



FINANSOWANIE WPR

Finansowanie wspólnej polityki rolnej zwyczajowo zapewniał jeden fundusz, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), który w dniu 1 stycznia 2007 r. zastąpiono Europejskim Funduszem Rolniczym Gwarancji (EFRG) i Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 40 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);

Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 i rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013).

KSZTAŁTOWANIE SIĘ RAM FINANSOWYCH POLITYKI ROLNEJ

Stworzona w styczniu 1962 r. wspólna polityka rolna (WPR) była prowadzona przy wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR). W 1964 r. fundusz ten podzielono na dwie sekcje: Sekcję Gwarancji oraz Sekcję Orientacji, funkcjonujące według odmiennych zasad.

- Sekcja Gwarancji, na którą przeznaczono zdecydowanie więcej środków, służyła finansowaniu wydatków na realizację polityki rynkowej i cenowej. Wydatki te cechuje nieprzewidywalność, w związku z czym pulę funduszy modyfikuje się, by za pomocą budżetów korygujących dostosować przewidziane środki do rzeczywistych potrzeb. Zasadniczo Sekcja Gwarancji EFOGR finansowała w całości środki interwencji na rynkach.
- Sekcja Orientacji służyła do finansowania działań z zakresu polityki strukturalnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. W przeciwieństwie do Sekcji Gwarancji Sekcja Orientacji EFOGR opierała się na zasadzie współfinansowania.

By ograniczyć wzrost wydatków na WPR, od 1988 r. przeznaczone na nią środki poddano ścisłej dyscyplinie budżetowej, wprowadzając wieloletnie wytyczne dotyczące rolnictwa (decyzja 88/377/EWG uzupełniona porozumieniem międzyinstytucjonalnym z dnia 22 czerwca 1988 r. w ramach I pakietu Delorsa) (zob. nota tematyczna [1.4.3](#)).

Po podpisaniu traktatu z Maastricht i po posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu (grudzień 1992 r.) gruntownie zmieniono ramy finansowe (II pakiet Delorsa). Porozumienie międzyinstytucjonalne z 1988 r. zastąpiono porozumieniem w sprawie dyscypliny budżetowej na lata 1993-1999 (Dz.U. C 331 z 7.12.1993). Decyzję nr 88/377/EWG zastąpiła decyzja nr 94/729/WE (Dz.U. L 293 z 12.11.1994), w której



potwierdzono zasadę, że dyscyplina budżetowa ma zastosowanie do wszystkich dziedzin wspólnej polityki. Agenda 2000 (zob. nota tematyczna [3.2.3](#)) stanowiła kontynuację wytycznych dotyczących rolnictwa w perspektywie finansowej na lata 2000-2006 (Dz.U. C 172 z 18.6.1999). Jednocześnie w nowym rozporządzeniu (WE) nr 1258/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, s. 103) ustalono zasady finansowania WPR.

Wieloletnie ramy finansowe na lata 2007-2013 przyjęto w 2006 r. (Dz.U. C 139 z 14.6.2006) (zob. nota tematyczna [1.4.3](#)). W dziale 2 tych ram pt. „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” ujęto budżet na rolnictwo i obszary wiejskie, ochronę środowiska naturalnego i rybołówstwo (413 mld EUR w cenach bieżących, co stanowi 42,3 % wszystkich środków na zobowiązania w UE-27). Przegląd finansowania WPR stanowił również temat wstępnych dyskusji dotyczących perspektyw na lata 2007-2013.

