

*Katarzyna Stabryła-Chudzio*

## **PRZYSZŁOŚĆ WYDATKÓW NA WSPÓLNĄ POLITYKĘ ROLNĄ Z BUDŻETU OGÓLNEGO UNII EUROPEJSKIEJ**

### **FUTURE OF EXPENDITURE ON THE COMMON AGRICULTURAL POLICY IN THE STRUCTURE OF THE EUROPEAN UNION GENERAL BUDGET**

Katedra Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: stabrylk@uek.krakow.pl

**Abstract.** Propositions of the main changes in the subject of the common agricultural policy were presented in the paper. Expenditures on the common agricultural policy become more and more controversial during discussions on the structure of the EU budget. One of the options telling about the renationalization of the agriculture policy was widely criticized by the new Member States which entered to the European Union in 2004 and 2007 and where agriculture remains a very important part of the national economy. While the necessity of reduction the role of customs subsidies and duties depends on negotiations with the World Trade Organization, abolition of the direct payments would be in opposition to the main objectives of the European Union such as better living standards of citizens, economic and social cohesion and solidarity between Member States.

**Słowa kluczowe:** budżet Unii Europejskiej, Perspektywa finansowa 2007–2013, wspólna polityka rolna.

**Key words:** common agriculture policy, Financial Perspective 2007–2013, the general budget of the European Union.

## **WSTĘP**

Wielkość budżetu wspólnotowego można wytłumaczyć sposobem funkcjonowania Unii Europejskiej, opierającym się przede wszystkim na regulacjach prawnych. Integracja przez unormowania prawne nie wymagała dużego budżetu, jednakże w miarę upływu czasu okazało się, że polityka oparta tylko na tworzeniu przepisów nie wystarczy. Przykładem tego jest wspólna polityka rolna, która od samego początku uwiarydociła problem redystrybucji środków między kraje członkowskie. Kolejne rozszerzenia UE i przystępowanie do niej krajów często znacznie biedniejszych w stosunku do państw-założycieli wymagało rozwinięcia systemu dystrybucji środków. Powiększaniu budżetu towarzyszyły spory: z jednej strony na temat zasad, na podstawie których powinno się zarządzać wydatkami wspólnotowymi, a z drugiej na temat efektów, jakie powinno się dzięki tym funduszom uzyskać (Laffan 1997).

Budżet ogólny UE nie jest duży w ujęciu względnym, ponieważ jego wydatki w ostatnim dziesięcioleciu kształtowały się na poziomie średnio 1,20% dochodu narodowego brutto (DNB) Unii Europejskiej przy relacjach budżetów narodowych w wysokości około 20% DNB poszczególnych krajów. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w założeniach, iż znaczna część środków przeznaczonych na finansowanie działań społeczno-gospodarczych, uchwalonych na mocy wspólnej decyzji Unii Europejskiej, pochodzi z budżetów poszczególnych państw członkowskich. Ponadto wiele dziedzin, jak: obrona narodowa, edukacja,

ochrona zdrowia, znajduje się poza gestią Unii Europejskiej, a są to obszary pochłaniające większą część środków. Na zwiększenie rozmiarów budżetu wspólnotowego nie ma jednak politycznej zgody krajów członkowskich, ponieważ niesłoby to za sobą konieczność obciążenia budżetów poszczególnych państw, a służyłoby wspieraniu tylko wybranych, biedniejszych krajów Unii Europejskiej.

Podczas prac nad Traktatem lizbońskim pojawiły się dyskusje na temat wielkości budżetu ogólnego. Państwa będące płatnikami netto, głównie Niemcy, Austria, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania i Francja, opowiadały się za ograniczeniem wydatków wspólnotowych nawet do 1% DNB Unii. Takie zmniejszenie wydatków wspólnotowych spowodowałoby, że Unia Europejska nie mogłaby się wywiązać ze swoich zobowiązań dotyczących na przykład wspólnej polityki rolnej, nastąpiłyby trudności w prowadzeniu polityki spójności gospodarek nowych krajów członkowskich z dotychczasowymi członkami. Wątpliwa stałaby się też realizacja pozostałych działań ujmowanych do tej pory w budżecie UE.

