



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

**Ocena projekcji
budżetowych UE
dotyczących kolejnego
okresu programowania
w kontekście Wspólnej
Polityki Rolnej**

nr 11

Warszawa 2011



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Ocena projekcji
budżetowych UE
dotyczących kolejnego
okresu programowania
w kontekście Wspólnej
Polityki Rolnej**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej

Autorzy:

prof. dr hab. Andrzej Czyżewski

dr Anna Matuszczak

dr Barbara Wieliczko



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2011

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Budżetowe podstawy poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa

w zadaniu *Krajowy i unijny „budżet rolny” a finanse i funkcjonowanie polskiego rolnictwa i gospodarki narodowej*

Celem raportu jest wprowadzenie czytelnika do problematyki finansowania polskiego rolnictwa ze środków krajowych i unijnych w okresie 2014-2020, w związku z tym praca zawiera szeroki opis propozycji reform WPR, zmian w zarządzaniu UE w dobie obecnego kryzysu oraz analizę wsparcia publicznego polskiej wsi i rolnictwa w ostatnich kilkunastu latach.

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipiński

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-154-5

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

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
I. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej	9
1. Strategia „Europa 2020”	9
2. Europa efektywnie korzystająca z zasobów	13
3. Propozycje KE dotyczące reformy WPR	14
4. Parlament Europejski o reformie WPR	33
5. Stanowiska poszczególnych państw członkowskich wobec reformy WPR	34
5.1. Stanowisko Polski	34
5.2. Stanowiska innych państw	35
6. Oddziaływanie zmian w wysokości płatności bezpośrednich i ONW na kondycję polskiego rolnictwa	40
Podsumowanie	44
Literatura	45
II. Wieloletnie ramy finansowania UE 2014-2020 i uwarunkowania prac nad nimi	49
Wstęp	49
1. Przegląd problemów budżetowych i kursu polityki fiskalnej w Polsce i Unii Europejskiej	50
1.1. Polityka fiskalna i problemy budżetowe w Polsce	50
1.2. Polityka fiskalna i problemy budżetowe w UE	51
2. Koordynacja polityki na poziomie UE	54
3. Prace nad przygotowaniem wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020	67
Podsumowanie	74
Literatura	75
III. Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego	79
1. Krajowe wydatki na sektor rolny w latach 1996-2011	79
1.1. Makroekonomiczne uwarunkowania budżetu rolnego	79
1.2. Budżet rolny Polski	82
1.3. Proporcje wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne	92
1.4. Modernizacja sektora rolnego i stabilizacja rynków rolnych	94
1.5. Społeczne zabezpieczenia mieszkańców wsi (KRUS)	104

2. Unijne finansowanie celów budżetowych w polityce rolnej Polski	107
3. Związek sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych i ich procesów reprodukcji w świetle integracji z UE	112
3.1. Czynniki wytwórcze	112
3.2. Dochody rolnicze	115
3.3. Handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi	118
Podsumowanie	121
Literatura	123

Wstęp

Szybkimi krokami nadciąga koniec obecnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, a co za tym idzie prace nad kształtem wydatków Wspólnoty w latach 2014-2020 nabierają tempa. Kształt polityki UE, a w związku z tym również i wielkość oraz struktura wydatków, wyznaczać ma strategia „Europa 2020”¹. Strategia, która została przyjęta w marcu 2010 roku, nosi podtytuł „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Wyznaczone priorytety obejmują wszystkie trzy elementy klasycznej koncepcji zrównoważonego rozwoju, czyli aspekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. W obliczu trwających prac nad reformą wspólnej polityki rolnej należy przyrzeć się ogólnym założeniom rozwoju wspólnotowej polityki prorozwojowej.

Konieczne jest również przybliżenie problemów trapiących obecnie Unię Europejską, a związanych z kryzysem, który dotknął wiele państw strefy euro. Należy jednak patrzeć na problemy UE, a w tym także kwestie dotyczące wsi i rolnictwa Wspólnoty, w szerszym kontekście wyzwań stojących przed UE, która znalazła się obecnie w potrzasku pomiędzy globalnymi rynkami tracącymi cierpliwość oraz wyborcami, którzy stracili już cierpliwość do problemów związanych z globalizacją, a zwłaszcza do bezradności państwa i niezdolności rozwiązywania przez nie nowych problemów społeczno-gospodarczych. W odniesieniu do WPR dodatkowo mamy do czynienia z rozbieżnością interesów między konsumentami i producentami. Producenci domagają się zapewnienia siatki bezpieczeństwa i ochrony ich interesów przed światową konkurencją, zaś konsumenci oczekują niemożliwego – jak najtańszej żywności o jak najwyższej jakości.

Niniejszy raport Programu Wieloletniego 2011-2014 realizowanego przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy „Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej” odnosi się do zadania „Krajowy i unijny „budżet rolny” a finanse i funkcjonowanie polskiego rolnictwa i gospodarki narodowej”. Celem realizacji tego zadania jest określenie wpływu różnych propozycji dotyczących budżetu Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, a później ostatecznego jego ostatecznego kształtu, na pozycję konkurencyjną polskiego rolnictwa oraz sytuację całej gospodarki. W tym kontekście zadanie to ma również określić odpowiedni kształt polskiego budżetu na rolnictwo. Natomiast w pierwszym roku realizacji zadania raport koncentruje się na propozycjach zmian w funkcjonowaniu WPR po 2013 roku oraz wstępnej ocenie tych zmian.

W pierwszej części pracy zostały przedstawione dotychczasowe etapy prac nad zmianami w funkcjonowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, które miałyby

¹ Komisja Europejska (2010), *Komunikat Komisji – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, Bruksela, 3.3.2010.

obowiązywać od 2014 r., tj. w nowej perspektywie finansowej. Debata toczona od 2010 r. weszła w październiku 2011 r. w fazę prac nad ostatecznymi rozwiązaniami, co zapoczątkowała publikacja przez Komisję Europejską projektów głównych rozporządzeń dotyczących funkcjonowania WPR. W części tej omówiono również kontekst prac nad reformą WPR, jaki tworzy przede wszystkim strategia „Europa 2020”. Dokument ten określa priorytety polityki UE dotyczące rozwoju wspólnoty. Celem wspólnoty jest nie tylko podnoszenie konkurencyjności UE na globalizującym się rynku, ale także zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów naturalnych oraz dbałości o zrównoważenie środowiskowe prowadzonej działalności gospodarczej.

Druga część raportu odnosi się do prac nad kolejną perspektywą finansową Wspólnoty. Omówiono w niej nie tylko samą propozycję kształtu wieloletnich ram finansowych na okres 2014-2020, ale również kontekst prac nad tym dokumentem. Kluczowe znaczenie dla ostatecznych rozstrzygnięć w sprawie wielkości i struktury budżetu UE w następnych latach będzie miała sytuacja finansów publicznych państw Wspólnoty, a zwłaszcza państw strefy euro. Z tego względu istotnym elementem drugiej części raportu jest właśnie prezentacja obecnych problemów UE oraz działania zmierzające do koordynacji polityki makroekonomicznej państw członkowskich Wspólnoty.

Trzecia część raportu nosi tytuł „Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego”, a jej autorami są Prof. dr hab. A. Czyżewski i dr A. Matuszczak. Rozważania zawarte w tej części dotyczą oceny uwarunkowań i dynamiki środków budżetowych, ich proporcji oraz współzależności występujących w realizacji polityki rolnej w Polsce w długim okresie, tj. w latach 1996-2011 (16 lat) z wyróżnieniem okresu przed i po akcesji do UE. Badania prowadzone są na kilku płaszczyznach. Oceniana jest relacja wydatków na sektor rolny pod względem wydatków budżetowych ogółem w warunkach zmian w makroekonomicznym otoczeniu budżetu rolnego. Omówione są też proporcje wydatków budżetowych na rzecz poszczególnych części ogólnego budżetu rolnego, tj.: rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Na tej podstawie określona jest dynamika i relacja wydatków na cele budżetowe w polskiej polityce rolnej oraz wskazane są współzależności zachodzące między nimi. Kolejną analizą dotyczy dynamiki wydatków budżetowych przeznaczonych na stabilizację rynków i modernizację sektora rolnego oraz na zabezpieczenia społeczne w ramach KRUS. Przeanalizowano związek owych celów z krajowym finansowaniem sektora rolnego oraz wpływającymi środkami z UE. Prezentowane są też udziały wydatków ze środków pomocowych z UE w łącznym budżecie rolnym Polski. Pozwala to określić związek pomiędzy finansowaniem unijnym i krajowym celów budżetowych w polityce rolnej w Polsce. Na podstawie powyższych obserwacji możliwe stało się określenie rangi budżetu rolnego w świetle budżetu krajowego przed i po akcesji do UE. Zbadano także, czy środki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne zależą od stanu budżetu krajowego. Następnie rozważono, czy integracja z UE wymu-

siła zmianę celów finansowania w ramach rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Interesujące stało się także zweryfikowanie, czy wydatki na KRUS modelowały wydatki na sektor rolny. Kolejno określono związek parytetu dochodów rolniczych ze zmieniającą się sytuacją rynkową („nożyce cen”), dopłatami wynikającymi z WPR oraz procesami inwestycyjno-akumulacyjnymi w gospodarstwach rolnych, a także wpływających do budżetu środków unijnych z saldem handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi.

I. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej

1. Strategia „Europa 2020”

Rolnictwo, rybołówstwo i leśnictwo w państwach UE zatrudniają łącznie 13,6 mln osób. Kolejne 5 mln stanowią osoby zatrudnione w przemyśle rolno-spożywczym. Łącznie daje to 8,6% ogółu zatrudnionych we Wspólnocie i 4% PKB. Co więcej, UE jest największym producentem żywności i napojów². Natomiast, jeśli chodzi o rolnictwo, to w UE funkcjonuje 13,7 mln gospodarstw rolnych, które prowadzą swoją działalność na łącznej powierzchni stanowiącej 47% terytorium Wspólnoty. Średnia wielkość gospodarstwa rolnego wynosi obecnie 12,6 ha UR. Udział UE w światowym eksporcie artykułów rolno-spożywczych wynosi 17%, przy czym 67% wspólnotowego eksportu stanowią produkty o wysokiej wartości dodanej i produkty wysoko przetworzone.

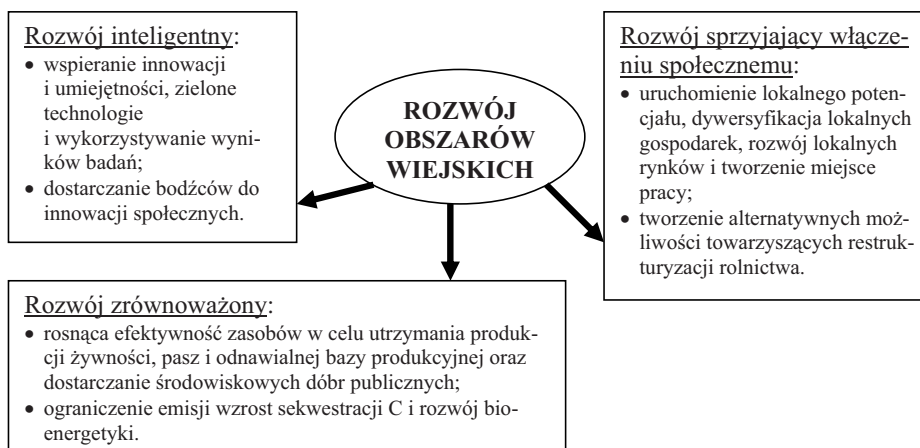
Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazuje, że rozwój obszarów wiejskich przyczynia się do wszystkich trzech priorytetów rozwojowych określonych w strategii „Europa 2020” (rys. 1). W odniesieniu do inteligentnego rozwoju rozwój obszarów wiejskich, przyczynia się poprzez wspieranie działań z zakresu badań i rozwoju mających na celu tworzenie nowych, innowacyjnych rozwiązań. Jeśli chodzi o zrównoważony rozwój, to kładzie się nacisk na efektywniejsze wykorzystanie zasobów naturalnych i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Natomiast w przypadku rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, podkreśla się wspieranie aktywizacji kapitału ludzkiego i tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem.

W strategii „Europa 2020” wyznaczono trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety rozwojowe dla Wspólnoty:

- 1) rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- 2) rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

² F. Adinolfi, J. Little, A. Massot (2011), *The CAP towards 2020: Possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments*, European Parliament, Brussels.

Rysunek 1. Rozwój obszarów wiejskich a strategia „Europa 2020”



Źródło: DG Agriculture and Rural Development, Agricultural Policy Analysis and Perspectives Unit (2011), *The future of rural development policy. Agricultural Policy Perspectives Briefs*, "Brief" no. 4, January 2011, Fig. 2.

Obok tych celów KE przedstawiła również siedem projektów przewodnich, które mają wspierać realizację priorytetów i wspomóc uzyskanie wyznaczonych wskaźników realizacji strategii. Projekty te mają być realizowane na poziomie UE i państw członkowskich. Wśród tych programów znalazły się:

- „Unia innowacji” – cel: poprawa warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji;
- „Młodzież w drodze” – cel: poprawa wyników systemów kształcenia oraz ułatwianie młodzieży wejścia na rynek pracy;
- „Europejska agenda cyfrowa” – cel: upowszechnienie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstw domowym i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego;
- „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” – cel: uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejście na gospodarkę niskoemisyjną, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizacji transportu oraz propagowanie efektywności energetycznej;
- „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” – cel: poprawa otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurencyjności na rynkach światowych;
- „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” – cel: modernizacja rynków pracy i wzmocnienie pozycji obywateli poprzez rozwój kwalifikacji przez całe życie w celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i lepszego dopasowania popytu do podaży na rynku pracy, między innymi dzięki mobilności siły roboczej;

- „Europejski program walki z ubóstwem” – cel: zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej.

Strategia powstała już w trakcie trwania obecnego kryzysu finansowego, dlatego podkreślono konieczność określenia w pierwszej kolejności elementów niezbędnych do stworzenia silniejszego modelu zarządzania gospodarczego. Wyjście z kryzysu, a co za tym idzie również realizacja strategii „Europa 2020”, jest uzależnione od działań podejmowanych przez państwa członkowskie w ramach zaleceń przekazywanych im przez KE.

W dokumencie wyraźnie stwierdzono, że kryzys zniweczył wyniki postępu dokonanego w ostatnich kilkunastu latach i odsłonił strukturalnie słabe strony Wspólnoty. Co więcej, ograniczył możliwości podmiotów prywatnych oraz państw do finansowania projektów inwestycyjnych, a co za tym idzie, utrudnia realizację priorytetów strategii.

Priorytety zostały w strategii bliżej określone i powiązane z poszczególnymi zadaniami realizowanymi przez KE. Inteligentny rozwój, czyli zwiększenie znaczenia wiedzy i innowacyjności w rozwoju gospodarczym wymaga podniesienia jakości edukacji i działalności badawczej, wspierania transferu innowacji i wiedzy w ramach Wspólnoty oraz pełnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zrównoważony rozwój rozumiany jest jako budowanie konkurencyjnej gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów oraz najnowszych technologii przyjaznych środowisku. Celem jest uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania energii oraz odporność gospodarki na zmiany klimatu i zdolność do utrzymania bioróżnorodności. Działania w tym zakresie mają również zwiększyć spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. W odniesieniu do zrównoważonego rozwoju KE zamierza wykorzystać instrumenty finansowe UE skierowane na rozwój obszarów wiejskich do realizacji tego zadania. Natomiast rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu ma na celu wspomoczenie mieszkańców Wspólnoty w przewidywaniu zmian i radzeniu sobie z nimi oraz ma służyć budowie spójnego społeczeństwa. Ma to być osiągnięte poprzez zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, nakłady na podnoszenie kwalifikacji zawodowych i zwalczanie ubóstwa oraz modernizowanie rynku pracy.

W swojej strategii Unia Europejska nie przedstawia założeń dotyczących uwzględnienia różnicowania pomiędzy wsią i miastem w zakresie problemów, z jakimi borykają się te jednostki w kontekście nowych priorytetów rozwojowych Wspólnoty. Liczne badania pokazują, że pomimo znacznych różnic w poziomie rozwoju poszczególnych państw członkowskich UE, problemy z jakimi borykają się obszary wiejskie są bardzo zbliżone na obszarze całej Wspólnoty.

Za swego rodzaju dalekie nawiązanie do tej problematyki można uznać stwierdzenie zawarte w strategii „Europa 2020” wskazujące na konieczność uwzględnienia w wieloletnich ramach finansowych priorytetów strategii. Priorytety te mają być włączone do wniosków legislacyjnych dotyczących wieloletnich ram finansowych i powinny uwzględniać nie tylko wysokość finansowania

poszczególnych celów, ale także kształt instrumentów wsparcia. Ponadto podkreślono, że kluczem do maksymalizacji oddziaływania budżetu UE na wdrożenie strategii jest optymalizacja instrumentów stosowanych w różnych obszarach aktywności UE.

Poza priorytetami rozwojowymi, w strategii ujęto zestawienie najważniejszych celów Wspólnoty, którymi są:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%;
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii;
- należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);
- liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

2. Europa efektywnie korzystająca z zasobów

W styczniu 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat na temat inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020” dotyczącej wykorzystania zasobów³. W dokumencie tym za zasoby naturalne uznano nie tylko paliwa, minerały, glebę, wodę, powietrze czy ekosystemy, ale także żywność. Takie ujęcie jest o tyle nietypowe, iż żywność jest jedynym z wymienionych elementów, które człowiek wytwarza w procesie produkcji. Istotnie produkcja żywności wymaga wykorzystania zasobów naturalnych i odbywa się przy ich udziale, jednakże uzyskiwane produkty rolne podlegają w większości przypadków dalszej obróbce w celu przekształcenia ich w produkty spożywcze. Ponadto podkreślono, iż realizacja zadań dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych pomoże „zapewnić istnienie silnych i zrównoważonych sektorów rolnictwa i rybołówstwa oraz zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe w krajach rozwijających się”. Przewiduje się opracowanie modeli rozwoju UE do roku 2050 w trzech różnych wariantach. W omawianym dokumencie przedstawiono podstawowe założenia dotyczące możliwych wariantów dotyczących rolnictwa (tab. 1).

³ Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, COM(2011)21, Bruksela.

Tabela 1. Kluczowe założenia dotyczące modelowania w UE oraz możliwe warianty parametrów dotyczące rolnictwa i użytkowania gruntów

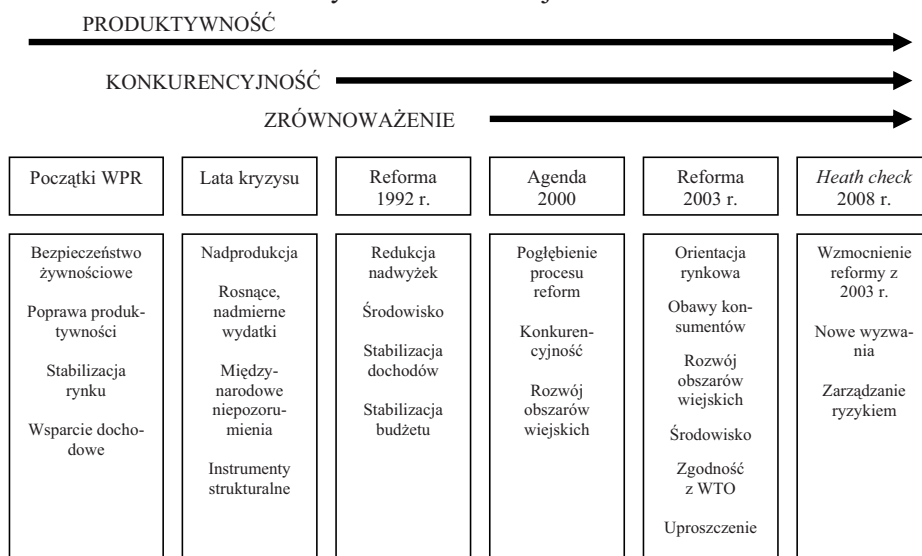
Scenariusz odniesienia (obecne tendencje i strategie)	Wariant najbardziej pesymistyczny	Wariant najbardziej optymistyczny
Poziom produkcji rolnej znacznie wzrasta, lecz odnotowuje się jedynie umiarkowany wzrost plonów ze względu na powolne wprowadzanie nowoczesnych technologii w krajach rozwijających się. Wzrasta liczba państw wywozu, jednak aby pokryć zapotrzebowanie na żywność/energię, konieczne jest pozyskanie dodatkowych gruntów, co prowadzi do wylesiania i przeznaczania nowych gruntów pod uprawę (głównie użytków zielonych lub gruntów rolnych gorszej klasy), których wynikiem jest wzrost emisji gazów cieplarnianych i utrata różnorodności biologicznej.	Znacznie wzrasta produkcja rolna, aby dostarczyć żywność rosnącej liczbie ludności na świecie, która staje się również coraz zamożniejsza. Stagnacja plonów spowodowana powolnym postępem technologicznym oraz rolnictwem ekstensywnym, czego wynikiem jest niska produkcja zboża w głównych państwach wywozu w stosunku do zapotrzebowania rynku oraz skoncentrowanie produkcji w stosunkowo niewielkiej liczbie państw wywozu. W wielu regionach plony mogą być okresowo niższe na skutek zmiany klimatu, powodując gwałtowny wzrost cen żywności, co pogłębi problemy związane z bezpieczeństwem żywnościowym. Na skutek rosnącego zapotrzebowania na żywność postępuje proces wylesiania, jako że coraz więcej nowych gruntów przeznaczana się pod uprawę. Intensyfikacja produkcji rolnej i wylesianie wpływa negatywnie na różnorodność biologiczną oraz powoduje wzrost emisji gazów cieplarnianych.	Produkcja rolna znacznie wzrasta, a towarzyszy temu szybki wzrost plonów spowodowany np. zastosowaniem technologii ulepszających nasiona/korzenie, mikronawadnianiem itd. Tym samym zwiększenie zapotrzebowania na żywność/energię nie wymaga wykorzystania dużej ilości dodatkowych gruntów, co prowadzi do obniżenia stopnia wylesiania i przeznaczania pod uprawę nowych gruntów (głównie użytków zielonych i gruntów rolnych gorszej klasy).

Źródło: Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, COM(2011)21, Bruksela, załącznik 2.

3. Propozycje KE dotyczące reformy WPR

Wspólna polityka rolna przechodziła już wiele reform. Choć do tej pory nie zmieniono traktatowych zapisów dotyczących celów WPR, to jej charakter i punkt ciężkości nieustannie się zmieniał. Można powiedzieć, że przez lata WPR skoncentrowana była na produktywności, a potem dołączyły do niej kolejne priorytety – konkurencyjność, a wreszcie również zrównoważenie (rys. 2).

Rysunek 2. Ewolucja WPR



Źródło: T. Edwards (2011), *CAP Reform: Proposals for 2014-20. SPICe Briefing*, Fig. 1.

W swoim komunikacie z listopada 2010⁴ roku KE nakreśliła priorytety wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020. Ich wybór był bezpośrednio związany z wyzwaniami, w których obliczu stoi WPR. Priorytety wymienione w tym dokumencie to:

- 1) Opłacalna produkcja żywności:
 - wsparcie dochodów gospodarstw rolnych i zmniejszenie ich zmienności;
 - poprawa konkurencyjności i wzmocnienie jego udziału jakościowego w łańcuchu żywnościowym;
 - wynagradzanie za trudności związane z produkcją na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych.
- 2) Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu:
 - zagwarantowanie zrównoważonej działalności produkcyjnej i zabezpieczenie dostarczania środowiskowych dóbr publicznych;
 - promowanie ekologicznego wzrostu poprzez innowacje.
- 3) Zrównoważony rozwój terytorialny:
 - wspieranie zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz wspomaganie zachowania struktur społecznych w obszarach wiejskich;

⁴ European Commission (2010), *Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions the CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM(2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010.

- poprawa gospodarki wiejskiej oraz promocja dywersyfikacji;
- uwzględnienie różnorodności strukturalnej systemów rolniczych, poprawa kondycji małych gospodarstw oraz rozwój lokalnych rynków.

Jednocześnie KE przedstawiła podstawowe warianty reformy WPR. Reforma ta oznacza konieczność dostosowania instrumentów wsparcia do nowych wyzwań. W przypadku **płatności bezpośrednich** stwierdzono, iż niezbędne zmiany powinny dotyczyć redystrybucji, lepszego ukierunkowania i nowego ukształtowania tej formy pomocy, aby uzyskać większą wartość dodaną i efektywność wydatkowanych środków. Podkreślono, iż potrzeba zmian w kształcie tego instrumentu wynika m.in. z konieczności zwiększenia jego przejrzystości i zrozumiałości dla podatników, zaś same płatności powinny być tak skonstruowane, aby uwzględniały aspekt ekonomiczny – wsparcie dochodów rolniczych oraz komponent środowiskowy – wsparcie dostarczania przez rolników dóbr publicznych. Z uwagi na różne warunki przyrodnicze i gospodarcze, w jakich prowadzą swoją działalność beneficjenci płatności, jednakowa wysokość płatności nie jest zasadna, jednakże konieczne jest wprowadzenie bardziej sprawiedliwego podziału tej pomocy. KE przyjęła propozycję Parlamentu Europejskiego (PE) przedstawioną w jego rezolucji z lipca 2010 roku⁵, wskazującą na konieczność zawarcia w ramach płatności bezpośrednich elementu stanowiącego wsparcie podstawowego dochodu, wynagrodzenie za realizację celów prośrodowiskowych oraz pomoc stanowiącą uzupełnienie II filaru w odniesieniu do gospodarstw usytuowanych na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania. Ponadto, w szczególnych przypadkach, przewiduje się płatności związane z produkcją. Rozwiązanie to miałyby dotyczyć tych regionów, gdzie konkretny typ produkcji jest szczególnie ważny z powodów społecznych bądź gospodarczych. W odniesieniu do **środków wspierania rynku** zapowiedziano jedynie uproszczenie i usprawnienie dotychczas stosowanych instrumentów oraz wprowadzenie nowych instrumentów odnoszących się do funkcjonowania łańcucha żywnościowego. Instrumenty rynkowe miałyby być jedynie elementem siatki bezpieczeństwa dla rolników w przypadku kryzysu cenowego oraz ewentualnego zakłócenia rynku. Instrumenty te miałyby obejmować: korzystanie z klauzul mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku, prywatne przechowywanie, inne zmiany mające na celu podniesienie wydajności i poprawę kontroli. Natomiast w zakresie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich nie zaproponowano żadnych daleko idących zmian. Priorytetami tego obszaru WPR mają być, tak jak do tej pory:

- konkurencyjność rolnictwa;

⁵ European Parliament (2010), *European Parliament Resolution of 8 July 2010 on the future of the Common Agricultural Policy after 2013* (2009/2236/INI - T7-0286/2010) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5831472>).

- zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi poprzez ochronę środowiska i krajobrazu wiejskiego oraz utrzymanie zdolności produkcyjnej użytków rolnych;
- zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich w całej UE poprzez: wzmacnianie potencjału ludzkiego, poprawę warunków lokalnych i rozwój więzi między ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi.

Utrzymanie *status quo* w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oznacza, iż nadal ten obszar polityki UE będzie się koncentrował na wspieraniu rolnictwa. Zapowiedziane zmiany mają stanowić jedynie udoskonalenie dotychczas stosowanych mechanizmów wsparcia. W odniesieniu do ochrony środowiska zwrócono uwagę na konieczność uwzględnienia specyficznych potrzeb lokalnych. Za nowość można uznać stwierdzenie, iż „w celu wzmocnienia obecnego strategicznego podejścia należałoby ustalić mierzalne cele na szczeblu UE oraz na poziomie poszczególnych programów”. Oznacza to niejako przyznanie, iż stosowany dotąd system ewaluacji nie był skuteczny, a przygotowywane raporty ewaluacyjne nie dawały wiedzy umożliwiającej doskonalenie polityki i jej poszczególnych instrumentów.

Komisja naszkicowała również trzy warianty przyszłego kształtu WPR. Pierwszy wariant ma najbardziej zachowawczy charakter. W jego ramach wprowadzane byłyby jedynie stopniowe zmiany do obecnych rozwiązań, zwłaszcza w tych obszarach WPR, które są obecnie najbardziej krytykowane. Drugi wariant miałby na celu reformę WPR służącą zrównoważeniu polityki, koncentracji na wartości dodanej oraz zwiększeniu wydajności wydatków publicznych. Zapisano, iż to właśnie ten wariant w największym stopniu zapewniłby realizację celów strategii „Europa 2020”. Natomiast trzeci wariant zakłada daleko idącą reformę WPR skupiającą się na aspektach środowiskowych, a zwłaszcza przeciwdziałaniu zmianom klimatu (tab. 2). Proponowane warianty reformy WPR zostały zaprezentowane jedynie w zarysie, a związku z tym trudno poddać je dogłębnej analizie. Można jednakże stwierdzić, że ich cechą wspólną jest zwiększenie roli problematyki ochrony środowiska. Wariant trzeci wydaje się najbardziej radykalnie zmieniać obecny kształt WPR, jednakże KE sugeruje, iż najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie wariantu drugiego, o czym świadczy stwierdzenie, iż to ten wariant odpowiada celom zawartym w strategii „Europa 2020”⁶.

⁶ W dalszej części tekstu omówiono dokument towarzyszący propozycji wieloletnich ram finansowych KE (SEC(2011)868), w którym szerzej omówiono wszystkie warianty.

Tabela 2. Proponowane przez KE warianty przyszłej WPR

Instrument	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
Płatności bezpośrednie			
Obecny system	Bez zmian.	Wycofany.	Wycofany.
Podział pomiędzy państwa	Większa równość.	Większa równość.	Brak informacji.
Nowa płatność	Brak.	Ograniczenie stawki podstawowej płatności będą się składać z: <ul style="list-style-type: none"> • składki podstawowej służącej jako wsparcie dochodu, • obowiązkowej dodatkowej pomocy na szczególne, „ekologiczne” dobra publiczne, uzyskiwane za pomocą prostych, ogólnych dorocznych i pozaumownych działań rolno-środowiskowych, • dodatkowej płatności kompensacyjnej dla obszarów ONW, • oraz dobrowolnego składnika wsparcia powiązanego z produkcją dla określonych sektorów i regionów. 	Ograniczone płatności na środowiskowe dobra publiczne i dodatkowe płatności dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych.
Środki rynkowe			
Obecne rozwiązania	Zachowane.	Zachowane.	Zniesione.
Istniejące instrumenty	Usprawnienie i uproszczenie. Wzmocnienie narzędzi zarządzania ryzykiem.	Poprawa i uproszczenie.	Ewentualne zachowanie z wyjątkiem klauzuli mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku.
Rozwój obszarów wiejskich			
Obecne rozwiązania	Utrzymanie kierunku działań.	Dostosowanie, wzmocnienie i uzupełnienie.	Brak informacji.
Priorytety	Klimat, woda, różnorodność biologiczna, energia ze źródeł odnawialnych, innowacje.	Ochrona środowiska, klimat, innowacje, zwiększeniu liczby lokalnych/regionalnych inicjatyw, instrumenty zarządzania ryzykiem.	Aspekty środowiskowe, klimat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission (2010), *Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions the CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM(2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010.

Jeśli chodzi o sprawy finansowe, to propozycje KE nie zawierają żadnej wzmianki na ten temat. Nie ma nawet informacji, jak KE widziałaby podział środków pomiędzy poszczególne cele WPR czy też jej filary. Brak takich infor-

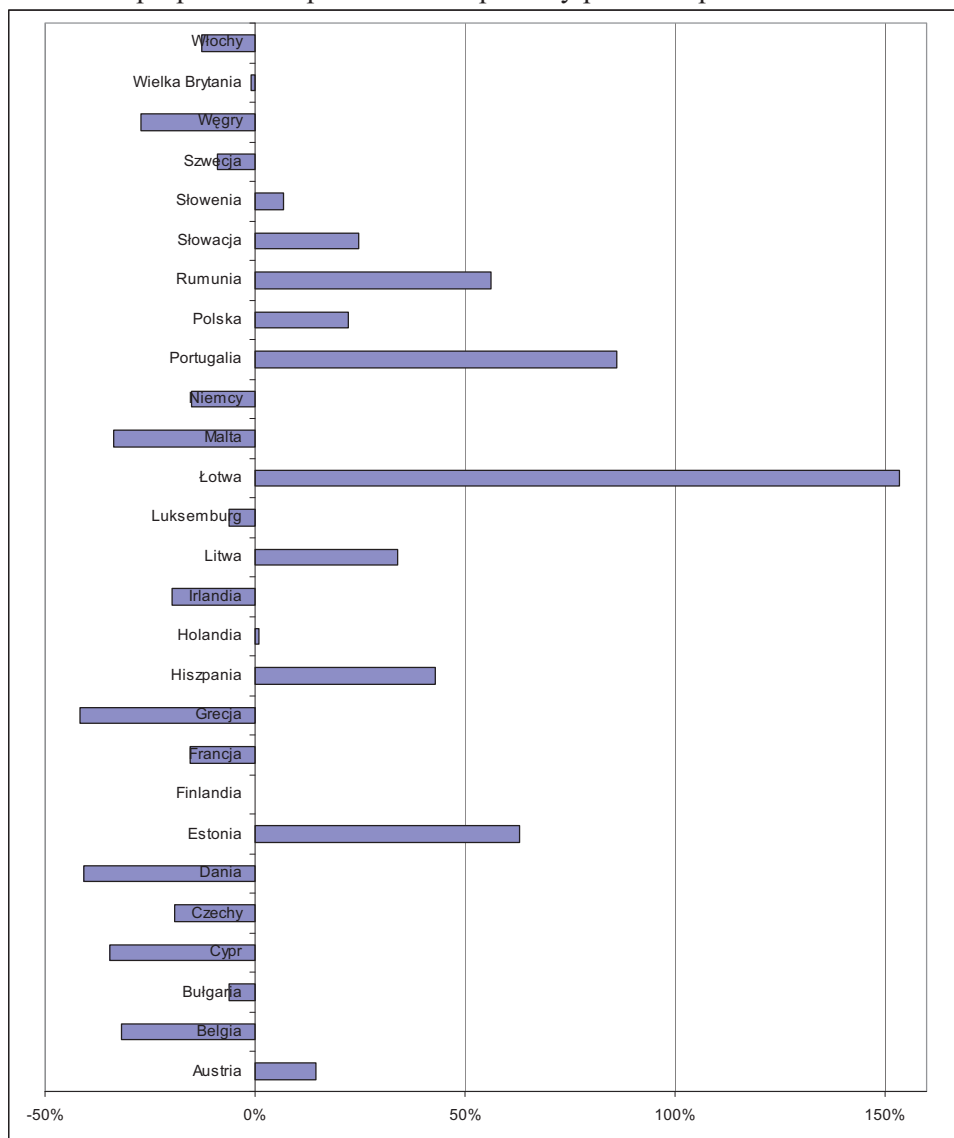
macji uniemożliwia rzetelną ocenę potencjalnych skutków wdrożenia poszczególnych scenariuszy. Próbę wyznaczenia krajowych kopert podjęto m.in. w publikacji F. Adinolfiego, J. Little'a i A. Massota "The CAP towards 2020: Possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments"⁷. Wyliczenia te oparto na kilku wskaźnikach, które uznano za reprezentatywne dla komponentów, które mają tworzyć płatności bezpośrednie i zostały określone w komunikacie KE z listopada 2010 r. dotyczącym reformy WPR, są nimi: podstawowy komponent dochodowy; „zielony” komponent (związany z dbałością o środowisko naturalne); dodatkowy komponent dochodowy na obszarach o specyficznych uwarunkowaniach przyrodniczych oraz dobrowolny komponent związany ze szczególnymi zobowiązaniami podejmowanymi przez beneficjenta. Przy założeniu że globalna kwota przeznaczona na płatności bezpośrednie nie uległaby zmianie, Polska zyskałaby ponad 22% obecnie otrzymywanej kwoty. Najwięcej straciłaby Grecja – ponad 41%, a najwięcej zyskałaby Łotwa – ponad 153% (rys. 3)⁸.

Interesującą próbę nowego podziału środków budżetowych UE przeznaczonych na pierwszy i drugi filar WPR podjęła brytyjska organizacja Land Use Policy Group (LUPG). W publikacji pt. „Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding” przygotowanej przez Y.E.J. Cao, A. Moxeya i V. Zahrnta. Autorzy wykorzystali 8 wybranych przez siebie wskaźników dotyczących rolnictwa do analizy zmian w udziale i wysokości otrzymywanych środków z budżetu UE w ramach filaru I i II. Dokonano oszacowania skali zmian odrębnie dla każdego ze wskaźników. W przypadku wysokości otrzymywanych przez Polskę środków, niekorzystnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie za podstawę ustalania udziału w budżecie WPR przeznaczonym na dany filar udziału poszczególnych państw członkowskich w łącznej powierzchni stałych pastwisk, terenów zalesionych lub użytków rolnych wykorzystywanych przez rolnictwo ekologiczne. Natomiast najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie puli środków dla każdego z państw członkowskich w oparciu o jego udział w łącznym zatrudnieniu w rolnictwie UE. Należy również zauważyć, że zastosowanie niektórych wskaźników odmiennie oddziaływałoby na wysokość otrzymywanych przez Polskę środków w ramach I i II filaru. Do takich wskaźników należą m.in. wielkość UR, powierzchnia obszaru Natura 2000.

⁷ F. Adinolfi, J. Little, A. Massot (2011), *op. cit.*

⁸ Omawiana publikacja zawiera jeszcze kilka innych scenariuszy zmian w wielkościach koperty krajowej uzyskanych przy zastosowaniu algorytmu opierającego się na kryterium jak najmniejszej wariancji wysokości płatności na 1 ha UR oraz założenia, że każde państwo członkowskie dostaje przynajmniej 80% średniej UE wysokości koperty krajowej.

Rysunek 3. Procentowa zmiana koperty krajowej w przypadku realokacji kwoty globalnej w oparciu o rozwiązanie zaproponowane przez F. Adinolfiego, J. Little'a i A. Massota w oparciu o proponowane przez KE komponenty płatności po 2013 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie F. Adinolfi, J. Little, A. Massot (2011), table 2.

Niektóre państwa skorzystałyby lub straciłyby niezależnie od tego, który ze wskaźników zostałby wykorzystany do nowego podziału środków przeznaczonych na filar I lub II. W przypadku filaru I zawsze traciłyby: Francja, Niemcy, Dania, Grecja i Holandia, a zyskiwałyby natomiast: Estonia, Łotwa i Portugalia. W przypadku filaru II zawsze ponosiłyby stratę Luksemburg.

Poza tym badaniem, dokonano również analizy zmian w wysokości otrzymywanych środków w przypadku skorygowania uzyskanych wyników o poziom PKB. Zastosowano tutaj dwa różne sposoby korekty: 1. państwa biedniejsze uzyskały preferencje; 2. państwa bogatsze uzyskały preferencje. W przypadku Polski najkorzystniejszym rozwiązaniem byłaby korekta oznaczająca preferencje wobec państw biedniejszych (tab. 3).

Tabela 3. Maksymalne zmiany wysokości środków otrzymywanych przez Polskę w ramach WPR przy różnych schematach alokacji środków (w proc.)

Zmiana	Analiza bez preferencji			Preferencje dla biedniejszych państw			Preferencje dla bogatszych państw		
	I	II	WPR	I	II	WPR	I	II	WPR
Maksymalna strata	53	76	62	33	65	46	53	76	62
Maksymalny zysk	154	33	106	212	63	152	154	33	106

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Cao Y. E. J., Moxey A., Zahrnt V. (2010), op. cit.

W jednym z dokumentów towarzyszących projektowi wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 przygotowanym przez KE szerzej omówiono możliwe warianty przyszłej WPR⁹. Wariant I zakłada kontynuację obecnej polityki przy jednoczesnym stopniowym wprowadzaniu zmian w tych obszarach, które wymagają drobnych korekt (tab. 4). Wariant ten, w ocenie KE, będzie sprzyjał podnoszeniu konkurencyjności unijnego rolnictwa. Stwierdzono również, iż zastosowanie modelu podziału środków w oparciu o zestaw obiektywnych kryteriów nie zapewni pełnego wyrównania poziomu płatności. W wariantcie II przewiduje się znaczące zmiany. Do kluczowych z nich należy rozbić płatności bezpośrednich na kilka różnych komponentów, przy czym największą nowością jest tzw. „zazielenienie”, czyli uzależnieniem części płatności od spełnienia szeregu zobowiązań związanych z ochroną środowiska. Wariant III jest najbardziej radykalny, gdyż zakłada stopniowe skoncentrowanie wsparcia wyłącznie na celach związanych ze środowiskiem i zmianami klimatycznymi. Jego

⁹ European Commission (2011), A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues. *Accompanying the document* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Budget for Europe 2020, Commission Staff Working Paper SEC(2011) 868.

realizacja odciążałaby budżet Wspólnoty, ale jednocześnie naraziłaby sektor rolny na duże ryzyko związane z gwałtownymi zmianami rynkowymi.

