stawki na 1 ha UR uzyskiwanej w danym gospodarstwie rolnym. Z uwagi na wprowadzenie nowego systemu płatności bezpośrednich przeciętna stawka

będzie zróżnicowana i uzależniona od tego, do jakich płatności uprawniony jest dany beneficjent.

Tabela 6.1. Polska koperta krajowa przeznaczona na płatności bezpośrednie w latach 2015-2020 (w euro)

Wariant	Wariant I (tylko koperta krajowa)	Wariant II (koperta + 25% z II filaru)
2015	2 970 020 000	3 205 447 646
2016	2 987 267 000	3 222 385 034
2017	3 004 501 000	3 239 303 059
2018	3 021 602 000	3 256 081 586
2019	3 041 560 000	3 275 711 220
2020	3 061 518 000	3 295 323 448
Razem	18 086 468 000	19 494 251 992

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabel 1.3 i 1.4.

Tabela 6.2. Średnia stawka płatności na 1 ha UR (w euro; wykorzystano dane otrzymane z MRiRW dotyczące 2011 r.)

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wariant I (tylko koperta krajowa)	211,8	213,0	214,2	215,5	216,9	218,3
Wariant II (koperta + 25% z II filaru)	239,8	229,8	231,0	232,2	233,6	235,0

Źródło: Opracowanie własne.

6.1. Płatność dla młodych rolników

Jak wspomniano w pierwszym rozdziale, dodatkowe płatności dla młodych rolników są elementem obowiązkowym nowego systemu płatności bezpośrednich, na który można przeznaczyć do 2% koperty krajowej. W przypadku Polski maksymalna łączna kwota wydatków na płatności dla młodych rolników to ok. 60 mln euro rocznie (tabela 6.3).

Tabela 6.3. Maksymalna kwota, która może być przekazana w ramach polskiej koperty krajowej na płatności dla młodych rolników (w mln euro)

Rok	Wariant I (tylko koperta krajowa)	Wariant II (koperta + 25% z II filaru)
2015	59,4	67,2
2016	59,7	64,4
2017	60,1	64,8
2018	60,4	65,1
2019	60,8	65,5
2020	61,2	65,9
2015-2020	361,7	393,0

Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z rozporządzeniem stawka płatności może sięgać jedynie 25% średniej stawki płatności na 1 ha, w związku z tym w Polsce może ona wynieść maksymalnie 54,2 euro w wariancie I, a w wariancie II – 58,4 euro.

Biorąc pod uwagę maksymalną kwotę, którą można w przypadku Polski przeznaczyć na płatności bezpośrednie dla młodych rolników, to przy wyznaczonej powyżej stawce wsparcie mogłoby objąć łącznie ponad 1 mln ha UR (tabela 6.4).

Tabela 6.4. Maksymalna powierzchnia UR, do której mogą być przyznane w Polsce płatności dla młodych rolników (w ha)

Rok	Wariant I (tylko koperta krajowa)	Wariant II (koperta + 25% z II filaru)
2015	1 095 530	1 151 609
2016	1 101 892	1 103 655
2017	1 108 249	1 109 449
2018	1 114 557	1 115 196
2019	1 121 919	1 121 919
2020	1 129 280	1 128 636

Źródło: Opracowanie własne.

W rozporządzeniu przewidziano dwa warianty wypłaty wsparcia dla młodych rolników. Możliwe jest wypłacanie płatności w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego, co oznacza, iż otrzymywana kwota jest iloczynem stawki tej płatności na 1 ha UR i liczby hektarów, do których przysługuje wsparcie. Jednakże w tym wariancie państwa członkowskie muszą wprowadzić ograniczenie maksymalnej liczby hektarów, do których wypłacana jest płatność. Limit ten ma się mieścić w przedziale 25-90 ha UR. W tym wariancie dla maksymalnej powierzchni 25 ha uzyskiwana kwota wynosiłaby ok. 1 356 euro w wariancie I oraz ok. 1 460 euro w wariancie II. Natomiast drugi wariant to płatność ryczałtowa. Wysokość ryczałtu byłaby określona jako iloczyn stawki płatności i średniej liczby hektarów UR zgłoszonych przez młodych rolników, przy czym brane byłyby pod uwagę wielkości z 2015 roku.

6.2. System dla małych gospodarstw

Wprowadzenie specjalnego systemu płatności skierowanych do małych gospodarstw rolnych jest nieobowiązkowym elementem nowych rozwiązań dotyczących płatności bezpośrednich. Do tego systemu włączani są jedynie beneficjenci, którzy zadeklarują w 2015 r. chęć korzystania z niego. Uzyskiwane z tego systemu płatności zastępują wszelkiego rodzaju inne tytuły płatności bezpośrednich. Jednocześnie jednak do systemu automatycznie zostaną włączeni ci beneficjenci, w przypadku których łączna kwota uzyskiwanych płatności bezpośrednich jest niższa niż płatność uzyskiwana przez korzystających z systemu dla małych gospodarstw. W takim przypadku rolnik, który nie chce korzystać z tego systemu musi zadeklarować wystąpienie z niego.

Przewidziano dwie podstawowe metody wyznaczania płatności w tym systemie. Pierwsza z nich bazuje na średniej wysokości wsparcia uzyskiwanej przez beneficjentów w danym kraju. Uczestnicy systemu otrzymywaliby 25% średniej kwoty wyznaczonej przez podzielenie koperty krajowej z 2019 roku przez liczbę beneficjentów, którzy złożyli wnioski o płatności w 2015 roku. W przypadku Polski kwota płatności dla małych gospodarstw wyniosłaby: 560 euro (wariant I) lub 603 euro (wariant II)²².

Druga metoda obliczania płatności dla małych gospodarstw to przemnożenie liczby posiadanych przez gospodarstwo hektarów UR kwalifikujących się do płatności przez średnią płatność krajową na hektar, czyli kwota wyznaczona przez podzielenie koperty krajowej z 2019 r. przez liczbę hektarów UR zgłoszonych do płatności w 2015 roku. W przypadku tej metody państwo członkowskie musi określić maksymalną liczbę hektarów, do których uzyskiwana jest ta płatność, przy czym zastrzeżono, iż nie może to być więcej niż 5 ha UR. Przy wykorzystaniu tej metody w Polsce płatności dla małych gospodarstw sięgały:

1. Wariant I: od 216,9 euro (1 ha UR) do 1 084,5 euro (5 ha UR);
2. Wariant II: od 233,6 euro (1 ha UR) do 1 168,0 euro (5 ha UR)²³.

W przypadku rolników posiadających do 2,3 ha UR (wariant I) lub 2,1 ha UR (wariant II) otrzymywane płatności byłyby niższe niż 500 euro, co oznacza, iż musiałyby być podwyższone do 500 euro, gdyż jest to minimalna kwota płatności w tym systemie realizowanych w oparciu o powyższe metody²⁴. Z uwagi na minimalną wysokość płatności rolnik posiadający 1 ha UR uzyskiwałby taką samą kwotę jak ten posiadający 2 ha UR, co mogłoby prowadzić do podziału gospodarstw 2 ha na dwa mniejsze. Aby zapobiec takiemu procederowi, płatności nie będą uzyskiwali rolnicy, którzy w sposób sztuczny dokonali podziału gospodarstwa po 18.10.2011 roku.

Możliwe jest również zastosowanie innego sposobu określania wysokości płatności dla małych gospodarstw. Jest to kwota, która byłaby sumą przysługujących im płatności w danym roku lub w 2015 roku²⁵. W tych przypadkach nie obowiązuje minimalna kwota płatności 500 euro, choć może być przez dane państwo wprowadzona.

Finansowanie systemu płatności dla małych gospodarstw ma się odbywać poprzez odliczenie od kwoty przeznaczonej na inne płatności kwot, które uzyskaliby w ramach innych kategorii płatności. Jeśli tak uzyskana kwota jest zbyt mała, aby przekazać należne płatności wszystkim uczestnikom systemu dla małych gospodarstw, można zastosować następujące metody dofinansowania tego systemu:

- a) wykorzystanie rezerwy krajowej/regionalnej;
- b) wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na płatności dla młodych rolników, które nie zostały wykorzystane w danym roku;
- c) liniowe zmniejszenie wszystkich płatności.

²² W obliczeniach wykorzystano liczbę beneficjentów płatności bezpośrednich w 2011 roku.

²³ Naturalnie Polska mogłaby wprowadzić ograniczenie do mniejszej liczby hektarów.

²⁴ Kwota maksymalna to 1 250 euro.

²⁵ Korzyścią z udziału w tym systemie byłby brak konieczności spełniania wymogów tzw. zazielenienie płatności.

Gdyby system dla małych gospodarstw został w Polsce wdrożony, a kwota byłaby określona przy wykorzystaniu pierwszej metody, wejście do tego systemu byłoby korzystne dla gospodarstwa powierzchni do ok. 3 ha²⁶. Biorąc pod uwagę liczbę gospodarstw rolnych w Polsce, które dysponują taką powierzchnią UR, to kwota, którą należałoby przeznaczyć na te płatności sięgnęłaby ponad 240 mln euro rocznie (wariant I) lub ponad 260 mln euro rocznie (wariant II).

Wdrożenie płatności dla małych gospodarstw byłoby znacznie kosztowniejsze, gdyby objęło gospodarstwa do 5 ha UR, w przypadku gospodarstw jedynie do 3 ha UR koszty byłyby zbliżone do tych wynikających z zastosowania metody I.

Planowany kształt zobowiązań związanych z płatnościami z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, to gospodarstwa małe są praktycznie zwolnione²⁷. Oznacza to, że kluczowa korzyść z wejścia do systemu dla małych rolników w przypadku jego potencjalnych beneficjentów straciła rację bytu. Jednakże dla najmniejszych gospodarstw włączenie do systemu oznaczałoby znacznie wyższe kwoty uzyskiwanego wsparcia.

Wdrożenie systemu dla małych gospodarstw w Polsce byłoby niekorzystne, gdyż system ten nadmiernie premiuje posiadanie najmniejszych gospodarstw o wielkości 1-2 ha UR. Nie jest to korzystne dla polskiego rolnictwa, gdyż dodatkowo zachęcałoby posiadaczy najmniejszych gospodarstw do ich dalszego utrzymywania, choć nie mają praktycznie żadnej możliwości rozwinięcia się i konkurencyjności na rynku. W związku z tym nadal niekorzystna struktura rolna byłaby utrwalana i następowałoby hamowanie procesu restrukturyzacji sektora rolnego.

Z punktu widzenia administracji korzyścią z wprowadzenia tego systemu byłby brak konieczności kontrolowania spełnienia w nich obowiązków związanych z zazielenieniem. Jednakże przy przyjętym kształcie tych zobowiązań kontrole w małych gospodarstwach będą znacznie prostsze niż w gospodarstwach dużych, co obniży ich koszt. Jednocześnie koszt wprowadzenia osobnego systemu może całkowicie zniwelować korzyści z ograniczenia kosztów kontroli.

Bazując na wyliczeniach dotyczących stawek płatności dla najmniejszych gospodarstw rolnych i potencjalnych kosztach wdrożenia odrębnego podsystemu beneficjentów płatności bezpośrednich, wydaje się, iż system płatności dla małych gospodarstw nie powinien być w Polsce wprowadzany, zwłaszcza jeśli wprowadzone zostaną płatności redystrybucyjne, które będą oznaczały dodatkowe wsparcie dla najmniejszych podmiotów.

²⁶ Bardziej precyzyjne obliczenia wymagałyby wiedzy o orientacyjnej stawce podstawowej, czyli stawce, która powstaje po odliczeniu kwot przeznaczonych na obowiązkowe i opcjonalne, ale wdrażane w danym państwie elementy systemu płatności bezpośrednich.

²⁷ Kwestia dywersyfikacji upraw i obszarów proekologicznych dotyczy jedynie gospodarstw większych niż gospodarstwa, które kwalifikują się do kategorii małych gospodarstw. Jedynie w przypadku utrzymania trwałych użytków zielonych nie wprowadzono żadnej minimalnej wielkości, od której konieczne jest spełnianie tego wymogu.

6.3. Płatność redystrybucyjna

Płatność redystrybucyjna należy do kategorii opcjonalnych planowanych w projekcie rozporządzenia, które mogą być wprowadzane nie na cały okres obowiązywania rozwiązań zawartych w tym rozporządzeniu, lecz może być wdrażana na poszczególne lata, przy czym zainteresowane państwo członkowskie musi poinformować KE o wprowadzeniu tej płatności do 1 sierpnia roku, w którym ma obowiązywać.

Na te płatności stosujące je państwa mogą rocznie przeznaczyć do 30% koperty krajowej. Stawka płatności nie może przekroczyć 65% średniej krajowej wyznaczonej jako iloraz wysokości koperty krajowej w 2019 roku i łącznej liczby hektarów UR zadeklarowanych w systemie płatności bezpośrednich w 2015 roku. Państwa członkowskie mogą różnicować stawkę w zależności od tego, do którego hektara UR gospodarstwa odnosi się płatność. To oznacza, że w ramach przyjętego w rozporządzeniu maksymalnego limitu 30 ha UR²⁸, do których może być stosowana płatność, możliwe jest wprowadzenie wyższych lub niższych stawek, np. dla pierwszych 10 ha UR w porównaniu z pozostałym obszarem gospodarstwa objętym tą płatnością.

W Polsce maksymalna stawka płatności to ok. 141 euro/ha w wariantcie I lub ok. 152 euro/ha w wariantcie II. Wprowadzenie płatności redystrybucyjnej przy wykorzystaniu jednolitej dla wszystkich hektarów objętych płatnością stawki maksymalnej i przeznaczaniu na ten cel maksymalnej możliwej części polskiej koperty krajowej oznaczałoby, iż łączna powierzchnia UR, która mogłaby być objęta tą formą płatności sięgałaby ponad 6,3 mln ha UR (tabela 6.5).

Tabela 6.5. Maksymalna powierzchnia UR, która mogłaby być w Polsce objęta płatnością redystrybucyjną przy stawce płatności 65% średniej krajowej (w ha)

Rok	Wariant I (tylko koperta krajowa)	Wariant II (koperta + 25% z II filaru)
2015	6 320 367	6 643 899
2016	6 357 069	6 367 239
2017	6 393 744	6 400 668
2018	6 430 136	6 433 821
2019	6 472 608	6 472 608
2020	6 515 080	6 511 361

Źródło: Opracowanie własne.

Należy dodać, iż w przypadku wprowadzenia płatności bezpośredniej nie jest konieczne obniżanie o minimum 5% kwoty powyżej 150 tys. euro uzyskiwanej przez dane gospodarstwo. W przypadku Polski, bazując na średniej krajowej stawce płatno-

²⁸ W przypadku państw o większej średniej powierzchni UR niż 30 ha UR przypadającej na gospodarstwo limit może być podwyższony do tej średniej według jej wysokości zapisanej w aneksie VIII rozporządzenia.

ści wyznaczonej zgodnie z propozycją rozporządzenia taka redukcja objęłaby ok. 1 000²⁹ gospodarstw rolnych, które dysponują ponad 690 ha UR.

Przyjmując jednolitą stawkę odpowiadającą 65% średniej krajowej i maksymalną kwotę, którą można w Polsce przeznaczyć na płatności redystrybucyjne, to przy bardzo uproszczonym obliczeniu powierzchni objętej takim wsparciem przypadającej na jedno gospodarstwo, wyznaczonej jako stosunek łącznej powierzchni UR objętej tym wsparciem i łącznej liczby beneficjentów płatności bezpośrednich w Polsce, wsparcie to byłoby przyznawane do ok. 4,7 ha UR. Zważywszy jednak na to, iż nie wszystkie gospodarstwa uprawnione do płatności dysponują powierzchnią większą niż 4,7 ha UR, to ostatecznie powierzchnia, do której mogłyby być wypłacane płatności redystrybucyjne byłaby nieco większa i wyniosłaby ok. 7,5 ha (wariant I w 2015 r.).

Polska może wypłacać płatności redystrybucyjne maksymalnie do 30 ha. Gdyby przyjąć taką wielkość UR, które miałyby podlegać tej płatności, to stawka na 1 ha UR wyniosłaby³⁰ 82-85 euro/ha (wariant I) lub 89-93 euro/ha (wariant II) (tabela 6.6).

Tabela 6.6. Stawka płatności redystrybucyjnej na 1 ha UR w Polsce w przypadku objęcia nią pierwszych 30 ha UR (w euro)

Wariant	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wariant I (tylko koperta krajowa)	82,2	82,7	83,2	83,7	84,2	84,8
Wariant II (koperta + 25% z II filaru)	93,1	89,2	89,7	90,2	90,7	91,2

Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę koszty obsługi i prostotę systemu najbardziej zasadne byłoby niewprowadzanie płatności redystrybucyjnej. Brak takiej płatności to jednakowe traktowanie gospodarstw niezależnie od ich wielkości, co oznaczałoby system płatności możliwie najbardziej zbliżony do dotychczasowego systemu³¹.

Wprowadzenie płatności redystrybucyjnej oznacza odmienne traktowanie poszczególnych hektarów UR wchodzących w skład gospodarstwa, co w efekcie prowadzi do tego, iż z perspektywy corocznej premii za posiadanie UR, jak można spojrzeć na płatności, zwłaszcza w gospodarstwach o ograniczonej działalności rolniczej, które nie produkują na rynek, mniejsze działki przynosiłyby znacznie większy zysk, niż większe. Tym samym, najmniejsze gospodarstwa rolne, które nie mają potencjału do podniesienia swojej konkurencyjności miałyby dodatkowy powód do zachowania gospodarstwa, co prowadziłoby do zachowania niekorzystnej struktury agrarnej.

²⁹ Kwota płatności, od której stosuje się takie odjęcie może być podwyższona, jeśli państwo członkowskie zdecyduje się na odjęcie wynagrodzenia związanego z działalnością rolniczą faktycznie wypłaconego i zadeklarowanego przez rolnika w poprzednim roku kalendarzowym, w tym podatków i składek na zabezpieczenie społeczne związane z zatrudnieniem, od kwoty płatności bezpośrednich, które mają zostać przyznane danemu rolnikowi w danym roku kalendarzowym.

³⁰ Wyliczenie to jest nieznacznie zaniżone, gdyż dane otrzymane z MRiRW nie obejmują oddzielnie gospodarstw do 30 ha, a jedynie grupę 16,01-50,00 ha. Do wyliczenia stawki włączono łączną powierzchnię UR w całej tej grupie.

³¹ Przy założeniu, iż system dla małych gospodarstw również nie byłby stosowany.

Kwota dodatkowego wsparcia jest zbyt mała, aby zapewnić środki, które pozwoliłyby zasadniczo zmodernizować gospodarstwo i jedynie w niektórych przypadkach mogą stanowić dodatkowe wsparcie do realizacji planu rozwoju i podnoszenia konkurencyjności gospodarstwa. Wsparcie to mogłoby mieć szczególne znaczenie dla gospodarstw małych, które starają się przesunąć do grupy średniomałych (w ujęciu FADN). Gospodarstwa małe w populacji Polskiego FADN mają przeciętnie prawie 16 ha, co oznacza, że dodatkowo uzyskiwałyby ponad 1 050 euro (wariant I w 2015 r.), czyli dodatkowo ok. 38% więcej środków z płatności niż w 2011 r. (przy założeniu, że średnia płatność z pozostałych tytułów nie obniży się). Tym samym płatności redystrybucyjne mogłyby się przyczynić do wsparcia gospodarstw mających szanse na rozwój, jeśli zostałyby przez nie właściwie wykorzystane.

Aby zwiększyć ten efekt wprowadzenia płatności redystrybucyjnych, korzystne byłoby zróżnicowanie poziomu wsparcia i wprowadzenie dwóch stawek: jednej do pierwszych 10 ha i drugiej do powierzchni UR z przedziału 10-30 ha. To pozwoliłoby też zmniejszyć negatywne oddziaływania płatności na rynek obrotu ziemią. Obie stawki powinny znacząco różnić się od siebie. Stawka do pierwszych 10 ha powinna być co najmniej dwa razy niższa od stawki przeznaczonej dla kolejnych 20 ha UR, np. 60 i 136 euro (wariant I w 2015 roku).

Wprowadzenie płatności redystrybucyjnej w Polsce wydaje się korzystne, jeśli uzna się ten instrument za środek ułatwiający wycofanie płatności ONW na większości obszarów, które do tej pory były objęte tą formą wsparcia. Wsparcie ONW z założenia miało zapewniać możliwość kontynuowania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych uwarunkowaniach do jej produkcji, czyli było przede wszystkim kierowane do małych podmiotów, które nie mogły dzięki korzyściom skali przynajmniej częściowo ograniczyć wpływ tych niekorzystnych uwarunkowań.

6.4. Poziom wsparcia niektórych kategorii gospodarstw rolnych w Polsce w ramach wybranych scenariuszy

Aby przedstawić przewidywany poziom wsparcia w różnych gospodarstwach, należy najpierw odnieść się do kwestii poziomu stawek na tzw. zazielenienie i „czystej płatności”. Podstawowym odliczeniem od koperty krajowej jest 30% jej wartości, które obowiązkowo musi być przeznaczone na kopertę krajową. W przypadku Polski stawki tej płatności wyniosą od ok. 62 do 72 euro/ha w zależności od roku i wariantu budżetu na płatności (tabela 6.7).

Tabela 6.7. Stawki płatności na zazielenienie w Polsce (w euro)

Wariant	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wariant I (tylko koperta krajowa)	63,5	63,9	64,3	64,6	65,1	65,5
Wariant II (koperta + 25% z II filaru)	71,9	68,9	69,3	69,7	70,1	70,5

Źródło: Opracowanie własne.

Jedynie płatności dla młodych rolników i płatności na tzw. zazielenienie są obowiązkowe. Po odjęciu środków niezbędnych na te dwie kategorie płatności (przy założeniu maksymalnego możliwego budżetu na płatności dla młodych rolników) stawka „czystej” płatności wyniosłaby od 144 do 163 euro/ha w zależności od roku i wariantu budżetu na płatności (tabela 6.8.).

Tabela 6.8. Stawka płatności na 1 ha UR po odliczeniu środków na płatności korzystne dla klimatu i środowiska oraz maksymalnej kwoty na płatności dla młodych rolników (w euro)

Wariant	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wariant I	144,0	144,8	145,7	146,5	147,5	148,4
Wariant II	163,0	156,2	157,1	157,9	158,8	159,8

Źródło: Opracowanie własne.

Gdyby wprowadzono płatność redystrybucyjną z maksymalną kwotą przeznaczoną na ten cel, czyli 30% koperty krajowej, to stawka płatności czystej wyniosłaby od 81 do 91 euro/ha w zależności od roku i wariantu budżetu na płatności (tabela 6.9).

Tabela 6.9. Stawka płatności na 1 ha UR po odliczeniu środków na płatności korzystne dla klimatu i środowiska oraz maksymalnej kwoty na płatności dla młodych rolników i maksymalnej kwoty na płatności redystrybucyjne (w euro)

Wariant	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wariant I (tylko koperta krajowa)	80,5	80,9	81,4	81,9	82,4	83,0
Wariant II (koperta + 25% z II filaru)	91,1	87,3	87,8	88,2	88,8	89,3

Źródło: Opracowanie własne.

W kolejnej części tego rozdziału obliczono, ile wyniosłaby kwota płatności bezpośrednich dla gospodarstw o różnej wielkości UR, przy czym m.in. uwzględniono gospodarstwa o wielkości odpowiadającej przeciętnej wielkości dla typów produkcyjnych gospodarstw w ujęciu FADN³². Obliczeń dokonano jedynie dla roku 2015³³.

W przypadku małych gospodarstw rolnych o wielkości 1 ha UR liczba możliwych do rozpatrzenia scenariuszy jest szczególnie duża, gdyż należy również uwzględnić wprowadzenie systemu płatności dla małych gospodarstw rolnych. Dla takich gospodarstw najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby wdrożenie systemu płatności dla małych gospodarstw ze stawką określoną metodą I. Wtedy otrzymanyby

³² W przypadku przeciętnej wielkości gospodarstw różnych typów produkcyjnych obliczeń dokonano jedynie dla wielkości użytków rolnych posiadanych przez te gospodarstwa (SE025). Nie uwzględniono natomiast wielkości UR dzierżawionych przez nie (SE030). Wszystkie dane FADN wykorzystane w tym rozdziale pochodzą z publikacji: L. Goraj, St. Mańko, D. Osuch, M. Bocian, R. Płonka (2012), *Wyniki Standardowe 2011 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

³³ Badane scenariusze przedstawiają wysokość płatności bez wsparcia uzyskiwanego przez beneficjentów w ramach płatności dla młodych rolników.

560 lub 604 euro w zależności od wysokości budżetu na płatności bezpośrednie (tabela 6.10). Najmniej korzystnym scenariuszem byłoby wprowadzenie płatności redystrybucyjnej ze zróżnicowaną stawką, która byłaby mniejsza dla pierwszych 10 ha UR, gdyż w tym scenariuszu uzyskiwałyby jedynie 205 lub 233 euro.

Tabela 6.10. Wysokość wsparcia gospodarstwa o powierzchni 1 ha UR w 2015 r. według różnych scenariuszy (w zaokrągleniu do 1 euro)*

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz	Małe gospodarstwo – metoda I	560	604
Scenariusz	Małe gospodarstwo – metoda II	500	500
Scenariusz	Zazielenienie	64	72
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	144	163
	Suma	208	235
Scenariusz	Zazielenienie	64	72
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	81	91
	Redystrybucja stawka maksymalna	141	152
	Suma	286	315
Scenariusz	Zazielenienie	64	72
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	81	91
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	82	93
	Suma	227	256
Scenariusz	Zazielenienie	64	72
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	81	91
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	60	70
	Suma	205	233

* dotyczy wszystkich tabel w tym rozdziale

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku gospodarstw o wielkości 2 ha UR system dla małych gospodarstw nie jest najkorzystniejszy dla beneficjentów (tabela 6.11). Nieco wyższą kwotę uzyskiwałyby te gospodarstwa, gdyby wprowadzono płatność redystrybucyjną ze stawką maksymalną dla pierwszych kilku hektarów UR. Pozostałe scenariusze bez systemu płatności dla małych gospodarstw byłyby mniej korzystne.

Dla gospodarstw o wielkości 3 ha UR jeszcze więcej scenariuszy jest korzystniejszych od systemu dla małych gospodarstw, nawet w przypadku, gdy płatność w tym systemie liczona jest metodą II (tabela 6.12). Najkorzystniejszym scenariuszem jest ten z płatnością redystrybucyjną według stawki maksymalnej do pierwszych kilku hektarów UR. Należy zauważyć, iż dla tych gospodarstw najmniej korzystnym rozwiązaniem byłyby płatności w ramach systemu dla małych gospodarstw, których wysokość określona byłaby przy zastosowaniu metody I.