## **MATERIAŁ I METODY**

### **Rola wydatków na wspólną politykę rolną w procesie integracji**

Struktura budżetu ogólnego Unii Europejskiej (początkowo budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) zmieniała się w miarę upływu czasu. Polityczna zgoda na nowe działania Wspólnot Europejskich musiała znaleźć odzwierciedlenie w budżecie. Przez pierwsze trzy lata funkcjonowania EWG w jej budżecie figurowały jedynie środki przeznaczone na administrację. W 1958 roku wydatki budżetu EWG wynosiły 7,3 mln jednostek rozliczeniowych, podczas gdy wydatki Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali 10 razy więcej (70,3 mln jednostek rozliczeniowych). Dopiero od 1961 roku pojawiły się wydatki związane z utworzeniem Europejskiego Funduszu Społecznego, a w 1965 roku wydatki Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Znaczenie budżetu EWG zwiększało się z roku na rok.

O ile w pierwszym roku istnienia budżetu wspólnotowego jego wydatki wyniosły 7,3 mln jednostek rozliczeniowych, o tyle 10 lat później stanowiły już prawie 1,5 mld jednostek rozliczeniowych, w 1978 roku – 12 mld ECU, w 1988 roku – ponad 41 mld ECU, a w 1998 – ponad 80 mld ECU. W 2008 roku budżet ogólny Unii Europejskiej osiągnął wartość 114 mld euro.

Zgoda na potraktowanie w Traktacie rzymskim rolnictwa jako jednej z podstawowych dziedzin objętych wspólną polityką rozpoczęło proces przeznaczania coraz większych sum na wspólną politykę rolną. W okresie 1965–1975 wydatki te wzrosły z 28,7 mln do 4,3 mld jednostek rozliczeniowych. Kwota z 1975 roku została podwojona już w 1978 roku i rosła w zasadzie nieprzerwanie do 1988 roku. Wraz z reformą funduszy strukturalnych zaczęto zwracać uwagę na wysokość wydatków z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

Pomimo założeń, iż na zadania dotyczące Sekcji Orientacji będzie się przeznaczać 25% wydatków całego Funduszu, przez kilkadziesiąt lat istnienia WPR Sekcja Gwarancji pochłaniała ponad 90% wszystkich środków. W miarę upływu czasu budżet stawał się coraz

większy z powodu wzrostu znaczenia polityki strukturalnej<sup>1</sup>, która zmierzała do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju krajów członkowskich i poszczególnych regionów. Odzwierciedleniem rosnącego znaczenia polityki strukturalnej stał się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. W ten sposób budżet wspólnotowy został powiększony 10-krotnie w ciągu 12 lat – z 1,5 mld ECU w 1968 roku do 15,9 mld ECU w 1980 (Brehon 1997).

Z analizy rozdysponowania środków pomiędzy poszczególne państwa przed rozszerzeniem z 2004 roku wynika, iż najwięcej z Sekcji Gwarancji czerpały kraje większe obszaro-wo, o dużym areale upraw, a więc przede wszystkim Francja (23,6%), potem Niemcy (14,5%), Hiszpania (13,2%), Włochy (11,8%) i Wielka Brytania (9,9%)<sup>2</sup>. Państwa przyjęte w 1995 roku, takie jak Austria, Finlandia i Szwecja, otrzymały łącznie 0,6% środków, aby po pięciu latach sięgnąć po kwoty 10-krotnie wyższe. Należy zaznaczyć, iż wysokość otrzymywanych kwot, zarówno ze względu na interwencję rynkową, jak i dopłaty bezpośrednie, nie zależała tylko od arealu upraw oraz liczby gospodarstw rolnych w danym kraju. Była również uwarunkowana wysokością tak zwanych plonów referencyjnych, czyli plonów osiągniętych w roku bazowym, co miało stanowić podstawę do wyliczenia dopłat kompensacyjnych (Jastrzębska 2002).