Istotnym problemem w wariantcie II, który wydaje się być najbardziej promowany przez KE, jest kwestia wyznaczenia działań, które stałyby się wymogami związanymi z zazielenieniem płatności. Wymienione w propozycji KE działania są zbyt zachowawcze. Co więcej, w niektórych państwach niektóre z nich już stanowią część zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Jednocześnie ich wdrożenie najczęściej wiązałoby się z gwałtownym wzrostem kosztów administracyjnych, co jest sprzeczne z ideą upraszczania polityki rolnej z jednej strony, a z drugiej niemożliwe do realizacji w dobie trudności budżetowych dotyczących tak wiele państw UE.

Komisja Europejska twierdzi, że wprowadzenie zazielenienia „uwolni” część środków na „bardziej złożone i wymagające” programy rolnośrodowiskowe. Takie twierdzenie zakłada, iż część rolników nie otrzymywałaby części płatności powiązanej z zazielenieniem, co wydaje się trudne do weryfikacji, a jednocześnie sprzeczne z samą ideą tworzenia rolnictwa przyczyniającego się do realizacji strategii „Europa 2020”. Jednocześnie zaznaczono, iż ceny produktów rolnych w UE mogą wzrosnąć z uwagi na koszty zazielenienia.

Tabela 4. Warianty zreformowanej WPR w opisie KE zaprezentowanej w dokumencie SEC(2011) 868

	Wariant I	Wariant II	Wariant III
Instrumenty rynkowe	Uproszczenie wdrażania. Utrzymanie obecnego poziomu wsparcia.	Uproszczenie instrumentów. Rozszerzenie instrumentów zachęcających rolników do współdziałania.	Brak wsparcia. Płatności bezpośrednio wygaszane do 2020. Produkcja utrzymywana wyłącznie dzięki sygnałom rynkowym. Przewiduje się interwencję jedynie w sytuacjach kryzysowych.
Płatności bezpośrednie – podział środków	Bardziej wyrównany podział środków pomiędzy państwa członkowskie. Możliwy sposób podziału: <ul style="list-style-type: none"> • jednakowa stawka w całej UE („flat rate”); • podejście pragmatyczne – zapewnienie wszystkim państwom przynajmniej jakiegoś odsetka średniej płatności (np. 80%); • wprowadzenie obiektywnych kryteriów ekonomicznych i środowiskowych w celu podziału środków pomiędzy państwa członkowskie; podejście hybrydowe łączące podejście pragmatyczne i wykorzystanie obiektywnych kryteriów podziału.		
Płatności bezpośrednie – inne zmiany	Wzmocnienie zasady wzajemnej zgodności.	Wprowadzenie różnych komponentów płatności: <ul style="list-style-type: none"> • podstawowe wsparcie dochodowe przy jednakowej stawce krajowej/regionalnej przyznawane na podstawie uprawnień; • płatność ONW; • „zielona” płatność złożona z prostych, jednakowych w całej UE działań środowiskowych spoza standardowych zasad wzajemnej zgodności (specjalne wsparcie dla obszarów Natura 2000, zielona pokrywa, trwałe pastwiska, dywersyfikacja upraw, rolnictwo ekologiczne); • nieobowiązkowy komponent wsparcia związany z produkcją w wybranych sektorach. 	
Rozwój obszarów wiejskich	Niewielki wzrost budżetu na wybrane priorytety (innowacyjność i konkurencyjność lub innowacyjność i środowisko). Utrzymanie dotychczasowego systemu zarządzania i sposobu podziału środków pomiędzy państwa członkowskie.	Podział środków pomiędzy państwa w oparciu o cele powiązane ze strategią „Europa 2020” (zwiększa innowacyjność i zmiany klimatu). Zmniejszenie liczby działań do ok. 20 (obecnie ok. 40). Zniesienie ograniczeń wynikających z limitu środków przeznaczonych na poszczególne osie.	Koncentracja na zmianach i kwestiach środowiskowych. Uproszczenie systemu zarządzania. Znaczny wzrost środków.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *European Commission SEC(2011) 868*.

Propozycje KE przedstawione w październiku 2011 r.

KE w dniu 12 października 2011 r. przedstawiła swoje propozycje rozporządzeń dotyczących WPR, które miałyby obowiązywać w trakcie unijnego okresu programowania 2014-2020. Obejmują one siedem projektów:

1. Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający zasady dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników tworzących systemy wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej („rozporządzenie dotyczące płatności bezpośrednich”).
2. Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie dotyczące jednolitej wspólnej organizacji rynków”).
3. Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) („rozporządzenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich”)¹⁰.
4. Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący finansowania, zarządzania i monitorowania wspólnej polityki rolnej („rozporządzenie horyzontalne”).
5. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego działania ustanawiające określone instrumenty pomocowe i refundacje odnoszące się do wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.
6. Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do wniosku o płatności bezpośrednie dla rolników dotyczące roku 2013.
7. Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do reżimu systemu jednolitych płatności i wsparcia uprawiających winorośl.

Zdaniem KE „przyszła WPR będzie odnosiła się nie tylko do małej, choć niezbędnej części gospodarki UE, ale będzie także polityką o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa żywnościowego, środowiska naturalnego i zrównoważenia terytorialnego”¹¹. Opinia ta okazuje się jednak wyraźnie przesadzo-

¹⁰ W odniesieniu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich obowiązywać będą również ogólne zasady, które KE określiła we wniosku dotyczącym Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi i ustanawiającego ogólne zasady dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i znoszącego Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, COM(2011)615.

¹¹ European Commission (2011), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy*. COM(2011)625, p. 3.

na, jeśli sięgnie się do szczegółów propozycji KE. Zgodnie z przewidywaniami KE wybrała wariant II zwany integracyjnym, który w jej opinii najlepiej odpowiadał na wyzwania stojące przed WPR.

Jeśli chodzi o kwestie finansowe, to zakłada się utrzymanie obecnego poziomu budżetu WPR i podziału środków pomiędzy oba filary w wymiarze nominalnym, co oznacza spadek jego wartości realnej. Jednakże państwa członkowskie mogą zdecydować się na przesunięcie do 10% środków z filaru I do II. Natomiast państwa o stawce płatności poniżej 90% średniej UE mają dodatkowo możliwość przeniesienia do 5% kwot z filaru II na podniesienie stawek w filarze I.

Zakłada się również stopniowe zmniejszanie dysproporcji w wysokości płatności bezpośrednich pomiędzy poszczególnymi państwami. Ma się to odbywać, tak jak KE zaproponowała w swojej propozycji wieloletnich ram finansowych. Zgodnie z tym rozwiązaniem do 2017 r. 1/3 różnicy między obecnym poziomem a poziomem 90% średniej została by zniwelowana w przypadku państw o najniższym obecnie poziomie płatności. W przypadku Polski oznacza to wzrost stawki o 2,71%.

Nie został natomiast określony sposób podziału środków pomiędzy państwa członkowskie w przypadku filaru II WPR. Stwierdzono jedynie, iż byłby on oparty na „obiektywnych kryteriach” i „uwzględniał obecny podział”. Sposób podziału środków miałby być określony w regulacjach szczegółowych, i to w drodze aktów delegowanych, co oznacza szersze uprawnienia KE i ograniczone możliwości wpływania na tę decyzję państw członkowskich¹².

Jednym z najważniejszych elementów reformy mają być zmiany w systemie płatności bezpośrednich. Nowy system płatności ma lepiej wykorzystywać możliwą synergię z instrumentami Filaru II. Przede wszystkim jednak nowy system ma zapewniać płatności jedynie tzw. aktywnym rolnikom. Zgodnie z art. 9 propozycji rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich¹³ nie mogą być one przyznawane żadnym osobom fizycznym lub prawnym, które spełniają jeden z wymienionych warunków:

1. Udział płatności bezpośrednich w ich wpływach z działalności pozarolniczej w ostatnim roku fiskalnym był mniejszy niż 5%.
2. Ich ziemia rolna jest utrzymywana w stanie naturalnym i nadaje się na pastwiska i uprawy, ale nie przeprowadza się na niej minimalnych zabiegów rolniczych przewidzianych w projekcie rozporządzenia.

Należy zaznaczyć, iż pierwszy punkt nie odnosi się do rolników otrzymujących mniej niż 5000 euro rocznych płatności.

Zakłada się wprowadzenie nowego systemu płatności bezpośrednich. Ten nowy system, zwany systemem płatności podstawowej (ang. *Basic Payment*

¹² Szersze informacje na temat problemu aktów delegowanych w odniesieniu do WPR znajdują się w artykule: B. Wieliczko (2011), *Kto zdecyduje o kształcie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.? – Traktat Lizboński a rolnictwo*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 4/2011.

¹³ Ibidem.

System – BPS), obowiązywałyby we wszystkich państwach członkowskich i zastąpiłyby obecnie stosowane systemy SPS i SAPS. Pierwszy podział uprawnień do płatności odbywałby się na podstawie wniosków złożonych do dnia 15 maja 2014 r. Liczba przydzielonych uprawnień wynikałaby z liczby hektarów kwalifikujących się i zadeklarowanych na 2014 rok. Co do zasady uprawnień do płatności, mogłyby być przyznane jedynie tym rolnikom, którzy otrzymywali płatności bezpośrednie w 2011 r. w ramach SPS lub SAPS. W przypadku rolników, którzy rozpoczęli działalność po tym okresie, uprawnień można będzie przyznać, jeżeli gospodarstwo nabyto przed dniem 15 maja 2014 r. a zbywca przekazał jednocześnie prawo do otrzymywania uprawnień. Innym rozwiązaniem jest wykorzystanie rezerwy krajowej, jeżeli ubiegający się o uprawnienia spełniają warunki przewidziane dla młodych rolników (nie więcej niż 40 lat).

Przewiduje się również stopniowe dochodzenie do bardziej wyrównanych stawek w ramach poszczególnych państw i regionów. Dotyczy to państw, które obecnie stosują system SPS, czyli głównie państw UE-15. Mogłyby one zróżnicować wysokość stawek przeznaczając na ten cel do 60% koperty krajowej. Do 2019 r. poziom stawek, w danym państwie czy regionie miałyby być jednakowy.

Planowane jest również wprowadzenie górnego limitu wysokości łącznie otrzymywanych płatności. Redukcji miałyby podlegać płatności dla rolników uzyskujących ponad 150 tys. euro. Redukcja miałyby być obliczana po uwzględnieniu kosztów zatrudnienia ponoszonych przez rolników oraz kosztów związanych z tzw. zazielenieniem płatności, co dodatkowo znacznie zmniejszy liczbę beneficjentów, których płatności będą podlegały redukcji. Podobnie jak obecnie, uzyskane środki przeznaczałoby na Filar II. Przewidziano następujące pułapy redukcji:

- o 20% w przypadku kwot z przedziału 150 tys. – 200 tys. euro,
- o 40% w przypadku kwot z przedziału 200 tys. – 250 tys. euro,
- o 70% w przypadku kwot z przedziału 250 tys. – 300 tys. euro,
- kwoty powyżej 300 tys. euro nie będą w ogóle wypłacane.

Na płatności podstawowe przeznacza się to, co zostało z krajowej koperty środków po uwzględnieniu wszystkich obowiązkowych i dobrowolnych odliczeń przeznaczonych na inne cele. Należą do nich:

1. Obowiązkowo:

- do 3% na rezerwę krajową;
- 30% płatności za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska;
- do 2% na płatności dla młodych rolników;
- do 10% na płatności dla drobnych producentów rolnych.

2. Opcjonalnie:

- do 5% lub do 10% w przypadku państw, które dotąd stosowały system SAPS (np. Polska) lub stosowały płatności do krów mamek na płatności związane z produkcją w sektorach: zbóż, roślin białkowych i oleistych, ryżu, orzechów, skrobi ziemniaczanej, mleka i produktów mlecznych, na-

sion, roślin uprawnych, owiec, kóz, wołowiny i cielęciny, roślin strączkowych, oliwy z oliwek, jedwabników, lnu i konopi, suszu paszowego, chmielu, buraków cukrowych, trzciny cukrowej i cykorii, owoców i warzyw oraz zagajników o krótkiej rotacji¹⁴;

- do 5% na płatności dla rolników, których gospodarstwa są częściowo lub w całości położone na obszarach o naturalnych utrudnieniach wyznaczonych przez państwo członkowskie zgodnie z przepisami o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

Tzw. „zielony” komponent płatności bezpośrednich, czyli płatność za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska będzie mogła być wypłacana uprawnionym rolnikom, którzy realizują trzy działania:

- 1) dywersyfikację upraw – gospodarstwa, których powierzchnia gruntów ornych przekracza 3 ha, byłyby zobowiązane do uprawiania co najmniej trzech gatunków/uprawy. Każda uprawa musi się mieścić w przedziale (5, 70%). Z tego obowiązku zwolnione byłyby uprawy przez większość roku znajdujące się pod wodą oraz trawy;
- 2) utrzymanie powierzchni trwałych użytków zielonych na poziomie ustalonym w oparciu o rok referencyjny;
- 3) przeznaczenie na działania prośrodowiskowe minimum 7% powierzchni gruntów kwalifikowalnych.

Automatycznie do tej płatności uprawnieni byłiby rolnicy posiadający gospodarstwa ekologiczne. Natomiast rolnicy gospodarujący na obszarach Natura 2000 uzyskiwaliby tę płatność pod warunkiem realizacji działań w ramach „zazieelenienia” zgodnie z celami dyrektyw ptasiej i siedliskowej.

Płatność dla drobnych producentów rolnych gospodarstw to system, który ma zapewnić uproszczenie uzyskiwania wsparcia. Rolnicy gospodarujący na nie więcej niż 3 ha mogliby się ubiegać o płatności ryczałtowe. Jednocześnie byłiby zwolnieni z kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, tj. kontroli wymogów, jak i stosowania sankcji za ich nieprzestrzeganie. Nie oznacza to jednak wyłączenia z obowiązku przestrzegania unijnych przepisów w tym zakresie. Ryczałtowe stawki wyznaczane mogą być na dwa sposoby:

- a) wielkość nieprzekraczająca 15% średniego wsparcia na gospodarstwo w danym państwie członkowskim,
- b) średnia wartość uprawnienia w danym państwie członkowskim pomnożona przez liczbę hektarów.

W obu przypadkach płatność dla małych rolników musi się zawierać w przedziale (500, 1000 euro).

Kolejną dodatkową formą płatności miałyby być płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność. Za młodych rolników uznano rolników

¹⁴ W zestawieniu tym nie ma upraw tytoniu, co z pewnością stanie się powodem protestu niektórych państw oraz rolników prowadzących takie uprawy.

poniżej 40 lat, którzy rozpoczęli działalność w przeciągu 5 lat poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie płatności podstawowej.

W odniesieniu do jednolitej wspólnej organizacji rynków nie przewiduje się zasadniczych zmian w filozofii wsparcia, instrumentarium i zakresie funkcjonowania tych instrumentów. Interwencja publiczna ma być uruchamiana:

- w ustalonych okresach w roku dla poszczególnych sektorów;
- stale w przypadku pszenicy zwykłej, masła oraz odtuszczonego mleka w proszku;
- w zależności od sytuacji rynkowej w odniesieniu do cielęciny, jęczmienia kukurydzy, ryżu i wołowiny;
- w określonych ilościach (pszenica zwykła – 3 mln ton, masło – 30 tys. ton, odtuszczone mleko w proszku – 109 tys. ton);
- po ustalonych cenach¹⁵;
- w procedurze przetargowej ponad ww. limity oraz dla pozostałych produktów.

Spośród produktów obecnie objętych interwencją publiczną przewiduje się usunięcie pszenicy durum i sorgo.

Nowością miałyby być możliwość finansowania publicznej interwencji, dopłat do prywatnego przechowywania i refundacji wywozowych nie tylko z Filara I, ale również z „rezerwy uruchamianej w nagłych wypadkach” wynoszącej 3,5 mld euro w cenach stałych z 2011 r. znajdującej się poza wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020.

Zgodnie z wcześniejszymi założeniami, kwotowanie mleka ma się zakończyć z dniem 1 kwietnia 2015 roku. Przewidziano możliwość stosowania przez państwa członkowskie obowiązkowych umów kontraktacyjnych na dostawy mleka do mleczarni. Umowy takie miałyby wzmocnić pozycję przetargową producentów mleka w łańcuchu żywnościowym.

Natomiast kwoty cukrowe mają być stosowane do końca roku gospodarczego 2014/15. W celu zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy cukrowniami i rolnikami, przewidziano standardowe regulacje, dotyczące umów zawieranych pomiędzy stronami.

W przypadku wystąpienia zakłóceń rynkowych obowiązywałaby ogólna klauzula „kryzysowa”, rozszerzona na wszystkie sektory ujęte w obecnej wspólnej organizacji rynków. Mechanizm wsparcia rynku związany z wystąpieniem chorób zwierzęcych obejmowałby, tak jak teraz sektory:

- ✓ wołowiny i cielęciny,
- ✓ mleka i jego produktów,

¹⁵ W ramach interwencji publicznej ceny zakupu będą:

- równe cenom referencyjnym (zboża – 101,31 EUR/t, masło – 246,39 EUR/t, odtuszczone mleko w proszku – 169,80 EUR/t),
- stanowić 90% ceny referencyjnej (masło);
- w przypadku wołowiny i cielęciny nie będą mogły przekroczyć poziomu 1560 EUR/t.

- ✓ wieprzowiny,
- ✓ baraniny,
- ✓ mięsa koziego,
- ✓ jaj i mięsa drobiowego.

Natomiast w przypadku mechanizmu wsparcia związanego z utratą zaufania konsumentów również pozostałe grupy produktów objęte wspólną organizacją rynków podlegałyby pomocy.

W projekcie dotyczącym wspólnej organizacji rynków bardzo wiele miejsca poświęcono uznawaniu przez państwa członkowskie organizacji producentów i ich zrzeszeń, jak również organizacji międzybranżowych. Na wniosek organizacji producentów, ich zrzeszeń i organizacji międzybranżowych państwa członkowskie mogłyby na czas określony rozciągnąć pod pewnymi warunkami, poczynione przez te podmioty ustalenia, na podmioty niezrzeszone. Mogłyby także podjąć decyzję o wniesieniu wkładu finansowego podmiotów niezrzeszonych do organizacji producentów, ich zrzeszeń i organizacji międzybranżowych, jeśli są beneficjentami działań prowadzonych przez organizacje producentów, ich zrzeszenia i organizacje międzybranżowe.

Również w przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich trudno mówić o rewolucyjnych zmianach. Wsparcie realizowane w ramach Filara II WPR ma być bardziej powiązane z innymi obszarami polityki Wspólnoty¹⁶. Co wyraża się objęciem Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Wsi Wspólnymi Ramami Strategicznymi¹⁷ i Kontraktem Partnerskim¹⁸. Wyznaczono sześć priorytetów rozwoju wsi:

- Wzmocnienie transferu wiedzy w rolnictwie i leśnictwie;
- Wspieranie konkurencyjności rolnictwa i żywotności gospodarstw rolnych;
- Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego i zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
- Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
- Wspieranie efektywnego wykorzystywania surowców i wsparcie dla przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną w sektorze rolno-spożywczym i leśnym;
- Potencjał miejsc pracy i rozwój obszarów wiejskich.

Ponadto charakter priorytetów horyzontalnych mają: innowacje, środowisko, przeciwdziałanie zmianom klimatu i adaptacja do nowych warunków.

¹⁶ Założenia strategiczne wspólne dla Filara II WPR oraz funduszy strukturalnych i funduszu spójności określono w projekcie rozporządzenia KE, COM(2011)615.

¹⁷ Wspólne Ramy Strategiczne – wyznaczają ogólny sposób przełożenia strategii „Europa 2020” na zadania funduszy i zasady ich koordynacji.

¹⁸ Kontrakt Partnerski określa na poziomie kraju członkowskiego, w jaki sposób realizowana będzie strategia „Europa 2020” za pomocą wszystkich funduszy objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi i poprzez określone cele tematyczne i jakie mierzalne cele zostaną osiągnięte.

Liczba dostępnych działań została zmniejszona w stosunku do obecnego okresu programowania w dużym stopniu poprzez połączenie wielu działań. Należy jednakże zaznaczyć, iż kilka działań usunięto. Chodzi przede wszystkim o renty strukturalne i wsparcie dla sektora przemysłu rolno-spożywczego. Zaproponowano wdrażanie następujących działań:

1. Transfer wiedzy oraz działania informacyjne.
2. Usługi doradcze, zarządzanie gospodarstwem, usługi wspierające.
3. Systemy jakości dla produktów rolnych i produktów spożywczych.
4. Inwestycje w aktywa materialne.
5. Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i wprowadzenie stosownych działań prewencyjnych.
6. Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej.
7. Podstawowe usługi i odnowa wsi.
8. Rozwój i poprawa żywotności zasobów leśnych.
9. Zakładanie grup producentów.
10. Działanie rolnośrodowiskowe powiązane ze zmianami klimatu.
11. Rolnictwo ekologiczne.
12. Płatności dla obszarów Natura 2000 i ramowej dyrektywy wodnej.
13. Płatności dla obszarów z naturalnymi i innymi specyficznymi utrudnieniami (ONW).
14. Dobrostan zwierząt.
15. Działanie leśnośrodowiskowe.
16. Współpraca.
17. Zarządzanie ryzykiem.

Uproszczono listę norm i wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), pogrupowanych w zależności od obszarów i kwestii, których dotyczą. Zniesiono kontrole następcze w przypadku drobnych niezgodności, a kontrole w przypadku zastosowania zasady 100 euro – ograniczono do próby beneficjentów.

W przypadku GAEC zniesiono podział na normy obowiązkowe i dobrowolne. Dodano nowe normy dotyczące utrzymania poziomu materii organicznej w glebie, włączając w to zakaz wypalania rżyska, oraz ochrony terenów podmokłych i gleb zasobnych w węgiel, włączając w to zakaz orania. Rozszerzono również zakres normy odnoszącej się do zachowania elementów krajobrazu o zakaz przycinania żywopłotów i drzew w czasie okresu lęgowego ptaków oraz okresu wychowu młodych i możliwe działania w celu uniknięcia gatunków inwazyjnych i szkodników. Jednocześnie zrezygnowano z następujących norm: gospodarowanie rżyskiem; przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego roślinności na grunty rolne; zachowanie tarasów (włączone do „zielonego” komponentu płatności bezpośrednich); stosowanie odpowiednich maszyn; utrzymanie gajów oliwnych; tworzenie lub utrzymanie siedlisk; zakaz karczowania drzew oliwnych; minimalne wymogi dotyczące obsady zwierząt lub odpowiednie systemy; zmianowanie (włączone do „zielonego” komponentu płatności bezpośrednich).

Z zasady wzajemnej zgodności wyłączono następujące wymogi: normy z dyrektywy ptasiej i siedliskowej, które były trudne do zweryfikowania, tzn: zakaz zrywania, niszczenia roślin objętych ochroną, zakaz chwytania, zabijania ptaków objętych ochroną; stosowanie osadów ściekowych; zgłaszanie chorób zakaźnych.

Ważnym elementem propozycji KE jest wprowadzenie warunkowości w uzyskiwaniu transferów z UE. Dotyczy to zarówno WPR, jak i środków przyznawanych w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności. KE chciałaby, aby przekazywanie kolejnych transz środków było uzależnione nie tylko od przestrzegania wszystkich regulacji dotyczących korzystania z tych funduszy, ale także od prowadzenia właściwej polityki makroekonomicznej.

Ogólne zasady dotyczące finansowania i zarządzania WPR nie zostały zmienione. Dokonano jednakże pewnych modyfikacji. Za kluczową z nich należy uznać zmniejszenie poziomu prefinansowania z programów realizowanych w ramach EFRROW. Zgodnie z art. 25 rozporządzenia (WE) 1290/2005 KE przekazywała 7% przewidzianych środków stanowiących wkład UE. Kwota ta mogła być rozdzielona na dwa lata w zależności od dostępności środków budżetowych. W art. 34 propozycji KE COM(2011)628 przewidziano wstępne finansowanie na poziomie 4% z możliwością wypłacenia go w trzech ratach, w zależności od dostępności środków, przy czym pierwsza transza ma wynosić 2%.

Propozycje KE nie stanowią zasadniczej reformy WPR i w związku z tym nie odpowiadają na wyzwania stojące przed europejskim rolnictwem. Zmiany mają powierzchowny charakter i nie dotyczą samej filozofii wsparcia. Szereg zmian dotyczących najważniejszego z instrumentów WPR, czy płatności bezpośrednich, tylko komplikuje cały system, co stoi w sprzeczności do postulatów upraszczania rozwiązań w zakresie WPR.

Jeżeli chodzi o ocenę propozycji KE z punktu widzenia polskiej wsi i rolnictwa, to należy podkreślić, iż skala wsparcia przewidzianego dla Polski w ramach płatności bezpośrednich nie jest znacząco wyższa niż obecnie uzyskiwane środki. W kolejnych latach Polska ma otrzymać:

- 2014 r. – 3 038 969 tys. euro;
- 2015 r. – 3 066 519 tys. euro;
- 2016 r. – 3 094 039 tys. euro;
- 2017 r. i kolejne lata – 3 121 451 tys. euro.

Biorąc pod uwagę konieczność odliczenia od tej kwoty środków przeznaczonych na poszczególne tytuły płatności dodatkowych, np. dla młodych rolników, pula środków przeznaczonych na płatności podstawowe ulegnie znacznej redukcji. W związku z tym wysokość stawki przeznaczonej na 1 ha UR nie będzie znacząco wyższa od obecnej.

Nie wiadomo, jaka pula środków miałaby przypaść Polsce w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, co uniemożliwia kompleksową ocenę. Można jedynie odnieść się do zestawienia zaproponowanych działań. Likwidacja rent

strukturalnych, to istotna zmiana. Znaczenia tym planom nadaje nie to, iż w obu dotychczasowych PROW Polska uwzględniała ten instrument, zazwyczaj oceniany jako mało efektywny i skuteczny. Chodzi o to, iż KE likwidując renty nie przewidziała żadnego sposobu na realizację zobowiązań podjętych wobec beneficjentów tego działania w obecnym okresie programowania. Zgodnie z zasadami funkcjonowania rent, świadczenia w kolejnych latach realizowane były ze środków wdrażanego w danym momencie programu. Brak zapisów w propozycji KE dotyczących źródeł finansowania podjętych zobowiązań należy uznać za błąd. Jeśli nie zostanie on naprawiony, to dalsza wypłata świadczeń będzie musiała być dokonana z budżetu krajowego.

Jeśli chodzi o nowe instrumenty, to szczególną uwagę należy zwrócić na zarządzanie ryzykiem. Z punktu widzenia doświadczeń ostatnich lat, niekorzystne warunki pogodowe w coraz większym stopniu stanowią zagrożenie nie dla skali plonów, ale wręcz dla ich uzyskania. W ramach tego instrumentu przewiduje się trzy formy wspomagania zarządzania ryzykiem prowadzenia działalności rolniczej:

- wkład finansowy na rzecz składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt i roślin lub inwazją szkodników;
- wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania służących wypłacaniu rolnikom rekompensat związanych ze stratami gospodarczymi spowodowanymi wystąpieniem choroby zwierząt i roślin lub incydem środowiskowym;
- narzędzie stabilizacji dochodów w postaci wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania zapewniających rekompensatę rolnikom doświadczającym poważnego spadku dochodów.

Wsparcie w postaci wkładu finansowego do ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin do 65% należnej składki mogłoby być łączone z krajowym wsparciem, o ile łącznie nie przekraczałoby tego progu. W Polsce krajowe wsparcie wynosi obecnie 50% składki, co oznacza możliwość zwiększenia go o dodatkowe 15 p.p.

Fundusze wspólnego inwestowania do tej pory nie zaistniały w polskim rolnictwie. Wsparcie finansowe na rzecz wspólnego inwestowania to bardzo przydatny instrument, który również należałoby w Polsce wprowadzić i spopularyzować jaką jedną z ważnych form zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Należy przy tym zaznaczyć, iż początkowy kapitał podstawowy nie może być zasilany ze środków publicznych, co może istotnie ograniczać zainteresowanie tą formą wsparcia. Należy przygotować standardowe rozwiązania prawne, w tym umowy i regulaminy funkcjonowania takich podmiotów, gdyż to najsukuczniejszy sposób szybkiej popularyzacji takich funduszy.

Ważną zmianą jest nowy sposób wyznaczania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Trudno ocenić ekonomiczne skutki wykorzystania

w Polsce kryteriów biofizycznych na potrzeby wytyczania obszarów z ograniczeniami naturalnymi przedstawionych w załączniku II propozycji rozporządzenia COM(2011)627 bez wiedzy o tym, jakie obszary kraju będą mogły być objęte wsparciem z tytułu ograniczeń naturalnych i jak to się ma do obecnego obszaru Polski uprawnionego do korzystania z płatności ONW. Należy jednakże podkreślić, iż sam proces wyznaczenia nowych obszarów wsparcia będzie się wiązał z kosztami administracyjnymi. Dotychczasowe kryteria wytyczania obszarów ONW za takie obszary uznawały tereny o niskiej produktywności spowodowanej słabą jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi i topograficznymi oraz małym i zmniejszającym się zaludnieniem. Biorąc pod uwagę zaproponowane przez KE zmiany, można przypuszczać, że powierzchnia takich obszarów w Polsce wytyczonych przy wykorzystaniu nowych kryteriów będzie mniejsza niż dotychczas. Będzie to oznaczało istotny spadek łącznego wsparcia otrzymywanego przez wielu polskich rolników, co niekorzystnie wpłynie na kondycję finansową ich gospodarstw.

Podsumowując, należy podkreślić, iż kształt propozycji przedstawionej przez KE jest na tyle niedokładnie nakreślony, iż trudno o całościową ocenę. Zbyt wiele kwestii ma być rozstrzygnięte w przepisach szczegółowych, aby już dzisiaj możliwe było oszacowanie skutków zapowiedzianych zmian.

4. Parlament Europejski o reformie WPR

Parlament Europejski w rezolucji z lipca 2010, opartej na raporcie Lyonsa i często tak nazywanej, przedstawił swoje stanowisko w sprawie przyszłości WPR. W rezolucji tej podkreślono znaczenie wspólnotowej polityki rolnej oraz konieczność utrzymania jej, sprzeciwiając się jednocześnie ewentualnej denacjonalizacji w zakresie wspierania rolnictwa. Położono nacisk na aspekty związane z ochroną środowiska. Co więcej, stwierdzono, iż WPR powinna zapewnić koegzystencję:

- rolnictwa otwartego na regionalne rynki;
- rolnictwa związanego z lokalnymi rynkami, dotyczy to zwłaszcza drobnych gospodarstw rolnych, które prowadzone są często przez osoby o wieku i kwalifikacjach utrudniających, a nawet uniemożliwiających znalezienie pracy poza rolnictwem, zwłaszcza w czasie kryzysu;
- rolnictwa dostarczającego wysokiej wartości dodanej, oferując produkty o najwyższej jakości oraz produkty przetworzone, co zapewnia silną pozycję na światowych rynkach.

Rezolucja jest bardzo ogólnikowa i koncentruje się na podkreślaniu kwestii, które w ostatnich latach stawały się przedmiotem licznych debat, lecz do tej pory nie zostały skutecznie rozwiązane. Dobrym przykładem jest tutaj kwestia pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym. Zwrócono również uwagę na konieczność sprawiedliwej dystrybucji płatności w odniesieniu do nowych i starych państw członkowskich. Podobnie jak w przypadku propozycji KE, położono ogromny nacisk na kwestie związane z ochroną środowiska.

W maju 2011 r. Parlament Europejski przyjął kolejny dokument dotyczący przyszłości WPR. Raport ten, od nazwiska eurodeputowanego sprawozdawcy zwany raportem Dessa¹⁹, odnosi się do komunikatu KE z listopada 2010 roku. W raporcie podkreślono konieczność zapewnienia WPR aktywnego udziału we wdrażaniu celów strategii „Europa 2020”. PE opowiedział się za utrzymaniem budżetu WPR przynajmniej na dotychczasowym poziomie. W odniesieniu do płatności bezpośrednich opowiedział się za tzw. pragmatycznym podejściem do podziału środków²⁰ oraz za jednolitą płatnością na gospodarstwo jako odpowiednim modelem funkcjonowania systemu płatności. Za właściwe uznano wprowadzenie zazielenienia płatności oraz obowiązkowej modulacji. Stwierdzono również, że do 2020 r. 40% zużywanej przez rolnictwo energii mogłoby pochodzić ze źródeł odnawialnych, a do 2030 r. możliwe byłoby całkowite odejście od korzystania z energii wytworzonej z paliw kopalnych.

5. Stanowiska wybranych państw członkowskich wobec reformy WPR

5.1. Stanowisko Polski

W stanowisku polskiego rządu przyjętym 4 lutego 2011 r. przez Komitet ds. Europejskich odniesiono się do komunikatu KE z listopada 2010 roku. Uznano, iż jednym z podstawowych celów reformy WPR powinno być jej uproszczenie. Ma to zapewnić ograniczenie kosztów administracyjnych wszystkich stron zaangażowanych w realizację tej polityki oraz ułatwić zrozumienie celów i efektów WPR mieszkańcom Wspólnoty.

W przypadku płatności bezpośrednich podkreślono konieczność uznania za kryterium alokacji środków wielkości użytków rolnych. Takie kryterium jest najbardziej odpowiednie z punktu widzenia zamiaru ukierunkowania płatności na cele środowiskowe. Polska opowiada się również za ujednoczeniem norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Uznano również, iż wobec obowiązywania jednakowych dla wszystkich beneficjentów płatności bezpośrednich wymogów środowiskowych, nie ma uzasadnienia różnicowanie wysokości ich stawek. Ponadto podkreślono, iż w ślad za wzmocnieniem środowiskowych funkcji tego instrumentu wsparcia nie mogą iść dodatkowe obciążenia administracyjne, zwłaszcza w przypadku małych gospodarstw rolnych.

W odniesieniu do koncepcji zazielenienia WPR zwrócono uwagę na już istniejące elementy sprzyjające realizacji tego zadania, w tym przede wszystkim wymogi dobrej kultury rolnej i programy rolno-środowiskowe. Podkreślono również problem zróżnicowania w poziomie standardów środowiskowych stosowanych w UE i państwach trzecich. Zwrócono także uwagę na różnice w sposobie wdrożenia dyrektyw środowiskowych i zasad dobrej praktyki rolnej wśród

¹⁹ European Parliament (2011), *Report the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future (2011/2051(INI))*. Committee on Agriculture and Rural Development, A7-0202/2011.

²⁰ Wszystkie rozważane sposoby podziału środków, które pojawiły się w dyskusji o przyszłości płatności bezpośrednich przedstawiono w rozdziale 5.2.

państw członkowskich, co ogranicza możliwości sprawiedliwego konkurowania na jednolitym rynku UE. W tym zakresie Polska proponuje:

- ujednoczenie sposobu wdrażania norm GAEC dzięki wprowadzeniu wspólnotowych wytycznych w tym zakresie;
- objęcie każdego z państw członkowskich wszystkimi normami GAEC²¹;
- zastąpienie dyrektyw wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska, które tworzą wymogi zasady wzajemnej zgodności (dyrektywy: siedliskowa, ptasia, azotanowa, wodna, o odpadach) rozporządzeniem, co wyeliminowałoby zróżnicowanie w ich stosowaniu w poszczególnych państwach członkowskich.

5.2. Stanowiska innych państw

Poszczególne państwa członkowskie pracowały nad swoimi stanowiskami w sprawie reformy WPR już od momentu zakończenia w 2008 r. przeglądu tej polityki – *health check*. Nie wszystkie państwa przygotowały oficjalne stanowiska swoich rządów. Oficjalne stanowiska przyjmowano już na początku 2010 r. Należy jednakże zaznaczyć, iż w przypadku niektórych państw stanowisko z czasem ulegało zmianom lub modyfikacjom. Dobrym przykładem jest tu Francja, która nie przyjęła oficjalnego stanowiska. Swoje stanowisko przedstawił jedynie minister środowiska Jean-Louis Barloo, ale już w 2010 r. podał się do dymisji. Natomiast Francja w grudniu 2010 r. wraz z Wielką Brytanią, Finlandią, Niemcami i Holandią wystąpiła do KE z listem o niezwiększanie ogólnego budżetu UE w kolejnej perspektywie finansowej o więcej niż wskaźnik inflacji. Jak powszechnie wiadomo, Francja jest, a przynajmniej była do tej pory, orędownikiem silnej WPR oraz jej głównym beneficjentem. Zamrożenie budżetu UE może natomiast grozić obniżeniem skali wsparcia dla rolnictwa, dlatego też trudno powiedzieć, w jakim kierunku będą zmierzały ostateczne postulaty Francji podczas debaty nad kolejną perspektywą finansową, jeśli chodzi o skalę wsparcia rolnictwa, a także jak przyjmie propozycje KE co do instrumentów WPR na lata 2014-2020²².

Estonia w odpowiedzi na komunikat KE z listopada 2010 r. stwierdziła, iż niezbędne jest połączenie obu funkcjonujących obecnie systemów płatności bezpośrednich – SPS i SAPS. Nowy system musi być oddzielony od wielkości produkcji i powinien jednakowo wyceniać działalność rolniczą w całej Wspólnocie. Estonia opowiedziała się również za trzejelementową płatnością bezpośrednią, uznając jednocześnie, iż uzasadnieniem dla płatności bezpośrednich jest dostarczanie przez rolnictwo dóbr publicznych. Ponadto w stanowisku Estonii stwierdzono, iż niezbędne jest powiązanie wysokości płatności z poziomem na-

²¹ Obecnie funkcjonuje podział na normy obowiązkowe i dobrowolne.

²² Bliższe informacje na temat dotychczasowego stanowiska Francji i wielu innych państw członkowskich oraz licznych organizacji rolniczych zawiera publikacja: V. Zahrt (2011), *A guide to CAP reform politics: issues, positions and dynamics*. ECIPE Working Paper, No. 03/2011.

kładów ponoszonych przez rolnika w odniesieniu do różnego rodzaju norm i obowiązków środowiskowych. Uznano, iż zamiast przesuwania niektórych norm środowiskowych z II filaru do I w ramach tzw. zazieleniania WPR, należałoby rekompensować niektóre ograniczenia środowiskowe występujące np. na obszarach Natura 2000. Estonia uznała również za słuszną koncepcję przeniesienia płatności ONW do I filaru oraz zmiany kryteriów delimitacji obszarów podlegających temu wsparciu.

Ostatecznie pierwszy etap reformy, czyli debata nad ogólną propozycją KE zakończyła się przyjęciem 17 marca 2011 r. dokumentu opracowanego przez prezydencję węgierską. Za jego przyjęciem głosowało 20 przedstawicieli państw członkowskich zgromadzonych na obradach Rady. Proponowanego dokumentu nie poparły: Malta, Łotwa, Wielka Brytania, Szwecja, Litwa, Estonia i Dania uznając, iż nie w pełni uwzględnione zostały ich poglądy. Konkluzje węgierskiej prezydencji przyjęte przez większość państw członkowskich stanowią podsumowanie debaty międzyinstytucjonalnej na temat przyszłości WPR i powstały na bazie analizy stanowisk prezentowanych w jej trakcie przez poszczególnych członków UE w odpowiedzi na komunikat KE z listopada 2010 roku. W dokumencie tym zawarto jedynie bardzo ogólnie wytyczne co do kształtu przyszłej WPR, zgodne z którymi przyszła polityka rolna UE powinna:

- mieć na uwadze fakt, iż zrównoważony, produktywny i konkurencyjny sektor rolny będzie miał ważny wkład w realizację strategii Europa 2020;
- pozostać silną wspólnotową polityką;
- dostrzegać konieczność sprawiedliwej dystrybucji bezpośredniego wsparcia dochodów, przy stopniowym odchodzeniu od historycznych wielkości referencyjnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu ogólnego kontekstu budżetowego i przy zagwarantowaniu uniknięcia destrukcyjnych zmian;
- zwracać szczególną uwagę na młodych rolników, gdyż to od nich zależy zdolność UE do dostarczania wystarczającej ilości bezpiecznej żywności o wysokiej jakości;
- zostać uproszczona;
- mieć na celu: zapewnienie trwałości i stabilności produkcji żywności, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i klimatem, równowagę w rozwoju terytorialnym;
- być bardziej „zazieleniona”;
- stanowić część strategii walki ze zmianami klimatu;
- obejmować silną i elastyczną politykę rozwoju wsi wspomagającą podnoszenie konkurencyjności, modernizacji i zrównoważenia sektora rolno-spożywczego;
- wspomóc odwrócenie trendu stałego spadku udziału rolników w łańcuchu dostaw żywności;
- zapewniać utrzymanie rolnictwa we wszystkich częściach UE i rozwijać potencjał gospodarczy obszarów wiejskich;

- mieć na celu wzrost konkurencyjności i orientację rynkową oraz zapewnić rolnikom właściwe narzędzia do radzenia sobie ze wzrastającym ryzykiem cenowym i fluktuacją dochodów²³.

