

УДК 339.7:339.92

Kowalski Sławomir,
dr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
w Płocku, ПОЛЬЩА

FINANSOWANIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

FINANCING THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

In the initial period of implementation of the Common Agricultural Policy focused on the direct support of the growth of agricultural production. When this is achieved in the 70s of the twentieth century in the context of the evolution of the CAP began, to move away from product support to promote the level of income of the agricultural producer.

At the beginning of the 90s of the twentieth century extended targets supported by the Common Agricultural Policy instruments for rural development (Mc'Sharry reform). Since then, the Common Agricultural Policy are financed through the so-called two pillars. The first one offers support agricultural activities, mainly through the arable area payments annually. The second pillar is the money to support rural development in the current term, made available through the Rural Development Programme for the years 2007-2013.

Key words: common agricultural policy, rural development, financial perspective, funds, the European Union.

ФІНАНСУВАННЯ СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ковальський С.

Спочатку спільна аграрна політика була спрямована на збільшення аграрної продукції. У 70-х роках ХХ століття від підтримки виробництва перейшли до підтримки рівня доходів сільгоспвиробника. На початку 90-х років розширені цілі підтримки при спільній аграрній політиці розвитку аграрних регіонів (реформа Mc'Sharry). До теперішнього часу завдання спільної аграрної політики фінансуються за рахунок так званих двох стовпів. Перший стовп передбачає підтримку сільськогосподарського виробництва, головним чином шляхом оплати щорічних платежів. Другий - це кошти для підтримки розвитку аграрних регіонів у фінансовій перспективі на 2007-2013 роки, доступні в рамках програми розвитку сільських районів.

Ключові слова: спільна аграрна політика, розвиток, аграрні регіони, фінансування, фонди, Європейський Союз.

ФИНАНСИРОВАНИЕ СОВМЕСТНОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Ковальский С.

Первоначально совместная аграрная политика была направлена на увеличение аграрной продукции. В 70-х годах ХХ века от поддержки производства перешли к

поддержке уровня доходов сельхозпроизводителя. В начале 90-х годов расширены цели поддержки при совместной аграрной политике развития аграрных регионов (реформа Mc'Sharry). До настоящего времени задания совместной аграрной политики финансируются за счет так называемых двух столпов. Первый столп предполагает поддержку сельскохозяйственного производства, главным образом путем оплаты ежегодных платежей. Второй – это средства для поддержки развития аграрных регионов в финансовой перспективе на 2007-2013 годы, доступные в рамках программы развития сельских районов.

Ключевые слова: совместная аграрная политика, развитие, аграрные регионы, финансирование, фонды, Европейский Союз.

Wstęp. Perspektywa finansowa to umowa między trzema najważniejszymi instytucjami UE: Radą UE, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, określająca maksymalne pułapy wydatków, jakie mogą przyjąć budżety roczne UE. W przypadku dwóch pozycji budżetowych, czyli polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich, jest mowa o budżecie wieloletnim, tzn. że mamy do czynienia nie z maksymalnym możliwym pułapem, ale z planem wydatków. Perspektywy finansowe planowane są na kilka lat. Pierwsza perspektywa finansowa tzw. pakiet Delors I obejmowała lata 1989-1993, druga Delors II lata 1994-1999, trzecia Agenda 2000 lata 2000-2006, kolejna 2007-2013, a obecnie obowiązuje perspektywa na lata 2014-2020 [8].

Perspektywa finansowa przekłada priorytety polityczne UE na wielkości budżetowe. Jest jednocześnie instrumentem dyscypliny i planowania budżetowego, ponieważ wielkość wydatków w budżetach rocznych musi uwzględniać pułapy określone właśnie w perspektywie finansowej. Tym samym można przyjąć, że dyscyplina wydatków budżetu UE jest najważniejszym celem perspektywy finansowej. Ponadto ustalanie wydatków w ujęciu wieloletnim zwiększa stabilność budżetu, ponieważ beneficjenci są w stanie przewidzieć poziom tych wydatków w kolejnych latach.

Propozycje perspektywy finansowej w formie rozporządzenia o wieloletnich ramach finansowych przedstawia Komisja Europejska. Następnie Rada w trybie jednomyślnej decyzji może wprowadzić zmiany do propozycji Komisji. Parlament Europejski musi natomiast wyrazić zgodę na przyjęcie rozporządzenia przez Radę. Głosowanie w PE odbywa się bezwzględną większością głosów.

Wyniki badań własnych.

1. Zmiany wydatków na rolnictwo i obszary wiejskich

W ramach WPR stosowane są cztery główne mechanizmy wsparcia rolnictwa:

1. podtrzymywanie cen rynkowych, które prowadzi do kształtowania cen unijnych na poziomie wyższym od cen światowych. Cel ten osiągnąć jest dzięki stosowaniu instrumentów polityki handlowej (subsytia eksportowe, cła, kontyngenty, itp.), zakupom interwencyjnym, prywatnemu przechowywaniu, zagospodarowaniu nadwyżek poprzez dotowanie konsumpcji, np. mleka i masła czy eliminację z rynku owoców i warzyw.