Podczas realizacji Perspektywy finansowej 2000–2006 dokonano rozszerzenia Unii Europejskiej o 10 nowych państw, co spowodowało konieczność dalszej weryfikacji wspólnej polityki rolnej. Dotychczasowe działania Wspólnoty, ograniczające stopniowo wydatki na politykę rolną, należało skonfrontować z sytuacją nowych krajów członkowskich. W państwach przyjętych w 2004 roku zatrudnienie w rolnictwie stanowiło 21% całkowitego zatrudnienia, podczas gdy w Unii Europejskiej, składającej się z 15 członków, wartość ta wynosiła 5%. Jednocześnie w nowych państwach produkcja rolna stanowiła w 2004 roku 7% PKB, a w Unii Europejskiej przed rozszerzeniem 1,5% PKB. Rozmowy rozpoczęte w Brukseli w lipcu 2002 roku kontynuowano do końca istnienia Agendy 2000. Rezultaty negocjacji dotyczących przyszłości wspólnej polityki rolnej były efektem kompromisu między Francją, broniącą interesów środowiska rolniczego, a grupą składającą się z Niemiec, Holandii, Wielkiej Brytanii i Danii, stojącą na stanowisku dalszej racjonalizacji wydatków na rolnictwo przy jednoczesnym położeniu nacisku na ochronę środowiska i jakość żywności. Tak odmienne postawy należy wiązać częściowo z wysokością środków otrzymywanych przez dane państwa z budżetu ogólnego UE na politykę rolną.

W 2006 roku toczyły się rozmowy na temat dalszego uproszczenia działania wspólnej polityki rolnej. Komisja Europejska zainicjowała powstanie grupy ekspertów, która – po konsultacji z państwami członkowskimi – miała opracować propozycje obniżenia kosztów administrowania w zakresie tej polityki. W październiku 2006 roku Komisja Europejska przygotowała dokument roboczy, przedstawiający możliwości wprowadzenia usprawnień, wśród których znalazły się: utworzenie jednej organizacji zajmującej się wspólnym rynkiem

<sup>1</sup> Głównie pod pierwotnym naciskiem Wielkiej Brytanii, która była zainteresowana przekazywaniem środków również na inne dziedziny, a nie tylko na rolnictwo, niestanowiące dla niej tak dużego znaczenia jak na przykład dla Francji.

<sup>2</sup> Dane dotyczące 1999 roku.

rolnym zamiast kilkudziesięciu istniejących, uproszczenie przepisów oraz konieczność usprawnienia zarządzania środkami wspólnotowymi (Simplification... 2006).

W lutym 2004 roku Komisja Europejska zaprezentowała założenia Perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Założenia finansowe przygotowano z uwzględnieniem nowej struktury wydatków, nawiązującej do priorytetów Unii Europejskiej na najbliższe lata. Środki zgromadzone w budżecie Unii Europejskiej powinny wspierać realizację priorytetów Strategii Lizbońskiej, zakładających istotny wzrost konkurencyjności gospodarki wspólnotowej. Koncepcja trwałego i zrównoważonego wzrostu opierać się ma na tworzeniu obszaru gospodarczego opartego na wiedzy, dążeniu do osiągnięcia większej spójności ekonomicznej i społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej oraz wzmocnieniu konkurencyjności w rolnictwie, zapewnieniu rozwoju obszarów wiejskich i zrównoważonego wykorzystywania łowisk (Building... 2004). Jednocześnie po pięciu latach wdrażania postanowień lizbońskich postanowiono położyć większy nacisk na problemy zatrudnienia przez tworzenie takich warunków pracy, które przyciągałyby pracowników. Ponadto zakłada się przeciwdziałanie wcześniejszemu przechodzeniu na emeryturę, promocję zatrudnienia wśród ludzi młodych, walkę z wykluczeniem społecznym (w tym z wykluczeniem z rynku pracy) oraz tworzenie warunków do dalszego kształcenia i podnoszenia umiejętności zawodowych (Wspólne ... 2005).

Wydatki podzielono na następujące kategorie:

1. Trwały wzrost gospodarczy, w tym:
  - konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia,
  - spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi.
3. Sprawy obywatelskie, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości.
4. Unia Europejska jako partner globalny.
5. Administracja.

