

MIROSŁAW DRYGAS¹

GŁÓWNE KIERUNKI REFORMY WPR NA LATA 2014–2020

Abstrakt. W opracowaniu przedstawiono wiodące wątki dyskusji nad reformą WPR oraz zaprezentowano główne uzgodnienia dotyczące kształtu reformy WPR na lata 2014–2020. Przedstawiony konsensus jest wynikiem porozumienia politycznego osiągniętego w drodze negocjacji w ramach tzw. trilogu, czyli uzgodnień między Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą Europejską. Artykuł identyfikuje wyzwania związane z opóźnieniem w uchwalaniu prawodawstwa unijnego. Prowadzi również do konkluzji, że ukierunkowanie wszystkich unijnych polityk na zintegrowane cele zwiastuje bliski koniec każdej ściśle sektorowej polityki.

Słowa kluczowe: reforma WPR, płatności bezpośrednie, PROW 2014–2020, regulacje przejściowe, uproszczenia, umowa partnerska, warunkowość *ex-ante*, podejście zintegrowane w polityce UE

WPROWADZENIE

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej weszła w szóste dziesięciolecie swojego istnienia. W minionym okresie podlegała wielokrotnym zmianom i korektom uwarunkowanym zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi czynnikami. Wśród głównych uwarunkowań podejmowanych reform wymienić należy przede wszystkim postępujące procesy liberalizacji światowego handlu rolnego i globalizacji procesów gospodarczych. Przy czym należy zauważyć, że w ostatnich latach wskutek zahamowania negocjacji WTO w ramach Rundy Doha priorytetem stało się zawieranie bilateralnych umów o wolnym handlu.

W minionych latach WPR podlegała ewolucyjnym zmianom dostosowawczym do zmieniających się uwarunkowań i potrzeb Jednolitego Rynku Europejskiego. Zaprojektowana jako polityka ściśle sektorowa, zorientowana na rozwiązywanie problemów żywnościowych w wyniszczonej w wyniku II wojny światowej Europie

¹ Autor jest dyrektorem Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (mdrygas@irwirpan.waw.pl).

rozszerzała obszar wsparcia na kwestie związane z rozwojem obszarów wiejskich, a w ostatnich latach w coraz większym stopniu koncentrowała się na kwestiach związanych z jakością produktów rolno-żywnościowych, dobrostanem zwierząt czy szeroko rozumianą ochroną środowiska. Zmiany te, choć odpowiadały w pewnym stopniu oczekiwaniom konsumentów i mieszkańców UE, podlegały coraz szerszej krytyce różnych środowisk, argumentujących swoje stanowisko słabą reakcją WPR na nowe wyzwania, w tym przede wszystkim związane ze zmianami klimatycznymi i ochroną bioróżnorodności. Krytyce podlegało także asymetryczne traktowanie beneficjentów WPR (np. dużych i drobnych gospodarstw), wyrażające się w ukierunkowaniu instrumentów wsparcia realizowanych w ramach II filara na większe obszarowo i silniejsze ekonomicznie gospodarstwa. Wraz ze zwiększającą się liczbą krajów członkowskich zmieniała się WPR, co wynikało z systematycznie poszerzającej się palety wyzwań, jakim miała ona sprostać.

Niniejsze opracowanie skupia się na przedstawieniu w dużym skrócie głównych wątków dyskusji nad reformą WPR, a następnie na zaprezentowaniu uzgodnień politycznych na poziomie Rady UE oraz wyników porozumienia w ramach tzw. trilogu². W zakończeniu sformułowano wnioski z punktu widzenia wyzwań związanych z opóźnieniem uchwalania prawodawstwa unijnego, skutkującego koniecznością przyjęcia przepisów przejściowych, oraz w zakresie nowego, zintegrowanego podejścia do programowania wsparcia z funduszy unijnych, w tym zmodyfikowanego instrumentarium WPR, w celu wywołania efektów synergii w sferze ekonomicznej, społecznej i środowiskowej.

WAŻNIEJSZE ETAPY I PROPOZYCJE W RAMACH DYSKUSJI NAD REFORMĄ WPR

Zarysowane powyżej, w dużym skrócie, kwestie stały się kanwą wieloletniej dyskusji nad pożądanym kształtem reformy WPR na lata 2014–2020, zainicjowanej w zasadzie reformą z Luksemburga z 2003 roku³, której najważniejsze wdrożone elementy polegały na tzw. oddzieleniu płatności od kierunku produkcji rolniczej (*decoupling*), wprowadzeniu tzw. zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) oraz wprowadzeniu mechanizmu modulacji płatności, czyli stopniowej redukcji poziomu płatności bezpośrednich i przeznaczaniu zaoszczędzonych kwot na II filar WPR⁴. W tym też czasie, sygnalizując potrzebę głębszej reformy, zaplanowano na 2007 rok dokonanie średniookresowego przeglądu funkcjonowania WPR (*health check*).

Przegląd zakończono osiągnięciem kompromisu politycznego na posiedzeniu Rady Ministrów ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniach 19–20 listopada 2008 roku⁵.

² Uzgodnienia między Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą UE.

³ Zalecającej także dokonanie w 2008 roku przeglądu realizowanej WPR oraz przeglądu budżetu unijnego w 2009 roku.

⁴ Modulacja dotyczy tylko tych krajów członkowskich, które osiągnęły pełny wymiar płatności bezpośrednich.

⁵ Formalnie zapoczątkowane przez opublikowanie 20 listopada 2007 roku Komunikatu Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu pt. *Przygotowania do oceny funkcjonowania WPR*, a następnie kontynuowane na bazie oficjalnie przedstawionego przez Komisję Europejską 20 maja 2008 roku pakietu projektów rozporządzeń.

Wbrew zapowiedziom gruntownej reformy wyniki przeglądu ograniczyły się raczej do kosmetycznych zmian, z jednoczesnym zwiastunem propozycji głębszych reform w perspektywie po 2013 roku. Wyrazem tego było dokonanie uzgodnień dotyczących włączenia do celów i priorytetów WPR tzw. nowych wyzwań⁶. W wyniku wniosku zgłoszonego przez Polskę zobowiązano też Radę i Komisję Europejską do przygotowania propozycji zmniejszenia zróżnicowania poziomu płatności bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w nowych i tzw. starych krajach członkowskich w perspektywie nowego okresu programowania.

Równoległe z dyskusją nad przyszłym kształtem WPR toczyły się prace nad budżetem UE na okres po 2013 roku⁷. Płatnicy netto optowali za zmniejszeniem budżetu przeznaczanego na realizację programów ukierunkowanych na wsparcie wsi i rolnictwa, natomiast nowe państwa członkowskie dążyły do utrzymania budżetu na co najmniej zbliżonym poziomie jak na lata 2007–2013. W kontekście rysującego się rozszerzenia zakresu obligatoryjnych zadań w ramach WPR, związanych chociażby z tzw. nowymi wyzwaniami, nowe państwa członkowskie wiązały taką perspektywę z generowaniem dodatkowych wydatków z budżetów krajowych. Propozycje tego typu uznano za próbę osłabienia wspólnotowego charakteru WPR, oznaczającego w rzeczywistości pogłębienie jej renacjonalizacji, w praktyce niemożliwej do udźwignięcia przez budżety większości nowych krajów członkowskich.