- Rozporządzeniem (WE) nr 1290/2005 (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1) podzielono EFOGR na dwa odrębne fundusze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). EFRG finansuje lub – w niektórych przypadkach – współfinansuje z udziałem państw członkowskich wydatki na wspólną organizację rynków produktów rolnych (WORR) (zob. nota tematyczna [3.2.4](#)), wsparcie bezpośrednie dla gospodarstw (zob. nota tematyczna [3.2.5](#)), wkład finansowy Unii w działania informacyjno-promocyjne na rzecz produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich oraz różne wydatki jednorazowe UE na działania weterynaryjne czy gromadzenie i wykorzystywanie zasobów genetycznych.
- Z powodu specyfiki finansowania i programowania drugiego filaru WPR (zob. nota tematyczna [3.2.6](#)) rozporządzeniu (WE) nr 1290/2005 towarzyszyło rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005) w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW. Z EFRROW współfinansuje się poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, środki rolno-środowiskowe, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz zachęty do różnicowania gospodarki wiejskiej i tworzenia potencjału na szczeblu lokalnym (inicjatywa LEADER) (zob. nota tematyczna [3.2.6](#)).

Sekcja Gwarancji zawsze należała do wydatków obowiązkowych w budżecie wspólnotowym, wynikających bezpośrednio z traktatu lub z aktów przyjętych na jego podstawie. Z kolei wszystkie wydatki Sekcji Orientacji EFOGR były klasyfikowane jako nieobowiązkowe. Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony (zob. nota tematyczna [3.2.1](#)) Rada, jako pierwszy organ władzy budżetowej w Unii, miała zwyczajowo ostatnie słowo w sprawie wydatków obowiązkowych w procedurze opracowywania budżetu rocznego. Parlament Europejski miał natomiast uprawnienia decyzyjne w kwestii wydatków nieobowiązkowych do wysokości maksymalnego progu wzrostu obliczanego przez Komisję na podstawie parametrów gospodarczych. Nowy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. nota tematyczna [3.2.1](#)) zniósł ten podział i odtąd oba organy władzy budżetowej (Parlament Europejski i Rada) decydują wspólnie o wszystkich wydatkach na rolnictwo.

W odniesieniu do okresu 2014-2020 Parlament Europejski przyjął w dniu 19 listopada 2013 r. (rezolucje [P7_TA\(2013\)0455](#) i [P7_TA\(2013\)0456](#), Dz.U. C 436 z 24.11.2016)



rozporządzenie w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych (rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013, Dz.U. L 347 z 20.12.2013), a także porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 373 z 20.12.2013). Ponadto w ramach reformy z 2013 r. uchylono rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 i nr 1698/2005, które zostały zastąpione rozporządzeniem (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, a także rozporządzeniem (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013).

W nowych wieloletnich ramach finansowych ustala się ogólny budżet dla działu „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” (który obejmuje WPR) w wysokości 373,17 mld EUR w cenach z 2011 r., co stanowi 38,9 % wszystkich środków na zobowiązania w UE-28. Regulacja rynków rolnych i płatności bezpośrednie stanowią 28,9 % przewidzianych łącznych zobowiązań (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I, wiersz B). Z kolei środki rozwoju obszarów wiejskich stanowią 8,8 % tych zobowiązań (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I, wiersz C). Zatem budżet na rolnictwo i obszary wiejskie przewidziany na rok 2020 wynosi 49 mld EUR, co stanowi 34,9 % łącznego budżetu, a zatem mniej niż odsetek przewidziany na WPR na początku okresu objętego perspektywą finansową (40,5 % w 2014 r.) (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I, wiersz D).

Wieloletnie ramy finansowe dotyczące rolnictwa zostały zmienione w 2015 r. w następstwie przeniesienia środków między dwoma filarami WPR w wyniku decyzji państw członkowskich (rozporządzenie wykonawcze nr 2015/141 (Dz.U. L 24 z 30.1.2015)). Poniższa tabela przedstawia ostateczne obciążenie finansowe związane ze wspólną organizacją rynków, płatnościami bezpośrednimi oraz rozwojem obszarów wiejskich w ramach WPR.