Jeśli chodzi o podział środków w 2007 roku, czyli od początku funkcjonowania nowych ram finansowych, nadal można zaobserwować dominującą rolę Francji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch w otrzymywaniu funduszy na dział „Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi” (tab. 1). Gdyby wielkość środków odnieść do DNB poszczególnych krajów członkowskich, okazałoby się, że beneficjentami dominującymi, oprócz Grecji i Irlandii, stają się nowe państwa, takie jak Litwa, Polska, Węgry, Łotwa oraz Estonia.

Rozpoczęcie realizacji ram finansowych na lata 2007–2013 ma istotne znaczenie również dla zmian w polityce rolnej, ustalonych w 2003 i 2004 roku. Reformy mają przyczynić się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa Unii Europejskiej przez dalsze obniżanie cen gwarantowanych, subsydiów eksportowych oraz ceł. Ponadto położono nacisk na produkcję prowadzoną metodami ekologicznymi, jakością żywności i warunki sanitarne gwarantujące bezpieczeństwo jej spożycia. Jednocześnie założono podniesienie poziomu życia na terenach wiejskich przez wzrost zatrudnienia poza rolnictwem, rozwój mikroprzedsiębiorczości, wprowadzanie nowoczesnych technologii oraz inwestycje infrastrukturalne. Zwiększenie zatrudnienia i prowadzenie różnorodnej działalności gospodarczej będą możliwe między innymi dzięki organizacji szkoleń dla mieszkańców wsi.

Tabela 1. Podział wydatków z kategorii „Zasoby naturalne” pomiędzy państwa członkowskie w 2007 roku

Państwo	W mln euro	W % DNB	Udział państw członkowskich w kategorii „Zasoby naturalne” ogółem	W % ogółu wydatków z budżetu UE przypadających na dane państwo członkowskie
Belgia	879,9	0,26	1,63	15,49
Bułgaria	6,6	0,02	0,01	1,12
Czechy	717,1	0,60	1,33	41,67
Dania	1 168,8	0,50	2,17	80,65
Niemcy	6 905,7	0,28	12,82	55,32
Estonia	121,2	0,83	0,23	32,16
Grecja	3 644,4	1,63	6,77	43,24
Hiszpania	6 973,4	0,68	12,95	54,50
Francja	10 360,1	0,55	19,24	74,55
Irlandia	1 762,7	1,11	3,27	81,35
Włochy	5 913,3	0,39	10,98	52,26
Cypr	61,0	0,40	0,11	48,11
Łotwa	186,2	0,97	0,35	27,59
Litwa	483,0	1,80	0,90	46,27
Luksemburg	55,2	0,19	0,10	4,31
Węgry	956,2	1,02	1,78	39,39
Malta	8,7	0,17	0,02	9,74
Holandia	1 211,3	0,21	2,25	63,21
Austria	1 130,0	0,42	2,10	70,70
Polska	3 114,3	1,06	5,78	40,00
Portugalia	1 299,7	0,83	2,41	33,29
Rumunia	23,9	0,02	0,04	1,49
Słowenia	179,5	0,55	0,33	46,01
Słowacja	380,5	0,72	0,71	35,15
Finlandia	972,8	0,54	1,81	68,34
Szwecja	1 104,8	0,33	2,05	66,59
Wielka Brytania	4 233,7	0,21	7,86	57,11
Unia Europejska	53 853,9	0,44	100,00	51,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie Budget de l'UE 2007... (2009).

## WYNIKI I DYSKUSJA

### Działanie obecnego systemu

Zmiany w prowadzeniu wspólnej polityki rolnej musiały znaleźć swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w strukturze wydatków na rolnictwo, zawartych w budżecie ogólnym UE. Konieczność położenia większego nacisku na kwestie środowiska, ochrony sanitarnej i weterynaryjnej wynikały z doświadczeń lat 90. ubiegłego i początku obecnego wieku. Wydarzenia związane z chorobami zwierząt – między innymi z pryszczycą oraz bydłą gąbczastą encefalopatią – BSE (ang. *bovine spongiform encephalopathy*), zwaną także chorobą

wściekłych krów albo chorobą Creutzfeldta-Jacoba – oraz z metodami produkcji przyczyniającymi się do degradacji środowiska spowodowały istotny spadek zaufania konsumentów europejskich do sposobów działania wspólnej polityki rolnej. Istotnie wzrosło przekonanie o przedkładaniu przez instytucje wspólnotowe kwestii wydajności nad zdrowie konsumentów (Lechantre, Schajer 2003).