W latach 2007–2009 dyskusja nad reformą WPR była zdeterminowana kilkoma równoległe postępującymi procesami i formułowanymi nowymi oczekiwaniami wobec rolnictwa, jak na przykład:

- pogłębiającym się procesem globalizacji i integracji gospodarki w skali światowej,
- trwającymi negocjacjami w sprawie liberalizacji handlu rolnego w ramach Rundy Doha Światowej Organizacji Handlu (WTO),
- określeniem nowych celów i priorytetów dla rolnictwa unijnego, związanych z tzw. nowymi wyzwaniami,
- rosnącą niechęcią podatników do ponoszenia wysokich wydatków na WPR, w szczególności w krajach będących płatnikami netto do budżetu unijnego⁸.

Pomimo nasilającej się krytyki WPR argumentowano potrzebę jej dalszego istnienia, podnosząc m.in. następujące kwestie:

- bezpieczeństwo żywnościowe (*food security*),
- bezpieczną żywność w sensie jakości (*food safety*),
- nowe funkcje pełnione przez rolnictwo, poza produkcją żywności,

⁶ W istocie rzeczy konieczność podjęcia działań prewencyjnych czy też wspierających przedsięwzięcia z zakresu łagodzenia zmian klimatycznych, zwiększenia wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, oszczędnego gospodarowania kurczącymi się zasobami wodnymi i zapobiegania zubożaniu różnorodności biologicznej.

⁷ SEC (2007) 1188 final. *Communication from the Commission. Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review.*

⁸ Oceniając WPR, Wilkin [2008] wskazywał, że pogłębiający się kryzys obecnego kształtu WPR ma szerokie społeczne podstawy, wśród których za najważniejsze można uznać brak uzasadnienia dla dalszego stosowania jej pewnych instrumentów czy też bardzo nierównomierny rozkład korzyści pomiędzy beneficjentów tej polityki – drobnych rolników i wielkich latyfundystów. Narastająca krytyka WPR, pomimo jej ewolucji i reformowania, wywołuje potrzebę nowego uzasadnienia społeczno-politycznego, czyli zbudowania nowej ekonomii politycznej dla WPR.

- niestabilność rynków rolnych, występująca z niespotykaną wcześniej siłą i częstotliwością, wymagająca pełnienia przez WPR funkcji korygujących,
- globalne zagrożenia (w tym zmiany klimatyczne) wymagające podejmowania nadzwyczajnych działań zapobiegających i łagodzących ponoszone ryzyko⁹.

Już w tym czasie dało się zaobserwować zmiany zachodzące w głównym nurcie dyskusji. Pierwszoplanowym zadaniem stało się uzasadnienie wobec podatników i wszystkich obywateli Unii konieczności kontynuowania wsparcia wsi i rolnictwa ze wspólnego budżetu.

Dyskusja nad tak określonym kierunkiem reform została jeszcze bardziej wzmocniona na przełomie lat 2009/2010, m.in. zarówno w sprawie tzw. nowych wyzwań, jak i coraz silniej artykułowanej koncepcji wynagradzania rolników z tytułu dostarczania nierynkowych dóbr publicznych .

W opiniach prezentowanych przez indywidualnych uczestników w trakcie debaty zainicjowanej przez Komisję Europejską w 2010 roku wyraźnie zaznaczał się także pogląd przywiązujący duże znaczenie do funkcji wypełnianych przez rolników posiadających drobne obszarowo gospodarstwa. To właśnie oni byli przedstawiani z jednej strony jako z reguły źle traktowani i ciągle walczący o przeżycie na rynku, a z drugiej strony – jako kluczowy podmiot, podtrzymujący żywotność ekonomiczną i demograficzną wsi, „opiekujący” się obszarami wiejskimi w interesie i na rzecz całego społeczeństwa [*The Common Agricultural...* 2010].

W opublikowanym jesienią 2010 roku komunikacie [*WPR do 2020 roku...* 2011] Komisja Europejska poddała pod dyskusję trzy warianty przyszłej WPR, zachowującej dwufilarową strukturę, ściśle odzwierciedlającą cele i priorytety *Strategii Europa 2020*¹¹.

Wariant I miał ewolucyjny charakter i w praktyce oznaczał podtrzymanie *status quo*, z niewielkim spłaszczeniem zróżnicowania wielkości płatności bezpośrednich między nowymi i starymi krajami członkowskimi.

Wariant II sygnalizował głębszą reformę i silne powiązanie WPR z celami i priorytetami *Strategii Europa 2020* oraz lepsze niż dotychczas ukierunkowanie projektowanego instrumentarium na założone cele. Proponował tzw. wielowarstwowy model płatności bezpośrednich, składający się z kilku elementów. W zależności od przyjętego modelu – z podstawową stawką równą dla całego kraju lub regionu oraz dodatkowymi elementami, jak na przykład powiązaniem z tzw. zazielenieniem obligatoryjnym komponentem środowiskowym¹² czy dodatkową płatnością z tytułu gospodarowania na obszarach o szczególnych utrudnieniach naturalnych¹³. Komunikat zakładał także możliwość kontynuacji, w uzasadnionych przypadkach, tzw.

⁹ SEC (2007), op.cit.

¹⁰ W dyskusję tę mocno włączyły się różne środowiska, bezpośrednio bądź pośrednio związane z rolnictwem lub też zainteresowane rozwojem obszarów wiejskich, w tym także ośrodki naukowe, publikujące różnorodne opracowania i propozycje [*Public Goods...* 2009, *Rise Task...* 2009, Cooper i in. 2009, Ciaian i in. 2010].

¹¹ Odnoszącymi się do tzw. inteligentnego wzrostu, zrównoważonego rozwoju i włączenia społecznego.

¹² Wymagającym spełnienia wymogów szerszych niż w zakresie *cross-compliance*.

¹³ Jako instrument równolegle stosowany z ONW, który zgodnie z komunikatem powinien nadal pozostawać w II filarze WPR.

wsparcia związanego dla wytwarzania określonych produktów. Wsparcie finansowe miałyby być wypłacane wyłącznie tzw. aktywnym rolnikom¹⁴. Nowością była też propozycja wprowadzenia górnego limitu płatności na gospodarstwo¹⁵. W II filarze WPR wyraźnie wzmocniono środowiskowy charakter oferowanego instrumentarium, związany z tzw. nowymi wyzwaniami, wpisujący się w cele *Strategii Europa 2020*. Nowością była propozycja instrumentarium zarządzania ryzykiem oraz stabilizacji dochodów.