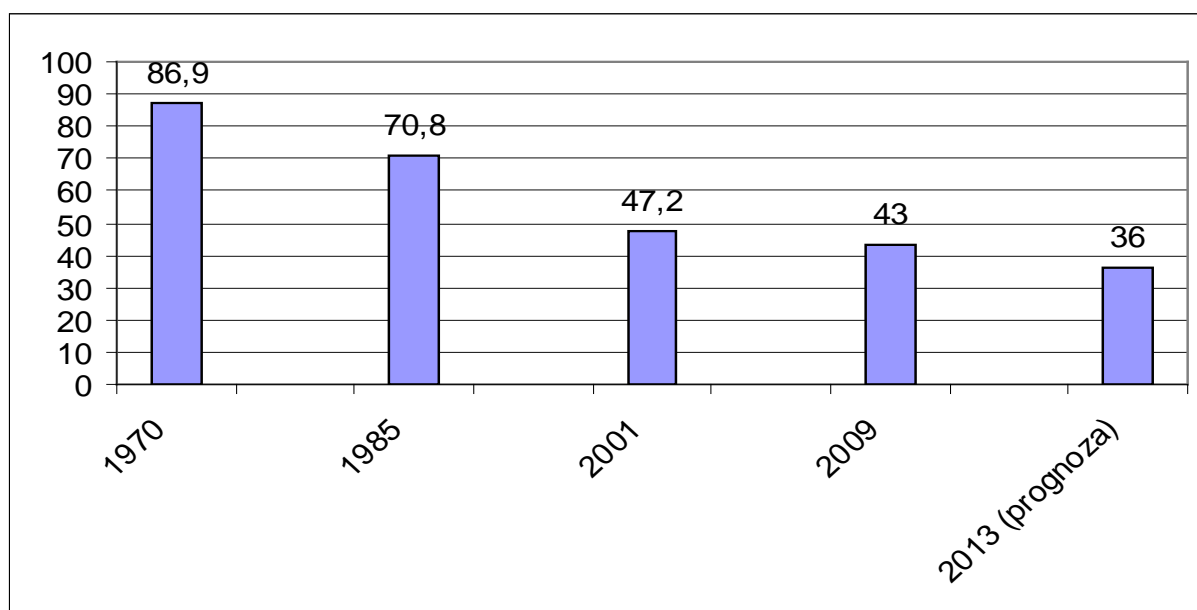
2. ograniczenia ilościowe, czyli tzw. kwoty produkcyjne (cukier i izogluchoza, mleko, skrobia ziemniaczana, len i konopie na włókno, tytoń, susz paszowy, pomidory do przetwórstwa, powierzchnie bazowe i plony referencyjne dla zbóż, roślin oleistych i wysokobiałkowych, limity premii dla bydła i owiec) stosowane w połączeniu z podtrzymywaniem cen i/lub płatnościami bezpośrednimi. Polegają na ograniczaniu produkcji na poziomie niższym od tego, jaki miałby

miejsce bez stosowania tego mechanizmu, co zapobiega zakłóceniom na rynkach oraz ogranicza wydatki Wspólnoty na subsydiowanie eksportu.

3. bezpośrednie podtrzymywanie dochodów rolniczych (płatności bezpośrednie) polega na przekazywaniu producentom rolnym określonych środków finansowych ponad to, co uzyskują ze sprzedaży swych produktów na rynku.

4. wsparcie działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich mające na celu przemiany strukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu. Realizowane w ramach tzw. środków towarzyszących WPR, do których należą: renty strukturalne, zalesienia terenów rolnych, programy rolno-środowiskowe oraz pomoc dla gospodarstw zlokalizowanych na obszarach o warunkach niekorzystnych dla prowadzenia działalności rolnej, a także instrumentów sprzyjających modernizacji gospodarstw oraz dywersyfikacji działalności rolnej i rozwoju wsi [2].

Od ponad 40 lat wspólna polityka rolna (WPR) jest najważniejszym obszarem wspólnej polityki Unii Europejskiej. WPR zawsze pochłaniała dużą część wydatków z budżetu UE, nawet jeśli kwota ta od kilku lat stale maleje. Rolnictwo jest najbardziej wspieranym działem gospodarki w UE, chociaż jego udział w tworzeniu PKB UE-15 wynosił w 2005 r. 1,3%, a ludność utrzymująca się z pracy w rolnictwie to 3,8%. W 1971 r. wydatki na rolnictwo stanowiły 79,6% budżetu Wspólnoty, natomiast w roku 1988r. - 67,3%. Tak wysokie wsparcie miało wpłynąć na poprawę samowystarczalności żywnościowej Unii. Poziom wydatków ulegał stopniowemu zmniejszeniu w wyniku kolejnych reform WPR. Środki przeznaczone na rolnictwo w 2001r. stanowiły 47,2% całości budżetu UE (wykres 1).