Ponadto odnotowano, iż WPR jest znaczącym narzędziem promowania innowacji. Wiele państw sprzeciwia się możliwości wprowadzenia górnego limitu płatności bezpośrednich dla dużych gospodarstw indywidualnych.

Skierowano również zalecenie dla KE, aby w swoich dalszych pracach nad kształtem WPR po 2013 r. zbadała możliwości państw członkowskich w lepszym ukierunkowaniu wsparcia, aby udało się lepiej wykorzystywać pieniądze podatników. Ponadto, zachęcono KE do odniesienia się do uwag poszczególnych członków Wspólnoty dotyczących sposobów na uproszczenie WPR.

W odpowiedzi na komunikat KE z listopada 2010 roku również niektóre parlamenty krajowe państw członkowskich zabrały głos w debacie o przyszłości WPR. W maju 2011 r. rezolucję w sprawie tego komunikatu wydał czeski senat. Jest to bardzo ogólnikowy, krótki dokument podkreślający znaczenie WPR. Zawarto w nim jednakże jasne stwierdzenie, że priorytetem WPR powinno się stać wzmocnienie prawdziwej konkurencyjności europejskiego rolnictwa, a w tym podniesienie wydajności wszystkich czynników produkcji dzięki innowacjom i postępowi technicznemu. Miałyby temu towarzyszyć wzięcie pod uwagę również zrównoważonego wykorzystywania ziemi oraz wpływu rolnictwa na stan środowiska. Podkreślono również kwestię uwzględnienia specyfiki poszczególnych regionów we wsparciu, a zwłaszcza konieczność dodatkowego wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Czeski Senat opowiedział się za utrzymaniem dwóch filarów WPR i za brakiem współfinansowania ze środków krajowych I filaru. Jeśli chodzi o płatności bezpośrednie, to przeciwstawiono się okresowi przejściowemu we wprowadzaniu jednakowej stawki płatności, które powinna być jednakowa w całej UE. Płatności te powinny być skierowane jedynie do aktywnych rolników. Wysokość i struktura budżetu WPR powinny być zachowane.

Niemiecki Bundesrat podkreślił²⁴, iż kwestia wprowadzenia maksymalnego ograniczenia poziomu płatności bezpośrednich otrzymywanych przez pojedynczego beneficjenta (tzw. *capping*) powinna być dogłębnie przeanalizowana. Co więcej, w swojej rezolucji Bundesrat opowiedział się za utrzymaniem środków pochodzących z takiego ograniczenia w danym kraju. Uznał również za właściwe przyznanie państwom członkowskim możliwości realokacji tak uzyskanych środków na inne cele. Również w przypadku ograniczenia możliwości

²³ Council of the European Union (2011), 3077th Council meeting. Agriculture and Fisheries. Press release. Brussels, 17 March 2011.

²⁴ Bundesrat (2010) *Resolution of the Bundesrat. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM(2010) 672. Official Document 771/10 (Resolution).

uzyskiwania płatności jedynie przez tzw. aktywnych rolników, Bundesrat wypowiedział się negatywnie. W opinii członków tej izby niemieckiego parlamentu takie zapisy są zbędne, gdyż możliwość ograniczenia grupy beneficjentów płatności istnieje w obecnie obowiązujących rozwiązaniach prawnych i może być stosowana przez poszczególne państwa. Bundesrat opowiada się również za wzmocnieniem pozycji producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym i utrzymaniem instrumentów rynkowych WPR. Jeśli zaś chodzi o rozwój obszarów wiejskich, to zdaniem Bundesratu jest on centralnym elementem WPR. Poza koniecznością jeszcze skuteczniejszej realizacji celów tego obszaru WPR, jak konkurencyjność, wzmocnienie kapitału ludzkiego, jakości życia i ochrony środowiska, wskazano na konieczność wprowadzenia ściślejszej współpracy pomiędzy WPR i funduszami strukturalnymi.

W opinii wielu innych państw koncepcja ograniczenia płatności do aktywnych rolników jest słuszna, ale problemem byłoby określenie definicji takiego rolnika. Nieco inaczej problem ten jest postrzegany przez Grecję. Komisja ds. produkcji i handlu oraz komisja ds. Unii Europejskiej tamtejszego parlamentu we wspólnej opinii podkreśliły, iż w związku z obecnym kryzysem może pojawić się nowa grupa rolników. Będą to osoby z miast. Zdaniem greckich parlamentarzystów ta grupa powinna być wspierana podobnie, jak już działający rolnicy i mieć możliwość uzyskania pomocy na inwestycje²⁵.

W debacie na temat przyszłości płatności bezpośrednich wiele stron podkreśla wciąż ogromne zróżnicowanie stosowanych systemów płatności także na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Taką uwagę zawiera m.in. rezolucja niemieckiego Bundesratu z grudnia 2010 r.

W toku dyskusji nad propozycjami KE wyraźnie zarysowały się cztery podejścia do reformy systemu płatności bezpośrednich. Warianty te to:

- „fair trade” – jednakowa wysokość płatności na 1 ha w całej UE;
- obiektywne kryteria – uwzględnienie warunków ekonomicznych i przyrodniczych przy wyznaczaniu poziomu płatności;
- podejście pragmatyczne (zwane również tunelowym lub korytarzowym) – podział środków pomiędzy poszczególne państwa skorygowany tak, aby każde otrzymywało co najmniej określone minimum średniej dla całej UE;
- podejście hybrydowe – połączenie obiektywnych kryteriów i podejścia pragmatycznego.

Debata publiczna po opublikowaniu komunikatu KE, poza kwestią bardziej sprawiedliwego systemu płatności bezpośrednich, koncentrowała się na propozycji zazielenienia WPR. Większość państw wyrażała przede wszystkim obawy o koszty nowych zobowiązań ponoszone zarówno przez rolników, jak i administrację publiczną państw członkowskich. Co więcej, brak precyzyjnego

²⁵*Opinion of the Standing Committee for Production and Trade and the Special Standing Committee for European Affairs of the Hellenic Parliament concerning the European Commissions Communication: The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, COM(2010) 672.*

określenia, jakie wymogi i zobowiązania tworzyłyby to zazielenienie sprawia, iż debata jest bardzo utrudniona. W pierwszej połowie 2011 r. KE przedstawiła jedynie propozycje działań, które stanowiłyby kryteria do przyznania tych płatności i są to:

- trwałe użytki zielone;
- trwała pokrywa glebowa;
- Natura 2000;
- odłogowanie;
- dywersyfikacja upraw.

W opiniach poszczególnych państw członkowskich na temat propozycji zazielenienia płatności bezpośrednich pojawia się wiele głosów wspólnych. Podkreśla się konieczność elastycznego doboru kryteriów z uwagi na zróżnicowanie przyrodnicze Europy. Ogromne wątpliwości budzi sama koncepcja takich płatności, co wynika z faktu, iż obecnie obowiązuje już wiele wymogów środowiskowych wynikających z dobrej praktyki rolnej oraz z zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*). Wielu uczestników debaty podkreśla, iż takie dodatkowe kryteria sprawiają, iż podział WPR na dwa filary stanie się mniej przejrzysty, a sama polityka jeszcze bardziej niezrozumiała dla szerokiej opinii społecznej oraz wielu rolników. Nie wiadomo, na jakiej podstawie miałyby być wyróżnione kryteria „zazielenienia” i czemu nie mogłyby być one włączone do już istniejących wymogów. Ponadto podkreśla się wyraźną sprzeczność pomiędzy zazielenieniem i uproszczeniem WPR. Dodatkowo, wskazuje się na trudność wprowadzenia jednakowych standardów na tak bardzo zróżnicowanym przyrodniczo obszarze.

Łotewski sejm skoncentrował swoją uwagę na kwestii poziomu płatności bezpośrednich²⁶. Zdaniem łotewskich parlamentarzystów dystrybucja środków pomiędzy państwa członkowskie powinna się opierać na następujących kryteriach: powierzchnia UR, PKB per capita i koszty utrzymania UR (bieżące koszty utrzymania maszyn rolniczych, amortyzacja, koszty paliwa, koszty pracy). Natomiast w przypadku podziału środków na działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich wśród kryteriów powinny znaleźć się: PKB, obszary Natura 2000, UR, lasy i wartość dodana brutto.

Tak ogólnikowe konkluzje większości państw członkowskich dają KE bardzo szerokie pole manewru i w zasadzie nie dają żadnego zarysu przyszłego kształtu WPR. W związku z tym nadal nie wiadomo, w jakim kierunku będzie ewoluowała wspólna polityka rolna.

²⁶ *Opinion of the Saeima of the Republic of Latvia on the Common Agricultural Policy Reform After 2013.*

6. Oddziaływanie zmian w wysokości płatności bezpośrednich i ONW na kondycję polskiego rolnictwa

W dotychczasowych pracach nad reformą WPR nie przewiduje się zasadniczych zmian w poziomie płatności bezpośrednich. Jednakże warto oszacować, jak takie zmiany wpłynęłyby na kondycję i poziom konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych. Ocena oddziaływania zmian opiera się na wynikach badań zaprezentowanych w publikacji F. Adinolfiego, J. Little'a i A. Massota "The CAP towards 2020: Possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments"²⁷. Wyliczenia w niej zawarte oparto na kilku wskaźnikach uznanych za reprezentatywne dla komponentów, które mają tworzyć płatności bezpośrednie i zostały określone w komunikacie KE z listopada 2010 r. dotyczącym reformy WPR, którymi są: podstawowy komponent dochodowy; „zielony” komponent (związany z dbałością o środowisko naturalne); dodatkowy komponent dochodowy na obszarach o specyficznych uwarunkowaniach przyrodniczych oraz dobrowolny komponent związany ze szczególnymi zobowiązaniami podejmowanymi przez beneficjenta. Wskaźniki uwzględnione w badaniu zawiera tabela 5. Pokazano w niej również, jak zmieniłby się udział Polski w budżecie WPR, gdyby dany wskaźnik był jedynym kryterium podziału środków oraz jaką kwotę zyskałaby lub straciła Polska, przy założeniu iż łączny budżet WPR nie zostałby zmieniony.

Tabela 5. Zmiana udziału w budżecie WPR i wielkości otrzymywanych środków przez Polskę w zależności od przyjętego wskaźnika

Wskaźnik	Filar I			Filar II		
	A	B		A	B	
		1	2		1	2
UR	↑	↑	959	↓	↓	-552
Tereny zalesione	↓	↓	-1167	↓	↓	-1289
Pastwiska stałe	↓	↓	-382	↓	↓	-1017
Obszar Natura 2000	↑	↑	184	↓	↓	-821
UR wykorzystywane przez rolnictwo ekologiczne	↓	↓	-1094	↓	↓	-1264
Rolnictwo ekstensywne	↑	↑	1247	↓	↓	-452
Zatrudnienie w rolnictwie (AWU)	↑	↑	5295	↑	↑	951
Powierzchnia ONW	↑	↑	77	↑	↑	-858

A: Zmiana w % udziale w budżecie UE.

B: Zmiana budżetu dla danego państwa: 1 – w %; 2 – w mln euro.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: F. Adinolfi, J. Little, A. Massot (2011), *op. cit.*

Wyniki przedstawione we wspomnianym opracowaniu wskazują, iż maksymalnie wartość środków otrzymywanych przez Polskę w ramach filaru I spadłaby o 53% jej obecnej wartości, a filaru II o 76%. Natomiast maksymalny wzrost wynosiłby odpowiednio: 154% i 33%. Informacje te wykorzystano w niniejszym badaniu do oszacowania zmian wskaźnika przepływów pieniądza-

²⁷ F. Adinolfi, J. Little, A. Massot (2011), *op. cit.*

nych w gospodarstwach objętych Polskim FADN w przypadku obniżenia i podwyższenia poziomu podstawowych płatności, tj. jednolitej płatności obszarowej oraz płatności do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wykorzystano dane z roku 2009 dotyczące różnych typów gospodarstw rolnych wyróżnianych przez FADN²⁸.

Wyniki przedstawiają zmiany poziomu wskaźników przepływów pieniężnych dla gospodarstw indywidualnych znajdujących się w bazie Polskiego FADN. Wśród wskaźników obliczanych w ramach FADN znajdują się dwa wskaźniki odnoszące się do poziomu przepływów pieniężnych. Wskaźnik Przepływ pieniężny (1) (SE526) oznacza zdolność gospodarstwa rolnego do samofinansowania swojej działalności i tworzenia oszczędności w ramach działalności operacyjnej²⁹. Natomiast Przepływ pieniężny (2) (SE530) odnosi się do zdolności gospodarstwa rolnego do samofinansowania swojej działalności i tworzenia oszczędności³⁰.

Obniżenie płatności bezpośrednich i płatności ONW o odpowiednio 53% i 76% wiązałyby się z bardzo różną skalą zmniejszenia się poziomu wskaźników przepływów pieniężnych w poszczególnych typach gospodarstw rolnych, co jest bezpośrednio związane z przeciętną wielkością posiadanych UR objętych płatnościami w zależności od typu prowadzonej działalności rolniczej (tab. 6). Najbardziej widoczny byłby on w gospodarstwach specjalizujących się w uprawach polowych, gdzie wskaźnik Przepływ pieniężny (1) obniżyłby się do 85% jego obecnej wysokości, a wskaźnik Przepływ pieniężny (2) do 74%. Zbliżony poziom zmian dotyczyłby gospodarstw o produkcji mieszanej, gdzie poziom wskaźników wyniósłby odpowiednio: 87% i 80% aktualnej wysokości. W najmniejszym stopniu obniżenie otrzymywanych płatności widoczne byłoby w poziomie wskaźników przepływów pieniężnych w gospodarstwach zajmujących się ogrodnictwem, gdzie spadek sięgnąłby 1-2 p.p.

Podwyższenie płatności bezpośrednich i płatności ONW o odpowiednio 154% i 33% oddziaływałoby podobnie. Zmiany te byłoby również najbardziej odczuwalne w gospodarstwach specjalizujących się w uprawach polowych i w gospodarstwach mieszanych, a najmniej w gospodarstwach ogrodniczych (tab. 7).

²⁸ M. Bocian, B. Malanowska (2011), *Wyniki standardowe uzyskane przez indywidualne gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2009 roku. Część I. Wyniki standardowe*. IERiGŻ-PIB, Warszawa.

²⁹ Przepływ pieniężny (1) obliczany jest następująco: sprzedaż produktów + inne przychody + sprzedaż zwierząt – koszty zakupu zwierząt + saldo dopłat i podatków dotyczących działalności operacyjnej + saldo dopłat i podatków dotyczących inwestycji.

³⁰ Przepływ pieniężny (2) obliczany jest następująco: Przepływ pieniężny (1) + sprzedaż środków trwałych – zakupy i inwestycje w środkach trwałych + stan zobowiązań na koniec roku – stan zobowiązań na początek roku.

Tabela 6. Wpływ obniżenia płatności JPO o 53% i płatności ONW o 76% na poziom wskaźnika przepływów finansowych w zależności od typu gospodarstwa rolnego

L.p.	Wskaźnik	Symbol	Uprawy polowe	Uprawy ogrodnicze	Uprawy trwałe	Krowy mleczne	Zwierzęta żywe w systemie wypasowym	Zwierz. ziarnożerne	Mieszane
1.	Przepływ pieniężny(1)	SE526	98263	171536	72243	70700	88322	138429	62934
2.	Przepływ pieniężny(2)	SE530	56014	93844	33277	41191	46265	90166	41669
3.	JPO	SE632	22368	2273	5977	9152	12372	13368	11834
4.	ONW	SE622	3439	576	1290	3454	4395	3391	2837
5.	Przepływ pieniężny (1) po obniżeniu płatności		83794	169894	68095	63224	78425	128767	54506
6.	Przepływ pieniężny (2) po obniżeniu płatności		41545	92202	29129	33715	36368	80504	33241
7.	5/1 x 100		85	99	94	89	89	93	87
8.	6/2 x 100		74	98	88	82	79	89	80

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w publikacji: M. Bocian, B. Małanowska (2011), op. cit.

Tabela 7. Wpływ podwyższenia płatności JPO o 1,54% i płatności ONW o 33% na poziom wskaźnika przepływów finansowych w zależności od typu gospodarstwa rolnego

L.p.	Wskaźnik	Symbol	Uprawy polowe	Uprawy ogrodnicze	Uprawy trwałe	Krowy mleczne	Zwierzęta żywe w systemie wypasowym	Zwierz. ziarnożerne	Mieszane
1.	Przepływ pieniężny(1)	SE526	98263	171536	72243	70700	88322	138429	62934
2.	Przepływ pieniężny(2)	SE530	56014	93844	33277	41191	46265	90166	41669
3.	JPO	SE632	22368	2273	5977	9152	12372	13368	11834
4.	ONW	SE622	3439	576	1290	3454	4395	3391	2837
	Przepływ pieniężny (1) po podwyższeniu płatności		133845	175227	81873	85934	108825	160135	82095
6.	Przepływ pieniężny (2) po podwyższeniu płatności		91596	97535	42907	56425	66768	111872	60830
7.	5/1 x 100		136	102	113	122	123	116	130
8.	6/2 x 100		164	104	129	137	144	124	146

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w publikacji: M. Bocian, B. Małanowska (2011), op. cit.

Podsumowanie

Dotychczasowa dyskusja na temat przyszłości WPR po 2013 roku została zapoczątkowana już podczas tzw. *health check*. Początkowo debata zainicjowana przez KE koncentrowała się wokół sześciu pytań:

1. Jaka powinna być wielkość budżetu przeznaczanego na WPR?
2. Kto powinien finansować politykę rolną?
3. Co powinno się stać z bezpośrednim wsparciem dochodów rolniczych?
4. Jak należy się zająć problemem fluktuacji cen i bezpieczeństwa żywnościowego?
5. Które dobra publiczne powinny być wspierane przez WPR?
6. Jak należy promować środowiskowe dobra publiczne?³¹

Należy również pamiętać, że nawet sama KE nie mówi jednym głosem, jeśli chodzi o wielkość budżetu przeznaczanego na WPR oraz zakres i rodzaj stosowanych instrumentów polityki rolnej. Poszczególne dyrekcje generalne mają różne interesy. Dyrekcja ds. Rozwoju Regionalnego chciałaby przejąć politykę rozwoju obszarów wiejskich, zaś Dyrekcja ds. Handlu opowiada się za likwidacją działań zniekształcających handel.

Liczne analizy prowadzone w różnych ośrodkach naukowo-badawczych i eksperckich wskazują na to, iż nawet bardzo radykalne zmiany kształtu WPR, jak np. likwidacja wszystkich instrumentów filaru I, nie wpłyną znacząco na wielkość produkcji i skalę odłogowania ziemi³². Jednakże mogą istotnie zmniejszyć poziom wartości dodanej brutto (ang. *gross value added – GVA*). Problem ten może być szczególnie odczuwalny w przypadku rolnictwa nowych państw członkowskich, gdzie odnotowywany poziom wskaźnika GVA nadal jest znacznie niższy niż wśród pozostałych członków Wspólnoty. Spadek poziomu GVA będzie wymuszał intensyfikację przemian strukturalnych, które w wielu wypadkach nieco spowolniły ze względu na wsparcie uzyskane przez sektor rolny nowych państw członkowskich ze strony wspólnej polityki rolnej.

Natomiast debata na poziomie państw członkowskich w roku 2011 skoncentrowała się na kwestii nowego systemu płatności bezpośrednich. Obecnie powszechnie akceptowany jest pogląd, iż obecny system płatności wymaga zmian, gdyż jest niesprawiedliwy i prowadzi do bardzo dużych różnic w poziomie płatności.

Te różnice nie dotyczą jednak tylko i wyłącznie płatności bezpośrednich, co najlepiej pokazuje relacja pomiędzy uzyskiwanymi w ramach WPR środkami a wpłacanymi przez poszczególne państwa członkowskie kwotami (tab. 8).

³¹ V. Zahrnt (2011), op. cit., p. 2.

³² Przykładem takiej analizy jest badanie omówione w pracy: A. Renwick et al. (2011), *Policy Reform and Agricultural Land Abandonment*. Referat ten został przedstawiony podczas 85th Annual Conference of the Agricultural Economics Society, Warwick University 18-20 April 2011.

Tabela 8. Wskaźnik transferów WPR (wpływy/składka) w roku 2013

<u>Beneficjenci netto</u>	Wskaźnik	<u>Względna równowaga</u>	Wskaźnik	<u>Płatnicy netto</u>	Wskaźnik
Bułgaria	6,23	Hiszpania	1,1	Luksemburg	0,29
Litwa	4,43	Austria	0,99	Holandia	0,39
Węgry	3,92	Francja	0,97	Belgia	0,47
Rumunia	3,74	Dania	0,95	Malta	0,54
Polska	3,01	Finlandia	0,92	Niemcy	0,61
Łotwa	2,60			Szwecja	0,63
Grecja	2,59			Wielka Brytania	0,66
Estonia	2,49			Włochy	0,70
Słowacja	2,49			Cypr	0,80
Czechy	2,10				
Irlandia	1,89				
Słowenia	1,48				
Portugalia	1,43				

Źródło: Houses of the Oireachtas, Joint Committee on Agriculture, Fisheries and Food (2010), Fourth report. Report on the common agricultural policy post-2013, Figure 6.

Zdaniem KE największym problemem obecnie przygotowywanej reformy WPR jest ogromne zróżnicowanie sytuacji rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich i sektorach tej gałęzi gospodarki. Ta różnorodność może oznaczać, iż najlepiej odpowiadające na potrzeby sektora instrumenty wsparcia mogą nie być jednakowe w całej UE. Oznacza to, iż dla zwiększenia konkurencyjności europejskiego rolnictwa niezbędne może być wprowadzenie alternatywnych podejść do wspierania rolników³³. Mankamentem takiego alternatywnego rozwiązania jest trudność w uzyskaniu sprawiedliwej WPR. Naturalnie problem sprawiedliwości ma charakter filozoficzny, a w tym przypadku raczej polityczny, jednakże ma również bezpośrednie przełożenie na wymiar ekonomiczny i ostateczny kształt reformy.

Literatura:

1. Adinolfi F., Little J., Massot A. (2011), *The CAP towards 2020: Possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments*, European Parliament, Brussels.
2. Bocian M., Malanowska B. (2011), *Wyniki standardowe uzyskane przez indywidualne gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2009 roku. Część I. Wyniki standardowe*. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
3. Bundesrat (2010) *Resolution of the Bundesrat. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions: The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial chal-*

³³ European Commission, *Agriculture and Rural Development (2011), The future of CAP market measures*. "Agricultural Policy Perspectives Briefs" Brief no. 3, p. 9.

- lenges of the future*, COM(2010) 672. Official Document 771/10 (Resolution).
4. Cao Y. E., J., Moxey A., Zahrt V. (2010) *Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding*. Report to the LUPG. ADAS UK Ltd, ECIPE and Pareto Consulting.
 5. Council of the European Union (2011), *3077th Council meeting. Agriculture and Fisheries. Press release*. Brussels, 17 March 2011.
 6. DG Agriculture and Rural Development, Agricultural Policy Analysis and Perspectives Unit (2011), *The future of rural development policy*. Agricultural Policy Perspectives Briefs, "Brief" no. 4, January 2011.
 7. Edwards T. (2011), *CAP Reform: Proposals for 2014-20*. SPICe Briefing.
 8. European Commission, Agriculture and Rural Development (2011), *The future of CAP market measures*. "Agricultural Policy Perspectives Briefs" Brief no. 3.
 9. European Commission (2010), *Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions the CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM(2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010.
 10. European Commission (2011), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy*. COM(2011)625.
 11. European Parliament (2010), *European Parliament Resolution of 8 July 2010 on the future of the Common Agricultural Policy after 2013* (2009/2236/INI - T7-0286/2010) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5831472>).
 12. European Parliament (2011), *Report the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future* (2011/2051(INI)). Committee on Agriculture and Rural Development, A7-0202/2011.
 13. Komisja Europejska (2010), *Komunikat Komisji – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, Bruksela, 3.3.2010.
 14. Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, COM(2011)21, Bruksela.
 15. Komisja Europejska (2011), *Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Gospo-*

- darki Morskiej i Rybołówstwa objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi i ustanawiającego ogólne zasady dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i znoszącego Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (C)OM(2011)615).
16. Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników tworzących systemy wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej („rozporządzenie dotyczące płatności bezpośrednich”), COM(2011)625.
 17. Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie dotyczące jednolitej wspólnej organizacji rynków”), COM(2011)626.
 18. Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) („rozporządzenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich”), COM(2011)627.
 19. Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego finansowania, zarządzania i monitorowania wspólnej polityki rolnej („rozporządzenie horyzontalne”), COM(2011)628.
 20. Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego działania ustanawiające określone instrumenty pomocowe i refundacje odnoszące się do wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, COM(2011)629.
 21. Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do wniosku o płatności bezpośrednie dla rolników dotyczące roku 2013, COM(2011)630.
 22. Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do reżimu systemu jednolitych płatności i wsparcia uprawiających winorośl, COM(2011)631.
 23. *Opinion of the Standing Committee for Production and Trade and the Special Standing committee for European Affairs of the Hellenic Parliament concerning the European Commissions Communication: The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, COM(2010) 672.*
 24. Renwick A., Jansson T., Verburg P. H., Revoredo-Giha C., W. Britz, Gocht A., McCracken D. (2011), *Policy Reform and Agricultural Land Abandonment*. Referat ten został przedstawiony podczas 85th Annual

Conference of the Agricultural Economics Society, Warwick University
18 - 20 April 2011.

25. Wieliczko B. (2011), *Kto zdecyduje o kształcie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.? – Traktat Lizboński a rolnictwo*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 4/2011.
26. Zahrt V. (2011), *A guide to CAP reform politics: issues, positions and dynamics*. ECIPE Working Paper, No. 03/2011.

II. Wieloletnie ramy finansowania UE 2014-2020 i uwarunkowania prac nad nimi

Wstęp

Trudno dyskutować o polityce rolnej bez odnoszenia się do kwestii związanych z budżetem i finansami publicznymi oraz ogólnej sytuacji makroekonomicznej. Należy przy tym mieć na uwadze kluczowe czynniki wpływające na ostateczny kształt polityki rolnej oraz sposoby i mechanizmy oddziaływania poszczególnych grup nacisku na instrumenty wsparcia sektora rolnego.

Punktem wyjścia do wszelkich analiz propozycji w zakresie wspólnej polityki rolnej po 2013 roku oraz wysokości budżetu przeznaczanego na jej realizację powinno być odwołanie się do wyników badań na temat determinant kształtu i skali wsparcia rolnictwa. Prace w tym zakresie pozwalają na ocenę propozycji KE i poszczególnych państw członkowskich w kontekście dotychczasowych doświadczeń odnoszących się do kształtowania polityki wobec rolnictwa. Interesującym punktem wyjścia są wyniki przedstawione w pracy P. Dutta i D. Mitry¹ wskazujące na to, że nastawienie ideologiczne rządu w odniesieniu do prowadzonej polityki oraz skala nierówności są czynnikami silnie oddziałującymi na skalę ochrony sektora rolnego. Wskazuje to na możliwość wykorzystywania w dalszych badaniach podejścia opartego na funkcji politycznego wsparcia (ang. *political support function*)² oraz podejścia wykorzystującego tzw. przeciętnego wyborcę.

Niemniej jednak na tym etapie prac nad przyszłym kształtem WPR oraz wysokością środków przeznaczonych na jej realizację kluczowym punktem odniesienia jest kondycja finansów publicznych UE oraz jej poszczególnych państw członkowskich. Z tego powodu niniejsza część raportu koncentruje się na omówieniu działań podejmowanych przez UE w celu wyjścia z kryzysu, w jakim znalazło się kilka państw strefy euro oraz kryzysu, jaki dotyczy UE jako Wspólnoty.

¹ P. Dutt, D. Mitra (2008), *Political Economy of Agricultural Distortion Patterns: The Role of Ideology, Inequality, Lobbying and Public Finance*. Artykuł dostępny na stronie: http://faculty.insead.edu/dutt/Research/Political%20Economy%20of%20Agricultural%20Protection_Dutt-Mitra.pdf. Publikacja zawiera liczne odwołania do literatury przedmiotu w zakresie badań nad czynnikami determinującymi poziom tariff celnych.

² Funkcja ta jest wykorzystywana w ekonomii politycznej przy określaniu poziomu ceł i prezentuje zależność typu *trade-off* pomiędzy zakłóceniami gospodarczymi i zyskami sektora, którego dotyczy cła.

1. Przegląd problemów budżetowych i kursu polityki fiskalnej w Polsce i Unii Europejskiej

1.1. Polityka fiskalna i problemy budżetowe w Polsce

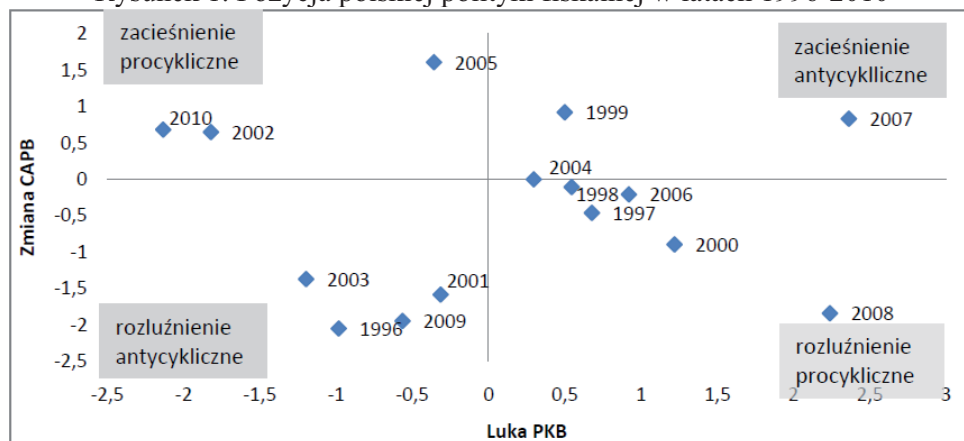
Niezbędna w Polsce reforma finansów publicznych powinna zapewnić poprawę jakości polityki fiskalnej i uczynienie z niej skutecznego narzędzia absorpcji szoków asymetrycznych. Należy przy tym pamiętać, że przed Polską wciąż stoi wyzwanie wejścia do unii walutowej, co wiąże się z koniecznością spełniania kryteriów z Maastricht, także w obszarze polityki fiskalnej. Podstawowe znaczenie przy wejściu do strefy euro ma fakt, iż oznacza to eliminację możliwości prowadzenia samodzielnej polityki pieniężnej. Oznacza to, że członek unii walutowej pozbawia się możliwości korzystania z bardzo skutecznego mechanizmu służącego wygładzaniu cykli koniunkturalnych. Przy tym ograniczeniu rolę mechanizmów absorpcji szoków przejmie polityka fiskalna, rynek produktów i pracy. Właściwa polityka fiskalna powinna sprawnie reagować na zmiany w sferze realnej, być antycykliczna i odporna na naciski polityczne.

Antycykliczność polityki fiskalnej ma trzy wymiary:

- przestrzeń dla działania automatycznych stabilizatorów koniunktury;
- antycykliczność dyskrecjonalnej polityki fiskalnej (wprowadzenie reguł fiskalnych czy wieloletniego budżetowania);
- wspieranie rozwoju gospodarczego.

Polityka fiskalna w Polsce w latach 1996-2009 była zazwyczaj ekspansywna. Najczęściej występującą pozycją polityki fiskalnej było procykliczne rozluźnienie (6 lat) oraz antycykliczne rozluźnienie (4 lata) (rys. 1).

Rysunek 1. Pozycja polskiej polityki fiskalnej w latach 1996-2010



CAPB – skorygowane cyklicznie saldo pierwotne (ang: *cyclically-adjusted primary balance*).
Źródło: Gajewski P., Skiba L. (2010), *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*. Narodowy Bank Polski, Biuro ds. Integracji ze Strefą Euro (BISE), Warszawa, Rys 4.2.

Ta poluzowana polityka fiskalna w poprzednich latach sprawiła, iż saldo budżetowe Polski jest gorsze niż przeciętnie w UE. Saldo strukturalne pogorszyło się na skutek działań dyskrecjonalnych, jak obniżka składki rentowej i stawek podatku PIT. Natomiast pogorszenie się salda cyklicznego było niewielkie ze względu na mniejsze niż w większości państw UE zautomatyzowanie polityki fiskalnej i stosunkowo dobrą kondycję gospodarki.

1.2. Polityka fiskalna i problemy budżetowe w UE

Kryzys finansowy i konieczność wsparcia wielu banków przez niektóre państwa UE znacząco odbiły się na sytuacji gospodarczej tych państw, co doprowadziło do prac nad wzmocnieniem systemu nadzoru finansowego na poziomie całej Wspólnoty³. W zasadzie to w przypadku państw strefy euro mówi się o bliźniaczych kryzysach – światowym kryzysie finansowym i kryzysie zadłużenia publicznego (ang. *sovereign debt crisis*). Spowodowało to w państwach strefy euro poważne skutki dla sytuacji makroekonomicznej po latach znacznej stabilności (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne dla państw strefy euro w okresie 1989-1998 i 1999-2008

Wskaźnik	1989-1998	1999-2008
Realny PKB (% zmiany)	2,2	2,1
Realny PKB per capita (% zmiany)	1,9	1,6
Zatrudnienie (% zmiany)	0,6	1,3
Wydajność pracy (% zmiany)	1,6	0,8
Bezrobocie (% siły roboczej)	9,3	8,3
Inflacja (%)	3,3	2,2
Realna długoterminowa stopa procentowa (%)	4,7	2,4
Bilans fiskalny (% PKB)	-4,3	-1,7
Dług publiczny brutto (% PKB)	68,6	68,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Y. Papantoniou (2011), *The Lessons of the Eurozone Crisis that Should Shape the EU's G20 Stance*, Friends of Europe, Brussels, table 1, 2 i 3.

Światowy kryzys finansowy, który przerodził się w kryzys gospodarczy oraz strukturalne problemy poszczególnych państw sprawiły, iż w ostatnich latach dług publiczny narastał w bardzo szybkim tempie (tab. 2).

³ Szeroko temat ten został omówiony w raporcie: S. Verhelst (2011), *Renewed financial supervision in Europe – final or transitory?* Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 44, Gent.

Tabela 2. Dług publiczny w wybranych państwach UE (jako odsetek PKB)

Państwo	2007	2010	2010/2007 x100%
Francja	64	84	131
Grecja	96	128	133
Irlandia	25	77	308
Hiszpania	36	65	181
Niemcy	65	77	118
Portugalia	64	86	134
Wielka Brytania	44	78	177
Włochy	103	119	116

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Fabre (2010), La zone euro à l'automne 2010: les politiques économiques sur le fil du rasoir? Question d'Europe n°185, Foundation Robert Schuman Policy Paper.

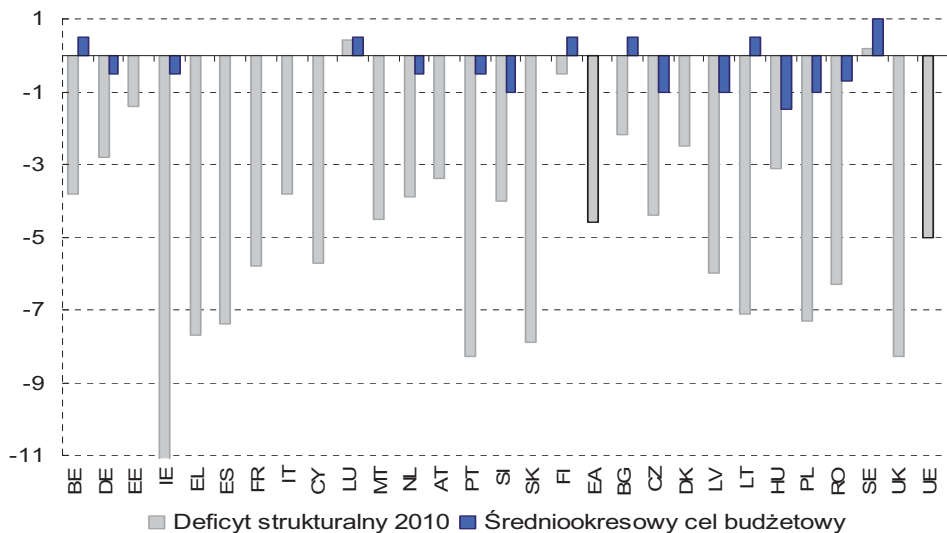
Jednakże to kryzys ekonomiczny odbił się bardzo poważnie na kondycji finansów publicznych. W 2010 r. dług sektora publicznego brutto w UE wzrósł łącznie do poziomu ok. 85% PKB w strefie euro i 80% w skali całej UE⁴. Ocenia się, że kryzys ekonomiczny w latach 2008 i 2009 doprowadził do spadku PKB porównywalnego z utratą czterech lat wzrostu gospodarczego⁵. Ponadto w wielu państwach UE w okresie 10 lat poprzedzających kryzys nasiliła się nierównowaga makroekonomiczna. Jest ona widoczna w odnotowanych znacznych rozbieżnościach w rachunkach obrotów bieżących i zmianach konkurencyjności⁶. Skala problemów budżetowych poszczególnych państw członkowskich jest bardzo różna, co dobrze pokazuje poziom deficytu strukturalnego w 2010 r. (rys. 2). Konsolidacja budżetowa jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym poprawy sytuacji finansów publicznych w wielu państwach UE. Kluczowym czynnikiem pozwalającym przyspieszyć proces sanacji byłby długofalowy wzrost gospodarczy.

⁴ Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys*, COM(2011) 11.

⁵ Komisja Europejska (2011), *Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik 2 – Sprawozdanie makroekonomiczne*, COM(2011) 11, s. 7.

⁶Ibidem, s. 6.

Rysunek 2. Poziom deficytu strukturalnego w państwach UE w roku 2010 r. i średniokresowy cel budżetowy



Źródło: Komisja Europejska (2011), *Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik 2 – Sprawozdanie makroekonomiczne, COM(2011) 11, wykres 12.*

Zaostrzenie problemu nierównowagi finansów publicznych w wielu państwach strefy euro wiąże się ze stanem ich finansów publicznych u progu kryzysu. Wcześniejsze i ostrzejsze wystąpienie problemów było spowodowane przez:

- wysoki wyjściowy poziom długu publicznego;
- wysoki strukturalny deficyt sektora publicznego;
- osłabione tempo wzrostu potencjalnego PKB;
- długookresową presję powodującą pogłębianie się deficytu pierwotnego na skutek niekorzystnych przemian demograficznych;
- wzrost oprocentowania obligacji z powodu rosnącej premii za ryzyko.

Symulacja kondycji finansów publicznych przeprowadzona przez P. Gajewskiego⁷ wskazuje, iż długookresowa równowaga fiskalna występuje spośród wszystkich państw UE jedynie w Estonii i Szwecji. Blisko równowagi w roku 2050 byłyby również Bułgaria i Węgry, zaś wszystkie pozostałe państwa cechowałoby zadłużenie sektora publicznego przekraczające to odnotowane w Grecji w 2010 roku.

Dotychczasowe działania realizowane na poziomie UE mają jednak charakter „akcji gaszenia pożaru”. W związku z tym jedynie odwołują się do faktycznych zmagania się z problemami. Ważniejsze niż wsparcie poszczególnych członków

⁷ P. Gajewski (2011), *Nierównowaga finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” nr 10/2011, s. 21-38.