Tabela 6.11. Wysokość wsparcia uzyskanego przez gospodarstwa o powierzchni 2 ha UR w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz M1	Małe gospodarstwo – metoda I	560	604
Scenariusz M2	Małe gospodarstwo – metoda II	500	500
Scenariusz 1	Zazielenienie	128	144
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	288	326
	Suma	416	470
Scenariusz 2	Zazielenienie	128	144
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	162	182
	Redystrybucja stawka maksymalna	282	304
	Suma	562	630
Scenariusz 3	Zazielenienie	128	144
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	162	182
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	164	186
	Suma	454	512
Scenariusz 4	Zazielenienie	128	144
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	162	182
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	120	140
	Suma	410	466

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6.12. Wysokość wsparcia uzyskanego przez gospodarstwa o powierzchni 3 ha UR w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz M1	Małe gospodarstwo – metoda I	560	604
Scenariusz M2	Małe gospodarstwo – metoda II	651	701
Scenariusz 1	Zazielenienie	192	216
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	432	489
	Suma	624	705
Scenariusz 2	Zazielenienie	192	216
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	243	273
	Redystrybucja stawka maksymalna	423	456
	Suma	858	945
Scenariusz 3	Zazielenienie	192	216
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	243	273
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	246	279
	Suma	681	768
Scenariusz 4	Zazielenienie	192	216
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	243	273
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	180	210
	Suma	615	699

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejnym krokiem jest analiza powyższych scenariuszy dla przeciętnej wielkości gospodarstw rolnych dla każdego z 8 podstawowych typów wyróżnianych w ramach FADN. Najmniejszą przeciętną wielkość mają gospodarstwa specjalizujące się w uprawach ogrodnich – 5,3 ha UR.

Podobnie jak w przypadku gospodarstw o wielkości 3 ha najkorzystniejszym scenariuszem jest ten uwzględniający płatność redystrybucyjną ze stawką maksymalną do pierwszych kilku hektarów UR (tabela 6.13). Najmniejszą kwotę wśród analizowanych scenariuszy gospodarstwa te uzyskalyby, gdyby wprowadzono płatność redystrybucyjną z dwoma stawkami, gdzie do pierwszych 10 ha UR przysługiwałyby stawka niższa. Nawet scenariusz bez płatności redystrybucyjnej jest lepszy od scenariusza ze zróżnicowaną stawką.

Tabela 6.13. Wysokość wsparcia uzyskanego przez przeciętne gospodarstwo specjalizujące się w uprawach ogrodnich w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz 1	Zazielenienie	339	382
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	763	864
	Suma	1102	1246
Scenariusz 2	Zazielenienie	339	382
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	429	482
	Redystrybucja stawka maksymalna	705	806
	Suma	1474	1670
Scenariusz 3	Zazielenienie	339	382
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	429	482
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	435	493
	Suma	1203	1357
Scenariusz 4	Zazielenienie	339	382
	Płatność czysta z maksymalną redystrybucją	429	482
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	318	371
	Suma	1087	1235

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w uprawach trwałych sytuacja wygląda dokładnie tak, jak w odniesieniu do gospodarstw ogrodnich. Przeciętne gospodarstwo zajmujące się uprawami trwałymi dysponuje 9,1 ha UR, dlatego najkorzystniejszym scenariuszem jest ten uwzględniający płatność redystrybucyjną ze stawką maksymalną³⁴, a najmniej korzystny ze stawką zróżnicowaną (tabela 6.14).

³⁴ W tej i kolejnych tabelach przyjęto, że powierzchnia objęta płatnością redystrybucyjną ze stawką maksymalną to 8 ha UR.

Tabela 6.14. Wysokość wsparcia przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w uprawach trwałych w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz 1	Zazielenienie	582	655
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	1311	1484
	Suma	1893	2139
Scenariusz 2	Zazielenienie	582	655
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	737	828
	Redystrybucja stawka maksymalna	1128	1216
	Suma	2448	2699
Scenariusz 3	Zazielenienie	582	655
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	737	828
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	746	837
	Suma	2066	2321
Scenariusz 4	Zazielenienie	582	655
	Płatność czysta z maksymalną redystrybucją	737	828
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	546	637
	Suma	1866	2120

Źródło: Opracowanie własne.

Przeciętne gospodarstwo mieszane w bazie FADN ma 16,1 ha UR. Dla takiego gospodarstwa najkorzystniejszym rozwiązaniem byłby scenariusz z płatnością redystrybucyjną ze zróżnicowaną stawką, która jest niższa dla pierwszych 10 ha UR, a wyższa dla kolejnych 20 (tabela 6.15). Najmniej korzystnym rozwiązaniem byłby scenariusz bez płatności redystrybucyjnej.

Tabela 6.15. Wysokość wsparcia uzyskanego przez przeciętne gospodarstwo o mieszanym typie produkcji w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz 1	Zazielenienie	1030	1159
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	2318	2624
	Suma	3349	3784
Scenariusz 2	Zazielenienie	1030	1159
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1304	1465
	Redystrybucja stawka maksymalna	1128	1216
	Suma	3463	3840
Scenariusz 3	Zazielenienie	1030	1159
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1304	1465
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	1320	1497
	Suma	3655	4122
Scenariusz 4	Zazielenienie	1030	1159
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1304	1465
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	1430	1609
	Suma	3764	4233

Źródło: Opracowanie własne.

Gospodarstwa specjalizujące się w chowie zwierząt trawożernych mają przeciętnie powierzchnię 18,0 ha UR. Również i w tym przypadku najkorzystniejszym wariantem dla beneficjentów płatności bezpośrednich jest wprowadzenie zróżnicowania w stawce płatności redystrybucyjnej, a najmniej scenariusz pozbawiony takiej płatności (tabela 6.16).

Tabela 6.16. Wysokość wsparcia przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w chowie zwierząt trawożernych w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz 1	Zazielenienie	1152	1296
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	2592	2934
	Suma	3744	4230
Scenariusz 2	Zazielenienie	1152	1296
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1458	1638
	Redystrybucja stawka maksymalna	1128	1216
	Suma	3738	4150
Scenariusz 3	Zazielenienie	1152	1296
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1458	1638
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	1476	1674
	Suma	4086	4608
Scenariusz 4	Zazielenienie	1152	1296
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1458	1638
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	1688	1892
	Suma	4298	4826

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku gospodarstw specjalizujących się w chowie zwierząt ziarnożer-nych przeciętna powierzchnia UR to 20,0 ha. Choć są to gospodarstwa jedynie o 2 ha UR większe od poprzedniego typu, to nieco zmienia się ocena poszczególnych scenariuszy. Nadal najwyższy poziom wsparcia dałby scenariusz ze zróżnicowaniem stawki płatności redystrybucyjnej, ale najmniej korzystny byłby scenariusz z maksymalną stawką płatności redystrybucyjnej, czyli tą, która pozwala na wsparcie jedynie pierwszych 8 ha UR (tabela 6.17).

Przeciętne gospodarstwo specjalizujące się w chowie krów mlecznych jest tylko nieznacznie większe od przeciętnego gospodarstwa zajmującego się zwierzętami ziarnożernymi, i jego powierzchnia UR to 20,9 ha. Dokładnie jak w przypadku gospodarstw ze zwierzętami ziarnożernymi najwyższy poziom wsparcia dałby scenariusz ze zróżnicowaniem stawki płatności redystrybucyjnej, ale najmniej korzystny byłby scenariusz z maksymalną stawką płatności redystrybucyjnej (tabela 6.18).

Tabela 6.17. Wysokość wsparcia przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w chowie zwierząt ziarnożernych w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz 1	Zazielenienie	1280	1440
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	2880	3260
	Suma	4160	4700
Scenariusz 2	Zazielenienie	1280	1440
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1620	1820
	Redystrybucja stawka maksymalna	1128	1216
	Suma	4028	4476
Scenariusz 3	Zazielenienie	1280	1440
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1620	1820
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	1640	1860
	Suma	4540	5120
Scenariusz 4	Zazielenienie	1280	1440
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1620	1820
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	1960	2190
	Suma	4860	5450

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6.18. Wysokość wsparcia uzyskanego przez przeciętne gospodarstwo specjalizujące się w chowie krów mlecznych w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz 1	Zazielenienie	1338	1505
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	3010	3407
	Suma	4347	4912
Scenariusz 2	Zazielenienie	1338	1505
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1693	1902
	Redystrybucja stawka maksymalna	1128	1216
	Suma	4159	4623
Scenariusz 3	Zazielenienie	1338	1505
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1693	1902
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	1714	1944
	Suma	4744	5350
Scenariusz 4	Zazielenienie	1338	1505
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	1693	1902
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	2082	2324
	Suma	5113	5731

Źródło: Opracowanie własne.

Najwyższą powierzchnią UR dysponują gospodarstwa zajmujące się uprawami polowymi. Przeciętnie gospodarstwa tego typu posiadają 50,5 ha UR. Podobnie jak w przypadku dwóch wcześniej omawianych typów gospodarstw, najbardziej niekorzystne byłoby dla gospodarstw z uprawami polowymi wprowadzenie scenariusza

z maksymalną stawką płatności redystrybucyjnej, a najbardziej korzystne przyjęcie scenariusza ze zróżnicowaną stawką tej płatności (tabela 6.19). Jednakże różnica między tym scenariuszem i scenariuszem bez płatności redystrybucyjnej jest niewielka i sięga jedynie ok. 140 euro (wariant I) lub 44 euro (wariant II).

Tabela 6.19. Wysokość wsparcia uzyskanego przez przeciętne gospodarstwo specjalizujące się w uprawach polowych w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz 1	Zazielenienie	3232	3636
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	7272	8232
	Suma	10504	11868
Scenariusz 2	Zazielenienie	3232	3636
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	4091	4596
	Redystrybucja stawka maksymalna	1128	1216
	Suma	8451	9448
Scenariusz 3	Zazielenienie	3232	3636
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	4091	4596
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	2460	2790
	Suma	9783	11022
Scenariusz 4	Zazielenienie	3232	3636
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	4091	4596
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	3320	3680
	Suma	10643	11912

Źródło: Opracowanie własne.

W celu jeszcze pełniejszego przedstawienia, jak poszczególne scenariusze wpływają na kwotę uzyskiwanych płatności w zależności od powierzchni UR posiadanej przez dane gospodarstwo, dokonano również obliczeń dla gospodarstwa o powierzchni 100 ha UR (tabela 6.20). W tym przypadku różnica między najbardziej i najmniej korzystnym scenariuszem jest znaczna i sięga ok. 1/4 kwoty uzyskiwanej w scenariuszu najkorzystniejszym. Najwyższe wsparcie gospodarstwa o powierzchni 100 ha UR zyskałyby w przypadku wdrożenia scenariusza bez płatności redystrybucyjnej, a najniższe, gdyby obowiązywał scenariusz z płatnością redystrybucyjną ze stawką maksymalną.

W zależności od rozpatrywanego scenariusza wysokość przeciętnej stawki płatności w przeliczeniu na 1 ha jest bardzo zróżnicowana (tabela 6.21). Jedynie w przypadku scenariusza bez płatności redystrybucyjnej stawki na hektar są jednakowe niezależnie od wielkości gospodarstwa. W przypadku wprowadzenia płatności redystrybucyjnej stawka na 1 ha staje się szczególnie zróżnicowana w zależności od wielkości gospodarstwa. Spośród trzech rozpatrywanych scenariuszy wprowadzenia takiej płatności największe zróżnicowanie stawek na 1 ha UR dotyczyłoby wprowadzenia płatności redystrybucyjnej ze stawką maksymalną. W tym scenariuszu beneficjent posia-

dający do 8 ha UR uzyskiwałby na 1 ha UR 286 euro (wariant I) lub 315 euro (wariant II), zaś dysponujący gospodarstwem o powierzchni 100 ha UR miałby – odpowiednio – 156 euro lub 177 euro.

Tabela 6.20. Wysokość wsparcia gospodarstwa o powierzchni 100 ha UR w 2015 r. według różnych scenariuszy

Scenariusz	Wariant	Wariant I	Wariant II
Scenariusz 1	Zazielenienie	6400	7200
	Płatność „czysta” bez redystrybucji	14400	16300
	Suma	20800	23500
Scenariusz 2	Zazielenienie	6400	7200
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	8100	9100
	Redystrybucja stawka maksymalna	1128	1216
	Suma	15628	17516
Scenariusz 3	Zazielenienie	6400	7200
	Płatność „czysta” z maksymalną redystrybucją	8100	9100
	Redystrybucja płatność płaska do 30 ha	2460	2790
	Suma	16960	19090
Scenariusz 4	Zazielenienie	6400	7200
	Płatność czysta z maksymalną redystrybucją	8100	9100
	Redystrybucja płatność zróżnicowana do 30 ha	3320	3680
	Suma	17820	19980

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6.21. Średnia stawka łącznej płatności w Polsce w przeliczeniu na 1 ha UR według różnych scenariuszy systemu płatności (w euro)

Wielkość	Wariant 1				Wariant 2			
	S. 1	S. 2	S. 3	S. 4	S. 1	S. 2	S. 3	S. 4
1-8 ha	208	286	227	205	235	315	256	233
9,1 ha	208	269	227	205	235	297	255	233
16,1ha	208	215	227	256	235	239	256	263
18 ha	208	208	227	239	235	231	256	268
20 ha	208	201	227	243	235	224	256	273
20,9 ha	208	199	227	245	235	221	256	274
50,5 ha	208	167	194	211	235	187	218	236
100 ha	208	156	170	178	235	177	190	200

Źródło: Opracowanie własne.

Jeszcze większe zróżnicowanie kwoty uzyskiwanej na 1 ha UR występowałyby w przypadku wdrożenia systemu płatności dla małych gospodarstw rolnych (tabela 6.22). Wyraźnie widać, iż wdrożenie tego systemu byłoby najbardziej korzystne dla gospodarstw o wielkości 1 ha UR. Dzięki temu systemowi stawka uzyskiwanej przez nie płatności byłaby nawet kilkukrotnie wyższa niż stawka gospodarstw dysponują-

cych potencjałem rozwojowym. Jednocześnie byłyby też dwukrotnie wyższa niż gospodarstw o wielkości 2 ha UR i ponad dwukrotnie wyższa niż gospodarstw posiadających 3 ha.

Tabela 6.22. Średnia stawka łącznej płatności w przeliczeniu na 1 ha UR w systemie dla małych gospodarstw (w euro)

Powierzchnia	Metoda I		Metoda II	
	Wariant I	Wariant II	Wariant I	Wariant II
1 ha	560	604	500	500
2 ha	280	302	250	250
3 ha	187	201	217	234

Źródło: Opracowanie własne.

Patrząc na zróżnicowanie stawek prezentowanych w tym rozdziale scenariuszy wyraźnie widać, iż poprzez sposób ukształtowania systemu płatności bezpośrednich można prowadzić aktywną politykę wspierania określonej grupy gospodarstw. Biorąc pod uwagę strukturę agrarną w Polsce oraz potencjał rozwojowy poszczególnych grup gospodarstw rolnych³⁵ należałoby wspierać rozszerzenie grupy zdolnej do konkurowania na rynku UE. Aby wspierać tę grupę, należałoby wprowadzić płatności redystrybucyjne z możliwie niską stawką do pierwszych 10 lub 16 ha i możliwie wysoką kwotę do pozostałych hektarów do trzydziestego ha UR posiadanych przez gospodarstwo. Brak płatności redystrybucyjnej wydaje się również dobrym rozwiązaniem, gdyż nie dyskryminuje żadnej grupy gospodarstw rolnych, co oznacza, iż daje szansę dalszego rozwoju wszystkim gospodarstwom, które chcą się rozwijać.

Jeśli chodzi o wielkość środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie, to należy przyjąć wariant I. Wprowadzenie wariantu II oznacza jedynie nieznaczny wzrost stawek płatności, za to bardzo znaczny ubytek środków przeznaczonych na realizację PROW 2014-2020, co oznacza istotne ograniczenie dostępności wsparcia dla gospodarstw podejmujących działania inwestycyjne.

Przedstawiona analiza możliwych wariantów ukształtowania systemu płatności bezpośrednich w Polsce według rozwiązań przewidzianych w propozycji rozporządzenia nie obejmuje wszystkich możliwości wynikających z tego rozporządzenia. Odniesiono się jedynie do rozwiązań obowiązkowych i tych rozwiązań opcjonalnych, które objęłyby w Polsce największą grupę beneficjentów płatności. Najważniejszą z kategorii płatności, które nie zostały uwzględnione w analizie są płatności związane z produkcją. Wprowadzenie takich płatności mogłoby mieć znaczenie dla zróżnicowania sytuacji finansowej gospodarstw w zależności od typu produkcyjnego.

W celu oceny, jak różne rozwiązania dotyczące systemu płatności wpłynęłyby na kondycję różnych typów gospodarstw rolnych, dokonano obliczeń stosunku płatno-

³⁵ Kwestia ta jest bardzo szeroko podejmowana w badaniach prof. W. Józwiaka. Wyniki prac prezentowane są m.in. w publikacji: W. Józwiak (red.) (2012), *Wzmacnianie pozycji polskiego rolnictwa – propozycje wstępne*, Raport PW 2011-2014 nr 65, IERŻ-PIB, Warszawa.

ści bezpośrednich do wybranych podstawowych danych finansowych gromadzonych przez FADN. Wykorzystano dane dotyczące roku 2011 i następujące dane:

- jednolita płatność obszarowa (SE632);
- dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (SE420);
- przepływ pieniężny (1) (SE526);
- przepływ pieniężny (2) (SE530).

Wskaźnik przepływ pieniężny (1) pokazuje zdolność gospodarstwa rolnego do samofinansowania własnej działalności i tworzenia oszczędności w ramach działalności operacyjnej. Jest on obliczany jako suma sprzedaży produktów, sprzedaży zwierząt i innych przychodów pomniejszona o koszty ogółem i koszty zakupu zwierząt, a następnie powiększona o saldo dopłat i podatków dotyczących działalności operacyjnej oraz saldo dopłat i podatków dotyczących inwestycji.

Wskaźnik przepływ pieniężny (2) również odzwierciedla zdolność gospodarstwa rolnego do samofinansowania swojej działalności i tworzenia oszczędności, jednakże uwzględnia się nie tylko w ramach działalności operacyjnej, ale uwzględnia również działalność inwestycyjną i finansową. Wskaźnik ten obliczany jest poprzez powiększenie wartości wskaźnika przepływ pieniężny (1) o sprzedaż środków trwałych i saldo stanu zobowiązań na koniec roku³⁶ oraz pomniejszony o zakupy i inwestycje.

Dla uproszczenia w analizie przyjęto niezmienny kurs złotego w stosunku do euro (tj. 1 euro = 4,1206 zł; kurs ten obowiązywał dla płatności bezpośrednich prezentowanych w wynikach FADN w 2011 roku) oraz niezmienny poziom wszystkich innych składowych dochodu i obu wskaźników przepływów pieniężnych, co oznacza, iż jedyną zmienną był poziom płatności bezpośrednich. Jeżeli chodzi o poziom płatności w badanych scenariuszach, to wykorzystano obliczenia dotyczące 2015 roku.

W przypadku wszystkich typów gospodarstw rolnych uzyskano wyższy stosunek płatności bezpośrednich do badanych wielkości opisujących kondycję finansową gospodarstw niż w roku bazowym.

Gospodarstwa ogrodnicze są nie tylko przeciętnie najmniejszymi pod względem powierzchni gospodarstwami spośród wszystkich typów, ale również odnotowują najniższy poziom relacji uzyskiwanych dopłat do badanych danych finansowych (tabela 6.23). Wszystkie scenariusze doprowadziłyby do wzrostu relacji między płatnościami i badanymi danymi finansowymi, co jest szczególnie wyraźne w przypadku relacji do dochodu.

W gospodarstwach specjalizujących się w uprawach trwałych obecnie relacja płatności do dochodu sięga 12,7% (tabela 6.24). Wprowadzenie nowego systemu płatności oznaczałoby wzrost tej relacji do 15,0-201,1% w zależności od wariantu i scenariusza. Również w przypadku pozostałych wskaźników finansowych nastąpiłby

³⁶ Tj. różnicę między stanem zobowiązań na koniec i tym, który odnotowano na początku roku.

znaczny wzrost relacji płatności do tych wielkości opisujących kondycję badanych podmiotów.

Tabela 6.23. Wysokość płatności bezpośrednich w stosunku do wybranych wskaźników finansowych dla przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w uprawach ogrodniczych według różnych scenariuszy płatności (w proc.)

Wariant		JPO/Dochód	JPO/ Przepływ pieniężny (1)	JPO/Przepływ pieniężny (2)
		SE632/SE420	SE632/SE526	SE632/SE530
Obecnie		9,5	6,2	8,3
Wariant I	S.1	11,5	7,5	10,0
	S.2	14,8	9,8	13,0
	S.3	12,4	8,2	10,9
	S.4	11,3	7,4	9,9
Wariant II	S.1	12,8	8,4	11,2
	S.2	16,4	11,0	14,5
	S.3	13,8	9,1	12,1
	S.4	12,7	8,4	11,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN i tabeli 6.13.

Tabela 6.24. Wysokość płatności bezpośrednich w stosunku do wybranych wskaźników finansowych dla przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w uprawach trwałych według różnych scenariuszy płatności (w proc.)

Wariant		JPO/Dochód	JPO/ Przepływ pieniężny (1)	JPO/Przepływ pieniężny (2)
		SE632/SE420	SE632/SE526	SE632/SE530
Obecnie		12,7	8,7	13,4
Wariant I	S.1	15,0	10,3	15,9
	S.2	18,6	12,9	19,6
	S.3	16,2	11,1	17,1
	S.4	14,8	10,2	15,7
Wariant II	S.1	16,7	11,5	17,6
	S.2	20,1	14,1	21,2
	S.3	17,8	12,3	18,8
	S.4	16,5	11,4	17,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN i tabeli 6.14.

Gospodarstwa o typie mieszanym cechują się znacznie wyższą relacją płatności bezpośrednich do dochodu niż wcześniej prezentowane kategorie gospodarstw (tabela 6.25). Obecnie relacja dopłat do dochodu to ponad 1/3, a w przypadku obu wskaźników przepływu pieniężnego sytuacja wygląda podobnie. Niezależnie od zastosowanego wariantu i scenariusza dopłat ich relacja do badanych danych finansowych wzrosłaby od kilku do nawet 10 p.p.

Tabela 6.25. Wysokość płatności bezpośrednich w stosunku do wybranych wskaźników finansowych dla przeciętnego gospodarstwa o typie mieszanym według różnych scenariuszy płatności (w proc.)

Warianty		JPO/Dochód	JPO/ Przepływ pieniężny (1)	JPO/Przepływ pieniężny (2)
		SE632/SE420	SE632/SE526	SE632/SE530
Obecnie		36,5	30,0	38,7
Wariant I	S.1	40,9	34,1	43,2
	S.2	41,7	34,8	44,0
	S.3	43,0	36,1	45,3
	S.4	43,8	36,8	46,0
Wariant II	S.1	43,9	36,9	46,2
	S.2	44,3	37,2	46,5
	S.3	46,0	38,9	48,3
	S.4	46,7	39,5	49,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN i tabeli 6.15.

Spośród wszystkich ośmiu analizowanych typów gospodarstw rolnych dopłaty stanowią największą część uzyskiwanego dochodu w przypadku gospodarstw specjalizujących się w chowie zwierząt trawożernych (tabela 6.26). Wdrożenie każdego z rozpatrywanych scenariuszy doprowadziłoby do tego, że udział dopłat w dochodzie z gospodarstwa przekraczałby 50%. Również relacja do obu wskaźników przepływu pieniężnego byłaby bardzo wysoka, co świadczyłoby o dużym uzależnieniu funkcjonowania tych gospodarstw od uzyskiwanego wsparcia.

Tabela 6.26. Wysokość płatności bezpośrednich w stosunku do wybranych wskaźników finansowych dla przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w chowie zwierząt trawożernych według różnych scenariuszy płatności (w proc.)

Warianty		JPO/Dochód	JPO/ Przepływ pieniężny (1)	JPO/Przepływ pieniężny (2)
		SE632/SE420	SE632/SE526	SE632/SE530
Obecnie		48,4	39,5	52,2
Wariant I	S.1	53,0	44,0	56,8
	S.2	53,0	44,0	56,8
	S.3	55,2	46,2	59,0
	S.4	56,5	47,5	60,2
Wariant II	S.1	56,1	47,1	59,8
	S.2	55,6	46,6	59,3
	S.3	58,2	49,2	61,8
	S.4	59,3	50,4	62,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN i tabeli 6.16.

W gospodarstwach zajmujących się chowem zwierząt ziarnożernych udział dopłat bezpośrednich w uzyskiwanym dochodzie przekracza obecnie 22% (tabela 6.27). Wprowadzenie każdego z analizowanych scenariuszy funkcjonowania płatności bez-

pośrednich w kolejnych latach oznaczałyby wzrost znaczenia tego wsparcia o kilka p.p. w przypadku każdej z badanych wielkości finansowych.

Tak samo wygląda sytuacja gospodarstw specjalizujących się w chowie krów mlecznych dysponujące zbliżoną wielkością UR, do których przyznawane są płatności bezpośrednie (tabela 6.28). Obecnie płatności bezpośrednie stanowią ponad 1/4 ich dochodów, a w przypadku wprowadzenia płatności redystrybucyjnej ze stawką zróżnicowaną w ramach budżetu na płatności powiększonego o część środków z EFRROW udział płatności w dochodzie przekroczyłby 1/3.

Tabela 6.27. Wysokość płatności bezpośrednich w stosunku do wybranych wskaźników finansowych dla przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w chowie zwierząt ziarnożernych według różnych scenariuszy płatności (w proc.)

Wariant		JPO/Dochód	JPO/ Przepływ pieniężny (1)	JPO/Przepływ pieniężny (2)
		SE632/SE420	SE632/SE526	SE632/SE530
Obecnie		22,3	19,2	26,4
Wariant I	S.1	25,7	22,3	30,2
	S.2	25,1	21,8	29,6
	S.3	27,4	23,9	32,1
	S.4	28,8	25,1	33,6
Wariant II	S.1	28,1	24,5	32,9
	S.2	27,1	23,6	31,8
	S.3	29,9	26,1	34,8
	S.4	31,2	27,4	36,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN i tabeli 6.17.

Tabela 6.28. Wysokość płatności bezpośrednich w stosunku do wybranych wskaźników finansowych dla przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w chowie krów mlecznych według różnych scenariuszy płatności (w proc.)

Wariant		JPO/Dochód	JPO/ Przepływ pieniężny (1)	JPO/Przepływ pieniężny (2)
		SE632/SE420	SE632/SE526	SE632/SE530
Obecnie		25,2	22,2	31,1
Wariant I	S.1	28,9	25,6	35,2
	S.2	28,0	24,8	34,2
	S.3	30,7	27,3	37,3
	S.4	32,3	32,3	39,0
Wariant II	S.1	31,5	28,0	38,1
	S.2	30,2	26,8	36,7
	S.3	33,3	29,8	40,1
	S.4	34,9	31,2	41,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN i tabeli 6.18.

W przypadku gospodarstw specjalizujących się w uprawach polowych udział płatności bezpośrednich w ich dochodzie przeciętnie przekracza 40% (tabela 6.29).

W odniesieniu do tej kategorii gospodarstw wdrożenie scenariusza z maksymalną stawką płatności redystrybucyjnej w ramach przyznanej Polsce koperty krajowej doprowadziłby do spadku udziału płatności w poziomie badanych danych finansowych, co wynika z tego, iż kwota uzyskiwanej płatności byłaby o ok. 1 tys. zł niższa niż obecnie. Natomiast w przypadku pozostałych scenariuszy nastąpiłby wzrost znaczenia płatności w uzyskiwanych wynikach finansowych.

Tabela 6.29. Wysokość płatności bezpośrednich w stosunku do wybranych wskaźników finansowych dla przeciętnego gospodarstwa specjalizującego się w uprawach polowych obecnie według różnych scenariuszy płatności (w proc.)

Wariant		JPO/Dochód	JPO/ Przepływ pieniężny (1)	JPO/Przepływ pieniężny (2)
		SE632/SE420	SE632/SE526	SE632/SE530
Obecnie		41,2	33,1	45,4
Wariant I	S.1	45,8	37,4	50,1
	S.2	40,5	32,5	44,7
	S.3	44,0	35,7	48,4
	S.4	46,1	37,7	50,5
Wariant II	S.1	48,8	40,3	53,2
	S.2	43,2	34,9	47,5
	S.3	47,0	38,5	51,3
	S.4	48,9	40,4	53,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN i tabeli 6.19.