BUDŻET WPR NA LATA 2014-2020 (UE-28)	Łącznie w latach 2014-2020 (mld EUR w cenach bieżących)	% WPR
ŚRODKI RYNKOWE (WORR)	19,002	
a) Dochody przeznaczone na określony cel	(4,704)	
b) Rezerwa na wypadek kryzysu	+3,155	
A) ŁĄCZNIE WOR [a) + b)]	17,453	4,3 %
PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE	298,438	
c) Przesunięcia na rzecz drugiego filaru	(7,369)	
d) Przesunięcia na rzecz płatności bezpośrednich	+ 3,359	
e) BILANS NETTO PRZESUNIĘĆ [c) + d)]	(4,010)	
f) Rezerwa na wypadek kryzysu	(3,155)	
B) ŁĄCZNIE PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE [e) + f)]	291,273	71,3 %
ŁĄCZNIE PIERWSZY FILAR [A) + B)]	308,726	75,6 %
ŚRODKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH (ROW)	95,577	
g) Bilans netto przesunięć na rzecz drugiego filaru	+ 4,010	



C) ŁĄCZNIE DRUGI FILAR (ROW)	99,587	24,4 %
ŁĄCZNIE WPR 2014-2020 [A) + B) + C)]	408,313	100 %

W 2016 r. Komisja rozpoczęła śródkresową rewizję wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 ([COM\(2016\)0605](#)). Negocjacje nad rozporządzeniem zbiorczym dotyczące rolnictwa zakończyły się w październiku 2017 r. Nawet jeśli kwoty przeznaczone na WPR pozostały niezmienione, rewizja ta obejmuje pewne dostosowania aktów podstawowych z 2013 r. dotyczących rolnictwa (rozporządzenie (UE) n°2393/2017, Dz.U. L 350 z 29.12.2017) (zob. nota tematyczna [3.2.9](#)).

KSZTAŁTOWANIE SIĘ WYDATKÓW NA ROLNICTWO I ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

A. Informacje ogólne

Budżet Unii na rok 2019 przewiduje ogółem 161,7 mld EUR środków na zobowiązania. Płatności bezpośrednie stanowią 25 % środków (40,5 mld EUR), działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich – 9,1 % (14,7 mld EUR), a pozostałe wydatki – 3,2 %. Ogółem na WPR w 2019 r. przeznaczono 36,1 % budżetu Unii (58,4 mld EUR).

Udział wydatków na rolnictwo w budżecie Unii Europejskiej od wielu lat stale się zmniejsza. Na początku lat osiemdziesiątych XX w. wydatki na WPR stanowiły 66 % budżetu UE, natomiast w okresie 2014-2020 mają stanowić już tylko 37,8 % (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I, wiersz D). Od 1992 r., czyli od pierwszej obszernej reformy WPR i gwałtownego wzrostu wsparcia bezpośredniego, wydatki na rolnictwo w wartościach rzeczywistych utrzymują się na stałym poziomie. Wyjątek stanowiły lata 1996-1997 (z powodu kryzysu wywołanego „chorobą wściekłych krów” i przystąpienia do UE trzech nowych państw członkowskich). Koszty WPR w stosunku do dochodu narodowego brutto (DNB) w UE zmniejszyły się zatem z 0,54 % w 1990 r. do 0,34 % w prognozach na 2020 r. (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I).

B. Podział wydatków według kategorii i sektorów

Na wydatki w pierwszym filarze (44,7 mld EUR według ostatniego sprawozdania opublikowanego w 2017 r.) w 92,8 % składa się pomoc bezpośrednia przyznawana rolnikom (41,5 mld EUR) (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela V, kolumna 1 – a) i b)). Przeciwwagą dla bardzo istotnego wzrostu pomocy bezpośredniej od 1992 r. jest jednoczesna redukcja pozostałych wydatków Sekcji Gwarancji EFOGR i EFRG: dopłaty eksportowe w 2017 r. przestały istnieć, a wydatki na pozostałe interwencje rynkowe (składowanie, fundusz restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego, działania informacyjno-promocyjne, środki weterynaryjne i fitosanitarne) wynoszą już tylko 3,1 mld EUR (6,9 % łącznej kwoty) (zob. nota tematyczna [3.2.4](#), tabela 1).