Wariant III to najdalej idąca opcja zmian przyszłej WPR. W tej wersji WPR była głównie ukierunkowana na cele środowiskowo-klimatyczne. Jednocześnie wariant ten zakładał zmniejszenie rozmiarów wsparcia dochodów oraz ograniczenie instrumentarium rynkowego. Zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe proponowano kierować na wzmocnienie II filara. Płatności bezpośrednie w aktualnym kształcie proponowano zastąpić płatnościami z tytułu dostarczania dóbr publicznych oraz z tytułu specyficznych utrudnień naturalnych do prowadzenia działalności rolniczej. Ponadto zalecano wprowadzenie specjalnego instrumentu wsparcia dla drobnych gospodarstw.

Komunikat stworzył pole do bardziej skonkretyzowanej dyskusji politycznej, podkreślając wagę rozwoju UE lepiej ukierunkowanej na cele instrumentów, podniesienie efektywności zróżnicowanych unijnych struktur, uproszczenie zasad realizacji WPR, co powinno pozwolić zmniejszyć zarówno koszty transakcyjne ponoszone przez rolników, jak i przez administrację w państwach członkowskich. Był też kolejnym głosem w sprawie sprawiedliwszej dystrybucji płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi i grupami beneficjentów.

W czerwcu 2011 roku pojawił się od dawna oczekiwany projekt komunikatu, prezentujący propozycje budżetu UE na lata 2014–2020 [*A Budget for...* 2011]. Obok propozycji budżetu WPR (281,8 mld euro na I filar WPR oraz 89,9 mld euro na II filar) w komunikacie podkreślono, że zmiany wprowadzone do budżetu mają na celu ściśle powiązanie celów WPR z celami *Strategii Europa 2020* oraz zapewnienie rolnikom większej stabilności dochodów.

W komunikacie zaproponowano trzy nowe rozwiązania, mające spowodować m.in. sprawiedliwszą dystrybucję wsparcia unijnego między krajami członkowskimi i wśród rolników, silniejsze włączenie problematyki środowiskowej w cele WPR oraz zapewnienie środków na rozwój wsi. Były to:

1. Zazielenienie (I filar WPR) – 30% płatności bezpośrednich powinno być wypłacane z tytułu podejmowania przez rolników działań wykraczających poza wymogi przewidziane w zasadzie wzajemnej zgodności.

2. Konwergencja poziomu płatności bezpośrednich – progresywne zwiększanie ich poziomu w nowych krajach członkowskich, co zapewni sprawiedliwsze traktowanie rolników wykonujących te same działalności w nowych i „starych” krajach członkowskich.

3. Ustanowienie górnego pułapu płatności – zaoszczędzone kwoty będą zostawały w kopertach krajowych z przeznaczeniem na wsparcie działań podejmowanych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

¹⁴ Na tym etapie zasygnalizowano problem, pozostawiając kwestie definicji do dalszych uzgodnień.

¹⁵ Limit ten zaproponowano w wysokości 300 tys. euro rocznie.

Z punktu widzenia administracji państw członkowskich UE bardzo ważnym elementem projektu była propozycja, aby działania i środki II filara WPR wraz ze środkami z innych funduszy unijnych były włączone w ramy tzw. umowy partnerstwa, zawieranej z Komisją Europejską przez państwa członkowskie. Takie kompleksowe, zintegrowane podejście do korzystania z funduszy unijnych ma – zdaniem KE – zapewnić lepsze ukierunkowanie dostępnego instrumentarium na realizację ustanowionych priorytetów oraz efektywniejsze wykorzystywanie środków finansowych przeznaczonych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w całej UE.

Jesienią 2011 roku Komisja Europejska przekazała do publicznej wiadomości i dyskusji pakiet propozycji rozporządzeń¹⁶. Stanowiły one bardzo solidną podstawę do finalizowania dyskusji nad ostatecznym kształtem reformy. Podkreślić należy, że KE konsekwentnie podtrzymała swoje stanowisko z Komunikatu z 18 listopada 2010 roku, wskazując te same wyzwania i cele stojące przed przyszłą WPR. W uzasadnieniu do propozycji reformy KE ponownie wskazała trzy zasadnicze wyzwania stojące przed przyszłą WPR, powiązane z realizacją *Strategii Europa 2020*, dotyczące problemów gospodarczych, ochrony środowiska i poprawy spójności terytorialnej.

Tak sformułowane wyzwania zostały ujęte w pięciu celach strategicznych WPR, oznaczających:

- wniesienie znaczącego wkładu w realizację celów i priorytetów *Strategii Europa 2020*,
- produkcję żywności w rozmiarach zapewniających bezpieczeństwo żywnościowe w warunkach kryzysu gospodarczego i dużej fluktuacji cen na globalnych rynkach rolnych, zapewniającą rolnikom stabilność dochodów, poprawę konkurencyjności oraz wzmocnienie ich pozycji w łańcuchu żywnościowym,
- zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, sprzyjające zwiększeniu wkładu rolnictwa w zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych oraz łagodzeniu i adaptacji do skutków zmian klimatycznych, pozwalające racjonalnie gospodarować kurczącymi się zasobami wody i podejmować działania na rzecz poprawy jej jakości czy też umożliwiające zachowanie siedlisk przyrodniczych i podtrzymywanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, realizowane w ramach tzw. zielonej ekonomii i koncepcji dostarczania dóbr publicznych,
- zrównoważony ekonomicznie i społecznie rozwój terytorialny dzięki aktywizacji społeczności lokalnych i promocji wzrostu zatrudnienia wskutek wspierania działań na rzecz dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich,
- uproszczenie wymogów i procedur związanych z dystrybucją wsparcia unijnego.

Przedstawiona przez KE 12 października 2011 roku propozycja budżetu WPR na lata 2014–2020 przewidywała na I filar 317,2 mld euro, a na II filar 101,2 mld euro. W budżecie WPR zaplanowano jeszcze inne wydatki, w wysokości 17,1 mld euro, w tym środki na badania naukowe w kwocie 5,1 mld euro, zwiększające łączny budżet WPR na kolejne 7 lat do 435,5 mld euro. Po raz pierwszy państwa członkowskie uzyskały możliwość przesuwania środków między filarami, do 10% z I filara do II i 5% w przeciwnym kierunku.

¹⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

Komisja Europejska przedstawiła propozycję zastąpienia od 2014 roku dotychczasowych systemów SPS i SAPS nowym systemem (BPS – *Basic Payment Scheme*). System ten, podobnie jak SPS, ma być oparty na uprawnieniach do płatności. Zaproponowano, aby krajowe koperty finansowe na płatności bezpośrednie składały się z sześciu komponentów o fakultatywnym (b, d, e) i obligatoryjnym (a, c, f) charakterze, ze wskazanym maksymalnym udziałem procentowym każdego z nich:

- a) płatności z tytułu zazielenienia (30%),
- b) wsparcie powiązane z produkcją (5–10%),
- c) wsparcie dla młodych rolników (do 2%),
- d) płatności dla obszarów o ograniczeniach naturalnych (do 5%),
- e) uproszczony system wsparcia dla drobnych gospodarstw (do 10%),
- f) płatności podstawowe dla wszystkich kwalifikujących się beneficjentów¹⁷.

