

Agnieszka Biernat-Jarka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

FINANSOWANIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Możliwości finansowania polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich uległy zmianie po integracji z Unią Europejską. Poza budżetem krajowym, wspierającym przedsięwzięcia zatwierdzone przez UE, polskie rolnictwo uzyskało dostęp do budżetu unijnego, z którego zawsze znaczne środki były przeznaczane na wspólną politykę rolną. Podstawowym źródłem pomocy finansowej dla rolnictwa jest Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), powołany do życia w 1962 r. na mocy Rozporządzenia Rady WE nr 25/62 (Jurcewicz, Kozłowska, Tomkiewicz 2004). W EFOiGR wyróżniamy dwie sekcje: Sekcję Gwarancji i Sekcję Orientacji. Z Sekcji Gwarancji finansowane są działania związane ze wsparciem rynków rolnych, jak np. dopłaty eksportowe, dopłaty za magazynowanie części produktów, dotacje produkcyjne i konsumpcyjne, skup interwencyjne. Z Sekcji Gwarancji finansowane są także wydatki na rozwój wsi, związane z ochroną środowiska, zalesianiem, wcześniejszymi emeryturami dla rolników czy wspieraniem grup producentów rolnych (w Polsce – współfinansowany Program Rozwoju Obszarów Wiejskich). Sekcja Orientacji ma udział w finansowaniu takich działań, jak: poprawa infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich, wsparcie doradztwa rolniczego, tworzenie alternatywnych miejsc pracy na wsi czy wspieranie inwestycji turystycznych (w Polsce – współfinansowany Sektorowy Program Operacyjny) (Plan Rozwoju... 2004).

Celem artykułu jest przedstawienie zmian w finansowaniu wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, a także reformy Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

W opracowaniu wykorzystano dokumenty Komisji Europejskiej, opracowania i publikacje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także publikacje książkowe.

2. Budżet Unii Europejskiej

Budżet Unii Europejskiej na rok 2005 został przyjęty 16 grudnia 2004 r. Budżet dla UE w roku 2005 wynosi 106,3 mld euro w środkach na płatności, co stanowi wzrost o 4,4% w porównaniu z rokiem 2004. Realne wydatki UE (a nie tylko zobowiązania płatnicze) po raz pierwszy mogą przekroczyć 1% dochodu narodowego brutto państw UE. Fakt ten może się stać w przyszłości ważnym argumentem w dyskusjach o wyższy budżet na lata 2007-2013. Kraje, będące płatnikami netto do budżetu, a więc Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Austria, Szwecja i Holandia, domagają się jednak zamrożenia wydatków Unii na poziomie 1% dochodu narodowego brutto.

W 2005 r. wydatki na rolnictwo i politykę regionalną wyniosą ponad 49 mld euro i będą wyższe o 11,6% od budżetu z roku 2004. Wzrost wydatków związany jest z rozszerzeniem UE o 10 państw i zwiększeniem wydatków na płatności bezpośrednie oraz realizację reformy wspólnej polityki rolnej (*General Budget...* 2005). Duży udział w wydatkach z budżetu ogólnego stanowią również płatności na politykę strukturalną (30,5%) – por. tab. 1. Zaplanowane wydatki w ramach funduszy strukturalnych zmniejszą się w porównaniu z 2004 r. o 7,4%, zwiększone zaś zostaną płatności Funduszu Spójności – o 7,3%. Przeznaczone one będą przede wszystkim na przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane w obrębie trzech celów polityki strukturalnej. W ramach tych wydatków znajdują się też środki na słabo rozwinięte obszary wiejskie, których rozwój finansowany będzie z Sekcji Orientacji EFOiGR.

Tabela 1. Struktura wydatków z budżetu UE w 2005 r.

Wyszczególnienie	Wydatki (w mln euro)	Budżet (w %)
Rolnictwo i polityka regionalna	49 115	46,2
Polityka strukturalna	32 396	30,5
Polityki wewnętrzne	7 924	7,5
Działalność zewnętrzna	5 476	5,2
Administracja	6 351	6,0
Rezerwy	446	0,4
Pomoc przedakcesyjna	3 287	3,0
Rekompensaty	1 305	1,2
Razem	106 300	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*General Budget...* 2005).

Obecnie podstawą prawną finansowania rolnictwa WE jest Rozporządzenie Rady UE z 17 maja nr 1258/99. Wydatkowanie środków w ramach WPR w poszczególnych krajach członkowskich Wspólnoty odbywa się poprzez odpowiednie instytucje płatnicze. W związku z tym, iż WPR finansowana jest z budżetu ogólne-