C. Podział według krajów i rodzajów gospodarstw

Jak wynika z tabeli V, w roku budżetowym 2017 (zob. nota tematyczna [3.2.10](#)) największym beneficjentem WPR była Francja (17,5 %), następnie Hiszpania (11,4 %), Niemcy (10,8 %) i Włochy (9,4 %). Natomiast w przypadku EFRROW na czele beneficjentów plasują się Francja i Rumunia (odpowiednio 15,8 % i 14,1 % faktycznych płatności w 2017 r.), a następnie Niemcy (8,6 %) i Włochy (7,1 %). Należy zwrócić uwagę na niewielki udział nowych państw członkowskich (EU-13) w wydatkach EFRG



(22,3 % w 2017 r.). Państwa te otrzymują już natomiast znaczną część wsparcia z EFRROW (33,7 %), gdyż priorytetowo potraktowano modernizację struktur rolnych oraz rozwój obszarów wiejskich.

Tabela V, kolumna 2 (zob. nota tematyczna [3.2.10](#)) pokazuje także nierównomierny rozkład pomocy bezpośredniej w ramach WPR na poziomie gospodarstw: 78,8 % beneficjentów WPR z UE-28 otrzymało w 2016 r. mniej niż 5000 EUR rocznie, a całkowite przyznane im wsparcie stanowi 15,6 % łącznej kwoty płatności bezpośrednich z EFRG. Tymczasem bardzo niewielki odsetek gospodarstw (121 713 z ogólnej liczby 6,7 mln, czyli 1,81 % gospodarstw) otrzymuje ponad 50 000 EUR, a całkowite przyznane im wsparcie wynosi 12,57 mld EUR (14,57 % całkowitej kwoty płatności bezpośrednich w 2016 r.). Państwa, w których występuje większy odsetek dużych gospodarstw (lub przedsiębiorstw) będących beneficjentami WPR, to Dania, Francja, Czechy, Zjednoczone Królestwo i Słowacja. Sytuacja ta jest problematyczna z punktu widzenia zasadności pomocy w świetle zasad mających zastosowanie do wszystkich obywateli (progresywność opodatkowania, zwalczanie nierówności).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Dzięki porozumieniom międzyinstytucjonalnym z 1988, 1993, 1999 i 2006 r. wzrósł wpływ Parlamentu Europejskiego na wydatki obowiązkowe. Długotrwałe negocjacje dotyczące rozporządzenia w sprawie ram finansowych na lata 2014-2020 zaowocowały porozumieniem politycznym osiągniętym pod koniec czerwca 2013 r., które zostało przyjęte przez dwa organy władzy budżetowej w listopadzie 2013 r. Parlament, korzystając z wpływu, jaki wywiera w związku z koniecznością zatwierdzenia budżetu przez zgromadzenie plenarne, był w stanie zmienić porozumienie co do zasady przyjęte przez Radę Europejską 7-8 lutego 2013 r. Wśród prowadzonych zmian można wymienić większą elastyczność gospodarowania środkami w ramach poszczególnych działów, wzmocnienie działu budżetowego, natychmiastowe wykorzystanie przez państwa członkowskie środków pozostających do wypłacenia z budżetu na rok 2013 oraz zwiększenie środków przewidzianych dla działu 1 (konkurencyjność) (rezolucje [P7_TA\(2013\)0455](#) i [P7_TA\(2013\)0456](#)). Ze swojej strony Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi udoskonaliła kilka aspektów finansowych nowej WPR w następstwie ostatnich rozmów trójstronnych, które odbyły się we wrześniu 2013 r. Zmiany te umożliwiły komisji udzielenie zgody na przyjęcie całości aktów ustawodawczych w dniu 20 listopada 2013 r. (rezolucje od [P7_TA\(2013\)0490](#) do [P7_TA\(2013\)0494](#), Dz.U. C 436 z 24.11.2016). Pięć nowych rozporządzeń zostało opublikowanych dnia 20 grudnia 2013 r. (Dz.U. L 347 z 20.12.2013). Wniosek dotyczący wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r. został przedstawiony 2 maja 2018 r. (zob. nota tematyczna [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