Zaproponowano także definicję kategorii „aktywny rolnik” jako adresata i beneficjenta wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich. Zgodnie z propozycją KE za takowego miano by traktować rolnika, którego przychody z rolnictwa są nie mniejsze niż 5% ogółu jego przychodów. Propozycja ta spotkała się z brakiem poparcia państw członkowskich, głównie z powodu trudności z ewidencjonowaniem i kontrolą przychodów, a przede wszystkim z powodu grożącej lawinowym wzrostem biurokracji, a tym samym kosztów transakcyjnych. Równocześnie zwolenników zaczęło zdobywać bardziej racjonalne stanowisko, polegające na sformułowaniu enumeratywnego katalogu wykluczonych.

Spśród wszystkich nowych typów płatności najwięcej kontrowersji wśród państw członkowskich wzbudziła płatność z tytułu „zazielenienia”. Niezadowolenie większości nowych państw członkowskich spowodowane było, w istocie rzeczy, kosmetyczną propozycją spłaszczenia zróżnicowania wysokości płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi.

W przypadku Polski obowiązek wprowadzenia BPS, zamiast stosowanego dotychczas SAPS, postrzegano w kategoriach ogromnego wyzwania związanego z koniecznością: przebudowy systemu zarządzania i kontroli (IACS), przeszkolenia i przygotowania pracowników ARiMR do pełnienia nowych ról w systemie przyznawania i weryfikowania uprawnień do płatności, przeprowadzenia ponownego procesu akredytacji oraz zorganizowania z pomocą instytucji doradztwa rolniczego powszechnej kampanii informacyjnej dla potencjalnych beneficjentów na temat nowych wymogów wynikających z reformy WPR.

Kolejną nową propozycją było zaproponowanie górnego limitu płatności (tzw. *capping*), w wysokości 300 tys. euro na gospodarstwo, oraz zasady degresywności¹⁸, począwszy od poziomu 150 tys. euro, mających zapewnić sprawiedliwsze wspieranie rolników w ramach płatności bezpośrednich.

¹⁷ Jak można łatwo zauważyć, kwota na płatności podstawowe jest uzależniona od decyzji państw członkowskich co do skali środków, jakie przeznaczą na pozostałe płatności. W krańcowym przypadku może to oznaczać, że na płatności podstawowe pozostanie 43% łącznego budżetu.

¹⁸ Polegającej na zmniejszeniu należnych płatności dla beneficjentów uzyskujących 150–300 tys. euro odpowiednio: 20% w przedziale 150–200 tys. euro, 40% w przedziale 200–250 tys. euro i 70% w przedziale 250–300 tys. euro.

Propozycja uproszczonego wsparcia dla rolników posiadających drobne gospodarstwa skierowana została w szczególności do tych państw, w których stanowią one dużą część w ich ogólnej liczbie. Rolnicy aplikujący o ten typ płatności mieliby być zwolnieni z wymogów dotyczących stosowania praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska oraz z przestrzegania zasad wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Zaletą tej propozycji była możliwość składania jednego wniosku o wsparcie na cały okres programowania, co w znacznym stopniu zmniejszyłoby obciążenia administracyjne oraz koszty transakcyjne.

W proponowanym instrumentarium II filara WPR najpoważniejsza zmiana dotyczyła delimitacji obszarów ONW na podstawie nowych kryteriów. Wprowadzenie nowych kryteriów w kształcie proponowanym przez KE skutkowałoby znacznym zmniejszeniem zasięgu obszarów ONW w Polsce.

W pakiecie propozycji w ramach II filara pojawiła się niemająca miejsca w wcześniejszych okresach programowania możliwość tworzenia podprogramów tematycznych, ukierunkowanych na specyficzne grupy beneficjentów takie, jak: młodzi rolnicy, posiadacze drobnych gospodarstw, użytkownicy gospodarstw położonych na terenach górskich, czy też uczestników działań służących skracaniu łańcuchów żywnościowych. Beneficjenci podprogramów mogliby pozyskiwać środki finansowe o zwiększonej intensywności wsparcia z funduszy unijnych.

Po raz pierwszy zaproponowano włączenie do instrumentarium PROW działania dotyczące zarządzania ryzykiem, mające na celu łagodzić skutki nieprzewidywalnych fluktuacji cenowych na rynkach rolnych czy też związanych z występowaniem klęsk żywiołowych.

POROZUMIENIE POLITYCZNE DOTYCZĄCE KSZTAŁTU WPR NA LATA 2014–2020

Negocjacje w Radzie UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, dotyczące pakietu rozporządzeń z jesieni 2011 roku, zakończyły się porozumieniem politycznym z 25 czerwca 2013 roku, dotyczącym czterech podstawowych rozporządzeń, które wejdą w życie po ich formalnym przyjęciu przez Parlament Europejski i Radę Europejską. Rozporządzenia te dotyczyły: płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich (PROW), wspólnej organizacji rynków rolnych (WORR) oraz finansowania, zarządzania i monitorowania WPR (tzw. rozporządzenie horyzontalne).

Płatności bezpośrednie

Z punktu widzenia Polski najważniejsza jest możliwość kontynuowania uproszczonego systemu płatności SAPS do 2020 roku, czyli do końca kolejnego okresu programowania. W negocjacjach uzgodniono także możliwość stosowania wcześniej nieprzewidywanego dodatkowego wsparcia płatności bezpośrednich z budżetu krajowego w formie degresywnej w kolejnych latach płatności uzupełniającej.

W strukturze budżetu na płatności bezpośrednie wprowadzono nowy, siódmy element w postaci dobrowolnej płatności o redystrybucyjnym charakterze, tj. dodatkowych dopłat do tzw. pierwszych hektarów. Maksymalny pułap środków prze-

znaczonych na ten cel ustalono na poziomie 30% budżetu na płatności bezpośrednie. Płatności te będą mogły być wypłacane rolnikom za nie więcej niż 30 kwalifikujących się hektarów, natomiast w krajach o średniej powierzchni gospodarstwa większej niż 30 ha – za obszar odpowiadający powierzchni średniego gospodarstwa.

Ponadto uzgodniono możliwość przesuwania środków między I i II filarem WPR, co pozwala państwom członkowskim, w których średnia stawka na hektar wynosiła mniej niż 90% średniej unijnej, na realokację do 25% budżetu PROW na płatności bezpośrednie.

W stosunku do propozycji KE z 2011 roku podwyższeniu uległ maksymalny udział w kopercie krajowej środków na wsparcie tzw. płatności związanych z produkcją – z 5–10% do 15%¹⁹. Przy czym decyzje o przeznaczeniu 13% środków pozostawiono w gestii krajów członkowskich.