UE borykających się z problemem braku płynności jest wprowadzenie reform strukturalnych⁸.

Problematyka polityki fiskalnej i kwestii budżetowych na poziomie Unii Europejskiej jest tematem bardzo złożonym. Wyraźnie widać tutaj podział członków Wspólnoty i coś, co można nazwać „Europą dwóch prędkości”. Kluczowe działania i problemy UE w zakresie polityki fiskalnej odnoszą się do strefy euro, czyli grupy obecnie 16 państw, które przyjęły wspólną walutę. Pozostałe 11 państw wydaje się obecnie jedynie biernym widzem większości działań podejmowanych na poziomie UE.

Wprowadzenie euro przebiegło bez większych trudności, a wiele obaw i przewidywań ekspertów dotyczących kwestii gospodarczych i politycznych nie sprawdziło się⁹. Niewątpliwie jednak wzrosła złożoność systemu gospodarczego, a co za tym idzie zarówno zarządzanie nim, jak przewidywanie dalszego rozwoju sytuacji na rynkach państw strefy euro stało się trudniejsze.

Należy podkreślić dynamikę rozwoju kryzysu wypłacalności i problemu, przed którym stoi strefa euro. Najlepiej oddaje to przykład Grecji. W kwietniu 2010 r. oprocentowanie krótkoterminowych pożyczek zaciąganych przez Grecję wynosiło 20%, co oznaczało wzrost o 10 p.p. w ciągu kilku miesięcy. Gdyby całe zadłużenie Grecji zostało zrolowane przy takiej stopie oprocentowania, to koszt obsługi długu wzrósłby z 6 do 18% PKB, a deficyt budżetowy z 8% do ok. 20% PKB¹⁰.

Problem Grecji i innych państw strefy euro coraz bliższych do pójścia w ślady Grecji, jak Portugalia, Hiszpania czy Włochy, ma charakter strukturalny, u którego źródeł tkwi niska konkurencyjność tych gospodarek. Świadczy o niej niski wzrost gospodarczy, deficyt budżetowy i zazwyczaj ujemne saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego.

2. Koordynacja polityki na poziomie UE

Nadejście kryzysu finansowego doprowadziło do pojawienia się licznych głosów wskazujących, iż problemy strefy euro wynikają z braku koordynacji polityki fiskalnej, przy zintegrowanej już polityce monetarnej. Pojawiają się również opinie głoszące, że nie wystarczy koordynacja polityki fiskalnej, ale

⁸ H. Schneider (2011), *Die Europäische Union 2011: Nach der Krise oder noch mittendrin?* AIES-Studien, nr. 1, Austria Institut für Europa und Sicherheitspolitik, Maria Enzersdorf, s. 4.

⁹ Przywołanie kluczowych obaw i liczne odwołania do publikacji w tym zakresie zawiera artykuł: H. Enderlein, A. Verdun (2009) *EMU's teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 16 No. 4, pp. 490-507.

¹⁰ S. Dullien, D. Schwarzer (2011), *Dealing with Debt Crises in the Eurozone. Evaluation and Limits of the European Stability Mechanism*. Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, SWP Research Paper, Berlin, p. 9.

niezbędna jest jej wspólnotowa integracja¹¹. Warto przy tym wspomnieć, iż już na początku lat 60. XX wieku dyskutowano o konieczności powołania europejskiego rządu w celu prowadzenia wspólnej polityki makroekonomicznej¹².

W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska przyjęła „Europejski plan naprawy gospodarczej”¹³. Plan ten miał na celu szybką stymulację i wzrost popytu oraz zaufania konsumentów, zapewnienie ochrony najbardziej narażonych na negatywne skutki kryzysu obywateli UE, a także przygotowanie Europy na czas po kryzysie i możliwości związane z okresem ożywienia gospodarczego. Ponadto plan miał przyspieszyć przekształcanie wspólnotowej gospodarki w gospodarkę niskoemisyjną. Cele te miały być zrealizowane dzięki wykorzystaniu efektów synergii dzięki podejmowaniu skoordynowanych działań zarówno w odniesieniu do poszczególnych obszarów polityki, jak i w kontekście współpracy pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE oraz gremiami zewnętrznymi. Zwrócono również uwagę na konieczność spójności pomiędzy działaniami podejmowanymi przez Wspólnotę w średnim i długim okresie¹⁴. Stwierdzono, iż podejmowane działania służące stymulacji europejskiej gospodarki powinny być „szybkie, przejściowe, celowe oraz skoordynowane”¹⁵.

W 2010 r. KE przedstawiła szeroki pakiet regulacji prawnych, które miałyby poprawić koordynację polityki Wspólnoty. Dotyczyły one wzmocnienia wsparcia nadzoru nad budżetem i koordynacji polityki gospodarczej oraz wdrażania procedury nadmiernego deficytu, jak m.in. korekty nierównowagi makroekonomicznej¹⁶. Propozycje te określane jako tzw. sześciopak, czyli pakiet pię-

¹¹ A. Fabre (2010), *L'intégration des politiques budgétaires: un enjeu majeur pour le couple franco-allemand*. Fondation Robert Schuman, "Questions d'Europe" no. 174.

¹² Zakładano, iż ostatnim etapem tworzenia unii gospodarczo-walutowej będzie powołanie rządu zajmującego się kwestiami gospodarczymi. Szerzej kwestia ta została omówiona w publikacji: H. Schneider, *op.cit.*, s.5.

¹³ European Commission (2008), *Communication from the Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan*, COM(2008) 800 final, Brussels.

¹⁴ W planie przedstawiono szereg planowanych działań, które miały zapewnić skuteczną walkę z kryzysem.

¹⁵ European Commission (2008), *op. cit.*, p. 7.

¹⁶ Propozycje te to:

- Komisja Europejska (2010), *Wniosek. Rozporządzenie Rady (UE) nr .../.. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, KOM(2010) 522 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2010), *Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich*. KOM(2010) 523 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2010), *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*. KOM(2010) 524 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2010), *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro*. KOM(2010) 525 wersja ostateczna.

ciu rozporządzeń i jednej dyrektywy, zostały przyjęte przez PE 28 września 2011 roku.

Semestr Europejski¹⁷ to inicjatywa KE, której celem ma być zwiększenie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Obejmuje koordynację tworzenia krajowych budżetów państwa i programu reform. Następnie dyskusji na forum UE podlegają krajowe programy reform i krajowe programy stabilności i konwergencji. Inicjatywa ta ma stanowić instrument ograniczający ryzyko powstawania kryzysów finansowych w przyszłości. Założenia przedstawione przez KE w komunikacie o semestrze europejskim podkreślały konieczność lepszego trzymania się założeń Paktu Stabilizacji i Rozwoju oraz dbałość o unikanie nierównowagi makroekonomicznej¹⁸ (rys. 3). W swoim komunikacie na temat semestru europejskiego KE podkreśliła konieczność zrealizowania następujących celów:

- I. Poprawa jakości funkcjonowania istniejących już mechanizmów Paktu Stabilności i Rozwoju:
 - wzrost skuteczności ocen związanych z paktem dzięki lepszej koordynacji *ex-ante*;
 - pełniejsze uwzględnienie priorytetów unijnego nadzoru budżetowego w narodowych ramach fiskalnych;
- II. Działania dotyczące wysokiego poziomu długu publicznego i zapewniające długoterminowe zrównoważenie fiskalne:
 - nadanie nowego znaczenia traktatowemu kryterium długu publicznego;
 - pełniejsze uwzględnienie zależności pomiędzy długiem i deficytem;
- III. Skuteczniejsze bodźce i sankcje odnoszące się do spełniania zasad Paktu Stabilności i Wzrostu:
 - oprocentowane depozyty na wypadek nieadekwatnej polityki fiskalnej;
 - bardziej rygorystyczne i warunkowe używanie wydatków UE dla zapewnienia większej zgodności z zasadami Paktu Stabilności i Wzrostu;
 - powtarzające się naruszenia Paktu byłyby poddawane szybszemu rozpatrywaniu;
 - bardziej rygorystyczne stosowanie regulacji dotyczącej Funduszu Spójności.

-
- Komisja Europejska (2010), *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*. KOM(2010) 526 wersja ostateczna.
 - Komisja Europejska (2010), *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*. KOM(2010) 527 wersja ostateczna.

¹⁷ Jest również nazywany europejskim okresem oceny.

¹⁸ Szerszy opis zawiera komunikat KE: *Wirtschaftliche Interdependenz meistern: Kommission schlägt verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU vor*, IP/10/561, 12 Mai 2010.

W styczniu 2011 r. KE przedstawiła komunikat „Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys”¹⁹. Jest to pierwszy taki dokument. Powstał on w związku z nowym cyklem zarządzania w UE. W dokumencie zaznaczono, iż obecnie kluczowe znaczenie ma koncentracja na trzech obszarach:

1. potrzebie rygorystycznej konsolidacji finansów publicznych w celu większej stabilizacji makroekonomicznej;
2. reformie rynku pracy na rzecz wyższego zatrudnienia;
3. środkach na rzecz wzrostu.

W dokumencie położono szczególny nacisk na działania na poziomie państw członkowskich, gdyż to one mają podstawowe znaczenie dla uniknięcia „scenariusza straconej dekady”²⁰. Dokonana analiza krajowych programów reform wskazuje, iż wiele z nich nie uwzględnia wystarczająco ambitnych celów, aby wspólnie możliwe było osiągnięcie wskaźników wyznaczonych dla całej UE w strategii „Europa 2020”. Głównym jednak mankamentem tych programów jest brak średnio- i długookresowej strategii rozwoju gospodarczego.

W ramach strategii „Europa 2020” kładzie się nacisk na problem makrofinansowych i strukturalnych nierównowag. Podkreślono również konieczność koordynacji polityki makroekonomicznej w ramach unii gospodarczej i walutowej. Potrzeba ta wynika z faktu znacznego zwiększenia się wzajemnych zależności pomiędzy gospodarkami strefy euro. W strategii wymieniono działania koordynacyjne, które muszą być zrealizowane w celu zmniejszenia ryzyka występowania w przyszłości niekorzystnych efektów ubocznych integracji. Wskazano na konieczność przygotowania:

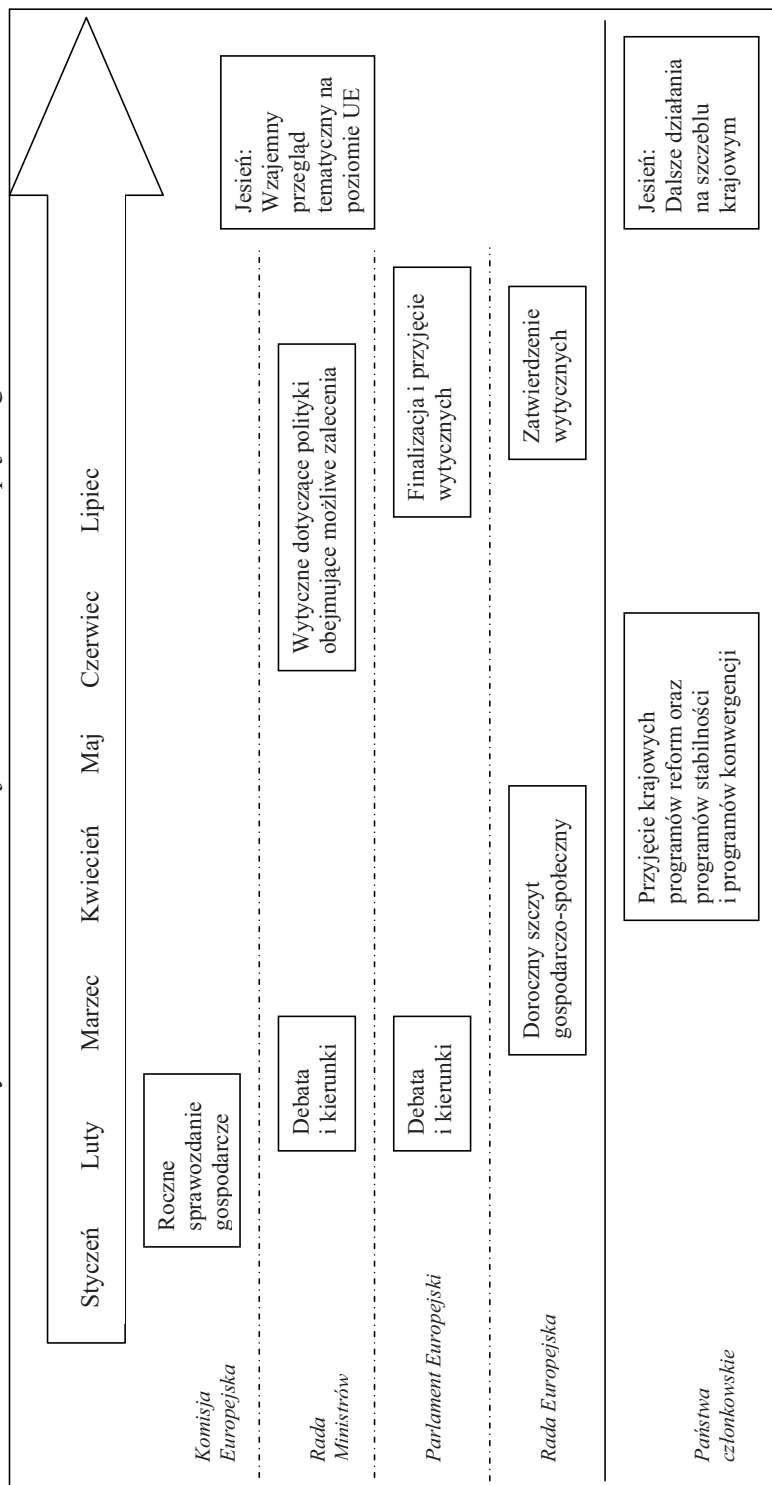
- „ram prawnych dla dokładniejszego i szerszego nadzoru nad państwami strefy euro: oprócz poprawienia dyscypliny budżetowej, nadzorem gospodarczym należy również objąć nierównowagę makroekonomiczną i rozwój konkurencyjności, w szczególności w celu ułatwienia dostosowań wynikających z prowadzonej polityki;
- ram prawnych umożliwiających działanie w obliczu zbliżających się zagrożeń stabilności finansowej strefy euro jako całości;
- odpowiedniej reprezentacji strefy euro na zewnątrz, która umożliwi zdecydowane działania w obliczu światowych wyzwań gospodarczych i finansowych”²¹.

¹⁹ Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys*, COM(2011) 11.

²⁰ Komisja Europejska (2011), *Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik 1 – Sprawozdanie z postępu prac dotyczących strategii „Europa 2020”*, COM(2011) 11, s. 3.

²¹ Komisja Europejska (2010), *Komunikat Komisji – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, Bruksela, 3.3.2010.

Rysunek 3. Schemat funkcjonowania semestru europejskiego



Źródło: Komisja Europejska (2010), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE, COM(2010)367, załącznik 2.

Możliwość wprowadzenia działań koordynujących politykę budżetową czy gospodarczą państw strefy euro przewiduje artykuł 136 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z tym artykułem dla „zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej” Rada może podejmować działania dotyczące:

- wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej;
- określenia kierunków polityki gospodarczej, aby były zgodne z kierunkami przyjętymi dla całej Unii i zapewnienia nadzoru nad nimi.

KE zapowiedziała przygotowanie specjalnej tablicy wyników, która ma pokazywać główne wskaźniki gospodarcze, a w tym: wydajność, jednostkowe koszty produkcji, aktywa zagraniczne netto, salda na rachunku bieżącym, dług publiczny, zadłużenie sektora prywatnego, stopę bezrobocia, realny kurs walutowy.

Unia walutowa sprawia, iż niezbędna jest koordynacja polityki fiskalnej. Zgodność polityki monetarnej i fiskalnej ma dwa aspekty:

- zapewnienie spójności polityki monetarnej i fiskalnej;
- harmonizacja polityki fiskalnej poszczególnych państw.

Pierwotne rozwiązania w zakresie funkcjonowania unii walutowej, czyli Pakt stabilności i wzrostu²², stanowił próbę „kompromisu między scentralizowaną polityką pieniężną i zdecentralizowaną polityką budżetową, czyli formą ich międzynarodowej koordynacji. W unii walutowej *policy-mix* staje się efektem interakcji między większą liczbą graczy (jeden bank centralny i kilka rządów). Komplikuje to koordynację i zwiększa prawdopodobieństwo rozwiązań odległych od optymalnych, ponieważ władze fiskalne podejmują decyzje na poziomie narodowym, a bank centralny na szczeblu wspólnoty.”²³.

Wśród wielu propozycji zmian w Pakcie przewijają się głosy mówiące o:

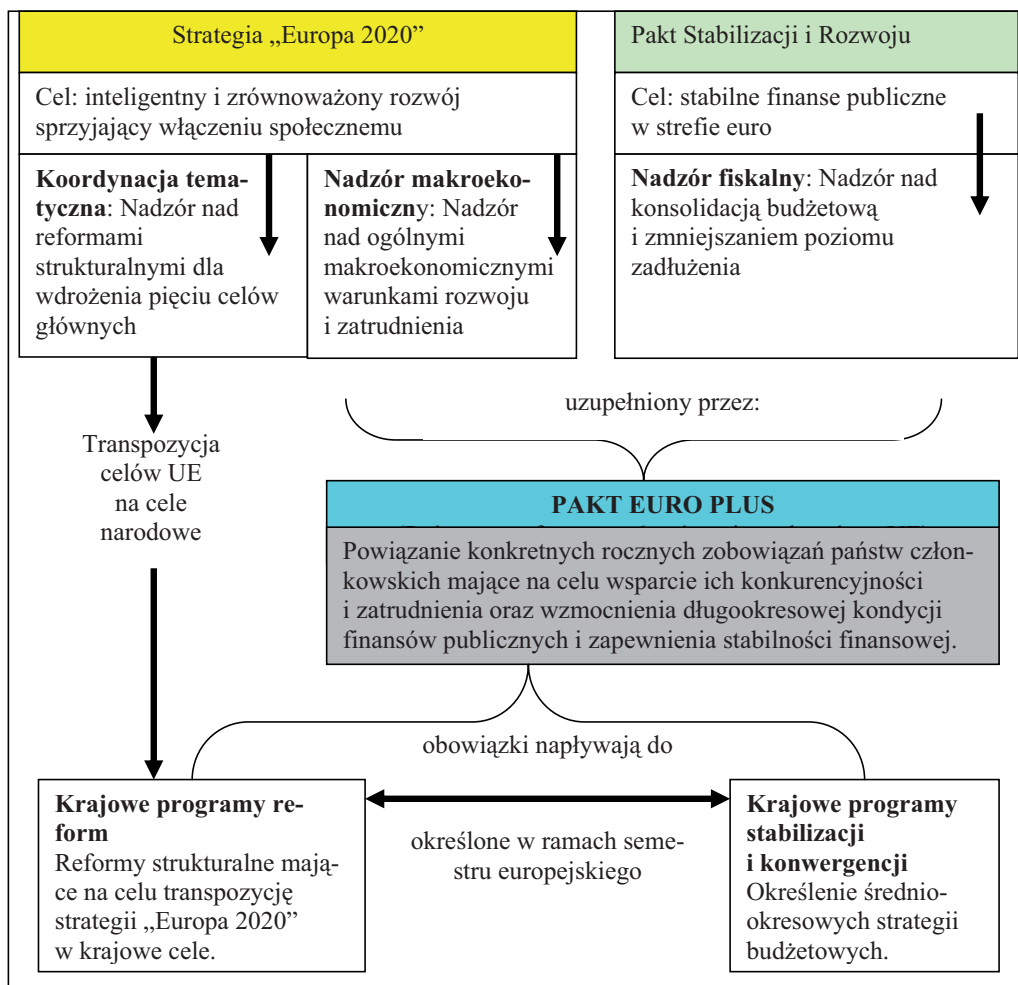
- a) konieczności zastąpienia przez automatyzm dotychczasowego dyskrecjonalnego sposobu podejmowania decyzji w sprawie uruchamiania procedury nadmiernego deficytu;
- b) wprowadzeniu opodatkowania deficytu;
- c) konieczności skoncentrowania się na poziomie długu;
- d) zwiększeniu przejrzystości finansów publicznych;
- e) stopniowaniu sankcji.

Obecnie system zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej bazuje na Pakcie Stabilizacji i Rozwoju oraz strategii „Europa 2020” (rys. 4). Jego uzupełnieniem jest Pakt Euro Plus.

²² Pakt ten jest bardzo krytykowany od samego momentu jego przyjęcia, główne zarzuty wobec jego wersji pierwotnej oraz zmian z 2005 r. zawiera artykuł: M. Lubiński (2011), *Przyszłość Paktu stabilności i wzrostu*. „Gospodarka Narodowa” 1-2/2011.

²³ M. Lubiński (2011), op. cit., s. 24.

Rysunek 4. Schemat gospodarczego zarządzania w UE



Źródło: T. Fischer, S. Hoffmann (2011), *European Economic Governance: Wo bleibt die soziale Dimension?* „Spotlight Europe” nr. 2011/4, Bertelsmann Stiftung.

Jeden z głównych rozgrywających, jeśli chodzi o unijne zarządzanie gospodarcze, czyli Francja, jest państwem szczególnie lobbującym za sprawdzeniem mechanizmów europejskiego zarządzania. Zdaniem Francji zarządzanie wspólnotowe powinno się opierać na:

1. szerszej instytucjonalizacji koordynacji polityki makroekonomicznej w strefie euro;
2. pełniejszym nadzorze makroekonomicznym;
3. wzmocnionej kontroli finansowej na poziomie UE i poziomie międzynarodowym;

4. zorientowanej na wzrost strategii gospodarczej opartej na europejskiej polityce przemysłowej;
5. ochronie przed dumpingiem ze strony państw rozwijających się.

Kryzys finansowy pogorszył sytuację wielu państw strefy euro i doprowadził do podejmowania działań doraźnych. W maju 2010 roku stworzono Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (ang. *European Financial Stability Mechanism*). Mechanizm ten ustanowiono rozporządzeniem Rady (UE) nr 407/2010. W jego preambule odwołano się do art. 122 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁴, w którym przewidziano możliwość udzielenia przez UE pomocy finansowej państwu członkowskiemu, które boryka się z trudnościami lub jest nimi bardzo zagrożone, jeśli wynikają one z „nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą”. W omawianym rozporządzeniu stwierdzono, iż „trudności takie mogą być spowodowane poważnym pogorszeniem międzynarodowego otoczenia gospodarczego i finansowego”. Pomoc ma charakter warunkowy i może być przyznana w formie pożyczki lub linii kredytowej. Ten instrument ma dostarczać pożyczek maksymalnie sięgających łącznie 60 mld euro.

Natomiast w czerwcu 2010 r. członkowie strefy euro powołali Europejski Fundusz Stabilizacji Finansowej (ang. *European Financial Stability Facility*). Fundusz ten to firma powołana przez 16 państw należących do strefy euro. Funkcjonuje w ramach prawa luksemburskiego. Celem tego podmiotu jest realizowanie wsparcia finansowego dla państw strefy euro, które znalazły się w trudnej sytuacji. EFSF wraz z Niemieckim Biurem Zarządzania Długiem może wydawać obligacje lub inne instrumenty dłużne w celu zdobycia funduszy koniecznych do udzielania pożyczek. Emisje będą gwarantowane przez państwa członkowskie strefy euro do kwoty 440 mld euro²⁵.

W listopadzie 2010 r. przyjęto rozporządzenie dotyczące powołania Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board - ESRB*)²⁶ oraz przyznania jej określonych uprawnień²⁷. Proces jej tworzenia został zapoczątkowany przez KE w listopadzie 2008 r., kiedy to powołano specjalną grupę pod przewodnictwem Jacquesa de Larosière, której zadaniem było przygotowanie raportu zawierającego rekomendacje dotyczące sposobu wzmocnienia europejskiego systemu nadzoru nad systemem finansowym. W zaprezen-

²⁴ *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana*. Dz. U. UE C 115, 9 maja 2008 r.

²⁵ Informacja o udziale każdego z państw znajduje się na stronie EFSF: <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

²⁶ Regulation (EU) no 1092/2010 of the European Parliament and the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board (Official Journal of the European Union, L 331).

²⁷ Council Regulation (EU) no 1096/2010 of 17 November 2010 conferring specific tasks upon the European Central Bank concerning the functioning of the European Systemic Risk Board (Official Journal of the European Union, L 331).

towanym w lutym 2009 r. raporcie wskazano m.in. na konieczność powołania specjalnego gremium, którego zadaniem byłoby nadzorowanie całego systemu finansowego. W komunikacie KE z marca 2009 r. pt. „Driving European Recovery” uznano propozycje przedstawione w raporcie Larosière’a za godne wdrożenia. Zadaniem ESRB jest wdrażanie zaleceń Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Rozrachunków Międzynarodowych, Forum Stabilności Finansowej i G-20. Przewodniczącym ESRB ma być w pierwszej pięcioletniej kadencji prezes Europejskiego Banku Centralnego, a sam ten bank ma zapewnić Radzie odpowiednie zaplecze analityczne, statystyczne, administracyjne i logistyczne.

ESRB jest częścią Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ang. *European System of Financial Supervision – ESFS*), w skład którego wchodzi również:

- Europejski Komitet ds. Ubezpieczeń i Emerytur (*European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA*);
- Europejski Organ Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority – EBA*);
- Europejski Komitet ds. Giełd i Papierów Wartościowych (*European Securities and Markets Authority – ESMA*);
- Wspólny Komitet Europejskich Organów Nadzoru (*Joint Committee of the European Supervisory Authorities – ESAs*).

W marcu 2011 r. Parlament Europejski przyjął zmianę Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro. W swojej rezolucji PE stwierdził, iż „kluczowe jest wyjście poza środki tymczasowe zorientowane na stabilizację strefy euro oraz że Unia powinna rozwinąć zarządzanie gospodarcze, między innymi za pomocą strategii politycznych i instrumentów mających na celu wspieranie trwałego wzrostu w państwach członkowskich; uważa, że wzmocnienie paktu stabilności i wzrostu, europejskiego semestru i strategii UE 2020 oraz zmiana w art. 136 TFUE dotyczącym europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego są jedynie pierwszym krokiem w tym kierunku”²⁸. Wprowadzone zmiany określają procedury przyjmowania regulacji wyznaczających warunki i zasady przyznawania pomocy oraz wszelkie procedury z tym związane.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w marcu 2011 r. uchwalono, iż powołany zostanie Europejski Mechanizm Stabilności (ang. *European Stability Mechanism*). Będzie on uruchamiany za wspólnym porozumieniem, czyli jednomyślnie, jeśli będzie to konieczne dla ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości. Od lipca 2013 r. Europejski Mechanizm Stabilności przejmie rolę

²⁸ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)).

Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej. Nowy instrument będzie umożliwiał udzielenie pożyczek na łączną kwotę 500 mld euro. Kwota ta ma być systematycznie dostosowywana do faktycznych potrzeb, dzięki udziałowi państw UE spoza strefy euro oraz MFW w realizacji zadań tego mechanizmu. Sposób, w jaki ma funkcjonować Europejski Mechanizm Stabilności został przedstawiony w konkluzjach z posiedzenia Rady, na której uchwalono jego utworzenie²⁹.

W czerwcu 2011 r. Komisja Europejska przygotowała całą serię projektów dokumentów wewnętrznych zawierających zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich w sprawie ich krajowych programów reform oraz opinie na temat zaktualizowanego programu konwergencji³⁰. Określono również zalecenia w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich, których walutą jest euro³¹. Dokumenty te są bardzo lakoniczne i mają ogólnikowy charakter. Stanowią jedynie powtórzenie założeń krajowych programów reform.

Za istotny krok w kierunku koordynacji polityki na poziomie UE uznaje się przyjęcie Paktu euro-plus zwanego również paktem konkurencyjności lub paktem na rzecz euro. Został on zawarty podczas posiedzenia Rady w marcu 2011 roku. Przystąpiły do niego państwa strefy euro oraz Bułgaria, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia. Celem tego paktu jest wzmocnienie ekonomicznego wymiaru unii walutowej, wzrost konkurencyjności i osiągnięcie koordynacji polityki ekonomicznej. To wszystko ma doprowadzić do wzrostu spójności. Wyznaczono pięć celów paktu, którymi są:

- rozwijanie konkurencyjności;
- wspieranie wzrostu poziomu zatrudnienia;
- działanie na rzecz zrównoważenia finansów publicznych;
- wzmacnianie stabilności finansowej;
- koordynacja polityki podatkowej.

²⁹ Rada Europejska (2011) *Konkluzje 24–25 marca 2011 roku*, EUCO 10/1/11 REV 1, Bruksela.

³⁰ Dokument dotyczący Polski to: Komisja Europejska (2011), *Zalecenie dotyczące Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 przedstawionego przez Polskę*{SEC(2011) 729 wersja ostateczna}. SEK(2011) 824 wersja ostateczna, Bruksela. Dokumentowi temu towarzyszy ocena krajowego programu reform i programu konwergencji: Komisja Europejska (2011), *Wewnętrzny dokument roboczy Komisji. Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji przedstawionych w 2011 r. przez Polskę towarzyszący dokumentowi: Zalecenie dotyczące Zalecenia Rady w sprawie Krajowego Programu Reform przedstawionego w 2011 r. przez Polskę oraz w sprawie wydania opinii Rady dotyczącej zaktualizowanego programu konwergencji Polski na lata 2011-2014*{SEC(2011) 824 wersja ostateczna}. SEK(2011) 729 wersja ostateczna, Bruksela.

³¹ Komisja Europejska (2011), *Zalecenie dotyczące Zalecenia Rady w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich, których walutą jest euro* {SEC(2011) 737 wersja ostateczna}. SEK(2011) 828 Bruksela.

Pakt pozostawia państwom członkowskim znaczną swobodę w kształtowaniu własnej polityki. Jednocześnie zakłada podejmowanie wspólnych działań. Co roku szefowie państw wchodzących w jego skład mają ustalać zestaw konkretnych działań przewidzianych do realizacji w danym roku. W świetle kryzysu finansów publicznych objawiającego się w mniejszym lub większym wymiarze w wielu państwach członkowskich, kluczowego znaczenia nabierają działania związane z koniecznością zrównoważenia stanu finansów publicznych. W pierwszym rządzie należy ocenić zasadność ponoszonych wydatków. Poza tym największą uwagę powinny skupiać obszary problemowe, takie jak zrównoważenie systemu opieki społecznej, zdrowotnej oraz systemu rentowo-emerytalnego. W dokumencie wymieniono dwa przykładowe kroki w tym kierunku, tj.:

- powiązanie systemu emerytalnego z krajową sytuacją demograficzną, a w szczególności powiązanie efektywnego wieku emerytalnego z oczekiwaną dalszą długością życia;
- ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz wprowadzanie ukierunkowanych na zatrudnianie osób starszych instrumentów polityki zatrudnienia.

KE podejmuje kolejne kroki w procesie tworzenia ram legislacyjnych dotyczących koordynacji polityki makroekonomicznej. W dokumencie z 23 listopada 2011 r. przedłożyła propozycję Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro (COM(2011)821)³². W propozycji tej KE wprowadza uzupełnienie semestru europejskiego o wspólne ramy czasowe dotyczące przygotowania i przyjęcia budżetów krajowych państw strefy euro. Miałyby one wyglądać następująco:

- do 15 kwietnia przedłożenie KE średniookresowego planu fiskalnego;
- do 15 października zaprezentowanie projektu ustawy budżetowej (projekt byłby analizowany przez KE, zwłaszcza w odniesieniu do: prognozowanego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB oraz w rozbiciu na podsektory, projekcji dochodów i wydatków w relacji do PKB, przy założeniu niezmiennych polityk rządu, dochodów i wydatków oraz ich głównych składowych w relacji do PKB);
- do 31 grudnia przyjęcie i opublikowanie ustawy budżetowej.

Gdyby projekt budżetu zawierał „poważne niespójności” pomiędzy projektem planu budżetowego a zobowiązaniami wynikającymi z Paktu Stabilności i Rozwoju, KE mogłaby wystąpić o przygotowanie nowego projektu.

Poza tym propozycja KE przewiduje konieczność wprowadzenia przez państwa członkowskie reguł fiskalnych obejmujących cały sektor instytucji rzą-

³² Propozycja ta jest ściśle związana z planem wprowadzenia obligacji stabilizacyjnych, o czym mowa w dalszej części tego rozdziału.

dowych i samorządowych oraz niezależne rady fiskalne służące monitorowaniu ich wdrażania.

Poza projektem rozporządzenia COM(2011)821 KE przygotowała również propozycję rozwiązań dotyczących nadzoru budżetowego i gospodarczego nad państwami strefy euro – projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (COM(2011)819). Wzmocniony nadzór nad państwami członkowskimi borykającymi się z problemami stabilności finansowej oznacza konieczność przedkładania KE i innym wspólnotowym instytucjom związanym z nadzorem finansowym i stabilnością finansową zdezagregowanych danych na temat instytucji finansowych oraz konieczność przeprowadzania testów podatności tych instytucji na trudności. Państwo członkowskie zobowiązane jest również do przekazywania wszelkich danych na temat zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Co więcej, Rada na wniosek KE mogłaby zlecić państwu członkowskiemu ubieganie się o dodatkową pomoc finansową, jeśli jego kondycja mogłaby negatywnie odbić się na funkcjonowaniu całej strefy euro. Ponadto, państwo członkowskie otrzymujące pomoc musiałoby przygotować „projekt programu dostosowawczego służącego przywróceniu solidnej i zrównoważonej sytuacji gospodarczej i finansowej oraz przywróceniu możliwości danego państwa do samodzielnego finansowania się w pełni na rynkach finansowych”. Program ten byłby zatwierdzany przez Radę, a KE monitorowałaby postępy w jego wdrażaniu.

Kolejne miesiące 2011 roku przynosiły kolejne próby wprowadzenia skutecznego rozwiązania stale powiększających się problemów w coraz większej liczbie państw strefy euro. Wśród wielu propozycji bardzo często pojawiała się kwestia wprowadzenia obligacji stabilizacyjnych. Zakłada się, iż wprowadzenie takich obligacji służyłoby:

- lepszemu zarządzaniu w obliczu obecnego kryzysu i zapobieganiu podobnym kryzysom zadłużenia w przyszłości;
- wzmocnieniu stabilności fiskalnej w strefie euro;
- poprawie efektywności rynku;
- ułatwieniu transmisji impulsów polityki pieniężnej³³.

Dyskutowano nad trzema rozwiązaniami w tym zakresie:

1. Pełne zastąpienie obligacji narodowych przez obligacje stabilizacyjne ze wspólnymi i wielorakimi gwarancjami. Rozwiązanie to byłoby najbardziej daleko idące, zarówno jeżeli chodzi o integrację Wspólnoty, jak i poziom ryzyka moralnego i wymagałoby wprowadzenia zmian traktatowych.

³³ Kwestie te, jak i warunki wstępne wprowadzenia obligacji stabilizacyjnych szczegółowo omówiono w dokumencie: European Commission (2011), *Green paper on feasibility of introducing Stability Bonds*, COM(2011)818.

2. Częściowe zastąpienie obligacji narodowych przez obligacje stabilizacyjne ze wspólnymi i wielorakimi gwarancjami. Państwa narodowe nadal wprowadzałyby na rynek swoje obligacje, a jednocześnie funkcjonowałyby obligacje stabilizacyjne UE. Kluczową kwestią byłoby tu określenie proporcji finansowania przez emisję obligacji stabilizacyjnych i obligacji krajowych.
3. Częściowe zastąpienie obligacjami stabilizacyjnymi emisji obligacji przez państwa członkowskie przy ustanowieniu kilku, jednak nie wspólnotowych gwarancji. To najbardziej zawężone rozwiązanie, co oznacza bardzo ograniczone korzyści z jego wprowadzenia.

Każde z rozwiązań wymagałoby wprowadzenia wzmocnionego nadzoru nad polityką fiskalną państw członkowskich i koordynacji polityki makroekonomicznej. Co więcej, przyjęte rozwiązania muszą być zgodne z traktatem i muszą być uważane przez inwestorów za bezpieczną inwestycję³⁴.

Kwestia wprowadzenia obligacji stabilizacyjnych jest jedynie drobnym rozwiązaniem mającym służyć rozwiązaniu bieżących problemów strefy euro. W odniesieniu do kompleksowych rozwiązań rozważa się pięć elementów koniecznych zmian w funkcjonowaniu strefy euro i całej UE, a są to: wspólnotowe quasi-ministerstwo finansów do określania i wdrażania zasad fiskalnych³⁵; wspólny nadzór bankowy; własne źródła dochodów; wspólnotowe uregulowanie i zabezpieczenie depozytów bankowych; wspólnotowa reprezentacja w instytucjach międzynarodowych i mechanizmy zapewnienia demokratycznej legitymizacji tych procesów.

Wielu komentatorów sytuacji UE podkreśla istnienie rozbieżnych interesów poszczególnych państw lub grup państw. Powszechnie wyróżnia się trzy bloki, choć w zależności od szczegółowych propozycji rozwiązań przynależność do nich, a nawet samo ich istnienie jest sprawą płynną. Wśród tych bloków znajdują się: blok niemiecki, który dąży do wprowadzenia wspólnotowych zasad i środków oszczędnościowych; blok łańcki domagający się wzrostu gospodarczego oraz blok anglosaski mający tendencję do poluzowania związków z UE³⁶.

W związku z tym rozważa się bardzo różne scenariusze dalszych losów Unii Europejskiej. Wśród nich wymienia się:

- nierównomierne tempo procesu integracji państw UE – tzw. Europa dwóch prędkości;
- utworzenie unii politycznej, czemu musiałyby towarzyszyć zmiany w traktacie;

³⁴ Szersze omówienie wszystkich opcji zawiera informacja KE: European Commission (2011), *European Commission Greek Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, MEMO/11/820.

³⁵ Propozycję takiego ministerstwa opisano m.in. w publikacji: B. Marzinotto, A. Sapir, G. B. Wolff (2011), *What kind of fiscal union?* Bruegel Policy Brief, issue 6.

³⁶ Podział taki występuje m.in. w publikacji: M. Leonard (2011), *Four Scenarios for the reinvention of Europe*, European Council on Foreign Relations.

- zmniejszenie strefy euro;
- federacyjne zintegrowanie UE.

3. Prace nad przygotowaniem wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020

Tworzenie kolejnej perspektywy finansowej to długotrwały proces. Rozpoczyna się od trwających ok. 1,5 roku przygotowań technicznych i dyplomatycznych, w trakcie których państwa członkowskie przedstawiają szczegóły swoich stanowisk. W przypadku perspektywy na lata 2014-2020 proces ten rozpoczął się pod koniec 2010 roku. Po tym czasie następuje dyskusja na forum Rady i ostateczne głosowanie, gdzie wymagana jest jednomyślność. Kolejnym etapem jest uzyskanie porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Radą, Parlamentem i Komisją. W tej fazie możliwe są jedynie drobne zmiany w rozstrzygnięciach przyjętych na forum Rady.

Obecne negocjacje będą znacznie bardziej skomplikowane niż poprzednie. Po pierwsze, tym razem będzie w nich uczestniczyło aż 27 państw, a po drugie, będą się one toczyły w obliczu wciąż pogłębiającego się kryzysu ekonomicznego. Zarówno perspektywa finansowa, jak i coroczne budżety UE nie spełniają funkcji klasycznie przypisywanych centralnym budżetom krajowym (alokacja, redystrybucja i stabilizacja). Choć pojawiały się propozycje zwiększenia budżetu UE z obecnego 1% PKB do 2-3% PKB³⁷, to z uwagi na bardzo głęboki kryzys, wielu członków Wspólnoty i konieczność podejmowania przez silniejsze państwa działań pomocowych, ta propozycja nie może być przyjęta.

W 2010 roku KE w dokumencie dotyczącym przeglądu funkcjonowania budżetu zaproponowała kilka mechanizmów, które miałyby uelastyczyć budżet UE³⁸, do których należały:

- uelastycznienie możliwości realokacji, co pozwoliłoby na transfery środków w ramach głównych pozycji budżetowych w danym roku, przy jednoczesnym nałożeniu określonych limitów transferowych;
- możliwość przesuwania środków do przodu i do tyłu w ramach danej pozycji głównej wieloletnich ram finansowych, co pozwoliłoby na podejmowanie działań antycyklicznych;
- możliwość przesunięcia na kolejny rok kwot, które nie zostały wykorzystane w danym roku, przy wyznaczonych limitach takich transferów;

³⁷ N-J. Brehon (2010), *Le budget européen: quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne?* Fondation Robert Schuman, "Questions d'Europe" no 170-171.