Wykres 1. Udział wydatków na WPR w budżecie wspólnotowym (%).

Źródło: [5]

Zmianie uległa również struktura wydatków rolnych. Najwyższy poziom wsparcia do lat 90. koncentrował się na działaniach interwencyjnych i subsydiach eksportowych, które stanowiły 90,7 proc. wydatków. Po roku 1992 największy udział w budżecie unijnym mają płatności bezpośrednie.

W 2000 r. wynosiły 61 proc. wydatków, podczas gdy subsydia eksportowe – 14%, przechowalnictwo – 2%, rozwój wsi - 10% oraz inne – 13%.

Znaczące wydatki budżetowe wyrastają z zaszłości historycznych, kiedy rolnictwo uzyskiwało duże wsparcie, którego celem był wzrost produkcji rolnej i osiągnięcie samowystarczalności żywnościowej. Wówczas wydatki budżetowe na rolnictwo sięgały nawet 79,6%, jak to było w 1971 r. Punktem zwrotnym w polityce rolnej okazały się reformy zapoczątkowane w latach 80. (zamrożenie poziomu wspieranych cen rolnych, kwoty mleczne, opłaty współodpowiedzialności), które doprowadziły do poważnego obniżenia wydatków na rolnictwo do 67,3% w 1988 r. Reformy WPR z 1992 r. oraz z 2000 r. jeszcze bardziej ograniczyły wydatki budżetowe UE na rolnictwo, które wynosiły ok. 45 – 47%.

Działania związane z rozwojem wsi stanowiące tzw. 2 filar WPR konsumują obecnie 10% całości środków przeznaczonych na rolnictwo. Udział tych wydatków w strukturze budżetu na rolnictwo będzie wzrastał systematycznie poprzez zastosowanie mechanizmów regulujących wydatkowanie płatności bezpośrednich jak np. modulacja oraz nieuniknionej reformy WPR wynikającej rozszerzenia UE o nowe kraje z Europy Środkowo-Wschodniej oraz ze zobowiązań UE wobec WTO.

Instrumentem prawnym służącym finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej był do 2007 r. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych. Ze względu na dwoisty charakter WPR, obejmującej wsparcie mechanizmów rynkowych (tzw. pierwszy filar WPR) oraz polityki strukturalnej (dotyczy II filara WPR, czyli rozwoju obszarów wiejskich), w Funduszu były wyodrębnione dwie Sekcje, tj. Gwarancji i Orientacji. Od 2007r. Fundusz ten został zastąpiony przez dwa nowe, tj. Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (finansowanie działań z zakresu polityki rozwoju wsi) oraz Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (finansowanie działań z zakresu tzw. I filara WPR).

Sekcja Gwarancji i Orientacji funduszu EAGGF

Fundamentem prawnym systemu finansowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jest Art. 40 ust. 4 Traktatu Rzymskiego, przewidujący powstanie jednego lub kilku funduszy orientacji i gwarancji. Pomimo tego, że początkowo Komisja proponowała utworzenie odrębnych funduszy dla każdego rynku rolnego, w 1962 r. powołano tylko jeden fundusz - Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EAGGF) (Rozporządzenie Rady nr 25/62). Podstawowym celem jego utworzenia było finansowanie WPR na podstawie zasady solidarności finansowej. Ze względu na dwoisty charakter wspólnotowej polityki rolnej, obejmującej politykę rynkową i politykę strukturalną, w Funduszu wyodrębniono dwie sekcje - Gwarancji i Orientacji.

Zasadniczą część wydatków Funduszu stanowiły wydatki **Sekcji Gwarancji** związane z bieżącym finansowaniem:

- działań rynkowych: interwencji rynkowej, płatności bezpośrednich czy subsydiów eksportowych.
- wydatków związanych z ochroną środowiska i zachowaniem naturalnego krajobrazu wiejskiego, wydatki związane z zalesianiem oraz koszty wcześniejszych emerytur.

Sekcja Orientacji finansowała przemiany strukturalne w rolnictwie, czyli wspierała działania długofalowe, wieloletnie, mające na celu:

- modernizację gospodarstw rolnych,
- wzmocnienie ich konkurencyjności,

- poprawę struktur rolnych,
- pomoc finansową dla młodych rolników,
- poprawę przetwórstwa i marketingu produktów rolnych.

Sekcja ta wspierała także finansowe przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich o niskim poziomie rozwoju oraz ulepszanie struktury technicznej związanej z rolnictwem, a także działania związane z zachowaniem i ochroną dziedzictwa kulturowego wsi [3].