Utrzymano minimalny próg 30% koperty krajowej na płatności z tytułu spełniania trzech wymogów dotyczących „zazielenienia”, dokonując równocześnie ich złagodzenia w stosunku do propozycji Komisji Europejskiej z 2011 roku. Są to:

1. Utrzymanie trwałych użytków zielonych – limit może dotyczyć poziomu kraju lub regionów.

2. Dywersyfikacja upraw – gospodarstwa do 10 ha gruntów ornych nie muszą stosować się do wymogu, w gospodarstwach 10–30 ha muszą być prowadzone co najmniej 2 uprawy, a w tych o powierzchni powyżej 30 ha – nie mniej niż 3 uprawy. Główna uprawa może zajmować maksymalnie 75% użytków rolnych, a dwie główne – nie więcej niż 95%.

3. Utrzymanie obszaru proekologicznego (*ecological focus area*) – gospodarstwa do 15 ha użytków rolnych są wyłączone z obowiązkowego stosowania wymogu, w przypadku gospodarstw większych niż 15 ha jest to co najmniej 5% użytków rolnych, z wyłączeniem trwałych użytków zielonych, tj. miedz, żywopłotów, drzew, gruntów ugorowanych, elementów krajobrazu, biotopów, stref buforowych i powierzchni zalesionej. Uzgodniono, że po przedstawieniu przez KE w 2017 roku sprawozdania z realizacji tego wymogu rozważana będzie propozycja zwiększenia obligatoryjnego odsetka obszarów proekologicznych do 7%.

W przypadku nierespektowania wymogów dotyczących zazielenienia przewidziano stosowanie sankcji. Po okresie przejściowym rolnicy, którzy przez dwa lata nie wywiązywali się z tego obowiązku, będą narażeni na sankcje w wysokości 100% płatności z tego tytułu.

Pozostałe 70% środków, pomniejszone o środki przeznaczone na płatności obowiązkowe (np. młody rolnik) czy inne dobrowolne (dla drobnych gospodarstw, do obszarów z ograniczeniami naturalnymi, związane z produkcją, na pierwsze hektary), przeznaczone zostaną na tzw. jednolite płatności podstawowe przysługujące wszystkim kwalifikującym się rolnikom. Wielkość budżetu na te płatności będzie wypadkową decyzji podejmowanych na szczeblu krajowym odnośnie do kopert przeznaczonych na oferowane dobrowolne instrumenty. Oznacza to, że w przypadku korzystania z maksymalnych pułapów na jednolite płatności podstawowe zostanie zaledwie 8% całkowitego budżetu na płatności bezpośrednie. W przypadku młodych

¹⁹ Dodatkowe 2% na rośliny wysokobiałkowe.

²⁰ Zgodnie z pierwotną propozycją Komisji Europejskiej byłoby to 43%.

rolników, dla których stworzono zachętę w formie podwyższonej o 25% płatności podstawowej w pierwszych pięciu latach od rozpoczęcia przez nich działalności, będzie to miało konsekwencje w formie zmniejszenia kwoty uzyskiwanej płatności wraz ze zwiększaniem się udziału płatności dobrowolnych w strukturze budżetu na płatności bezpośrednie.

W działaniu dotyczącym wsparcia dla drobnych gospodarstw zwiększono możliwy maksymalny poziom wsparcia z 1000 do 1250 euro²¹ rocznie, bez względu na wielkość gospodarstwa. Jednocześnie w kompetencji krajów członkowskich pozostawiono decyzję co do wyboru formuły obliczania wielkości tej płatności. Jej beneficjenci będą poddani mniej rygorystycznym wymogom w zakresie wzajemnej zgodności i zostaną zwolnieni z „zazielenienia”. Kraje członkowskie uprawniono także do dobrowolnego ustanowienia dodatkowych płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi w wysokości do 5% koperty krajowej na płatności bezpośrednie.

Uzgodnienia objęły także kwestie horyzontalne dotyczące płatności bezpośrednich. Pierwsza z nich to tzw. dyscyplina finansowa, oznaczająca ewentualne redukcje rocznych płatności bezpośrednich. Próg, od którego będą redukowane płatności, obniżono z 5 tys. do 2 tys. euro. Druga dotyczyła definicji tzw. aktywnego rolnika. Uzgodniono, że doprecyzowana zostanie negatywna lista rodzajów działalności gospodarczej, które powinny być wykluczone z płatności bezpośrednich (np. porty lotnicze, tereny kolejowe, obiekty sportowe i rekreacyjne). Trzecia wiązała się z przyjęciem przepisów ustanawiających 2015 rok za nowy rok referencyjny do określania powierzchni gruntów kwalifikujących się płatności w nowym systemie. Czwarta z kolei dotyczyła ustalenia obowiązkowej degresywności, polegającej na obligatoryjnej redukcji płatności o 5% dla kwot przekraczających 150 tys. euro.

Rozwój obszarów wiejskich

W latach 2014–2020 polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie kontynuowana poprzez realizację przygotowywanych przez kraje członkowskie wieloletnich programów operacyjnych. Programy te będą współfinansowane ze środków krajowych, a kwoty i stawki współfinansowania będą ustanowione w ramach wieloletnich ram finansowych. Generalnie przygotowywane przez państwa członkowskie programy operacyjne muszą być zorientowane na sześć priorytetów UE obejmujących:

- wspieranie przekazywania wiedzy i innowacji,
- zwiększenie konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa oraz zrównoważoną gospodarkę leśną,
- promowanie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu oraz zarządzanie ryzykiem,
- odtwarzanie, ochronę i wzmacnianie ekosystemów,
- promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i przejścia na gospodarkę niskoemisyjną,
- zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

²¹ Minimalna płatność pozostała na poziomie 500 euro rocznie.

Nie będzie już podziału programu na osie, a tym samym przypisanych im limitów wydatkowanych środków finansowych. Podtrzymano natomiast proponowany przez Komisję Europejską obligatoryjny limit przeznaczania co najmniej 30% budżetu przyszłego PROW na działania ukierunkowane na realizację celów środowiskowo-klimatycznych²² oraz nie mniej niż 5% na program LEADER. Lokalne grupy działania (LGD) po raz pierwszy będą miały możliwość pozyskiwania środków na realizowanie swoich lokalnych strategii rozwoju także z innych funduszy unijnych niż PROW w ramach tzw. kierowanego lokalnie rozwoju społeczności (CLLD – *community led local development*).

Potwierdzone zostało nowe podejście do procesu programowania, polegające na wprowadzeniu obowiązkowego, ścisłego zintegrowania i skoordynowania polityki rozwoju obszarów wiejskich z każdą inną polityką unijną. Będzie to zapewnione poprzez obligatoryjne stosowanie się do wymogów zawartych we Wspólnych Ramach Strategicznych (WRS) oraz przygotowanie na poziomie państw członkowskich umów partnerstwa (UP), które będą podstawą do zawarcia kontraktów z Komisją Europejską. Umowy partnerstwa będą opisywać m.in. cele, kierunki i spodziewane rezultaty wydatkowania środków finansowych w ramach przygotowywanych programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych.