³⁸ European Commission (2010), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the national parliaments. The EU Budget Review {SEC(2010) 7000 final}*. COM(2010) 700 final, Brussels.

- zwiększenie i/lub rozszerzenia zakresu stosowania Instrumentu Elastyczności i Rezerwy na Pomoc Nadzwyczajną oraz możliwość połączenia tych dwóch narzędzi.

Przedstawiono również propozycje nowych źródeł dochodów własnych Wspólnoty. Instrumenty te miałyby stopniowo zastąpić dotychczas stosowane źródła, a znalazły się wśród nich:

- a) opodatkowanie sektora finansowego podatkiem od transakcji finansowych;
- b) dochody z aukcji w ramach systemu handlu emisjami gazów;
- c) europejski VAT;
- d) opłata dotycząca transportu lotniczego;
- e) europejski CIT;
- f) europejski podatek energetyczny.

W czerwcu 2011 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję³⁹ autorstwa hiszpańskiego deputowanego Salvadora Garriga Polledo (EPP) w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych. Określono w niej stanowisko PE przed negocjacjami trójstronnymi nad propozycją, którą pod koniec czerwca formalnie przedstawi Komisja Europejska. Parlamentarzyści nie zgodzili się na zamrożenie wydatków UE, co proponowało pięć państw członkowskich w grudniu 2010 r. publikując tzw. list pięciu (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia i Finlandia). Zamrożenie budżetu oznaczałoby konieczność rezygnacji z niektórych priorytetów Wspólnoty określonych w strategii „Europa 2020”. Wybór tych priorytetów musiałby być dokonany przez państwa opowiadające się za zamrożeniem budżetu. PE uznał, że dla realizacji priorytetów zapisanych w strategii należy zwiększyć budżet UE o 5%, co oznacza wzrost do 1,11% DNB z obecnych 1,06%. Stwierdzono ponadto, iż wsparcie dla największych obszarów polityki UE, tj. polityki rolnej i polityki spójności, powinno pozostać na co najmniej niezmiennym poziomie. Co więcej, uznano, że niezbędne jest uniezależnienie budżetu UE od państw członkowskich poprzez zastąpienie wpłaconych przez nich składek systemem środków własnych.

Komisja Europejska przedstawiła swoją propozycję wieloletnich ram finansowych w czerwcu 2011 roku. Projekt kolejnej perspektywy finansowej był przygotowywany i prezentowany w szczególnym okresie kryzysu w wielu państwach strefy euro i towarzyszącego mu kryzysu samej idei integracji europejskiej.

Zdaniem KE przygotowany przez nią wieloletni budżet Wspólnoty jest innowacyjny, a wszystkie wydatki powiązane z realizacją strategii „Europa

³⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej (2010/2211(INI)).

2020”⁴⁰. Zapowiedziano również, iż nowy wieloletni budżet będzie prostszy oraz bardziej przejrzysty i sprawiedliwy. Budżet UE ma sięgać ok. 1% dochodu narodowego brutto Wspólnoty i ma zawierać przychody z nowych źródeł finansowania wydatków UE, którymi ma być VAT oraz podatek od transakcji finansowych. Obecnie ponad 85% środków w budżecie UE stanowią składki państw członkowskich, których poziom wynika z wartości dochodu narodowego brutto poszczególnych państw członkowskich.

Rozważa się trzy opcje prezentacji wydatków budżetowych. Pierwsza z nich to utrzymanie dotychczasowego sposobu podziału środków. Wadą tego rozwiązania jest jego nieelastyczność oraz brak powiązania ze strategią Europa 2020. Drugie z proponowanych ujęć wydatków przewiduje wprowadzenie struktury odpowiadającej strategii „Europa 2020”. Wprowadzenie takiej struktury wymagałoby rozbitcia dzisiejszych bloków wydatków i włączenie ich do wielu różnych działów. Mankamentem tego rozwiązania, poza wszelkimi niedogodnościami związanymi ze zmianą, jest trudność w precyzyjnym zakwalifikowaniu wielu wydatków do konkretnych zadań strategii. Ostatnie z proponowanych rozwiązań ma charakter hybrydowy i przewiduje wprowadzenie nowych działów w oparciu o strategię „Europa 2020”, przy jednoczesnym zachowaniu lub ewentualnych drobnych zmianach struktury budżetu.

Zgodnie z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) art. 312 wieloletnie ramy finansowe powinny obejmować okres przynajmniej 5 lat. Taka długość okresu funkcjonowania wieloletnich ram finansowych odpowiada eurodeputowanym, gdyż umożliwiłoby to zrównanie go z kadencją Parlamentu Europejskiego i KE. Rozważane są również inne opcje:

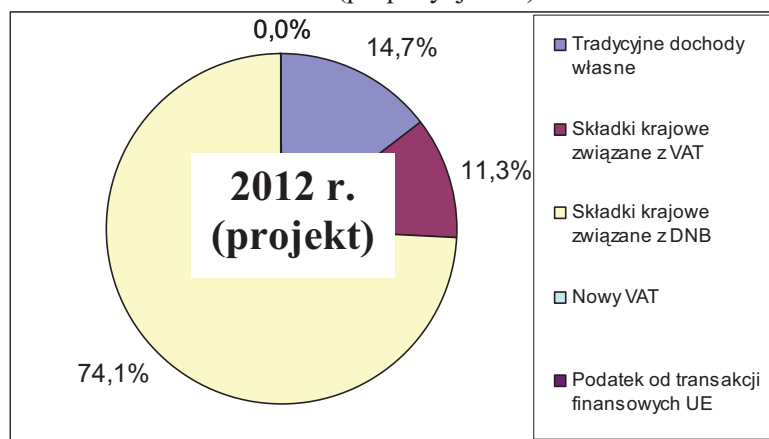
- „5 + 2” – siedmioletni okres programowania, przy czym przegląd budżetu odbyłby się najpierw po 3,5 roku, a potem ponownie po 5 latach;
- „7” – utrzymanie dotychczasowego rozwiązania;
- „5 + 5” / „7 + 3” – dziesięcioletni okres programowania obejmowałby nie tylko przegląd budżetu, ale weryfikację, czy dane państwo lub region nadal spełnia kryteria upoważniające do wspierania w ramach funduszu spójności czy funduszy strukturalnych.

W propozycji kolejnych wieloletnich ram finansowych KE przedstawiła również swoją opinię na temat reformy własnych źródeł finansowania UE. Artykuł 311 ust. 3 TFUE umożliwia Radzie wprowadzenie nowych kategorii dochodów własnych UE. Dochody własne Wspólnoty zostały wprowadzone w 1970 roku i obejmowały tradycyjne źródła dochodów, jak cła. Z czasem zaczęły ewoluować i obecnie są niepowiązane z celami politycznymi UE środkami, których wysokość jest powiązana z wyznaczonymi agregatami statystycz-

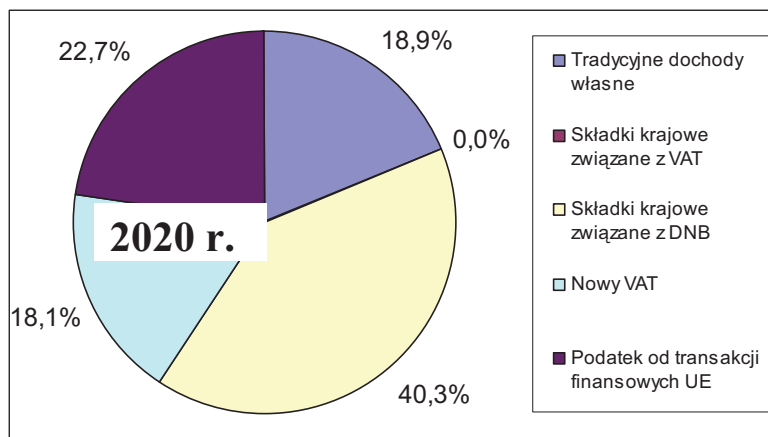
⁴⁰ European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 {SEC(2011) 867 final} {SEC(2011) 868 final}, COM(2011) 500 final, Part I*, Brussels, p. 1.

nymi. Co więcej, tym zmianom towarzyszyło wprowadzenie mechanizmu korekty wysokości składki płaconej przez państwa członkowskie. W 1984 r. na szczycie europejskim w Fontainebleau stwierdzono, iż „państwo, które ma nadmierne obciążenia budżetowe /związane ze składką do budżetu Wspólnoty/ w stosunku do swojej relatywnej kondycji może skorzystać z korekty /składki/ w odpowiednim momencie”⁴¹. Zaproponowane przez KE nowe źródła dochodów własnych to te same instrumenty, które wymieniono we wcześniej omówionym dokumencie KE o numerze COM(2010)700. Struktura dochodów budżetu Wspólnoty ma się istotnie zmienić (rys. 5). Z końcem 2013 roku ma być zlikwidowana dotychczasowa składka krajowa wyliczana w oparciu o VAT. Ponadto rabat brytyjski ma być zlikwidowany. W propozycji KE nie ma informacji o wysokości planowanego podatku od transakcji finansowych, zaś w przypadku dochodów z VAT wyznaczono górny limit na poziomie 2 p.p.

Rysunek 5. Struktura dochodów budżetu UE w roku 2012 (projekt budżetu) i 2020 (propozycja KE)



⁴¹ European Commission (2011), *Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union, COM(2011)510 final*, Brussels, p. 1.



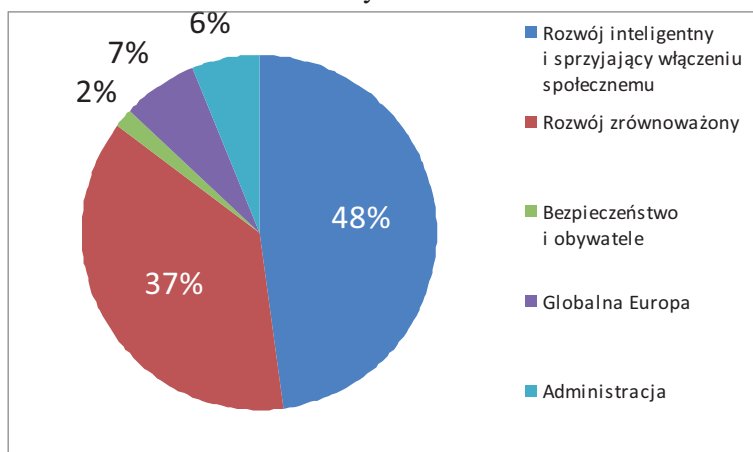
Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission (2011), *Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union, COM(2011)510 final, Brussels, p. 5.*

Przewidywana wysokość corocznego budżetu na poziomie zobowiązań ma nie przekraczać 1,29% DNB, zaś na poziomie płatności 1,23% DNB, a wszystkie państwa ma obowiązywać jednakowa stawka wpłat. Inaczej wysokość finansowych ram wsparcia określono w dokumencie o numerze COM(500) 2011. Tam stwierdzono, że KE proponuje, aby poziom środków w ramach wieloletniej perspektywy finansowej sięgnął 1,05% DNB, jeśli chodzi o zobowiązania, co dałoby 1% w odniesieniu do płatności⁴². Kolejne 0,02% mają stanowić potencjalne wydatki spoza wieloletnich ram finansowych oraz 0,04% w wydatkach pozabudżetowych na sytuacje nieprzewidywalne. W sumie ma to oznaczać 1,11% DNB.

Struktura wydatków w ramach kolejnej perspektywy finansowej ma być zbliżona do obecnej. Największa część środków będzie przeznaczona na rozwój inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu (rys. 6). Niespełna 2/5 środków mają być wykorzystane na rozwój zrównoważony. W tej puli znajdują się środki przeznaczone na WPR.

⁴² European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 {SEC(2011) 867 final} {SEC(2011) 868 final}, COM(2011) 500 final, Part I, Brussels, p. 5.*

Rysunek 6. Podział środków na poszczególne działy w propozycji KE wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission (2011), COM 500, p. 6.

Już we wstępie projektu wieloletnich ram finansowych KE stwierdzono, iż wydatki na rolnictwo stanowią „prawdziwą wspólną politykę europejską o strategicznym znaczeniu, gdzie ponad 70% finansowania nie ma już charakteru narodowego i gdzie finansowanie UE jest mniejsze niż 27 narodowych polityk rolnych”⁴³.

Jeśli chodzi o WPR przewiduje się, że 30% płatności bezpośrednich będzie uzależnione od spełnienia wymogów związanych z „zazielenieniem”. Poziom płatności bezpośrednich w poszczególnych państwach członkowskich ma być stopniowo wyrównywany, jednakże przy uwzględnieniu wciąż istniejących różnic w poziomie płac oraz kosztów związanych z nakładami na prowadzenie działalności rolniczej. W okresie 2014-2020 w państwach, w których płatności bezpośrednie wynoszą mniej niż 90% średniej unijnej zlikwidowana zostanie 1/3 różnicy między ich obecnym poziomem i tą wartością. Środki na to stopniowe wyrównanie będą pochodziły z pieniędzy otrzymywanych na płatności bezpośrednie, w których przekraczają one średnią dla UE. W roku 2013 średni poziom płatności bezpośrednich w UE wynosi 269,1 euro/ha⁴⁴.

⁴³ European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020* {SEC(2011) 867 final} {SEC(2011) 868 final}, COM(2011) 500 final, Part I, Brussels, p. 2.

⁴⁴ European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020* {SEC(2011) 867 final} {SEC(2011) 868 final}, COM(2011) 500 final, Part II – Policy fiches, Brussels, p. 4.

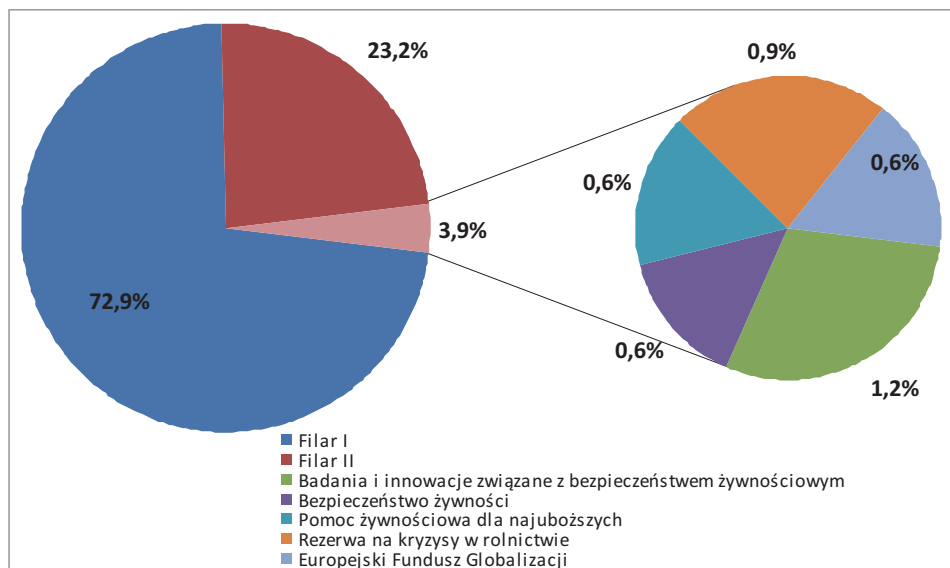
Planowana jest również rewizja kryteriów podziału środków na rozwój obszarów wiejskich. Zakłada się również wprowadzenie elastyczności pomiędzy obu filarami WPR, co ma zwiększyć skuteczność tej polityki.

W nowym okresie programowania Europejski Fundusz Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich zostanie włączony, wraz ze wszystkimi funduszami strukturalnymi, do wspólnych ram strategicznych i objęty planowanym systemem kontraktów z poszczególnymi państwami członkowskimi. Do kontraktów dla obszarów wiejskich zostaną włączone wszystkie instrumenty rozwoju społeczno-ekonomicznego w wymiarze terytorialnym z różnych funduszy.

Planuje się również finansowanie spoza wieloletnich ram finansowych, które miałyby służyć wsparciu rolnictwa w sytuacjach nieprzewidywalnych, jak problemy z bezpieczeństwem żywności. Byłoby ono realizowane w ramach Rezerwy na Pomoc Nadzwyczajną (ang. *Emergency Aid Reserve*). Ponadto, w ramach Europejskiego Funduszu Globalizacji przewidziane zostałyby wsparcie dla rolników dotkniętych negatywnymi skutkami procesu globalizacji.

Zakłada się przeznaczenie 386,8 mld euro na wsparcie rolnictwa. Największa część tych środków zostanie wydatkowana na instrumenty wdrażane w ramach Filaru I i wyniesie 281,8 mld euro (rys. 7). Środki na realizację zadań ujętych w Filarze I znajdują się w części budżetu dotyczącej zrównoważonego wzrostu i będą stanowiły 73,6% przeznaczonych na tę część kwoty. Natomiast środki odnoszące się do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich będą zapisane w części budżetu inteligentny i włączający rozwój. Udział Filaru II WPR w wydatkach przewidzianych w ramach tej części budżetu UE to 18,3%. W sumie środki zaplanowane na realizację WPR mają stanowić 36,2% zobowiązań budżetu UE.

Rysunek 7. Podział środków przeznaczonych na rolnictwo w propozycji KE wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission (2011), COM 500, p. 17.

Kolejnym krokiem w procesie przygotowania nowej perspektywy finansowej podjętym przez Komisję Europejską było przedstawienie 28 września 2011 r. wniosku w sprawie podatku od transakcji finansowych w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej. Byłby on nakładany na wszystkie transakcje, których przedmiotem są instrumenty finansowe, przeprowadzane pomiędzy instytucjami finansowymi w sytuacji, gdy przynajmniej jedna ze stron transakcji znajduje się w UE. KE chciałaby, aby podatek ten został wprowadzony w 2014 roku. Stawki podatku byłyby zróżnicowane w zależności od przedmiotu transakcji:

- 0,1% - obrót akcjami i obligacjami;
- 0,01% - obrót instrumentami pochodnymi.

KE przewiduje, iż rocznie wpływy wynosiłyby ok. 57 mld euro. Byłyby one dzielone między UE i państwa członkowskie. Środki przeznaczone dla UE miałyby wynieść 15-20 mld euro i stanowiłyby jej zasoby własne. Umożliwiłoby to częściowe zmniejszenie wkładów państw członkowskich. Poszczególne państwa mogłyby podnosić minimalną stawkę podatku.

Podsumowanie

Trudno już dzisiaj stwierdzić, iż kroki podejmowane przez UE są wystarczające. Wydaje się, iż w dzisiejszym świecie recepty, które były skuteczne jeszcze w latach 90. XX wieku, dzisiaj mogą okazać się nieskuteczne. Sugeruje się, że pierwszym krokiem w kierunku koordynacji polityki powinno być two-

rzenie polityki fiskalnej, która uwzględniałaby perspektywy rozwojowe strefy euro jako całości oraz sytuację fiskalną i finansową, jak i pozycję konkurencyjną poszczególnych państw.

Tempo, w jakim UE podejmuje kolejne działania, jest jednakże z pewnością zbyt wolne. Wszelkie ruchy mają wręcz charakter działań pozorowanych. Inaczej nie da się określić oceny pierwszego semestru europejskiego dokonanej przez Radę Europejską, która stwierdziła, iż „państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy w określaniu działań, dzięki którym chcą osiągnąć główne cele i zamierzenia przedstawione w strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i trwałego wzrostu gospodarczego. Realizacja niektórych z tych celów przebiega zgodnie z planem, ale realizacja innych (dotyczących zatrudnienia, efektywności energetycznej, badań i rozwoju, ubóstwa oraz szkolnictwa wyższego) wymaga dodatkowych wysiłków”⁴⁵.

Ocenia się, iż obecne problemy strefy euro wynikają z mankamentów Traktatu z Maastricht, który nie zawierał rozwiązań określających następujące obszary:

- postępowanie w przypadku błędnej polityki strukturalnej poszczególnych państw należących do strefy euro;
- instrumenty zarządzania kryzysowego, w tym m.in. postępowania w przypadku ataków spekulacyjnych przeciwko państwom, które są wypłacalne, ale cierpią na problem braku płynności;
- nadzór bankowy.

Należy zauważyć, iż w dotychczasowym postępowaniu UE w obliczu kryzysu wyraźnie zarysowało się odejście od tradycyjnych metod postępowania w UE, na rzecz prób poszukiwania właściwej formy zarządzania kryzysowego. Te działania oznaczają zarówno brak legitymizacji demokratycznej (wystarczy przywołać zbyt małą rolę Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych), jak również nie są w pełni zgodne z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Co więcej, obecna struktura podejmowania decyzji o kolejnych działaniach pomocowych jest bardzo złożona i nieprzejrzysta.

Literatura:

1. Brehon N.-J. (2010), *Le budget européen: quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne?* Fondation Robert Schuman, “Questions d'Europe” no 170-171.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Reinforcing economic policy coordination*, COM(2010) 250 final.

⁴⁵ Rada Europejska (2011), *Konkluzje 23-24 czerwca 2011 roku*, EUCO 23/11, Bruksela.

3. Council Regulation (EU) no 1096/2010 of 17 November 2010 conferring specific tasks upon the European Central Bank concerning the functioning of the European Systemic Risk Board (Official Journal of the European Union, L 331).
4. Dullien S., Schwarzer D. (2011), *Dealing with Debt Crises in the Eurozone. Evaluation and Limits of the European Stability Mechanism*. Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, SWP Research Paper, Berlin.
5. Dutt P., Mitra D. (2008), *Political Economy of Agricultural Distortion Patterns: The Role of Ideology, Inequality, Lobbying and Public Finance*. Artykuł dostępny na stronie: http://faculty.insead.edu/dutt/Research/Political%20Economy%20of%20Agricultural%20Protection_Dutt-Mitra.pdf.
6. Enderlein H., Verdun A. (2009) *EMU's teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?*, "Journal of European Public Policy", Vol. 16 No. 4, pp. 490-507.
7. European Commission (2010), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the national parliaments. The EU Budget Review {SEC(2010) 7000 final}. COM(2010) 700 final*, Brussels.
8. European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 {SEC(2011) 867 final} {SEC(2011) 868 final}, COM(2011) 500 final, Part I*, Brussels.
9. European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 {SEC(2011) 867 final} {SEC(2011) 868 final}, COM(2011) 500 final, Part II – Policy fiches*, Brussels.
10. European Commission (2011), *European Commission Greek Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, MEMO/11/820.
11. European Commission (2011), *Green paper on feasibility of introducing Stability Bonds*, COM(2011)818.
12. European Commission (2011), *Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union*, COM(2011)510 final, Brussels.
13. Fabre A. (2010), *La zone euro à l'automne 2010: les politiques économiques sur le fil du rasoir?* Question d'Europe n°185, Foundation Robert Schuman Policy Paper.

14. Fabre A. (2010), *L'intégration des politiques budgétaires: un enjeu majeur pour le couple franco-allemand*. Fondation Robert Schuman, "Questions d'Europe" no. 174
15. Fischer T., Hoffmann S. (2011), *European Economic Governance: Wo bleibt die soziale Dimension?* „Spotlight Europe” nr. 2011/4, Bertelsmann Stiftung.
16. Gajewski P. (2011), *Nierównowaga finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” nr 10/2011, s. 21-38.
17. Gajewski P., Skiba L. (2010), *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*. Narodowy Bank Polski, Biuro ds. Integracji ze Strefą Euro (BISE), Warszawa.
18. <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.
19. Komisja Europejska (2010), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE*, COM(2010)367.
20. Komisja Europejska (2010), *Komunikat Komisji – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, Bruksela, 3.3.2010.
21. Komisja Europejska (2011), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro*, COM(2011)821 wersja ostateczna.
22. Komisja Europejska (2011), *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej*, COM(2011)819 wersja ostateczna.
23. Komisja Europejska (2011), *Zalecenie dotyczące Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 przedstawionego przez Polskę*{SEC(2011) 729 wersja ostateczna}. SEK(2011) 824 wersja ostateczna, Bruksela.
24. Komisja Europejska (2011), *Zalecenie dotyczące Zalecenia Rady w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich, których walutą jest euro* {SEK(2011) 737 wersja ostateczna}. SEK(2011) 828 wersja ostateczna, Bruksela.
25. Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

- i Komitetu Regionów. Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys*, COM(2011) 11.
26. Leonard M. (2011), *Four Scenarios for the reinvention of Europe*, European Council on Foreign Relations.
 27. Lubiński M. (2011), *Przyszłość Paktu stabilności i wzrostu*. „Gospodarka Narodowa” 1-2/2011, s. 20-40.
 28. Marzinotto B., Sapir A., Wolff G. B. (2011), *What kind of fiscal union?* Bruegel Policy Brief, issue 6
 29. Papantoniou Y. (2011), *The Lessons of the Eurozone Crisis that Should Shape the EU's G20 Stance*, Friends of Europe, Brussels.
 30. Rada Europejska (2011) *Konkluzje 24–25 marca 2011 roku*, EUCO 10/1/11 REV 1, Bruksela.
 31. Rada Europejska (2011), *Konkluzje 23-24 czerwca 2011 roku*, EUCO 23/11, Bruksela.
 32. Regulation (EU) no 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board (Official Journal of the European Union, L 331).
 33. *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro* (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)).
 34. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej* (2010/2211(INI)).
 35. Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dz. U. UE L 118.
 36. Schneider H. (2011), *Die Europäische Union 2011: Nach der Krise oder noch mittendrin?* AIES-Studien, nr. 1, Austria Institut für Europa und Sicherheitspolitik, Maria Enzersdorf.
 37. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana*. Dz. U. UE C 115, 9 maja 2008 r.
 38. Verhelst S. (2011), *Renewed financial supervision in Europe – final or transitory?* Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 44, Gent.
 39. *Wirtschaftliche Interdependenz meistern: Kommission schlägt verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU vor*, IP/10/561, 12 Mai 2010.

III. Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego

1. Krajowe wydatki na sektor rolny w latach 1996-2011¹

1.1. Makroekonomiczne uwarunkowania budżetu rolnego²

Rozważając miejsce badanego sektora w gospodarce, nie sposób oderwać go od uwarunkowań makroekonomicznych. Jest to ważne ze względu na fakt, iż tendencje ogólnogospodarcze mają bezpośredni wpływ na tendencje sektorowe. Rolnictwo jest działem gospodarki powiązaniem szczególnie z gospodarką w ramach przepływów międzygałęziowych, a tym samym ma wpływ, poprzez sprzężenia na sprawność działania całego organizmu gospodarczego [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006]. Dodatkowo, zarówno pozytywne, jak i negatywne zjawiska zachodzące w skali makro przenoszą się na rolnictwo i jego otoczenie, wywołując, z pewnym opóźnieniem, odpowiednie reperkusje [Czyżewski, Poczta, Wawrzyniak 2006/3]. Innymi słowy, z jednej strony koniunktura rolnicza jest integralną częścią koniunktury ogólnogospodarczej, z drugiej zaś – jej pochodną.

Na początku transformacji gospodarczej Polski (tj. po 1989 r.) warunki makroekonomiczne nie były sprzyjające. W wyniku przekształceń systemowych rolnicy dotkliwie odczuli drastyczny spadek realnych dochodów. Bezpośrednio przed 1989 r. nożyce cen zwierzały się na korzyść gospodarstw rolnych – ceny produktów rolnych rosły znacznie szybciej aniżeli środków do ich produkcji, które były jeszcze kontrolowane i subsydiowane. Jednak po 1990 r. sytuacja odwróciła się radykalnie – zliberalizowano ceny; na skutek wysokiej inflacji relacja cen produktów sprzedawanych przez rolników do nabywanych przez nich obniżyła się do drastycznego poziomu 37% (w latach 1990-92 w stosunku do 1989 r.). Właśnie wtedy poprzez mechanizm cenowy nastąpił znaczący transfer dochodu wytwarzanego w rolnictwie do sektorów pozarolniczych [Zegar 1998, s.191]. Korzystne dla rolnictwa relacje cenowe obserwowane były w latach 1992, 1994-1995 i 2000. W pozostałych okresach były one ujemne, co sprzyjało wpływowi do otoczenia wytworzonej w rolnictwie nadwyżki ekonomicznej.

* Prof. zw. dr hab. Andrzej Czyżewski, Kierownik Katedry Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

** Dr Anna Matuszczak, adiunkt w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

¹ Sektor rolny w ustawach budżetowych obejmuje: Rolnictwo, rynki rolne i obszary wiejskie wraz budżetami wojewodów i rezerwami celowymi.

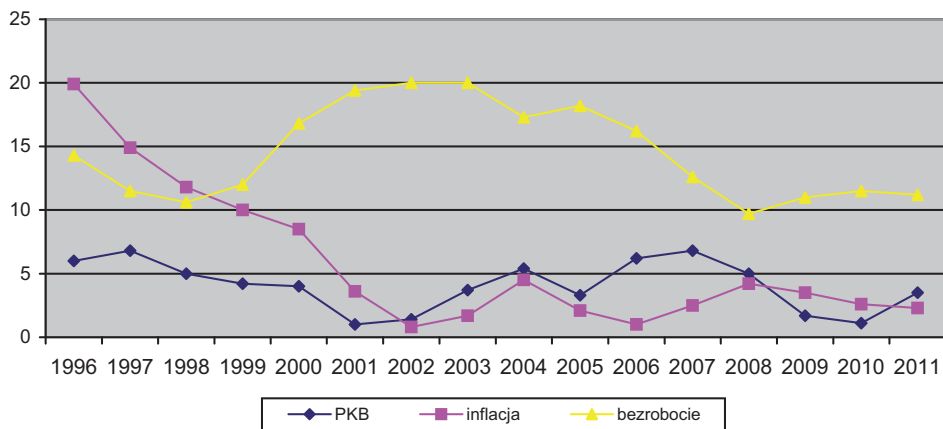
² Wykorzystano fragmenty artykułu: A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Budżet rolny Polski przed i po akcesji do UE*, [w:] W. Czernasty (red.), *Gospodarka Polski po akcesji do UE. Wymiar ekonomiczno-społeczny*, Zeszyty Naukowe UEP, Poznań 2011, nr 185.

Należy pamiętać, iż istnieje ścisły, wprost proporcjonalny związek pomiędzy parytetem dochodów rolniczych i pozarolniczych a indeksem nożyc cen; niekoniernie zaś dodatnia korelacja występuje pomiędzy dochodami a wskaźnikiem produkcji brutto [Woś 1993, s. 43]. Dowodem na to jest fakt, iż to właśnie nożyce cen w latach 90. były jednym z podstawowych czynników pogorszenia sytuacji dochodowej producentów rolnych w odróżnieniu od pozostałych działów gospodarki narodowej, w których spadek dochodów związany był głównie z sytuacją produkcyjną³. Jednocześnie w całej omawianej dekadzie dochody rolnicze były trwale niższe niż pozarolnicze.

Na początku badanego okresu miało miejsce przeludnienie wsi w warunkach wzrostu bezrobocia ukrytego na skutek powrotu chłoporobotników z miasta na wieś oraz radykalnego zmniejszenia zatrudnienia w PGR-ach i rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Wynikało to z ogólnie negatywnej tendencji charakteryzującej rynek pracy w latach 1990-1993. Później tendencja się odwróciła (por. rys. 1) – rejestrowane bezrobocie obniżyło się, na co niewątpliwie wpłynęła poprawiająca się koniunktura gospodarcza w drugiej połowie lat 90. Najniższy poziom bezrobocia w okresie transformacji gospodarki Polski zanotowano w 1998 r. Narastające także w rolnictwie bezrobocie oraz brak perspektyw odwrócenia tych negatywnych tendencji było dowodem nasilania się kryzysu w sektorze rolnym. Gospodarka chłopska generowała bezrobocie utajone, co objawiało się tym, iż gospodarstwa rolne nie były w stanie zapewnić pracy wszystkim członkom rodziny chłopskiej. Szacowano, że w latach najwyższego rejestrowanego bezrobocia w Polsce (2000-2003) na wsi mieszkało ponad ¼ zarejestrowanych bezrobotnych oraz dodatkowo ok. 1,7 mln osób stanowiących bezrobotnych ukrytych (są to osoby nie znajdujące zatrudnienia w gospodarstwach o prawie zerowej wydajności pracy) [Woś 2000, s. 37].

³ Np. udział w dochodów z produkcji rolnej w dochodach rolniczych ogółem obniżył się z 77% w 1990 r. do 41% w 2001 r. W tym okresie dochód z zarobkowania zwiększył się z 11 do 25%, zaś dochód z tytułu świadczeń społecznych – z 6 do 24% [Zegar 2003, s. 19; Zarzecki 1996/2, s. 19].

Rysunek 1. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne dla Polski z lat 1996-2011 w % (PKB, inflacja, bezrobocie)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.stat.gov.pl.

Należy zwrócić uwagę, iż bezrobocie na wsi jest problemem rodzin chłopskich, ale z punktu widzenia całego społeczeństwa (w czasie krótkim) jest ono korzystnym rozwiązaniem [Woś 2001, s. 46], gdyż faktycznie koszt utrzymania osób bezrobotnych przesuwany jest na rodzinę chłopską, a nie obciąża całego społeczeństwa. Chodzi zarówno o rzeczywiste, bieżące koszty, jak i koszty alternatywne równe kosztom nowych miejsc pracy, jakie należałoby stworzyć dla bezrobotnych w sektorach pozarolniczych. Naturalnie, z punktu widzenia pojedynczego gospodarstwa rolnego jest to niekorzystne głównie ze względu na zmniejszające się zdolności akumulacyjne, a tym samym inwestycyjne oraz wzrastającą rolę świadczeń socjalnych w tych gospodarstwach. Obecny stan koniunktury gospodarczej, przy pełzającym wzroście gospodarczym i względnie niskim wskaźniku inflacji stwarza stosunkowo korzystne warunki dla sektora rolnego⁴. Wiadome jest, iż popyt na produkty rolnożywnościowe w warunkach stabilizującego się wzrostu gospodarczego nie zmniejsza się ze względu na relatywnie wysoką szywność dochodową popytu na te artykuły. Jednocześnie można uznać, że okres ten jest korzystny ze względu na zwierające się nożyce cen, gdyż ceny artykułów nabywanych maleją szybciej (bądź też rosną wolniej) aniżeli sprzedawanych przez producentów rolnych. Dostyć niepokojąca pozostaje jednak niezbyt niska stopa bezrobocia, która istotnie utrudnia przemiany strukturalne na wsi, a zwłaszcza blokuje odpływ uwalnianych (znacznych), dotychczas czynnych w rolnictwie zasobów pracy,

⁴ Wprawdzie notowany za rok 2010, jak i planowany na 2011 r., wskaźnik inflacji był względnie niski, niemniej sytuacja na rynkach paliwowych i żywnościowych w Polsce, UE i na świecie zmieniła się obecnie na tyle istotnie, iż spodziewany jest znaczący jego wzrost.

gdyż kreowane warunki makroekonomiczne nie stwarzają alternatyw zatrudnienia. Po wyraźnym spadku, którego przyczyną było otwarcie europejskich rynków pracy, poziom bezrobocia ustabilizował się na poziomie, o którym trudno powiedzieć, że jest naturalny (ok. 11%)⁵. Dodatkowo poziom bezrobocia jest wysoce zróżnicowany regionalnie, co przejawia się np. trzykrotnie wyższym wskaźnikiem bezrobocia aniżeli przeciętnie w kraju w niektórych powiatach (np. braniewskim, piskim, bartoszyckim), charakteryzujących się stosunkowo niskim stopniem uprzemysłowienia, a jednocześnie będącymi rejonami typowo rolniczymi. Poza tym bezrobotni z obszarów wiejskich są zazwyczaj nisko wykształceni, niemobilni oraz pozostają długotrwale bez pracy.

Podsumowując można stwierdzić, że w latach korzystnej koniunktury gospodarczej w pierwszym okresie transformacji gospodarki Polski (połowa lat dziewięćdziesiątych), rolnictwo w Polsce nie konsumowało rosnącego dochodu narodowego w stopniu należnym (ani w sposób bezpośredni przez rosnący popyt na żywność, a tym samym dochody rolnicze, ani w pośredni – budżetowy, poprzez retransfer i redystrybucję nadwyżki ekonomicznej) efektem tego wzrostu. Sytuacja istotnie zmieniła się w okresie bezpośrednio przed- i poakcesyjnym, o czym świadczą strumienie środków finansowych przepływające do omawianego sektora.

1.2. Budżet rolny Polski

O znaczeniu, jakie przywiązuje się do rolnictwa oraz regulacji w sektorze rolno-żywnościowym świadczy jego udział w wydatkach budżetu państwa.

Do 2003 r. opinie o wydatkach w ramach budżetu rolnego [Czyżewski 1997-2011] napawały pesymizmem. Istniały przesłanki by sądzić, iż nieracjonalne schładzanie koniunktury po 1997 r. postawiło rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu. *De facto*, od początku transformacji gospodarczej w Polsce trudno uznać, że rolnictwo było priorytetem w polityce rządu – udział wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych wykazywał tendencje stagnacyjne, z niebezpiecznymi spadkami, jak w 2002 r. do poziomu poniżej 2% (por. rys. 2). Ponadto miały miejsce sytuacje, kiedy to nie wydzielano bądź nie wykorzystywano środków budżetowych na realizację szeregu uchwalonych wcześniej celów. Czynnione przez lata zaniechania świadczyły o postępującej marginalizacji problemów rozwoju rolnictwa, wsi i rynków rolnych w kolejnych budżetach państwa. Do roku 2003 sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych wobec pozarolniczego otoczenia nie ulegała poprawie; przeciwnie, dystans cywilizacyjny dla większości z nich wzrastał, a degradacja pogłębiała się. Przewidywane w ustawach budżetowych nakłady nie były w stanie załagodzić podstawowych problemów rolnictwa i polskiej wsi, takich jak chociażby dysparytet dochodów, wykształcenia czy stanu infrastruktury społecznej.

⁵ Przyjmuje się, że w gospodarkach rozwiniętych poziom bezrobocia naturalnego wynosi 4-5%. Szacunki dotyczące gospodarki polskiej wskazują na poziom 7-8%.

Tabela 1. Udziały wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz KRUS w budżecie państwa na tle podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 1996-2011

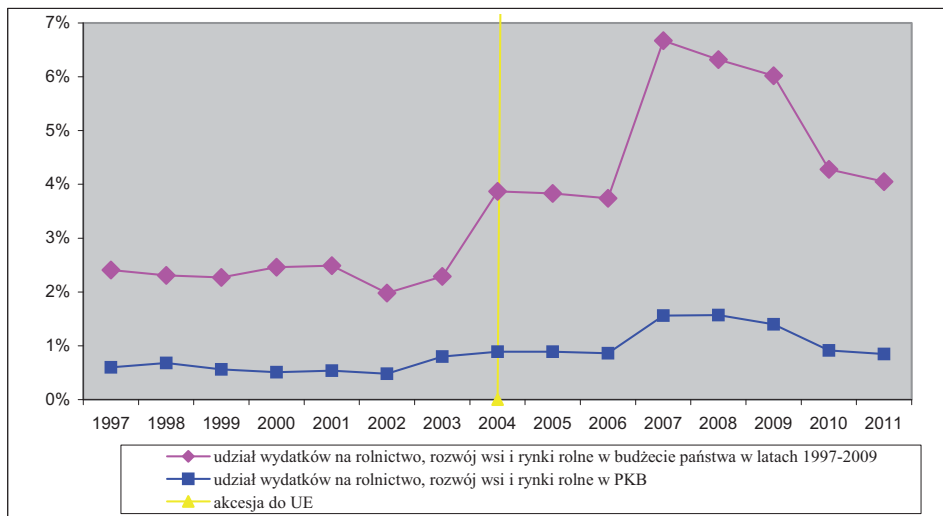
Przed integracją z UE	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki budżetowe państwa: •ogółem (1) w mln zł	101751	127736	143441	142095	154141	182258	183970	193408
•Rolnictwo i rozwój wsi i rynki rolne (2) w mln zł	2965,8	3470,1	2370,6	3147,3	3759,6	3470	3261,3	4428,9
Udział % 2:1	2,93	2,41	2,31	2,27	2,43	1,9	1,98	2,29
Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS w wydatkach budżetowych ogółem	7,91	8,44	12,47	11,87	11,49	10,6	10,68	10,36
Po integracji z UE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Wydatki budżetowe państwa: •ogółem (1) w mln zł	198250	208864	224040	258952	310433	321745	301083	313501
•Rolnictwo i rozwój wsi i rynki rolne (2) w mln zł	5729,4	7999,5	8379,1	17137	19617	19380	12901	12704
Udział % 2:1	2,89	3,29	3,74	6,62	6,32	6,02	4,28	4,05
Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS w wydatkach budżetowych ogółem	10,69	10,22	10,43	12,47	11,4	11,32	9,58	9,09

*Dane według projektu Ustawy Budżetowej na rok 2011.