Jak pokazała analiza relacji płatności do wybranych podstawowych danych finansowych charakteryzujących różne typy produkcyjne polskich gospodarstw, nowy system płatności doprowadzi do wzrostu uzyskiwanego wsparcia, co przy innych czynnikach niezmiennych wpłynie korzystnie na kondycję finansową tych gospodarstw. Aby jednak polskie rolnictwo nie uzależniło się od pomocy publicznej, konieczne jest katalizowanie rozwoju gospodarstw rolnych i zachęcanie podmiotów dysponujących potencjałem do konkurencyjności na europejskich i światowych rynkach, do podejmowania dalszych inwestycji prorozwojowych. Wydaje się, iż w przypadku wielu gospodarstw mających szansę na to, by być konkurencyjnymi, konieczne byłoby zwiększenie powierzchni UR, którą dysponują. W związku z tym system płatności należy tak ukształtować, aby nie ograniczał przemian w strukturze agrarnej.

7. Konsekwencje przyjęcia wieloletnich ram finansowych na Węgrzech w latach 2014-2020³⁷

7.1. Wprowadzenie

Budżet Unii Europejskiej (UE) opiera się na wieloletnich ramach finansowych negocjowanych przez państwa członkowskie i uzgadnianych na szczeblu unijnych instytucji. W literaturze naukowej i mediach utarła się opinia, że negocjacje nad wieloletnimi ramami finansowymi to mordercze batalie, w których ugoda jest możliwa dopiero w ostatniej chwili (Kölling 2012). Ponieważ budżet UE odpowiada tylko za około 1% łącznego dochodu narodowego brutto (DNB) Wspólnoty, negocjacje nad wspólnymi ramami finansowymi to nie tylko obrady finansowe, oprócz debaty nad kształtem budżetu dyskusje te odzwierciedlają cele polityczne i wpływy instytucjonalne różnych podmiotów biorących udział w procesie decyzyjnym.

Jednak wynik tych negocjacji mierzony alokacjami unijnych funduszy ma ogromne znaczenie dla gospodarek Węgier i Polski oraz innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Stąd ściślejsza współpraca na rzecz interesów czeskich, węgierskich, polskich i słowackich znalazła wyraz w postaci Grupy Wyszehradzkiej (V4). Ze względu na odmienne krajowe konteksty polityczne i gospodarcze we wszystkich czterech krajach nie jest to prosta współpraca, kraje te wszak próbują ze zmiennym powodzeniem uzgadniać zbliżone stanowiska (Kalan i in. 2012). Niemniej jednak współpraca pomiędzy członkami Grupy Wyszehradzkiej mająca na celu optymalizację pozycji dochodów netto przyczyniała się w pewnym stopniu do uzyskania odpowiednio drugiej i trzeciej pozycji przez Polskę i Węgry w rankingu dochodów netto po zakończeniu procesu negocjacyjnego.

W ujęciu realnym środki dostępne z unijnych wspólnych ram finansowych na lata 2014-2020 obniżyły się o ok. 4,5% w porównaniu do poprzednich wspólnych ram finansowych. Biorąc pod uwagę strukturę budżetu dopasowaną poprzednio do 15 państw członkowskich niosących ze sobą nowe wyzwania i nowe wspólne polityki uzgodnione w Traktacie z Lizbony (na przykład intensyfikacja presji migracyjnej i obawy związane z bezpieczeństwem żywnościowym lub nowe wymiary wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) unijne środki finansowe w ujęciu realnym obniżają się po raz pierwszy w historii. Dlatego też środki na zobowiązania ogółem przewidziane w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020 wynoszą 960 mld EUR (w cenach z 2011 r.), ale środki na płatności ogółem zakłada się na poziomie zaledwie 908,4 mld EUR (Rada Unii Europejskiej, 2013) głównie ze względu na specjalne porozumienie zawarte ze Zjednoczonym Królestwem.

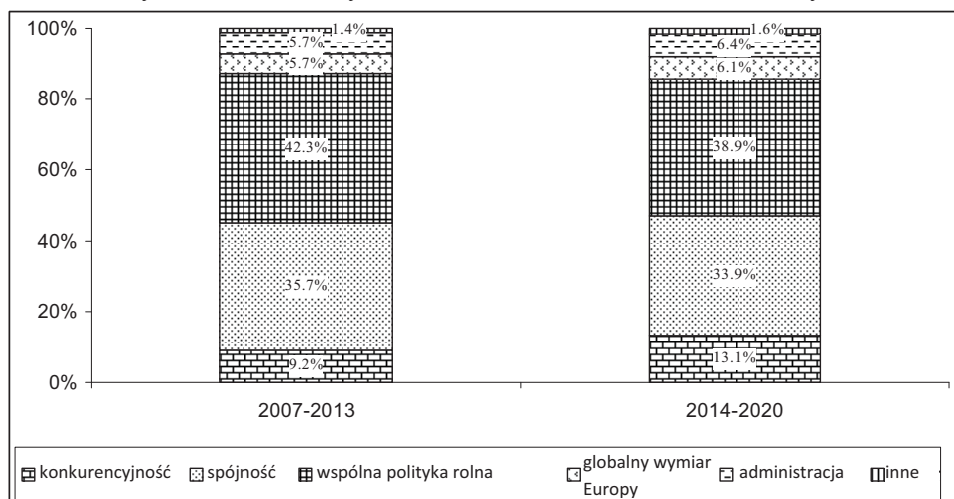
Obniżenie środków na zobowiązania ogółem przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych wynikało ze zmian w strukturze zobowiązań. Najważniejsze programy finansowane z wieloletnich ram finansowych odpowiadające za 85,9% całkowitych zobowiązań budżetowych dotyczą konkurencyjności (1a), spójności (1b)

³⁷ Autorami tego rozdziału są: József Fogarasi (Instytut Badań Ekonomiki Rolnictwa, Budapeszt; profesor nadzwyczajny, Chrześcijański Uniwersytet Partium, Oradea, Rumunia) oraz Kristóf Tóth (Instytut Badań Ekonomiki Rolnictwa; doktorant, Uniwersytet Corvina w Budapeszcie, Węgry).

i wspólnej polityki rolnej. Udział środków na zobowiązania dotyczące spójności i polityki rolnej obniżył się odpowiednio o 2 i 3%, natomiast na zobowiązania dotyczące konkurencyjność wzrósł o 4% w porównaniu do poprzednich wieloletnich ram finansowych (rysunek 7.1) w czasie kiedy środki na zobowiązania ogółem obniżyły się w ujęciu realnym o 4,5%.

Interesy Węgier podczas negocjacji wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 podsumowuje Jámbor (2012). W przypadku filaru I głównym założeniem było uniknięcie zmniejszenia środków na zobowiązania w ramach płatności bezpośrednich. Następnie możliwość sprawiedliwszego podziału płatności bezpośrednich, zmiany w sposobie zastosowania składnika ekologicznego („zazielenianie”), uproszczenie administracyjne płatności bezpośrednich, zachowanie różnorodności strukturalnej oraz wsparcie związane z produkcją.

Rysunek 7.1. Zmiany w strukturze wieloletnich ram finansowych



Źródło: KE (2013) i Rada Unii Europejskiej (2013).

W przypadku filaru II węgierskie priorytety były następujące: utrzymanie poziomu dotacji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, możliwość zastosowania zintegrowanych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, możliwość zdefiniowania nowych priorytetów i promocji zrównoważonej wydajności.

Poniższy rozdział ma na celu przedstawienie wpływu wdrożenia nowego porozumienia w sprawie wieloletnich ram finansowych na węgierską gospodarkę i ekonomikę rolną. W pierwszej części rozdziału przedstawiono najważniejsze zobowiązania (w ramach programów dotyczących konkurencyjności, spójności i polityki rolnej), sytuację w zakresie dochodów budżetowych w wieloletnich ramach finansowych oraz sytuację Węgier w odniesieniu do płatności netto. W drugiej części wyjaśniono najważniejsze zmiany w węgierskim systemie dotacji rolnych w nowych wieloletnich ramach finansowych.

7.2. Wyniki negocjacji wieloletnich ram finansowych dla Węgier

Państwa członkowskie otrzymują różnej wysokości środki finansowe z konkretnych nagłówków budżetu UE i w różnym stopniu przyczyniają się do finansowania tego budżetu. Chociaż krajowe dochody netto nie odzwierciedlają wszystkich korzyści płynących z integracji z Unią Europejską, państwa członkowskie UE tradycyjnie koncentrują się na optymalizacji tych dochodów netto, aby określić swoją pozycję negocjacyjną. W niniejszej części przedstawiono wyniki węgierskiego procesu negocjacyjnego, a w szczególności zmiany w najważniejszych zobowiązaniach, stronę dotyczącą dochodów w wieloletnich ramach finansowych oraz dochody netto Węgier.

Na konkurencyjność w wieloletnich ramach finansowych przeznaczono 125,6 mld EUR. Nawet jeśli jest to kwota niższa w porównaniu do 156 mld EUR proponowanych przez Komisję Europejską, to przekracza 91 mld EUR środków na pokrycie zobowiązań przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych. Powyższe środki finansowe nie są przeznaczane wcześniej na państwa członkowskie jak w przypadku funduszy na spójność i rolnictwo. Dostęp do nich odbywa się na zasadzie konkurencyjności, a mianowicie środki przeznaczane są na najlepsze projekty. Doświadczenie pokazuje, że powyższe środki na pokrycie zobowiązań są z reguły wykorzystywane częściej przez rozwinięte państwa członkowskie (Hetényi 2013).

Środki na pokrycie zobowiązań w zakresie konkurencyjności obejmują środki finansowe na projekty dotyczące badań i rozwoju (Horizon 2020) oraz powiększone środki finansowe na rzecz mobilności studentów (Erasmus). Niestety Węgry mają bardzo skromny udział w tego rodzaju projektach.

Pod koniec negocjacji zwrócono szczególną uwagę na umowę dotyczącą polityki spójności ze względu na alokację przyznaną każdemu z państw członkowskich oraz ustalone warunki wydawania tych środków. Polityka spójności stanowiła ważny element równoważenia wieloletnich ram finansowych. Dlatego też w ostatecznej umowie dotyczącej środków na pokrycie zobowiązań w zakresie spójności alokacja w rzeczywistych wieloletnich ramach finansowych zmniejszyła się z 348,9 EUR do 325,2 EUR.

Według licznych interpretacji dotyczących wyników węgierskich negocjacji na zobowiązania w ramach funduszu spójności przeznaczono 20,56 mld EUR na lata 2014-2020 obowiązywania wieloletnich ram finansowych. Propozycja Komisji opierająca się na projekcjach bardzo niskiego wzrostu gospodarczego w latach 2008-2011 mówiła tylko o 18,34 mld EUR, które do końca procesu negocjacji zwiększono o 12%. Z drugiej strony przyznane środki są o 20% niższe niż 25,73 mld EUR przeznaczone dla Węgier w wieloletnich ramach finansowych na lata 2007-2013. Kwota na fundusz spójności została przeszacowana w rzeczywistych wieloletnich ramach finansowych ponieważ projekcje Komisji bazowały na wyższych danych dotyczących wzrostu gospodarczego z lat 2003-2005, stąd sumę tę można potraktować jedynie jako wirtualną, ponieważ wzrost gospodarczy nie osiągnął projektowanej wartości. Po dokonaniu korekt rzeczywiste środki na zobowiązania stanowiły 20,95 mld EUR, co można potraktować jako punkt odniesienia dla wyników negocjacji (Hetényi 2013). Również

uwzględniając korekty alokacja na węgierską politykę spójności w latach 2014-2020 jest niższa o 2,1% w porównaniu do rzeczywistych wieloletnich ram finansowych, ale biorąc pod uwagę fakt, że środki na zobowiązania ogółem w zakresie polityki spójności zmniejszyły się o 8,4% wynik negocjacji można uznać za sukces.

Bez zmian pozostają dwa bardzo ważne warunki wydatkowania środków funduszu spójności. Chociaż KE zaproponowała utrzymać współfinansowanie na poziomie 85%, to kraje będące płatnikami netto do budżetu UE chciały obniżyć ten poziom do 75%. To obniżenie poziomu współfinansowania o 10% zwiększyłoby alokacje budżetowe na współfinansowanie dla Węgier o 350 mln EUR. Utrzymanie pierwotnego poziomu współfinansowania jest korzystne dla Węgier. Drugi warunek wydatkowania tych funduszy odnosi się do rozliczalności podatku od wartości dodanej (VAT). Propozycja Komisji i krajów płatników netto zakładała zaprzestanie rozliczalności podatku VAT dla projektów finansowanych ze środków polityki spójności argumentując, że kraje beneficjenci otrzymują bezpośredni transfer finansowy do swoich budżetów krajowych, jeśli dopuszczona jest rozliczalność podatku VAT. Przyjęcie tej propozycji zwiększyłoby węgierskie alokacje budżetowe o kolejne 350 mln EUR.

Kolejnym bardzo ważnym tematem dla Węgier były negocjacje dotyczące finansowania wspólnej polityki rolnej. Środki przeznaczone na płatności bezpośrednich i rozwój obszarów wiejskich w wieloletnich ramach finansowych zmniejszyły się odpowiednio o 18 i 13% w porównaniu do 2013 r. Powyższa redukcja płatności ma znaczący wpływ na te państwa członkowskie, w których płatności bezpośrednie do hektara są wyższe niż średnia UE. Ponieważ płatności bezpośrednie na hektar na Węgrzech są podobne do unijnej średniej redukcja środków na zobowiązania dotyczące płatności bezpośrednich nie miała żadnego wpływu na Węgry. Przewiduje się że w 2013 r. węgierskie płatności bezpośrednie w nowych wieloletnich ramach finansowych zmniejszą się z 260 EUR na hektar do 250 EUR, ale środki na zobowiązania całkowite z EFGR zwiększą się z 6.3 mld EUR na 7,9 mld EUR w latach 2014-2020³⁸.

Środki na zobowiązania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w UE zmniejszyły się o 13,5% prowadząc do obniżenia przewidywanych dla Węgier środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich w stałych cenach z 2011 r. z 3,9 mld EUR na 3,1 mld EUR w wieloletnich ramach finansowych na 2014-2020. W ramach kompensacji obniżenia wysokości środków na zobowiązania w ramach rozwoju obszarów wiejskich 14 państw członkowskich otrzymało rekompensatę, na Węgrzech natomiast osiągnięto najwyższy wzrost środków na zobowiązania w ramach polityki spójności.

W trakcie negocjacji niewiele zmieniło się w wieloletnich ramach finansowych po stronie dochodów. Węgry nie brały udziału w tych debatach, ponieważ skoncentrowały się na stronie wydatków, a mianowicie na funduszu spójności i środkach na rolnictwo. Wkład węgierski do wieloletnich ram finansowych zmniejsza się z 9,3 mld EUR zapisanych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2007-2013, na 7,2 mld EUR z powodu pesymistycznych prognoz dotyczących dochodu narodowego brutto

³⁸ Powyższy wzrost tłumaczy się stopniowym dochodzeniem do pełnych płatności bezpośrednich w latach 2007-2013.

(DNB). W każdym razie płatności wkładu krajowego dokonuje się na podstawie osiąganego wzrostu DNB, co oznacza, że wkład do WFR w przypadku Węgier będzie wyższy niż jest to przewidywane w wieloletnich ramach finansowych.

Przychody netto dla państwa członkowskiego w wieloletnich ramach finansowych można oszacować *ex ante*, mogą jednak pojawić się wątpliwości, ponieważ wydatki różnią się od środków na zobowiązania, a wkład krajowy zmienia się z powodu różnic we wzroście DNB w porównaniu do wartości projektowanych. Przychody netto na Węgrzech w latach 2014-2020 przewiduje się na poziomie 25 mld EUR, co daje państwu trzecie miejsce w UE za Rumunią i Polską. Ponadto przychody netto na Węgrzech zwiększyłyby się z 2 333 EUR do 2 513 EUR na osobę w latach 2014-2020.

7.3. Wspólna polityka rolna

Nowy kształt wspólnej polityki rolnej (WPR) daje unijnym państwom członkowskim możliwość dalszego zwiększenia złożoności ich istniejących programów pomocy bezpośredniej na lata 2014-2020 (Potori i in. 2013b). Nowy program płatności bezpośrednich bazuje na płatnościach podstawowych, które będzie można wprowadzić już w 2015 r. lub od 2018 r. Płatność podstawowa to niezwiązany z produkcją środek pomocy obszarowej opracowany i przyznawany jako uprawnienia do podstawowej płatności w pierwszym roku wprowadzenia systemu.

Istnieje możliwość wprowadzenia płatności redystrybucyjnej dla wszystkich rolników, z wyjątkiem tych otrzymujących uproszczone wsparcie dla małych gospodarstw rolnych wykraczające poza płatność podstawową (lub SAPS) wynoszącą do 30% budżetu WPR na filar I (około 380 mln EUR na Węgrzech). Wsparcie to może być wypłacane na rzecz rolnika posiadającego do 30 hektarów i w wysokości nieprzekraczającej 65% krajowej średniej płatności w ramach filaru II (około 165 EUR). Potori i in. (2013b) oszacował, że obniżenie płatności bezpośrednich jako rozwiązanie alternatywne dla płatności redystrybucyjnej jest korzystne dla gospodarstw rodzinnych średniej wielkości (100-500 hektarów) w ocenie ich wpływu na nowy system płatności bezpośrednich na Węgrzech.

Składnik ekologiczny („zazielenianie”) płatności bezpośrednich musi zostać wprowadzony do 30% środków dostępnych w ramach filaru I w 2015 r., co uzupełnia płatność podstawową (lub SAPS). Dotacje na ekologizację podlegają dywersyfikacji produkcji roślinnej, utrzymaniu trwałych użytków zielonych i pastwisk oraz wyznaczeniu obszarów proekologicznych. Wprowadzenie składnika ekologicznego nie ma negatywnego wpływu na dochody węgierskich rolników. Wstępny szacunek opublikowany przez Popp i in. (2012) wskazuje, że obniżenie dochodów ze względu na wyznaczenie obszarów proekologicznych jest w pełni równoważone przez uzupełniającą dotację na ekologizację.

Wsparcie obszarów z ograniczeniami naturalnymi oraz płatności uzupełniające na rzecz młodych rolników również stanowią element nowego systemu płatności bezpośrednich wspieranych w ramach filaru I budżetu WPR.

Dobrowolne wsparcie związane z produkcją może zostać przyznane do wysokości 13% puli na rzecz płatności bezpośrednich (filar I) Węgier, aby pobudzić produkcję rolniczą na niektórych obszarach, na których produkty rolne mają duże znaczenie gospodarcze i środowiskowe oraz odgrywają istotną rolę społeczną (produkcja mleka, kóz, owiec, hodowla bydła oraz produkcja pszenicy durum, ryżu, warzyw i owoców), a dalsze 2% wypłaca się szczególnie na rzecz producentów roślin wysoko-białkowych.

Istnieje możliwość wprowadzenia uproszczonego programu wsparcia na rzecz małych gospodarstw rolnych opierającego się na płatności ryczałtowej wynoszącej od 500 EUR do 1,250 EUR, która zastąpi wszystkie inne płatności bezpośrednie (Potori i in. 2013a). Wprowadzenie płatności na rzecz małych gospodarstw rolnych w przeciwieństwie do wdrożenia płatności redystrybucyjnej wyraźnie wskazuje na niższe koszty administracyjne, ale zbyt wysoko ustawiony poziom dotacji może negatywnie wpłynąć na znajomość zagrożeń i obniżyć wydajność małych producentów rolnych.

Redukcja płatności bezpośrednich o minimalną kwotę w ramach nowej WPR nie miałoby znacznego wpływu na duże gospodarstwa rolne (Potori i in. 2013b). Obniżenie płatności bezpośrednich na Węgrzech do kwoty powyżej 150 000 EUR o 5% miałyby wpływ jedynie na 225 z 176,3 tysięcy gospodarstw rolnych, które otrzymały płatności bezpośrednie w 2011 r. Łączna kwota płatności bezpośrednich, które można było przenieść do filaru II wynosiłaby 2 mln EUR lub 8,8 tys. EUR na gospodarstwo.

Węgierski plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 jest nadal opracowywany po określeniu alokacji środków finansowych w filarze II, wynoszącej 3,5 mld EUR w cenach stałych na Węgrzech. Nadal trwa planowanie celów strategicznych planu, które opierają się na krajowej strategii rozwoju obszarów wiejskich na lata 2012-2020, tym samym zapewniając powiązanie z Sektorowymi Programami Operacyjnymi. Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich może odbywać się poprzez pobudzenie do inwestycji na rzecz zwiększania wartości dodanej, dostępu do rynku, współpracy i poprawy umiejętności zawodowych (Biró i in. 2012).

Oczekuje się, że węgierski plan rozwoju obszarów wiejskich obejmujący kolejne wieloletnie ramy finansowe skupi się na dwóch podprogramach tematycznych (młodzi drobni producenci rolni i krótki łańcuch dostaw) oraz sześciu priorytetach programowych:

- 1) transfer wiedzy i stymulowanie innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na wsi,
- 2) zwiększenie konkurencyjności produkcji rolnej i poprawa rentowności drobnych producentów rolnych,
- 3) promocja organizacji łańcucha dostaw żywności i produktów innych niż żywność oraz zarządzanie ryzykiem z nimi związanym,
- 4) odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów rolnych i leśnych,
- 5) wspieranie lepszej efektywności alokacji zasobów, niskiej emisji CO₂ i adaptacji do skutków zmiany klimatu w rolnictwie, przemyśle spożywczym i leśnictwie,
- 6) zwiększanie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Sukces lub porażka programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 będzie w znacznym stopniu zależać od rodzaju kosztów transakcyjnych (koszty koordynacji, informacji, nauki) i systemu zachęt, jakie zostaną uruchomione w ramach systemu programowania (Mantino 2013).

7.4. Wnioski

Wynik węgierskiego procesu negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 jest pozytywny. Szacowany przychód netto wynoszący 25 mld EUR oraz wzrost szacowanych przychodów netto na osobę z 2 333 EUR w okresie 2007-2013 do 2 513 EUR świadczą o korzystnym dla Węgrzech porozumieniu w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych. Zamiast dużych cięć w nowych wieloletnich ramach finansowych mających wpływ na politykę spójności i wspólną politykę rolną, alokacja dla Węgier zmniejszyła się ze względu na rozległą powierzchnię kwalifikujących się obszarów i dobry wynik negocjacji.

Konsekwencje wdrożenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 dla węgierskiego rolnictwa także można ocenić jako pozytywne. Chociaż oczekuje się że płatności bezpośrednie dla Węgier w nowych wieloletnich ramach finansowych spadną z 260 EUR na hektar w 2013 r. do 250 EUR na hektar, środki na zobowiązania ogółem z EFRG będą rosnąć w latach 2014-2020 do 7,9 mld EUR, 25% więcej w stałych cenach z 2011 r. niż w latach 2007-2013. Nowy kształt wspólnej polityki rolnej (WPR) daje Węgrom możliwość lepszego dostosowania programów wsparcia bezpośredniego do krajowej filozofii politycznej na lata 2014-2020.

Ograniczenie środków z EFRROW na rozwój obszarów wiejskich w UE o 13,5% doprowadziło do obniżenia, z 3,9 mld EUR na 3,1 mld EUR w wieloletnich ramach finansowych na 2014-2020, środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich na Węgrzech o 21% po stałych cenach z 2011 r. Duża obniżka węgierskich funduszy na rozwój obszarów wiejskich zwiększa potrzebę opracowania bardziej skoncentrowanego planu rozwoju obszarów wiejskich, aby uniknąć rozproszenia dostępnych środków na zbyt wiele priorytetów programowych. Możliwość przeniesienia środków z filaru I na filar II daje państwom członkowskim szansę na wykorzystanie większej kwoty środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich niż te przeznaczone na ten cel w umowie, ale opcja ta nie jest faktycznie dostępna, ponieważ rozłożenie dotacji na rzecz drobnych producentów rolnych jest lepsze w filarze I.

8. Drugi filar WPR – kilka uwag z perspektywy Czech³⁹

Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie stanowiska Czech na temat drugiego filaru WPR i jego wpływu na gospodarkę Czech. Badania przedstawione poniżej są wynikiem badania naukowego MSM 6046070906 pt.: „Opłacalność czeskich zasobów rolnych oraz ich skuteczne wykorzystanie w ramach wielofunkcyjnego systemu rolno-spożywczego” oraz zadania badawczego UZEI przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa TÚ 4241/2011. Rozdział ten dzieli się na trzy części:

1. Wpływ reformy budżetu w ramach drugiego filaru WPR na czeską gospodarkę.
2. Gospodarka rolna a debata nad budżetem drugiego filaru: perspektywa regionalna.
3. Modelowanie efektywności płatności rolno-środowiskowych na rzecz czeskiego rolnictwa w ramach obliczeniowych modeli równowagi ogólnej (CGE) obejmujących metodę dóbr publicznych.

8.1. Wpływ reformy budżetu w ramach drugiego filaru WPR na czeską gospodarkę

8.1.1. Opis zastosowanego modelu CGE

Wybór metody CGE opiera się na wielu argumentach. Według Piermartini (2006) modele równowagi ogólnej (modele CGE) zapewniają spójny, dokładny i ilościowy sposób oceny polityki gospodarczej oraz służą jako narzędzia pomocnicze w procesie podejmowania decyzji.

Jedno z pierwszych zastosowań modelu CGE w regionie geograficznym Czech znajdziemy w badaniu na temat wpływu przystąpienia do UE na rynki rolne (Tangermann i Banse 2000); dalszy wkład w tym obszarze poczynili Ratinger i Toušek (2004). Oprócz regionalnego modelu CGE zastosowanego do scenariuszy dotyczących obszarów wiejskich Czech (Bednaříková i Doucha 2009) bardzo rzadko pojawiają się dowody na zastosowanie modelu CGE w sposób zorientowany na rolnictwo ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki Czech⁴⁰.

Przedstawiony model CGE (CZNATEC) odnosi się do małej otwartej gospodarki i jest pod względem strukturalnym bardzo podobny do standardu Międzynarodowego Instytutu Badawczego Polityki Żywnościowej (IFPRI) (Lofgren i Robinson, 2003). Ze względu na te podobieństwa nie przedstawiamy modelu ze wszystkimi szczegółami (które czytelnik może znaleźć w przywoływanej powyżej pracy Křístková, 2010b) tylko skupiamy się na najbardziej wyróżniających cechach modelu CZNATEC. Szczegółne uwzględnienie rolnictwa w badaniu odzwierciedla struktura produkcyjna i towarowa modelu. Gospodarkę krajową podzielono na 13 sektorów produkcyjnych, z czego 8 to poszczególne sektory rolne, a pozostałe to sektory przemysłowe (przetwórstwo żywności, przemysł inny niż żywnościowy) oraz usługi (w zakresie badań i rozwoju oraz inne usługi).

³⁹ Niniejszy rozdział został przygotowany przez redaktora sprawozdania jako kompilacja trzech artykułów autorstwa Z. Křístkovéj i T. Ratingera, wymienionych na końcu rozdziału.

⁴⁰ Zaprezentowany model CGE jest zatem jedynym obecnie istniejącym modelem CGE obejmującym rozszerzenie polityki rolnej zbudowanym na potrzeby czeskiej gospodarki.