Utrzymano też w mocy propozycje związane z możliwością włączenie w przyszłym PROW ukierunkowanych podprogramów. Kluczową wartością dodaną nowych PROW ma być ich zorientowanie na innowacyjność, przyczyniającą się do wzrostu efektywności gospodarowania zasobami, zwiększenia wydajności, zmniejszania emisji CO₂ oraz łagodzenia zmian klimatycznych. Zakłada się, że będzie to osiągnięte wskutek ściślejszej niż dotychczas współpracy między partnerami ze sfery produkcji rolniczej, przedsiębiorcami, instytucjami świadczącymi doradztwo oraz szeroko rozumianym sektorem naukowo-badawczym. Służyć to będzie szybszemu i łatwiejszemu transferowi nowoczesnych technologii do praktyki gospodarczej. Istotną rolę w tym procesie odgrywać będą instytucje doradztwa rolniczego, pełniące rolę swoistej pompy ssąco-tłoczącej w relacjach między rolnikami i badaczami.

Istotną zmianą z punktu widzenia Polski jest przesunięcie na 2018 rok wprowadzenia nowej delimitacji terenów ONW. Do tego czasu obowiązywać będą dotychczasowe kryteria ich delimitacji i zasady wdrażania.

Mechanizmy zarządzania rynkiem

W zakresie regulacji rynków rolnych uzgodniono, że kwoty mleczne będą obowiązywać do 2015 roku, natomiast kwoty cukrowe – do 30 września 2017 roku.

Aktualnie funkcjonujące instrumenty interwencji publicznej oraz dopłat do prywatnego przechowywania mają zostać udoskonalone w celu zwiększenia skuteczności ich reagowania w sytuacjach wymagających podjęcia odpowiednich działań.

Podjęto decyzje o kontynuowaniu dwóch pozytywnie ocenianych programów realizowanych w szkołach, tj. „Owoce w szkole” i „Mleko w szkole”. Zdecydo-

²² Cele te mają być realizowane poprzez rolnictwo ekologiczne, program rolno-środowiskowy, ONW, inwestycje o pozytywnych skutkach dla środowiska, program NATURA 2000 i działania związane z zalesianiem i gospodarką leśną.

wano, że oprócz sektora owoców i warzyw także wszystkie inne zostaną objęte prawodawstwem dotyczącym uznawania organizacji producentów i organizacji międzybranżowych.

POROZUMIENIE Z 24 WRZEŚNIA 2013 ROKU W RAMACH TAK ZWANEGO TRILOGU

Kolejnym etapem uzgodnień politycznych kształtu przyszłej WPR było osiągnięcie ostatecznego porozumienia politycznego na poziomie tzw. trilogu, skoncentrowanego w głównej mierze na kwestiach związanych z wieloletnimi ramami finansowymi.

Osiągnięte porozumienie stwarza warunki do zakończenia procesu tworzenia ram prawnych dla WPR, w tym – oprócz rozporządzeń bazowych – także tzw. aktów delegowanych i implementacyjnych. Jednakże, jak to wynika z indykatywnego kalendarza dalszych prac, spodziewać się można, że bazowe akty prawne powinny wejść w życie w pierwszym kwartale 2014 roku, natomiast akty delegowane i implementacyjne dopiero w trzecim kwartale 2014 roku [*Draft calendar...* 2013]. Sytuacja taka uniemożliwia pełne wdrożenie nowych zasad WPR od początku 2014 roku, stąd też zaistniała konieczność wprowadzenia regulacji przejściowych [*Commission proposal...* 2013] na 2014 rok, umożliwiających z jednej strony zapewnienie ciągłości realizacji WPR, a z drugiej – wydłużenie państwu członkowskiemu czasu na dokonanie niezbędnych dostosowań wynikających z reformy, a w szczególności realnego braku możliwości wdrożenia nowego systemu płatności bezpośrednich oraz niektórych nowych lub zmodyfikowanych instrumentów w ramach II filara WPR od 2014 roku.

Regulacje przejściowe mają ułatwić kontynuowanie wsparcia unijnego w trojaki sposób:

- poprzez kontynuowanie wybranych działań według aktualnych zasad, w ramach już podjętych zobowiązań ze środków zarezerwowanych w alokacjach finansowych na obecny okres programowania,
- w wyniku podejmowania nowych zobowiązań z alokacji finansowych na kolejny okres programowania, aczkolwiek na podstawie obecnych zasad,
- poprzez finansowanie starych zobowiązań według nowych zasad i z nowych funduszy.

W przypadku płatności bezpośrednich podtrzymano propozycje dotyczące komponentu „zazielenienia”. Złagodzone natomiast pierwotnie proponowany wymiar sankcji za nie przestrzeganie obligatoryjnych wymogów. Zdecydowano też, że w pierwszych dwóch latach wdrażania „zazieleniania” sankcje nie będą stosowane, natomiast w trzecim roku mogą wynieść 20% płatności, a w czwartym – maksymalnie 25%.

Jednocześnie w ramach II filara WPR wprowadzono tzw. ekwiwalentność zazielenienia²³. Zgodnie z tą zasadą wymogi adresowane do beneficjentów płatności bezpośrednich stanowiąc będą także podstawę wymagań w programach rolno-śro-

²³ Pakiety w ramach programów rolno-środowiskowych równoważne do „zazielenienia” płatności bezpośrednich w I filarze WPR: pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone = dywersyfikacja upraw; pakiet 6. Ochrona gleb i wód = dywersyfikacja; pakiet 7. Strefy buforowe i miedze śródpolne = EFA.

dowiskowych, które będą realizowane w ramach PROW w następnym okresie programowania. Równocześnie w ramach II filara WPR płatności będą przysługiwały za spełnianie ponadstandardowych wymogów. W związku z powyższym Komisja Europejska została zobligowana do przygotowania tzw. aktu delegowanego, określającego szczegółowe zasady kalkulacji stawek płatności dla działań w II filarze WPR, tak aby zapobiec podwójnemu finansowaniu.

Podtrzymano wcześniejsze uzgodnienia dotyczące redukcji wielkości płatności bezpośrednich, która w wymiarze 5% będzie dotyczyła tych rolników, których należne płatności będą przekraczały 150 tys. euro rocznie. Przy czym redukcja będzie naliczana od kwoty należnych płatności pomniejszonej o koszty zatrudnienia w gospodarstwie najmniejszej siły roboczej. W przypadku zaś, gdy państwo członkowskie przeznaczy na płatności redystrybucyjne więcej niż 5% koperty finansowej na płatności bezpośrednie, zwolnione będzie z obligatoryjnego stosowania redukcji płatności. Jednocześnie do decyzji państw członkowskich pozostawiono decyzję o ustanowieniu górnego pułapu płatności (tzw. *capping*).