Odmienne były zasady finansowania w ramach obu sekcji. Wydatki na podtrzymywanie rynków rolnych miały charakter obligatoryjny, a więc były w całości finansowane przez Sekcję Gwarancji. Tymczasem wydatki strukturalne były współfinansowane (na zróżnicowanych zasadach, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia) przez Sekcję Orientacji i kraje członkowskie. Ponadto, Sekcja Orientacji była tylko jednym z kilku elementów finansowania polityki strukturalnej UE. Pozostałymi źródłami były: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejski Fundusz Socjalny (ESF) oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIFG). Na mocy Traktatu z Maastricht utworzono także Fundusz Spójności (CF), którego środki miały ułatwić przygotowanie się krajów najuboższych do spełnienia wymogów planowanego następnego etapu zbliżenia: unii gospodarczo-monetarnej. Zasadnicze zmiany w systemie finansowania WPR przyniosło Rozporządzenie Rady nr 729/70 zastąpione następnie przez Rozporządzenie Rady 1258/1999. Mechanizm finansowania wydatków przeznaczonych na potrzeby WPR został zmieniony - zamiast dotychczasowych refundacji przez Fundusz wydatków poniesionych przez budżety krajowe, wprowadzono system zaliczek na poczet planowanych wydatków. Pomogło to ustalić w budżecie Wspólnot określoną sumę środków na dany rok, na z góry określone cele, na podstawie corocznie przedkładanego przez państwa członkowskie preliminarza.

Dystrybucją wydatków z Sekcji Gwarancji zajmują się tzw. agencje płatnicze. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1258/1999 państwa członkowskie zobowiązano do przekazywania Komisji informacji nt. wyznaczonych agencji płatniczych (m.in. nazwa agencji oraz jej statut). Agencje takie muszą gwarantować, że wypłata środków odbywa się przy spełnieniu odpowiednich wymogów wspólnotowych, wypłacone środki są odpowiednio zaksięgowane, a raport o działalności agencji przekazany jest w odpowiednim czasie Komisji. Ponadto, agencje muszą dysponować dokumentami, na podstawie których dokonano płatności oraz dokumentami stwierdzającymi przeprowadzenie zaleconych kontroli finansowych, opisującymi wyniki kontroli oraz podjęte w rezultacie takich kontroli działania. Państwa członkowskie są zobowiązane do regularnego przesyłania Komisji informacji nt. wydatków i szacunków odnośnie potrzebnych środków finansowych, a także roczne bilanse finansowe wraz z informacjami niezbędnymi do dokonania rozliczenia. Komisja wypłaca krajom członkowskim miesięczne zaliczki na poczet już dokonanych wydatków agencji płatniczych. Do momentu wypłacenia zaliczek, koszty finansowania WPR ponoszą kraje członkowskie. Zaliczki wypłacane są nie później niż 3-go dnia roboczego miesiąca następującego po miesiącu, w którym miały miejsce wydatki. Jeśli Komisja uzna, że część wydatków poczyniono niezgodnie z regułami wspólnotowymi, może zażądać zwrotu nadpłaconych zaliczek. Zwrot zaliczek nie jest natychmiastowy, ponieważ najpierw obie strony starają się dojść do porozumienia. Jeśli do takiego porozumienia strony nie dojdą, kraj członkowski może poprosić o rozpoczęcie 4-ro miesięcznej procedury mediacyjnej, której wynikiem jest raport przedstawiany Komisji i na tej podstawie podejmowana jest ostateczna decyzja. W takich wypadkach Komisja

bierze pod uwagę stopień naruszenia zasad wspólnotowych oraz skutki finansowe (straty) dla Wspólnoty.

Agencje płatnicze są skrupulatnie kontrolowane. Kontroli na miejscu dokonują kontrolerzy mianowani przez Komisję. Mają oni dostęp do wszystkich informacji i dokumentów związanych z wydatkami finansowanymi przez EAGGF. W kontroli mogą brać udział urzędnicy kraju, w którym dokonywana jest kontrola.

Rozporządzenie Komisji nr 1663/95 podaje m.in. szczegóły dotyczące utworzenia agencji płatniczej i pełnionych przez taką agencję funkcji. Powołanie agencji odbywa się na podstawie odpowiedniej ustawy, która określa zakres kompetencji agencji, jej obowiązki i zakres odpowiedzialności oraz określa jej strukturę administracyjną.

Agencja płatnicza spełnia trzy podstawowe funkcje związane z wydatkami w ramach Sekcji Gwarancji:

- **autoryzuje płatności** - ustala wysokość należnych płatności zgodnie z regułami wspólnotowymi;

- **realizuje płatności** - wystawia instrukcję do banku agencji lub rządowego biura wypłat w celu wypłaty na rzecz osób występujących z roszczeniem;

- **księguje płatności** - rejestruje płatności w formie elektronicznej, przygotowuje ich zestawienia, w tym miesięczne i roczne deklaracje dla Komisji Europejskiej; ponadto, zapisuje dane dotyczące zapasów interwencyjnych, nie rozliczone zaliczki i rejestruje dłużników.

Na ogół, poza agencją, funkcjonują:

- **jednostka audytu wewnętrznego** - sprawdzająca efektywność działania systemu kontroli wewnętrznej agencji; jednostka ta jest niezależna od innych jednostek w agencji i zdaje sprawozdanie ze swej działalności bezpośrednio przed zarządem agencji;

- **jednostka techniczna** - zajmująca się weryfikacją faktów dotyczących płatności (sprawdza jakość i charakterystykę produktu, zwierząt gospodarskich, ziemi itd., datę dostawy, przetworzenie na inny produkt i prowadzi inne kontrole natury technicznej).