Rozpoczęcie nowej Perspektywy finansowej w 2007 roku wprowadziło istotne zmiany w realizacji wspólnej polityki rolnej. Polityka strukturalna Wspólnoty, dotycząca rozwoju obszarów wiejskich oraz kwestii rybołówstwa, została oddzielona od trzech celów polityki spójności i przedstawiona w osobnych dokumentach. Z dotychczasowego Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej utworzono dwa odrębne fundusze – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji – EFRG (ang. *European Agricultural Guarantee Fund*) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich EFRROW (ang. *European Agricultural Fund for Rural Development*). Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji wspiera rynek rolny przez działania interwencyjne, refundacje w przypadku wywozu produktów rolnych do państw trzecich i promowanie producentów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich. Jednocześnie z funduszu wypłacane są dopłaty bezpośrednie dla rolników (Rozporządzenie Rady WE nr 1290/2005).

W nowej Perspektywie finansowej wyraźnie zaakcentowano konieczność wspierania drugiego filaru wspólnej polityki rolnej przez działanie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zmiany przeprowadzane za pomocą tego funduszu mają przyczyniać się nie tylko do poprawy warunków życia na terenach wiejskich, ale także sprzyjać podnoszeniu jakości żywności dostarczanej konsumentom dzięki wprowadzeniu nowoczesnych technologii produkcji, które nie zanieczyszczają środowiska naturalnego. Jednocześnie środki finansowe mogą być przeznaczone na uzyskiwanie certyfikatów jakości i promowanie produktów żywnościowych.

W Perspektywie finansowej na lata 2007–2013 położono nacisk na zmiany, jakimi będzie się cechować dalsze prowadzenie wspólnej polityki rolnej. Nowe wyzwania w tym zakresie dotyczą nie tylko zapewnienia konkurencyjności unijnych produktów rolnych na rynku europejskim i światowym zgodnie z wymaganiami Światowej Organizacji Handlu (WTO). Konieczne są także działania związane z ochroną środowiska, zagospodarowaniem przestrzennym i rozwojem obszarów wiejskich. Ze względu na zmiany, jakie nastąpiły od lat 50. ubiegłego wieku, wydaje się, że polityka rolna powinna zostać potraktowana jak inne działania w obrębie Unii Europejskiej. Niemniej zmiany w tym obszarze powinny następować stopniowo i podążać w następujących kierunkach:

1. Przejście do płatności bezpośrednich dla rolników (zamiast subwencji eksportowych i barier importowych). Zmiana ta nie może jednak spowodować załamania na rynku rolnym.

2. Płatności bezpośrednie powinny być uzależnione od zamożności rolników, a nie od powierzchni gospodarstw.

3. System płatności bezpośrednich powinien być połączony z przeznaczeniem ich części na inwestycje. Spełnienie tego warunku otwierałoby możliwości rozwojowe obszarów wiejskich przez przekazywanie dodatkowych środków tylko dla rolników dokonujących in-

westycji w swoich gospodarstwach oraz dla przedsiębiorstw rolno-spożywczych, które powinny zadbać o bezpieczeństwo spożycia i jakość swoich produktów<sup>3</sup>.

W komunikacie z listopada 2007 roku Komisja Europejska zapowiedziała przygotowanie raportu na temat dotychczasowych efektów reform, zwłaszcza tych przeprowadzonych w 2003 roku (Communication... 2007). W komunikacie zostały zawarte możliwości dalszych zmian w polityce rolnej, w tym stopniowa rezygnacja z kwot mlecznych, uproszczenie systemu płatności bezpośrednich, zmniejszenie arealów leżących odłogiem oraz położenie nacisku na drugi filar WPR. Ponadto zaprezentowano wyzwania, jakie czekają sektor rolny. Do najważniejszych z nich należy konieczność złagodzenia efektów zmian klimatycznych, ochrony zasobów wodnych czy promocji odnawialnych źródeł energii.

Wobec kłęski suszy, która w 2007 roku nawiedziła takich eksporterów zbóż, jak Australia i Ukraina, zbiory zbóż okazały się niewystarczające na potrzeby Unii Europejskiej, co pociągnęło za sobą niedobór w produkcji mięsa i przetworów mlecznych. W efekcie zaczęto podkreślać konieczność pewnej autonomii UE w dziedzinie produkcji rolnej, co wiąże się ze wzrostem zainteresowania państw członkowskich kwestiami wspólnej polityki rolnej i jej powrotem w dyskusjach finansowych. Jednocześnie Komisja Europejska zaczęła rozważać ponowną uprawę terenów odłogowanych, co stanowi znaczący zwrot w dotychczas prowadzonych działaniach (Vignes 2007).

Wspólna polityka rolna i polityka spójności stanowią dwie najważniejsze kategorie wydatków w budżecie ogólnym UE (prawie 80% budżetu rocznego – tab. 2). Ze względu na miejsce w strukturze wydatków oraz zadania, które są realizowane w obrębie obu grup, stanowią one nieustanne źródło konfliktu między krajami członkowskimi. Spory toczono na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, Unia Europejska została powołana do realizacji nie tylko polityki rolnej i polityki regionalnej, ale również innych działań, których marginalizowanie coraz wyraźniej znajduje odzwierciedlenie w spadku znaczenia Unii na arenie międzynarodowej. W komunikacie Komisji Europejskiej z 2007 roku, dotyczącym przeglądu budżetu, wyraźnie zwrócono uwagę na następujące problemy (Reformowanie... 2007):

- spadek konkurencyjności Unii Europejskiej w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią;
- możliwość kryzysu energetycznego, istotne uzależnienie od zewnętrznych źródeł energii i konieczność pozyskania nowych jej źródeł<sup>4</sup>;
- problemy demograficzne (starzenie się społeczeństwa, spadek liczby urodzeń), których rozwiązanie wymusza konieczność reform strukturalnych, w tym reformy emerytalnej i rynku pracy;
- problemy imigracyjne (walka z nielegalną imigracją i przemytem);
- pomoc krajom trzecim (pomoc humanitarna, ratunkowa, łagodzenie konfliktów, szerzenie demokracji);
- zmiany klimatyczne (globalne ocieplenie stanowi problem dla całego świata, jednak przede wszystkim Unia Europejska powinna przyczynić się do spadku emisji dwutlenku węgla – wypełnienie postanowień Protokołu z Kioto).

<sup>3</sup> Należy pamiętać, że uprzywilejowany dostęp do rynku Unii Europejskiej mają producenci rolni z regionu Karaibów i Afryki Zachodniej. Całkowite otwarcie granic dla wszystkich państw mogłoby stanowić istotne zagrożenie konkurencyjne dla tych biedniejszych krajów.

<sup>4</sup> Uzależnienie UE od importu energii – ropa naftowa (obecnie prawie 80%, w 2030 roku – 90%), gaz ziemny (odpowiednio 62%, będzie ponad 80%), paliwa stałe (37%, będzie 65%).

Tabela 2. Struktura budżetu ogólnego Unii Europejskiej na lata 2006–2008 (w %)

Kategorie wydatków	2006 rok	2007 rok	2008 rok
1. Trwały wzrost gospodarczy	39,85	43,40	44,93
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	6,46	7,43	8,60
Edukacja i szkolenia	0,57	0,71	0,77
Badania naukowe	3,44	4,35	4,73
Konkurencyjność i innowacje	0,98	0,47	0,46
Sieci transportowe i energetyczne	0,90	0,79	1,47
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	32,57	35,97	36,33
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	46,07	44,51	42,60
3. Sprawy obywatelskie, bezpieczeństwo, sprawiedliwość	0,90	0,95	1,01
4. UE jako partner globalny	6,79	5,38	5,65
5. Administracja	5,48	5,45	5,65
Kompensaty	0,90	0,32	0,15
Środki na zobowiązania	100,00	100,00	100,00

Źródło: Budżet ogólny Unii Europejskiej... (2006–2008).

Powyższe problemy powinny w większym stopniu zostać ujęte w budżecie ogólnym UE, jednak z powodu dominującej pozycji wydatków rolnych i regionalnych jest to trudne do zrealizowania. W efekcie zarysowują się dwa rozwiązania: zwiększenie ogólnej kwoty budżetu unijnego lub zmniejszenie wydatków z dwóch największych grup. Sprzeciw płatników netto do budżetu UE wskazuje, że pierwsze rozwiązania nie jest obecnie możliwe.

Pozostaje zatem druga opcja, która stanowi kolejną przyczynę sporów. Część państw członkowskich postuluje kontynuowanie takiej reformy wspólnej polityki rolnej, której celem byłoby położenie większego nacisku na zarządzanie zasobami naturalnymi (w tym bezpieczeństwo spożycia żywności, zwrócenie większej uwagi na wymagania fitosanitarne, rozwój obszarów wiejskich nie tylko w aspekcie rolniczym), odejście od uzależnienia dopłat bezpośrednich od wielkości produkcji (tak zwany *decoupling*), obniżenie wsparcia dla najbogatszych rolników (modulacja)<sup>5</sup>. Ponadto pojawiają się propozycje częściowej renacjonalizacji wspólnej polityki rolnej, z czym nie chcą się zgodzić zwłaszcza nowe państwa członkowskie z obawy na spodziewane wówczas zbyt duże obciążenie finansów publicznych<sup>6</sup>. Ponadto ostatnie trzy lata wskazują, że nadprodukcja żywności, która zaczęła się w latach 80. ubiegłego wieku, nie jest procesem trwałym. Wspomniane zmiany klimatyczne, klęski żywiołowe, wzrost produkcji biopaliw spowodowały, że czasowo odstąpiono od dotychczasowej polityki odłogowania ziemi z powodu spadku podaży i wzrostu cen żywności.

<sup>5</sup> W 2005 roku 50% beneficjentów z 15 państw członkowskich otrzymało 3% sumy dopłat bezpośrednich, podczas gdy 2% beneficjentów 30%. W tym samym roku w 10 nowych krajach członkowskich 93,1% beneficjentów otrzymało 39% dopłat bezpośrednich, a 1,3% beneficjentów – aż 45%. Wskazane wyniki świadczą o istotnym braku skierowania największej pomocy dla małych gospodarstw – Daianu, Pauna, Ujupan, Voinea (2008).

<sup>6</sup> Renacjonalizacja, czyli doprowadzenie do finansowania wszystkich działań dotyczących polityki rolnej przez budżety narodowe, budzi sprzeciw niektórych krajów, zwłaszcza że wiele państw Unii Europejskiej i tak przeznaczają na rolnictwo istotną pulę środków.



## PODSUMOWANIE

W miarę upływu czasu zmieniało się podejście do wydatków budżetu UE. Wydatki z budżetu wspólnotowego miały być przeznaczone na dofinansowanie różnych dziedzin polityki narodowej i zarazem wytyczać kierunki polityki ponadnarodowej. Badania dowodzą, iż do dziedzin, w stosunku do których można wypracować wspólne stanowisko co do wydatkowania środków z budżetu UE, należą: ochrona środowiska, infrastruktura transportowa, badania i rozwój naukowy oraz szkolnictwo wyższe. Natomiast polityka rolna, na którą łożone są największe środki z budżetu, stanowi źródło konfliktu między państwami z rozwiniętym sektorem rolnym i tymi, w których rolnictwo odgrywa niewielką rolę. Według pierwszej grupy państw rolnictwo stanowi dziedzinę wspieraną przez budżet wspólnotowy niemal od początku jego istnienia w celu eliminacji problemów, jakie towarzyszyły temu sektorowi po drugiej wojnie światowej. Z kolei przeciwnicy koncepcji dalszego finansowania rolnictwa na szczeblu wspólnotowym uważają, że lepsze zarządzanie wydatkami na rolnictwo na poziomie krajowym wynika z różnic w strukturze agrarnej i w celach polityki rolnej między członkami Unii (Laffan 1997).

Pomimo powszechnie krytykowanego wspierania polityki rolnej ze środków wspólnotowych trzeba pamiętać, że zasady stworzone na jej potrzeby (zasada współodpowiedzialności za kwestie wspólnotowe i zasada solidarności) stały się motorem rozwoju Wspólnoty Europejskiej, a obecnie Unii Europejskiej. Niemniej, w obliczu coraz większych nacisków na konieczność dalszych reform w obrębie WPR, Polska musi być przygotowana na możliwość zmniejszenia szeroko pojętej pomocy dla rolnictwa już w Perspektywie finansowej na lata 2014–2020. W związku z tym efektywne wykorzystanie środków w czasie obowiązywania obecnych ram finansowych stanowi podstawowy warunek do tego, aby rolnictwo w Polsce stało się bardziej konkurencyjne i dostosowane do wyzwań, jakie niosą kolejne reformy UE oraz zmiany zachodzące na rynku światowym. Należy podkreślić, że nie chodzi tylko o zmiany dotyczące pierwszego filaru WPR, ale w równym stopniu także o rozwój obszarów wiejskich i możliwość przekwalifikowania ludności rolniczej.

Obawy budzić może duże skomplikowanie i zawilość procedur związanych z uzyskaniem potrzebnych środków. Należy zdawać sobie sprawę, iż modernizacja i restrukturyzacja polskiego rolnictwa wymagają nie tylko znacznych nakładów kapitałowych, ale również dużej przedsiębiorczości mieszkańców terenów wiejskich. Jednakże wiedza ludności rolniczej na temat sposobu zdobycia niezbędnych środków oraz na temat dziedzin, w których mogą zostać wykorzystane, zależy w dużej mierze od wsparcia środowisk rządzących oraz od dobrze zorganizowanego zaplecza administracyjnego.

## PIŚMIENNICTWO

**Brehon N.J.** 1997. *Le budget de l'Europe*. Paris, L.G.D.J.

**Budget de l'UE 2007. Rapport financier 2008.** 2009. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

**Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2006–2008.** Luksemburg, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

- Building Our Common Future, Policy Changes and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007–2013.** 2004. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 10.02.2004, COM (2004) 101 final.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée.** 2007. Bruxelles, le 20 novembre, COM(2007) 722 final.
- Daianu D., Pauna C., Ujupan A.-S., Voinea L.** 2008. Managing diversity for a growing Europe: a Romanian view on the EU budgetary review process [in: Public Finances in the European Union]. A Conference Organized by the European Commission, Bureau of European Policy Advisers (BEPA), Brussels, 3–4 April, [http://europa.eu/budget/reform/library/contributions/o/20080319\\_0\\_5en.pdf](http://europa.eu/budget/reform/library/contributions/o/20080319_0_5en.pdf), dostęp z 7.06.2010.
- Jastrzębska D.** 2002. Zakres i sposoby finansowego wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej. Red. K. Znaniecka. Tom 2. Katowice, Wydaw. AE Katow.
- Laffan B.** 1997. The finances of the European Union. New York, St. Martin's Press, Inc.
- Lechantre M., Schajer D.** 2003. Le budget de l'Union européenne. Paris, Réflexe Europe, La Documentation Française.
- Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009.** 2007. Komunikat Komisji, Bruksela, 12 września, SEC (2007) 1188 wersja ostateczna.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 roku w sprawie finansowania w UE wspólnej polityki rolnej.** DzUrz. L. 209 z 2005 roku.
- Simplification de la politique agricole commune.** 2006. Plan d'Action, Document de travail. DG Agriculture et Développement Rural, Commission des Communautés Européennes, octobre.
- Vignes D.** 2007. La politique agricole commune, une nouvelle jeunesse? Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne 511.
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej.** 2005. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komunikat przewodniczącego Barroso w porozumieniu z wiceprzewodniczącym Verheugenem, Bruksela, 2.02.2005, COM (2005) 24 końcowy.