Podtrzymano również w proponowanym wymiarze możliwość stosowania dopłat do produkcji w wysokości do 15% budżetu, pozostawiając decyzje w gestii państw członkowskich.

W przypadku płatności redystrybucyjnych, pełniących rolę płatności uzupełniających do płatności podstawowej, dodatkowe wypłacane środki finansowe będą mogły wynosić do 65% płatności podstawowej. W zależności od decyzji państw członkowskich będą mogły być wypłacane corocznie. Płatności te będą mogły otrzymywać gospodarstwa o powierzchni do 30 ha, a w krajach o wyższej średniej – do jej wysokości. Łącznie można będzie na te dobrowolne płatności przeznaczyć do 30% budżetu na płatności bezpośrednie.

Płatności dla obszarów o specyficznych utrudnieniach (tzw. LFA bis) to działanie dobrowolne dla państw członkowskich. Może na nie zostać przeznaczone do 5% budżetu na płatności bezpośrednie, a ponadto państwa członkowskie mogą ustanowić maksymalną liczbę hektarów, do których płatności te będą wypłacane.

Płatności dla małych gospodarstw, dobrowolne dla rolników, będą stosowane począwszy od 2015 roku, zastępując wszystkie inne składowe płatności bezpośrednich. Rolnicy korzystający z tego typu płatności zostaną zwolnieni z obowiązku „zazielebiania”, a także nie będą poddawani kontrolom w zakresie wzajemnej zgodności i nie będą podlegać sankcjom. Płatności te mogą stanowić do 10% koperty finansowej na płatności bezpośrednie.

Bez zmian pozostawiono regulacje dotyczące wsparcia młodych rolników.

Jeśli chodzi o definicję „aktywnego rolnika”, to zdecydowano, że rolnik aplikujący o płatności bezpośrednie będzie musiał wykazywać się minimalną aktywnością rolniczą bez wymogu prowadzenia produkcji rolnej. Definicja ta ma być ściśle uregulowana w odpowiednim akcie delegowanym oraz w prawodawstwie krajowym.

Uzgodnione rozwiązania dotyczące II filara WPR wskazują na jego silną orientację na innowacyjność realizowanych w przyszłości projektów. Przyszły PROW musi być także zaprojektowany z punktu widzenia osiągnięcia konkretnych rezultatów. Zapewnione ma to być na podstawie analizy SWOT, za pomocą precyzyjnego zdefiniowania *ex-ante* mierzalnych celów oraz precyzyjnie zidentyfikowanych potrzeb,

sukcesywnie dokonywanych ewaluacji osiągania celów pośrednich oraz spełniania tzw. warunkowości *ex-ante*, rozumianej m.in. jako gotowość systemu instytucjonalnego do wykonywania przypisanych im zadań.

Przyszły PROW będzie musiał być tak skonstruowany, aby zapewniał silną komplementarność i synergii z instrumentami I filara WPR. Projekty PROW przedkładane do zatwierdzenia przez Komisję Europejską będą musiały być adresowane co najmniej do 4 z 6 priorytetów unijnych odnoszących się do kwestii rozwoju obszarów wiejskich, przy czym konieczne będzie udokumentowanie spójności takiego programu oraz uzasadnienie, dlaczego nie uwzględniono w programie działań służących realizacji pozostałych priorytetów.

Co do zarządzania finansowego wprowadzono zasadę $n+3$, zamiast obowiązującej w obecnym okresie programowania zasady $n+2$, jednocześnie zmniejszeniu ulegnie zaliczka na prefinansowanie PROW z budżetu wspólnotowego – do 3% (z 7% w poprzednim okresie programowania). Zaproponowano także możliwość realizowania wcześniej niebranego pod uwagę podprogramu tematycznego ukierunkowanego na kobiety wiejskie.

W kontekście budżetu na lata 2014–2020, kluczowej kwestii umożliwiającej ostateczne zamknięcie negocjacji nad reformą WPR, potwierdzono przyjęcie propozycji przedstawionej w czerwcu 2013 roku w wysokości 362,787 mld euro, tj. o 12,2 mld euro mniej w stosunku do propozycji KE z lipca 2012 roku. Z tej kwoty 277,851 mld euro przeznaczono na I filar (w tym środki na rezerwę kryzysową w wysokości 2,800 mld euro), a zaledwie 84,936 mld euro na II filar WPR. Przyjęty konsensus wymaga jeszcze przegłosowania w Parlamencie Europejskim, co powinno mieć miejsce jeszcze przed końcem 2013 roku.

Wśród ostatecznych ustaleń, mających znaczenie z punktu widzenia innowacyjności, a co za tym idzie – konkurencyjności szeroko rozumianego unijnego sektora rolnego, za istotne należy uznać kwestie poświęcone finansowaniu badań w ramach programu HORIZON 2020. Rolnictwo i obszary wiejskie w UE, stając przed coraz większymi globalnymi wyzwaniami o charakterze ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym, wymagają położenia większego niż we wcześniejszych latach nacisku na wzmocnienie wsparcia finansowego badań naukowych, ukierunkowanych przede wszystkim na podniesienie poziomu innowacyjności. Stąd też drugi obszar priorytetowych wyzwań stojących przed badaniami będzie poświęcony kwestiom związanym z bezpieczeństwem żywnościowym, zrównoważonym rolnictwem, gospodarką wodną i bio-gospodarką. Istotny wydaje się fakt, że środki finansowe na realizację badań w tym komponentcie programu HORIZON 2020 będą w dyspozycji Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Instrumentem sprzyjającym lepszej synergii działań podejmowanych na rzecz tworzenia innowacji i polepszenia osiąganych wyników ekonomicznych, także w sektorze rolnym, będzie Europejskie Partnerstwo dla Innowacyjności (*European Innovation Partnership – EIP*) tworzone w ramach jednej z flagowych inicjatyw wynikających ze *Strategii Europa 2020*. Podstawowym elementem EIP będą grupy operacyjne (GO) składające się z rolników, doradców rolniczych, naukowców, przedsiębiorców oraz innych interesariuszy, wspomagających osiągnięcie założonych w projektach celów. Działania podejmowane zarówno w ramach EIP, jak i grup

operacyjnych z założenia służyć powinny tworzeniu nowej, innowacyjnej wiedzy rolniczej, zbieraniu dobrych praktyk i ułatwianiu dyfuzji nowych technologii wśród potencjalnych beneficjentów.