Sekcja Orientacji, Fundusze Strukturalne

Sekcja Orientacji funduszu EAGGF finansuje działania z zakresu rozwoju wsi na obszarach Celu 1. Sekcja Orientacji jest jednym z Funduszy Strukturalnych i płatności z tejże Sekcji są unijnym wkładem w „projekt - inwestycję” realizowaną przez osobę fizyczną lub prawną i odpowiadającą strategii zatwierdzonej przez Komisję w ramach wieloletniego programu operacyjnego. Jeśli chodzi o wymogi formalne odnośnie wdrażania realizowanych programów, przepisy UE pozostawiają swobodę krajom członkowskim w tym zakresie. W rezultacie wymogi te zależą od struktury administracyjnej danego państwa członkowskiego.

Transfer środków przez Komisję Europejską musi być wstępnie przedstawiony we Wspólnotowych Ramach Wsparcia w dziale dotyczącym finansów. Przelew środków unijnych dokonywany jest na rzecz krajowego, regionalnego ciała specjalnie wyznaczonego przez zainteresowane państwo członkowskie w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania właściwie sporządzonego wniosku. Płatności są realizowane zgodnie z zatwierdzonymi planami finansowymi.

Od 1 stycznia 2000 r. wprowadzono 6. letnie plany finansowania w ramach Sekcji Orientacji. Plan finansowy zawiera informacje dotyczące źródeł finansowania, z uwzględnieniem udziału środków UE, krajowych lub zagranicznych środków publicznych, środków prywatnych oraz pozostałych środków (np. pochodzących z międzynarodowych instytucji finansowych takich jak

Europejski Bank Inwestycyjny). Każdy wieloletni plan finansowy zawiera roczne transze, według których wypłacane są środki finansowe. Jest to realizowane w następujący sposób:

- pierwsza zaliczka w wysokości 50% wkładu UE zostaje przekazana na rachunek państwa członkowskiego w momencie podpisania zobowiązań finansowych na dany rok;
- druga zaliczka w wysokości 30% przekazywana jest na rachunek państwa członkowskiego w momencie gdy zostanie udowodnione, że wydana została połowa pierwszej zaliczki;
- pozostałe 20% wypłacane jest, gdy wydatki państwa członkowskiego osiągną poziom zapisany w planie finansowym. Aby otrzymać tę część płatności, państwo członkowskie jest zobowiązane do przedstawienia Komisji świadectwa wydatkowania środków, roczny raport dotyczący postępów w implementacji programów oraz zaświadczenie kompetentnych władz o prawdziwości powyższych dokumentów.

Wysokość kolejnej transzy oraz płatności zależą od postępów w realizacji projektów. Współfinansowane mogą być jedynie te projekty, które spełniają warunki, określone w odpowiednich Rozporządzeniach (np. 1257/99) i jednocześnie określone w Traktacie warunki konkurencji, procedury zamówień publicznych, ochrony środowiska i jednakowych praw dla kobiet i mężczyzn.

W ramach systemu kontroli, państwo członkowskie jest zobowiązane do kontrolowania przynajmniej 5% wydatków unijnych w celu zapewnienia efektywności systemu oraz sprawdzenia wiarygodności deklaracji o dokonanych wydatkach. Państwo członkowskie ponadto musi zapobiegać nadużyciom finansowym, a w przypadku ich wykrycia stosować odpowiednie kary. W takiej sytuacji kraj członkowski musi odzyskać utracone środki finansowe. Oprócz tego przedstawiciele Komisji mogą dokonywać lub zlecać dokonanie kontroli w terenie, przy zapewnieniu wszelkiej pomocy ze strony państwa członkowskiego.

2. Zmiana sposobu finansowania WPR i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013

W myśl rozporządzeń finansowych Komisja Europejska jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu pod kontrolą Trybunału Obrachunkowego i Parlamentu Europejskiego. Dzieje się tak na mocy artykułu 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W praktyce znaczna część środków unijnych jest zarządzana wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie, np. środki przeznaczone na rolnictwo i politykę regionalną. KE zatwierdza ogólne programy przygotowywane przez państwa członkowskie, na podstawie których następuje wydatkowanie środków, jak również rezerwuje sobie prawo do kontroli wydanych pieniędzy. Natomiast kraje członkowskie same decydują, na jakim poziomie i jaka instytucja będzie przydzielać środki na konkretne projekty. Takie wspólne zarządzanie pieniędzmi obejmuje ponad 75% budżetu UE (tabela 1).