go UE, źródłem jej wsparcia są wpłaty członkowskie krajów Wspólnoty, dochody uzyskane z ceł, składek cukrowych, wpływy z podatku VAT oraz tzw. inne źródła. Cła rolne są nakładane na produkty rolne importowane z krajów trzecich, spoza UE, w których ceny są niższe od cen wspólnorynkowych występujących w UE (Cieślukowski 2004). Oprócz ceł rolnych na pozostałe produkty stosowane są cła handlowe: konwencyjne, autonomiczne, antydumpingowe, antysubwencyjne oraz specjalne cła na produkty stalowe i węgiel. Opłaty cukrowe są uiszczane przez producentów cukru, izoglukozy i inuliny. Opłaty te obejmują: opłaty od produkcji, opłaty od zapasów oraz opłaty dodatkowe. Dochody z tych opłat są wydatkowane w całości w sektorze cukrowym. Bardzo ważnym źródłem dochodów budżetowych są wpłaty państw członkowskich uzależnione od ich udziałów w PKB UE. Polska składka wyniesie w 2005 r. blisko 2,1 mld euro, podczas gdy w 2004 r. wyniosła 1,3 mld euro. Wspólnoty Europejskie czerpią także dochody z tzw. innych źródeł, do których zalicza się m.in.: podatki i składki od wynagrodzeń osób zatrudnionych w instytucjach UE, oprocentowanie od zaległych płatności, nadwyżki budżetowe z lat poprzednich, dochody z działalności instytucji UE. W 2004 r. największy udział w dochodzie budżetu UE miały wpłaty własne państw członkowskich (73,4%), następnie wpływy z podatku VAT (14,4%), cła handlowe (10,2%), cła rolne i opłaty cukrowe (1,2%), pozostałe dochody i nadwyżka z poprzedniego roku (0,8%) (Budżet ogólny... 2004).

3. Zmiany w zakresie polityki rolnej i wspierania obszarów wiejskich

W lipcu 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycje rozporządzeń wprowadzających zmiany w zakresie finansowania rozwoju obszarów wiejskich i wspólnej polityki rolnej w latach 2007-2013. Planuje się zmiany w zakresie EFOiGR, polegające na utworzeniu dwóch oddzielnych funduszy (Agencja Restrukturyzacji... 2004):

- Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej, z którego byłyby finansowane działania obecnie wspierane z Sekcji Gwarancji EFOiGR, oprócz tzw. instrumentów towarzyszących,
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich, który od 2007 r. byłby jedynym źródłem finansowania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich.

Podstawową korzyścią wynikającą ze zmian będzie także ujednoczenie i uproszczenie zasad programowania, wdrażania, monitorowania i kontroli wydatków przeznaczonych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Komisja Europejska zaproponowała następujące cele polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013:

- Cel 1: Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich restrukturyzację.
- Cel 2: Poprawa stanu środowiska przyrodniczego oraz krajobrazu poprzez zrównoważoną gospodarkę ziemią.

- Cel 3: Poprawa warunków życia ludności wiejskiej i promocja różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

W odniesieniu do każdego celu Komisja zaproponowała zestaw działań umożliwiających jego osiągnięcie. Łącznie zaproponowano 34 instrumenty, wśród których są zarówno obecnie stosowane, jak i zupełnie nowe. Dofinansowanie dla większości działań ze środków UE (tj. szkolenia, pomoc dla młodych rolników, renty strukturalne, rozwój infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem itd.) jest możliwe na poziomie 50% (nawet do 75% na obszarach biedniejszych, np. w Polsce). W przypadku pozostałych instrumentów, tj. płatności na obszarach ONW, płatności rolnośrodowiskowych, zalesiania, odbudowy potencjału leśnego, możliwe do dofinansowania wynosi 55% (na niektórych obszarach nawet do 85%).

4. Podsumowanie

Analizując nowe kierunki zmian w polityce wobec rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, które w lipcu 2004 r. zaproponowała Komisja Europejska, można stwierdzić, iż wsparcie to zaczyna przybierać bardziej zintegrowaną formę. Oferta instrumentów wsparcia może się stać szersza i jednocześnie uwzględniać potrzeby poszczególnych, także i nowych krajów członkowskich Wspólnoty. Zmiany w zakresie Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, polegające na utworzeniu dwóch oddzielnych funduszy, mają się przyczynić do uproszczenia zasad finansowania rozwoju obszarów wiejskich.

Literatura

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – dokonania i zamierzenia, Warszawa 2004.
- Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2004 (dane), Bruksela, Luksemburg, kwiecień 2004.
- Cieślukowski M., *Budżet Unii Europejskiej*, Materiały Dydaktyczne nr 145, AE, Poznań, 2004.
- Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, SGH, IERiGŻ, ARR, Warszawa 2003.
- General Budget of the European Union for the Financial Year 2005*, European Commission, styczeń 2005.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego” 2004-2006, Informator, Fundacja „Fundusz Współpracy”, Program AgroInfo, Poznań, październik 2004.
- Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej*, FDPA, Warszawa 2004.

THE COMMON AGRICULTURAL POLICY FINANCING FROM THE EUROPEAN UNION'S BUDGET

Summary

The 2005 budget was adopted by the Parliament on 16 December 2004. It totals 106 300 million euro in appropriations for payments. This represents an increase of 4,4% in payment appropriations in relation to the 2004 budget. Payment appropriations are at 49 115 million euro, which represents an increase of 11,6% on the 2004 budget. The increases can be explained by the second stage of the phasing – in direct aids for the new member states and by the effects of the reform of the Common Agricultural Policy.