ZAKOŃCZENIE

Dobiegająca końca dyskusja nad kształtem WPR była najburzliwsza w historii jej funkcjonowania, aczkolwiek pozostało jeszcze wiele do zrobienia. Dokonane w czerwcu 2013 roku ustalenia polityczne, w zdecydowanej większości podtrzymane w porozumieniu zawartym w ramach „trilogu”, muszą jeszcze przybrać formalny kształt w postaci nowych rozporządzeń bazowych, które powinny wejść w życie nie później niż z początkiem 2014 roku. Kolejnym etapem będzie opublikowanie aktów delegowanych i implementacyjnych, co jest planowane na lipiec 2014 rok. W praktyce dopiero wtedy państwa członkowskie będą mogły przygotować uzupełniające prawodawstwo narodowe, co jest warunkiem podstawowym dla kompletnego uruchomienia zreformowanej WPR.

Oznacza to, że państwa członkowskie nie będą w stanie wcześniej przygotować krajowych aktów prawnych, a agencje płatnicze nie będą mogły dostosować swoich zdolności administracyjnych i kontrolnych do wdrażania nowego systemu płatności, począwszy od 2014 roku. Stąd też w przypadku płatności bezpośrednich 2014 rok będzie traktowany jako przejściowy, a część nowych wymogów będzie wdrażana od 2015 roku.

Na tę okoliczność, jak również wybranych działań przewidzianych do realizacji w przyszłym PROW Komisja Europejska przygotowała przepisy przejściowe, umożliwiające kontynuowanie realizacji WPR w 2014 roku. Prawodawstwo regulujące kwestie przejściowe powinno być przyjęte przed końcem 2013 roku.

Wielokrotnie sygnalizowane we wczesnym etapie dyskusji nad kształtem zreformowanej WPR postulaty o konieczności znacznej redukcji funduszy na jej współfinansowanie w efekcie okazały się mniej dotkliwe, niż mogło się to wydawać, co jest niezwykle korzystne, w szczególności dla tzw. nowych krajów członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej.

Za wielce pozytywne w przyjętej reformie uznać należy jednoznaczne ukierunkowanie wszystkich unijnych polityk i wspólnych funduszy na zintegrowane cele. Zwiastuje to bliski koniec ściśle sektorowych polityk, co może przynieść wymierne korzyści z punktu widzenia zakładanych priorytetów i celów sformułowanych odnośnie do rozwoju obszarów wiejskich w całej UE.

W nowym okresie programowania Polska będzie miała do dyspozycji nieco większe wsparcie z funduszy unijnych niż w obecnym. Zgodnie z wymaganym nowym podejściem do programowania, co dotyczy nie tylko opracowania nowego PROW, ale także w pewnym sensie płatności bezpośrednich²⁴, skuteczność i efektywność wydatkowania przyszłych funduszy będzie w decydującym stopniu uzależniona od decyzji politycznych podejmowanych w kraju.

²⁴ Chodzi tu o włączenie do systemu płatności fakultatywnych komponentów, jak na przykład wsparcia dla drobnych gospodarstw czy płatności redystrybucyjnych.

BIBLIOGRAFIA

- A Budget for Europe 2020*, 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists*, 2009.
- Amended proposal for a Council Regulation laying down the multiannual framework for the years 2014–2020, COM (2011) 388 final.
- Ciaian P., Kancs D., Swinnen J., 2010: *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*. Centre for European Policy Studies, Brussels. Commission proposal of 18 April 2013, COM (2013) 226.
- Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down certain transitional provisions on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)..., Brussels 18.4.2013, COM (2013) 226 final.
- Cooper T., Hart K., Baldock D., 2009: *Provision on Public Goods through Agriculture in the European Union*. Institute for European Environmental Policy, London.
- Czyżewski A., 2010: *Co dała integracja europejska polskiej wsi? W opinii ekonomisty*. W: *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2010*. Red. J. Wilkin, I. Nurzyńska. Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Draft calendar CAP reform and MFF*, 2013. PAC (13) 6673:4 – FB/PK, Last update: 24 October.
- Drygas M., 2008: *Ocena przydatności wybranych instrumentów WPR po 2013 roku*. W: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*. Red. M. Kłodziński. IRWiR PAN, Warszawa.
- Drygas M., 2012: *Instytucje w procesie wspierania przemian polskiej wsi i rolnictwa z funduszy unijnych*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Grosse T., Hardt Ł., 2010: *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*. „Pro Oeconomia”, Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa.
- Poczta W., 2010: *Przemiany w rolnictwie*. W: *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*. Red. J. Wilkin, I. Nurzyńska. Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products – Single CMO Regulation (CAP Reform)*, 2013. Consolidated draft Regulation, 13369/1/13 REV 1, Brussels.
- 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 (CAP Reform)*, 2013. Consolidated draft Regulation, Working Document, 13294/1/13, REV 1, Brussels.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD)*, 2013. Consolidated draft regulation, Working Document, 13349/1/13, REV 1, Brussels.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy the horizontal regulation (CAP Reform)*, 2013. Consolidated draft regulation, 13387/1/13 REV 1, Brussels.
- Public Goods and Public Intervention. Overview of RDP Screening Exercise and Member State Survey*, 2009. Thematic Working Group 3, European Network for Rural Development.
- Report on the future of the Common Agriculture Policy after 2013*, 2010. Committee on Agriculture and Rural Development. Rapporteur George Lyon, European Parliament, Session document RR/821324En.doc, 21 July 2010.
- Rise Task Force on Public Goods from Private Land*, 2009. Directed by Professor Allan Buckwell.
- The CAP towards 2020*, 2011. Working Paper on the EC Communication of 18 November 2010, General for Internal Policies, Brussels.
- The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, 2011. Committee on Agriculture and Rural Development. Rapporteur Albert Dess, European Parliament Resolution of 23 June 2011.

- The Common Agricultural Policy after 2013*, 2010. Your ideas matter. Public debate. Summary Report, European Commission, Brussels.
- Wilkin J., 2008: *Ekonomia polityczna systemu wsparcia bezpośredniego w ramach WPR, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w nowych państwach członkowskich UE*. Ekspertyza wykonana dla UKIE, Warszawa.
- WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, 2011. Komunikat Komisji Europejskiej.
- WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, 2007. FAPA, Warszawa.
- Zagórski M., 2012: *WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji*. „Wieś i Rolnictwo” 1: 45–64.
- Zawalińska K., 2009: *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Zawalińska K., 2011: *Ocena wpływu makroekonomicznego Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój gospodarczy Polski*. Ekspertyza dla MRiRW, Warszawa.

THE MAIN DIRECTIONS OF THE CAP REFORM FOR THE PERIOD 2014–2020

Abstract. The paper presents the main topics of debate on the reform of the CAP and outlines the main arrangements for the shape of the CAP reform for 2014–2020. The present consensus is the result of a political agreement, reached through negotiations in the framework of the so-called trilogue, between the European Commission, the European Parliament and the European Council. The article identifies challenges related to a delay in adopting EU legislation. It also leads to the conclusion that the focus of all EU policies for integrated goals heralds the imminent end of strictly sectoral policies.

Key words: CAP reform, direct payments, RDP, transitional arrangements, simplification, partnerships agreement, conditionality ex-ante, integrated approach in EU policy