Komisja Europejska samodzielnie zarządza ponad 22% wydatków budżetowych. Pozostaje około 2% środków, które są wydawane przez państwa trzecie i inne organizacje, którym KE powierza wykonanie budżetu (np. Polska, jako państwo trzecie, otrzymywała środki płynące z programów PHARE, ISPA i SAPARD w okresie przedakcesyjnym). Do tej kategorii zalicza się również pieniądze przekazywane organizacjom międzynarodowym na pomoc humanitarną.

Kształt polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 został określony podczas ustaleń Rady Europejskiej w Lizbonie (2000 r.), w Goteborgu (2001 r.), a także na konferencji w Salzburgu (2003 r.).

Przestawiony poniżej schemat 1 prezentuje wprowadzone w okresie programowania na lata 2007-2013 zmiany w sposobie finansowania oraz zaklasyfikowania w budżecie UE wydatków na rolnictwo i obszary wiejskie.

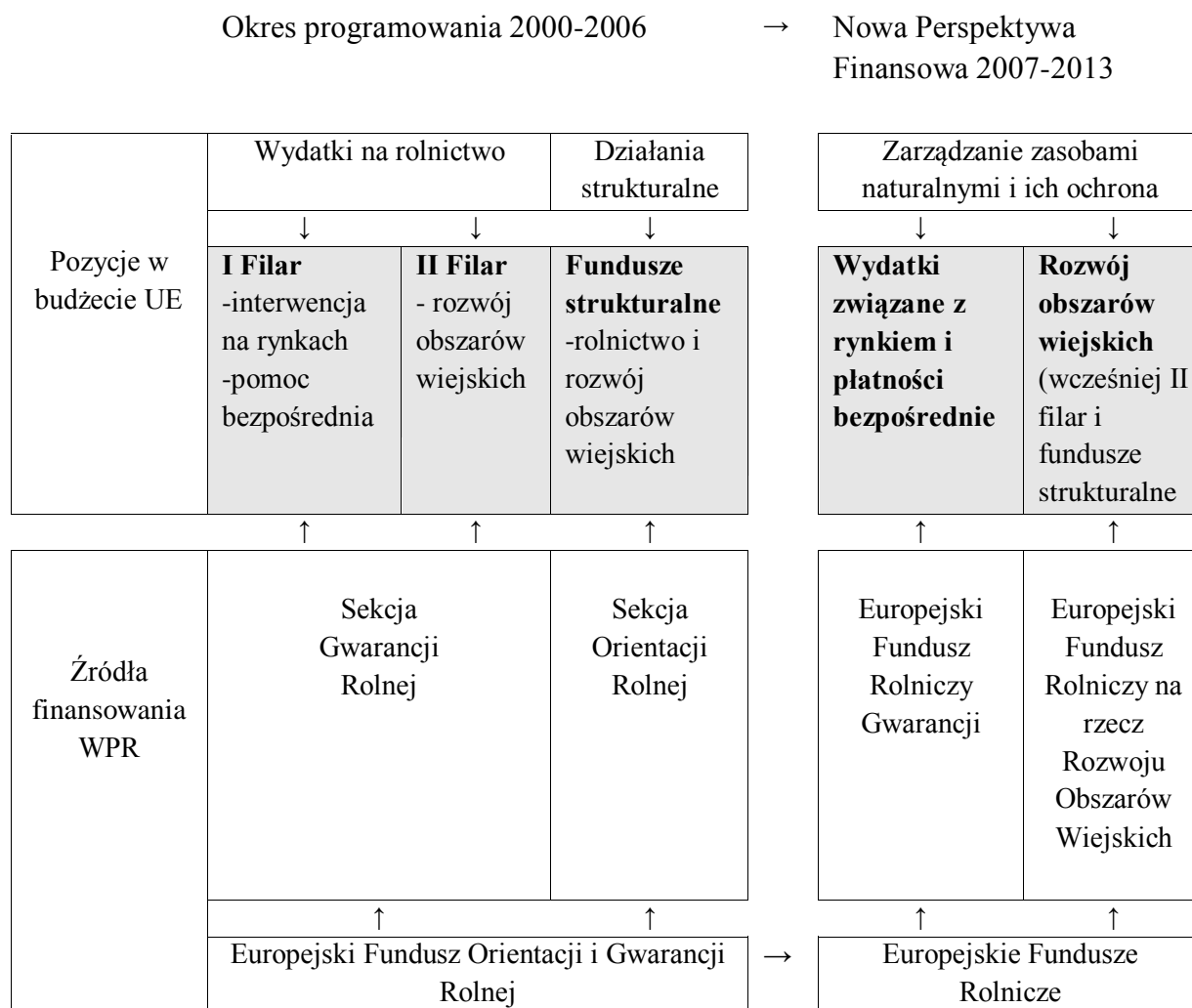
Tabela 1. Budżet UE na lata 2007-2013 (w mld euro)