- gruba linia oznacza datę wprowadzenia budżetu środków europejskich zmieniającego relację rubryk: 2:1 i ostatniej (3)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wykonania Ustaw Budżetowych na rok 1996 (s.2/8), 1997 (s. 2/8), 1998 (s.2/9), 1999 (s.2/8), 2000 (s. 2/14), 2001, 2002, 2003, 2004, projektu Ustawy Budżetowej na rok 2005, a także 2005 oraz A. Czyżewski, *Opinia o budżecie na 2002 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra”, 2002/3, s.2-5, A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2003 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Druk Sejmowy nr 918, „Wieś Jutra” 2003/1(54), A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra” 2004/1, A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych odpowiednio na 2005, 2006, 2007, 2009, 2010 i 2011*, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Kancelarii Senatu RP.

Rysunek 2. Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w budżetach państwa oraz PKB w latach 1997- 2011



- porównania do poprzednich lat odnoszą się do zapisów w ustawach budżetowych.
- wydatki na sektor rolny to wydatki na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi z pominięciem środków na współfinansowanie i pref finansowanie celów i programów unijnych a także KRUS.

Źródło: jak w tabeli 1.

Największym jednak problemem był brak systemowych rozwiązań na rzecz wsparcia przemian strukturalnych w badanym sektorze, które pośrednio mogłyby dać szansę wzrostu dochodów producentów rolnych [Czyżewski 2001]⁶. Nie wspierano także dostatecznie procesów inwestycyjnych, co w sposób trwały osłabiało procesy reprodukcji w rolnictwie poprzez niską stopę składników majątkowych. Nie było szansy na realizację sprawdzonej w wysoko-rozwiniętych krajach zasady – przez wzrost dochodów i inwestycji w rolnictwie i na wsi do szybszych zmian strukturalnych. Zatem trudno było mówić o dostosowywaniu struktur rolnych do wymogów nowoczesnej gospodarki rynkowej. Bezpośrednio przed akcesją Polski do UE mówiono, że rolnictwo polskie i wieś mają już za sobą okres tzw. „konstruktywnej destrukcji” [Czyżewski 1997-2009].

⁶ Niestabilność gospodarcza wpływała na procesy rozwojowe sektora, co odzwierciedlało się także w sytuacji dochodowej rolników, od której z kolei zależała ich zdolność do sprostania konkurencji na rynkach krajowych i zagranicznych. W wyniku tego, rolnicy, poprzez mechanizm rynkowy, realizowali (w formie dochodów pierwotnych) około 75-77% wytworzonej wartości dodanej brutto. Uwzględnienie podatków i obowiązujących świadczeń koryguje tę wielkość do 2/3. Oznacza to, że około 33% wytworzonej wartości dodanej przejmowana była przez część nierolniczą gospodarki.

Tabela 2. Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolny według wybranych działów budżetu w latach 2005-2011 (w %)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2009 ^{c)}	2010	2011
Wydatki z budżetu rolnego ^{a)}	39,8	4,7	104,5	53,9	-	-	28,8	-7,5
KRUS	-8,2	4,4	1,2	4,1	8,1	-	-5,0	-2,3
Wydatki z budżetu rolnego plus KRUS	4,7	4,5	38,3	30,6	-	-	7,4	-1,9
Środki z UE razem ^{b)}	59,2	28,1	8,1	26,4	9,2	-	-1,8	42

^{a)} Wydatki z budżetu rolnego (wydatki z budżetu na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne i rybołówstwo obejmują części budżetu państwa bezpośrednio związane z sektorem rolnym: część 32 – Rolnictwo, część 33 – Rozwój wsi, część 35 – Rynki rolne, część 62 – Rybołówstwo, część 85 – Budżety województw, część 83 – Rezerwy celowe (które obejmują środki przeznaczone na cele krajowe oraz środki na współfinansowanie i finansowanie programów z udziałem bezzwrotnych funduszy z UE, a także dopłat obszarowych i innych płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej).

^{b)} Środki z UE razem to suma środków z UE oraz wydatków na prefinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej oraz programów operacyjnych. W tabeli uwzględniono odrębność finansowania wydatków ze środków unijnych oraz fakt, że zwrot wydatków refinanceowanych występuje z ponad rocznym odroczeniem.

^{c)} Projekt ustawy budżetowej na rok 2010 tworzony jest w oparciu o nowy zapis ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dlatego też, na 2010 rok w wydatkach budżetu państwa nie zaplanowano środków na spłatę pożyczek na prefinansowanie WPR. W 2009 roku środki te zaplanowano w wysokości 9356 mln zł. W celu uzyskania porównywalności planowanych wydatków na rolnictwo w 2010 roku z rokiem poprzednim, kwotę tę należy odjąć od kwoty wydatków na rolnictwo w roku 2009.

Źródło: Zestawienie własne na podstawie opinii projektów ustawy budżetowej w częściach dotyczących rolnictwa A. Czyżewskiego opublikowanych w miesięczniku „Wieś Jutra” 01/2004, 01/2005, 01/2006, 01/2007, 01/2008, 01/2009, 01/2010, 1-2/2011 oraz opinie projektów ustaw na kolejne lata 2004-2010 opublikowane przez Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Dział Informacji i Ekspertyz.

Od roku 2003 notuje się wyraźne „odbicie” w postaci trwałego, realnego wzrostu wydatków budżetowych na sektor rolny, co zmieniło dotychczasowe tendencje. Po raz pierwszy pojawiła się szansa na bezpośrednią poprawę sytuacji dochodowej krajowych producentów rolnych oraz procesów reprodukcji w ich gospodarstwach. Przełamywanie sytuacji recesyjnej w Polsce dokonywało się poprzez poprawę warunków makroekonomicznych funkcjonowania gospodarki, w których dostrzegano szanse na zahamowanie rosnącej degradacji polskiego rolnictwa oraz wsi. Zwiększone nakłady budżetowe nie były oczywiście w stanie od razu rozwiązać podstawowych problemów sektora rolnego w Polsce, gdyż wymaga to wielu lat konsekwentnej polityki rolnej. Warto przypomnieć, iż jeszcze w 2002 r. udział Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych w wydatkach budżetowych wynosił 1,98%, dlatego można przyjąć, iż w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE udział ten w latach

2007-2009 tj. już po trzech latach członkostwa niemalże się potroił, by w latach 2010-2011 ustabilizować się na poziomie powyżej 4% w ogóle wydatków budżetowych (bez środków UE i KRUS; por. tab. 1). W tym miejscu trzeba podkreślić, iż od roku 2010 w funkcjonowaniu budżetu rolnego nastąpiła zmiana, gdyż Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), przejął obsługę utworzonego 1.01.2010 r. budżetu środków europejskich i przez to stał się centralną instytucją obsługującą dochody, wydatki oraz deficyt powstające w rozliczeniach z UE. Poskutkowało to oddzieleniem tych środków od dochodów, wydatków i deficytu krajowego budżetu⁷. Tym samym tylko w wymiarze rachunkowym nastąpiło obniżenie udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne po 2010 r. (por. tab. 1 i tab. 2), gdyż faktycznie wydatki na te tytuły wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi były 2010 r. realnie wyższe o 28,84% w porównaniu z rokiem poprzednim. Natomiast w 2011 r. środki te będą realnie niższe o 7,55% niż w roku poprzednim. Natomiast środki te powiększone o wydatki na KRUS dają udział blisko 9,1% w ogóle wydatków budżetowych, a jednocześnie o 5,95% realnie mniej niż rok wcześniej, kiedy to udział ten wynosił 9,58%.

Analiza obserwowanych powyżej wielkości pozwoliła na modelowanie odpowiednich zależności i tendencji. Badany 16-letni okres został podzielony na trzy podokresy: pierwszy do integracji z UE (1996-2003), drugi po integracji z UE (2004-2009), trzeci zaś dotyczy lat 2010-2011, kiedy to utworzono budżet środków europejskich, o czym była mowa wyżej. Każdą z oszacowanych funkcji zweryfikowano merytorycznie, przetestowano istotność parametrów jak i całego modelu oraz oceniono rozkład normalności reszt, wykorzystując test Shapiro-Wilka⁸. Pierwsze trzy funkcje dotyczą tendencji wydatków budżetowych państwa ogółem, wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, bez i z KRUS (por. tab. 3). I tak, stwierdzić należy, że przed integracją Polski z UE wydatki budżetu państwa ogółem rosły szybciej aniżeli wydatki na sektor rolny. Dodatkowo, biorąc pod uwagę wartości absolutne, te pierwsze przyrastały średnio rocznie przeciętnie jak wskazuje oszacowany model o 12,5 mld zł, zaś na sektor rolny o 156,13 mln zł, a przy uwzględnieniu KRUS – o 1588,1 mln zł, czyli odpowiednio o 9,95%, 8,5% oraz 16%. Tym samym można uznać, że wydatki na ubezpieczenia społeczne były bardzo ważnym czynnikiem dynamizującym wydatki budżetu rolnego.

⁷ Innymi słowy, idzie o to, iż w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne do 2010 r. była uwzględniana kwota związana z pożyczką na prefinansowanie WPR, co podnosiło ogólną pulę wydatków na powyższe tytuły. Obecnie (od 2010 r.) wydzielenie tej kwoty w ramach BGK skutkuje niemożliwością bezpośrednich porównań wydatków na różne tytuły przed 2010 r.

⁸ Jeśli wartość prawdopodobieństwa p była większa od 0,05, wówczas nie było podstaw do odrzucenia hipotezy o normalności reszt modelu.

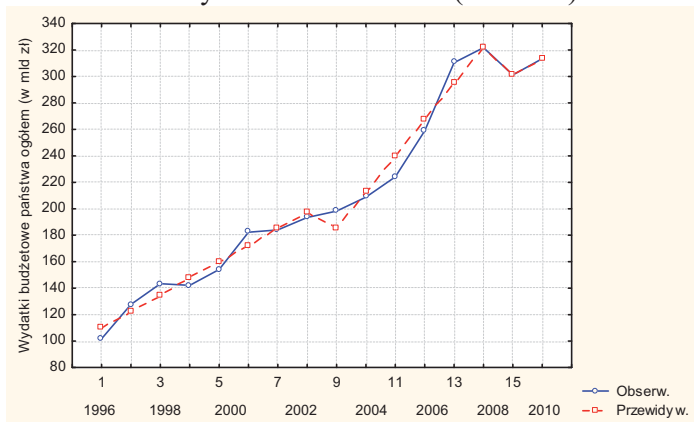
Tabela 3. Funkcje tendencji wydatków budżetowych państwa ogółem, wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, bez i z KRUS ($t=1$ dla 1996 r.)

Wyszczególnienie	Wydatki budżetowe państwa ogółem	Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne	Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS
dla $t \leq 8$ (1996-2003)	$97,3+12,52 \cdot t$	$2657+156,13 \cdot t$	$9141,1+1588,1 \cdot t$
dla $t > 8$ i $t \leq 14$ (2004-2009)	$-60,76+27,35 \cdot t$	$-23714,8+3196,1 \cdot t$	$-13458,7+3634,2 \cdot t$
dla $t > 14$ (2010-2011)	$1218,24-130,1 \cdot t+4,6 \cdot t^2$	$111027-12489,9 \cdot t+396,5 \cdot t^2$	$901797-112431 \cdot t+3616 \cdot t^2$
udział wariacji wyjaśnionej	98,9%	95,9%	94,3%
Test Shapiro-Wilka	$p=0,7312 > 0,05$	$p=0,2141 > 0,05$	$p=0,9675 > 0,05$

Źródło: Opracowanie własne za pomocą programu STATISTICA 9.0.

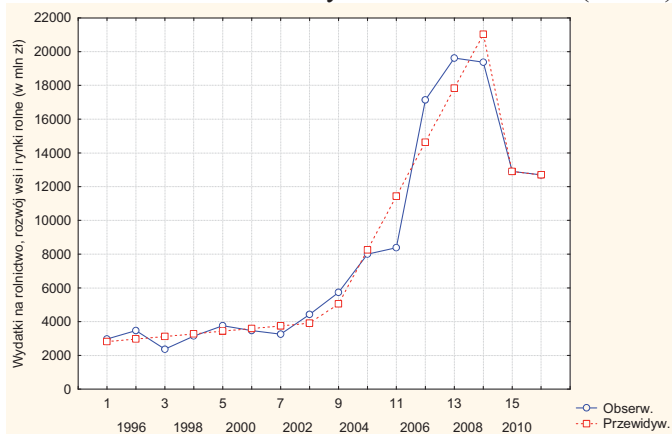
W kolejnym okresie 2004-2009 zauważalne jest odwrotne zjawisko – mianowicie dynamika wydatków na sektor rolny była wyższa aniżeli budżetu ogólnokrajowego (mimo że ta ostatnia także „przyspieszyła”, co związane było z wejściem we wzrostową fazę cyklu koniunkturalnego). Spowodowane to mogło być koniecznością zwiększenia finansowania krajowego (w ramach współ- i prefinansowania), by możliwe było pozyskanie środków unijnych. Analizując wartości bezwzględne wydatki budżetu krajowego w tym okresie przyrastały średnio rocznie o 27,3 mld zł, zaś na sektor rolny o 3196,1 mln zł, a przy uwzględnieniu KRUS – o 3634,2 mln zł, czyli średnio odpowiednio o 9%, 10,3% oraz o 12%. Aspekt społeczny uwzględniony w wydatkach na sektor rolny znacznie zmienia analizowaną krzywą (por. rys. 4 i 5). Można powiedzieć, że w okresie przedakcesyjnym wydatki na KRUS były swoistym stabilizatorem wydatków na analizowany sektor (być może związane to było z ich względnie wysoką pulą). Owa funkcja stabilizacyjna polegała na „przyspieszaniu” wydatków w okresach ich słabszego wzrostu (zwłaszcza w okresie 1996-2003) oraz „zwalnianiu”, „chłodzeniu”, gdy przyrastały dynamiczniej (2004-2009).

Rysunek 3. Wydatki budżetowe państwa ogółem w latach 1996-2011 – wartości faktyczne i modelowane (w mld zł)



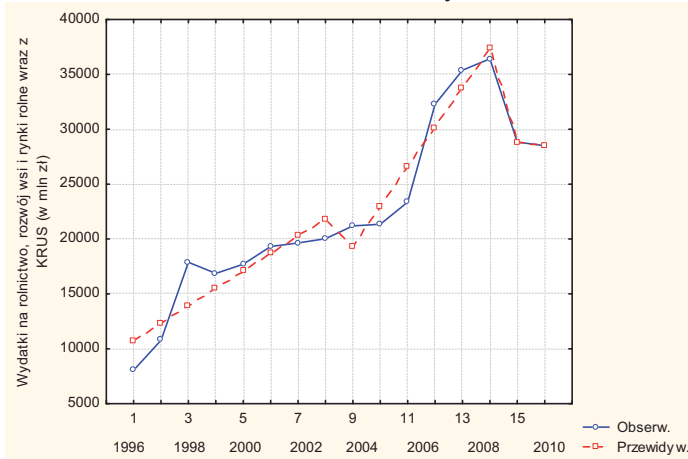
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Rysunek 4. Wydatki budżetowe na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne w latach 1996-2011 – wartości faktyczne i modelowane (mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Rysunek 5. Wydatki budżetowe na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne wraz z KRUS w latach 1996-2011 – wartości faktyczne i modelowane (mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Od roku 2009 notowany jest spadek wydatków zarówno w budżecie ogólnokrajowym, jak i w badanym sektorze. Jednakże przyczyny tych spadków są rozbieżne. Wydatki z budżetu ogólnokrajowego obniżyły się nieznacznie w związku z wygaszeniem dynamicznego wzrostu gospodarczego, uwarunkowanego globalnym kryzysem finansowym. Niemniej, nie zarysowuje się tu tendencja spadkowa, co potwierdza rosnący ich poziom w 2011 r. Natomiast wyraźny spadek wydatków na sektor rolny jest w dużej mierze pozorny, ze względu na wcześniej wspomniany fakt, iż w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne do 2010 r. była uwzględniana kwota związana z pożyczką na prefinsansowanie WPR. Obecnie (od 2010 r.) wydzielenie tej kwoty w ramach BGK skutkuje niemożliwością bezpośrednich porównań wydatków na różne tytuły przed 2010 r.

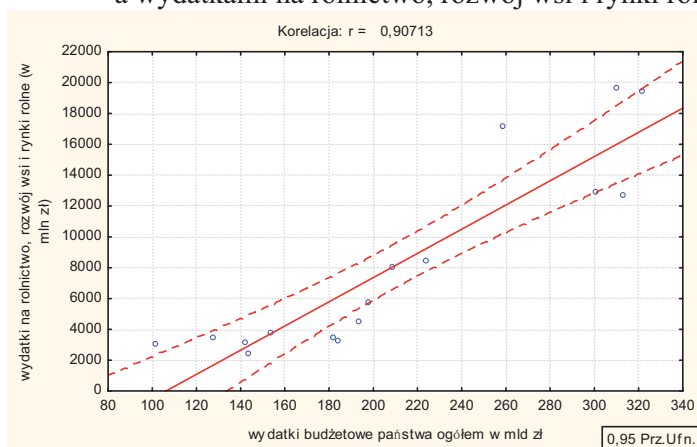
Kolejno podjęto próbę wskazania na zależności pomiędzy wydatkami z budżetu ogólnokrajowego a wydatkami na sektor rolny bez i z KRUS. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne są względnie silnie, dodatnio skorelowane z wydatkami budżetowymi państwa ogółem (por. tab. 4). Oszacowano wprowadzić model liniowy, niemniej zauważalne jest, iż w okresie przedintegracyjnym rolnictwo nie było priorytetem w polityce rządu – udział wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych wykazywał tendencje stagnacyjne, o czym była mowa wyżej, a co skutkowało pogarszaniem się sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych wobec pozarolniczego otoczenia.

Tabela 4. Zależności między wydatkami budżetowymi państwa ogółem, wydatkami na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, bez i z KRUS

Wyszczególnienie	Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne <i>versus</i> wydatki budżetowe państwa ogółem	Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS <i>versus</i> wydatki budżetowe państwa ogółem	Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS <i>versus</i> wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne
Funkcja regresji	<i>wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (w mln zł) = 78,47 · wydatki budżetowe państwa ogółem (w mld zł) – 8335,5</i>	<i>wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS (w mln zł) = 107,54 · wydatki budżetowe państwa ogółem (w mld zł) – 268,9</i>	<i>wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS (w mln zł) = 1,062 · wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (w mln zł) + 14773,3</i>
Współczynnik determinacji R ²	R ² =82,3%	R ² =89,6%	R ² =98%
Test Shapiro-Wilka	p=0,3678>0,05	p=0,9436>0,05	p=0,7657>0,05
Współczynnik korelacji	0,90713	0,95036	0,99003

Źródło: Opracowanie własne za pomocą programu STATISTICA 9.0.

Rysunek 6. Zależność między wydatkami budżetowymi państwa ogółem a wydatkami na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne

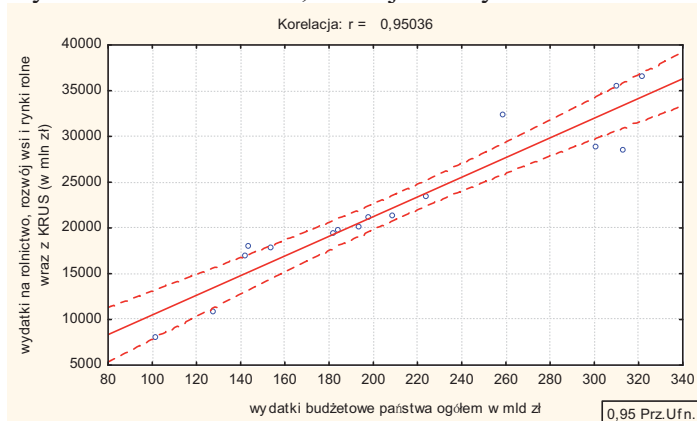


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Od przystąpienia do UE notuje się wyraźny trwały i realny wzrost wydatków budżetowych na sektor rolny, co odwraca dotychczasowe tendencje, o czym była mowa wyżej. Naturalnie, jest to także bezsprzeczna determinanta poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych i wsparcie ich możliwości reprodukcyjnych. Powyższa zależność może być także interpretowana w ten sposób, iż osiągnięcie pewnego, wyższego poziomu wydatków (a i dochodów) budżetowych ogółem (180-200 mld zł) pozwoliło zauważyć, iż sektor rolny jest także ważnym celem finansowania budżetowego. Może to potwierdzać tezę, że w bogacących się gospodarkach rolnictwo zapewne się kurczy, wnosząc niewiele do PKB, ale nie słabnie, gdyż zrozumienie ułomności procesów reprodukcji w nim zachodzących i konieczności zwrotu nadwyżki ekonomicznej, która „wycieka” do jego otoczenia, warunkuje sprawny jej retransfer przez mechanizm budżetowy.

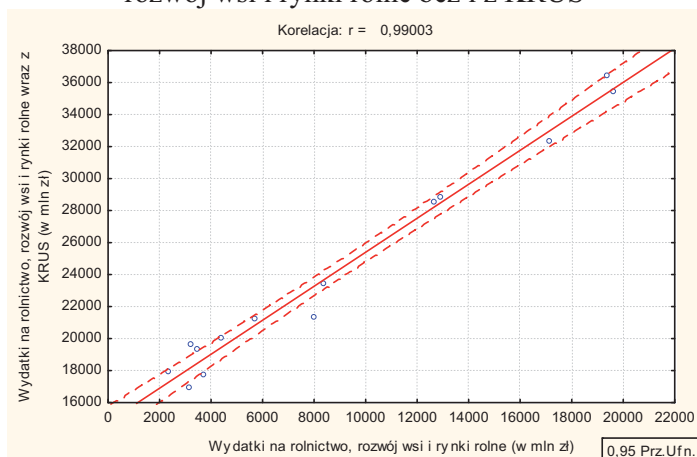
Analiza drugiej zależności dotyczącej relacji wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne z KRUS względem wydatków budżetowych państwa ogółem wskazała na stosunkowo wysoką dodatnią współzależność obu zmiennych.

Rysunek 7. Zależność między wydatkami budżetowymi państwa ogółem a wydatkami na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne z KRUS.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Rysunek 8. Zależność między wydatkami na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne bez i z KRUS



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Jednocześnie można stwierdzić, że rosnące o 10 mld zł wydatki ogólnobudżetowe pociągają za sobą wzrost wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne średnio o 0,75 mld zł. Na podstawie powyższej funkcji można przyjąć, iż w okresie preakcesyjnym nie zapomniano zupełnie o sektorze rolnym, jak by to mogło wynikać z wcześniejszych rozważań. Owszem, zaniedbano kwestie rozwiązań systemowych służących przemianom strukturalnym, ale miała miejsce ich substytucja koniecznymi zobowiązaniami społecznymi poprzez KRUS (por. rys. 7).

Trzecia analizowana zależność dotycząca wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne bez i z KRUS (mimo iż metodologicznie nie do końca poprawna, ze względu na silną autokorelację obu zmiennych) pozwoliła zauważyć, iż KRUS zwiększał średnio rocznie wydatki na sektor rolny o 14,8 mld zł. Jednocześnie można stwierdzić, że rosnące wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne minimalnie wpływały na zwiększenie wydatków na KRUS (podnosiły je średniorocznie o 6,2%) (por. rys. 8).

1.3. Proporcje wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne

Ogólny budżet rolny podzielony jest na wydatki realizujące potrzeby względem rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych⁹. Poniższa tabela (por. tab.

⁹ Analiza w tym wypadku rozpoczyna się od roku 2000, kiedy to w ustawie na tenże rok dokonano nowego podziału. Zgodnie z postanowieniami ustawy o działaniach administracji rządowej, budżet ówczesnego Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej usytuowany dotychczas w części 19, objął trzy nowe części klasyfikacji budżetowej: część 32 – urząd ministra ds. rolnictwa, część 33 – urząd ministra ds. rozwoju wsi, część 35 – urząd ministra ds. rynków rolnych.

5) wskazuje na udział poszczególnych części budżetu w wydatkach rolnych ogółem będących w gestii właściwego ministra. Wyraźnie można zaobserwować, iż wydatki na poszczególne części są różne i zmieniają się w zależności od istniejących potrzeb i celów polityki rolnej.

Tabela 5. Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (bez środków z UE po 2003 r.) w budżecie na sektor rolny ogółem w latach 2000- 2011 (%)

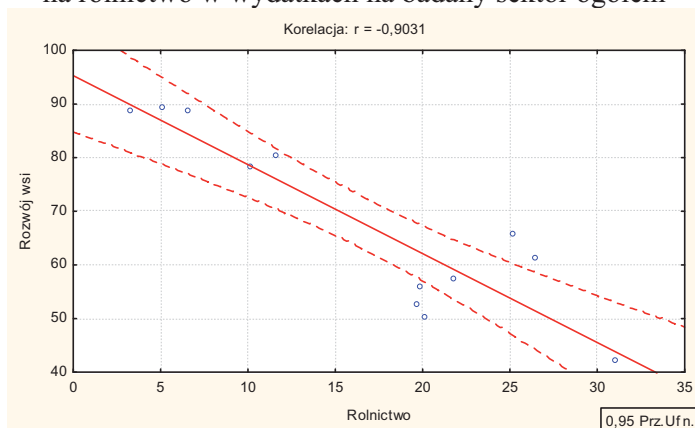
Wyszczególnienie	Przed akcesją do UE								
	2000	2001	2002	2003	średnia				
Rolnictwo	31,1	21,8	26,5	19,7	24,8				
Rozwój wsi	42,1	57,4	61,1	52,7	53,3				
Rynki rolne	26,8	20,8	12,4	27,6	21,9				
Wyszczególnienie	Po akcesji do UE								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	średnia
Rolnictwo	20,2	19,9	25,2	6,6	3,3	5,1	10,2	11,6	12,8
Rozwój wsi	50,1	55,7	65,7	88,6	88,7	89,2	78,2	80,2	74,5
Rynki rolne	29,7	24,4	9,1	4,8	8,0	5,7	11,6	8,2	12,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustaw Budżetowych z lat 2000-2011, informacji o projektach ustaw budżetowych z ARR i ARMiR, oraz ekspertyz budżetu rolnego sporządzanego przez A. Czyżewskiego dla odpowiednich komisji sejmowych i senackich RP.

Powyższa analiza dowodzi, iż w badanym okresie nastąpiły znaczące zmiany zarówno ilościowe, jak i strukturalne wydatków. Podział środków w ramach poszczególnych części nie następował równomiernie. Niemniej, można uznać, że do roku 2006 r. proporcje wydatkowania były względnie zrównoważone. Od 2007 r. mamy do czynienia z istotną zmianą struktury wydatkowania w ramach omawianych części budżetu rolnego – dobitnie zwiększa się udział środków na rozwój wsi, kosztem dwóch pozostałych pozycji. Jest to wynikiem priorytetów WPR, kładącej coraz większy nacisk właśnie na kwestie obszarów wiejskich. Znacząca jest także uwaga, iż udział wydatków na tenże cel, mimo iż relatywnie wysoki od początku, uległ w ciągu 12 lat podwojeniu, zaś udział wydatków na rolnictwo oraz rynki rolne spadł około 3-krotnie, oczywiście w warunkach nominalnie rosnących wydatków budżetu rolnego.

Upřednie obserwacje potwierdza wynik badania zależności pomiędzy udziałem wydatków na rozwój wsi a udziałem wydatków na rolnictwo w wydatkach na badany sektor ogółem. Analiza ta wykazała względnie silną ujemną korelację. Tym samym można uznać, że nastąpiła swoista „zamiana” w priorytetach finansowania budżetowego – z rolnictwa na rozwój wsi.

Rysunek 9. Udział wydatków na rozwój wsi względem udziału wydatków na rolnictwo w wydatkach na badany sektor ogółem



Udział wydatków na rozwój wsi (w %) = $-1,658 \cdot$ Udział wydatków na rolnictwo (w %) + 95,28%

współczynnik determinacji $R^2=80\%$; test Shapiro-Wilka $p=0,8896 > 0,05$

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Obniżający się o punkt procentowy udział wydatków na rolnictwo powoduje wzrost udziału wydatków na rozwój wsi o 1,66%. Tym samym, uzasadnione jest twierdzenie, że przeobrażenia struktury wydatków na poszczególne cele w ramach sektora rolnego w Polsce dostosowują się do kształtu ewoluującej WPR, dowartościowującej od 2004 r. jej II filar związany z rozwojem obszarów wiejskich.

Podjęto jednocześnie próbę sformułowania funkcji trendu udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w wydatkach na sektor rolny ogółem¹⁰. Niestety, cechuje je względnie niski poziom współczynnika determinacji¹¹, co świadczy o tym, że modele w stopniu stosunkowo niewielkim wyjaśniają zmienność analizowanych zmiennych zależnych.

1.4. Modernizacja sektora rolnego i stabilizacja rynków rolnych

Instytucje to niezbędny segment sprawnie działającej gospodarki rynkowej, jej sektorów, w tym zwłaszcza sektora rolnego. Różnie się je definiuje w ujęciu podmiotowym i funkcjonalnym [Czternasty, Czyżewski 2007]. W rozumieniu niniejszego artykułu oznaczają one podmioty organizujące i regulujące zmiany w sektorze rolnym za pośrednictwem wydatków budżetowych, a przez to inicjujące wzorce zachowań podlegające ewolucji i określające ich tożsa-

¹⁰ Sformułowane funkcje to: Udział wydatków na rolnictwo (w %) w wydatkach na sektor rolny = $-2,05 \cdot t + 30,09$; Udział wydatków na rozwój wsi (w %) w wydatkach na sektor rolny = $3,87 \cdot t + 42,28$; Udział wydatków na rynki rolne (w %) w wydatkach na sektor rolny = $-1,83 \cdot t + 27,63$; gdzie $t=1$ dla 2000 r.

¹¹ Współczynniki determinacji to odpowiednio: 62%, 66% i 44%.

mość. Są one instrumentem poprawy indywidualnych warunków ekonomicznych podmiotów gospodarczych, zaś zapotrzebowanie na odpowiednią korektę struktur instytucjonalnych wypływa z konieczności osiągnięcia pewnego dochodu oraz sprawnej koordynacji działalności gospodarczej [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006]. Za pomocą wspomnianych instytucji realizowany jest szereg celów polityki rolnej, tj.: utrzymanie dochodów rolniczych, stabilizacja rynków rolnych oraz restrukturyzacja i modernizacja sektora rolnego, a także rozwój infrastruktury sieciowej wsi, czy cele społeczne i socjalne.

Niestety, jedną z największych słabości rolnictwa, która uwidoczniła się dobitnie w pierwszej dekadzie transformacji gospodarki Polski, a która sukcesywnie ulegała pogłębieniu prowadzącemu do degradacji ekonomicznej sektora rolnego w okresie przedakcesyjnym, była sfera jego rozwoju instytucjonalnego. W momencie przejścia do systemu rynkowego wytworzyły się „pustki instytucjonalne”, które automatycznie znalazły odzwierciedlenie w pogorszeniu warunków gospodarowania, a w konsekwencji w zmniejszającym się parytecie dochodowym i niemożności prowadzenia przez większość gospodarstw reprodukcji rozszerzonej [Wilkin 2000/4]. Poniżej zwracamy uwagę na ważniejsze instytucje, które z jednej strony są wytworami rynku, a z drugiej – korygują jego żywiołowość w dążeniu do równowagi rynkowej, jednocześnie poprawiając efektywność gospodarowania w rolnictwie i konkurencyjność produktów rolnych. Pozwala to rolnikom na osiągnięcie renty ekonomicznej oraz wzmacnia pozycję konkurencyjną, m.in. przez wsparcie finansowe tj. subsydia, dopłaty i inne elementy protekcjonizmu państwowego.

Przy tworzeniu poszczególnych instytucji przypisano im określone cele z obszaru polityki rolnej, i tak powstały: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – będące dziś agencjami płatniczymi oraz Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych). Instytucją realizującą w pierwszej kolejności cele polityki rolnej jest Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, do zadań której w okresie przedakcesyjnym należało m.in. wspieranie rozwoju infrastruktury sieciowej wsi. Wyposażono ją wówczas w uprawnienia do przyznawania dopłat do preferencyjnych kredytów udzielanych na cele inwestycyjne producentom rolnym, zakładom przetwórstwa rolno-spożywczego, jak również gminom (Dziennik Ustaw 1994/1 poz. 2) do dofinansowania produkcji mleka w klasie ekstra, budowy systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt hodowlanych, ewidencji gospodarstw rolnych oraz współfinansowania programów PHARE i SAPARD. Obecnie, z budżetu krajowego, ARiMR realizuje szereg zadań w postaci: dopłat do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych, kredytów przeznaczonych na likwidację skutków klęsk żywiołowych, pomocy dla zakładów utylizacyjnych, zajmujących się przetwarzaniem, transportem oraz spalaniem mączek zwierzęcych, dopłat do powierzchni upraw rzepaku oraz finansowania: załesiania gruntów, organizacji grup producenckich, działalności informacyjno-promocyjnej, identyfikacji i rejestracji zwierząt i in.

Do realizacji interwencji mającej na celu stabilizację rynku rolnościowego oraz ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa powołano Agencję Rynku Rolnego [Gutowski 1995]. Działania interwencyjne ARR w okresie przedakcesyjnym miały zazwyczaj charakter rynkowy, a nie administracyjny, jednakże uwzględniały wspieranie produkcji i subwencje. Niemniej nie zastępowały rynkowego mechanizmu kształtowania cen, a jedynie go wspomagały i korygowały. Aktywność ARR do dziś koncentruje się na rynkach: zbóż, mleka i jego przetworów, mięsa, drobiu i jaj, skrobi ziemniaczanej, cukru, które mają kluczowe znaczenie dla dochodów uzyskiwanych z rolnictwa, a także na rynkach: miodu, owoców i warzyw, suszu paszowego, lnu i konopi oraz wina. Obecnie działalność agencji związana jest z administrowaniem mechanizmami WPR, w tym działalnością interwencyjną oraz, w ramach krajowych płatności uzupełniających, współfinansowaniem z budżetu krajowego mechanizmów WPR, a także działaniami niezwiązanymi bezpośrednio z wypłatami¹².

Jednak, aby możliwa była realizacja postawionych wobec powyższych instytucji celów, niezbędne są na to odpowiednie środki. Zakres działań agencji płatniczych jest związany i zdeteminowany przede wszystkim wielkością środków finansowych znajdujących się w ich dyspozycji, zasilanych poprzez: dotację budżetową, której wielkość jest corocznie ustalana w ustawie budżetowej, jak i strumień funduszy unijnych. Jak już wspomniano, wydatki na sektor rolny, przedstawiane przez Ministra Finansów w corocznych budżetach, drastycznie spadały do 2002 r., po czym nastąpił ich wyraźny i systematyczny wzrost. Jeśli idzie o środki budżetowe przeznaczone na Agencję Rynku Rolnego, to ich dynamika jest zdecydowanie zmienna. Wydatki na ARR w ustawach budżetowych były wielokrotnie dyskutowanym problemem, co pokazują wahania ich poziomu w poszczególnych latach. Doświadczenia przedakcesyjne wyraźnie wskazywały, iż skuteczność działań Agencji, zarówno w zakresie podtrzymywania cen skupu (i dochodów rolniczych), jak też przeciwdziałania ich nadmiernym wzrostom (stabilizacja rynku) zależały przede wszystkim od skali rezerw produktów rolnych i żywnościowych pozostających w dyspozycji Agencji, tworzenia zapasów operacyjnych zbóż oraz działań interwencyjnych na rynkach: zboża, mięsa, mleka i jego produktów oraz cukru. Rezerwy i zapasy muszą być stabilne i w odpowiedniej skali. Niestety, wahania w poziomie przyznawanych funduszy powodowały nierzadko sytuację, w której Agencja nie mogła wypełniać zadań ustawowych wynikających z konieczności uregulowania zobowiązań finansowych, utrzymania wymaganego poziomu rezerw państwowych, kosztów prowadzenia zakupów i utrzymania zapasów interwencyjnych oraz kosztów działalności Agencji i dostosowywania jej do wymogów Wspólnej Polityki Rolnej UE.

¹² Np. na rynku biokomponentów, biopaliw, roślin energetycznych, polegające na prowadzeniu rejestru wytwórców biopaliw, zatwierdzaniu podmiotów skupujących, przetwarzających rośliny energetyczne oraz kontroli ich wykorzystania. Takim działaniem jest kontrola wykorzystania surowców uprawianych na gruntach odłogowanych z przeznaczeniem do wytworzenia produktów nieżywnościowych.

Także sytuacja kredytowa Agencji nie była zadowalająca – zbliżały się terminy spłaty zaciągniętych w latach ubiegłych kredytów¹³ z tytułu działań interwencyjnych (np. wykupu zbóż w 1998 r.). Konieczna była restrukturyzacja tego zadłużenia, gdyż w budżecie nie było środków na spłatę rat i obsługę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a wydatki bieżące z nimi związane zasadniczo zredukowałyby działalność statutową tej instytucji. Pozostawały także deklaracje zawarte w stanowisku negocjacyjnym złożonym UE, dotyczącym obszaru „Rolnictwo”, których realizacja okazała się wątpliwa¹⁴. Od 2003 r. sytuacja uległa nieznacznej poprawie. Odnotowany wówczas wzrost można było potraktować jako zapoczątkowanie pełniejszego pokrycia interwencyjnej działalności Agencji przez dotacje budżetowe. Jednocześnie wyższe kwoty przeznaczane były na realizację zadań w odniesieniu do rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz na sfinansowanie kosztów administracyjnych Agencji, w tym wynikających z pełnionej przez nią nowej funkcji – Agencji płatniczej do obsługi finansowej WPR UE. W budżecie Agencji najwięcej środków wydatkuje się na administrowanie mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej¹⁵. Struktura wydatków po integracji z UE zachowuje relatywnie stałe proporcje – najwięcej (około połowy środków) przeznaczają się na interwencję rynkową, następnie refunduje się poniesione wydatki (około 30-40% środków), resztę stanowią wydatki na dopłaty oraz zwrot kosztów związanych z dystrybucją pomocy żywnościowej. Należy podkreślić, iż zakres działań ARR wzrastał i nowe zadania nałożone na Agencję wymagały zwiększonego finansowania. Było to widoczne w poziomie absolutnych wydatków na ARR (poza rokiem 2005), ale dynamika tych wydatków w relacji do wydatków budżetowych ogółem (por. rys. 10) oraz wydatków na sektor rolny ogółem wykazywała swoistą cykliczność (por. rys. 11).

¹³ Częstą praktyką było posiłkowanie się przez Agencję kredytem. Ostatecznie zaciągnięte pożyczki musiał jednak spłacić budżet państwa ze względu na publiczny charakter działań ARR. Por. *Skup z dopłatami jest korzystny dla rolników i dla rynku*, „Biuletyn Informacyjny” ARR, Warszawa 1999/10, s. 9.

¹⁴ Zapowiadano w nim, że w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli Wspólnej Polityki Rolnej Polska będzie przeznaczać środki budżetowe na dostosowanie ARR do pełnienia zadań agencji interwencyjnej na wzór analogicznych instytucji istniejących w UE oraz pokrywać koszty nowych form interwencji na rynku zbóż, skrobi ziemniaczanej, mleka i jego przetworów oraz wołowiny.

¹⁵ Działania interwencyjne ARR w latach 1997-2008 miały miejsce na rynkach rolnych: zbóż, cukru, mięsa, mleka i jego przetworów, skrobi ziemniaczanej, suszu paszowego, lnu i konopi, miodu, owoców i warzyw, jedwabników i innych produktów rolno-żywnościowych. Do zadań Agencji należy też wspieranie dostarczania nadwyżek żywności najuboższej ludności UE oraz wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych.