W modelu, po stronie produkcji założono doskonałą konkurencję i stałe efekty skali. Całkowitą produkcję brutto w sektorze reprezentuje zagnieżdżona funkcja produkcji wraz ze stało-czynnikową kombinacją Leontiefa obejmującą zużycie pośrednie i wartość dodaną.

Do modelowania wartości dodanej wyznaczono dwie grupy sektorów produkcyjnych: sektory wykorzystujące ziemię jako czynnik produkcji (*secland*) oraz sektory wykorzystujące tylko pracę i kapitał (*secnland*). Na pierwszym etapie wartość dodaną kształtuje kombinacja pracy (L_i) i pakietu kapitał-ziemia (KD_i), opierająca się na funkcji produkcji *CES I* (równanie nr 1):

$$CES I: VA_i = aF_i \cdot \left(\chi F_i \cdot KD_i^{-\rho F_i} + (1 - \chi F_i) \cdot L_i^{-\rho F_i} \right)^{-1/\rho F_i}, \quad (1)$$

gdzie aF_i to współczynnik sprawności użytkowej, a χF_i i $(1 - \chi F_i)$ to parametry dystrybucji funkcji produkcji. Parametr ρF_i w wykładniku wyprowadzono z elastyczności substytucji σF_i pomiędzy czynnikami produkcji KD_i i L_i .

Na drugim etapie optymalna kombinacja kapitału K_i i D_i ziemi jest modelowana w sposób analogiczny z wykorzystaniem funkcji produkcji *CES II* (równanie 2):

$$CES II: KD_i = aG_i \cdot \left(\chi G_i \cdot K_i^{-\rho G_i} + (1 - \chi G_i) \cdot D_i^{-\rho G_i} \right)^{-1/\rho G_i}. \quad (2)$$

Struktura produkcji dalej obejmuje amortyzację kapitału, który modelowany jest jako stały odsetek z obecnego poziomu kapitału.

Symulacji zachowania gospodarstw domowych w czeskiej gospodarce dokonuje się poprzez wprowadzenie dwóch reprezentacyjnych gospodarstw – gospodarstwa rolne i pozostałe gospodarstwa, tym samym optymalizując użyteczności podlegające ograniczeniom budżetowym. Chociaż teoria mikroekonomiczna przedstawia liczne sugestie w tym zakresie, standardowym wyborem na polu modeli CGE jest linowy system wydatków (ang. *Linear Expenditure System, LES*) Stone'a-Geary'ego, który obejmuje minimum socjalne w funkcji użyteczności (równanie nr 3):

$$U = \prod_j (C_j - \mu H_j)^{\alpha HLES_j}, \quad \text{gdzie} \quad \sum_j \alpha HLES_j = 1 \quad (3)$$

gdzie: U to użyteczność konsumenta, C_j to wielkość konsumpcji j -tego towaru, μH_j to minimum socjalne konsumpcji każdego z j -tych towarów⁴¹, a $\alpha HLES_j$ to parametr preferencyjny odpowiednich j -tych towarów w koszyku konsumenta.

Budżet gospodarstw domowych przeznaczony na konsumpcję zależy od wartości netto dochodów gospodarstwa po opodatkowaniu i transferach oraz pomniejszony o oszczędności gospodarstwa domowego.

W modelu CGE wprowadzono również rząd jako środek optymalizacji, który maksymalizuje użyteczność podlegającą budżetowi będącemu do dyspozycji, pochodzącemu z dochodów otrzymanych na podstawie pobieranych podatków. W przeciwieństwie do gospodarstw domowych rządowa funkcja użyteczności nie mu-

⁴¹ Jeżeli $\mu H = 0$, funkcja użyteczności *LES* zostaje zredukowana do funkcji użyteczności Cobb-Douglasa.

si obejmować minimum socjalnego, tym samym umożliwiając pracę z prostszym typem funkcji użyteczności Cobba-Douglasa.

$$U = \prod_j CG_j^{\alpha CG_j} \quad , \quad \text{gdzie} \quad \sum_j \alpha CG_j = 1 \quad , \quad (4)$$

gdzie: CG_j to rządowe zużycie towaru j oraz αCG_j to parametr preferencyjny koszyku konsumpcji rządu.

Rachunek rządowy zamyka się poprzez ustalenie stosunku konsumpcji rządowej do PKB. Oszczędności rządowe są tym samym dostosowywane do różnicy pomiędzy rządowymi dochodami a wydatkami.

Całkowitą podaż na rynku reprezentuje towar, na który składa się pakiet towarów produkowanych w kraju oraz import. Towar złożony jest produktem dwóch sił działających równocześnie w modelu: po pierwsze zamiaru producenta, aby znaleźć najrentowniejszą kombinację podaży pomiędzy rynkiem zagranicznym a rynkiem krajowym modelowanego funkcją o stałej elastyczności transformacji (ang. *Constant Elasticity of Transformation, CET*), a po drugie zamiaru konsumenta, aby znaleźć optymalne połączenie towaru importowanego i krajowego modelowanego funkcją CES Armingtona. Równania rynku zagranicznego rozszerzono, aby stworzyć model handlu i przepływów finansowych na zdezagregowanym poziomie obejmującym unijny sektor zagraniczny i resztę świata (ang. *Rest of the World, RoW*).

Ponadto model ten opiera się na następujących wariantach zamknięcia i rynkowych założeniach dotyczących: (a) podaż pracy i ziemi jest stała; kapitał zakładowy rośnie w tempie inwestycji netto; (b) kapitał jest w pełni zaangażowany we wszystkich sektorach, natomiast ziemia jest zaangażowana w podsektorach rolnictwa; (c) pewne zasoby pracy nie zostały zaangażowane, modelowanie za pomocą krzywej Phillipsa określającej stopę bezrobocia; (d) model jest zgodny ze standardową makroekonomiczną równowagą pomiędzy oszczędnościami a inwestycjami; (e) w oparciu o założenie małego kraju ceny eksportu, jak i importu światowego są stałe; (f) na dwa zamknięcia sektora zagranicznego (dla UE i dla RoW) składa się endogeniczny kurs wymiany walut dostosowany do egzogenicznych oszczędności zagranicznych.

Model CGE tworzy się zgodnie z rekurencyjną formą dynamizacji za pomocą funkcji inwestycji z wskaźnikiem q Tobina, która alokuje inwestycje do sektorów według ich stosunku rentowności do kosztów użytkownika (szczegółowy opis Křístková 2010 a). Model CZNATEC został skalibrowany w oparciu o gospodarkę z 2006 r. i przedstawia symulacje do 2020 r.

Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej włączone do modelu CGE dotyczą płatności bezpośrednich oraz dopłat inwestycyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, że w Czechach stopa płatności bezpośredniej na 1 ha znacznie przekracza rentę gruntową⁴² modelowanie płatności bezpośrednich wyłącznie jako dopłat gruntowych doprowadziłoby do powstania problemów obliczeniowych, które sygnalizowali również inni badacze

⁴² Na przykład w 2010 r. poziom płatności bezpośrednich (ok. 160 EUR/ha) był prawie trzykrotnie wyższy niż renta gruntowa (ok. 50 EUR/ha).

opracowujący modele CGE (zob. Gohin i Bureau 2006). Aby wyeliminować powyższy problem, część dotacji w ramach płatności bezpośrednich przeznaczana jest na ziemię, a reszta modelowana jest jako dotacje związane z produkcją. Ponadto źródła finansowania płatności są zapisywane w równaniu dotyczącym bilansu płatniczego UE (w przypadku płatności w ramach *SAPS/SPS*⁴³ z UE) i równaniu dotyczącym wydatków rządowych (w przypadku dopłat *uzupełniających*). Dopłaty inwestycyjne w ramach filaru II zostały włączone do funkcji alokacji inwestycji w sektorach odbiorcy.

8.1.2. Opis wykorzystanych źródeł danych

Aby zastosować model CGE, potrzebne są dane zorganizowane w postaci macierzy rachunkowości społecznej (ang. *Social Accounting Matrix, SAM*). Macierz rachunkowości społecznej to spójne ramy rachunkowe stosowane dla zestawu równań do określenia intensywności wstrząsów wprowadzanych do systemu. Macierz SAM zawiera informacje dotyczące gospodarki. Ogólna postać macierzy rachunkowości społecznej (SAM) opiera się na danych dostarczonych przez Czeski Urząd Statystyczny w wersji publikowanej SAM za rok 2006. Model CGE ma na celu przedstawienie symulacji polityki zorientowanej na rolnictwo, a ogólna macierz SAM nie zapewnia wystarczającego poziomu szczegółowości rachunków ekonomicznych rolnictwa. Aby zapewnić odpowiedni poziom szczegółowości rachunków ekonomicznych rolnictwa, macierz SAM została zbudowana w oparciu o dane dostarczone przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Informatyki Rolniczej (UZEI). Dezagregacja rachunków gospodarstw domowych na gospodarstwa rolne i inne została przeprowadzona z wykorzystaniem statystyk dotyczących rachunków gospodarstw domowych, w których grupy dochodów i wydatków są rejestrowane oddzielnie dla każdego typu gospodarstwa domowego⁴⁴ (tabela 8.1).

Tabela 8.1. Przedstawienie podmiotów i rynków w modelu CGE

Zestawy	Elementy zestawów	Zestawy	Elementy zestawów
Sektory produkcji / Rynki towarowe	Zboża	Czynnik produkcji	Siła robocza
	Owoce i Warzywa		Ziemia
	Buraki cukrowe		Kapitał
	Oleiste	Instytucje	Przedsiębiorstwa
	Bydło		Gospodarstwa rolnicze
	Trzoda chlewna i drób		Pozostałe gospodarstwa
	Mleko		Rząd
	Przetwórstwo żywności	Sektor zagraniczny	UE
	Przemysł		Reszta świata
	Badania i rozwój		
	Usługi		

Źródło: Opracowanie własne.

⁴³ System jednolitej płatności obszarowej (SAPS) to obecnie obowiązujący system podziału płatności w Czechach, który od 2014 r. zostanie zastąpiony przez system płatności jednolitych (SPS).

⁴⁴ Na prośbę udostępniamy ostateczną wersję SAM, stanowiącą macierz o wymiarach 43x43.

8.1.3. Definicja scenariuszy i główne założenia

Zgodnie z różnymi alternatywami finansowania w ramach filaru II w niniejszej części analizie poddano cztery scenariusze. W tym miejscu należy zauważyć, że z czterech osi filaru II WPR model CGE pozwala na dokładne modelowanie dopłat jedynie w ramach osi 1 i 3 ze względu na ich inwestycyjny charakter. Oś 2 związana jest głównie z produkcją dóbr publicznych w rolnictwie, takich jak zachowanie krajozbrazu i różnorodności biologicznej.

W tabeli 8.2 przedstawiono przegląd zastosowanych scenariuszy. Scenariusz 1 rozważa niewielki spadek w wysokości środków przeznaczonych na drugi filar WPR (10% spadek od 2014 r.), po którym następuje scenariusz 2 obejmujący 20% obniżenie budżetu. Scenariusz 3 analizuje sytuację 10% realokacji środków z filaru I do II WPR, której towarzyszy wzrost współfinansowania krajowego. Scenariusz wyjściowy zakłada utrzymanie stanu istniejącego, w ramach którego stawka płatności bezpośredniej na hektar sięga 252 EUR począwszy od 2014 r. (w oparciu o KE 2011c), a alokacje budżetowe w filarze II pozostają bez zmian na poziomie z 2013 r.

Tabela 8.2. Przegląd scenariuszy zastosowanych w modelu CGE

Scenariusz	Modelowanie Filara 1 WPR	Modelowanie Filara 2 WPR
Scenariusz 1	SPS = 252 EUR/ha od 2014 r.	budżet Filaru 2 obniża się o 10%
Scenariusz 2	SPS = 252 EUR/ha od 2014 r.	budżet Filaru 2 obniża się o 20%
Scenariusz 3	SPS = 227 EUR/ha od 2014 r.	10% realokacja środków Filaru 1 do Filaru 2 (+25% współfinansowanie krajowe)
Scenariusz wyjściowy	SPS = 252 EUR/ha od 2014 r.	budżet Filaru 2 pozostaje na poziomie z 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę inwestycyjny charakter dopłat w ramach drugiego filaru oczekuje się, że ich redukcja wywrze silniejsze efekty w perspektywie długoterminowej ze względu na negatywny wpływ kształtowania się kapitału w rolnictwie. Z drugiej strony realokacja dopłat z pierwszego do drugiego filaru może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność sektora rolnego w bardzo krótkiej perspektywie czasowej, ponieważ dopłaty w ramach pierwszego filaru zazwyczaj funkcjonują jako dotacje związane z produkcją, obejmujące koszty producenta.

Wyniki pozyskane z symulacji modeli CGE powinny zawsze być interpretowane w odniesieniu do scenariusza wyjściowego, tak aby móc stwierdzić, jaki wpływ na interesujące nas zmienne mają analizowane instrumenty polityki. Modele równowagi ogólnej dają kompleksowy obraz gospodarki uwzględniający złożoność połączeń pomiędzy różnymi rynkami i sektorami. Zgodnie z zagadnieniami badawczymi poruszonymi w rozdziale wstępnym wyniki symulacji są interpretowane w następującej kolejności: po pierwsze wpływ na sektor rolny analizowany jest na większym poziomie szczegółowości, a następnie omawiane są konsekwencje powyższego dla innych sektorów przemysłu i całej gospodarki krajowej.

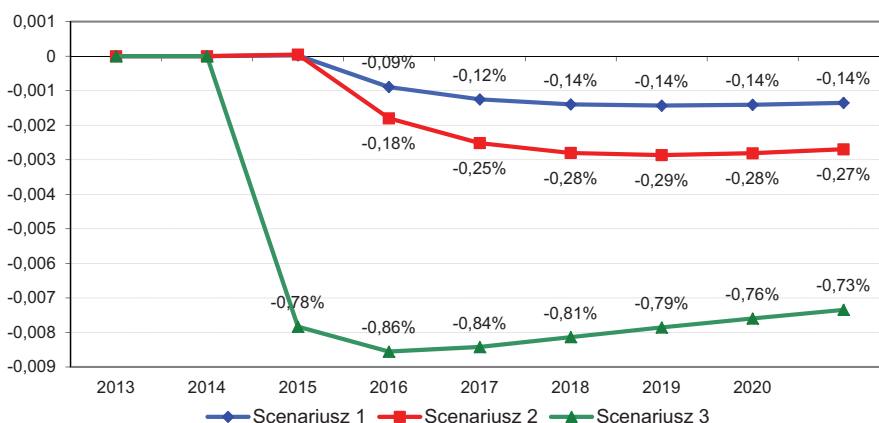
8.1.4. Wpływ alternatywy budżetowej w ramach filaru II na sektor rolny

W tej części dokonano analizy wpływu alternatywy budżetowej filaru II na sektor rolny. Należy zauważyć, że z powodu braku zmian w polityce rolnej do 2014 r. scenariusze są zbieżne. Zgodnie z założeniami redukcja środków na filar II w scenariuszu 1 i 2 będzie miała negatywny wpływ na produkcję rolną. Jednak wpływ ten będzie raczej marginalny, ponieważ prowadzi do spadku na poziomie 0,3% w stosunku do scenariusza wyjściowego (rysunek 8.1). Zgodnie z założeniami, wpływ jest zaledwie nieznaczny w perspektywie krótkoterminowej, by przybrać na znaczeniu w długim czasie. Najpoważniejszych konsekwencji można spodziewać się w scenariuszu 3, w ramach którego produkcja rolna brutto spadnie o 0,8% w porównaniu do sytuacji wyjściowej. Wpływ ten jest natychmiastowy, gdyż produkcja spada od początku symulacji. Wniosek ten tłumaczy fakt, że w scenariuszu 3 środki są realokowane z filaru I do II WPR, co przekłada się na niższy poziom płatności na 1 ha i natychmiastowy spadek konkurencyjności wynikający z rosnących kosztów producentów.

Rysunek 8.1 pokazuje też, że chociaż poziom wielkości ujętych ilościowo wpływów na produkcję rolną brutto jest raczej nieznaczny, realokacja środków z filaru I do II w scenariuszu 3 powoduje dużo poważniejsze ograniczenie produkcji rolnej niż zwyczajne obniżenie środków budżetu filaru II w scenariuszach 1 i 2.

Biorąc pod uwagę fakt, że środki przeznaczone na filar II w scenariuszu 3 są wyższe nawet niż środki przeznaczone na ten cel w scenariuszu 1 i 2 (realokowany budżet jest uzupełniany krajowymi środkami rządowymi wynikającymi z zasady 25% współfinansowania w scenariuszu 3) (tabela 8.3) wyraźnie widać, iż sektor rolny jest dużo bardziej wrażliwy na spadki w wielkości dopłat w ramach filaru I niż II.

Rysunek 8.1. Rozwój produkcji rolnej brutto w cenach bieżących w 2006 r. (odchylenie od sytuacji wyjściowej)



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 8.3. Porównanie alokacji budżetowych przed i po reformie WPR (w euro)*

Wyszczególnienie		Scenariusz wyjściowy	S. 1	S. 2	S. 3
Filar 1 budżetu WPR (roczny)	przed reformą (2013)	856	856	856	856
w tym roz. 68	po reformie (2014-2020)	918	918	918	839
Filar 2 budżetu WPR (roczny)	przed reformą (2013)	307	307	307	307
	po reformie (2014-2020)	307	276	246	413
Łączny budżet WPR	przed reformą (2013)	1163	1163	1163	1146
	po reformie (2014-2020)	1225	1195	1164	1252
% zmiana		5,4%	2,7%	0,1%	9,2%

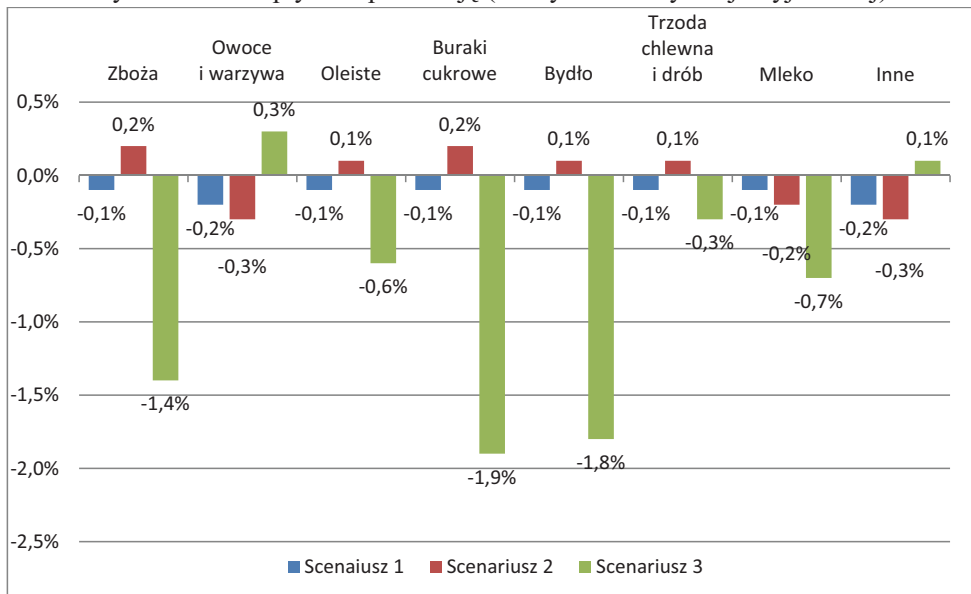
*1 euro = 27,4 CZK

Uwaga: Redukcja budżetu Filaru 1 o 10% nie obejmuje rozdziału 68, stąd rzeczywista zmiana wynosi mniej niż 10%.

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 8.2 przedstawia średnie odchylenie procentowe produkcji rolnej w stosunku do sytuacji wyjściowej. W scenariuszach 1 i 2 negatywny wpływ rozłożony jest symetrycznie na wszystkie surowce, a w scenariuszu 3 różni się w zależności od surowca. Jest to ściśle powiązane z rozłożeniem płatności bezpośrednich w formie systemu płatności jednolitych (SPS), w którym produkcja surowców rolnych jest subsydiowana w znacznie większym stopniu niż produkcja drobiu czy warzyw. Dlatego też w przypadku realokacji środków na filar II towary ziemio-chłonne otrzymujące wysokie dopłaty w poprzednim systemie dużo bardziej odczuwają negatywne skutki jego zmiany niż towary otrzymujące niewielkie dopłaty.

Rysunek 8.2. Wpływ na produkcję (odchylenie od sytuacji wyjściowej)



Źródło: Opracowanie własne.

Analiza struktury towarowej ujawnia, że za kurczeniem się sektora rolnego w scenariuszu 3 stoi przede wszystkim spadek wielkości produkcji surowców wrażliwych na wielkość płatności bezpośrednich.

Tabela 8.4 przedstawia ogólny wpływ alternatyw budżetowych na zatrudnienie w rolnictwie. Wynika z niej, że spadek produkcji rolnej brutto przekłada się na niższy popyt na pracę prowadzący do spadku poziomu zatrudnienia w rolnictwie. Godny uwagi jest fakt, że redukcja środków w filarze II powoduje słabsze wstrząsy na rynku pracy niż realokacja środków z filaru I do II. Dopłaty te wiążą się z inwestycjami, ich redukcja prowadziłaby do spowolnienia inwestycji w rolnictwie i tworzenia się kapitału fizycznego. Spadek produkcji rolnej w scenariuszu 1 i 2 spowodowany jest głównie spowolnieniem tworzenia się kapitału w rolnictwie. Realokacja środków doprowadziłaby do dużo silniejszych efektów na rynku pracy z powodu ograniczonego poziomu zastępowania pracy kapitałem, gdyż w krótkim okresie kapitał jest stały.

Tabela 8.4. Wpływ na zatrudnienie w rolnictwie (odchylenie od sytuacji wyjściowej)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Średnia
Scenariusz 1	0,00%	-0,05%	-0,07%	-0,08%	-0,09%	-0,09%	-0,09%	-0,06%
Scenariusz 2	0,01%	-0,09%	-0,14%	-0,16%	-0,18%	-0,18%	-0,18%	-0,12%
Scenariusz 3	-1,25%	-1,28%	-1,27%	-1,24%	-1,22%	-1,19%	-1,17%	-1,08%

Źródło: Opracowanie własne.

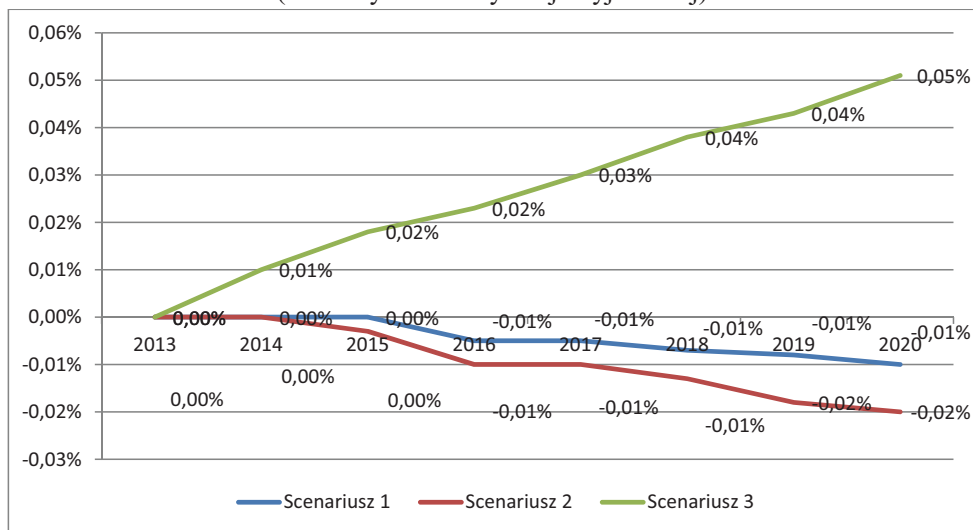
8.1.5. Wpływ alternatywy budżetowej w ramach filaru II na pozostałe sektory gospodarki

Metoda równowagi ogólnej zastosowana w tym rozdziale pozwala także na ocenę wpływu różnych alternatyw budżetowych na inne sektory gospodarki krajowej, które są wzajemnie powiązane z rolnictwem za pośrednictwem zużycia pośredniego oraz rynku czynników produkcji. Rysunek 8.3 nakreśla rozwój wartości dodanej brutto w sektorze przemysłu i usług (jako procentowe odchylenie od sytuacji wyjściowej).

Chociaż odnotowane zmiany są stosunkowo niewielkie, dają ciekawy obraz wpływu środków WPR na gospodarkę. Można zauważyć, że o ile redukcja budżetu w ramach filaru II miałaby negatywny wpływ na pozostałe sektory gospodarki, realokacja dopłat z filaru I do II przyczyniałaby się tak naprawdę do ich wzrostu. Wniosek ten wiąże się z charakterem wsparcia udzielanego w ramach filaru II biorąc pod uwagę fakt, że dopłaty inwestycyjne w filarze II udzielane są również na rzecz projektów dotyczących rozwoju wsi w sektorze przemysłu i usług, ich obniżenie ma dużo większy wpływ na wszystkie sektory przemysłu. W scenariuszu 3 zakładającym realokację środków do filaru II, wartość dodana w sektorze przemysłu i usług wzrasta na dwa sposoby – bezpośrednio, ponieważ jest więcej projektów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich finansowanych poza rolnictwem, oraz pośrednio, ponieważ rolnicy tracą swą konkurencyjność, a środki zamiast na rolnictwo są realokowane na sektor przemysłu i usług. Ponadto należy zauważyć, że wpływy te stają się bardziej widoczne w dłuższej perspektywie czasowej, gdyż raportowane wartości nie stają się ponownie

zbieżne z sytuacją wyjściową. Wskazuje to na to, że wstrząsy polityczne zdarzające się w 2014 r. niosą ze sobą konsekwencje wykraczające nawet dalej niż 2020 roku.

Rysunek 8.3. Wpływ na wartość dodaną brutto przemysłu i usług (% odchylenia od sytuacji wyjściowej)



Źródło: Opracowanie własne.

8.1.6. Wpływ alternatywy budżetowej filaru II na sytuację makroekonomiczną

Wreszcie możemy dokonać oceny wpływu reformy budżetu WPR na stabilność makroekonomiczną. Tabela 8.5 zawiera przegląd wpływu wywieranego przez wybrane zmienne makroekonomiczne. W przypadku większości zmiennych odnotowano tylko nieznaczny wpływ. Jest to zrozumiałe, ponieważ sektor rolny uczestniczy tylko w nieznacznym stopniu w łącznym PKB kraju i stąd symulacje polityki zorientowane na rolnictwo będą miały tylko ograniczony wpływ na całą gospodarkę.

Tabela 8.5. Wskaźniki makroekonomiczne (odchylenie od sytuacji wyjściowej)

Wyszczególnienie	Scenariusz 1	Scenariusz 2	Scenariusz 3
Wskaźnik płac	0,00%	-0,01%	-0,02%
Wskaźnik renty gruntowej	-0,06%	-0,12%	-19,73%
Bezrobocie	0,03%	0,07%	0,13%
Oszczędności łącznie	0,03%	0,06%	-0,13%

Źródło: Opracowanie własne.

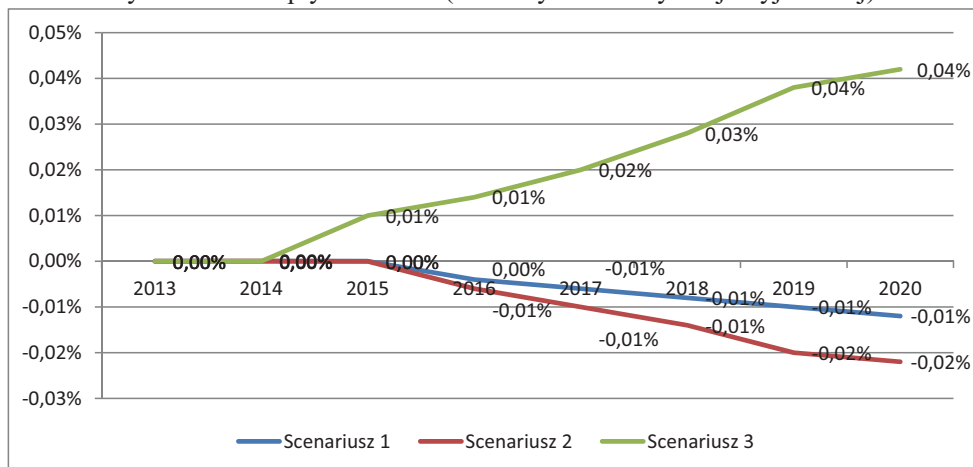
Pomimo niewielkiego wpływu interpretacja uzyskanych wyników makroekonomicznych jest nadal możliwa, ponieważ mogą one wskazywać, w jakim kierunku skierowane są wpływy scenariuszy na gospodarkę. Przy 10% obniżce finansowania w ramach filaru II nie odnotowano negatywnego wpływu na stawkę płac. Niewielki wpływ negatywny odnotowano jedynie w przypadku scenariusza 3, co odpowiada

spadkowi w zatrudnieniu w rolnictwie. Reakcja rynku ziemi jest znacznie silniejsza niż rynku pracy. W przeciwieństwie do siły roboczej, użytkowanie gruntów nie tylko ogranicza się do rolnictwa, ale dodatkowo podaż ziemi jest ograniczona. Stąd niewielkie zmiany w popycie na ziemię powoduje znaczne reakcje cen najmu gruntów, co ilustruje scenariusz 3, w którym realokacja środków powoduje spadek popytu na ziemię, co prowadzi do znacznego spadku cen najmu gruntów.

W rezultacie spadku zatrudnienia w rolnictwie nieznacznie wzrasta wskaźnik bezrobocia w scenariuszu 3. Wpływ łącznych oszczędności krajowych jest pozytywny w przypadku scenariuszy 1 i 2, ponieważ redukcja dopłat z UE w ramach filaru II zmniejsza również obciążenie wynikające z współfinansowania krajowego, a tym samym wpływa pozytywnie na budżet rządowy. Natomiast jak pokazuje scenariusz 3 kiedy środki zostają relokowane z pierwszego do drugiego filaru wymogi dotyczące współfinansowania wzrastają, co ma negatywny wpływ na oszczędności krajowe.

Rysunek 8.4 przedstawia rozwój Produktu Krajowego Brutto (PKB) we wszystkich trzech scenariuszach. Rysunek ten wyraźnie wskazuje, że o ile redukcja budżetu drugiego filaru w scenariuszu 1 i 2 ma negatywny wpływ na łączny PKB, relokacja środków z pierwszego do drugiego filaru pozytywnie wpływa na PKB. To z kolei powoduje rozwój wartości dodanej w sektorze przemysłu i usług.

Rysunek 8.4. Wpływ na PKB (% odchylenie od sytuacji wyjściowej)



Źródło: Opracowanie własne.

8.1.7. Omówienie wyników

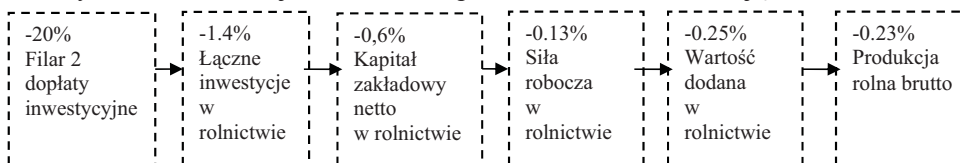
Metoda modeli CGE charakteryzuje się niezawodnością w przypadku wielu założeń, takich jak optymalizacja zachowania wszystkich podmiotów i elastyczność cen służąca osiągnięciu równowagi na wszystkich rynkach. Ponadto z powodu braku wiarygodnych szacunków ekonometrycznych większość parametrów elastyczności w modelach CGE zostało wziętych z istniejącej literatury tematu. Co więcej, korzystanie z modeli CGE wymaga bardzo szczegółowego przedstawienia gospodarki, co często

nie jest łatwe zwłaszcza w przypadku analizy wpływu konkretnych polityk sektorowych. Pomimo tych wad modele CGE są jednymi z nielicznych instrumentów, które umożliwiają dostęp do różnych symulacji polityki w bardzo kompleksowy sposób.

W niniejszej pracy do oceny wpływu alternatywnych wariantów finansowania drugiego filaru WPR na sektor rolny, jak i całą gospodarkę, użyto modelu CGE CZNATEC. Stwierdzono, że wpływ ten ma daleko idące konsekwencje dla gospodarki, a zatem metoda zastosowana w pracy jest właściwa. Ponadto kierunki zmian spowodowanych przez rozważane symulacje polityki są logiczne i wskazują, że sektor rolny jest bardziej wrażliwy na zmiany poziomu dopłat w ramach filaru I ze względu na istotną rolę, jaką płatności bezpośrednie odgrywają w konkurencyjności sektora rolnego. Płatności bezpośrednie mają również silny wpływ na ceny na rynku ziemi z powodu kapitalizacji płatności bezpośrednich w rentach gruntowych, co ma miejsce również w Czechach⁴⁵. Tym samym symulacja redukcji stawki płatności stwarza silną presję na rynku ziemi i prowadzi do skrajnego spadku rent gruntowych jak pokazuje scenariusz 3. Należy jednak zauważyć, że w rzeczywistości ceny gruntów nie spadłyby tak dramatycznie z powodu istnienia kosztów transakcyjnych, które prowadzą do dużej sztywności cen na rynku ziemi jak omówiono w Ciaian i Swinnen (2006).

Prawdopodobnie najbardziej spornym twierdzeniem płynącym z niniejszego badania jest to o nieznacznym wpływie różnych scenariuszy na sektor rolny. Wyniki pokazują, że nawet przy 20% obniżce budżetu w ramach filaru drugiego produkcja rolna brutto spada o mniej niż jeden procent. Powyższe tłumaczy się tym, że w scenariuszu wyjściowym inwestycje publiczne finansowane z budżetu WPR stanowią zaledwie ok. 17% łącznych inwestycji w sektorze. Inwestycje prywatne są tym samym głównym motorem prowadzącym do tworzenia się kapitału w rolnictwie. Dlatego też zmniejszenie poziomu dopłat inwestycyjnych o 20% powoduje zaledwie jednoprocentowy spadek w łącznych inwestycjach, co powoduje mniej niż jednoprocentowy spadek w tworzeniu kapitału netto i mniej niż ćwierć procentową obniżkę w wartości dodanej w rolnictwie (rysunek 8.5).

Rysunek 8.5. Reakcje łańcuchowe spowodowane 20% redukcją budżetu filaru II



Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki badania można tylko częściowo porównać z podanymi w pozostałych częściach, ponieważ modele CGE obejmujące wiele krajów, takich jak GTAP, mają inną strukturę. W przeciwieństwie do poziomu mikro, na którym wpływ na poszczególne

⁴⁵ Ceny ziemi w Czechach wzrosły o 50% w latach 2003-2009, częściowo z powodu alokacji płatności bezpośrednich (dowody z MR, 2009 i 2010).

gólnych rynkach surowców rolnych jest bardziej porównywalny, porównanie na poziomie makro może być mylące ze względu na różne zamknięcia makro w każdym modelu.

8.1.8. Wnioski

W tej części dokonano analizy różnych wariantów zreformowanej WPR. Aby określić ilościowo zarówno wpływ bezpośredni na sektor rolny, jak i pośredni na czeską gospodarkę wykorzystano metodę równowagi ogólnej. Symulacje uwzględniały wstrząs w zakresie polityki w 2014 r. i oceniły jego wpływ aż do 2020 r.

Z wyników odnotowanych w poprzedniej sekcji można wywnioskować, że zmiany w finansowaniu drugiego filaru WPR, których można się realistycznie spodziewać (tj. redukcja budżetu o nie więcej jak 20% lub 10% realokacja pomiędzy filarami) będą miały marginalny wpływ na gospodarkę. Jeżeli jednak porównamy ten wpływ we wszystkich scenariuszach, realokacja środków z filaru I do II ma zdecydowanie większy negatywny wpływ na wartość dodaną brutto i zatrudnienie w rolnictwie niż ograniczenie budżetu w ramach drugiego filaru. Z drugiej strony realokacja środków wywrze mały, ale pozytywny wpływ na pozostałe sektory gospodarki i PKB.

Wyniki te sugerują, że alternatywne rozwiązania dotyczące finansowania w filarze II zależą w znacznej mierze od celu, jakim będą się kierować decydenci polityczni. Jeżeli głównym celem jest podtrzymanie zatrudnienia w rolnictwie, to wszelkie obniżki płatności bezpośrednich, nawet te kompensowane wysokimi dopłatami inwestycyjnymi, mogą spowodować odpływ siły roboczej z rolnictwa. Jednak jeżeli mamy na celu ożywienie wszystkich sektorów gospodarki, przeznaczenie większych środków finansowych na dopłaty inwestycyjne w ramach filaru II jest chyba lepszym rozwiązaniem, z którego korzyści są również wyraźniejsze w dłuższym horyzoncie czasowym.

Ciekawym sposobem na rozwinięcie niniejszego badania byłoby wydłużenie okresu prognostycznego poza 2020 r., tak aby prześledzić wpływ dopłat inwestycyjnych w rolnictwie w perspektywie długoterminowej. Ponadto włączenie do modelu CGE płatności rolnośrodowiskowych pozwoliłoby na bardziej złożoną ocenę wpływu na gospodarkę budżetu drugiego filaru WPR.

8.2. Gospodarka rolna a debata nad budżetem filaru II: perspektywa regionalna

Po zaprezentowaniu wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 (COM(2011)627) KE opublikowała również swoją opinię na temat alokacji budżetowej na filar II. W przeciwieństwie do filaru I WPR ten wniosek obejmuje tylko łączne nakłady budżetowe UE bez ich dalszego podziału pomiędzy państwami.

Wnioski w sprawie WRF na lata 2014-2020 zakładają „nominalne zamrożenie” kwot w ramach WPR na poziomie z 2013 r. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich kwota z 2013 r. odpowiada 14 817 mln EUR. Po pewnych korektach obejmujących

dobrowolną modulację w Zjednoczonym Królestwie oraz przesunięcia w programie restrukturyzacji bawełny ostateczna kwota dla drugiego filaru wynosi 14 455 mln EUR rocznie. Fiszka nr 14 dotycząca WRF wraz z odniesieniem do oceny wpływu (SEC(2011) 1153) argumentuje, że między alokacjami w ramach filaru drugiego dla poszczególnych państw członkowskich występują oczywiste różnice. Zarówno ocena wpływu (SEC(2011) 1153), jak i Fiszka nr 14 dotycząca WRF przedstawiają liczne alternatywy alokacji budżetu dla poszczególnych państw członkowskich. Na przykład *scenariusz integracyjny*, *scenariusz zmiany ukierunkowania* oraz *program redystrybucji* w przedziale $\pm 10\%$ obecnego poziomu. Pierwsze dwa warianty realokacji odpowiadają przesunięciom w priorytetach pomiędzy celami polityki rozwoju obszarów wiejskich: scenariusz integracyjny podkreśla silniejsze powiązanie z priorytetami i celami strategii Europa 2020, natomiast scenariusz zmiany ukierunkowania dąży do skoncentrowania polityki rozwoju obszarów wiejskich w całości na kwestiach dotyczących środowiska i zmiany klimatu.

Równanie alokacji budżetu w przypadku scenariusza integracyjnego jest całkiem skomplikowana i polega na ważeniu opłacalności sektora rolnego, kwestii środowiskowych i znaczenia obszarów wiejskich: $[1/3 [(1/2 \text{ powierzchnia UR} + 1/2 \text{ praca}) \times \text{odwrócony wskaźnik wydajności pracy}] + 1/3 (1/3 \text{ powierzchnia NHA}^{46} + 1/3 \text{ Natura 2000} + 1/6 \text{ Lasy} + 1/6 \text{ trwale użytki zielone}) + 1/3 \text{ ludność wiejska}] \times \text{odwrócony wskaźnik PKB}$; w przypadku scenariusza zmiany ukierunkowania równanie zostaje znacznie uproszczone tylko do wskaźników środowiskowych: $(1/3 \text{ powierzchni} + 1/3 \text{ Natura 2000} + 1/6 \text{ lasy} + 1/6 \text{ trwale użytki zielone}) \times \text{odwrócony wskaźnik PKB}$; $\pm 10\%$ program redystrybucji łączy w 50% wspólną pulę bazującą na obecnym kluczu podziału środków i w 50% nowy klucz podziału w scenariuszu integracyjnym.

Wyżej wspomniane scenariusze zakładają obniżkę budżetu dla Czech na poziomie 10-30%. Jednak obniżka o 30% jest raczej mało prawdopodobna, ponieważ ten scenariusz („zmiany ukierunkowania”) jest zbyt restrykcyjny jak dla polityki rozwoju wsi i jedynie wprowadziłby nowe nierówności. Raczej spodziewamy się redukcji puli na filar II, wniosek ustawodawczy dotyczący filaru I (płatności bezpośrednio) umożliwi przesunięcie pewnej części środków (bezpośrednio 10%) z filaru I do filaru II (COM(2011)625). Dodatkowo budżet drugiego filaru może zostać wzmocniony przez pokrycie części płatności na rzecz obszarów z naturalnymi utrudnieniami (NHA) w filarze I, tzn. do 5% puli filaru I (COM(2011)625).

Niniejsza część ma na celu pokazanie sposobu, w jaki warianty budżetowe filaru II i elastyczności pomiędzy filarami wpływają na rolnictwo i gospodarkę wsi. Dodatkowym celem tej części jest ocena efektów mnożnikowych.

Aby przeprowadzić tę analizę na większym poziomie szczegółowości musimy wybrać model regionalny CGE, który oddziela gospodarkę obszarów wiejskich od gospodarki obszarów miejskich.

⁴⁶ Obszary z ograniczeniami naturalnymi (ang. *Naturally Handicapped Areas*).

8.2.1. Przegląd możliwych do zastosowania metod

Aby dokonać oceny wpływu polityki rolnej i obszarów wiejskich, zastosowano szereg modeli ekonomicznych. Zidentyfikować można tu przynajmniej trzy nurty metodologiczne: a) modele programowania (na poziomie sektorowym lub gospodarstwa rolnego, np. moduł podaży modelu CAPRI (Britz i in. 2008)- lub FSSIM (Louhichi i in. 2010)); b) ekonometryczne modele rynkowe (równowagi częściowej lub ogólnej, tzn. sektorowe (CAPRI, Britz i in. 2008) lub ogólnogospodarcze oraz c) modele bazujące na podmiotach mające na celu zmianę strukturalną, AgriPolis (Happeet i in. 2006) lub sieci społeczne (Henning, Saggau 2010).

Modele ekonomiczne rolnictwa i obszarów wiejskich różnią się również pod względem zaangażowanych podmiotów (czy uwzględniono podsektory czy rodzaje gospodarstw rolnych, czy objęto pozostałe sektory i zainteresowane podmioty) i poziomu geograficznego analizy, który może obejmować poziom bardzo lokalny, regionalny, aż po zastosowania wielonarodowe (Harvey 1990).

W bardziej złożonych ocenach polityki zazwyczaj łączy się metodologie, poziomy szczegółowości i geograficzne przez przyjęcie hierarchicznej struktury metody modelowania. Dobrym przykładem takiego działania jest wyżej wspomniany model CAPRI, SEAMLESS-IF (van Ittersum i in. 2010) lub SIAT z projektu SENSOR (Helming i in. 2008).

W badaniu przyjęto również podejście wielo-modelowe łączące poziom gospodarstwa rolnego, poziom regionalny i modele krajowe (Ratinger i in. 2011). Jednak na potrzeby analizy szczegółowej wpływu wariantów alokacji w ramach filaru II na rolnictwo i obszary wiejskie, wykluczamy model poziomu gospodarstwa rolnego, ponieważ jest on zbyt restrykcyjny w koncentrowaniu się wyłącznie na rolnictwie. Zarówno modele krajowe, jak i regionalne, to obliczeniowe modele równowagi ogólnej (CGE). Oprócz możliwości uchwycenia przez modele CGE efektów bezpośrednich, pośrednich i indukowanych typowych dla danej polityki, modele te mogą również uwzględniać ewentualne efekty przemieszczenia na rynkach czynników i produktów.

W ostatnich latach powszechnie konstruowano i stosowano modele CGE do przeprowadzania analizy polityki rolnej, aby badać kwestie związane z polityką handlową (Tongeren i in. 2001). Jednak liczne badania dotyczące modeli CGE badały również wpływy zmian we wsparciu dla gospodarstw rolnych na szczeblu unijnym lub krajowym (np.: Keyzer i in. 2002, Gohin i Latruffe 2006, Křístková 2011).

Regionalny model CGE projektu Rural-ECMOD to dynamiczny i rekurencyjny model CGE wywodzący się ze standardowego statycznego modelu CGE opracowanego przez IFPRI, (Lofgren i in. 2002). Część rekursywną i dynamiczną przejęto z pracy Thurlow (2008).

8.2.2. Główne cechy zastosowanego modelu Rural-ECMOD

Zachowania produkcyjne i konsumpcyjne są zgodne z modelem IFPRI, ale wprowadzono w nim liczne modyfikacje, aby ująć powiązania miejsko-wiejskie oraz nieznaczny charakter regionalny badanych obszarów. Działania produkcyjne są zdezagregowane przestrzennie, tzn. wyraźnie opierają się albo na częściach wiejskich, albo miejskich regionów. Chociaż działania są przestrzennie zróżnicowane, towary rolne takie nie są, przez co odzwierciedlona jest mała skala analizowanych regionów.

W szczególności integracja rynku obszarów wiejskich i miejskich w badaniu regionów jest bardzo wysoka, tak też zakładając *a priori* istnienie osobnych rynków towarów rolnych na obszarach wiejskich i miejskich w każdym badanym obszarze sugeruje bardziej całościową analizę przestrzeni miejskiej i wiejskiej niż ma to faktycznie miejsce. Podobnie jak działania produkcyjne, gospodarstwa domowe są również podzielone ze względu na ich status wiejski/miejski. Raczej w typowy sposób, rząd reprezentuje funkcje administracji lokalnej i krajowej w każdym regionie.

Wreszcie w odniesieniu do reszty świata model ma z założenia ujmować zarówno stosunki gospodarcze z resztą gospodarki krajowej, jak i krajami trzecimi. Poprzez zagregowanie reszty kraju z resztą świata modele ignorują pewne stosunki handlowe i równowagi pomiędzy regionem a pozostałymi częściami kraju. Aby odpowiedzieć na ten problem, konieczne byłoby zastosowanie modelu obejmującego wiele regionów, jednak wykraczałoby to poza środki dostępne w ramach tej pracy.

Aktualizacja parametrów pomiędzy okresami opiera się na rozszerzeniu statycznego modelu IFPRI przeprowadzonym w pracy Thurlow (2008). Można narzucić szereg egzogennych regulacji dynamicznych, tak aby model wygenerował projektowaną ścieżkę podstawową umożliwiającą ocenę zmian politycznych. Systematyczna regulacja egzogenna parametrów, takich jak wydajność całkowita lub specyficzna dla czynników produkcji lub wzrost wydatków rządowych (cięcia), oznacza że projektowana ścieżka podstawowa modelu powinna móc wygenerować „realistyczne” kierunki zmian dla kluczowych zmiennych w rozwiązaniu ścieżki podstawowej. Ludność i podaż siły roboczej są wartościami egzogennymi pomiędzy okresami.

Podjęcie to może pomijać migracje międzyregionalne oraz związane z nimi wpływy na rynek pracy, ale jak w przypadku reszty świata, podejście obejmujące całościowe potraktowanie sprawy wykraczało poza nasze możliwości.

W przeciwieństwie do innych parametrów modelu, korekty kapitałowe dla każdego sektora pomiędzy okresami są typowo endogenne, a inwestycje w rozwiązaniu modelu w okresie $t-1$ wykorzystywane są do aktualizacji zasobów kapitałowych przed rozwiązaniem modelu w okresie t . Alokacja inwestycji do sektorów przekłada się na popyt na produkcję dóbr inwestycyjnych. Jak w przypadku modelu Thurlowa do odwzorowania towarów inwestycyjnych w działalności wykorzystuje się proste założenie, że struktura towarowa zasobów kapitałowych jest identyczna we wszystkich rodzajach działalności. W rzeczywistości alokacja nowego kapitału pomiędzy różnymi rodzajami działalności stosuje następnie mechanizm

regulacji częściowej, w ramach którego rodzaje działalności, w przypadku których zyski są wyższe niż średnia, uzyskują wyższy niż średnia udział w dostępnym kapitale. To z kolei pozwala, po uwzględnieniu (egzogenicznej) amortyzacji, określić regulację w zasobach kapitałowych w każdym rodzaju działalności. Ewentualnie dynamika wzrostu zasobów kapitałowych w konkretnym sektorze może zostać ustalona egzogenicznie. W tym przypadku kwota inwestycji wymaganych w tym sektorze jest obliczana, a następnie kwota inwestycji dostępnych dla endogenicznej alokacji jest odpowiednio zmniejszana.

Tabelę SAM dla badanego regionu (Morawy Południowe) skonstruowano w czteroetapowym procesie. Etap 1 obejmował regionalizację istniejących krajowych tabel nakładów i wyników za rok 2005 z wykorzystaniem ilorazu lokalizacji i procedur RAS. Następnie dokonano dezagregacji na obszary wiejskie i miejskie sektorów i gospodarstw domowych przeprowadzonej w tym przypadku z wykorzystaniem danych wtórnych (np. danych o zatrudnieniu w podzielonych sektorach, danych o ludności w podzielonych gospodarstwach domowych). Kluczową kwestią na tym etapie było określenie granic obszarów wiejskich i miejskich w regionie. W konkretnym przypadku Moraw Południowych było to dość jednoznaczne: Brno i jego okolice uznano za obszar miejski, natomiast resztę regionu NUTS3 uznano za obszar wiejski⁴⁷. Jednym z powodów wybrania Moraw Południowych do badania była powyższa możliwość określenia geograficznie spójnych obszarów wiejskich i miejskich.

Na etap 2 składała się głównie dezagregacja działalności na pozycje rolnicze i towarowe, a następnie przekształcenie regionalnej tabeli nakładów i wyników na strukturę SAM poprzez wypełnienie transakcji międzyinstytucjonalnych w tabeli SAM. Tego ostatniego dokonano poprzez wykorzystanie regionalnych danych i informacji na temat dochodów i wydatków gospodarstw domowych pochodzących z kluczowych źródeł informacji (agencje regionalne) i samorządy lokalne. W etapie 3 wstępne pozycje SAM skorygowano z wykorzystaniem wiedzy eksperckiej. Wreszcie etap 4 obejmował zastosowanie procedury optymalizacji entropii krzyżowej (Robinson i in. 2001), aby zrównoważyć rachunki SAM.

Po skonstruowaniu macierzy SAM przeprowadzono kalibrację modelu, która wymagała określenia elastyczności, (egzogenicznych) kierunków właściwych dla regionu oraz zasad zamknięcia. Wybór elastyczności modelu (tabela 8.6) opierał się na przeglądzie literatury, opiniach ekspertów i doświadczeniach. Zasady zamknięcia modelu są zgodne z poglądem, że regiony to małe otwarte gospodarki: w saldzie rachunku rządowego zakłada się, że oszczędności dostosowują się endogenicznie, a stawki opodatkowania są stałe; w przypadku równowagi zewnętrznej prawdziwy kurs wymiany walut jest ustalony jako endogeny, a deficyt na rachunku obrotów bieżących jako stały; wreszcie w bilansie oszczędności i inwestycji, inwestycje są traktowane jako stałe, natomiast zakłada się, że oszczędności zostaną dostosowane.

⁴⁷ W tym konkretnym przypadku okręgi „pośrednie” uznawane są za obszary wiejskie.

W odniesieniu do rynków czynników produkcji zakładamy funkcję podaży pracy wy-
wchyloną w górę dla wykwalifikowanych pracowników, natomiast dla
niewykwalifikowanych pracowników na rynku pracy zakłada się regulację
neoklasyczną.

Tabela 8.6. Specyfikacja elastyczności Rural-ECMOD dla Moraw Południowych

Blok produkcyjny		Blok handlowy		Zużycie gospodarstw domowych	
<i>Poziom górny</i>	0.4 dla wszystkich sektorów	<i>Armington</i>	2.0	<i>Frisch</i>	-1
<i>Poziom dolny</i>	0.6 dla wszystkich sektorów	<i>CET</i>	1.6	<i>Market</i>	0.33-1
<i>Agregacja produkcji</i>	1,3				(transport 0.001)

Źródło: Opracowanie własne.

8.2.3. Opis zastosowanych scenariuszy

Aby osiągnąć cele naszego badania ustalone w części 1, określiliśmy scenariusz
wyjściowy i pięć alternatywnych scenariuszy polityki. We wszystkich scenariuszach
pierwszy filar wprowadzono w zakresie wniosku ustawodawczego COM(2011) 625.

Scenariusz wyjściowy (S0BSL) zakłada, że drugi filar zachowa zakres
i strukturę z obecnego okresu, a konkretniej bazujący na wykorzystaniu regionalnym
budżetu w okresie 2007-2010. Współfinansowanie krajowe wynosi 20%. Poziom
współfinansowania wpływa na kwotę dodatkowych/odliczonych środków na filar II,
określając, że w 20% przekracza nieco finansowanie filaru II (minimalny poziom
wynosi 15% dla wszystkich czeskich regionów z wyjątkiem Pragi) (tabela 8.7).

Tabela 8.7. Scenariusze

Wyszczególnienie	S0BSL (wyjściowy)	S1P1in P2	S2P2- 10	S3P2- 20	S4P1inP2 -20	S5AGRINV
<i>Filar 1</i>						
Pula (mln EUR)	890,7	890,7	890,7	890,7	890,7	890,7
Transfer do Filaru 2		10%			10%	
Płatności bezpośrednie (SPS) (EUR/ha)	253	228	253	253	228	253
<i>Filar 2</i>						
Redukcja budżetu z EFRROW pod względem 2013r.			10%	20%	20%	
Modernizacja gospodarstw rolnych	udział jak w 2007-13					wzrost
Środki rolnośrodowiskowe	udział jak w 2007-13					-30%
Inwestycje w gospodarkę rolną	udział jak w 2007-13					-50%

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwsze cztery scenariusze podają różne warianty redukcji i transferów
budżetowych z pierwszego do drugiego filaru: S1P1inP2 przedstawia tylko transfer
budżetowy z pierwszego filaru (na jego maksymalnym poziomie 10%), S2P2-10
i S3P2-20 przedstawiają tylko redukcję budżetu drugiego filaru o 10% i 20%

odpowiednio, a S4P1inP2-20 stanowi połączenie scenariusza pierwszego z trzecim. Ponadto, opracowaliśmy piąty scenariusz (S5AGRINV), który jest pod względem finansowym identyczny jak scenariusz wyjściowy (S0BSL), ale w sposób bardziej priorytetowy traktuje konkurencyjność rolnictwa.

Budżet filaru II zostaje podzielony na trzy obszary priorytetowe/cele wsparcia: a) modernizacja gospodarstw rolnych, b) wsparcie rolnictwa na obszarach z ograniczeniami naturalnymi, rolnictwa ekologicznego i ochrony środowiska (środki rolno-środowiskowe), oraz c) wsparcie obszarów wiejskich. Ostatni obszar priorytetowy jest dalej podzielony na dywersyfikację rolnictwa, przedsiębiorczość na obszarach wiejskich oraz infrastruktura obszarów wiejskich (tabela 8.8).

Tabela 8.8. Zmiany budżetu w poszczególnych scenariuszach

Wyszczególnienie	S0BSL - udział		S1P1inP2	S2P2-10	S3P2-20	S4P1inP2-20	S5AGRINV
	na WPR	w Filarze 2	Zmiany w odniesieniu do scenariusza wyjściowego (S0BSL)				
Filar 1	64%		-10%	0%	0%	-10%	0%
Filar 2	36%	100%	21%	-10%	-20%	0,1%	0%
Modernizacja gospodarstw rolnych	19%	53%	21%	-10%	-20%	0,1%	62%
Środki rolno-środowiskowe	7%	20%	21%	-10%	-20%	0,1%	-30%
Wsparcie wsi	10%	27%	21%	-10%	-20%	0,1%	-50%
Dywersyfikacja	4%	11%	21%	-10%	-20%	0,1%	-50%
Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich	3%	8%	21%	-10%	-20%	0,1%	-50%
Infrastruktura wsi	3%	8%	21%	-10%	-20%	0,1%	-50%
Razem WPR	100%		1%	-4%	-7%	-6%	0%

Źródło: Opracowanie własne.

Jak już wspomniano analiza ogranicza się do wpływu wzrostu/spadku wsparcia inwestycyjnego oraz wynikającej z niego działalności inwestycyjnej w ujęciu ogólnym. Wsparcie inwestycyjne kierowane jest do rolnictwa, sektora energetycznego (biogazownie, inne źródła energii odnawialnej), turystyki wiejskiej i usług dla wsi (w tym infrastruktura). Budżety „osi” i działań są dalej przekładane na faktyczne sektory docelowe: rolnictwo, energię na obszarach wiejskich, hotele i restauracje na obszarach wiejskich oraz usługi dla wsi. Rozkład wsparcia w tych sektorach docelowych opiera się na strukturze wydatków w okresie 2005-2010.

Tabela 8.9 pokazuje wpływ różnych działań filaru II na PKB jako średnie odstępstwo od sytuacji wyjściowej. Można zaobserwować, że wpływ na łączne regionalne PKB jest raczej nieistotny, ponieważ mieści się w zakresie 0,08-0,11% sytuacji wyjściowej. Bardziej szczegółowe badanie stopy wzrostu PKB w dezagregacji sektorowej pokazuje, że w ujęciu ogólnym scenariusze ograniczające wsparcie na rzecz rolnictwa (S1 – S4) mają raczej umiarkowanie pozytywny wpływ na sektory nierolne i negatywny wpływ na rolnictwo. Realokacja środków finansowych z płatności bezpośrednich na dopłaty inwestycyjne niesie ze sobą negatywne skutki dla

PKB w rolnictwie, co sugeruje, że realokacja faworyzuje głównie sektory nierolne (ponad 1/4 dopłat inwestycyjnych jest przeznaczana na działalność pozarolniczą)⁴⁸.

W przypadku piątego scenariusza (S5AGRINV), koncentrującego się na modernizacji rolnictwa w ramach budżetu wyjściowego wzrost PKB w rolnictwie jest wyraźnie wyższy (prawie o 3% w porównaniu z sytuacją wyjściową), natomiast dla sektorów nierolnych i dla obszarów miejskich sytuacja przedstawia się gorzej.

Tabela 8.9. Średnie odchylenia PKB od sytuacji wyjściowej w latach 2014-2020

Wyszczególnienie	S1P1inP2	S2P2-10	S3P2-20	S4P1inP2-20	S5AGRINV
ŁĄCZNIENIE - region	0,08%	0,04%	0,06%	0,11%	-0,08%
Obszary wiejskie	0,08%	0,00%	0,00%	0,06%	-0,05%
Obszary miejskie	0,09%	0,08%	0,13%	0,15%	-0,12%
Rolnictwo i leśnictwo	-0,71%	-1,28%	-2,11%	-1,87%	2,91%
Drugorzędne obszary wiejskie	0,17%	0,11%	0,16%	0,23%	-0,30%
Trzeciorzędne obszary wiejskie	0,09%	0,05%	0,08%	0,12%	-0,16%
Drugorzędne obszary miejskie	0,14%	0,14%	0,23%	0,26%	-0,23%
Trzeciorzędne obszary miejskie	0,08%	0,07%	0,12%	0,14%	-0,12%

Źródło: Opracowanie własne.

Podobne wnioski jak dla PKB można wyciągnąć z produkcji brutto przypadającej na sektor (tabela 8.10). Można zauważyć, że produkcja energii, turystyka i usługi w sektorach na wsi są nieco niższe w wyniku obniżki dopłat. Jednak produkcja w tych sektorach jest pozytywnie pobudzana przez realokację środków z filaru I do II, jeżeli utrzymany będzie pierwotny rozkład środków na rozwój wsi i modernizację.

Tabela 8.10. Odchylenie produkcji od sytuacji wyjściowej w latach 2014-2020

Produkcja krajowa	S1P1inP2	S2P2-10	S3P2-20	S4P1inP2-20	S5AGRINV
Produkcja rolna i leśna	-0,68%	-1,26%	-2,09%	-1,84%	2,91%
Wytwarzanie produktów	0,15%	0,13%	0,21%	0,26%	-0,27%
Usługi	0,09%	0,07%	0,11%	0,14%	-0,15%
Łącznie	0,10%	0,07%	0,11%	0,15%	-0,14%
Winogrona, owoce i warzywa	-0,63%	-1,48%	-2,50%	-2,11%	3,58%
Inne produkty rolne	-0,86%	-1,52%	-2,49%	-2,23%	3,43%
Wino, przetworzone owoce i warzywa	-0,08%	-0,16%	-0,27%	-0,23%	0,35%
Pozostałe produkty spożywcze	-0,09%	-0,17%	-0,27%	-0,24%	0,36%
Energia na obszarach wiejskich	0,42%	-0,19%	-0,38%	0,03%	-0,97%
Usługi turystyczne na wsi	0,63%	-0,26%	-0,53%	0,08%	-1,40%
Usługi obywatelskie na wsi	0,02%	-0,02%	-0,02%	0,01%	-0,03%

Źródło: Opracowanie własne.

⁴⁸ Należy zauważyć, że biogazownie i inne działania z zakresu bioenergii zostały włączone do sektora energetycznego.

8.2.4. Porównanie z wynikami modelu krajowego i synteza

Aby uprościć porównanie i syntezę, skupiliśmy się wyłącznie na scenariuszach S1P1inP2 i S3P2-20 oraz na wskaźnikach sektorowego PKB. Oczywiście przy porównywaniu wyników dwóch całkiem różnych modeli trzeba zachować ostrożność. Przeanalizowaliśmy również dwa identyczne scenariusze. Pomimo znacznego poziomu spójności występują pewne różnice w modelowaniu dotyczące alokacji inwestycji, funkcji podaży pracy, lat referencyjnych, różnice w parametrach funkcji wynikające z kalibracji i różnych poziomów agregacji.

Obydwa modele wskazują, że transfer środków finansowych z pierwszego do drugiego filaru WPR (S1P1inP2) będzie miał pozytywny wpływ na gospodarkę (krajową, regionalną, wiejską i miejską) pod względem PKB (tabela 8.11), ale ów wpływ będzie bardzo nieznaczny, co wynika z niewielkiego udziału rolnictwa w gospodarce na poziomie krajowym i regionalnym.

Chociaż Morawy Południowe charakteryzują się dobrymi warunkami glebowymi i odpowiednim klimatem, a produkcja rolnicza regionu należy do najważniejszych w kraju jest to także region przemysłowy i usługowy, tym samym udział rolnictwa w gospodarce regionalnej, a nawet obszarów wiejskich jest stosunkowo mały w porównaniu z poziomem krajowym. Zredukowanie budżetu drugiego filaru o 20% (S3P2-20) wygeneruje również nieznaczne wpływy łączne (może z wyjątkiem gospodarki miejskiej Moraw Południowych). Godne uwagi są odwrotne sygnały pomiędzy modelem krajowym (negatywny efekty PKB) a modelem regionalnym (pozytywne efekty PKB), które dotyczą zarówno gospodarki ogólnej, jak i sektora usług. Powyższego nie da się łatwo wytłumaczyć: wydaje się, że o ile gospodarka regionalna korzysta na uwalnianiu wszelkich środków z rolnictwa w ramach modelu Rural-ECMOD, nie dzieje się tak w przypadku modelu CZNATEC, a podobne niewielkie obniżenie wsparcia na rzecz usług nie jest tam kompensowane uwolnieniem środków z rolnictwa. Inna obserwacja odnosi się do różnych reakcji modeli na poziomie sektorowym.

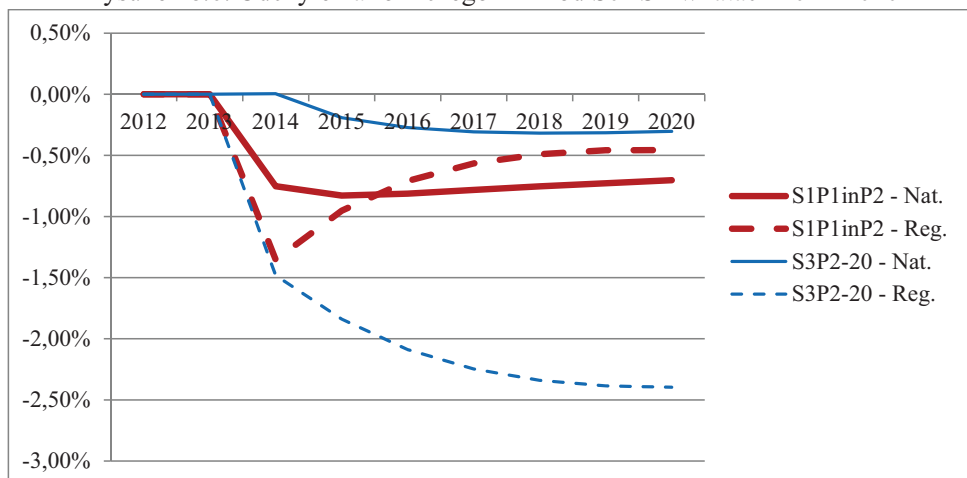
Tabela 8.11. Porównanie innych wyników krajowych i regionalnych:
Odchylenia PKB od S0BSL w latach 2014-2020

Wyszczególnienie		Kraj	Morawy Południowe		
			Region	Obszary wiejskie	Obszary miejskie
S1P1inP2	Drugorzędne	0,04%	0,16%	0,17%	0,14%
	Trzeciorzędne	0,02%	0,08%	0,09%	0,08%
	Łącznie	0,03%	0,08%	0,08%	0,09%
S3P2-20	Drugorzędne	0,00%	0,19%	0,16%	0,23%
	Trzeciorzędne	-0,01%	0,10%	0,08%	0,12%
	Łącznie	-0,01%	0,06%	0,00%	0,13%

Źródło: Opracowanie własne.

Wpływ na rolniczy PKB jest bardziej znaczący. Na rysunku 8.6 widać podobieństwa i różnice w wynikach obydwu modeli. Redukcja płatności bezpośrednich stanowi wstrząs dla produkcji rolniczej, którego nie kompensuje wzrost budżetu w ramach filaru II (pogrubiłone czerwone linie).

Rysunek 8.6. Odchylenia rolniczego PKB od S0BSL w latach 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne.

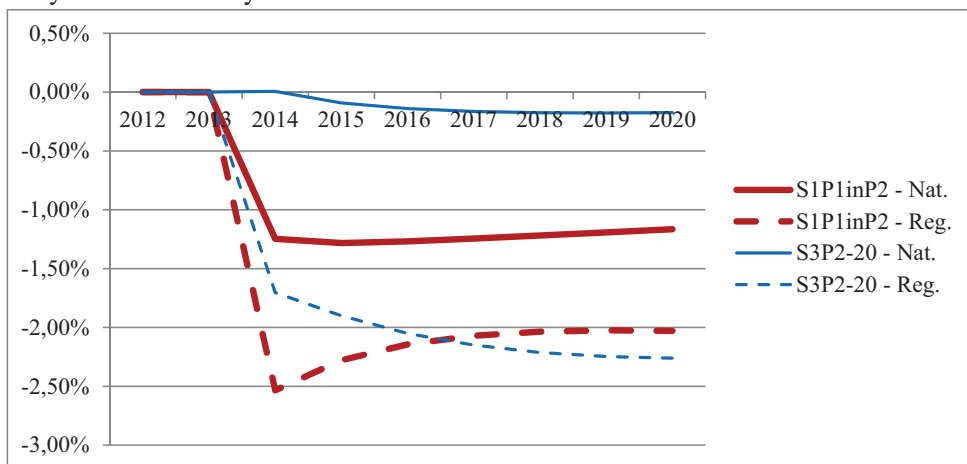
Rolnicy stopniowo przystosowują się do utraty płatności i obydwa modele zbiegają się ze sobą dając te same efekty w perspektywie długoterminowej pod względem odpowiednich odchylenia od sytuacji wyjściowej (S0BSL). Tym samym możemy powiedzieć, że w modelu Rural-ECMOD działalność inwestycyjna szybko kompensuje utratę płatności bezpośrednich, natomiast w modelu CZNATEC proces regulacji jest dużo wolniejszy. Natomiast w przypadku scenariusza redukcji budżetu wyniki znacznie się różnią pod względem wielkości wpływu. Widzimy również, że odpowiedź modelu CZNATEC na wstrząs polityczny jest opóźniona w scenariuszu S3P2-20.

Ciekawe, w jaki sposób rynki czynników produkcji, takich jak praca i ziemia zachowują się w tych dwóch modelach. Ze względu na elastyczną mobilność pracy pomiędzy sektorami wpływ zatrudnienia jest ważniejszy niż płace (ich odchylenia są zupełnie nieznaczne w obydwu scenariuszach) (rysunek 8.7).

Kształty krzywych reakcji są podobne do tych na poprzednim rysunku, tylko ich natężenie jest inne: w przypadku S1P1inP2 odchylenia od sytuacji wyjściowej (S0BSL) są dwa razy większe w ujęciu absolutnym dla rolniczej siły roboczej niż dla rolniczego PKB; w przeciwieństwie w scenariuszu S3P2-20 odchylenia zmniejszają się na poziomie krajowym, natomiast pozostają prawie bez zmian na poziomie regionalnym, jeżeli przejdziemy od rolniczego PKB do zatrudnienia. Wskazuje to na odmienne traktowanie wstrząsów w każdym z zastosowanych modeli.

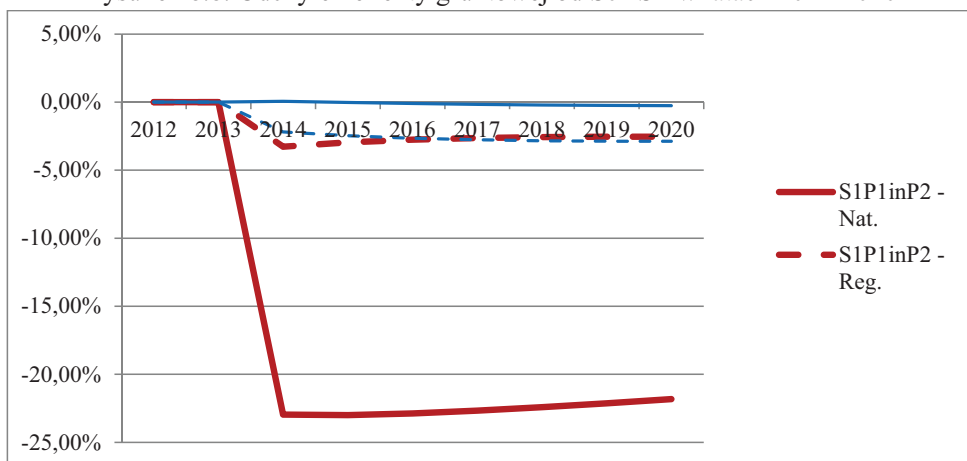
Ziemia jest czynnikiem stałym w rolnictwie, tylko renty gruntowe odpowiadają na wyniki w sektorze rolnictwa. Jeżeli płatności bezpośrednie zostaną ograniczone o 10%, renty gruntowe obniżą się drastycznie (rysunek 8.8): prawie o dziewięć razy bardziej niż w modelu Rural-ECMOD, ponownie pod względem odchylenia od sytuacji wyjściowej. W odniesieniu do redukcji w drugim filarze, spadek rent gruntowych jest bardzo umiarkowany w modelu CZNATEC.

Rysunek 8.7. Odchylenie zatrudnienia w rolnictwie od S0BSL w latach 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 8.8. Odchylenie renty gruntowej od S0BSL w latach 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne.

W powyższym porównaniu widać różnice w wynikach modeli i poziomów geograficznych analizy. Niektóre z tych różnic można przypisać różnicom strukturalnym między gospodarką krajową a regionalną, inne są wynikiem

specyfikacji modelu. Nie wydaje się jednak, aby wyniki były niespójne. Stosując te dwa modele możemy lepiej oznaczyć zakres potencjalnych wpływów planowanej polityki.

Analiza wykazała, że przy projektowaniu polityki rolnej i rozwoju wsi należy również uwzględnić różnice regionalne, dlatego przydatne będzie skonstruowanie jeszcze przynajmniej jednego dodatkowego regionalnego modelu dla regionu znacznie bardziej różniącego się od średniej krajowej (np.: Region Wyczożyna).

8.3. Modelowanie efektywności płatności rolnośrodowiskowych na rzecz czeskiego rolnictwa w ramach obliczeniowych modeli równowagi ogólnej (CGE) obejmujących metodę dóbr publicznych

Uchwycenie wielofunkcyjności rolnictwa stanowi wyzwanie dla ekonomistów rolnych od ponad dekady. Wiąże się to oczywiście z przejściem polityki rolnej z interwencji rynkowej na wsparcie dóbr publicznych, takich jak ochrona środowiska, tzn. zwrot ze wsparcia dla towarów na wsparcie nietowarowe.

Niniejsza część i odnoszące się do niej badanie zostały podyktowane potrzebą rozwiązania tego problemu poprzez połączenie razem dwóch nurtów badawczych. Niniejsze badanie wykorzystuje informację z prac: Cretegny (2002) oraz Rødseth (2008), zajmujących się odpowiednio rolnictwem szwajcarskim i norweskim, w których dokonano konceptualizacji podaży i popytu dobra publicznego.

Ta część ma na celu dokonanie oceny wydajności płatności rolnośrodowiskowych przeznaczonych na rzecz trwałych użytków zielonych (łąki i pastwiska), których utrzymanie stanowi najważniejszy element ochrony krajobrazu kulturalnego Czech oraz wielu innych krajów europejskich. Cel ten przełożono na trzy zagadnienia badawcze: a) jaki poziom dostarczenia dobra jakim jest krajobraz odpowiadałby rzeczywistej gotowości do płacenia gospodarstw domowych i jaka jest stopa płatności „optymalna z perspektywy społecznej”; b) jaka jest wartość „krajobrazu” zapewnianego przez rolników; oraz c) jaki byłby wpływ usunięcia części płatności rolnośrodowiskowych począwszy od 2014 roku.

Badanie to stanowi wkład w obecnie trwającą dyskusję na temat wyzwań metodologicznych związanych z oceną dóbr publicznych zapewnianych przez rolnictwo. Według Slee i Thompson (2011) wiele aspektów dóbr publicznych czyni z tej oceny prawdziwe wyzwanie. Poziom zapewnienia dóbr publicznych jest bardzo różny w całej Europie, a jego wartość może być postrzegana jako wyższa na obszarach miejskich o ograniczonym dostępie do obszarów wiejskich. Środowiskowe dobra publiczne wiążą się również z zapewnieniem nieużytkowych wartości, które nie są ujmowane przez standardowe metody szacunku warunkowego.

8.3.1. Metodologia i opis modelu

Aby dokonać oceny wydajności polityki rolnośrodowiskowej wykorzystano obliczeniowy model równowagi ogólnej (CGE). Wybór tego podejścia opiera się na wielu argumentach. Według Piermartini (2006) modele równowagi ogólnej (modele

CGE) zapewniają spójny, dokładny i ilościowy sposób oceny polityki gospodarczej oraz służą jako narzędzia pomocnicze w procesie podejmowania decyzji. Decreaux i Valin (2007) podkreślają, że modele CGE opierają się na solidnych i ogólnie przyjętych wzorach zachowania podmiotów. W odniesieniu do modelowania dóbr publicznych modele CGE mogą włączać dobra publiczne poprzez ujęcie ich nierozłączności (ang. *jointness*) z produkcją towarową oraz poprzez włączenie ich do struktury konsumpcji gospodarstw domowych lub rządu (Rødseth 2008).

Założono wykorzystanie ankiety przeprowadzonej przez UZEI w 2009 r. wśród obywateli czeskich na temat ich gotowości do płacenia (ang. *willingness-to-pay*) za rolnicze dobra publiczne (krajobraz) (Majerova, Wollmutova, Prazan 2009). Jednak w trakcie prac stało się jasne, że ankieta była ukierunkowana bardziej na kwestie socjologiczne, a tym samym brakowało w niej wyraźnego odniesienia do zakresu dóbr publicznych, jakie obejmowało badanie, w szczególności zaś obszaru i cech krajobrazu. Ankieta mogła zatem być jedynie źródłem informacji indykatorywnych, które należało uzupełnić danymi pozyskanymi z literatury i w ramach konsultacji z ekspertami.

Ograniczono się do dobra publicznego (krajobrazu) wynikającego z ekstensywnej produkcji wołowiny na trwałych użytkach zielonych. Działanie „Wsparcie na rzecz utrzymania użytków zielonych” jest największym środkiem rolnośrodowiskowym. Skupienie się na jednym podsektorze rolnictwa pozwoliło na włączenie nierozłączności konkretnej produkcji towarowej i środowiskowej produkcji nietowarowej oraz ujęcie konkurencji o grunty między rolnictwem ekstensywnym a intensywnym.

Zaprezentowany model CGE został opracowany dla czeskiej gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem symulacji polityki rolnej. Gospodarkę krajową modelowano w podziale na 13 sektorów produkcyjnych, z czego 8 to poszczególne sektory rolne a pozostałe to sektory przemysłowe oraz usługowe (tabela 8.12).

Tabela 8.12. Sektory produkcji w modelu CGE

Sektor	Ziemia / zatrudnienie	Opis
Sec1	<i>Tak (SecIland)</i>	Zboża
Sec2		Owoce i warzywa
Sec3		Oleiste
Sec4		Buraki cukrowe
Sec5		Bydło
Sec6		Trzoda chlewna i drób
Sec7		Mleko
Sec8		Pozostałe rolnictwo
Sec9	<i>Nie (SecNland)</i>	Leśnictwo i rybołówstwo
Sec10		Przemysł spożywczy
Sec11		Inne gałęzie przemysłu
Sec12		B+R
Sec13		Inne usługi

Źródło: Opracowanie własne.

W Czechach stopa płatności bezpośredniej znacznie przekracza rentę gruntową modelowanie płatności bezpośrednich, więc wyłączenie jako dotacji gruntowych nie jest możliwe (Gohin, 2006). Aby wyeliminować ten problem tylko część płatności przeznaczana jest na ziemię, a reszta modelowana jest jako dotacje związane z produkcją. Jednak zastosowane w modelu dotacje związane z produkcją są specyficzne dla sektora, ponieważ udział produkcji rolnej brutto różni się w zależności od specjalizacji (tabela 8.13). W przypadku sektora trzody chlewnej i drobiu stopy dopłat obliczane były za pomocą współczynników przeliczeniowych pasz.

Tabela 8.13. Zastosowane w modelu dopłat związanych z produkcją (rok bazowy)

Opis	Porządek w modelu	Stopa dopłat jako udział produktu brutto
Zboża	sec1	-0,26
Owoce i warzywa	sec2	-0,02
Oleiste	sec3	-0,21
Buraki cukrowe	sec4	-0,26
Intensywna hodowla bydła	sec5	-0,38
Trzoda chlewna i drób	sec6	-0,05
Mleko	sec7	-0,13
Ekstensywna hodowla bydła	sec14	-0,02

Uwaga: znak minus oznacza, że kwota otrzymywanej dopłaty przekracza kwotę opłaconych podatków

Źródło: Opracowanie własne.

Wszystkie dotacje rolne pozyskiwane z budżetu UE są rejestrowane w bilansie płatności. W przypadku współfinansowania w filarze II przepływy są również rejestrowane w równaniu wydatków rządowych. Model CGE jest wdrażany w języku programowania GAMS i rozwiązywany w formacie MCP za pomocą Path solver.

8.3.2. Matryca księgowania społecznego i zmienne egzogenne

Zastosowano macierz rachunkowości społecznej (SAM) omówiona już we wcześniejszej części rozdziału. Oczekiwane stopy wzrostu zmiennych egzogenicznych zostały wzięte z różnych źródeł oficjalnych: prognoza unijnego PKB opiera się na prognozach gospodarczych Komisji Europejskiej (KE, 2010), ceny światowe i światowe PKB zostały wzięte z prognoz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW, 2010), a stopy wzrostu krajowych zmiennych egzogenicznych, takich jak transfery i deflator PKB pochodzą z danych czeskiego Ministerstwa Finansów (MF, 2010). Ogólnie rzecz ujmując zewnętrzne warunki gospodarcze uznaje się za korzystne przy średnim rocznym światowym wzroście PKB na poziomie 4,5%.

Podaż krajobrazu powiązanego z użytkami zielonymi

Jak już wspomniano do matrycy SAM dodano rozległy sektor hodowli bydła. Zakłada się, że sektor ten produkuje wspólnie towar prywatny – wołowinę, oraz towar publiczny – krajobraz kulturowy. Tym samym na łączną produkcję krajową wołowiny

składa się intensywna hodowla bydła (sektor 5 w modelu CGE) oraz ekstensywna hodowla bydła (sektor 14 w modelu CGE). Ponadto zakłada się brak różnic jakościowych pomiędzy surowcem wołowym produkowanym na te dwa sposoby.

Według pracy Cretegny (2002) sektor rolnictwa ekstensywnego produkuje zarówno towary publiczne, jak i towary rynkowe, gdzie obszar ekstensywnych użytków zielonych to ilość dobra publicznego, a wartość produkcji wołowiny przy koncentracji 0,3 DJP na hektar to towar prywatny.

W przypadku pozostałych sektorów rolnych do określenia sektora ekstensywnej hodowli bydła w SAM wykorzystano badanie kosztów przeprowadzone przez UZEI. Tabela 8.14 wskazuje na różnice pomiędzy strukturą kosztów sektora ekstensywnej a intensywnej hodowli bydła. Wyraźnie widać, że ekstensywna hodowla bydła musi uzyskiwać dodatkowe dochody aby przetrwać, ponieważ koszty produkcji znacznie przewyższają dochody rynkowe.

Tabela 8.14. Struktura kosztów hodowli bydła (w mln CZK)

	Intensywna hodowla bydła	Ekstensywna hodowla bydła (sec14)
Zużycie pośrednie	4 688	2 099
Siła robocza	1 861	403
Kapitał	265	199
Ziemia	73	889
Łączne dopłaty	-2 009	-2 477
Amortyzacja kapitału brutto	302	182
Produkcja brutto	5 180	1 295

Źródło: UZEI.

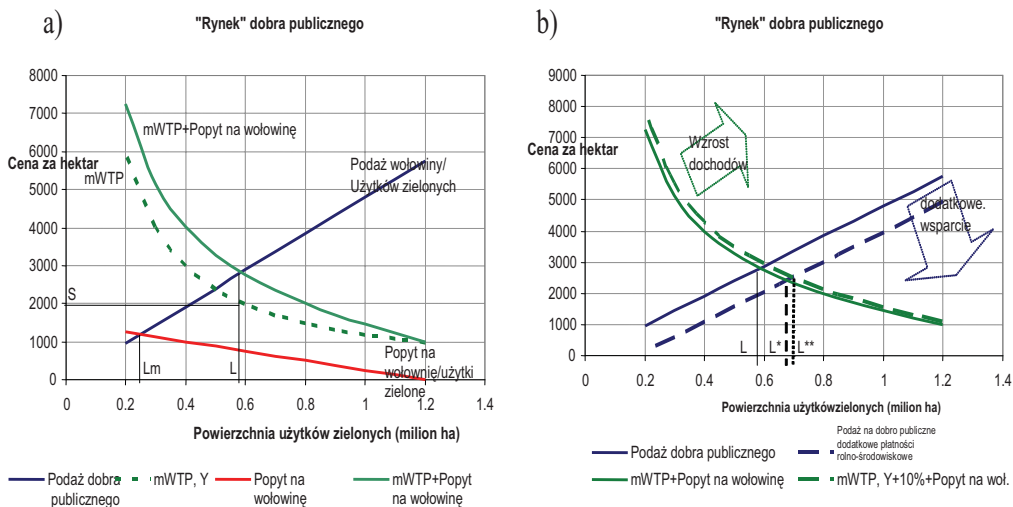
Popyt na dobra publiczne

Ta ostatnia uwaga dotycząca kosztów ekstensywnej produkcji wołowiny oznacza natomiast, że dobro publiczne związane z ekstensywną produkcją bydła na użytkach zielonych w warunkach rynkowych będzie dostarczane w niewystarczającym zakresie. Powyższa sytuacja została również przedstawiona na rysunku 8.9, obszar użytków zielonych oznaczono jako Lm.

Przy braku rynku na dobra publiczne rząd jest organem, który może zakupić krajobraz użytków zielonych wymagany przez społeczeństwo. Rząd faktycznie dofinansowuje ekstensywną produkcję bydła na użytkach zielonych. Na rysunku 8.9a widać, że społecznie optymalną podaż użytków zielonych (L) widać na przecięciu wspólnej krzywej popytu wołowiny i dobra publicznego z krzywą podaży użytków zielonych-wołowiny (koszty marginalne pasterskiej produkcji wołowiny na hektar użytków zielonych). Odpowiednia optymalna stopa dopłat (płatności na 1 ha - S) równa się marginalnej wartości gotowości do płacenia (mWTP) w punkcie L (Rødseth (2008)).

Rysunek 8.9b pokazuje, co się dzieje z optymalną podażą krajobrazu użytków zielonych, jeżeli wzrośnie dochód gospodarstw domowych i/lub pojawiają się dodatkowe dopłaty dla rolników prowadzących ekstensywną produkcję wołowiny.

Rysunek 8.9. Rynek dóbr publicznych (użytki zielone – krajobraz)



Źródło: Opracowanie własne zgodnie z Rødseth (2008).

Zgodnie z powyższym czeski model CGE został rozszerzony o założenie, że dobro publiczne (krajobraz) produkowane przez sektor ekstensywnej hodowli bydła jest zużywane bezpośrednio przez gospodarstwa domowe. Krajobraz jest zatem włączony do liniowego systemu wydatków obydwu rodzajów gospodarstw domowych. Przy ocenie efektywności płatności rolnośrodowiskowych dla sektora ekstensywnej hodowli bydła dokonaliśmy internalizacji „rynku” krajobrazu rolniczego z wykorzystaniem funkcji WTP. Cena dobra publicznego odpowiada marginalnej gotowości do płacenia przez gospodarstwo domowe za to dobro. Popyt na krajobraz zależy od dochodu gospodarstwa domowego i cen surowców, przy rosnącym realnym dochodzie gospodarstw domowych są one gotowe zapłacić więcej za krajobraz i na odwrót. Analityczna forma funkcji LES dla krajobrazu wyprowadzona z funkcji użyteczności Stone’a-Geary’ego ma postać:

$$P_{com14} \cdot C_{com14} = P_{com14} \cdot \mu H_{com14} + \alpha HLES_j \left(CBUD - \sum_j^{13} \mu H_j \cdot (1 + tc_j) P_j \right)$$

gdzie: $j=1,2,\dots,13$ (5), P_{com14} i C_{com14} to cena i zużycie krajobrazu, $CBUD$ to budżet konsumenta, a tc_j to pośrednie podatki naliczane od innych cen towarów, μH_j i $\alpha HLES_j$ to parametry funkcji użyteczności, jak określono w równaniu 3.

W modelu produkcja krajobrazu konkuruje o ziemię z innymi działaniami rolnictwa; ziemia zostaje przekształcona w ekstensywną produkcję użytków zielonych o ile łączny dochód z tej produkcji jest wyższy niż w przypadku produkcji intensywnej (tabela 8.14).

Aby pokazać możliwości rozszerzonego modelu, przygotowano i obliczono trzy scenariusze dotyczące realizacji krajobrazu. **Scenariusz 1** ma na celu przeprowadzenie symulacji dostarczenia krajobrazu trwałych użytków zielonych na symulowanym „rynku” na dobra publiczne oraz przy braku założenia dotyczącego szczególnego (dodatkowego) wsparcia rządowego na rzecz sektora ekstensywnej hodowli bydła. Niemniej jednak sektora nadal otrzymuje płatności bezpośrednie. Powyższą symulację przeprowadzono bez dalszych zmian politycznych dla całego okresu 2007-2020. Aby zachować równowagę rządową usunięte dopłaty zostały przekazane to obydwu typów gospodarstw domowych w proporcji odpowiedniej do ich wielkości.

Tabela 8.14. Główne cechy metody modelowania

Wyszczególnienie	Opis modelu
Produkcja brutto sektora ekstensywnej hodowli bydła	Reprezentowana przez produkcję brutto towaru prywatnego (wołowina) + towaru publicznego (krajobraz)
Podaż krajobrazu	Modelowana jako stały udział łącznej produkcji sektora 14
Popyt na krajobraz	Wyraźnie włączony do systemu wydatków gospodarstw domowych (LES)

Źródło: Opracowanie własne.

Scenariusz 2 modeluje sytuację równoczesnego istnienia rynku krajobrazu, na którym gospodarstwa są bezpośrednimi kupcami krajobrazu oraz dodatkowego wsparcia rządowego na rzecz tworzenia krajobrazu. Łączny dochód z rolnictwa ekstensywnego składa się z dochodów rynkowych reprezentowanych przez produkcję wołowiny, dochodu z rynku dóbr publicznych, płatności bezpośrednich i dodatkowych dochodów subsydiowanych ze środków politycznych powiązanych z użytkami zielonymi i produkcją wołowiny objętych płatnościami rolnośrodowiskowymi. **Scenariusz 3** ma na celu zilustrowanie zmian w optymalnej podaży krajobrazu jeżeli dodatkowe wsparcie (poza płatnościami bezpośrednimi) zostanie usunięte począwszy od 2014 r., a także przeniesione bezpośrednio do dwóch rodzajów gospodarstw domowych.

Na potrzeby symulacji zastosowaliśmy rzeczywiste kwoty wsparcia kierowanego na utrzymanie krajobrazu w latach 2006-2010 (tabela 8.15) zakładając kontynuację wsparcia w latach 2010-2020. Założona elastyczność dochodowa „dobra krajobrazu” ma być równa z elastycznością dochodową usług (1,2). Funkcja LES zostaje skalibrowana do danych liczbowych z 2006 r. tak jak cały model.

Tabela 8.15. Płatności rolno-środowiskowe na użytki zielone w latach 2006-2010

Wyszczególnienie (w mln CZK)	2006	2007	2008	2009	2010
Utrzymanie łąk i pastwisk	1 866,5	1 777,2	1 766,3	1 445,7	1 462,2
Pozostałe płatności rolno-środowiskowe kierowane na rzecz użytków zielonych	34,1	279,2	286,4	739,9	766,7
Razem	1 900,5	2 056,4	2 052,7	2 185,6	2 228,9

Źródło: SZIF (2011).

Wyniki przedstawiono pod względem wartości krajobrazu, powierzchni użytków zielonych pod ekstensywną hodowlą bydła, wartości krajobrazu opartej o WTP i dane produkcji wołowiny dla rolnictwa ekstensywnego i intensywnego. Ponadto analizie podano wpływ na wszystkie sektory rolne oraz na gospodarkę krajową pod względem PKB.

8.3.3. Poziom zapewnienia dobra, jakim jest krajobraz rolniczy w ramach różnych opcji politycznych

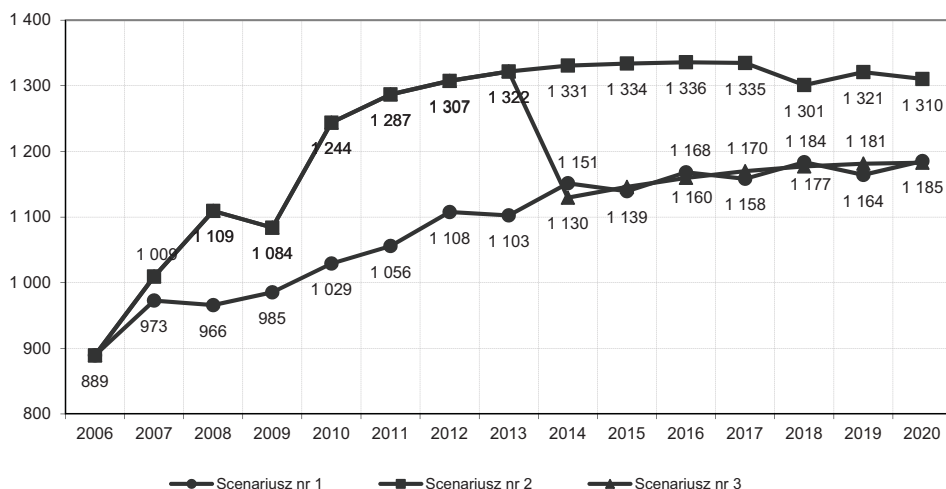
Tabela 8.16 i rysunek 8.10 przedstawiają poziom zapewnienia krajobrazu w poszczególnych scenariuszach. W okresie odniesienia wielkość użytków zielonych wykorzystywanych do ekstensywnej hodowli bydła wynosiła 889 tysięcy hektarów. Symulacja dla scenariusza 1 pokazuje, że powierzchnia użytków zielonych będzie stopniowo wzrastać w kolejnych okresach, co może tłumaczyć wzrastający rzeczywisty dochód gospodarstw domowych, a tym samym ich wzrastającą gotowość do płacenia za krajobraz. Ponadto można oczekiwać, że powierzchnia użytków zielonych ustabilizuje się na poziomie 1200 hektarów pod koniec analizowanego okresu.

Tabela 8.16. Stopy wzrostu ziemi w ekstensywnej hodowli bydła (w proc.)

Scenariusz	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Scenariusz 1	9	-1	2	4	3	5	0	4	-1	3	-1	2	-2	2
Scenariusz 2	13	10	-2	15	3	2	1	1	0	0	0	-3	2	-1
Scenariusz 3	13	10	-2	15	3	2	1	-15	1	1	1	1	0	0

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 8.10. Ziemia w sektorze ekstensywnej hodowli bydła (tys. ha)



Źródło: Opracowanie własne.

W scenariuszu 2, kiedy dochód z rynków wołowiny i „krajobrazu” zostaje uzupełniony dodatkowym wsparciem rządowym, powierzchnia ziemi wykorzystywanej w sektorze ekstensywnej hodowli bydła znacznie wzrasta, w szczególności w pierwszej połowie analizowanego okresu. Nagły spadek powierzchni użytków zielonych w 2009 r. przypisywany jest spadkowi PKB spowodowanemu przez trwający kryzys oraz odbijający się na popycie gospodarstw domowych, a tym samym na popycie na krajobraz. W roku 2020 powierzchnia krajobrazu ustabilizuje się na poziomie 1300 hektarów, czyli o 100 tysięcy hektarów więcej niż w scenariuszu 1 wskazując na pozytywny wpływ dodatkowego wsparcia rządowego na rolnictwo ekstensywne.

Scenariusz 3 zapewnia powierzchnię użytków zielonych, jeżeli dopłaty rolnośrodowiskowe zostaną usunięte począwszy od 2014 r., a wsparcie na dostarczenie krajobrazu jest określane tylko przez gotowość do płacenia przez gospodarstwa domowe. Jak wskazują dane można się spodziewać 20% spadku w powierzchni ziemi wykorzystywanej w sektorze ekstensywnej hodowli bydła. Powierzchnia użytków zielonych spadałaby w takich okolicznościach z 1322 tys. ha do 1130 tys. ha. Jednak w kolejnych okresach ulegnie poprawie i zbliży się do poziomu w scenariuszu 1.

Redukcja powierzchni użytków zielonych po 2014 r. w scenariuszu 2 może być przypisywana do tego, że wysoki poziom wsparcia kapitalizuje się w cenach ziemi (tabela 8.17). W latach 2006-2013 ceny ziemi rosną szybciej w scenariuszu 2 i 3 niż w scenariuszu 1 ze względu na wpływ dodatkowych płatności. Wzrost cen ziemi sygnalizuje wysoką presję na rynek ziemi spowodowaną ożywieniem popytu na ziemię. Może to mieć odwrotny wpływ na rentowność sektora hodowli ekstensywnej. Ponadto można zauważyć, że po 2013 r. wskaźnik ceny ziemi spada w scenariuszu 3 w wyniku usunięcia dopłat, zaś w 2020 r. ceny ziemi w scenariuszu 1 i 3 stają się zbliżone.

Tabela 8.17. Rozwój rocznych wskaźników ceny ziemi

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
S. 1	1,0	1,1	1,6	1,6	2,2	2,2	2,4	2,5	2,8	3,0	3,3	3,6	4,0	4,2	4,7
S. 2	1,0	1,2	1,9	1,8	2,8	2,8	3,0	3,2	3,4	3,8	4,0	4,4	4,5	5,1	5,5
S. 3	1,0	1,2	1,9	1,8	2,8	2,8	3,0	3,2	2,7	3,0	3,3	3,6	3,9	4,3	4,7

Źródło: Opracowanie własne.

8.3.4. Popyt na krajobraz oraz optymalna stopa dopłat

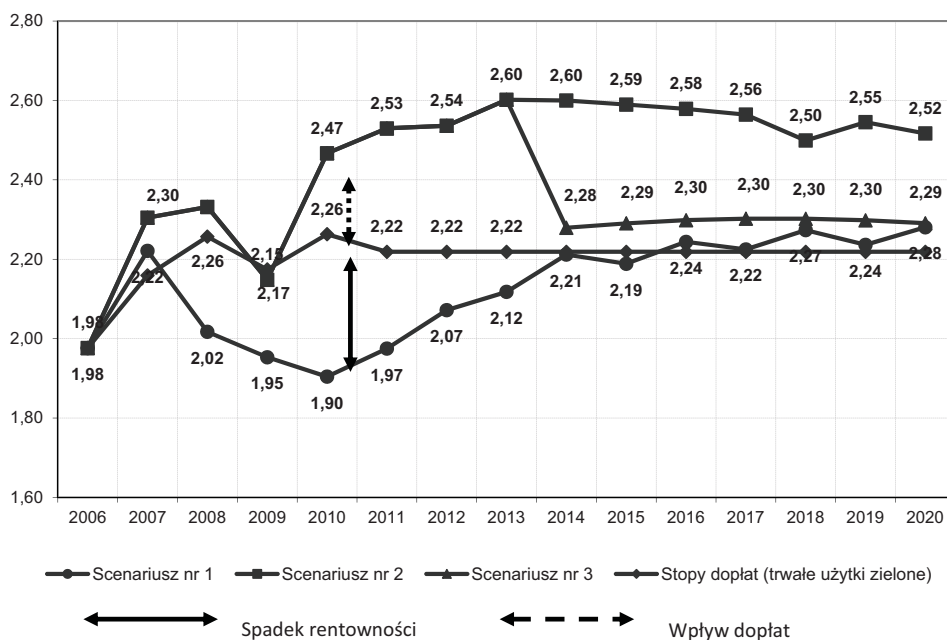
W równowadze odniesienia gotowość do płacenia za krajobraz jest równa płatnościom rolnośrodowiskowym osiągając 1,976 mld CZK. Popyt na krajobraz jest określany funkcją LES, która zależy od dochodu gospodarstw domowych i cen krajobrazu, co odpowiada marginalnej gotowości do płacenia. Przy rosnącym dochodzie gospodarstwa domowe są gotowe płacić więcej za krajobraz, a popyt na

niego rośnie. Zachowanie to można zaobserwować raczej w drugiej połowie okresu (rysunek 8.11).

W latach 2007-2010 zauważono znaczny spadek w popycie na krajobraz, który był odzwierciedleniem dwóch różnych sił: po pierwsze spadek napędzany przez popyt z powodu kryzysu gospodarczego, a po drugie spadek napędzany podażą spowodowaną utratą konkurencyjności sektora użytkowników rolnych, wynikającą z rozwoju rynku ziemi. W odpowiedzi na ożywienie gospodarcze w latach 2009-2010 wskaźnik cen ziemi wzrósł o 33%, a wzrost ten miał poważny wpływ na rentowność rolnictwa ekstensywnego. Rozwój popytu na krajobraz w scenariuszu 2 i 3 wskazuje, że dodatkowe wsparcie rolnośrodowiskowe może znacząco odwrócić spadek rentowności.

W pierwszej połowie okresu (2007-2013) rzeczywiste stopy dopłat faktycznie przekraczały domniemany popyt na krajobraz napędzany przez gospodarstwa domowe. Można stwierdzić, że obecny program rolnośrodowiskowy określił stopy płatności zgodnie z oczekiwanym popytem około 2015 r. oraz że jeżeli płatności mają sprostać zapotrzebowaniu w 2020 r. konieczne będzie ich skorygowanie.

Rysunek 8.11. Popyt na krajobraz w podziale na gospodarstwa domowe (mld CZK)



Źródło: Opracowanie własne.

Wpływ dopłat jest dalej wyraźnie pokazany w przypadku scenariusza 3, gdzie popyt na krajobraz nagle spada o 12%, a potem zbliża się do poziomu ze scenariusza 1.

Na rysunku 8.11 można zaobserwować, że przy dodatkowym wsparciu na rzecz użytków zielonych popyt na krajobraz znacząco wzrasta. Tabela 8.20 pokazuje, że jeżeli sektor ekstensywnej hodowli nie jest wspierany innymi dopłatami niż cena dobra publicznego (odpowiadająca marginalnej WTP za krajobraz), cena krajobrazu jest wyższa niż w scenariuszu 2, gdzie to wsparcie występuje.

Tabela 8.20. Rozwój wskaźników ceny krajobrazu

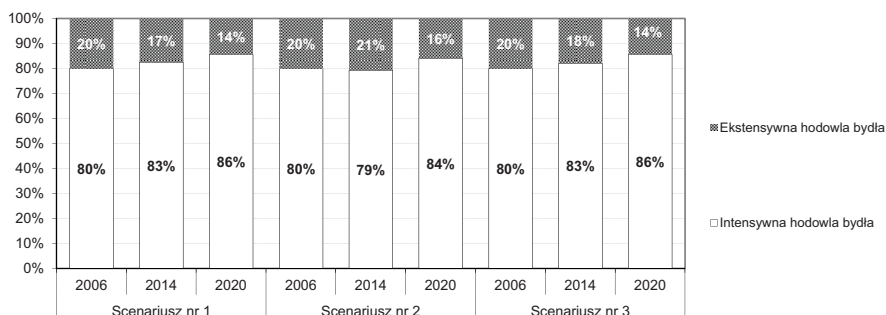
Scenariusz	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
Scenariusz 1	1	1	1,15	1,19	1,24	1,24	1,25	1,3	1,3	1,39	1,41	1,49	1,52	1,62	1,65
Scenariusz 2	1	0,96	0,99	1,07	0,95	0,96	1,01	1,05	1,1	1,16	1,22	1,28	1,38	1,41	1,49
Scenariusz 3	1	0,96	0,99	1,07	0,95	0,96	1,01	1,05	1,26	1,32	1,38	1,44	1,5	1,57	1,65

Źródło: Opracowanie własne.

8.3.5. Wpływy ekstensywnej i intensywnej produkcji bydła

Zmiany w poziomie zapewnienia dobra, jakim jest krajobraz są ściśle powiązane z produkcją wołowiny na użytkach zielonych Ponadto różne opcje polityczne dotyczące krajobrazu mają równoczesny wpływ na produkcję wołowiny w sektorze intensywnej hodowli bydła ze względu na jednolity rynek towarowy (rysunek 8.12).

Rysunek 8.12. Produkcja brutto wołowiny (% udział)



Źródło: Opracowanie własne.

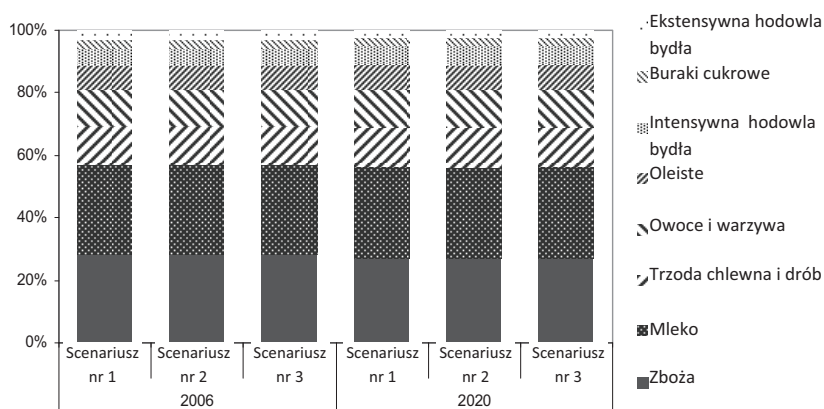
W ramach równowagi odniesienia wartość produkowanej wołowiny w rolnictwie intensywnym stanowi 80% produkcji wołowiny. Scenariusze wyraźnie wskazują, że stosunek ten można zmienić w zależności od poziomu wsparcia produkcji ekstensywnej. W odniesieniu do scenariusza 1 ze względu na brak dopłat rolnośrodowiskowych łączny popyt na zapewnienie dobra spada, co dalej przekłada się na spadek ilości wołowiny produkowanej w ramach rolnictwa ekstensywnego.

Spadek w rentowności sektora hodowli ekstensywnej prowadzi do realokacji środków do sektora hodowli intensywnej. W scenariuszu 2 odsetek wołowiny wyprodukowanej w rolnictwie ekstensywnym jest wyższy, ponieważ dopłaty pokrywają koszty produkcji i przyczyniają się do obniżenia cen wołowiny. Scenariusz 3 zbiega się ze scenariuszem 1 oraz wskazuje, że długoterminowa wielkość ekstensywnej produkcji wołowiny ustabilizuje się na poziomie ok. 14%, czyli o 6 p.p. mniej niż w okresie wyjściowym.

8.3.6. Wpływ na strukturę wartości dodanej w rolnictwie jako udział w PKB

Rysunek 8.13. przedstawia ogólną strukturę wartości dodanej w rozważanych sektorach rolnych mierzoną jako udział w łącznym PKB. Można zauważyć, że zmiany w strukturze sektora rolnego wywołane w ramach różnych scenariuszy są prawie niezauważalne. Jeszcze mniej znaczący jest udział sektora rolnictwa ekstensywnego w łącznym PKB, co tłumaczy również, czemu analizowane scenariusze miały praktycznie zerowy wpływ na równowagę makroekonomiczną w Czechach.

Rysunek 8.13. Struktura wartości dodanej jako odsetek PKB



Źródło: Opracowanie własne.

8.3.7. Wnioski

Poprzez włączenie dostarczenia dobra, jakim jest krajobraz, do modelu CGE możliwe było przeprowadzenie oceny skuteczności płatności rolnośrodowiskowych. Ustalono, że przy braku płatności obszar przeznaczony na użytki zielone może być mniejszy o ok. 20%. Wskazano również, że w okresie 2007-2013 stopy dopłat wspierających zapewnienie dobra, jakim jest krajobraz, przekraczały stopy optymalne uzyskanych na podstawie popytu gospodarstw domowych. Ponadto analiza ujawniła również konieczność skorygowania stóp dopłat rolnośrodowiskowych na rok 2020.

Chociaż w badaniu brakowało wiarygodnych informacji na temat gotowości gospodarstw domowych do płacenia za krajobraz związany z ekstensywną produkcją bydła, okazało się, że włączenie dóbr publicznych do modelu CGE ma istotny

potencjał w zakresie lepszego wglądu w analizę polityki rolnośrodowiskowej. Jeżeli mamy możliwość oszacować lub skalibrować marginalną funkcję WTP, będziemy mogli również oszacować pozatowarową produkcję rolną. Pokazano również, że taki rozszerzony model może przyczynić się do bogatej analizy wzajemnych powiązań pomiędzy produkcją towarową i nietowarową oraz polityką.

Oprócz koniecznych usprawnień w zakresie badań WTP jako wkładu do modelowania zidentyfikowano jeszcze przynajmniej dwa kierunki poprawy analizy: po pierwsze bezpośrednio – poprzez włączenie więcej niż jednego sektora zajmującego się wielofunkcyjną działalnością. Po drugie poprzez wykorzystanie podobnej metody do podziału rynku wołowiny i internalizacji niektórych atrybutów środowiskowych produkcji w wartość towaru (bio-wołowina).

Niniejszy rozdział przedstawia czeską perspektywę na temat drugiego filaru WPR⁴⁹. Wszystkie przedstawione wyniki oparto na metodzie CGE, a ich interpretacja musi ograniczać się do tej metody.

Wyniki przedstawione w pierwszej części tego rozdziału wskazują, że sektor rolny jest bardziej wrażliwy na zmiany w poziomie dopłat w ramach filaru I ze względu na istotną rolę płatności bezpośrednich w konkurencyjności sektora rolnego. Płatności bezpośrednie mają również silny wpływ na ceny na rynku ziemi z powodu kapitalizacji płatności bezpośrednich w rentach gruntowych, co ma miejsce również w Czechach. Tym samym symulacja redukcji stopy płatności bezpośrednich stwarza silną presję na rynku ziemi i prowadzi do skrajnego spadku rent gruntowych.

Należy jednak zauważyć, że w rzeczywistości ceny ziemi nie spadłyby tak dramatycznie z powodu istnienia kosztów transakcyjnych, które prowadzą do dużej sztywności cen na rynku ziemi. Realokacja środków finansowych z filaru I do II ma zdecydowanie większy negatywny wpływ na wartość dodaną brutto i zatrudnienie w rolnictwie niż ograniczenie budżetu w ramach filaru II. Z drugiej strony, realokacja środków wywrze mały, ale pozytywny wpływ na pozostałe sektory gospodarki i PKB.