Środki na zobowiązania	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ogółem 2007-2013
<i>1. Trwały wzrost</i>	53 979	57 653	61 696	63 555	63 638	66 628	69 621	436 770
Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	8 918	10 386	13 269	14 167	12 987	14 203	15 433	89 363
Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	45 061	47 267	48 427	49 388	50 651	52 425	54 188	347 407
<i>2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona</i>	55 143	59 193	56 333	59 955	60 338	60 810	61 289	413 061
w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
<i>3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość</i>	1 273	1 362	1 518	1 693	1 889	2 105	2 376	12 216
Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	637	747	867	1 025	1 206	1 406	1 661	7 549
Obywatelstwo	636	615	651	668	683	699	715	4 667
<i>4. UE jako partner na arenie międzynarodowej</i>	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
<i>5. Administracja ⁽¹⁾</i>	7 039	7 380	7 525	7 882	8 334	8 670	9 095	55 925
<i>6. Wyrównania</i>	445	207	210					862
<i>Środki na zobowiązania ogółem</i>	124 457	132 797	134 722	140 978	142 629	147 210	151 976	974 769
<i>jako % DNB</i>	1,00%	1,05%	1,01%	1,10%	1,06%	1,08%	1,05%	1,05%
<i>Środki na płatności ogółem</i>	122 190	129 681	120 445	134 289	134 263	141 273	143 153	925 294
<i>jako % DNB</i>	1,00%	1,05%	1,01%	1,10%	1,06%	1,08%	1,05%	1,05%
<i>Dostępny margines</i>	0,24%	0,19%	0,23%	0,14%	0,18%	0,16%	0,19%	0,19%
<i>Pułap zasobów własnych jako %DNB</i>	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(1) Wydatki na emerytury zawarte w pułapie dla niniejszej pozycji oblicza się po odliczeniu składek pracowniczych dla odpowiedniego systemu maksymalnie do 500 mln EUR według cen z roku 2004 na lata 2007-2013.

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu

Od 2007 r. wydatki na rolnictwo są finansowane ze środków pochodzących z dwóch funduszy stanowiących część budżetu ogólnego UE: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansowane są dopłaty bezpośrednie dla rolników i działania regulujące rynki rolne, takie jak środki interwencyjne i refundacje wywozowe, oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), z którego finansowane są programy rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich. Oba fundusze ustanowiono rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, wprowadzającym jednolite ramy prawne dla finansowania wydatków w ramach WPR.



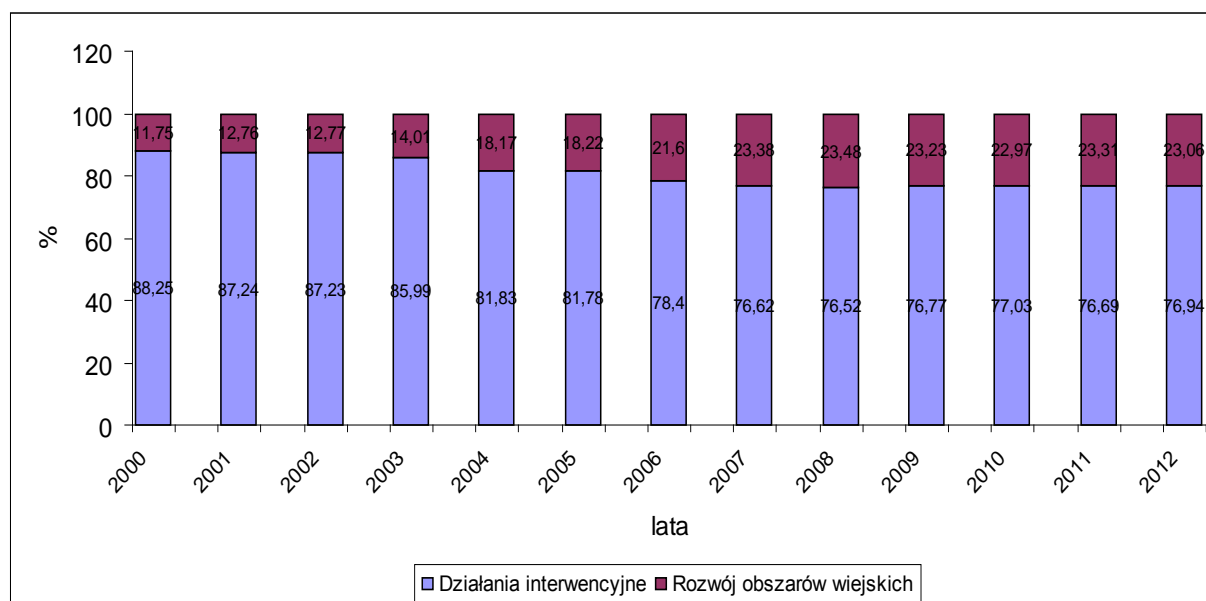
Schemat 1. Zmiany sposobu finansowania WPR w Nowej Perspektywie Finansowej 2007-2013

Źródło: P. Bajek i in., WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2007, s. 71.

O wzrastającej roli obszarów wiejskich w polityce UE najmocniej świadczą zmiany dokonane w rozdysponowaniu środków pomiędzy oba filary (wykres. 2). Udział wydatków na rozwój obszarów wiejskich (bez modulacji) w wydatkach na rolnictwo ogółem wzrósł w 2007 r. o ok. 9,5% w porównaniu z rokiem 2000 (łącznie środki przeznaczone na II filar i Sekcję Orientacji stanowiły ok. 11,75% całego EAGGF). Uwzględniając kwoty wynikające z modulacji (od 2006 r.) wzrost udziału procentowego wydatków na rozwój obszarów wiejskich w wydatkach na rolnictwo ogółem wyniósł ponad 11,6% w 2007 r. w porównaniu z 2000 rokiem.

3. WPR w perspektywie finansowej 2014 - 2020

Uzgodnienia szefów państw na Szczycie Europejskim (8 lutego 2013) oraz przyjęty kompromis Rady Ministrów Rolnictwa UE (26 czerwca 2013) dają możliwość przesunięcia do 25% środków z II filara WPR na płatności bezpośrednie oraz uzupełnienia płatności z budżetu krajowego.



Wykres 2. Udział wydatków na działania interwencyjne i rozwój obszarów wiejskich w wydatkach na rolnictwo w latach 2000-2012 (%)

Źródło: [1].

Płatności bezpośrednie po 2013r. będą zwiększone poprzez przesunięcie do 25% środków z II filaru WPR oraz wsparcie krajowe. Jednocześnie budżet krajowy uzupełni środki na PROW. Również z budżetu krajowego zapewnione zostanie odpowiednie współfinansowanie funduszu PROW.

W ramach Umowy Partnerstwa, przewiduje się także odpowiednie wsparcie dla obszarów wiejskich w ramach polityki spójności - na rozwój infrastruktury, rynku pracy i usług publicznych.

W okresie 2007-2013 budżet UE dla Polski na wspólną politykę rolną wyniósł 28,6 mld euro, w cenach bieżących. Stosowanie cen bieżących jest podejściem właściwym, gdyż w cenach bieżących wypłacane są środki z WPR oraz kwoty wsparcia dla rolników określane w decyzjach administracyjnych.

Przewidywany budżet unijny na WPR w Polsce na lata 2014-2020 wyniesie 32,1 mld euro. W nowej perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Polska uzyska o około 12% więcej unijnych środków na rolnictwo niż otrzymała w latach 2007-2013 (tabela 2).

Tabela 2. Proponowane środki dla Polski w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich z budżetu UE w latach 2014-2020 (mln EUR, ceny bieżące)

Rodzaj wsparcia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie 2014-2020
Płatności bezpośrednie	2970	2987	3005	3022	3042	3062	3062	21148
Rozwój obszarów wiejskich	1571	1570	1569	1567	1565	1564	1562	10968
Łącznie płatności i PROW	4541	4567	4573	4589	4607	4625	4623	32116

* wartości w cenach bieżących zostały obliczone w MRiRW na podstawie danych w cenach stałych z 2011 r. podanych przez KE.

Źródło: Dane na podstawie materiałów KE i Rady, dokument: Płatności Bezpośrednie - nr 7772/13 z dnia 10 kwietnia 2013 r. oraz Rozwój Obszarów Wiejskich - nr 10235 z dnia 3 czerwca 2013 r

Wnioski. W początkowym okresie wdrażania Wspólna Polityka Rolna koncentrowała się na bezpośrednim wsparciu wzrostu produkcji rolnej. Po osiągnięciu tego celu w latach 70-tych XX wieku w ramach ewolucji WPR zaczęto odchodzić od wspierania produkcji na rzecz wspierania poziomu dochodów producenta rolnego. Z początkiem lat 90-tych XX wieku rozszerzono cele wspierane przez instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej o rozwój obszarów wiejskich (reforma Mc'Sharry-ego). Od tego czasu zadania Wspólnej Polityki Rolnej są finansowane za pośrednictwem tzw. dwóch filarów. Pierwszy z nich oferuje wsparcie działalności rolniczej, głównie za pośrednictwem wypłacanych corocznie dopłat obszarowych. Drugi filar, to pieniądze na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, w obecnej perspektywie dostępne za pośrednictwem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013.

Pieniądze na realizację celów Wspólnej Polityki Rolnej pochodzą ze specjalnych funduszy. Do 2006 r. WPR obsługiwany był z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, a od 2007 r. Wspólna Polityka Rolna finansowana jest z dwóch funduszy: Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej oraz Europejskiego Funduszu Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

1. Bajek P. *WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* / P. Bajek. – Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, 2007.

2. Jurcewicz A. *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne* / A. Jurcewicz. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004.

3. Jurcewicz A. *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa* / A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 2005.

4. Kowalski A. *Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?* / A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek. – Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, nr 99, 2014.

5. Stankiewicz D. *Wspólna Polityka Rolna po roku 2013* / D. Stankiewicz. – Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Indos, 2010.

6. *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* - www.arimr.gov.pl

7. *Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi* - www.mrirw.gov.pl

8. *Budżet Unii Europejskiej, data dostępu 15.12.2013* - www.msz.gov.pl,