Tabela 6. Udział wydatków na ARR i ARiMR w wydatkach budżetowych państwa ogółem w latach 1997-2011 (w %)

Przed akcesją do UE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		średnia
Udział wydatków na ARR* w wydatkach budżetowych państwa ogółem	0,25	0,22	0,15	0,47	0,35	0,16	0,42		0,29
Udział wydatków na ARiMR* w wydatkach budżetowych państwa ogółem	0,77	0,36	0,69	0,75	0,98	0,81	0,83		0,74
Po akcesji do UE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	średnia
Udział wydatków na ARR* w wydatkach budżetowych państwa ogółem	0,38	0,27	0,67	0,73	0,47	0,18	0,54	0,33	0,45
Udział wydatków na ARiMR* w wydatkach budżetowych państwa ogółem	1	0,92	0,87	3	3,7	3,37	1,5	1,64	2,01

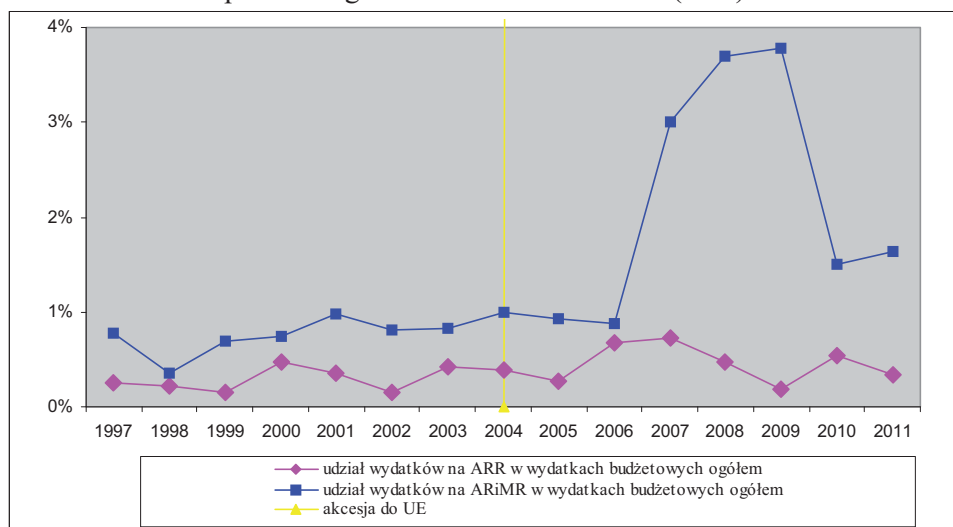
* działalność ARR i ARiMR – wydatki na zadania własne i zlecone, w tym dotacje przedmiotowe, prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków UE, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wraz z pomocą techniczną w ramach PROW 2007-2013, bez ewentualnych dodatkowych środków z rezerw celowych.

Źródło: Jak w tabeli 1.

Znamiennym jest na przykład, iż poziom wydatków nominalnych w okresie stagnacji gospodarczej (2000-2001) był relatywnie wysoki, porównywalny z okresem bezpośrednio poakcesyjnym (2004-2005), co mogło być związane z działaniami na rzecz absorpcji funduszy pomocowych. Zakładając, iż podstawą przeobrażeń strukturalnych w polskim rolnictwie są zmiany sytuacji dochodowej gospodarstw, należy przyjąć, że wszystko, co służy restrukturyzacji i modernizacji źródeł pozyskiwania dochodów przez gospodarstwa, stanowi podstawę rozwoju omawianego sektora. Z tego punktu widzenia, istotne wydają się być wydatki budżetu bezpośrednio wspierające realizację celu dochodowego gospodarstw rolnych. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest kluczową instytucją dla przeobrażeń strukturalnych na wsi i w rolnictwie. Od jej wsparcia zależy m.in. rozwój prodochodowej polityki rolnej, a w konsekwencji wielofunkcyjny rozwój wsi. Analizując wielkość środków przyznawanych na wsparcie przeobrażeń strukturalnych sektora rolno-żywnościowego w okresie przedakcesyjnym, można stwierdzić, iż były one zbyt niskie, aby wywołać zauważalne przemiany jakościowe. Niemniej, było to podstawowe źródło wspierające inwestycje w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym oraz poprawę struktury agrarnej, a także przedsięwzięcia w zakresie oświaty, doradztwa i informacji. Środki budżetowe przeznaczone na rzecz agencji płatniczych w ujęciu absolutnym wzrastały systematycznie, jednak ich udział zarówno w wydatkach

budżetowych ogółem, jak i wydatkach na sektor rolny (na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne) istotnie się wahał (por. rys 10 i 11). Niemniej średni udział wydatków na ARR w wydatkach budżetowych ogółem w okresie poakcesyjnym wzrósł 1,5-krotnie w stosunku do okresu przedakcesyjnego. Natomiast średni udział wydatków na ARiMR w wydatkach budżetowych ogółem w analogicznym okresie zwiększył się 2,7 razy. Przed integracją z UE ARiMR borykała się z podobnymi problemami finansowymi jak ARR. Limity wydatków budżetowych z przeznaczeniem na statutowe cele Agencji były ograniczone, zaś zasadnicza większość wydatków Agencji dotyczyła spłaty zobowiązań z lat ubiegłych, czego skutkiem były niewystarczające środki na prowadzenie bieżących oraz nowych form działalności. Było to o tyle niezrozumiałe, iż wkrótce ARiMR przekształcona została w agencję płatniczą obsługującą m.in. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli Wspólnej Polityki Rolnej w ramach UE, a przyznane Agencji fundusze ograniczały możliwości przygotowania się do pełnienia tej funkcji. W świetle narastających dysparytetów dochodowych gospodarstw rolnych w okresie przedakcesyjnym, konsekwentna redukcja środków pomocowych dla rolników była niezrozumiała. Zaprzeczało to także oficjalnym deklaracjom rządu dotyczącym działań na rzecz poprawy ich sytuacji dochodowej¹⁶.

Rysunek 10. Udział wydatków na ARR i ARiMR w wydatkach budżetowych państwa ogółem w latach 1997-2011 (w %)



Źródło: Jak w tabeli 1.

¹⁶ Por. „Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich” przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2000 r.

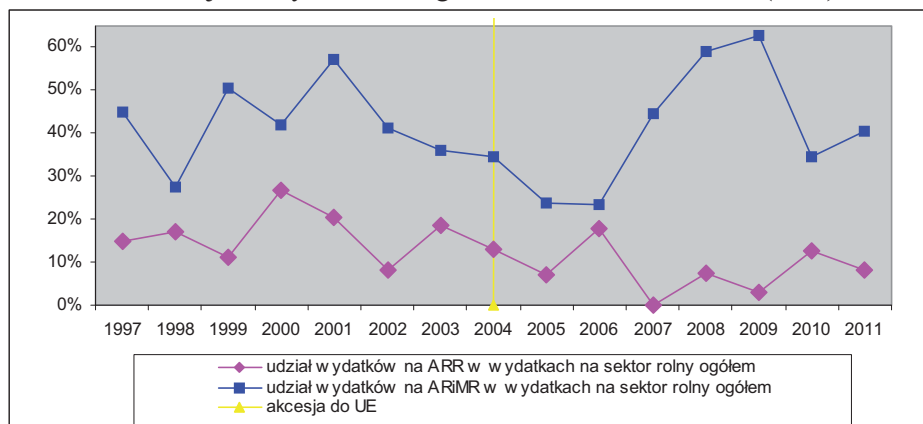
Tabela 7. Udział wydatków na ARR i ARiMR w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w latach 1997-2011 (w %)

Przed akcesją do UE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		średnia
Udział wydatków na ARR* w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne	15	17,1	11,2	26,6	20,5	8,1	18,4		16,7
Udział wydatków na ARiMR* w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne	44,8	27,6	50,5	41,9	57,2	41,1	36,2		42,8
Po akcesji do UE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	średnia
Udział wydatków na ARR* w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne	13	7	18	11	7,5	3,09	12,6	8,2	10,1
Udział wydatków na ARiMR* w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne	34,7	23,9	23,3	44,5	59,1	62,7	34,5	40,4	40,4

* działalność ARR i ARiMR – wydatki na zadania własne i zlecone, w tym dotacje przedmiotowe, prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków UE, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wraz z pomocą techniczną w ramach PROW 2007-2013, bez ewentualnych dodatkowych środków z rezerw celowych

Źródło: Jak w tabeli 1.

Rysunek 11. Udział wydatków na ARR i ARiMR w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne ogółem w latach 1997-2011 (w %)



Źródło: Jak w tabeli 1.

Odnotować należy także pogorszenie sytuacji, gdy idzie o dopłaty do oprocentowania kredytów obrotowych na cele rolnicze¹⁷. W okresie okołoakce-

¹⁷ Zgodnie z Ustawą z 1995 r. są to dopłaty do oprocentowania niektórych kredytów bankowych przeznaczonych na zakup środków obrotowych do produkcji rolniczej, ale także do produkcji żywności metodami ekologicznymi, w ramach postępu biologicznego w rolnictwie oraz wykonywania skupu produktów rolnych od producentów krajowych, a także przecho-

syjnym wydatki w ujęciu nominalnym zaczęły wzrastać, niemniej ujęcie relatywne (np. w odniesieniu do wydatków budżetowych ogółem) wskazuje, że w okresie dziesięcioletnim (1997-2005) mieliśmy do czynienia ze stagnacją w tym zakresie (por. rys. 10). Co gorsza, relacja do wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wskazywała tendencję spadkową (por. rys.11). Należy jednak podkreślić, iż wydatki na agencje przedstawiane są wraz ze środkami pomocowymi UE, zaś wydatki na sektor rolny jedynie z dopłatami do rybołówstwa, bez wliczania w to środków bezzwrotnych pochodzących z programów pomocy przedakcesyjnej UE oraz innych środków unijnych po integracji. Stąd można twierdzić, że utrzymanie relatywnie stałego udziału finansowania agencji w stosunku do rosnących wydatków budżetowych ogółem zawdzięcza się wsparciu UE. Konieczna jest także diagnoza istotnego wzrostu funduszy przekazywanych ARiMR, co wynika z uwzględnienia zadań zleconych realizowanych przez Agencję, a finansowanych ze środków będących w dyspozycji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz środków ujętych w rezerwach celowych¹⁸. Wyraźnie więc zaznacza się w kolejnych latach progresja wydatków ARiMR jako agencji płatniczej, wykonującej zadania finansowania projektów z udziałem środków UE, co podnosi rangę tej skądinąd deficytowej instytucji, a także poprzez zwiększone finansowanie podnosi konkurencyjność realizowanych przez agencje celów.

Poniżej przeanalizowano zależność wydatków na agencje płatnicze od wydatków budżetowych państwa ogółem oraz wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne. Analiza wydatków na ARR wobec wydatków budżetowych państwa ogółem oraz wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wykazuje w pierwszym przypadku przeciętną, w drugim względnie silniejszą, dodatnią, statystycznie istotną korelację. Jednocześnie oszacowane funkcje regresji w stosunkowo niewielkim stopniu objaśniają badane zjawisko (odpowiednio $R^2=29\%$ i $R^2=35\%$). Tym samym można stwierdzić, że wsparcie celów realizowanych przez ARR jest stosunkowo słabo związane z sytuacją ogólnobudżetową.

wywania produktów. W okresie przedakcesyjnym, tj. w ciągu siedmiu badanych lat dopłaty zmniejszyły się ponad 6,2 razy i wynosiły w 2004 r. zaledwie 16% stanu z 1997 r.

¹⁸ Chodzi o finansowanie przez ARiMR projektów z udziałem środków z UE oraz współfinansowanie kosztów realizacji projektów „Transition Facility”.

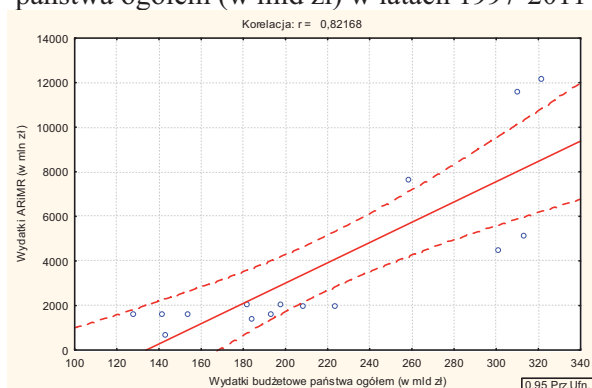
Tabela 8. Zależności między wydatkami na ARR i ARiMR a wydatkami budżetowymi państwa ogółem oraz wydatkami na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne.

Wyszczególnienie	Wydatki na ARR versus wydatki budżetowe państwa ogółem	Wydatki na ARR versus na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne	Wydatki na ARiMR versus wydatki budżetowe państwa ogółem	Wydatki na ARiMR versus na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne
Funkcja regresji	<i>Wydatki na ARR (w mln zł) = 4,4045 · Wydatki budżetowe państwa ogółem (w mld zł) – 58,12</i>	<i>Wydatki na ARR (w mln zł) = 0,05124 · Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (w mln zł) + 463,84</i>	<i>Wydatki na ARiMR (w mln zł) = 45,497 · Wydatki budżetowe państwa ogółem (w mld zł) – 6093</i>	<i>Wydatki na ARiMR (w mln zł) = 0,56734 · Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (w mln zł) – 1025</i>
Współczynnik korelacji	0,58863	0,82168	0,63139	0,94465
Współczynnik determinacji R ²	R ² =29%	R ² =35%	R ² =65%	R ² =89%
Test Shapiro-Wilka	p=0,9896>0,05	p=0,6942>0,05	p=0,6326>0,05	p=0,4724>0,05

Źródło: Opracowanie własne za pomocą programu STATISTICA 9.0.

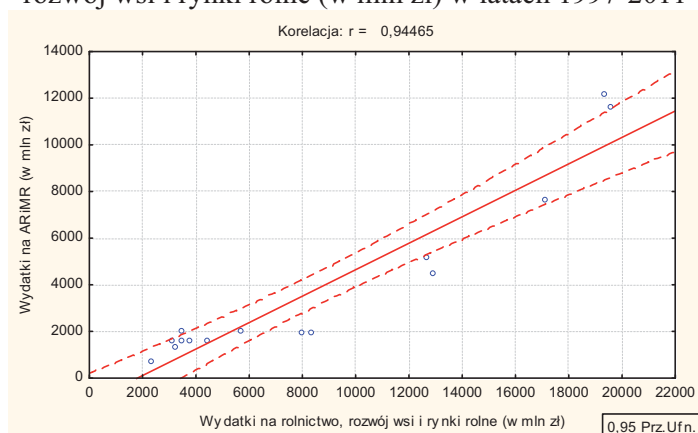
Natomiast analiza wydatków na ARiMR wobec wydatków budżetowych państwa ogółem wykazuje nieco wyższą aniżeli w przypadku ARR, dodatnią, statystycznie istotną korelację. Oszacowana funkcja regresji wprowadzie tylko w 65% objaśnia badane zjawisko, niemniej zaobserwować możemy, iż przez pierwsze 10 analizowanych lat, tj. do 2005 roku wydatki na cele realizowane przez ARiMR pozostawały raczej stabilne, a wręcz niezależne od wydatków budżetu ogólnego (por rys. 12). Przełomowy był dopiero 2006 rok, kiedy to na zdecydowanie większą niż wcześniej skalę zaczęto współfinansować programy unijne skierowane do sektora rolnego.

Rysunek 12. Wydatki na ARiMR (w mln zł) względem wydatków budżetowych państwa ogółem (w mld zł) w latach 1997-2011



Źródło: Jak w tabeli 1.

Rysunek 13. Wydatki na ARiMR (w mln zł) względem wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (w mln zł) w latach 1997-2011



Źródło: Jak w tabeli 1.

Rzecz ma się podobnie w przypadku analizy wydatków na ARiMR wobec wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne. Obserwujemy tutaj stosunkowo silną dodatnią korelację, natomiast względnie dobrze dopasowana funkcja regresji mówi nam o tym, że każdy dodatkowy milion zł wydany na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne zwiększał wydatki na tę agencję o nieco ponad pół miliona. To potwierdza wcześniejsze obserwacje o priorytetowym traktowaniu obszarów wiejskich w finansowaniu budżetowym, a tym samym instytucji obsługującej programy na nie skierowane.

1.5. Społeczne zabezpieczenia mieszkańców wsi (KRUS)

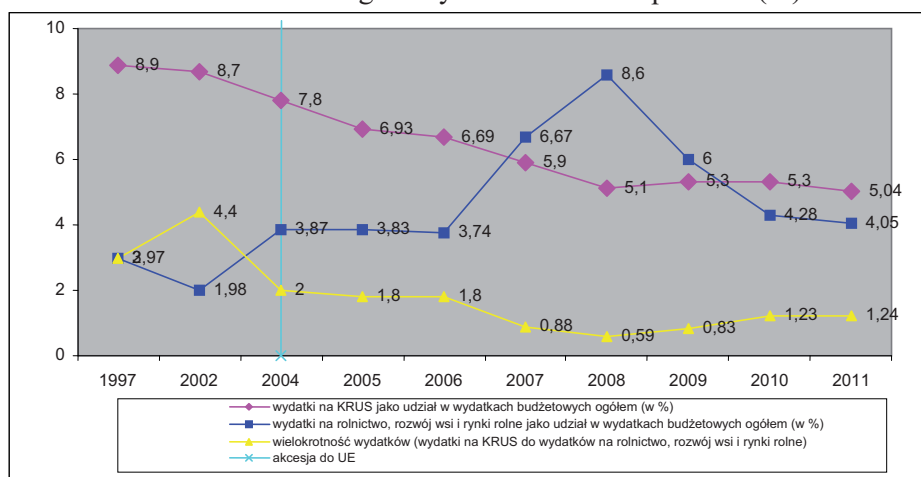
Specjalną pozycję w strukturze wydatków w budżetach rolnych zajmuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)¹⁹, raz, iż nominalnie są to wydatki największe, dwa, że podlegają wyraźnym zmianom, o czym po części wspomniano wyżej. Fundusze przekazywane na KRUS, mimo toczących się od kilku lat kontrowersji wokół konieczności ich zreformowania, niewątpliwie realizują cel socjalny wobec ludności zamieszkującej tereny wiejskie, który wielokrotnie w analizowanych opiniach budżetowych był stawiany jako konkurencyjny wobec celu rozwojowego, związanego chociażby z modernizacją gospodarstw. Owa funkcja społeczna kierowana jest głównie do posiadaczy małych i bardzo małych gospodarstw rolnych, gdzie w grupie gospodarstw o powierzchni do 5 ha znajduje się 58,8% ubezpieczonych. Są to najczęściej gospodarstwa samozaopatrzeniowe, nie mające istotnych związków z rynkiem, dodatkowo będące „przechowalnią” ukrytego bezrobocia. Warto dodać, iż ekonomiści zauważają, iż w okresie transformacji gospodarki polskiej świadczenia wypłacane przez KRUS były na wsi podstawowym świadczeniem socjalnym podtrzymującym egzystencję nie tylko rolniczych emerytów i rencistów, ale całych rodzin chłopskich [Wilkin 2010, Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006, s. 117]. Statystyki wskazują, iż także dziś w przeciętnym gospodarstwie domowym rolników świadczenia społeczne i socjalne, zwłaszcza z KRUS, stanowią wyższy odsetek ich łącznych dochodów niż dochody z produkcji rolnej. Zatem to właśnie emeryt lub rencista zamieszkały w takim gospodarstwie przejmuje rolę głównego żywiciela rodziny. Szacuje się, że aż 28% ludności wiejskiej utrzymuje się ze świadczeń społecznych, jednocześnie łagodząc w ten sposób biedę, która dotyczy 3-4 mln ludzi [Hryniewicz 2010].

Przed przystąpieniem Polski do UE udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową wraz z KRUS, traktowanych łącznie, wynosił odpowiednio w 1998 r. 10,16%, w 1999 r. 9,68%, w 2000 r. 9,06%, w 2001 r. 8,7%, zaś w 2002 r. 8,68% ogółu wydatków budżetowych państwa. Także proporcja wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w latach 1997-2002 istotnie zwiększyła się na rzecz wydatków socjalnych. W 1997 r. udział ten był 2,5-krotnie, w 1998 r. 3,2-krotnie, w 1999 r. aż 4,1-krotnie, zaś w 2002 r. aż 4,4-krotnie większy od wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową [Czyżewski 1997-2008] (por. rys. 14). Był to wymowny dowód na wysoką i utrzymującą się socjalizację wydatków budżetowych dotyczących ludności rolniczej i odkładanie w czasie problemu restruktu-

¹⁹ Do podstawowych zadań KRUS wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników należą: obsługa ubezpieczonych rolników i świadczeniobiorców; kasy (emerytów i rencistów); przyznawanie i wypłata świadczeń emerytalno-rentowych oraz wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich oraz świadczeń pozaubezpieczeniowych, wypłacanych wraz ze świadczeniami z ubezpieczenia społecznego rolników; realizacja własnego, dwuinstancyjnego systemu orzecznictwa lekarskiego; działalność prewencyjna na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i chorobom zawodowym.

ryzacji polskiego rolnictwa. Kwestia ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników wysuwała się na czoło wydatków budżetowych. Coraz częściej działa się to jednak kosztem przemian strukturalnych rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Niestety, nie były to alternatywne rozwiązania. Stawianie dylematu: socjalizować budżet rolniczy czy wspierać przemiany strukturalne w omawianym sektorze było fałszywe. Przez długi czas należało wspierać jedno i drugie, robiąc to konsekwentnie, acz rozważnie, tj. nie substytuować wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkami socjalnymi. Niestety, rosnące w wielkościach bezwzględnych świadczenia na KRUS w dużym stopniu były konieczne, gdyż wynikały z wieloletnich zaniechań oraz zaniedbań i stały się ceną odkładania w czasie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Rysunek 14. Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz KRUS w ogóle wydatków budżetu państwa (%)



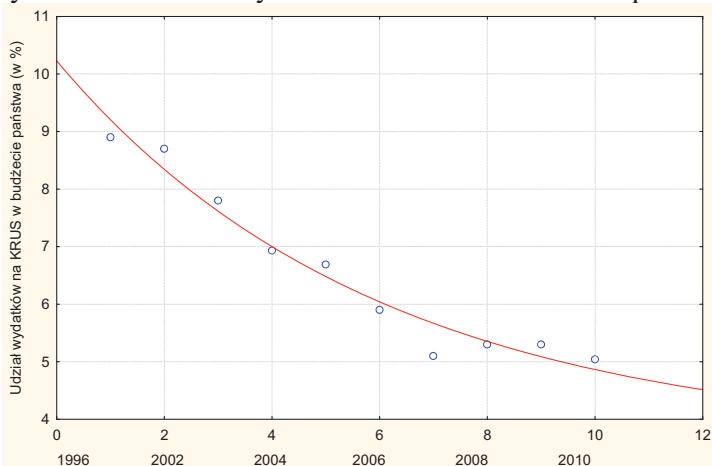
Źródło: jak w tabeli 1.

Koszty społeczne braku restrukturyzacji sektora rolno-żywnościowego rosły ze względu na fakt długookresowej niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych. Rok 2003 był przełomowy ze względu na zauważalną zmianę w proporcjach udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi oraz rynki rolne. Zmniejszył się udział wydatków o charakterze socjalnym. O ile w latach 2001-2002, jak wspomniano wyżej, był on ponad 4,4-krotnie wyższy od wydatków na rozwój sektora rolnego i wsi, to w 2003 r. relacja ta zmniejszyła się do 3,5-krotności, zaś od 2007 r., po raz pierwszy w badanym okresie wielkość ta kształtowała się poniżej jedności, w 2008 r. było to 0,59, zaś w 2009 r. 0,83. Można więc powiedzieć, iż 2003 r. przyniósł zahamowanie, a wręcz odwrócenie tendencji do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i na obszarach wiejskich. W ostatnich dwóch

latach (2010-2011) obserwuje się względną stabilizację wydatków na KRUS na poziomie ok. 1,25 wydatków na sektor rolny (bez KRUS). Niemniej należy pamiętać, że złudny jest wzrost wydatków socjalnych względem środków przeznaczanych na sektor rolny, gdyż od dwóch lat wydziela się budżet środków europejskich, przez co nastąpiło rachunkowe obniżenie się udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne po 2010 r., o czym mowa była wyżej. Analiza ustaw budżetowych wskazuje, iż w badanym okresie udział bieżących wydatków na KRUS w ogóle projektowanych wydatków budżetu państwa zmniejszył się o blisko połowę (44%). Dowodzi to wyraźnej i trwałej tendencji do redukcji udziału KRUS w wydatkach budżetu państwa. Pamiętać jednak trzeba, iż długookresowa kumulacja negatywnych skutków niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych niebezpiecznie narastała, stąd społeczne skutki restrukturyzacji sektora rolniczego i modernizacji wsi stawały się coraz dotkliwsze w warunkach ograniczeń świadczeń KRUS.

Poniżej przeanalizowano tendencję dotyczącą udziału wydatków na KRUS w budżecie państwa, posługując się funkcją trendu (por rys. 15).

Rysunek 15. Udział wydatków na KRUS w budżecie państwa



Udział wydatków na KRUS w budżecie państwa (w %) = $3,64 + e^{(1,88 - 0,17 * t)}$; wyjaśniona wariancja = 96%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

Jak zauważono wyżej, wydatki na KRUS miały istotny wpływ na socjalizację budżetu rolnego. Obserwując udziały tychże wydatków w budżecie krajowym można stwierdzić, że w analizowanym okresie malały one blisko o pół punktu procentowego rocznie, stabilizując się w latach 2008-2011 na poziomie nieznacznie wyższym od 5%. Autorzy mają świadomość, iż istnieje potrzeba zreformowania KRUS poprzez m.in. uzależnienie wysokości składek na ubezpieczenie od wysokości osiągniętych dochodów itp. Proces ten musi następować stadialnie i nie może wyprzedzać poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw.

Konkretyzując tę propozycję, trzeba jednak zauważyć, że ponad 80% gospodarstw rolnych w Polsce osiąga dochody tylko dzięki subwencjom i dopłatom, dlatego w spodziewanej dalszej reformie systemu ubezpieczeń społecznych rolników można zaproponować, by gospodarstwa, które nie osiągają żadnych dochodów oraz te o wielkości ekonomicznej od 4 do 6 ESU, płaciły składki na zasadach zbliżonych do obecnych. Pozostałe gospodarstwa płaciłyby podatek dochodowy, a składka na ubezpieczenie byłaby ustalona proporcjonalnie do osiąganego dochodu [Czyżewski 2010, s. 33].

2. Unijne finansowanie celów budżetowych w polityce rolnej Polski²⁰

Budżet unijny różni się od budżetów krajowych, gdyż UE nie finansuje bezpośrednio zadań, które ma w swojej funkcji redystrybucyjnej do spełnienia krajowa polityka fiskalna, natomiast opiera się na założeniach o charakterze ogólnoeuropejskim. Jest stosunkowo niewielki, dzięki czemu umożliwia koncentrowanie się na tych dziedzinach, w których wydatkowane z niego środki wnoszą wysoką unijną wartość dodaną. Finansowane są te działania, które umożliwiają funkcjonowanie UE, bądź ich realizacja jest bardziej opłacalna i efektywna dzięki wspólnemu finansowaniu z unijnego budżetu. Stąd też finansuje się z niego m.in. wspólne polityki, które państwa członkowskie postanowiły realizować na szczeblu UE, jak np. wspólna polityka rolna²¹.

W ramach rozliczeń Polski z UE przepływy finansowe ocenione zostały poprzez uwzględnienie środków z UE, środków na prefinansowanie programów operacyjnych oraz tych przeznaczonych na finansowanie i współfinansowanie wspólnej polityki rolnej i rybackiej, w tym PROW 2004-2006 i 2007-2013 (por. tabelę 9). Środki z UE w badanym okresie związane były przede wszystkim z finansowaniem funduszu SAPARD (w pierwszych latach członkostwa), PHARE, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006, SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006. Środki te najwyższy poziom osiągnęły w 2005 roku, kiedy planowane były na poziomie 3 498,99 mln zł (z tego 1 154,05 mln zł stanowiły środki na SAPARD, a 1 123,4 mln zł na SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006). W latach 2006-2008 fundusze z UE związane były przede wszystkim z finansowaniem SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006. W 2009 roku środki te kształtowały się na względnie niskim poziomie (124,48 mln zł) w porównaniu do lat ubiegłych. Przewidziane one były już tylko w odniesieniu do SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb

²⁰ Wykorzystano fragmenty artykułu: A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa, *Przepływy finansowe między Polską a UE w ramach WPR na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, 2010/2, s. 109-122.

²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Budżet z perspektywy „Europy 2020”, KOM 2011/555.

2004-2006, wygaśnięciu uległy bowiem pozostałe programy dotychczas finansowane²².

Tabela 9. Rozliczenia Polski z UE w latach 2004-2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Środki z UE	1951,7	3499,0	1935,1	2036,0	1993,8	124,5	-	-
Środki na prefinansowanie SPO i WPRiR	3405,5	5029,4	8992,4	9778,0	12934,0	16169,5	15993,4	22766,2
Współfinansowanie i finansowanie WPRiR w sektorze żywnościowym ^{a)}	2211,4	1804,8	4821,2	4454,5	6766,7	5439,2	4774,3	4726,1
Środki własne UE - składka Polski do budżetu UE ^{b)}	2389,1	10220,7	10322,3	10786,7	12080,1	12573,8	14082,1	15656,4
Środki z UE razem ^{c)}	5357,2	8528,4	10927,5	11814,0	14928,9	16293,9	19167,4	22766,2

^{a)} Potrzeby resortu rolnictwa w zakresie wydatków w części 83 - Rezerwy celowe, które obejmują środki na współfinansowanie i finansowanie programów z udziałem bezzwrotnych funduszy z UE, a także dopłat obszarowych i innych płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej

^{b)} Składka oszacowana według kursu 4,42 zł/euro dla 2005r., 3,97 zł/euro dla 2006r., 3,9 zł/euro dla 2007r., 3,79 zł/euro dla 2008r., 3,35 zł/euro dla 2009r. oraz 4,41 zł/euro dla 2010r., 3,75 zł/euro dla 2011r.

^{c)} Środki z UE razem to suma pozycji „środki z UE” i „środki na prefinansowanie ...”.

Źródło: *Zestawienie własne na podstawie opinii projektów ustawy budżetowej w częściach dotyczących rolnictwa A. Czyżewskiego opublikowanych w miesięczniku „Wieś Jutra” 01/2004, 01/2005, 01/2006, 01/2007, 01/2008, 01/2009, 01/2010, 1-2/2011 oraz opinie projektów ustaw na kolejne lata 2004-2010 opublikowane przez Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Dział Informacji i Ekspertyz; “Informacja o projekcie budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2011 r. w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych, rybołówstwa oraz pozostałych części dotyczących rolnictwa”, MRiRW, Warszawa, październik 2010 r.*

Zgodnie z ustawodawstwem UE, zadania z zakresu programów operacyjnych czy WPRiR są prefinansowane przez budżety krajowe państw członkowskich. Następnie zweryfikowane pozytywnie wydatki są zwracane w terminach określonych przez UE. Od 1.01.2010 roku plan wydatków budżetowych na prefinansowanie znajduje się w budżecie środków europejskich. W ramach wydatków z tego budżetu, których dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w projekcie ustawy budżetowej na rok 2011 przewiduje się łącznie 22 766,164 mln zł. W analizowanym okresie środki te systematycznie wzrastały od pierwszego roku członkostwa (3 405,5 mln zł w 2004 roku) z wyjątkiem 2010 roku, kiedy planowane były na poziomie 15 993,4 mln, tj. niższym niż

²² Więcej na temat środków UE przewidzianych dla Polski w początkowych latach członkostwa w UE zob. [Czykier-Wierzba 2005].

w 2009 roku. Korzystanie ze środków unijnych w ramach funduszy strukturalnych, programów pomocowych wymaga również odpowiedniego ich współfinansowania i finansowania. Dlatego też wydatki z budżetu rolnego obejmują potrzeby resortu rolnictwa w zakresie wydatków zapisanych w rezerwach celowych. Rezerwy celowe w części przeznaczane są na cele krajowe, a w części przeznaczone na finansowanie i współfinansowanie celów i programów unijnych. Przykładowo w 2011 roku te ostatnie stanowiąc będą ponad 76,6% rezerw celowych planowanych na wydatki na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo.

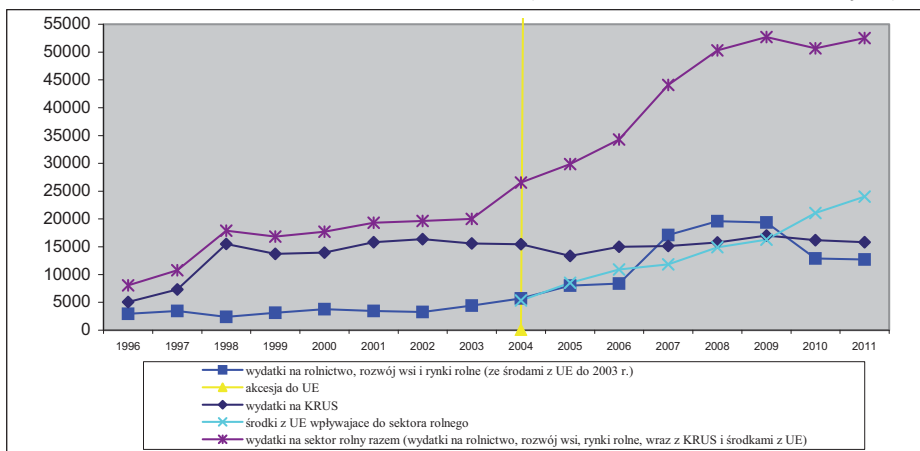
Planowane wydatki związane z finansowaniem i współfinansowaniem wzrastały z 2 211,4 mln zł w 2004 roku do 6 766,739 mln zł w 2008 roku. W kolejnych latach ulegały one obniżeniu do planowanego poziomu 4 726,1 mln zł w 2011 roku.²³ Środki przeznaczone na finansowanie i współfinansowanie w 2011 roku obejmować będą między innymi płatności obszarowe, działania interwencyjne na rynku rolnym, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013, Programy Operacyjne realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności w latach 2007-2013.

Kwoty przyznane Polsce przez UE na rozwój rolnictwa, wsi oraz rynków rolnych w postaci funduszy unijnych, jak też środki wyłożone na prefinansowanie zadań WPRiR (czyli środki z UE razem) systematycznie wzrastały w latach 2004-2011 (por. tabelę 9). Jednocześnie fundusze te stanowiły istotną część wszystkich planowanych dla Polski środków z Unii Europejskiej. W 2011 roku środki, które mają być przekazane Polsce z UE razem dla sektora rolnego są planowane na poziomie 22 766,2 mln zł i stanowiąc będą 31,89% ogółu środków płynących z unijnego budżetu (71 390,5 mln zł). Jeżeli w ramach środków dla rolnictwa uwzględnione zostaną pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego, tj. w sumie 24 007,31 mln zł, to udział ten wzrasta do poziomu 33,62% ogółu środków. Choć kwota ta (bez środków BGK) nominalnie jest o ponad 7 mld zł wyższa niż planowana w 2010 roku, to udział sektora rolnego w niej, głównie celów i zadań WPRiR jest o około 4 punkty procentowe niższy niż w 2010 roku (głównie ze względu na wzrost ogólnej planowanej sumy środków dla Polski z UE w 2011 roku). Należy tu zauważyć, że udział ten wykazuje tendencję malejącą. Według projektów kolejnych ustaw budżetowych wynosił on w 2010 roku 35,9%, w 2009 roku 48,49%, w 2008 roku 41,49%, w 2007 roku 43,28%, a w 2006 roku 43,32%. Liczby te dowodzą, iż została wyraźnie zahamowana występująca od pierwszych lat członkostwa Polski w UE skłonność do wzrostu udziału WPR we wspólnotowej polityce gospodarczej UE wobec Polski. Oznacza to, że WPRiR wyrosła wyraźnie konkurencja w zakresie tytułów, na które

²³ Przykładowo, obniżenie w 2009 roku w ramach rezerw celowych kwoty, która miała służyć zabezpieczeniu współfinansowania i finansowania programów unijnych, związane było m.in. z wygaśnięciem finansowania PROW 2004-2006, a także zakończenia współfinansowania 4 projektów *Transition Facility*.

wydatkowane są środki przekazywane przez UE w głównej mierze w postaci programów realizowanych w udziale funduszy strukturalnych w ramach Narodowych Strategii Ram Odniesienia 2009-2013 oraz programów z udziałem środków z Funduszu Spójności. Tłumaczy to względny spadek udziału WPRiR we wspólnotowej polityce gospodarczej UE i zahamowanie tendencji do jej wzrostu zaznaczającej się w latach 2006-2009. Jednak w 2011 roku pozostaną nadal wysokie beneficja polskiego sektora rolnego i rybołówstwa z tytułu finansowego wsparcia przez środki przekazywane przez UE.

Rysunek 16. Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, na KRUS oraz środki z UE w latach 1996- 2011 (w mln zł, w cenach bieżących)

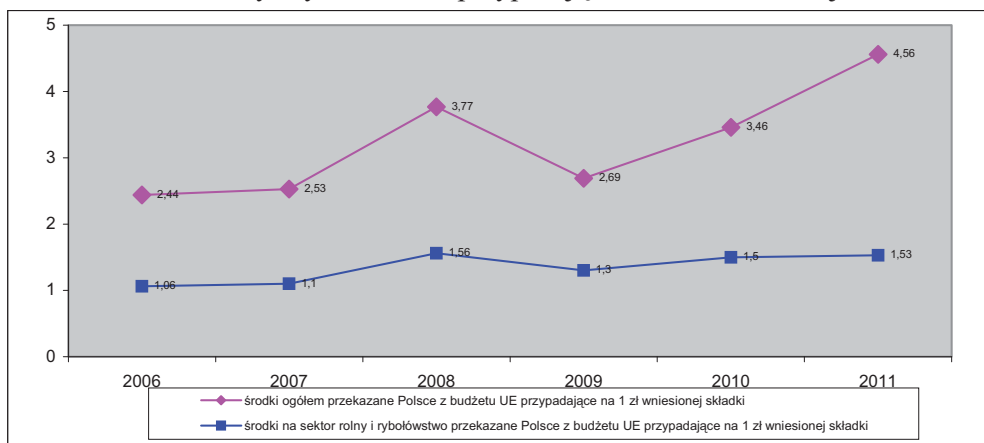


Źródło: Jak w tabeli 1.

Niemniej biorąc pod uwagę planowane wydatki na 2011 rok zauważymy, że wydatkowaniu z krajowego budżetu 1 zł na współfinansowanie i finansowanie podstawowych celów WPRiR (a zapisanych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz środkach na pożyczki BGK) towarzyszy około 4,8 zł wydatkowanych z budżetu środków europejskich (22766,2 mln zł) na wymienione wcześniej cele współfinansowania i finansowania z budżetu krajowego (oczywiście po zwrocie do budżetu krajowego środków z budżetu UE, co w tym przypadku nastąpi w latach 2011-2012 oraz po opłaceniu składki do budżetu UE za 2011 rok; pamiętać należy o tym, że w przepływach finansowych z UE występują blisko roczne przesunięcia). W poprzednich latach wielkość ta kształtowała się na poziomie 3,48 zł w 2010 roku; 2,69 w 2009 roku; 3,77 zł w 2008 roku; 2,53 zł w 2007 roku i 2,44 zł w 2006 roku. Uwzględniając udział sektora rolnego w środkach unijnych przyznawanych Polsce, oznacza to, że w 2011 roku na szeroko pojęty sektor rolny i rybołówstwo przypadają będzie 1,53 zł. We wcześniejszych latach wskaźnik ten wynosił 1,5 zł w 2010 roku; 1,30 zł w 2009 roku; 1,56 zł w 2008 roku; 1,10 zł w 2007 roku i 1,06 zł w 2006 roku. Przeciętnie w latach 2006-2011 relacja ta wynosiła 1,34 zł (por. rys. 17) [Czyżewski 2010].

Jeżeli natomiast w analizowanym okresie oszacuje się różnice między przewidywaną składką Polski do budżetu UE w stosunku do planowanych środków z UE razem w sektorze żywnościowym, to okazuje się, że różnica ta jest dodatnia (z wyjątkiem 2005 r.) i wykazuje tendencję rosnącą. Dla 2011 roku różnica ta wynosi 7 109,8 mln zł i jest kwotą 3,7 razy wyższą niż w 2010 roku.