Wyniki te sugerują, że alternatywne rozwiązania dotyczące finansowania w filarze II zależą w znacznym stopniu od celu, jakim będą się kierować decydenci polityczni. Jeżeli głównym celem jest podtrzymanie zatrudnienia w rolnictwie, to wszelkie obniżki płatności bezpośrednich, nawet te kompensowane wysokimi dopłatami inwestycyjnymi, mogą spowodować odpływ siły roboczej z rolnictwa. Jednak jeżeli mamy na celu ożywienie całej gospodarki, przeznaczenie większych

⁴⁹ Rozdział opiera się na następujących pracach:

1. Z. Křístková, T. Rättinger (2013), *Modelling the Efficiency of Agri-Environmental Payments to Czech Agriculture in a CGE Framework Incorporating Public Goods Approach*, "Agris on-line Papers in Economics and Informatics", vol. V, nr 2.
2. T. Rättinger, Z. Křístková (2012), *Rural Economics and the Pillar 2 Budget Debate: A Regional Perspective*, "Agris on-line Papers in Economics and Informatics", vol. 4, nr 4.
3. Z. Křístková, T. Rättinger (2012), *Impact of the CAP's second pillar budget reform on the Czech economy*, "Agris on-line Papers in Economics and Informatics", vol. 4, nr 4.

środków finansowych na dopłaty inwestycyjne w ramach drugiego filaru jest chyba lepszym rozwiązaniem.

Ocena przedstawiona w części poświęconej analizie filaru II WPR z perspektywy regionalnej ogranicza się do wpływu wzrostu lub spadku dopłat inwestycyjnych oraz wynikających z nich działalności inwestycyjnych w ujęciu ogólnym. Przyjęto, iż wsparcie inwestycyjne kierowane jest do rolnictwa, sektora energetycznego (biogazownie, inne źródła energii odnawialnej), turystyki wiejskiej i usług dla wsi (w tym infrastruktura). Oznacza to, że budżety „osi” i działań są dalej przekładane na faktyczne sektory docelowe: rolnictwo, energię na obszarach wiejskich, hotele i restauracje na obszarach wiejskich oraz usługi dla wsi. Rozkład wsparcia w tych sektorach docelowych opiera się na strukturze wydatków w okresie 2005-2010.

W trzeciej części dokonano analizy efektywności płatności rolnośrodowiskowych na rzecz Czech. Ustalono, że przy braku tych płatności obszar przeznaczony na użytki zielone może być mniejszy o ok. 20%. Wskazano również, że w okresie 2007-2013 stopy dopłat wspierających tworzenie krajobrazu przekraczały stopy optymalne uzyskane na podstawie popytu gospodarstw domowych. Ponadto analiza ujawniła konieczność skorygowania stóp dopłat rolnośrodowiskowych na rok 2020.

Chociaż w badaniu brakowało wiarygodnych informacji na temat gotowości gospodarstw domowych do płacenia za krajobraz związany z ekstensywną produkcją bydła, okazało się, że włączenie dóbr publicznych do modelu CGE ma istotny potencjał w zakresie lepszego wglądu w analizę polityki rolnośrodowiskowej. Jeżeli mamy możliwość oszacować lub skalibrować marginalną funkcję WTP będziemy mogli również oszacować poza towarową produkcję rolną. Pokazano również, że taki rozszerzony model może przyczynić się do bogatej analizy wzajemnych powiązań pomiędzy produkcją towarową i poza towarową oraz polityką.

Oprócz koniecznych usprawnień w zakresie badań WTP jako wkładu do modelowania zidentyfikowano jeszcze przynajmniej dwa kierunki poprawy analizy: po pierwsze bezpośrednio - poprzez włączenie więcej niż jednego sektora zajmującego się wielofunkcyjną działalnością. Po drugie poprzez wykorzystanie podobnej metody do podziału rynku wołowiny i internalizacji niektórych atrybutów środowiskowych produkcji w wartość towaru (bio-wołowina).

Podsumowanie

Rok 2013 był okresem, w którym pracowano nad ostatecznym kształtem wieloletnich ram finansowych na okres 2014-2020 oraz nad reformą wspólnej polityki rolnej. Prace zakończyły się przyjęciem w grudniu rozporządzeń określających zasady funkcjonowania w latach 2014-2020 wsparcia kierowanego przez Wspólnotę z jej budżetu. Natomiast w 2014 roku państwa członkowskie UE będą się koncentrowały na wypracowaniu optymalnego z ich perspektywy systemu płatności bezpośrednich, który ma obowiązywać od 2015 roku oraz będą przedkładały KE swoje programy rozwoju obszarów wiejskich. Oba te zadania są trudne i wymagają wiele rozważań i zastanowienia się, jaki kierunek rozwoju jest najbardziej pożądanym z perspektywy konkurencyjności rolnictwa i obszarów wiejskich.

W raporcie omówiono podstawowe elementy wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 oraz kształt zreformowanej wspólnej polityki rolnej. Następnie zaprezentowano wyniki kilku badań dotyczących oddziaływania unijnego wsparcia na polską gospodarkę, a także rolnictwo i obszary wiejskie przewidywane oraz uzyskane do tej pory. Wyniki tych badań pokazują, jak niepewne jest prognozowanie efektów wsparcia. Ponadto wskazują na to, iż kluczowe znaczenie dla uzyskania trwałych efektów prorozwojowych mają precyzyjnie ukierunkowane inwestycje.

Bardzo dużo miejsca poświęcono na analizę tempa napływu środków UE przekazywanych Polsce i pozostałym państwom członkowskim w ramach wspólnej polityki rolnej. Problem ten jest rzadko poruszany w literaturze przedmiotu, a ma nie tylko istotne znaczenie dla bieżącego stanu finansów publicznych państw członkowskich, które uzyskują od KE zwrot poniesionych wydatków na instrumenty WPR, ale wpływa również na skalę potencjalnego oddziaływania środków kierowanych do rolnictwa i obszarów wiejskich.

W raporcie dokonano również próby oceny potencjalnego wpływu unijnych środków na polską gospodarkę i rolnictwo. Analiza wpływu środków WPR na polską gospodarkę i rolnictwo potwierdziła wyniki badań dotyczących dotychczasowych okresów programowania i pokazała, iż największe efekty mogą być oczekiwane przy wzroście udziału wydatków na instrumenty inwestycyjne.

Nowy system płatności bezpośrednich jest ogromnym wyzwaniem nie tylko dla Polski, ale i dla innych państw członkowskich, co najlepiej widać na przykładzie Francji⁵⁰. W przypadku Polski dotychczasowy, niezwykle prosty system bazujący jedynie na wielkości posiadanych UR będzie musiał stać się bardziej skomplikowany i zróżnicowany. Jednak zakres tych zmian w znacznej części leży w gestii Polski. Należy w związku z tym rozstrzygnąć, czy, a jeśli tak, to które gospodarstwa mają być silniej wspierane. Wybór ten powinien bazować nie na bieżącej sile lobbingu, którejs

⁵⁰ Obecnie stawka płatności na 1 ha UR waha się od mniej niż 120 euro do ponad 350 euro. Nowy system musi ograniczyć to zróżnicowanie. Źródło: P-Y. Lelong (2013), *Nowa WPR a konkurencyjność przedsiębiorstw rolnych i przemysłu spożywczego. Wdrożenie WPR 2015 we francuskim wykonaniu*. Wystąpienie przedstawione podczas konferencji IERiGŻ-PIB, 9-11 grudnia 2013 r., Jachranka.

z grup, ale na potencjale rozwojowym danej grupy gospodarstw. Oznacza to konieczność określenia, jakiego rodzaju politykę rolną Polska chce prowadzić w najbliższych latach i w jakim kierunku ma się rozwijać polskie rolnictwo.

Kwestia określenia kierunku rozwoju polskiego rolnictwa dotyczy nie tylko samego systemu płatności bezpośrednich, ale odnosi się również do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020. Jak pokazano w rozdziale piątym w oparciu o modelowanie wykorzystania środków na lata 2014-2020 oraz jak wykazano w rozdziale ósmym na przykładzie Czech, kluczowe znaczenie dla rozwoju mają środki przeznaczone na działania inwestycyjne. Należy jednak pamiętać, iż nie każdy projekt inwestycyjny jest wart realizacji, stąd też w okresie 2014-2020 należy szczególną uwagę poświęcić ocenie wniosków składanych w ramach działań obejmujących różnego typu inwestycje. Niezbędne jest przy tym patrzeć na te projekty nie przez pryzmat bieżącej koniunktury na rynkach rolnych, ale z perspektywy wzrostu ryzyka produkcyjnego związanego ze skutkami zmian klimatycznych oraz z koniecznością ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Literatura

1. Bednaříková Z., Doucha T. (2009), *Impact of agricultural policy scenarios on the development of remote rural areas – a case study of Bruntál and Ostrava districts*, “Czech Journal of Agricultural Economics” tom 55, nr 4, s. 161-168.
2. Biró S., Rácz K. and Székely E. (2012), *A Magyar vidékfejlesztés mozgástere 2013 után* [Możliwości rozwoju węgierskich obszarów wiejskich po 2013 r.]. *Gazdálkodás* 57(1): 15-23.
3. Britz W., Heckelei T., Kempen M. (2008), *Description of the CAPRI Modelling System*. Dostępne pod adresem: http://www.caprimodel.org/docs/capri_documentation.pdf
4. Bureau J.C. (2006), *Modelling the EU sugar supply to assess sectoral policy reforms*, “European Review of Agricultural Economics” tom 33, s. 223-247.
5. Ciaian P., Swinnen J.F.M. (2006), *Land Market Imperfections and Agricultural Policy Impacts in the New EU Member States: A Partial Equilibrium Analysis*, “American Journal of Agricultural Economics” tom 88, nr 4, s. 799-815.
6. Cieślík, A., Rokicki, B. (2013), *Wpływ unijnej polityki spójności na wielkość produktu i zatrudnienia w polskich regionach: Analiza skutków ex post*. *Gospodarka Narodowa* 3(259), 57-77.
7. Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020 (OJ L 347).
8. Cretegny, L. (2002), *Modelling the Multifunctionality of Agriculture in a CGE Framework*. Rozdział przedstawiony na Międzynarodowej konferencji dotyczącej modelowania polityki, Free University of Brussels.
9. Czeski Urząd Statystyczny (CSO) (a) (2006), *Matrix of National Accounting*, http://apl.czso.cz/pll/roценка/roценкаout.sam_matice?mylang=CZ.
10. Czeski Urząd Statystyczny (CSO), (b) (2005), *Statistics of household accounts*, <http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/aktual/ep-3>.
11. Czubak W., Jędrzejak P. (2011), *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych*, *Roczniki Naukowe SERiA*, Wrocław.
12. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko (2011), *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej, Raport PW 2011-2014*, nr 11, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
13. Decreaux Y., Valin H. (2007), *MIRAGE, Updated Version of the Model for Trade Policy Analysis Focus on Agriculture and Dynamics*, CEPII.
14. de la Fuente A. (2002), *The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: An Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF*, CEPR Discussion Papers No. 3673.
15. Directorate-General for Internal Policies (2013), *European Council conclusions on the multiannual financial framework 2014-2020 and the CAP*. Report commissioned by the European Parliament’s Committee on Agriculture and Rural Development, Brussels.

16. European Commission (2008), Annexes to the Commission staff working document accompanying the 1st financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund – 2007 financial year.
17. European Commission (2008), 1st financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund – 2007 financial year, COM(2008)587.
18. European Commission (2008), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 1st financial report on financial implementation of the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) – 2007 financial year, COM(2008)589.
19. European Commission (2009), Annexes to the Commission staff working document accompanying the 2nd financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund – 2008 financial year, Part II, SEC(2009)1368.
20. European Commission (2009), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 2nd financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund – 2008 financial year, COM(2009)548.
21. European Commission (2009), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 2nd financial report on the financial implementation of the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Year 2008, COM(2009)547 final.
22. European Commission (2010), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 3rd financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund - 2009 financial year, COM(2010)502.
23. European Commission (2010), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 3rd financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), 2009 financial year, COM(2010)497.
24. European Commission (2011), Report from the commission to the European Parliament and the Council. 4th financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund - 2010 financial year, COM(2011)673.
25. European Commission (2011), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 4th financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund, 2010 financial year, COM(2011)673.
26. European Council (2013), 7/8 February 2013, Conclusions (Multiannual Financial Framework), EUCO 37/13.

27. European Commission (2011), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 4th financial report from the commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), 2010 financial year, COM(2011)672.
28. European Commission (2012), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 5th Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) 2011 financial year, COM(2012)549.
29. Gohin A., Bureau J.C. (2006), *Modeling the EU sugar supply to assess sectoral policy reforms*, "European Review of Agricultural Economics" vol. 33, s. 223-247.
30. Gohin A., Latruffe L. (2006), *The Luxembourg Common Agricultural Policy Reform and the European Food Industries: What's at Stake?* "Canadian Journal of Agricultural Economics" tom 54: s. 175-94.
31. Gohin A., Majerova J., Wollmuthova P, Prazan P. (2009), *Identifikace a měření veřejných statků poskytovaných zemědělstvím. (Identification and appraisal of public goods produced by agriculture)*, Annual report of the research grant MZE0002725101 "Instruments for the multi-criteria assessment of multifunctional agriculture".
32. Goraj L., Mańko St., Osuch D., Bocian M., Płonka R. (2012), *Wyniki Standardowe 2011 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
33. Happe, K., Kellermann, K. Balmann A. (2006), *Agent-based analysis of agricultural policies: An illustration of the Agricultural Policy Simulator AgriPoliS, its adaptation and behavior*, "Ecology and Society" tom 11. s. 49. Dostępne na stronie: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art49/>
34. Harvey D. R. (1990), *Agricultural Sector Modelling for Policy Development* [in:] Jones J. G. W., Street P. R. (ed.), *Systems Theory Applied to Agriculture and the Food Chain*, Elsevier, London, s. 231-246.
35. Helming K., Peréz-Soba M., Tabbush P. (ed.) (2008), *Sustainability Impact Assessment of Land Use Changes*, Springer Verlag, Berlin Heidelberg.
36. Henning C, Saggau, V. (2010), *Information networks and knowledge spillovers: Simulations in an agent-based model framework. In Salvadori, Neri, editor, Institutional and social dynamics of growth and distribution*, Edward Elgar, s. 253-288.
37. Hetényi G. (2013), *A többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei magyar szempontból* [Wynik węgierskich negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych]. Európai Tükör 1, 46-54. <http://eu.kormany.hu/download/9/6d/60000/EU%20Tukor%2013-01.pdf>
38. Instytut Badań Strukturalnych (2011), *Ocena wpływu realizacji PROW 2007 – 2013 na gospodarkę Polski. Prezentacja wyników*.
39. Jámbor A. (2012), *Magyar érdekek a közös agrárpolitika jövőjében [Interesy węgierskie w ramach przyszłej wspólnej polityce rolnej]*, *Gazdálkodás* 56(1): 18-25.

40. Józwiak W. (red.) (2012), *Wzmacnianie pozycji polskiego rolnictwa – propozycje wstępne*, Raport PW 2011-2014 nr 65, IERGŻ-PIB, Warszawa.
41. Kalan, D., Tokarski, P. i Toporowski, P. (2012), *Visegrad's Winding Road to the EU Multiannual Financial Framework 2014-2020 [Długa droga krajów Grupa Wyszehradzka do unijnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020]*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Policy Paper No. 39.
42. Komisja Europejska (2010), Europejska prognoza gospodarcza, wiosna, Bruksela.
43. Komisja Europejska (2011), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, COM(2011)625.
44. Komisja Europejska (2011b), Impact Assessment of the Common Agricultural Policy towards 2020, 2011b, Nr 1153 final/2.
45. Komisja Europejska (2011c), CAP Reform Proposals, Annex to the Working Document from the Commission Services on the budgetary calculations underlying the legislative proposals for the reform of the CAP nr 16261/11.
46. Komisja Europejska (2011), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011) 627/3.
47. Komisja Europejska (2011) MFF and CAP reform proposals – Rural development Working document of the EC, MFF-Fiche 14 (2011).
48. Komisja Europejska (2011), Impact assessment of the Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 4, SEC(2011) 1153 final/2.
49. Komisja Europejska (2012), Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Piąte sprawozdanie finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji za rok obrotowy 2011, COM(2012)484.
50. Komisja Europejska (2013): Ramy finansowe na lata 2001-2013. Komisja Europejska, dostęp dnia 2 grudnia 2013 r. http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm
51. Komisja Europejska (2013), Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Szóste sprawozdanie finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji za rok obrotowy 2012, COM(2013)657.
52. Komisja Europejska (2013), Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Szóste sprawozdanie finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z realizacji Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Rok budżetowy 2012, COM(2013)695.
53. Kölling, M (2012), *The Multiannual Financial Framework 2014-20 – Best European value for less money? [Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 – najlepsza europejska jakoś po niższej cenie?]*, Perspective on Federalism 4(3): 26-49.

54. Křístková, Z. (a) (2010), *Approaches to the Dynamization of the CGE Model Applied to the Czech Republic*, "Emerging Markets Finance & Trade" tom 46, do-datek nr 1, s. 59-82.
55. Křístková Z.(b) (2010), *Impact of Common Agricultural Policy Reform on the Czech Economy, a General Equilibrium Approach*. Rozdział przedstawiony na Międzynarodowej konferencji dotyczącej modelowania ekonomicznego, EcoMod.
56. Křístková Z. (2011), *Macroeconomic consequences of a Common Agricultural Policy Budget Reduction for the Czech Economy – a General Equilibrium Approach*, "Ekonomický časopis" (Journal of Economics) tom 8, s. 823-840.
57. Křístková Z., Ratinger T. (2012), *Impact of the CAP's second pillar budget reform on the Czech economy*, "Agris on-line Papers in Economics and Informatics", vol. 4, nr 4.
58. Křístková Z., Ratinger T. (2013), *Modelling the Efficiency of Agri-Environmental Payments to Czech Agriculture in a CGE Framework Incorporating Public Goods Approach*, "Agris on-line Papers in Economics and Informatics", vol. V, nr 2.
59. Lelong P-Y. (2013), *Nowa WPR a konkurencyjność przedsiębiorstw rolnych i przemysłu spożywczego. Wdrożenie WPR 2015 we francuskim wykonaniu*. Wystąpienie podczas konferencji IERiGŻ-PIB, 9-11 grudnia 2013 r., Jachranka.
60. Lofgren H., Harris R.L., Robinson S., Thomas M., El-Said M. (2002), *A standard Computable General Equilibrium Model in GAMS*, IFPRI, TMD.
61. Lofgren H., Robinson S. (2003), *A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS*, Międzynarodowy Instytut Badawczy Polityki Żywnościowej.
62. Louhichi K., Kanellopoulos A., Janssen S., et al. (2010), *M. FSSIM, a bio-economic farm model for simulating the response of EU farming systems to agricultural and environmental policies*, "Agricultural Systems" tom 103, nr 8, s. 585-597.
63. Mantino, F. (2013): *What is going to change in EU rural development policies after 2013? Main implications in different national contexts* [Co zmieni się w unijnej polityce rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r.? Najważniejsze konsekwencje w różnych kontekstach krajowych]. *Bio-based and Applied Economic* 2(2): 191-206.
64. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2011), *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa.
65. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2013), *Bieżąca informacja o stanie realizacji PROW 2007-2013, wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.*, Warszawa.
66. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2013), *Wstępny zarys. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020*.
67. Ministerstwo Rolnictwa Republiki Czeskiej (2009, 2010), *Reports on the state of agriculture (Green Reports)*.

68. Ministerstwo Rolnictwa Republiki Czeskiej (2007), Rural development Programme for the Czech Republic, 2007. Dostępne na stronie: <http://eagri.cz/public/web/mze/dotace/program-rozvoje-venkova-na-obdobi-2007/>
69. Ministerstwo Finansów Republiki Czeskiej (2010), *Macroeconomic forecast of the Czech Republic*, lipiec 2010 r. Dostępne na stronie: <http://www.mfcr.cz/makropre>
70. Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M. (2013), *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów.
71. Parlament Europejski (2013), Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, P7_TA-PROV(2013)0455, Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady w sprawie określenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 (11791/2013 – C7-0238/2013 – 2011/0177(APP)). Teksty przyjęte w trakcie posiedzenia we wtorek 19 listopada 2013 r., część 1.
72. Piermartini R. (2006), *Modeling Methods for Trade Policy I: Simulations Models*, Economic Research and Analysis Division, WTO, Bangkok.
73. Popp J., Papp G., Kovács M. and Potori N. (2012), *A KAP 2014-2020: a közvetlen támogatások javasolt új rendszerének hatásvizsgálata Magyarországon* [WPR 2014-2020: ocena wpływu proponowanego systemu płatności bezpośrednich na Węgrzech]. *Gazdálkodás* 56(1): 6-17.
74. Potori N, Kovács M and Vásáry V. (2013a), *A közvetlen támogatások új rendszere Magyarországon 2014-2020 között: kötelező elemek és a döntéshozók mozgástere* [Nowy węgierski system płatności bezpośrednich na lata 2014-2020: Działania obowiązkowe i opcjonalne dla decydentów politycznych]. *Gazdálkodás* 57(4): 323-331
75. Potori N, Kovács M and Vásáry V. (2013b), *The Common Agricultural Policy 2014-2020: an impact assessment of the new system of direct payments in Hungary*, "Studies in Agricultural Economics", 115(3): 118-123.
76. Rada Unii Europejskiej (2013), Projekt rozporządzenia Rady w sprawie określenia wieloletnich ram finansowych na lata 2013-2020, Rada Unii Europejskiej 11655/13 z dnia 27 czerwca 2013 r.
77. Ratinger T., Foltýn I., Humpál J. et al. (2011), *Analytical materials for the position of the Ministry of Agriculture of the Czech Republic to the negotiation on Multiannual Financial Framework: The report on Phase 1: A choice of modelling approaches and their verification*, UZEI/MZe. Sprawozdanie wewnętrzne, s. 66.
78. Ratinger T., Křístková Z. (2012), *Rural Economies and the Pillar 2 Budget Debate: A Regional Perspective*, "Agris on-line Papers in Economics and Informatics", vol. 4, nr 4.
79. Ratinger T., Toušek Z. (2004), *The Adoption Effect of Common Agricultural Policy of the European Union at Development of the Czech Economy*, "Politická ekonomie" tom 4, s. 465 – 481.

80. Rokicki B., Socha M. W. (2008), *Effects of Poland's integration with the EU: Structural interventions and economic development in the Eastern border regions*, "Journal of Comparative Economic Studies" 4, s. 81-114.
81. Rødseth K. L. (2008), *Efficient supply of cultural landscape in a CGE framework*, European Association of Agricultural Economists, Konferencja Międzynarodowa, Belgia, , rozdział nr 44170.
82. Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, str. 16-99).
83. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209z 11.8.2005, str. 1-25).
84. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277z 21.10.2005, str. 1-40).
85. Slee, B., Thomson, K. (2011), *Rural development policy and the provision of public goods: challenges for evaluation*, Chapter prepared for the 122nd EAAE Seminar, Ancona, lutz 17-18. Dostępne na stronie: <http://purl.umn.edu/99601>.
86. Tangermann S., Banse, M. (2000), *Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union*, CABI, New York.
87. The State Agricultural Intervention Fund (SZIF), Agri-environmental programme expenditure data on the authors' request.
88. Thurlow J.A. (2008), *Recursive Dynamic CGE Model and Microsimulation Poverty Module for South Africa*, Washington: IFPRI.
89. Uthes, Ittersum, Sieber (2010), *Policy relevance of three integrated assessment tools—A comparison with specific reference to agricultural policies*, "Ecological Modelling" tom 221, wyd. 18, s. 2136-2152.
90. Van Ittersum, M., Ewert, F., Heckeley, T., i in. (2008), *Integrated Assessment of Agricultural Systems – A Component-based Framework for the European Union (SEAMLESS)*, "Agricultural Systems", tom 96, s. 150-165.
91. Varga J., in 't Veld J. (2009), *A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model*, European Economy Economic Papers 387.
92. Varga J., in 't Veld J. (2010), *The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis*, "European Economy Economic Papers" no. 422.
93. Varga J., in 't Veld J. (2011), *Cohesion Policy Spending in the New Member States of the EU in an Endogenous Growth Model*, "Eastern European Economics", vol. 49, no. 5, pp. 29–54.

94. Veld J. (2007), *The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme*, European Economy Economic Papers 283.
95. Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2010), (Dz. U. UE C89).
96. Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M. (2007), *Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego (WARR), Wrocław.
97. Zawalińska K. (2009), *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

ANEKS

Tabela A1. Struktura podziału środków EFRROW 2007-2013 w państwach UE

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	16,1	15,2	14,1	14,3	13,8	13,5	13,1
Belgia	15,3	15,3	14,4	14,3	14,2	13,6	13,0
Bułgaria	9,4	12,9	16,8	15,3	15,3	15,2	15,2
Cypr	16,4	15,2	14,0	14,2	13,8	13,4	12,9
Czechy	14,1	13,9	13,8	14,2	14,4	14,7	14,8
Dania	14,1	14,9	14,3	14,5	14,3	14,1	13,9
Estonia	13,4	13,4	13,4	14,1	14,6	15,2	15,9
Finlandia	16,1	15,2	14,1	14,2	13,8	13,5	13,1
Francja	14,5	14,6	14,0	14,1	14,5	14,3	14,1
Grecja	12,4	12,5	12,2	12,2	17,0	16,9	16,7
Hiszpania	14,0	14,3	14,0	14,1	14,7	14,6	14,4
Holandia	14,5	14,9	14,3	14,5	14,1	13,9	13,7
Irlandia	16,0	15,2	14,1	14,2	13,9	13,5	13,1
Litwa	15,0	14,3	13,6	14,0	14,2	14,4	14,5
Luksemburg	16,0	15,2	14,1	14,2	13,9	13,5	13,1
Łotwa	14,7	14,2	13,7	14,2	14,3	14,4	14,5
Malta	16,2	15,0	13,9	13,8	13,5	13,6	13,9
Niemcy	14,6	14,6	14,1	14,2	14,3	14,1	13,9
Polska	15,0	14,6	14,2	14,1	14,1	14,0	14,0
Portugalia	14,3	14,3	14,0	14,2	14,4	14,4	14,4
Rumunia	9,2	12,8	16,4	15,4	15,4	15,4	15,4
Słowacja	15,4	14,5	13,6	13,0	13,4	14,0	16,1
Słowenia	16,6	15,5	14,4	14,3	13,7	13,1	12,4
Szwecja	16,0	15,2	14,1	14,3	13,9	13,5	13,1
Węgry	15,0	14,1	13,1	13,4	14,4	14,8	15,2
Wielka Brytania	13,8	14,8	14,4	14,5	14,3	14,2	14,0
Włochy	13,8	13,7	13,3	13,5	15,3	15,3	15,2
Razem	14,0	14,2	14,1	14,1	14,6	14,5	14,5
<i>Odchylenie standardowe</i>	<i>1,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>1,1</i>
<i>Średnia</i>	<i>14,5</i>	<i>14,5</i>	<i>14,1</i>	<i>14,1</i>	<i>14,3</i>	<i>14,3</i>	<i>14,2</i>
<i>Średnia + odchylenie standardowe</i>	<i>16,3</i>	<i>15,3</i>	<i>14,9</i>	<i>14,7</i>	<i>15,1</i>	<i>15,1</i>	<i>15,3</i>
<i>Średnia – odchylenie standardowe</i>	<i>12,7</i>	<i>13,6</i>	<i>13,2</i>	<i>13,5</i>	<i>13,6</i>	<i>13,4</i>	<i>13,1</i>

poniżej zakresu zmienności
 powyżej zakresu zmienności

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych C(2007)2274.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 500 egz., ark. wyd. 8,57
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*