Rysunek 17. Środki ogółem przekazane Polsce z budżetu UE oraz na sektor rolny i rybołówstwo przypadające na 1 zł wniesionej składki

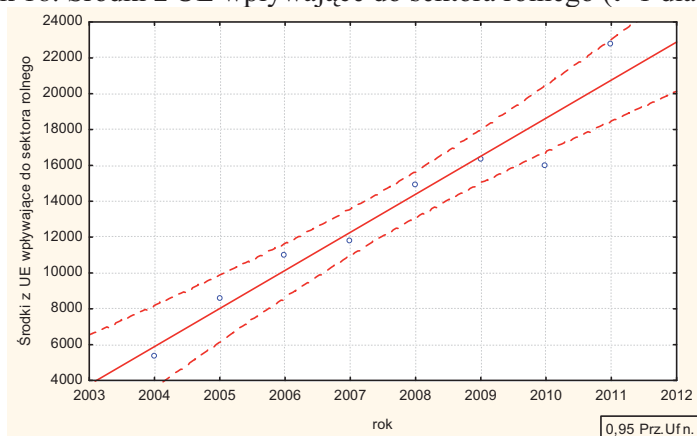


Źródło: Jak w tabeli 1.

Z całym więc przekonaniem można powiedzieć, iż sektor rolny i wieś w Polsce, a także rybołówstwo są także w 2011 r. beneficjentami netto procesu integracji Polski z Unią Europejską. Rok 2011 przerywa więc tendencję spadkową zaznaczającą się w latach 2009-2010 i pod względem korzyści świadczonej przez UE na rzecz sektora rolnego i rybołówstwa zbliży się do najlepszego 2008 r.

Interesujące wydaje się być zbadanie, czy środki wpływające z UE do sektora rolnego były komplementarne w stosunku do krajowego finansowania rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Analizowana zależność wydatków na wspomniane cele względem środków z UE wpływających do sektora rolnego wskazuje na dodatnią (jednakże nieistotną statystycznie), stosunkowo słabą korelację. Także oszacowany model regresji w niezadowalający sposób objaśnia badane zjawisko (oszacowane parametry są nieistotne statystycznie, a rozkład reszt nie spełnia kryteriów normalności). Można zatem powiedzieć, że rosnące wydatki na sektor rolny z budżetu krajowego nie były „wymuszane” przez rosnące środki z UE. Trudno zatem mówić o ich komplementarności wobec siebie. Oszacowano także funkcję dotyczącą tendencji wielkości środków unijnych wpływających do sektora rolnego (por. rys. 18).

Rysunek 18. Środki z UE wpływające do sektora rolnego (t=1 dla 2003 r.)



Środki z UE wpływające do sektora rolnego (w mln zł) = $2123,8 \cdot t + 3768,8$

$R^2 = 92,7\%$; ocena normalności reszt – test Shapiro-Wilka $p = 0,5495 > 0,05$

Źródło: Jak w tabeli 1.

Analiza tendencji wielkości środków unijnych wpływających do sektora rolnego wskazała, iż beneficjenci związani z wsią i rolnictwem otrzymują przeciętnie o 2123,8 mln zł więcej z roku na rok. Oszacowana funkcja w relatywnie wysokim stopniu wyjaśnia badane zjawisko. Pozostaje jedynie pytanie o jej perspektywiczną użyteczność w świetle reformy WPR i nowej perspektywy finansowej na lata 2013-2020. Pierwsze oceny propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską wskazują, iż nie obserwuje się odejścia od dotychczasowego poziomu wsparcia sektora rolnego. Można zatem powiedzieć, iż potwierdza się zasada, że w rolnictwie krajów UE będzie się robić to samo – czyli retransferować wyciekającą nadwyżkę ekonomiczną, ale inaczej – stosując częściowo nowe instrumenty wsparcia dochodów, rozwoju obszarów wiejskich, w duchu konkurencyjności europejskiego rolnictwa z poszanowaniem jednakże zasad zrównoważonego rozwoju badanego sektora.

3. Związek sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych i ich procesów reprodukcji w świetle integracji z UE

3.1. Czynniki wytwórcze²⁴

Integracja z UE była prawdopodobnie najsilniejszym impulsem względnie dynamicznych i pożądanych w polskim rolnictwie przemian, także strukturalnych. Dotyczy to przede wszystkim zasobów ziemi, gdyż wraz ze wstąpieniem Polski do UE nastąpił spadek ogólnej powierzchni gruntów w użytkowaniu gospodarstw rolnych z 19,3 mln ha (w 2002 r.) do około 18,3 mln ha (2010 r.),

²⁴ Powszechny Spis Rolny 2010 r. – Raport z wyników,

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rl_psr_raport_z_wynikow_PSR_2010_26071_1.pdf

a więc o blisko 1,1 mln ha, tj. o 5,5%. Wynika to z przeznaczania gruntów na cele nierolnicze, np. pod zabudowę, inwestycje drogowe itp. Jednocześnie zmniejszeniu uległa liczba gospodarstw rolnych – w porównaniu z wynikami PSR 2002, w 2010 r. zmniejszyła się ona o 656 tys., tj. o 22,4%, w tym gospodarstw o powierzchni użytków rolnych powyżej 1 ha – o 393 tys. (o 20,1%). To wszystko zaś doprowadziło do zwiększeniu przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego z 5,76 ha w 2002 do 6,82 ha w roku 2010. Niemniej największą dynamikę spadku w odniesieniu do 2002 r. odnotowano wśród gospodarstw najmniejszych (w grupie obszarowej do 1 ha i 1-5 ha UR), gdzie liczba gospodarstw zmniejszyła się odpowiednio o 26,8% oraz o 24,8%. Zmniejszyła się także liczba gospodarstw o powierzchni 5-20 ha UR (o 17%). Nie zaobserwowano szczególnej zmiany w liczbie gospodarstw o powierzchni 20-50 ha. Znacząco natomiast wzrosła liczba gospodarstw największych, o powierzchni 50 ha i więcej UR – o 34,4%. Należy jednak zauważyć, że gospodarstwa małe (do 10 ha UR) nadal stanowią 84,7% ogółu gospodarstw prowadzących działalność.

Jeśli idzie o czynnik pracy, to liczba zatrudnionych wyłącznie lub głównie w gospodarstwach rolnych w 2010 r. wyniosła 2304 tys. osób, w tym zdecydowana większość (96,2%) to pracujący w gospodarstwach indywidualnych jako rodzinna siła robocza. Mimo że nie jest możliwe bezpośrednie porównanie tych wartości do wyników PSR z 2002 r. ze względów metodologicznych, rysuje się delikatna tendencja spadkowa zatrudnionych w rolnictwie.

Dla pełnego obrazu sytuacji należałoby wskazać jeszcze na kwestie związane z nakładami kapitałowymi w rolnictwie. Przyrastały one dynamicznie z roku na rok, co zapewne było skutkiem realizowanych programów wspierających przemianę w polskim rolnictwie. Można także domniemywać, iż nastąpiło dzięki temu pozytywne przełożenie na poziom dochodów osiąganych przez gospodarstwa rolne, co zostanie zweryfikowane dalej.

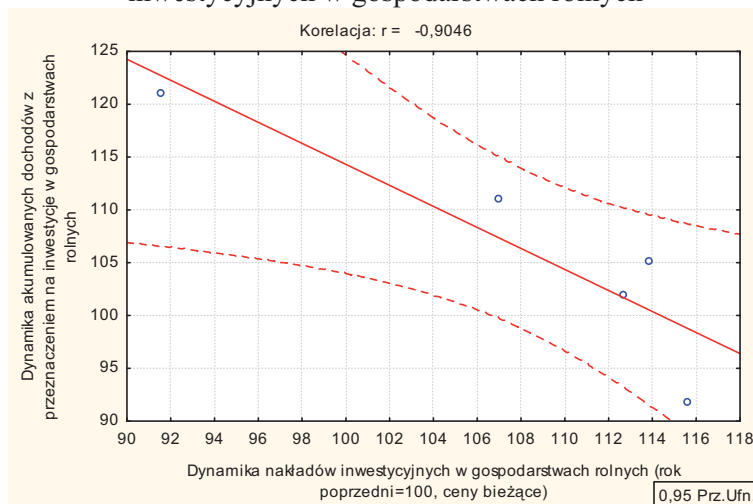
Tabela 10. Dynamika nakładów inwestycyjnych oraz stopa akumulacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dynamika nakładów inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych (rok poprzedni=100, ceny bieżące)	112,7	110,1	113,8	115,6	107	91,5
Stopa akumulacji jako relacja wartości akumulacji do dochodów dyspozycyjnych w indywidualnych gospodarstwach rolnych	17,7	18,6	17,1	19,0	23,0	18,7
Dynamika akumulowanych dochodów z przeznaczeniem na inwestycje w gospodarstwach rolnych	-	105,1	91,9	111,1	121,05	81,3

Źródło: A. Czyżewski, A. Grzelak, *Rolnictwo w Polsce na tle sytuacji ogólnoeconomicznej kraju w okresie kryzysu 2007-2009*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G, SGGW, Warszawa 2011.

Bezpośrednio po integracji z UE obserwuje się stosunkowo wysoką dynamikę nakładów inwestycyjnych, czego powodem mogła być przede wszystkim korzystna koniunktura w rolnictwie, jak i w gospodarce. Niemniej, należy mieć także świadomość występowania „efektu bazy”, co dotyczy również badania inwestycji w rolnictwie, ze względu na ich bardzo niski poziom przed integracją z UE. Poza tym, ekonomiści twierdzą, że dążenie rolników do modernizacji swoich gospodarstw oraz powiększanie ich zasobów produkcyjnych było jednym z celów, poprzez realizację którego następowało dostosowanie gospodarstw do warunków rynkowych. Zauważa się także interesujący związek między dynamiką inwestowania i oszczędzania (akumulowania) dochodów w gospodarstwach rolnych (por. rys. 19). Przyrost inwestycji w danym roku skutkuje spadkiem akumulowanych dochodów w roku następnym. Przyczyną tego zjawiska mogą być względnie ograniczone oszczędności, które wyczerpują się w warunkach bieżących inwestycji. Natomiast realizowane inwestycje nie generują jeszcze na tyle wysokich dochodów, by miało to swoje odzwierciedlenie w przyrastających oszczędnościach. To wyjaśnia istotną, acz ujemną korelację (-0,9) przy $R^2=81,8\%$, tj. stosunkowo wysokim objaśnieniu zmienności badanego zjawiska.

Rysunek 19. Dynamika akumulowanych dochodów z przeznaczeniem na inwestycje w gospodarstwach rolnych względem dynamiki nakładów inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych



Dynamika akumulowanych dochodów z przeznaczeniem na inwestycje w gospodarstwach rolnych = $213,81 - 0,9950 \cdot$ Dynamika nakładów inwestycyjnych w rolnictwie, $R^2=81,8\%$; ocena normalności reszt – test Shapiro-Wilka $p=0,6116 > 0,05$.

Źródło: jak w tabeli 1.

3.2. Dochody rolnicze²⁵

Wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo oraz analiza przepływów finansowych pomiędzy UE a Polską dostarczają optymistycznych wniosków co do efektów członkostwa polskiego sektora rolnego w strukturach UE. Aby dokonać pełnej oceny, należy jednak bliżej przyjrzeć się wynikom rolnictwa i scharakteryzować efektywność tych przepływów. Wsparcie udzielane polskim rolnikom z budżetu unijnego doprowadziło do znacznej poprawy poziomu dochodów w polskim rolnictwie. W roku 2008 dochód na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie był prawie 2,5 razy większy niż w roku 2003. Doszło również do obniżenia dysparytetu pomiędzy dochodami rolniczymi a średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej (zob. tab. 11).

Tabela 11. Znaczenie dopłat z budżetu UE w dochodach rolniczych w Polsce w latach 2003-2010

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochód na osobę pełnozatrudnioną (AWU*) w rolnictwie (zł)	4 259	10 290	8 252	9 984	12 690	10 609	13118	14335
Dotacje na osobę pełnozatrudnioną (zł)	402	4009	3882	5198	5352	4772	7902	8665
Relacja średniego dochodu rolniczego do średniego wynagrodzenia w gospodarce (w %)**	24,2	72,7	78,7	83,2	91,8	84,5	78,7	85,4
Udział dotacji w dochodzie rolniczym (w %)	9,4	39,0	47,0	52,1	42,2	45,0	60,2	60,4

*AWU (ang. Annual Work Unit – roczna jednostka pracy) - GUS przyjmuje 2120 godzin pracy w roku (265 dni x 8 godz.).

**Parytet dochodów rozporządzalnych na jedną osobę w gospodarstwach domowych rolników i pracowników obliczony na podstawie danych GUS za lata 2004-2010.

Źródło: Zestawienie własne m.in. na podstawie prezentacji L. Goraja pt. „Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na dochody polskich gospodarstw rolnych”, www.minrol.gov.pl.

Syntetyzując, można stwierdzić, że na wyraźnie poprawiający się parytet dochodów rolniczych wpływ mogły mieć przynajmniej trzy czynniki, wśród których wymienić należy: rosnący udział dopłat w dochodzie, relacje rynkowe, których odzwierciedlenie możemy znaleźć we wskaźniku „nożyc cen” oraz poczynione nakłady inwestycyjne w gospodarstwach rolnych. I tak, rozważając zasilenie dochodu poprzez dotacje, zauważyć można stopniowe uzależnienie

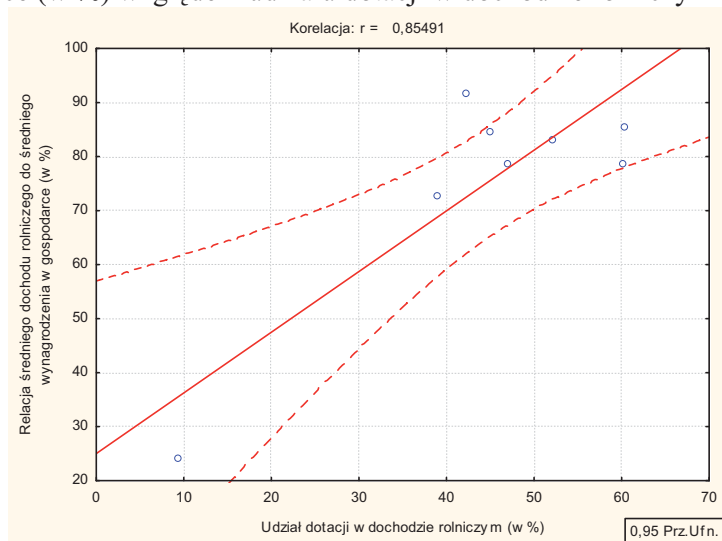
²⁵ Wykorzystano fragmenty artykułu: A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa, *Przepływy finansowe między Polską a UE w ramach WPR na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, 2010/2, s. 109-122.

sytuacji dochodowej polskiego rolnictwa od wsparcia z UE. Udział dotacji związanych z programami unijnymi w dochodzie rolniczym wyniósł w 2008 roku 45%, a w 2010 r. przekroczył 60%, co oznacza, iż poprawa sytuacji dochodowej rolników jest wynikiem przede wszystkim wsparcia otrzymywanego z UE. Wyliczony wskaźnik korelacji pomiędzy parytetem dochodów rolniczych a udziałem dotacji w dochodzie wskazuje na dodatnią, silną (85%) i istotną statystycznie współzależność (por. rys. 20).

Warto omówić także drugi ważny czynnik wpływający na dochody gospodarstw rolnych, mianowicie wskaźnik relacji cen produktów rolnych sprzedawanych do cen towarów i usług zakupywanych przez gospodarstwa rolne. Począwszy od 2000 r., przez 10 lat, korzystne zwarcie „nożyc cen” miało miejsce jedynie czterokrotnie, z czego trzykrotnie po przystąpieniu do UE (por. tab. 12). Jednakże trudno wprost wskazać na zależność pomiędzy sytuacją dochodową gospodarstw rolnych a „nożycami cen”, gdyż jest ona wypadkową wielu zmiennych makroekonomicznych, jak chociażby dynamiki PKB, przyjętej opcji w polityce gospodarczej państwa, kursów walutowych i innych czynników. Jednakże analiza korelacji obu zmiennych nie wykazuje ani silnego (0,25), ani statystycznie istotnego związku²⁶.

²⁶ Nawet przyjęcie dłuższego okresu analizy, tj. od 1994 w ujęciu średnich trzyletnich (odpowiednio – parytet dochodów rolniczych i „nożyce cen” dla lat: 1994-1996: 85,07% i 102,23%; 1997-1999: 80,17% i 92,9%; 2000-2002: 76,11% i 100,3%) nie daje podstaw, by twierdzić, iż zachodzi silna współzależność. Por. A. Czyżewski, P. Kułyk, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce w latach 1991-2008*, „Ekonomista”, KeyText, Warszawa 2010/2, s. 207.

Rysunek 20. Relacja średniego dochodu rolniczego do średniego wynagrodzenia w gospodarce (w %) względem udziału dotacji w dochodzie rolniczym (w %)



Relacja średniego dochodu rolniczego do średniego wynagrodzenia w gospodarce (w %) = $25,012 + 1,1233 \cdot \text{Udział dotacji w dochodzie rolniczym (w \%)}$

$R^2=68\%$; ocena normalności reszt – test Shapiro-Wilka $p=0,8481 > 0,05$

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 12. Wskaźnik relacji cen produktów rolnych sprzedawanych do cen towarów i usług zakupywanych w Polsce w latach 2000-2009 (w %)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
rok poprzedni = 100										
103,0	97,5	90,9	97,5	102,6	96,0	102,0	106,5	91,0	95,0	107,2

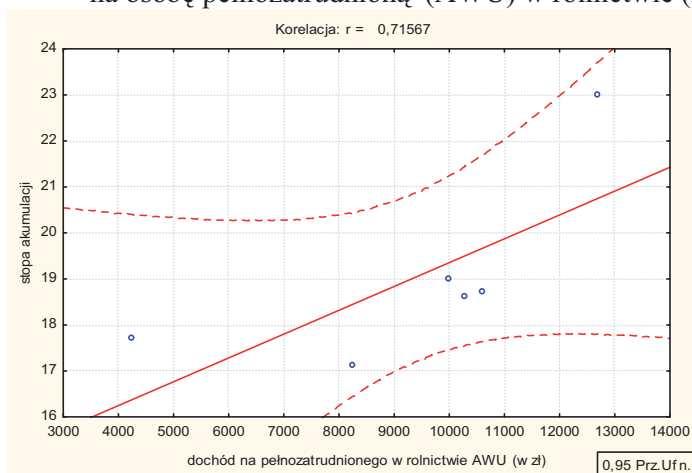
Źródło: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rl_rolnictwo_2009.pdf oraz A. Ławniczak, Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2406 w sprawie sytuacji w rolnictwie, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/18472AB9>

Jest on wprawdzie dodatni, co daje podstawy do interpretacji, iż rosnącej dynamice relacji cen produktów rolnych sprzedawanych do cen towarów i usług zakupywanych przez gospodarstwa rolne („zwieraniu się nożyc cen”) towarzyszył poprawiający się parytet dochodów rolniczych. W obliczu tego stosunkowo słabego związku uznać należy, iż silniejszy wpływ na dochody mają wyraźnie je stabilizujące dopłaty bezpośrednie, łagodzące reperkusje płynące z rynku, co nie od dzisiaj obserwuje się w krajach, gdzie WPR realizowana jest dłużej.

Trzecia relacja dotyczy związku parytetu dochodów rolniczych z czynionymi w gospodarstwach rolnych inwestycjami i postępującą stopą akumulacji. Analiza korelacji wykazała jedynie dodatni kierunek zmian, gdyż współczynniki korelacji okazały się relatywnie niskie (ok. 0,3) oraz nieistotne statystycznie,

nawet po uwzględnieniu odroczenia w czasie efektów inwestycji, co wskazuje, iż sama poprawa relacji dochodowych rolników i nierolników nie oznacza rosnącej skłonności tych pierwszych do inwestowania. Interesujące jest jednak, iż występuje istotny i silny związek pomiędzy dochodami gospodarstw rolniczych w przeliczeniu na pełnozatrudnionego a stopą akumulacji (por rys. 21)²⁷. Średnio biorąc przyrost dochodu o 1000 zł daje wzrost stopy akumulacji o pół punktu procentowego.

Rysunek 21. Relacja stopy akumulacji (w %) względem dochodu na osobę pełnozatrudnioną (AWU) w rolnictwie (zł)



Stopa akumulacji = $14,176 + 0,00052 \cdot \text{dochód na pełnozatrudnionego w rolnictwie (AWU w zł)}$

$R^2=39\%$; ocena normalności reszt – test Shapiro-Wilka $p=0,1907>0,05$

Źródło: Jak w tabeli 1.

Należy pozytywnie zinterpretować owe zjawisko, gdyż kiedy na skutek wzrostu dochodów pojawiają się możliwości akumulacyjne, wówczas sprzyja to procesom reprodukcji w gospodarstwach rolnych.

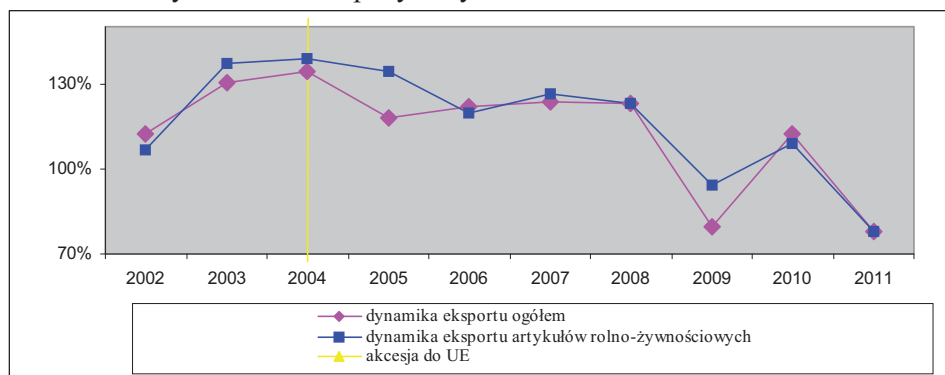
3.3. Handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi

Pozytywnie natomiast należy ocenić wpływ akcesji Polski do UE na bilans handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi. Pierwsze lata członkostwa pokazały, iż polskie produkty żywnościowe posiadają przewagi kompara-

²⁷ Założono, że efekty akumulacyjne występują z rocznym odroczeniem w stosunku do wygenerowanych dochodów. Zwrócić trzeba też uwagę na stosunkowo niski współczynnik determinacji $R^2=39\%$, oznaczający względnie niski stopień wyjaśnienia zmienności cechy objaśnianej.

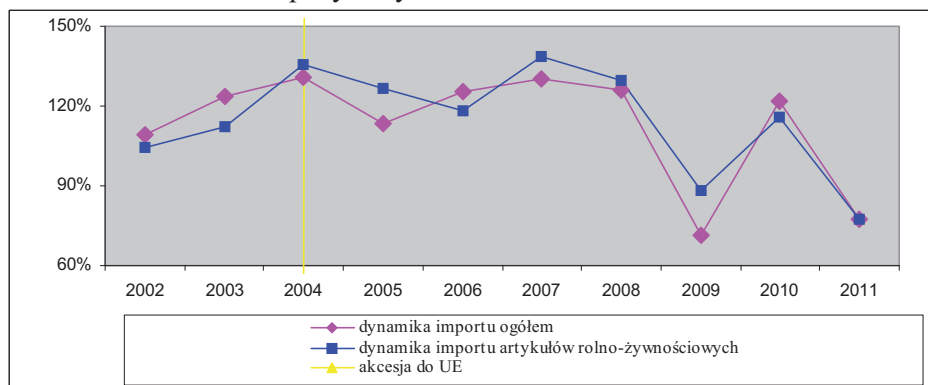
tywne w ramach jednolitego rynku, co prawdopodobnie było najsilniejszą determinantą wzrostu dodatniego salda wymiany artykułami rolnożywnościowymi. Tylko w okresie 2004-2006 wartość eksportu nimi podwoiła się i wyniosła w 2006 r. około 8,5 mld euro. Notuje się także, iż dynamika eksportu przez niemal cały badany okres była wyższa aniżeli eksportu ogółem (por. rys. 22). Natomiast wzrost importu był znacznie wolniejszy, przez co dodatnie saldo wymiany handlowej osiągnęło poziom około 3,4 mld \$. Co ciekawe, wzrost eksportu i dodatniego salda był największy w wymianie z pozostałymi nowymi państwami członkowskimi [Polski handel... ,2007]. Dobre wyniki w eksporcie produktów rolnych w Polsce w ostatnich latach są jednak przynajmniej w części okupione niskim wynagrodzeniem osób pracujących w polskim rolnictwie i przemyśle spożywczym [Poczta, 2009].

Rysunek 22. Dynamika eksportu ogółem oraz eksportu artykułów rolno-spożywczych Polski w latach 2002-2011



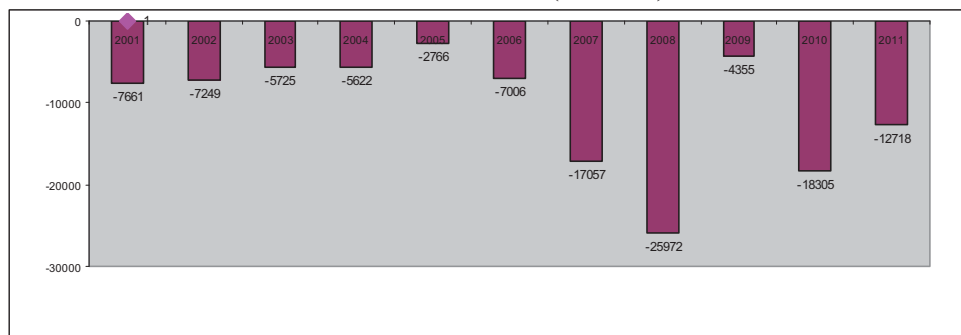
Źródło: Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2010, www.stat.gov.pl.

Rysunek 23. Dynamika importu ogółem oraz importu artykułów rolno-spożywczych Polski w latach 2002-2011



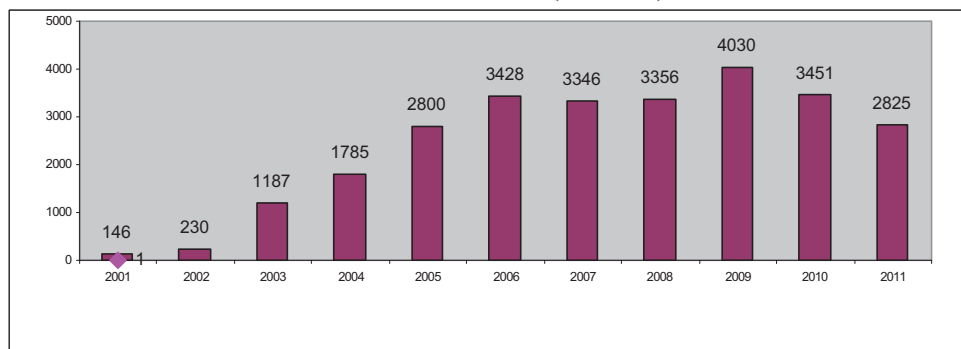
Źródło: jak w rys.21.

Rysunek 24. Saldo handlu zagranicznego ogółem Polski w latach 2002-2011 (w mln \$)



Źródło: Analiza wybranych zagadnień i tendencji w polskiej produkcji i handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi w pierwszym półroczu 2011 roku, FAPA-FAMMU, Warszawa 2011.

Rysunek 25. Saldo handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi Polski w latach 2002-2011 (w mln \$)



Źródło: Jak w rys. 21.

Innym czynnikiem pozytywnie oddziałującym na dodatnie saldo wymiany artykułami rolno-spożywczymi mogły być środki z UE wpływające do sektora rolnego (por. tab. 9). Wprawdzie analiza korelacji wskazuje na przeciętne (0,49), dodatnie, statystycznie istotne współistnienie, jednakże w doszukiwaniu się zależności przyczynowo-skutkowej polepszającego się dodatniego salda bilansu handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi w związku z napływającym strumieniem środków unijnych należy wykazać dużą ostrożność. Oszacowany model regresji okazał się względnie słabo dopasowany, co może świadczyć o tym, że nie jest to jedyny bezpośredni czynnik warunkujący badane zjawisko, a jeden z wielu, gdyż silniejszy wpływ miał z całym przekonaniem fakt integracji z UE i związane z nim ujawnienie wspomnianych przewag komparatywnych, jak i różnorakie uwarunkowania makroekonomiczne (przyczyniając się PKB, relacje kursowe). Można jednakże przypuszczać, że napływ środków unij-

nych do sektora rolno-spożywczego wpłynął korzystnie na sferę wytwórczą czy przetwórstwa, poprzez czynione tam inwestycje, co pośrednio mogło wywołać pozytywne skutki w omawianym saldzie wymiany.

Podsumowanie

Przechodząc do konkluzji, warto podkreślić, że:

1. Wydatki budżetu w części poświęconej sektorowi rolnemu przez wiele lat były wyrazem kompromisu pomiędzy tym, co konieczne, a tym, co możliwe. Jednocześnie nie można powiedzieć, że ten sektor gospodarki był w jakimkolwiek stopniu preferowany, co podnosiłoby jego konkurencyjność wobec innych gałęzi. Zasadne natomiast jest twierdzenie, iż do 2003 r. wydatki kształtowały się na stabilnym, ale bardzo niskim poziomie, niepozwalającym na spełnienie założonych priorytetów polityki gospodarczej państwa, mających na celu restrukturyzację sektora rolnego²⁸. Tym samym związek wydatków ogólnobudżetowych państwa z wydatkami na sektor rolny był względnie niewielki.
2. Od 2004 r. sytuacja uległa istotnej zmianie zarówno ilościowej, jak i jakościowej. Analiza ustaw budżetowych dowodzi, iż głównie dzięki współfinansowaniu funduszy i programów unijnych, a także uzupełniającemu finansowaniu dopłat obszarowych (bezpośrednich, w tym ze środków PROW z II filaru) przez budżet krajowy wydatki na sektor rolny realnie wzrosły, stabilizując się na poziomie blisko 2,5-krotnie wyższym aniżeli w okresie przedakcesyjnym. W tym stanie rzeczy, można uznać owe wydatkowanie za zrównoważone, głównie ze względu na kryterium możliwości realizacji założonych celów względem krajowej polityki rolnej. Jednocześnie zauważyć należy, iż ranga budżetu rolnego w świetle budżetu ogólnokrajowego po akcesji do UE realnie wzrosła.
3. Relacja wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w ujęciu względnym wyraźnie wskazuje na preferencję w finansowaniu rozwoju wsi, istotnie umocnioną po integracji z UE. Jednocześnie trzeba podkreślić rzeczywisty wzrost udziału wydatków na sektor rolny, wieś i obszary wiejskie w Polsce w ogólnych wydatkach budżetu, przy istotnie wyższej zmienności badanych wielkości. Niemniej zauważalna jest substytucja celów związanych *stricte* z rolnictwem czy rynkami rolnymi przez cele dotyczące rozwoju wsi, co przejawia się w strukturze wydatków sektorowych. Można zatem uznać, że integracja z UE wymusiła gradację realizowanych priorytetów.
4. Analiza udziałów wydatków na agencje płatnicze w wydatkach budżetowych ogółem oraz sektor rolny pozwala zauważyć, iż w okresie przedakcesyjnym z miernym skutkiem realizowano cele związane z restrukturyzacją

²⁸ Chodziło tu np. o wydzielenie środków na renty strukturalne, zalesianie gruntów, a także o nakłady na realizację zadań z zakresu postępu biologicznego, dopłat do mleka w klasie ekstra, budowy systemu IACS (zintegrowany system zarządzania i kontroli), a także na kontynuację zadań Izby Rolniczych.

- sektora rolnego, wzrostem dochodowości producentów rolnych czy stabilizacją rynków. Wsparcie dla propodażowej, a przez to prodochodowej polityki rolnej było zbyt słabe. Po integracji z UE wyraźnie wzrasta rola jednej z agencji – ARiMR, odpowiedzialnej za dystrybucję największej puli dopłat związanych z rozwojem obszarów wiejskich, co świadczy o wpisywaniu się w ramy ewoluującej WPR.
5. Cele prorozwojowe w budżetach były wyraźnie niedowartościowane przed integracją z UE, co jak można przypuszczać miało miejsce ze względu na konkurencyjność celu socjalnego (KRUS). Po integracji z UE sytuacja uległa istotnej zmianie. Zahamowana została dotychczasowa tendencja do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i na obszarach wiejskich. Analiza ustaw budżetowych wskazuje, iż na przestrzeni 16 lat udział bieżących wydatków na KRUS w ogóle projektowanych wydatków budżetu państwa zmniejszył się o połowę. Dowodzi to wyraźnej tendencji do redukcji udziału KRUS w wydatkach budżetu państwa. Można nawet uznać, że następuje zrównoważenie pomiędzy obydwoma celami poprzez dowartościowanie tych prorozwojowych, bez deprecjacji celów społecznych. Warto także zauważyć, że wydatki na KRUS w pewnym stopniu pełniły klasyczną funkcję stabilizacyjną. Ich modelująca rola polegała na tym, iż w okresie przedintegracyjnym w znaczącym stopniu generowały one dochody rolnicze poprzez transfery socjalne, niwelując w ten sposób niedostatki wynikające z zaniedbanych procesów reprodukcji.
 6. Po integracji z UE obserwuje się wyraźnie rosnący parytet dochodów rolniczych. Na poprawę sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych zasadniczy wpływ miało przede wszystkim pojawienie się dopłat bezpośrednich. Ocenia się, że mniejsze oddziaływanie miały panujące stosunki rynkowe, wyrażone wskaźnikiem „nożyc cen”. Naturalnie nie bez znaczenia pozostawał fakt, iż po akcesji do UE następowało częstsze ich korzystne zwieranie. Można zatem wnioskować, że poprzez określoną politykę rolną możliwe jest utrzymanie stabilnego wzrostu dochodów rolniczych w warunkach zmiennej koniunktury. Innym mierzalnym, pozytywnym zjawiskiem, zwłaszcza w pierwszych latach po integracji, była zwiększająca się dynamika nakładów inwestycyjnych, które niewątpliwie poprawiły standardy produkcji oraz stopę akumulacji. Ta ostatnia natomiast była silnie skorelowana z dochodami przypadającymi na jednego pełnozatrudnionego, co może świadczyć o pozytywnej tendencji sprzyjającej reprodukcji rozszerzonej. Interesująca jest również silna, ujemna współzależność między dynamiką inwestowania i oszczędzania (akumulowania) dochodów w gospodarstwach rolnych, powodowana prawdopodobnie względnie ograniczonymi oszczędnościami, które wyczerpują się w warunkach bieżących inwestycji. Notuje się także korzystne tendencje w handlu zagranicznym artykułami rolnospożywczymi, które prawdopodobnie są przede wszystkim wynikiem

ujawnionych przewag komparatywnych polskiego sektora rolno-spożywczego.

Literatura:

1. Czternasty W., Czyżewski B. (2007): *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce; Teoria, analiza, tendencje*, AE Poznań 2007, s. 27.
2. Czykier-Wierzba D. (2005): *Wpływ pomocy Unii Europejskiej na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki i rolnictwa* [w:] M. Adamowicz (red.), *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, Warszawa, SGGW, 351-359.
3. Czyżewski A. (1997-2011): *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 1997-2011 w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, Dział 0.10 cz. 32, 33, 35 oraz pozostałych częściach dotyczących rolnictwa*, sporządzone na zamówienie Kancelarii Senatu (Biura Informacji i Dokumentacji, Dział Informacji i Ekspertyz).
4. Czyżewski A. (2001): *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa* [w:] A. Czyżewski (red.) *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*. Zeszyty Naukowe nr 13, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań, s.11.
5. Czyżewski A. (2006): *Rozliczenia budżetowe między Polską a Unią Europejską w sektorze rolno-żywnościowym jako przesłanka poprawy jego konkurencyjności po 2004 roku* [w:] S. Urban (red.), *Agrobiznes 2006, Konkurencja w agrobiznesie - jej uwarunkowania i następstwa*, Wrocław, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 153.
6. Czyżewski A. (2010): *Stanowisko w sprawie KRUS* [w:] A. Wrutniak, *Reformy na zdrowie*, „Rolnik dzierżawca”, 2010/12.
7. Czyżewski A. (2010): *Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2011 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa (dział 0.10 cz. 32, 33, 62, 72, 83, 85), a także planach finansowych na 2011 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Agencji Nieruchomości Rolnych*. Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu.
8. Czyżewski A. (2011): *Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2011 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa (dział 0.10 cz. 32, 33, 62, 72, 83, 85), a także planach finansowych na 2011 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Agencji Nieruchomości Rolnych*. „Wieś Jutra”, 01/2004, 01/2005, 01/2006, 01/2007, 01/2008, 01/2009, 01/2010, 1-2/2011.
9. Czyżewski A., Matuszczak A. (2011): *Budżet rolny Polski przed i po akcesji do UE*, [w:] W. Czternasty (red.), *Gospodarka Polski po akcesji do UE. Wymiar ekonomiczno-społeczny*, Zeszyty Naukowe UEP, Poznań, nr 185.
10. Czyżewski A., A. Henisz-Matuszczak (2005): *Wymiana handlowa Polski artykułami rolno-żywnościowym przed i po akcesji do UE*, [w] B. Piecho-

- wicz (red.) *Ekonomiczne i społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
11. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A. (2006): *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski; Studium porównawcze regulatorów i rynków rolnych*, AEP, Poznań, wyd.II, s.85, 97.
 12. Czyżewski A., Kułyk P. (2010/2): *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce w latach 1991-2008*, „*Ekonomista*”, KeyText, Warszawa, s. 207.
 13. Czyżewski A., Poczta A., Wawrzyniak Ł. (2006/3): *Interesy europejskiego rolnictwa w świetle globalnych uwarunkowań polityki gospodarczej*, „*Ekonomista*”, Warszawa.
 14. Czyżewski A., Poczta A., Sapa A. (2010): *Przepływy finansowe między Polską a UE w ramach WPR na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, „*Wieś i Rolnictwo*”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, nr 2, s. 109-122.
 15. Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Sapa A. (2009): *Budgetary Expenditures on Agri Sector in Poland after Integration with the EU in the Light of the Financial Transfers*, Management, University of Zielona Góra, Vol. 13, No I, 315-326.
 16. Dyka S., Piwowar J., Tomczak F. (1993/15): *Gospodarka rolna w systemie rynkowym*, WSI Radom, s. 100.
 17. Dziennik Ustaw 1994/1, poz. 2.
 18. Gutowski K. (1995): *Interwencjonizm na rynku rolnym; Doświadczenia i perspektywy działalności ARR*, Warszawa, s.19-32.
 19. Henisz-Matuszczak A. (2005): *Budżetowe finansowanie upowszechniania doradztwa i postępu biologicznego w rolnictwie polskim przed i po akcesji do UE*, [w:] J. Stankiewicz (red.) *Kapitał-informacja- jakość*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra.
 20. Informacja o projekcie budżetu na 2010 r. w części 21 – Rolnictwo, w części 22 – Rozwój wsi, w części 35 – Rynki rolne, w części 62 – Rybołówstwo oraz pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, 2009, Materiał dla Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
 21. *Powszechny Spis Rolny 2010 r. – Raport z wyników*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rl_psr_raport_z_wynikow_PSR_2010_260711.pdf.
 22. *Skup z dopłatami jest korzystny dla rolników i dla rynku*, „*Biuletyn Informacyjny*” ARR, Warszawa 1999/10.
 23. Wilkin J. (2000/4): *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, „*Problemy Integracji Rolnictwa*”, s. 18.

24. Woś A. (1996): *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego* [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1995 roku*, IERiGŻ, Warszawa, s.12
25. Woś A. (2000): *Rolnictwo wobec narastającego kryzysu*, IERiGŻ, Warszawa.
26. www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/dane-o-prowadzacych-pozarolnicza-dzialalnosc-gospodarcza/.
27. www.stat.gov.pl.
28. Zarzecki J. (1996/2): *Sytuacja dochodowa rolnictwa chłopskiego w okresie rynkowej transformacji gospodarki*, „Wieś i Rolnictwo”.
29. Zegar J. St. (1998): *Dochody rolników* [w:] *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, IERiGŻ, Warszawa.
30. Zegar J. St. (2003): *Dochody rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy nr 482, IERiGŻ, Warszawa.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek