



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY



# Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (4)

Barbara Wieliczko  
Agnieszka Kurdyś-Kujawska

**79** MONOGRAFIE  
PROGRAMU  
WIELOLETNIEGO  
WARSZAWA 2018

**Mechanizmy  
i impulsy fiskalne  
oddziałujące na rozwój  
wsi i rolnictwa  
(4)**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# **Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (4)**

*Autorzy:*

*dr Barbara Wieliczko*

*dr Agnieszka Kurdyś-Kujawska*



**ROLNICTWO POLSKIE I UE 2020+  
WYZWANIA, SZANSE, ZAGROŻENIA, PROPOZYCJE**

**Warszawa 2018**

Dr Agnieszka Kurdyś-Kujawska (ORCID nr 0000-0002-6024-2947) jest pracownikiem Politechniki Koszalińskiej.

Dr Barbara Wieliczko (ORCID nr 0000-0003-3770-0409) jest pracownikiem Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego.

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Finansowe i fiskalne uwarunkowania poprawy efektywności, zrównowżenia i konkurencyjności polskiego rolnictwa**

w zadaniu: *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa, finansowanie zwrotne i quasi-rynkowe instrumenty internalizacji efektów zewnętrznych w rolnictwie oraz dostarczanie dóbr publicznych.*

Celem pracy jest ocena propozycji kształtu WPR na lata 2021-2027 przedstawionej przez Komisję Europejską oraz analiza regionalizacji subsydiowania polskiego rolnictwa.

Recenzenci:

*dr hab. Anna Matuszczak, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu*

*dr hab. Wawrzyniec Czubak, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu*

Korekta

*Joanna Gozdera*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*Leszek Ślipki*

ISBN 978-83-7658-756-1

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*

*– Państwowy Instytut Badawczy*

*ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa*

*tel.: (22) 50 54 444*

*faks: (22) 50 54 757*

*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*

*<http://www.ierigz.waw.pl>*

## SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Ocena proponowanego kształtu WPR 2021-2027	9
1.1. Kontekst reformy WPR 2021-2027	9
1.2. Kwestia wielkości budżetu WPR na lata 2021-2027	14
1.3. Cele WPR w okresie 2021-2027	19
1.4. Model wdrażania WPR	23
1.5. Proponowany kształt działań WPR w okresie 2021-2027	28
1.6. Wybrane inne propozycje reformy WPR	37
2. Regionalizacja subsydiowania rolnictwa w Polsce	61
2.1. Wprowadzenie	61
2.2. Regionalizacja Wspólnej Polityki Rolnej - czym jest i czemu służy?	62
2.3. Założenia metodyczne	64
2.4. Regionalne zróżnicowanie subsydiowania rolnictwa w Polsce	71
2.5. Podsumowanie wyników	106
Zakończenie	109
Literatura	111



## Wstęp

Niniejsza monografia jest czwartą w serii publikacją<sup>1</sup> prezentującą wyniki prac badawczych realizowanych w ramach zadania pt. „Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa, finansowanie zwrotne i quasi-rynkowe, instrumenty internalizacji efektów zewnętrznych w rolnictwie oraz dostarczanie dóbr publicznych”, które jest jednym z trzech zadań tematu „Finansowe i fiskalne uwarunkowania poprawy efektywności, zrównoważenia i konkurencyjności polskiego rolnictwa” będącego częścią programu wieloletniego pt. „Rolnictwo polskie i UE 2020+. Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje” realizowanego w latach 2015-2019 przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.

Na czwarty rok realizacji zadania przewidziano koncentrację prac badawczych na trzech celach szczegółowych, którymi były:

- 1) Federalizm fiskalny i środowiskowy<sup>2</sup>;
- 2) Regionalizacja subsydiowania rolnictwa;
- 3) Analiza propozycji zmian WPR po 2020 roku.

Wyniki badań zrealizowanych w ramach zadania zostały przedstawione w licznych artykułach i referatach. W niniejszej publikacji skoncentrowano się na szerszej prezentacji rezultatów badań dotyczących regionalizacji wsparcia rolnictwa oraz zmian w funkcjonowaniu WPR po 2020 roku.

Rolnictwo UE stoi przed licznymi wyzwaniami rozwojowymi. Podobnie jak rolnictwo w skali całego świata, musi sprostać potrójnemu wyzwaniu. Obejmuje ono:

- dostarczanie zdrowej i bogatej w odpowiednie substancje odżywcze żywności w przystępnej cenie i właściwej ilości;
- zapewnienie utrzymania się rolników i pracowników w łańcuchu żywności oraz rozwój obszarów wiejskich;
- ochrona zasobów naturalnych, w tym wody i ziemi, przy jednoczesnej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz unikaniu negatywnego oddziaływania na wartość i bioróżnorodność ekosystemów (OECD 2019, s. 3).

---

<sup>1</sup> B. Wieliczko A. Kurdyś-Kujawska (2015), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (1)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa; B. Wieliczko A. Kurdyś-Kujawska, J. Herda-Kopańska (2016), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (2)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 34, IERiGŻ-PIB, Warszawa oraz B. Wieliczko, A. Kurdyś-Kujawska, J. Herda-Kopańska (2017), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (3)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 58, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

<sup>2</sup> Kwestia federalizmu fiskalnego i środowiskowego nie jest szerzej prezentowana w niniejszej monografii. Została ona omówiona w artykułach: Wieliczko, 2019 i Wieliczko, 2018a.



Pierwszy rozdział monografii został poświęcony ocenie propozycji Komisji Europejskiej dotyczących kształtu WPR po 2020 roku. Szeroko omówiono w nim proponowane przez KE rozwiązania i wskazano na szanse i zagrożenia związane z tymi propozycjami oraz na luki w projektach rozporządzeń, które wymagają doprecyzowania. W tej części publikacji odniesiono się zarówno do kwestii planowanego budżetu WPR, jej celów, systemu projektowania i wdrażania, jak i instrumentów mających służyć rozwojowi wsi i rolnictwa.

Wyniki analizy propozycji KE pokazują, iż kształt WPR w okresie 2021-2027 będzie zbliżony do funkcjonującego obecnie, jeśli chodzi o instrumentarium. Kluczową nowością będzie zmiana modelu wdrażania WPR, która zmierza w kierunku nadania państwu członkowskiemu większego wpływu na wdrażanie WPR, co jest zbieżne z ideą federalizmu fiskalnego i środowiskowego, jednakże niesie również zagrożenia, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony środowiska i obawę o „równanie w dół” norm i wymogów stawianych producentom rolnym.

Drugi rozdział monografii dotyczy możliwości regionalizacji wsparcia rolnictwa. W rozdziale tym wskazano na aspekty teoretyczne problemu regionalizacji, które łączą się z tą kwestią, czyli federalizm fiskalny i środowiskowy. Następnie zaprezentowano wyniki badania zróżnicowania regionalnego subsydiowania rolnictwa w Polsce. Ocena poziomu zróżnicowania subsydiowania rolnictwa rozpatrywana była na poziomie województw (wyodrębnionych regionów administracyjnych). Badanie przeprowadzono na podstawie danych rachunkowych uzyskanych w latach 2007-2016 przez gospodarstwa rolne prowadzące rachunkowość rolną na potrzeby Polskiego FADN.

Wyniki badania wskazują na to, że pomiędzy rokiem 2007 a 2016 nastąpił proces zmniejszania się zróżnicowania wsparcia rolnictwa w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne na poziomie regionalnym. Jednak porównując zmiany w poziomie wsparcia gospodarstw rolnych z regionów o największej i najmniejszej absorpcji subsydiów rolnych, dysproporcje te w analizowanym okresie zwiększały się. Oznacza to, że subsydia rolne w obecnej formie nie przyczyniają się do wyrównywania szans rozwojowych gospodarstw rolnych, a nawet mogą je jeszcze bardziej pogłębiać.

## 1. Ocena proponowanego kształtu WPR 2021-2027

### 1.1. Kontekst reformy WPR 2021-2027

Na temat uwarunkowań i czynników determinujących kształt propozycji reformy WPR napisano wiele prac i analiz. Z tego względu w tym podrozdziale przedstawiono jedynie krótkie podsumowanie tej problematyki, wskazując na źródła, w których temat ten został szerzej omówiony.

Kontekst reformy zaprezentowała m.in. sama Komisja Europejska w swoim komunikacie zapowiadającym zmiany w WPR. Komunikat pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” został opublikowany w listopadzie 2017 roku (COM(2017)713). W dokumencie tym przedstawiono problematykę produkcji rolnej i przemysłu rolno-spożywczego w UE na tle zidentyfikowanych kluczowych wyzwań, wskazano na cele, na których realizacji ma być skoncentrowana WPR po 2020 roku oraz przedstawiono najważniejsze instrumenty i ewentualne nowe rozwiązania mające służyć realizacji zapowiedzianych celów<sup>3</sup>.

Komisja Europejska przygotowała również dokumenty prezentujące kontekst reformy WPR w odniesieniu do kwestii środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. Dokument dotyczący kwestii ekonomicznych zatytułowany jest „Modernising and simplifying the CAP. Background Document. Economic challenges facing EU agriculture” przedstawiono wyzwania i sytuację ekonomiczną unijnego rolnictwa. Materiał ten zawiera wnioski z analizy na temat wyzwań stojących przed rolnictwem UE oraz możliwe działania służące wspieraniu rolnictwa w ramach WPR.

Za kluczowe wyzwania dla rolnictwa i obszarów wiejskich w UE o charakterze ekonomicznym uznano:

- presję dotyczącą dochodów rolniczych;
- niską produktywność i konkurencyjność;
- brak równowagi w łańcuchach żywnościowych.

Zwrócono uwagę również na mocne strony europejskiego rolnictwa. Wydaje się jednak, iż wymienione mocne strony są co najmniej dyskusyjne, zwłaszcza gdy spojrzy się na nie z długookresowej perspektywy, biorąc pod uwagę trendy zmian w gospodarce i środowisku. Nazbyt optymistycznie brzmi głównie stwierdzenie, iż rolnicy UE działają w dobrych warunkach środowiskowych i agro-klimatycznych. To stwierdzenie nie broni się, choćby w obliczu rosnącego z roku na rok w coraz większej liczbie regionów UE problemu susz.

---

<sup>3</sup> Omówienie dokumentu zawiera poprzednia monografia z realizacji zadania *Mechanizmy ...*, czyli publikacja B. Wieliczko, A. Kurdyś-Kujawska, J. Herda-Kopańska (2017), *Mechanizmy ...*, s. 79 i kolejne.

Kolejnym wątpliwym punktem na liście jest dodatni bilans handlowy UE dotyczący żywności oraz dostrzeżenie w dalszym rozwoju handlu szans dla europejskiego sektora rolno-spożywczego, przy niskiej produktywności i konkurencyjności. Ponadto, trudno spodziewać się, iż konkurenci UE nie będą dążyli do zwiększenia jakości swojej produkcji i zwiększenia swych szans na rynku coraz bardziej domagającym się produktów wysokiej jakości, które obecnie stanowią ważny czynnik w zdolności UE do eksportu żywności.

Warto jednakże zaznaczyć, iż wśród zagrożeń wymieniono właśnie wzrost konkurencji ze strony innych państw, możliwość zmniejszenia się zaufania konsumentów do unijnych produktów oraz ryzyko związane z kierunkiem rozwoju światowego handlu.

W oparciu o analizę SWOT dokonano również przeglądu instrumentarium WPR w celu określenia potencjału tej polityki do wspierania rolnictwa. Stwierdzono, że kluczowe znaczenie w kontekście dochodów rolniczych mają nadal dopłaty bezpośrednie. Podniesiono również kwestię budowania siatki bezpieczeństwa zwłaszcza w odniesieniu do problemu ryzyka cenowego. Zwrócono uwagę na kwestie wspólnej organizacji rynków umożliwiające rolnikom zrzeszanie się w celu uzyskania lepszej pozycji negocjacyjnej w relacjach z sieciami handlowymi i firmami przetwórczymi.

W przypadku zarządzania ryzykiem utrzymano dotychczasowy kierunek, wskazujący na to, iż działania tego typu powinny leżeć w gestii rolników, ale WPR w II filarze oferuje możliwość wsparcia rolników w aktywnym zarządzaniu ryzykiem. Podkreślono również, iż płatności dla gospodarstw zlokalizowanych na obszarach z naturalnymi ograniczeniami stanowią element wsparcia zarządzania ryzykiem.

Jak podkreślono, fundamentalne znaczenie ma niepewność związana z rynkiem. Zmienność cen, presja na utrzymanie niskich cen oraz rosnące koszty produkcji prowadzą do zwiększania się luki inwestycyjnej w gospodarstwach rolnych. Warto również podkreślić, iż w dokumencie KE zwrócono uwagę na niezmiennie ważne, choć wciąż bardzo często pomijane w analizach ekonomicznych dotyczących rolnictwa i polityki rolnej, problemy z zakresu zachowań różnych podmiotów. W przypadku rolnictwa europejskiego wskazano na indywidualizm rolników oraz brak zaufania i kapitału społecznego jako czynniki niesprzyjające wspólnemu działaniu, jak również brak liderów, którzy mogliby „pociągnąć” za sobą innych rolników i mieszkańców wsi do realizacji wspólnych i nowatorskich działań.

Natomiast w dokumencie odnoszącym się do kwestii środowiskowych (Komisja Europejska, 2017a) wyraźnie dostrzeżono problemy wynikające ze zmian klimatycznych oraz zarządzanie zasobami naturalnymi, które nie ma

zrównoważonego charakteru, a utrata bioróżnorodności wciąż następuje. Ponadto, zwrócono uwagę na to, że rolnictwo generuje gazy cieplarniane, a zwłaszcza metan. Szacuje się, iż 10% unijnych emisji gazów cieplarnianych pochodzi z rolnictwa (Komisja Europejska, 2017a, s. 5).

Jeszcze większą rolę sektor rolny odgrywa w UE w zakresie gospodarki wodnej. Udział rolnictwa w zużyciu wody w UE sięga aż 51% (Komisja Europejska, 2017b, s. 6). Rolnictwo jest również źródłem zanieczyszczenia wód gruntowych i powierzchniowych w związku ze stosowaniem nawozów azotowych i fosforowych. Jednocześnie sektor rolniczy jest najbardziej dotknięty problemami rosnącego niedoboru wody i nawracających susz.

Również w odniesieniu do gleby występują liczne problemy, które mają nie tylko charakter środowiskowy, ale bezpośrednio przekładają się na produktywność i konkurencyjność rolnictwa. Należą do nich przede wszystkim różne typy erozji, jak i spadek poziomu substancji organicznych w glebie. Wszystkie elementy i problemy środowiskowe wzajemnie na siebie oddziałują i mają istotny wpływ na poziom bioróżnorodności oraz wyniki produkcyjne gospodarstw rolnych.

W odniesieniu do zaangażowania obecnej WPR w rozwiązywanie i ograniczanie problemów środowiskowych, wskazano na zasady wzajemnej zgodności, jako najważniejszy element odpowiedzi WPR na te problemy sektora rolnego. Podkreślono także znaczenie innych rozwiązań prawnych dotyczących środowiska, jak dyrektywa wodna<sup>4</sup> i dyrektywa dotycząca używania pestycydów<sup>5</sup>. Zwrócono również uwagę na zazielenienie płatności bezpośrednich oraz działania rolno-środowiskowo-klimatyczne.

W przypadku kwestii społecznych za kluczowe wyzwania Komisja Europejska uznała:

- niski wzrost, niepełne zatrudnienie, słaba wymiana pokoleń;
- nieoptymalna infrastruktura i usługi;
- nierównowaga terytorialna, włączenie społeczne i ubóstwo.

Sytuacja sektora rolnego i stan gospodarki na obszarach wiejskich to nie jedyne czynniki wpływające na zakres i kształt przygotowywanej reformy WPR. Można je dzielić na wiele sposobów. Jednym z nich jest wyróżnienie następujących kategorii:

- wyzwania stojące przed rolnictwem;
- wyzwania stojące przed obszarami wiejskimi;
- uwarunkowania zewnętrzne;
- unijne procesy wewnętrzne kształtujące WPR i wieloletnie ramy finansowania.

---

<sup>4</sup> Dyrektywa 2000/60/WE.

<sup>5</sup> Dyrektywa 2009/128/WE.

W przypadku rolnictwa rosnąca konkurencja ze strony innych krajów nie prowadzi tylko do trudności w konkurowaniu na rynkach światowych, ale powoduje również większą zmienność cen, a tym samym niestabilność dochodów uzyskiwanych przez rolników. Z tego względu reforma WPR musi poradzić sobie z kwestią zarządzania ryzykiem, ponieważ obecne mechanizmy nie zapewniają skutecznego radzenia sobie z powtarzającymi się kryzysami. Sieć bezpieczeństwa oferowana przez WPR musi być zarówno wzmocniona, jak i uelastyczniona. Doświadczenia z ostatnich lat wskazują na potrzebę utworzenia specjalnego funduszu ze środkami gotowymi do zastosowania, gdy tylko pojawią się pierwsze oznaki zbliżającego się kryzysu. Wysokość przeznaczonych na ten cel środków musi być również wystarczająco duża, aby mógł on mieć rzeczywisty wpływ na sytuację rolników. W związku z tym musi to być fundusz wieloletni, w którym środki niewykorzystane w ciągu jednego roku można kumulować i przenosić do budżetu na kolejny rok.

Potrzebę stworzenia tak funkcjonującego funduszu zwiększa również rosnąca niepewność na arenie światowej dotycząca nie tylko kwestii handlu międzynarodowego, ale także zagrożenia wystąpieniem konfliktów zbrojnych na większą niż w ostatnich dekadach skalę, jak i wzrastająca liczba ekstremalnych zdarzeń pogodowych.

W przypadku obszarów wiejskich mamy do czynienia z występowaniem na szerszą skalę niż w całym społeczeństwie wielu problemów społeczno-ekonomicznych. Szczególnie ważnym z nich jest kwestia starzejącej się populacji z powodu odpływu młodszych pokoleń. Ponadto, istnieje problem włączenia społecznego i nierówności terytorialnych w rozwoju, przy czym najbardziej peryferyjne regiony wiejskie są najbiedniejszymi obszarami w UE.

Wyzwania zewnętrzne są również różnorodne. Kluczowe kwestie dotyczą stosunków handlowych i zobowiązań UE, zwłaszcza tych dotyczących środowiska, takich jak zobowiązania podjęte podczas konferencji klimatycznej w Paryżu w 2015 roku.

Jednym z głównych motorów nadchodzącej reformy WPR w ramach uwarunkowań wewnętrznych jest kwestia wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021-2027. Z powodu brexitu wielkość środków na realizację polityk UE zmniejszy się, co spowoduje jeszcze bardziej napiętą walkę między państwami członkowskimi o alokację wsparcia. Nie jest to jednak jedyny czynnik związany z ograniczeniami wewnętrznymi. Równie istotną kwestią jest wprowadzenie do polityki UE nowych priorytetów. Rodzi to pytania o podział środków między dotychczasowe i nowe priorytety.

Ponadto, kwestie wewnętrzne obejmują politykę UE dotyczącą energii i klimatu. Szczególne znaczenie dla sektora rolnego ma problematyka związana

z dalszą redukcją emisji gazów cieplarnianych i włączenia sektorów nieobjętych Europejskim Systemem Praw do Emisji do działań na rzecz zmniejszenia emisji, takich jak wnioski KE dotyczące działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (COM(2016)479)<sup>6</sup>.

Inaczej na problem czynników determinujących kształt WPR 2021-2027 spojrzano w badaniu przygotowanym na zlecenie Parlamentu Europejskiego (Mottershead et al., 2018, s. 28 i kolejne). Wskazano w nim na następujące determinanty:

1. Oczekiwania społeczne w dużej mierze dotyczące zwiększenia roli kwestii środowiskowych i klimatycznych w ramach WPR.
2. Uproszczenie WPR.
3. Modernizacja WPR i jej dostosowanie do wyzwań przyszłości.
4. Uzasadnienie WPR przez jej rezultaty w ramach pokazania europejskiej wartości dodanej unijnych wydatków.

Podsumowując, można stwierdzić, iż WPR była i jest jedną z kluczowych polityk UE. Pomimo malejącej liczby gospodarstw rolnych i spadku udziału rolnictwa w PKB UE i jej państw członkowskich, polityka wobec sektora rolnego pozostaje istotną częścią działalności UE. Jednak znaczenie rolnictwa, jak również rola WPR, są często kwestionowane. Krytyka WPR zyskuje na sile i widoczności w trakcie każdej debaty na temat wieloletnich ram finansowych, ponieważ promotorzy innych kwestii i interesów politycznych starają się zwiększyć alokację środków UE na swoje cele, dyskredytując potrzebę dużego budżetu WPR. Kluczowym argumentem stosowanym przez takie grupy lobbingsowe jest stwierdzenie, że płatności bezpośrednie UE otrzymuje w znacznej mierze grupa, której poziom dochodów jest znacznie wyższy niż w przypadku przeciętnego obywatela UE. Autorzy reformy WPR z 2014 roku próbowali walczyć z tą opinią, pokazując, że płatności bezpośrednie są sposobem na zrekompensowanie rolnikom produkcji dóbr publicznych, za które nie otrzymują rynkowego wynagrodzenia. Jednak WPR i jej europejska wartość dodana są nadal kwestionowane przez wiele zainteresowanych stron, dlatego istnieje potrzeba wzmocnienia WPR, jako polityki wspierającej ogólne cele UE, takie jak troska o środowisko i wysiłki na rzecz ograniczenia szkodliwego oddziaływania działalności człowieka na klimat.

---

<sup>6</sup> Warto zaznaczyć, iż zwykłe włączenie rolnictwa do istniejącego systemu handlu prawami do emisji (ang. Emissions Trading System) nie jest praktycznie wykonalne (Wieliczko, 2016). Jednocześnie warto zwrócić uwagę, iż brakuje danych na temat faktycznego wpływu istniejącego systemu ETS na wdrażanie technologii niskoemisyjnych, co szeroko omówiono w artykule Teixidó, Verde, Nicolli (2019).

Mnogość wyzwań, przed którymi stoi WPR, nie ogranicza się do budżetu i zmiany klimatu. Kluczowe problemy dotyczą także kwestii gospodarczych i społecznych. Po pierwsze, istnieje problem utrzymania rolnictwa, jako rentownej działalności gospodarczej w UE. Niezbędne jest wspieranie sektora w walce o utrzymanie konkurencyjności na rynkach światowych, co przy gorszym niż w innych częściach świata wyposażeniu naturalnym musi opierać się na innowacyjnym wykorzystaniu ograniczonych i stale wyczerpujących się zasobów naturalnych oraz poradzeniu sobie z problemami ze znalezieniem pracowników i następców obecnie kierujących gospodarstwami rolnymi.

## **1.2. Kwestia wielkości budżetu WPR na lata 2021-2027**

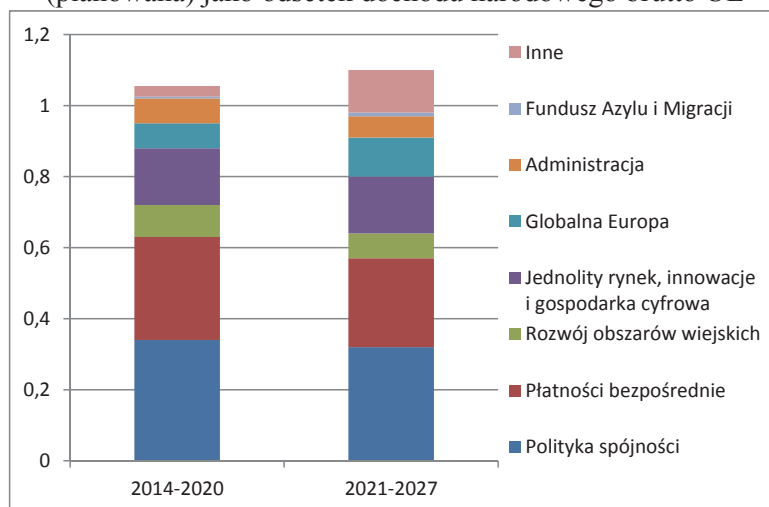
Komisja Europejska (KE) w przedstawionej propozycji dotyczącej wieloletnich ram finansowych na okres 2021-2027 w maju 2018 roku zaproponowała podział środków na realizację zadań UE. KE w swoim komunikacie na temat tego budżetu stwierdziła, że „łączy (on) nowe instrumenty ze zmodernizowanymi programami, aby efektywnie realizować priorytety Unii i sprostać nowym wyzwaniom” (COM(2018)321, s. 2). Ta propozycja przewiduje podział środków UE na siedem tytułów budżetowych. Najwięcej środków zaplanowano na tytuł II, czyli spójność i wartości. To w ramach tego tytułu znajduje się polityka spójności, na którą przeznaczono najwięcej środków.

Propozycja KE przewiduje nieznaczny wzrost wydatków UE mierzonych jako odsetek dochodu brutto UE (rys. 1). Zaplanowano wzrost wydatków na następujące obszary działalności UE:

- Badania, innowacje, technologie cyfrowe;
- Młodzież;
- LIFE klimat i środowisko;
- Migracja i granice;
- Bezpieczeństwo;
- Działania zewnętrzne.

W odniesieniu do WPR Komisja Europejska w swoim komunikacie na temat budżetu na okres 2021-2027 stwierdziła, że „(...) występuje z propozycją zreformowanej, unowocześnionej wspólnej polityki rolnej. Umożliwi ona utrzymanie w UE w pełni zintegrowanego jednolitego rynku produktów rolnych. Zapewni również dostęp do bezpiecznej, przystępnej cenowo, bogatej w substancje odżywcze i różnorodnej żywności wysokiej jakości. W zreformowanej polityce rolnej większy nacisk zostanie położony na problematykę środowiska i klimatu. Będzie ona wspierać proces przechodzenia do w pełni zrównoważonego sektora rolnego oraz dynamiczny rozwój obszarów wiejskich” (COM(2018)321, s. 14).

Rysunek 1. Struktura wydatków UE w okresach 2014-2020 i 2021-2027 (planowana) jako odsetek dochodu narodowego brutto UE



Źródło: Begg (2018), fig. 1.

Propozycja KE przewiduje przeznaczenie na WPR 365 mld euro w okresie 2021-2027, co stanowi 28,5% środków przewidzianych na wieloletnie ramy finansowe w tym okresie (tab. 1). Na Europejski Fundusz Rolny Gwarancji (EFRG) zaplanowano aż 78% puli środków. Choć całkowita kwota zaplanowana na realizację wieloletnich ram finansowych jest aż o 20% wyższa niż obecnie (przy porównaniu budżetu na okres 2014-2020 z wyłączeniem Wielkiej Brytanii), to alokacja na WPR jest niższa o 3% (w cenach bieżących). KE zdecydowała, że spadek budżetu WPR dotknie drugi filar tej polityki, czyli instrumenty wdrażane w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Tabela 1. Proponowana alokacja na WPR 2021-2027 (w cenach bieżących, EUR mln)

Wyróżnienie	A. UE-28 2014/2020	B. UE-27 2014/2020	C. UE-27 2021/2027	Zmiana B/C w %
1. EFRG	302 797	280 351	286 195	2%
2. EFRROW	100 273	95 078	78 811	-17%
3. WPR łącznie	403 070	375 429	365 005	-3%
4. Łącznie WRF	1 115 919	1 063 101	1 279 408	20%
5. % WPR (3/4)	36,1%	35,3%	28,5%	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KE.



Biorąc pod uwagę dane wyrażone w cenach stałych, budżet WPR zmniejszy się jeszcze bardziej w porównaniu z obecną alokacją na WPR z pominięciem Wielkiej Brytanii. Łącznie ma to być 15%, przy czym w odniesieniu do EFRROW to spadek aż o 28%. Zaś w przypadku EFRG to jedynie 11%. Jednocześnie w takiej formie porównania przewidywanej alokacji środków, całkowity budżet UE wzrośnie o 5%, co oznacza, iż wzrost ten dokonana się m.in. kosztem WPR.

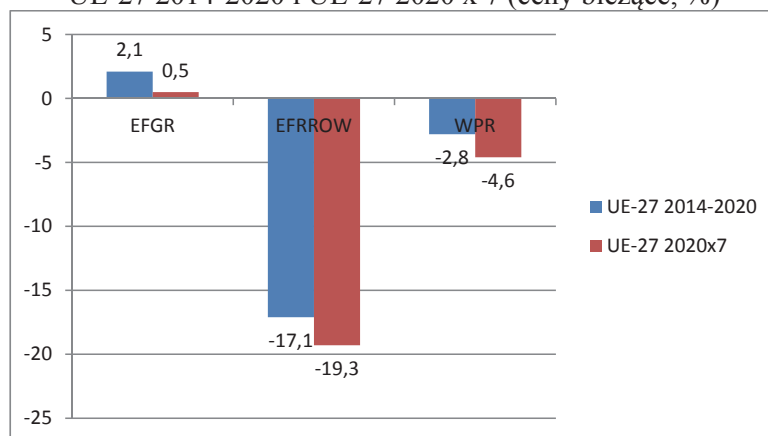
Tabela 2. Proponowana alokacja na WPR 2021-2027  
(w cenach stałych 2018, EUR mln)

Wyróżnienie	A. UE-28 2014/2020	B. UE-27 2014/2020	C. UE-27 2021/2027	Zmiana B/C w %
1. EFRG	309 064	286 143	254 247	-11%
2. EFRROW	102 004	96 712	70 037	-28%
3. Łącznie WPR	411 068	382 855	324 284	-15%
4. Łącznie WRF	1 136 105	1 082 320	1 134 583	5%
5. % WPR (3/4)	36,1%	35,3%	28,5%	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KE.

Kolejnym sposobem porównania obecnego budżetu oraz planowanych wydatków w następnym okresie jest odniesienie się do budżetu WPR i jej obu filarów z perspektywy budżetu na bieżący okres programowania z wykluczeniem Wielkiej Brytanii oraz zakładanych wydatków na ostatni rok tej perspektywy (rys. 2). Biorąc pod uwagę rok 2020, zakładany spadek wydatków na WPR jest większy niż przy odniesieniu się do budżetu UE-27 na cały obecny okres programowania. Spadek wydatków w cenach bieżących na WPR wyniesie w takim porównaniu aż 4,6%.

Rysunek 2. Planowany budżet WPR 2021-2027 w stosunku do budżetu WPR UE-27 2014-2020 i UE-27 2020 x 7 (ceny bieżące, %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KE.

Analizując propozycje KE warto zwrócić uwagę na fakt, iż polityka rolna w innych państwach idzie w przeciwnym kierunku. W grudniu 2018 r. amerykański Kongres przyjął regulacje dotyczące nowego Farm Bill. Polityka rolna USA realizowana w oparciu o Farm Bill 2019-2023 przewiduje znaczny wzrost wsparcia w ramach wszystkich grup instrumentów.

Przy przyjęciu propozycji KE co do wielkości alokacji środków na WPR w kolejnej perspektywie finansowej dochody rolników spadną. Przeciętny spadek dla UE-27 to ponad 8% dochodu dla okresu 2021-2027, a przy odniesieniu jedynie do 2027 roku to o przeszło 11% niższe dochody. Spadek ten będzie różny w poszczególnych państwach członkowskich (tab. 3).

Tabela 3. Przewidywany spadek dochodów rolników związany ze spadkiem budżetu WPR (w proc.)

Kraj	Zmiana przeciętnego dochodu	
	2021-2027	2027
Austria	-4,71	-6,46
Belgia	-5,45	-7,48
Bułgaria	-4,71	-6,46
Chorwacja	-1,86	-2,55
Cypr	-2,32	-3,06
Czechy	-13,27	-18,19
Dania	-26,91	-36,89
Estonia	-5,83	-7,99
Finlandia	-6,69	-9,18
Francja	-6,32	-8,67
Grecja	-5,21	-7,14
Hiszpania	-3,10	-4,25
Holandia	-3,35	-4,59
Irlandia	-7,44	-10,2
Litwa	-7,32	-10,03
Luksemburg	-10,29	-14,11
Łotwa	-5,33	-7,31
Malta	-0,74	-1,02
Niemcy	-7,07	-9,69
Polska	-3,47	-4,76
Portugalia	-4,96	-6,8
Rumunia	-2,73	-3,74
Słowacja	-60,76	-83,3
Słowenia	-3,59	-4,93
Szwecja	-10,91	-14,96
Węgry	-6,07	-8,33
Włochy	-3,59	-4,93
EU27	-8,31	-11,39

Źródło: <https://www.farm-europe.eu/travaux/policy-briefing-eu-budget-the-cap-2021-2027-understanding-the-commissions-proposals/>

Największy spadek dochodów prognozowany jest dla Słowacji, gdzie przekroczy 60% w odniesieniu do całej kolejnej perspektywy finansowej i ponad 80% w przypadku 2027 roku. Tak dramatyczny spadek wynika z faktu, iż na Słowacji przeciętne gospodarstwa są bardzo duże i w związku z *cappingiem* uzyskiwane przez nie płatności gwałtownie zmniejszą. Najmniejszy spadek ma dotyczyć rolników w Chorwacji. Jest to najmłodszy członek UE i jeszcze nie uzyskał płatności na poziomie odpowiadającym średniej w UE. Ponadto, przeciętne gospodarstwo rolne w tym kraju jest mniejsze niż unijna średnia. Natomiast w przypadku Polski ponad 3%.

Jeśli chodzi o podział środków na płatności bezpośrednie, to będzie on zbliżony do obecnego, pomimo kontynuowania procesu zmniejszania różnic w stawkach (tab. 4). Dla przykładu, udział Polski w kwocie alokacji na płatności bezpośrednie ma wzrosnąć w okresie 2021-2027 z 7,9% do 8,2%, a Włoch w tym samym czasie zmaleć z 9,5% do 9,3%.

Tabela 4. Zaproponowany przez KE podział środków na płatności bezpośrednie w okresie 2021-2027+

Kraj	2021		2027 i kolejne lata	
	Kwota	Udział	Kwota	Udział
Austria	664 819 537	1,8	664 819 537	1,7
Belgia	485 603 954	1,3	485 603 954	1,3
Bułgaria	776 281 570	2,1	818 616 819	2,1
Chorwacja	344 340 000	0,9	367 711 409	1,0
Cypr	46 750 094	0,1	46 750 094	0,1
Czechy	838 844 295	2,2	838 844 295	2,2
Dania	846 124 520	2,3	846 124 520	2,2
Estonia	167 721 513	0,4	192 452 828	0,5
Finlandia	505 999 667	1,3	514 921 104	1,3
Francja	7 147 786 964	19,0	7 147 786 964	18,7
Grecja	2 036 560 894	5,4	2 036 560 894	5,3
Hiszpania	4 768 736 743	12,7	4 804 547 379	12,6
Irlandia	1 163 938 279	3,1	1 163 938 279	3,1
Litwa	510 820 241	1,4	580 380 223	1,5
Luksemburg	32 131 019	0,1	32 131 019	0,1
Łotwa	299 633 591	0,8	342 938 763	0,9
Malta	4 507 492	0,0	4 507 492	0,0
Holandia	703 870 373	1,9	703 870 373	1,8
Niemcy	4 823 107 939	12,8	4 823 107 939	12,6
Polska	2 972 977 807	7,9	3 125 960 174	8,2
Portugalia	584 824 383	1,6	627 917 332	1,6
Rumunia	1 856 172 601	4,9	1 991 367 607	5,2
Słowacja	383 806 378	1,0	407 649 243	1,1
Słowenia	129 052 673	0,3	129 052 673	0,3
Szwecja	672 760 909	1,8	673 880 175	1,8
Węgry	1 219 769 672	3,2	1 219 769 672	3,2
Włochy	3 560 185 516	9,5	3 560 185 516	9,3
Łącznie	37 547 128 624	100,0	38 151 396 277	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika IV do projektu rozporządzenia COM(2018)392.

Również w przypadku środków na rozwój obszarów wiejskich (tab. 5) mamy mieć do czynienia ze zbliżoną strukturą alokacji środków. Polska ma być obok Włoch i Francji głównym beneficjentem tego wsparcia. W sumie na te trzy kraje zaplanowano 1/3 środków II filara WPR w nadchodzącym okresie programowania.

Tabela 5. Podział środków na rozwój obszarów wiejskich w okresie 2021-2027 zaproponowany przez KE

Kraj	Kwota	Udział
Austria	3 363 269 217	4,3
Belgia	470 246 322	0,6
Bułgaria	1 971 979 772	2,5
Chorwacja	1 969 390 521	2,5
Cypr	111 910 988	0,1
Czechy	1 811 412 421	2,3
Dania	530 688 361	0,7
Estonia	615 131 209	0,8
Finlandia	2 044 148 589	2,6
Francja	8 464 814 393	10,8
Grecja	3 567 141 242	4,5
Hiszpania	7 008 420 160	8,9
Irlandia	1 852 696 657	2,4
Litwa	1 366 277 619	1,7
Luksemburg	86 036 692	0,1
Łotwa	821 150 883	1,0
Malta	85 451 254	0,1
Holandia	512 058 365	0,7
Niemcy	6 929 474 972	8,8
Polska	9 225 233 710	11,7
Portugalia	3 452 504 006	4,4
Rumunia	6 758 523 373	8,6
Słowacja	1 593 779 047	2,0
Słowenia	715 741 516	0,9
Szwecja	1 480 856 132	1,9
Węgry	2 913 417 304	3,7
Włochy	8 892 172 597	11,3
Ogółem UE-27	78 613 927 322	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika IX do projektu rozporządzenia COM(2018)392.

### 1.3. Cele WPR w okresie 2021-2027

W dniu 1 czerwca 2018 roku KE opublikowała projekty rozporządzeń dotyczących funkcjonowania WPR w okresie programowania 2021-2027. Pakiet propozycji KE obejmuje trzy projekty rozporządzeń:

- centralne rozporządzenie o planach strategicznych WPR, obejmujące płatności bezpośrednie, interwencje sektorowe i rozwój obszarów wiejskich (COM(2018)392);
- rozporządzenie horyzontalne w sprawie finansowania WPR, zarządzania nią i monitorowania jej, które ma zastąpić obecne rozporządzenie o tej samej nazwie (COM(2018)393);
- rozporządzenie zmieniające i aktualizujące rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (WORR), rozporządzenie (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, rozporządzenie (UE) nr 251/2014 w sprawie aromatyzowanych produktów sektora wina, rozporządzenie (UE) nr 228/2013 w sprawie regionów najbardziej oddalonych i rozporządzenie (UE) nr 229/2013 w sprawie mniejszych wysp Morza Egejskiego (COM(2018)394).

Projekty rozwiązań na ten okres programowania nie zawierają szczególnych modyfikacji w zakresie instrumentarium, ani zakresu wsparcia. Zmieniają się natomiast cele szczegółowe i system wdrażania WPR. Cele szczegółowe nowej WPR mają obejmować:

- „wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i odporności w całej Unii (w celu wzmocnienia bezpieczeństwa żywnościowego);
- zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację;
- poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości;
- przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, a także wykorzystanie zrównoważonej energii;
- wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze;
- przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmocnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu;
- przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich;
- promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa;
- poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak też dobrostanu zwierząt (COM(2019)392, s. 12-13).

Cele te odpowiadają faktycznym wyzwaniom stojącym przed rolnictwem i obszarami wiejskimi w Unii Europejskiej. Jednakże, cele te nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w proponowanym instrumentarium WPR.

Istotnym problemem podnoszonym przez wielu badaczy (m.in. Erjevec et al., 2018; Maréchal et al., 2018) jest brak kwantyfikacji celów polityki rolnej. Z jednej strony oczywiście podnosi się zasadność przyznania państwom członkowskim większej swobody w programowaniu polityki rolnej, ale z drugiej strony istnieje obawa o faktyczną realizację priorytetów UE. Dodatkowym problemem jest to, na jakim poziomie powinny być określone te cele. Fundamentalnym pytaniem z punktu widzenia efektywności WPR jest to, czy cel w postaci utrzymania obecnych wskaźników może być uznany za wystarczający.

Istnieje obawa, że państwa członkowskie nie będą stawiały sobie ambitnych celów. Z jednej strony może być to spowodowane lobbieniem sektora rolnego, zaś z drugiej obawą o niespełnienie założonych celów i związanych z tym trudności z rozliczeniem środków. Wydaje się, iż zasadne byłoby wyznaczenie jakichś norm i standardów. Jednocześnie fakt, iż jedynym instrumentem „wymuszenia” ambitnych celów będzie etap negocjowania przez KE strategicznych planów, to znaczące ograniczenie czasowe tych negocjacji sprawia, że instrument ten może być mało skuteczny. Wyraźnie widać, iż dylematy związane z planami strategicznymi dotyczącymi WPR wpisują się w problematykę teorii fiskalizmu fiskalnego i fiskalizmu środowiskowego. Wybór przez państwa członkowskie zbyt zachowawczych celów nie wpłynie pozytywnie na efektywność i skuteczność WPR, a to może w dalszej perspektywie wpływać na negatywną opinię na temat WPR i braku silnej pozycji przetargowej sektora rolnego w negocjowaniu kolejnych wieloletnich ram finansowych.

Generalnie można stwierdzić, że mimo podkreślenia tego, że nowa WPR ma być polityką opartą na dowodach, to w praktyce projektów rozporządzeń nie widać faktycznego nawiązania do ilościowego determinowania kształtu realizowanej polityki. Oparcie przygotowania planów strategicznych na analizie SWOT nie jest wystarczającym sposobem rzetelnego wyznaczenia priorytetów wsparcia. Jednocześnie jednak należy wskazać, iż brakuje danych statystycznych umożliwiających faktyczne oparcie się na konkretnych dowodach. Mając na uwadze doświadczenia z programowaniem i oceną PROW 2014-2020, należy również wyrazić obawy co do potencjału instytucjonalnego poszczególnych państw członkowskich w przygotowaniu strategicznych planów dla swoich państw. Z pewnością przygotowanie takich planów będzie generowało znaczne

koszty administracyjne<sup>7</sup> i nie oznacza uproszczenia WPR na poziomie administracji państw członkowskich.

Należy stwierdzić, iż w propozycji KE zabrakło wskazówek (być może zostaną one przekazane państwom członkowskim w innej formie), jak zrównoważyć cele ekonomiczne, środowiskowe i społeczne planowanego kształtu WPR. KE nie wskazała, również hierarchii celów. Jediną wskazówką w tym zakresie jest artykuł 92 „Bardziej ambitne cele związane ze środowiskiem i klimatem” projektu rozporządzenia o symbolu COM(2018)392, w którym zapisano, iż „za pośrednictwem planów strategicznych WPR (...) państwa członkowskie dążą do wniesienia większego wkładu w osiągnięcie (...) celów szczegółowych dotyczących środowiska i klimatu”. Muszą również wskazać, jak zamierzają osiągnąć ten większy wkład.

Ponadto, choć propozycja KE przewiduje nadanie państwom członkowskim większego wpływu na WPR, to trudno przewidzieć, jak to będzie wyglądało w praktyce. Jak wskazuje Wieliczko (2018b) „zwiększenie roli państw członkowskich w kształtowaniu sposobu wdrażania WPR jest dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia konieczności dopasowania instrumentarium do specyficznych potrzeb wsi i rolnictwa na danym obszarze. Jednakże istnieje obawa, iż ograniczenia w dostępności danych statystycznych i niewielkie środki przeznaczane przez poszczególne kraje na monitorowanie wdrażania WPR mogą spowodować trudności w wykazywaniu, iż cele WPR są faktycznie realizowane. Ponadto, wbrew deklaracjom KE, plany strategiczne oznaczają dla administracji państw członkowskich znaczny wzrost obciążeń administracyjnych. Będzie to szczególnie dotkliwe w pierwszym okresie wdrażania nowych zasad funkcjonowania WPR, gdy administracja publiczna będzie dopiero zapoznawała się z nowymi regułami kształtowania WPR na poziomie państw i regionów. Największe obawy z punktu widzenia państw członkowskich może budzić zasada, zgodnie z którą w przypadku niesatysfakcjonującego postępu w realizacji celów planu strategicznego WPR KE może zawiesić płatności. Wyznaczanie rocznych celów może zwiększyć wiarygodność WPR, jako polityki przynoszącej konkretne efekty, ale należy pamiętać, że wszelkie przesunięcia w przyjęciu planów strategicznych, w tym niezawinione przez państwa członkowskie, a wynikające z opóźnień po stronie KE, oraz te będące skutkiem nieprzewidzianych czynników zewnętrznych, mogą uniemożliwić osiągnięcie celów rocznych. Wydaje się, że

---

<sup>7</sup> Na wzrost kosztów administracyjnych związanych z proponowaną reformą WPR zwrócono również uwagę w raporcie dotyczącym kosztów administracyjnych WPR przygotowanym na zlecenie KE (Ecorys, 2019). Warto również zwrócić uwagę na to, iż koszty wdrażania WPR, a zwłaszcza działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich systematycznie rosną, na co wskazują np. badania Fährmann, Grajewskiej i Reiter (2014).

tak krótki okres rozliczeniowy nie jest właściwy dla złożonych celów środowiskowych, które ma realizować WPR. Należałoby wprowadzić cele kilkuletnie, a roczną realizację, przynajmniej w okresie 2021-2027, traktować jako punkt wyjścia do wypracowania kształtu WPR na kolejny okres programowania”.

W podobnym tonie na temat propozycji KE wypowiedział się również Europejski Trybunał Obrachunkowy, który w swoim przeglądzie uwag na temat wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących najbliższych wieloletnich ram finansowych (WRF) podkreślił, że „Trybunał przyjmuje z zadowoleniem zamierzenie Komisji, aby w odniesieniu do WPR przejść na model oparty na wynikach. Brak jasnych, konkretnych i określonych ilościowo celów UE stwarza jednak niepewność co do sposobu, w jaki Komisja miałaby oceniać plany strategiczne WPR państw członkowskich. Trybunał ubolewa ponadto, że proponowane ramy wykonania zapewniają jedynie niewielkie zachęty: wdrażanie może znacznie odbiegać od wyznaczonych celów końcowych, a fakt ten nie wpłynie znacząco na poziom finansowania UE. Jednocześnie za skuteczne osiągnięcie celów może najwyżej zostać przyznana nieznaczna „premia”. Trybunał ma wątpliwości co do tezy Komisji, że wniosek wzmocni powiązania WPR z celami w zakresie środowiska i klimatu. Zastanawia się też, w jaki sposób Komisja zamierza ocenić wpływ na środowisko proponowanych zmian lub dokonać pomiarów tego wpływu. Trybunał stwierdza wreszcie, że największą część środków wydatkowanych w ramach WPR stanowiąby nadal płatności bezpośrednie dla rolników. Wniosek zawiera niewystarczające dowody wskazujące, że rolnicy rzeczywiście potrzebują tej formy wsparcia dochodów” (ETO, 2019, s. 15).

Podsumowując, trudno nie zgodzić się z twierdzeniem Erjeveca et. al. (2018, s. 11), którzy stwierdzili, że w okresie programowania 2021-2027 planowanie strategiczne WPR nie przyniesie zasadniczej poprawy efektów WPR, gdyż nie przewidziano żadnej znaczącej modyfikacji instrumentarium tej polityki. Dostrzegalne efekty zmiany systemu wdrażania mogą się pojawić najwcześniej w kolejnym okresie programowania, gdy zmiany systemu wdrażania WPR okrzepną, a większy zasób dowodów pozwoli na wdrożenie nowych, skuteczniejszych i efektywniejszych instrumentów lepiej wpisujących się w potrzeby rolników w danym regionie.

#### **1.4. Model wdrażania WPR**

Komisja zaproponowała tzw. „nowy model wdrażania”. Petre Daea, rumuński minister rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich stwierdził, że „nowy model realizacji to trzon reformy WPR i jej najbardziej innowacyjny element. Dzięki tej zmianie paradygmatu państwa członkowskie będą miały większy



wpływ na planowanie polityki krajowej, lecz także większą odpowiedzialność” (Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, 2019).

W gruncie rzeczy ten nowy model wdrażania oznacza rozciągnięcie planowania na całość instrumentarium WPR, które do tej pory ograniczało się jedynie do polityki rozwoju obszarów wiejskich, czyli filaru II WPR. Ten nowy model nie zakłada jednak zmian w systemie zarządzania instrumentarium WPR, a ogranicza się wyłącznie do rozszerzenia planowania także na filar I. Państwa członkowskie będą zobowiązane do przygotowania swoich krajowych planów strategicznych. Ich sporządzenie ma bazować na przeprowadzonej analizie SWOT sytuacji na wsi i w rolnictwie oraz ocenie potrzeb. Propozycja rozporządzenia KE dotyczącego tych dokumentów (COM(2018)392) wskazuje na elementy, które muszą być uwzględnione w tych planach. Struktura planu jest zbliżona do obecnego kształtu programów rozwoju obszarów wiejskich. Nowością jest opis elementów zapewniających modernizację WPR oraz opis elementów związanych z uproszczeniem i ograniczeniem obciążeń administracyjnych dla beneficjentów końcowych. Jeśli chodzi o modernizację WPR, to bazować ma ona na systemie wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (Agricultural Knowledge and Innovation System – AKIS), dlatego plan strategiczny w tej części musi szczegółowo prezentować kwestie dotyczące usług doradczych i usług w zakresie wsparcia innowacji.

Zwrócono również uwagę na kwestie proceduralne. W tym zakresie podkreślono konieczność włączenia organów zajmujących się kwestiami środowiskowymi do tworzenia planów oraz partycypację różnych grup interesariuszy w pracach nad planem strategicznym.

Warto również zaznaczyć, iż każde państwo członkowskie zobowiązane jest do przygotowania tylko jednego planu strategicznego. Do tej pory w wielu państwach programy rozwoju obszarów wiejskich były przygotowywane na poziomie regionalnym. Propozycja KE zakłada, iż na poziomie regionalnym mogą być przygotowywane elementy planu strategicznego, ale musi być zapewniona spójność i zgodność z elementami planu strategicznego WPR na poziomie krajowym.

Jak wskazuje Matthews (2019), ten nowy model wdrażania to najważniejszy element reformy WPR. KE, proponując nowy model wdrażania WPR, zakłada odejście od koncentracji na wydatkowaniu na rzecz skupienia się na efektach. Jednakże mimo deklarowanego uproszczenia, nie ma w propozycji legislacyjnej informacji o tym, iż wielkość dopuszczalnego ryzyka błędów zostanie zwiększona lub dopasowana do poszczególnych instrumentów WPR. W związku z tym nie ma mowy o faktycznym uproszczeniu wdrażania polityki rolnej. W tym miejscu warto przytoczyć ustalenia sprzed ponad dekady dotyczące kosztów kontroli:

- „wzrost kosztów kontroli powyżej obecnego poziomu (13%) nie byłby opłacalny, ponieważ marginalny wzrost liczby kontroli na miejscu o 1% beneficjentów przyniósłby oszczędności z tytułu nieprawidłowych płatności na poziomie zaledwie ok. 10% kosztów tych dodatkowych kontroli;
- obniżenie poziomu błędów z obecnych 4% do ustalonego przez Trybunał poziomu istotności równego 2%<sup>8</sup> zwiększyłoby koszty kontroli z ok. 13% do prawie 30% łącznych wydatków publicznych na przedmiotowe środki, a zatem nie byłoby opłacalne;
- środki rolno-środowiskowe przyczyniają się znacząco do ogólnego poziomu błędów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich;
- ponieważ nie byłoby opłacalne zwiększanie kontroli, poziom dopuszczalnego ryzyka dla środków rozwoju obszarów wiejskich jest wyraźnie powyżej 2% i może przyjmować wartość powyżej 5%” (COM(2008)866, s. 15).

Ponadto, należy przypomnieć, iż badania dotyczące 2005 r. pokazały, iż koszty kontroli działań rolno-środowiskowych sięgają 13% środków wydanych na ten instrument, co oznacza, iż kontrolowanie tego działania jest 3 razy bardziej kosztowne niż przeciętnie dla WPR (COM(2008)866, s. 13). Warto zaznaczyć, iż to nie jest rekord. Według wyliczeń niemieckiego Baden-Württemberg Rechnungshof, koszty związane z kontrolą w jednym z badanych przypadków były 21-krotnie wyższe niż błąd, który ta kontrola pozwoliła ujawnić (Baden-Württemberg Rechnungshof, 2015).

W przypadku nowego modelu wdrażania WPR pojawią się również koszty związane z kontrolą przez KE reorientacji państw członkowskich na rezultaty wdrażania. Koszty tego działania poniosą również państwa członkowskie, które muszą monitorować bardziej skrupulatnie efekty wsparcia, a jednocześnie nadal są zobowiązane do ścisłego przestrzegania dopuszczalnego poziomu nieprawidłowości w wydatkowaniu środków.

Artykuły 96, 97 i 103 projektu rozporządzenia COM(2018)392 wskazują na sposób uwzględnienia w planach strategicznych celów szczegółowych odnoszących się do środowiska. Jak zapisano w artykule 96, ocena potrzeb związanych z tymi celami musi uwzględniać krajowe plany w zakresie środowiska i klimatu bazujące na unijnych regulacjach prawnych, które wymieniono w załączniku XI projektu rozporządzenia COM(2018)392. Dotyczą one następujących kwestii:

- ochrony dzikiego ptactwa;
- ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;

---

<sup>8</sup> Wynika to z obliczeń opartych na założeniu, że poziom błędów obniża się liniowo, kiedy wzrasta intensywność kontroli, oraz przy pominięciu wszelkich dodatkowych skutków odstraszających związanych z dodatkowymi kontrolami.

- polityki wodnej;
- ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego;
- jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy;
- redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych;
- włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030;
- promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych;
- efektywności energetycznej;
- unii energetycznej.

Debata nad kształtem WPR w dużej mierze ogranicza się od wielu lat nad niewielką grupą kwestii. Obejmują one następujące tematy:

1. Równość stawki płatności – problem podnoszony przez wiele państw z grupy tzw. nowych państw członkowskich, które wskazują na to, że niesprawiedliwe jest różnicowanie stawek dopłat bezpośrednich;
2. Dystrybucja wsparcia – chodzi zarówno o kwestię tego, jakie podmioty uznać za prawdziwych rolników i skalę wsparcia trafiającego do największych gospodarstw rolnych;
3. Oddziaływanie WPR na środowisko – problem pojawia się głównie w kontekście niewielkiej efektywności i skuteczności działań środowiskowych już istniejących w ramach WPR i potrzeby zwiększenia środowiskowego zaangażowania tej polityki. Krytycy takiego podejścia wskazują, iż wysokie standardy środowiskowe zmniejszają zdolność konkurencyjną europejskiego rolnictwa na tle rolnictwa światowego oraz są wprowadzane bez dodatkowego wsparcia finansowego, co zwiększa koszty prowadzenia działalności rolniczej;
4. Problem ukierunkowania WPR – dylemat polityka sektorowa czy terytorialna związana ze wsią;

Problemy te nadal są ważnymi elementami debaty na temat WPR i pojawiają się także w dyskusji na temat obecnej reformy tej polityki. Wiele państw członkowskich nadal podnosi problem wyrównania stawek płatności bezpośrednich. KE, wychodząc naprzeciw tym postulatam, zapowiedziała kontynuację działań w tym kierunku rozpoczętych w ramach ostatniej reformy WPR. Jednak działania te spotykają się również z krytyką. Już w debacie na temat ostatniej reformy Bureau i Mahe (2008) wskazywali, iż wyrównywanie stawek płatności bezpośrednich powinno się odbywać stopniowo i tylko wraz z konwergencją poziomu rozwoju gospodarczego. Jednak, jak pokazuje Bourget (2019), to wyrównanie stawek już nastąpiło. Podaje on przykład gospodarstw specjalizujących się w uprawach zbóż we Francji, Polsce i na Węgrzech, w przypadku których stawka płatności w 2015 roku wynosiła ok. 250 euro na 1 ha.

W ciągu ostatnich dwóch dekad nie podnoszono na szerszą skalę zasadności funkcjonowania polityki rolnej na poziomie UE ani istniejącego podziału kompetencji między państwa członkowskie i KE. Propozycja KE z 2018 roku zwróciła uwagę na tę kwestię. Wynika to z deklarowanego przez KE zwiększenia roli państw członkowskich w kształtowaniu WPR. Bourget (2019) wskazuje na konieczność jasnego określenia, które działania powinny pozostać na poziomie unijnym, a które powinny być przekazane państwu członkowskiemu z uwagi na to, że to one mogą zająć się nimi skuteczniej i efektywniej. Podnosi również kwestię obaw co do dysponowania przez niektóre nowe państwa członkowskie wystarczającym potencjałem administracyjnym i instytucjonalnym do przygotowania i wdrażania krajowych planów strategicznych.

Ważnym dylematem związanym z propozycją KE jest kwestia faktycznego zakresu uprawnień, którymi dysponować mają państwa członkowskie. Oznacza to wzrost niepewności co do funkcjonowania WPR. Jednocześnie pojawiają się głosy (np. Bourget, 2019), że zwiększenie zakresu roli państwa oznacza faktyczne „rozmontowanie” WPR lub pierwszy etap renacjonalizacji polityki rolnej (Carpon, 2018)<sup>9</sup>. Przy jednoczesnym znacznym ograniczeniu budżetu, w sytuacji zwiększania wsparcia dla rolnictwa, np. w Rosji czy Chinach, grozi to osłabieniem pozycji konkurencyjnej europejskiego rolnictwa.

Pytaniem, które można zadać w kontekście planowanego zwiększenia uprawnień członkowskich w zakresie projektowania i wdrażania WPR jest to, czy podłożem tej propozycji nie jest brak wspólnej wizji państw członkowskich, co do przyszłości WPR. Jak wskazuje Bureau (2018), już w 2008 roku było widoczne, iż państwa członkowskie UE nie posiadają wspólnej wizji rozwoju WPR. Może to być również odpowiedź na rosnącą niechęć niektórych państw do wspierania polityki rolnej oraz do transferu środków na rzecz gorzej rozwiniętych państw.

Dotychczasowe doświadczenia w przygotowywaniu krajowych planów strategicznych wskazują na to, iż jest to przedsięwzięcie bardzo skomplikowane i czasochłonne. Wynika to przede wszystkim z następujących kwestii:

- zasad i procedur opracowywania planów, które dopiero są tworzone przez KE;
- złożoności i zakresu celów szczegółowych nowej WPR, do których odnieść muszą się państwa członkowskie;
- potrzeby „udowodnienia” proponowanych przez dane państwo rozwiązań, co oznacza konieczność zgromadzenia odpowiednich danych i wyników badań uzasadniających zakładane podejście do wdrażania instrumentarium WPR.

---

<sup>9</sup> Szersza debata ekspertów na ten temat dostępna jest na stronie: <https://iegpolicy.agribusinessintelligence.informa.com/PL217316/Stakeholder-reactions-to-the-new-CAP-proposals-for-202127>.

### **1.5. Proponowany kształt działań WPR w okresie 2021-2027**

Komisja Europejska swoje propozycje dotyczące instrumentarium WPR na okres 2021-2027 przedstawiła w rozporządzeniu centralnym (COM(2018)392). Proponowane instrumenty nie odbiegają zasadniczo od dotychczas wdrażanych.

Ważnym elementem propozycji KE jest zasada warunkowości. Zgodnie z nią państwa członkowskie nakładać mają kary na rolników, którzy nie spełniają wymogów podstawowych określonych w prawie Unii ani norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska ustanowionych w planie strategicznym WPR. Kary mogą być nakładane na rolników, którzy otrzymują płatności z tytułu zobowiązań środowiskowych, klimatycznych i innych zobowiązań w dziedzinie zarządzania, płatności z tytułu ograniczeń naturalnych lub innych ograniczeń specyficznych dla obszaru czy płatności w związku z niekorzystnymi warunkami specyficznymi dla obszaru wynikającymi z określonych obowiązkowych wymogów.

W związku z tym, iż system wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa ma być podstawą modernizacji WPR, szczególną uwagę zwrócono na system doradztwa rolniczego. W projekcie wskazano na minimalny zakres usług doradczych, które mają być dostępne dla rolników:

- wszystkie wymogi zawarte w planie strategicznym WPR dotyczące rolników i innych beneficjentów;
- wymogi wynikające z regulacji wdrażających następujące dyrektywy: wodną (2000/60/WE), o stosowaniu pestycydów (2009/128/WE), w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (92/43/EWG), w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (2009/147/WE), w sprawie jakości powietrza (2008/50/WE), w sprawie redukcji emisji (2016/2284);
- wymogi dotyczące stosowania środków ochrony roślin zawarte w art. 55 rozporządzenia nr 1107/2009 i w rozporządzeniu nr 2016/2031;
- warunki odnoszące się chorób zwierząt wynikające z rozporządzenia nr 2016/429;
- praktyki rolnicze zapobiegające rozwojowi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe;
- zarządzanie ryzykiem;
- wsparcie innowacji;
- rozwój technologii cyfrowych w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Jak do tej pory, najważniejszym elementem wsparcia rolnictwa w ramach WPR pozostaną płatności bezpośrednie. Generalnie tytuły do płatności nie zmieniają się w stosunku do obecnego zestawu:

1. podstawowe wsparcie dochodu.
2. uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu.
3. uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników.
4. systemy na rzecz klimatu i środowiska (dotychczasowe zazielenienie płatności).
5. wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji.
6. płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny.

Jednakże należy podkreślić, iż płatność redystrybucyjna przestaje być płatnością dobrowolną i staje się obowiązkowym elementem systemu płatności bezpośrednich dla wszystkich państw członkowskich. W zaprezentowanym zestawie rodzajów płatności nie wymieniono dobrowolnego uproszczonego systemu dla małych gospodarstw, który przewiduje rozporządzenie 1307/2013. Jednakże projekt KE również zawiera możliwość stosowania takiego systemu w okresie 2021-2027 (artykuł 25 – płatność ryczałtowa dla drobnych producentów rolnych). Natomiast, inaczej niż obecnie, zaproponowano, aby wsparcie dla młodych rolników miało charakter dobrowolny.

Propozycja Komisji zawiera również obowiązkowe ograniczenie wysokości otrzymywanych płatności. W obecnym systemie płatności zmniejszenie obejmuje kwoty powyżej 150 000 euro. W okresie 2021-2027 już powyżej kwoty 60 000 euro płatności mają nie być zmniejszane. Stopniowa redukcja ma dotyczyć środków powyżej tej kwoty. Pozostawiono państwom członkowskim niewielkie pole manewru w zakresie redukcji, gdyż przy trzech pierwszych progach zmniejszenia wsparcia zaznaczono, iż należy je zmniejszyć o „co najmniej” dany odsetek, zaś kwota przekraczająca 100 000 euro ma być w całości zabrana. W rezultacie maksymalnie rolnik będzie mógł uzyskać jedynie 73 750 euro płatności, jeśli w danym kraju redukcja wsparcia nie będzie większa niż minimalne limity określone w projekcie rozporządzenia centralnego.

Należy jednakże zaznaczyć, iż skala redukcji wsparcia będzie faktycznie znacznie mniejsza, gdyż jest ona zmniejszana o wynagrodzenia związane z działalnością rolniczą (w tym podatki i składki na zabezpieczenie społeczne związane z zatrudnieniem) oraz równoważny koszt stałej pracy nieodpłatnej związanej z działalnością rolniczą i wykonywanej przez osoby pracujące w danym gospodarstwie, które nie otrzymują wynagrodzenia.

W swojej propozycji KE określiła sposób zagospodarowania środków, które nie zostały przeznaczone na płatności bezpośrednie na skutek wprowadzenia maksymalnego limitu wsparcia. „Uwolnione” środki mogą być przeznaczo-

ne na uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu, a jeśli wystarczy środków, to też i na inne płatności niezwiązane z wielkością produkcji. Możliwe jest także przeznaczenie części lub całości uzyskanej kwoty na działania z II filara WPR. Warto zaznaczyć, iż takie przesunięcie środków między filarami nie podlega limitom ustanowionym do transferów środków między filarami.

Jeśli chodzi o uprawnienia do otrzymywania płatności niezwiązanych z produkcją, to w projekcie KE użyto sformułowania „osoby faktycznie prowadzące działalność rolniczą”. W rozporządzeniu dotyczącym funkcjonowania systemu płatności bezpośrednich w latach 2015-2020 (rozporządzenie nr 1307/2013) występowało pojęcie „rolnika aktywnego zawodowo”, co było często krytykowane jako nieprecyzyjne.

Kolejnym wymogiem warunkującym otrzymywanie płatności bezpośrednich jest wielkość użytków rolnych przekraczająca próg obszarowy. Propozycje KE zakładają określenie przez państwa członkowskie progu obszarowego. Do tej pory państwa członkowskie miały możliwość określenia progu obszarowego wynoszącego 1 ha lub progu kwotowego w wysokości 100 euro, choć mogły nie stosować takich progów w odniesieniu do regionów najbardziej oddalonych.

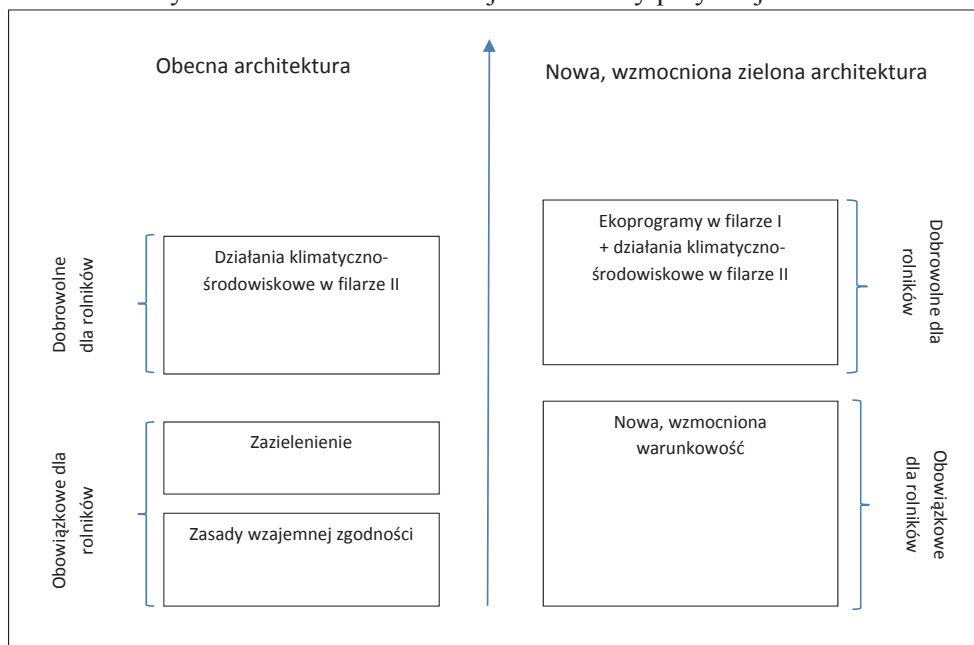
Dotychczas obowiązywały różne systemy przyznawania płatności. Propozycja KE przewiduje utrzymanie ich. Możliwe jest przyznanie uprawnień do płatności lub wprowadzenie jednolitej płatności obszarowej. Ponadto, państwa członkowskie mogą zróżnicować regionalnie stawki płatności, bazując na zróżnicowaniu warunków społeczno-ekonomicznych lub agronomicznych.

KE przywiązuje szczególną wagę do kwestii środowiskowych w proponowanej reformie WPR. Kwestie te tworzą system określany mianem zielonej architektury<sup>10</sup>. Zmieniona zielona architektura przewiduje wzmocnienie wymogów warunkowości i rozszerzenie dobrowolnych wymogów przekraczających wymagane minimum (rys. 3). Nowy system warunkowości stanowi połączenie wymogów wzajemnej zgodności z wymogami obecnie funkcjonującymi w ramach zazielenienia płatności bezpośrednich. Natomiast system dobrowolny będzie zbliżony do obecnego, jednakże wymogi realizowane dobrowolnie mają być wyraźnie bardziej daleko idące niż obowiązkowe minimum.

---

<sup>10</sup> W niektórych publikacjach używane jest określenie „zielona struktura”.

Rysunek 3. Schemat zielonej architektury przyszłej WPR



Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2019).

Jeśli chodzi o nowe elementy warunkowości, to obejmują one nowe normy GAEC:

- GAEC 2: odpowiednia ochrona terenów podmokłych i torfowisk;
- GAEC 5: wykorzystanie narzędzia w zakresie zrównoważonego gospodarowania składnikami odżywczymi, tzw. FaST (ang. Farm Sustainability Tool for Nutrients);
- GAEC 8: zmianowanie.

Aplikacja FaST to bardzo ciekawa propozycja KE. Ma ona zawierać dane z różnych źródeł, w tym publicznych baz danych (np. IACS i LPIS) oraz danych posiadanych przez rolnika oraz wyniki analiz próbek gleby, bilans składników odżywczych i historię upraw. Aplikację tę mają stworzyć państwa członkowskie i bezpłatnie udostępnić rolnikom. Aplikacja ma umożliwiać generowanie planów zarządzania składnikami odżywczymi gleb. Mimo użyteczności tego narzędzia, KE nie przewiduje kontroli tego, czy rolnicy używają tej aplikacji. Oznacza to brak faktycznego wzmocnienia zaangażowania WPR w poprawę jakości gleb.

W przypadku płatności związanych z wielkością produkcji, rodzaje produkcji, które mogą zostać objęte wsparciem mają pozostać niezmienione. Lista została rozszerzona jedynie o inne uprawy niespożywcze, z wyłączeniem drzew,



stosowane do wytwarzania produktów, które mogą zastępować materiały kopalne. Także w przypadku interwencji sektorowych nie przewidziano zasadniczych zmian w zakresie i formie płatności.

W odniesieniu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w propozycji KE wyróżniono następujące rodzaje interwencji:

- a) zobowiązania środowiskowe, klimatyczne i inne zobowiązania w dziedzinie zarządzania;
- b) ograniczenia naturalne lub inne ograniczenia specyficzne dla obszaru;
- c) niekorzystne warunki specyficzne dla obszaru wynikające z określonych obowiązkowych wymogów;
- d) inwestycje;
- e) rozpoczęcie działalności przez młodych rolników i zakładanie przedsiębiorstw wiejskich;
- f) narzędzia zarządzania ryzykiem;
- g) współpraca;
- h) wymiana wiedzy i informowanie.

Jak już wspomniano przy omawianiu zielonej architektury, dobrowolnie realizowane zobowiązania klimatyczne i środowiskowe muszą znacząco przewyższać obowiązkowe minimum. Okres ich realizacji ma wynosić od 5 do 7 lat, choć w uzasadnionych przypadkach możliwe jest wprowadzenie przez państwa członkowskie realizacji określonych zobowiązań przez dłuższy okres, co jest zbieżne z zapisami obecnie obowiązującego rozporządzenia nr 1305/2013.

W przypadku płatności dotyczących ograniczeń naturalnych w prowadzeniu działalności rolniczej lub innych ograniczeń specyficznych dla danego obszaru utrzymano dotychczasowe rozwiązania<sup>11</sup>. Zarówno zakres ograniczeń, jak i możliwości wsparcia pozostały niezmienione.

Zmianie uległy natomiast zapisy dotyczące inwestycji. Jednoznacznie, w ramach jednego artykułu wymieniono kategorie inwestycji, które nie będą uznawane za koszty kwalifikowalne. Należą do nich:

- zakup praw do produkcji rolnej;
- zakup uprawnień do płatności;
- zakup gruntów z wyjątkiem zakupu gruntów w celu ochrony środowiska lub zakupu gruntów przez młodych rolników z zastosowaniem instrumentów finansowych;

---

<sup>11</sup> Płatności dotyczące wsparcia gospodarstw, których dotyczą inne ograniczenia specyficzne dla obszaru w ramach rozporządzenia nr 1305/2013 to płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną.

- zakup zwierząt, roślin jednorocznych i sadzenie tych roślin w celach innych niż przywrócenie potencjału rolnego lub leśnego w następstwie klęsk żywiołowych i katastrof;
- odsetki od zadłużenia, z wyjątkiem dotacji udzielonych w formie dotacji na spłatę odsetek lub dotacji na opłaty gwarancyjne;
- inwestycje w nawadnianie, niezgodne z dążeniem do osiągnięcia dobrego stanu jednolitych części wód;
- inwestycje w duże projekty infrastrukturalne niebędące częścią strategii rozwoju lokalnego;
- inwestycje w zalesianie, które nie są spójne z celami w zakresie klimatu i środowiska zgodnymi z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej.

Jednakże w odniesieniu do tej listy przewidziano pewne wyjątki. Chodzi o finansowanie inwestycji z wykorzystaniem instrumentów finansowych, które obejmują: zakup praw do produkcji rolnej; zakup uprawnień do płatności; zakup zwierząt, roślin jednorocznych i sadzenie tych roślin w celach innych niż przywrócenie potencjału rolnego lub leśnego w następstwie klęsk żywiołowych i katastrof oraz inwestycje w duże projekty infrastrukturalne niebędące częścią strategii rozwoju lokalnego.

W dotychczas obowiązujących regulacjach stosowano mieszane rozwiązanie dotyczące określenia możliwych do współfinansowania rodzajów inwestycji. Z jednej strony wskazywano na inwestycje, które mogą podlegać współfinansowaniu, a przy konkretnych typach inwestycji wymieniano także ewentualne wyjątki, które nie mogą uzyskać wsparcia.

Jeśli chodzi o poziom wsparcia, to inaczej niż obecnie, nie zróżnicowano maksymalnego poziomu wsparcia w zależności od typu regionu czy beneficjenta lub charakteru inwestycji. Wprowadzono jedynie zapis, iż wsparcie może mieć maksymalnie poziom 75% kosztów kwalifikowalnych<sup>12</sup>. Jednocześnie propozycja Komisji Europejskich przewiduje możliwość podwyższenia maksymalnego poziomu wsparcia w przypadku niektórych kategorii inwestycji, wśród których znajdują się:

1. Zalesianie i inwestycje nieprodukcyjne związane z celami szczegółowymi dotyczącymi środowiska i klimatu.
2. Inwestycje w podstawowe usługi na obszarach wiejskich.
3. Inwestycje w przywrócenie potencjału rolnego lub leśnego w następstwie klęsk żywiołowych lub katastrof oraz inwestycje w odpowiednie działania zapobiegawcze w lasach i w środowisku wiejskim.

---

<sup>12</sup> Chodzi o łączny poziom wsparcia publicznego, czyli sumę krajowych i unijnych środków publicznych.

Warto zaznaczyć, że propozycja KE przewiduje dalsze zwiększanie roli instrumentów finansowych w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Propozycja KE umożliwi udzielanie wsparcia inwestycyjnego w formie ryczałtowej do maksymalnej wysokości 100 000 euro, które może być łączone ze wsparciem w formie instrumentu finansowego. Dotyczy to inwestycji służących rozpoczęciu działalności przez młodych rolników, zakładania przedsiębiorstw wiejskich związanych z rolnictwem i leśnictwem lub dywersyfikacją dochodów gospodarstw domowych rolników oraz zakładania przedsiębiorstw prowadzących działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich w ramach strategii rozwoju lokalnego.

Ponadto w odniesieniu do instrumentów finansowych należy podkreślić, iż zasady ich funkcjonowania w ramach WPR staną się bardziej zbieżne z zasadami wdrażania tych instrumentów w ramach innych funduszy UE. Wynika to z propozycji wykorzystania zapisów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

W przypadku wsparcia zarządzania ryzykiem zmianie ma ulec zakres narzędzi, które mogą uzyskać pomoc w ramach II filara WPR. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1305/2013, funkcjonowały trzy możliwe formy wsparcia narzędzi zarządzania ryzykiem, czyli:

- „wkład finansowy na rzecz składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydem środowiskowym;
- wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania w celu wypłacania rolnikom rekompensat finansowych z tytułu strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi lub wystąpieniem choroby zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników lub incydem środowiskowym;
- narzędzie stabilizacji dochodów w postaci wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, zapewniające rekompensatę dla rolników za poważny spadek dochodów” (art. 36).

Natomiast w propozycji KE wymieniono jedynie dwie formy wsparcia, wkład finansowy na rzecz składek ubezpieczeniowych i funduszy ubezpieczeń wzajemnych, co ogranicza wsparcie do instrumentów ubezpieczeniowych. Ponadto, zmianą jest to, że teraz to państwa członkowskie mogą same zdecydować o zakresie wsparcia i zasadach tworzenia funduszy ubezpieczeń wzajemnych.

Jeśli chodzi o wkład EFRROW, to podobnie jak obecnie, maksymalny poziom stawki ma być jednolity dla wszystkich wdrażanych działań i zawarty w planie strategicznym (obecnie w PROW). Maksymalny dopuszczalny poziom

wkładu EFFROW przewidziany w propozycji KE jest niższy niż obecnie obowiązujący na mocy rozporządzenia nr 1305/2013 i ma wynieść:

- a) „70% kwalifikowalnych wydatków publicznych w regionach najbardziej oddalonych oraz na mniejszych wyspach Morza Egejskiego w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 229/2013;
- b) 70% kwalifikowalnych wydatków publicznych w regionach słabiej rozwiniętych;
- c) 65% wydatków kwalifikowalnych na płatności na podstawie art. 66;
- d) 43% kwalifikowalnych wydatków publicznych w pozostałych regionach” (art. 85, COM(2018)392)<sup>13</sup>.

W propozycji KE przewidziano możliwość przesunięcia środków między filarami. W przypadku obu filarów WPR możliwe jest przesunięcie do 15% środków. W dokumencie określono również minimalny i maksymalny poziom alokacji finansowej dla wybranych instrumentów wsparcia lub kierunków interwencji. Tak jak dotychczas, na LEADER ma być przeznaczonych co najmniej 5% całkowitej alokacji EFRROW. Natomiast co najmniej 30% środków EFRROW ma być alokowane na realizację celów szczegółowych dotyczących klimatu i środowiska, czyli:

- przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, a także wykorzystanie zrównoważonej energii;
- wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze;
- przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmocnienie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu.

W projekcie rozporządzenia centralnego KE zawarła również minimalne kwoty zarezerwowane na cel „Przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej”. Warto podkreślić, iż w tym przypadku, inaczej niż w pozostałych, nie wskazano na odsetek środków alokowanych dla danego kraju jako minimalny poziom wydatków na ten cel, ale właśnie wyznaczono minimum kwotowe. Co więcej, kwota ta stanowi różny odsetek łącznego przewidywanego wsparcia. Przeciętnie jest to 1,5% łącznej puli środków EFFROW i EFRG (tab. 6). Udział minimalnej kwoty, która ma być przeznaczona na przyciąganie młodych rolników w alokacji środków WPR waha się od 0,5% w przypadku Malty do 1,8% w odniesieniu do Belgii i Holandii. W przypadku Polski jest nieco niższy niż średnia dla UE i wynosi 1,4%.

---

<sup>13</sup> Od tego poziomu stawki maksymalnej przewidziano odstępstwa, jednak jest ich znacznie mniej niż obecnie i dotyczą jedynie LEADER-a (maksymalna stawka 80%) oraz środków uzyskanych z cappingu i transferu środków między filarami.

Tabela 6. Kwota przeznaczona na realizację celu „Przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej”

Kraj	Minimalna kwota przeznaczone na cel „Przyciąganie ...”	Łączna alokacja środków	Udział w łącznej kwocie
	w euro		
Austria	93 074 737	8 017 005 976	1,2
Belgia	67 984 553	3 869 474 000	1,8
Bułgaria	111 714 893	7 575 291 758	1,5
Chorwacja	51 012 168	4 519 998 975	1,1
Cypr	6 545 014	439 161 646	1,5
Czechy	117 438 202	7 683 322 486	1,5
Dania	118 457 430	6 453 560 001	1,8
Estonia	25 459 518	1 888 107 060	1,3
Finlandia	71 553 668	5 621 832 008	1,3
Francja	1 000 690 173	58 499 323 141	1,7
Grecja	259 844 046	17 823 067 500	1,5
Hiszpania	662 288 890	40 532 819 904	1,6
Holandia	98 541 849	5 439 150 976	1,8
Irlandia	162 951 362	10 000 264 610	1,6
Litwa	77 079 633	5 220 259 235	1,5
Luksemburg	4 498 340	310 953 825	1,4
Łotwa	45 413 117	3 091 806 708	1,5
Malta	631 050	117 003 698	0,5
Niemcy	675 235 113	40 691 230 545	1,7
Polska	428 455 482	30 648 007 825	1,4
Portugalia	85 298 456	7 718 646 481	1,1
Rumunia	270 679 764	20 292 511 606	1,3
Słowacja	55 640 322	4 375 795 153	1,3
Słowenia	18 067 371	1 619 110 227	1,1
Szwecja	94 276 068	6 194 659 557	1,5
Węgry	170 767 751	11 451 805 008	1,5
Włochy	498 425 970	33 813 471 209	1,5
UE	5 272 024 940	343 907 641 118	1,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie COM(2018)392, załącznik X.

Generalnie jednak po porównaniu zapisów rozporządzenia nr 1305/2013 i propozycji KE w zakresie zarządzania ryzykiem dotyczącej WPR 2021-2027, można stwierdzić, że propozycja KE jest mniej rozbudowana, jeśli chodzi o zapisy w rozporządzeniu, jednak to nie jest równoznaczne z uproszczeniem funkcjonowania tej formy wsparcia. Wynika to z tego, że propozycja KE pozostawia wiele elementów do decyzji państw członkowskich, które w swoich planach strategicznych oraz innych regulacjach będą musiały ściśle określić ramy funkcjonowania tego instrumentu. W związku z tym, faktycznie mamy do czynienia z uproszczeniem regulacji na poziomie UE i pozostawieniem państwom członkowskim konieczności szczegółowego doprecyzowania ram wdrażania wspar-

cia, co może przyjąć bardzo różne formy w zależności od tradycji biurokratycznej i systemu prawa w danym państwie członkowskim.

Podsumowując analizę porównawczą propozycji KE dotyczących WPR 2021-2027 z obecnie obowiązującymi rozporządzeniami dotyczącymi funkcjonowania WPR można stwierdzić, iż forma wyznaczenia ram wdrażania WPR w okresie 2021-2027 zaproponowana przez KE jest rzeczywiście znacznie uproszczona w porównaniu z rozporządzeniami nr 1305-1307/2013. Nie jest to jednak równoznaczne z faktycznym uproszczeniem WPR. Oznacza jedynie daleko idące przesunięcie konieczności uszczegółowienia i doprecyzowania zasad wdrażania instrumentów WPR na poziomie państw członkowskich.

### **1.6. Wybrane inne propozycje reformy WPR**

Częściowych i całościowych propozycji reformy WPR jest bardzo dużo. Nie sposób jest zaprezentować i odnieść się do wszystkich z nich, dlatego w tym podrozdziale skoncentrowano się na jedynie kilku przykładach.

Intrygującą, całościową propozycję długoterminowej reformy WPR przedstawiła grupa ekspertów skupionych w ramach International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. To forum postuluje stworzenie całościowej polityki żywnościowej bazującej na zrównoważonych systemach żywnościowych. W ramach tej koncepcji wskazano na pięć celów, które wyznaczają kształt proponowanej polityki. Obejmują one:

1. Zapewnienie dostępu do gruntów, wody i zdrowych gleb;
2. Systemy odbudowujące odporność klimatyczną oraz zdrowe ekosystemy rolnicze;
3. Promowanie wystarczającej, zdrowej i zrównoważonej diety dla wszystkich;
4. Budowanie bardziej sprawiedliwych, krótszych i czystszych łańcuchów żywności;
5. Sprawienie, że handel będzie służył zrównoważonemu rozwojowi.

Ponadto, w opracowaniu tym zaproponowano przekształcenie WPR w politykę obejmującą całość systemów żywnościowych. Jak wyglądać powinno podejście do transformacji polityki rolnej UE oparte na tej koncepcji w perspektywie krótko- i długookresowej pokazuje tabela 7. Przekształcenie WPR w politykę systemów żywnościowych wymaga zmian w sposobie tworzenia polityki oraz paradygmatów (tab. 8). Wydaje się, że o ile działania na poziomie administracyjnym, zwłaszcza te dotyczące krótkiego okresu, mogą być bez większego problemu wdrożone, to już na gruncie zmiany całej architektury i filozofii tworzenia i działania WPR czy jej następczyni wciąż są praktycznie niemożliwe do realizacji, co związane jest zarówno ze zbyt dużą inercją oraz siłą lobby rolniczego, jak i krótkowzrocznością polityków na różnych szczeblach w odniesieniu

do sposobu wspierania sektora rolnego. Większość odpowiedzialnych za tworzenie polityki rolnej praktycznie nie dostrzega strony popytowej, czyli wymagań i potrzeb konsumentów.

Tabela 7. Działania niezbędne do stworzenia polityki sprzyjającej stworzeniu zrównoważonych systemów żywnościowych w UE

Krótkookresowe propozycje	Średnio- i długookresowe propozycje
Stworzenie stanowiska zastępcy przewodniczącego KE ds. zrównoważonych systemów żywnościowych	Opracowanie tablicy wyników zrównoważonej żywności lub planu działań służącego śledzeniu postępów we wdrażaniu Wspólnej Polityki Żywnościowej
Wyznaczenie odpowiedzialnego za żywność w każdej dyrekcji generalnej, aby zapewnić kooperację między sektorami	
Stworzenie grupy zadaniowej ds. zrównoważonej żywności w ramach European Political Strategy Centre	
Stworzenie grupy ds. żywności w Parlamencie Europejskim	
Wsparcie stworzenia rady unijnej polityki żywności	Wprowadzenie partycypacji do procesu oceny innowacji technologicznych
Wdrożenie mechanizmów koordynacji, dzielenia się dobrymi praktykami i uczenia się na poziomie UE w zakresie lokalnych i terytorialnych inicjatyw (w tym polityki żywności na poziomie miast i regionów)	

*Źródło: International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2019), s. 37.*

Pierwszy z tych celów odnosi się do obu filarów WPR, ale także do regulacji związanych ze środowiskiem, w tym ramowej dyrektywy wodnej (dyrektywa 2000/60/WE) i dyrektywy azotanowej (dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ...). Związany jest również z dobrowolnymi wytycznymi odpowiedzialnego zarządzania sprawami ziemi, rybołówstwa i lasów w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego w kraju (ang. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure – VGGT) przygotowanymi przez FAO, polityki spójności UE oraz krajowej polityki państw członkowskich w zakresie gospodarki ziemią.

Autorzy tej koncepcji wskazują na to, że obecny kształt WPR nie służy zrównoważonemu rolnictwu i wymieniają wiele luk i mankamentów obecnej WPR. Jednocześnie przedstawiają liczne propozycje poprawy tego stanu rzeczy (tab. 9).

Tabela 8. Transformacja w kierunku zrównoważonego systemu żywnościowego

Wyszczególnienie	Dotychczasowe podejście WPR	Zintegrowana polityka żywnościowa
Kto tworzy politykę?	Dominująca rola DG ds. Rolnictwa, Komisji Rolnictwa PE, Rady ds. Rolnictwa i interesariuszy z sektora agrobiznesu; napięcia między rolnikami i grupami związanymi ze środowiskiem, zdrowiem, przeciwdziałaniem ubóstwu, konsumentem oraz między tymi grupami	Rolnictwo, zdrowie, środowisko, przeciwdziałanie ubóstwu mają tę samą pozycję co współtwórcy polityki żywnościowej
Łączenie obszarów polityki	Cele na poziomie systemów żywnościowych, przy instrumentarium i zasobach z zakresu polityki rolnej; podstawowe wymogi połączenia tych celów na poziomie krajowym	Cele dotyczące całego systemu żywnościowego z pełną paletą narzędzi i zasobów; warunkowość międzysektorowa (np. płatności uzależnione od krajowych postępów w prowadzeniu zdrowego żywienia)
Łączenie poziomów zarządzania	Wystandaryzowane dla całej UE narzędzia polityki i ograniczone finansowanie lokalnych inicjatyw (uproszczenie i kompatybilność)	Ukierunkowane wielopoziomowe zarządzanie z mechanizmami uczenia się i wzrostem wsparcia dla lokalnego eksperymentowania
Bezpieczeństwo i ceny żywności	Koncentracja na dostarczaniu tanich kalorii poprzez masową produkcję i handel	Koncentracja na zmniejszaniu ukrytych kosztów (np. klimatyczne/zdrowotne efekty zewnętrzne), sprawiedliwe dzielenie się kosztami w ramach łańcucha żywności; zapewnienie opłacalności produkcji zdrowej żywności
Innowacje	Koncentracja na technologicznych innowacjach produktowych o uniwersalnym zastosowaniu	Koncentracja na społecznych, technologicznych, organizacyjnych i procesowych innowacjach dotyczących wszystkich elementów systemu
Odporność	Odporność bazująca na zarządzaniu ryzykiem i stałe wsparcie dochodów	Budowanie długookresowej odporności poprzez agroekologię, dywersyfikację i łańcuchy oparte na wartości

Źródło: *International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2019), s. 33.*

Drugi z celów dotyczy systemów odbudowujących odporność klimatyczną oraz zdrowe ekosystemy rolnicze. Cel ten związany jest zarówno z oboma filarami WPR, jak i polityką spójności, badań i innowacji, polityką konkurencji, doradztwem rolniczym, handlem zagranicznym, jak i regulacjami środowiskowymi i klimatycznymi. W tym zakresie obecna WPR wykazuje wiele luk i mankamentów (tab. 10). Autorzy tej propozycji przekonują, że konieczna jest zmiana paradygmatu WPR, nauki i doradztwa rolniczego i skoncentrowanie się na agroekologii. Mianem agroekologii określa się wykorzystywanie wiedzy z za-



kresu ekologii do kształtowania systemu żywnościowego<sup>14</sup>. Zdaniem autorów omawianej propozycji reformy WPR, na rozwój obszarów wiejskich powinno się przeznaczać co najmniej 50% środków WPR, a większość tej puli powinna być wykorzystywana na działania prośrodowiskowe. Jednocześnie postulują utrzymanie płatności bezpośrednich przy rosnącym poziomie warunkowości, czyli wymagań środowiskowych stawianych rolnikom jako warunek uzyskania wsparcia.

Trzeci cel związany jest z dietą i odnosi się do promowania zdrowej i zrównoważonej diety (tab. 11). Konieczność uwzględnienia tej kwestii wynika ze skali problemu z otyłością i związanymi z nią chorobami cywilizacyjnymi, jak cukrzyca typu 2 czy nadciśnienie. Obecny model taniej żywności sprzyja złym nawykom żywieniowym. Dieta bazująca na niezdrowych, wysoko przetworzonych produktach jest znacznie tańsza niż dieta oparta na produktach niskoprotetowanych i bogata w owoce i warzywa. Ponadto, także dostępność przestrzenna niezdrowych produktów jest znacznie większa, gdyż tego typu żywność z uwagi na to, że nie psuje się tak łatwo jak świeże produkty jest dostępna w większej liczbie punktów sprzedaży. Naturalnie problem zdrowej lub niezdrowej diety związany jest również z nawykami i przyzwyczajeniami konsumentów. W związku z tym realizacja tego celu wymaga podjęcia działań w różnych obszarach.

Czwarty cel dotyczy usprawnienia łańcuchów dostaw żywności (tab. 12). Mają się one stać krótsze, czystsze i bardziej sprawiedliwe. Problem długości łańcuchów dostaw żywności jest od wielu lat przedmiotem dyskusji i znaczenie tej kwestii podkreśla się także w dokumentach KE dotyczących WPR. Także w zakresie relacji między rolnikami i pozostałymi uczestnikami łańcuchów dostaw żywności podejmowane są różne działania, czego przykładem jest projekt dyrektywy, który zawiera zakaz stosowania szeregu niekorzystnych dla rolników praktyk handlowych (COM(2018)173). Natomiast w odniesieniu do łańcu-

---

<sup>14</sup> Możliwości agroekologii w odniesieniu do europejskiego rolnictwa szeroko przedstawiono w publikacji Poux i Alberta (2018). Prezentuje ona wyniki projektu badawczego Ten Years For Agroecology (TYFA). „Scenariusz TYFA opiera się na powszechnym wdrożeniu agroekologii i przewiduje:

- stopniowe wycofywanie importu białka roślinnego i przejście na zdrowszą dietę do roku 2050;
- spadek produkcji rolnej o 35% w porównaniu z 2010 r. (w kcal);
- zapewnienie zdrowej żywności dla Europejczyków przy zachowaniu zdolności eksportowych;
- zmniejszenie globalnego śladu żywności w Europie;
- redukcję emisji gazów cieplarnianych w sektorze rolnym maksymalnie o 40%;
- odzyskanie różnorodności biologicznej i ochronę zasobów naturalnych” (Poux, Albert, 2018, s. 1).

chów dostaw żywności nie podejmuje się dotychczas kwestii ich ekologicznej czystości, choć KE podejmuje działania z zakresu ograniczenia stosowania opakowań plastikowych w ramach strategii przekształcania unijnej gospodarki w gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Piąty cel związany jest z handlem międzynarodowym, który dla sektora rolno-spożywczego UE ma szczególnie duże znaczenie (tab. 13). W tym zakresie postuluje się zwiększenie zrównoważenia handlu i uwzględnienie kwestii środowiskowych w prowadzonej polityce handlowej.

Tabela 9. Instrumenty polityki UE służące zapewnieniu dostępu do ziemi, wody i zdrowych gleb

Luki i mankamenty w obecnych działaniach	Propozycje krótkookresowe	Propozycje średnio- i długookresowe
<p><b>Sprzeczne cele dotyczące użytkowania ziemi w obecnej WPR</b></p> <p>Płatności dla młodych rolników dostępne są w ramach WPR, ale obecny system płatności obszarowych premiuje duże gospodarstwa rolne, podnosząc ceny ziemi rolniczej, co zachęca do koncentracji ziemi i utrudnia wejście do sektora</p>	<p>Reforma płatności bezpośrednich poprzez: 1. Zastąpienie kryterium ziemi zestawem kryteriów (intensywność pracy, wielkość gospodarstwa, specyfika regionalna, itp.) z obowiązkową restrybucją służącą wsparciu małych gospodarstw; 2. Capping płatności; 3. Definicja aktywnego rolnika na poziomie UE; 4. Wprowadzenie % minimum płatności dla młodych rolników</p>	<p>Stworzenie w każdym państwie członkowskim agencji zagospodarowania przestrzennego jako warunku uruchomienia środków WPR</p>
	<p>Wdrożenie dobrowolnych wytycznych odpowiedzialnego zarządzania ziemią</p>	
	<p>Założenie unijnego obserwatorium rynku ziemi</p>	
<p>Fragmentaryzacja zarządzania środowiskiem i niedostrzeżenie problematyki zdrowia gleb. Wdrażanie polityki środowiskowej (jak dyrektywa wodna) jest utrudnione przez politykę rolną promującą produkcję rolną na dużą skalę, niezrównoważone strategie gospodarki przestrzennej i luki we wdrażaniu regu-</p>	<p>Reforma warunkowości w I filarze WPR i uwzględnienie wybranych kwestii z dyrektyw dotyczących wody, azotu i pestycydów oraz uwzględnienie drzew jako elementów krajobrazu</p>	<p>Przyjęcie unijnej dyrektywy o glebach i ziemi, aby połączyć zrównoważoną gospodarkę przestrzenną ze zdrowymi glebami i skoordynować to z dyrektywą wodną; włączenie nowego zarządzania glebami do warunkowości w ramach WPR</p>
	<p>Wygaszenie wszystkich inicjatyw związanych z biopaliwami w ramach dyrektywy o energii odnawialnej</p>	

<p>lacji i instrumentów polityki. Także wykraczające poza politykę rolną kwestie, jak zanieczyszczający płaci i brak powiązania między zarządzaniem ziemią i glebą</p>	<p>Ustanowienie unijnego centrum zarządzania danymi o wodzie w celu wspierania monitoringu w państwach członkowskich</p> <p>Powierzenie europejskiemu centrum danych o glebach i monitorowania pozostałości po pestycydach w glebie</p> <p>Uzależnienie dostępu do funduszy strukturalnych od zrównoważonego wykorzystywania ziemi w ramach zintegrowanego terytorialnego systemu planowania systemów żywnościowych</p> <p>Promowanie agroekologicznego zarządzania glebami w ramach doradztwa rolniczego</p>	<p>Wyznaczenie obszarów permanentnie rolniczej ziemi dla celów produkcji żywności w UE</p>
--	---	--

Źródło: *International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2019), s. 43.*

Tabela 10. Działania służące odbudowie odporności klimatycznej i zdrowych systemów agronomicznych

Luki i mankamenty w obecnych działaniach	Propozycje krótkookresowe	Propozycje średnio- i długookresowe
<p><b>Niewystarczające ambicje w odniesieniu do klimatu.</b> Wiodąca rola wsparcia dochodów w ramach WPR oznacza to, że nadal wspierane są bardzo zanieczyszczające środowisko formy rolnictwa, podczas gdy programy środowiskowe i warunkowość WPR są bardzo nieskuteczne. Propozycje reformy WPR niosą ryzyko zwiększenia tych problemów i wyścig o coraz mniej restrykcyjne wymogi z przyczyną państwem członkowskim swobody projektowania działań WPR, zamiast ustanowienia wspólnych unijnych wskaźników zrównoważenia</p>	<p>Przeznaczenie przynajmniej 50% środków WPR na 2 filar WPR i wprowadzenie premii agroekologicznej w ramach 2 filaru. Kryteria dostępu oparte na: 1) wskaźnikach produktu określonych na poziomie UE (w tym rotacja upraw, dywersyfikacja, zintegrowane zarządzanie chorobami, produkcja pasz w gospodarstwach); 2) agroekologiczne doradztwo rolnicze; 3) rolnictwo wspierane przez społeczeństwo, programy ubezpieczeń wzajemnych</p>	<p>Przeznaczenie całości środków WPR na dostarczenie usług publicznych w ramach jednego filaru (połączenie zasady wzajemnej zgodności ze zaktualizowanymi wskaźnikami agroekologicznymi)</p>
<p><b>Brak podjęcia problemu oddziaływania produkcji zwierzęcej, która ma poważne negatywne skutki dla stanu środowiska.</b> Wymagane jest podjęcie natychmiastowych kroków w celu ograniczenia gęstości obsady i ograniczenie zależności od importowanych pasz proteinowych. Dotychczasowe próby zmian w tym zakresie</p>	<p>Przeznaczenie płatności powiązanych z produkcją na rośliny wiążące azot, trwałe pastwiska, produkcję warzyw i owoców oraz drzewa (systemy rolno-leśne)</p>	<p>Likwidacja wszystkich płatności powiązanych z produkcją</p>
	<p>Zwiększenie warunkowości płatności bezpośrednich po przeglądzie regulacji środowiskowych</p>	<p>Likwidacja rutynowego stosowania wszelkich chemikaliów</p>

<p>poprzez dywersyfikację produkcji były niewystarczające.</p>	<p>Uzależnienie wsparcia WPR od stworzenia krajowych celów redukcji stosowania antybiotyków i skuteczniejsze wdrażanie regulacji dotyczących leków i pasz weterynaryjnych</p>	<p>Wprowadzenie ograniczeń w wielkości obsady zwierząt</p>
<p><b>Poleganie na rozwiązaniach technologicznych.</b> Wysoko zaawansowane innowacje są promowane w ramach badań UE, polityki rolnej i doradczej. Te rozwiązania przynoszą efektywność, ale również utrwalają dotychczasowe modele produkcji, które bazują na praktykach, które nie są zrównoważone środowiskowo i społecznie</p>	<p>Koncentracja na badaniach dotyczących agroekologii Włączenie innowacji cyfrowych do systemów agroekologicznych opierających się na dostępnych badaniach; dzielenie się danymi i wyposażeniem w ramach kooperatyw</p>	<p>Ocena innowacji uwzględniająca zasadę ostrożności i wszystkie aspekty zrównoważenia</p>
<p><b>Poleganie na przemyśle w zakresie wiedzy, nakładów i konsultacji.</b> Wraz ze spadającym wsparciem publicznym badania w zakresie rolnictwa i innowacji są coraz częściej finansowane przez sektor prywatny, który koncentruje się na poprawie nakładów produkcyjnych wykorzystywanych przez rolnictwo. Brak inwesty-</p>	<p>Dalszy rozwój i aktualizacja wskaźników produktu i efektu praktyk agroekologicznych we współpracy European Environment Agency, Joint Research Centre i FAO</p>	<p>Wsparcie otwartych baz danych i włączenie użytkowników do ich rozwoju</p>
<p><b>Poleganie na przemyśle w zakresie wiedzy, nakładów i konsultacji.</b> Wraz ze spadającym wsparciem publicznym badania w zakresie rolnictwa i innowacji są coraz częściej finansowane przez sektor prywatny, który koncentruje się na poprawie nakładów produkcyjnych wykorzystywanych przez rolnictwo. Brak inwesty-</p>	<p>Zobowiązanie państw UE do rozwinięcia niezależnego systemu doradztwa w oparciu o rozdzielenie sprzedaży i działań doradczych, wprowadzenie minimalnych standardów jakości, zasięg terytorialny i zdolność do wspierania transformacji w kierunku agroekologii jako warunków do uruchomienia płatności WPR</p>	<p>Zbudowanie zintegrowanego systemu wiedzy i innowacji rolniczych w UE skoncentrowanego na badaniach z zakresu agroekologii</p>

<p>cji i prywatyzacja systemu doradztwa rolniczego prowadzą do występowania luk w zrównoważonym zarządzaniu ziemią i glebami, co powoduje braki we wdrażaniu regulacji środowiskowych UE</p>	<p>Certyfikacja doradztwa rolniczego na poziomie UE</p> <p>W ramach regulacji dotyczących fuzji blokowanie fuzji firm z sektora agrobiznesu prowadzących do nadmiernej koncentracji danych o gospodarstwach rolnych</p> <p>Zwiększenie zasięgu oddziaływania EIP-AGRI i dalszy nacisk na wymianę między rolnikami i praktyki agroekologiczne</p>	<p>Powiązanie zasad handlu nasionami i wsparcia EIP-AGRI z wdrożeniem na rynek tradycyjnych ras zwierząt i gatunków roślin stosowanych do lokalnych warunków</p>
--	--	--

Źródło: *International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2019)*, s. 53.

Tabela 11. Działania służące promowaniu wystarczającej, zdrowej i zrównoważonej diety dla wszystkich

Luki i mankamenty w obecnych działaniach	Propozycje krótkookresowe	Propozycje średnio- i długookresowe
<p><b>Niezdolność do zbudowania zdrowego środowiska żywnościowego.</b> Dieta jest uzależniona od fizycznej bliskości sieci sprzedawcy i szerszego środowiska żywnościowego. Jednakże, twórcy polityki są niechętni do podejmowania działań do zmieniania przestrzeni publicznej, zmiany stylu życia, przyzwyczajień konsumentów i promowania zdrowej diety. Przedsiębiorstwa prywatne kształtują sprzedaż, zachęcają konsumentów do niezdrowej żywności i sprzedają żywność śmieciową dzieciom. Działania promujące zdrową żywność nie są wystarczające</p>	<p>Stworzenie planu działania dotyczącego otyłości dzieci, który byłby corocznie aktualizowany</p> <p>Stworzenie i wdrożenie krajowych planów dotyczących zdrowej diety uwzględniających politykę fiskalną, społeczną, zamówienia publiczne, licencje, edukację jako warunek uruchamiania środków WPR</p> <p>Ustanowienie wspólnego, obowiązkowego etykietowania żywności w odniesieniu do składników odżywczych</p> <p>Ustanowienie profili żywnościowych w ramach rozporządzenia 1924/2006*, aby uniknąć wprowadzających w błąd twierdzeń na temat wpływu danego produktu na zdrowie</p> <p>Wprowadzenie unijnego zakazu stosowania tłuszczów trans</p>	<p>Przyjęcie unijnej dyrektywy dotyczącej produktów o wysokiej wartości tłuszczu, soli lub cukru oraz produktów wysoko przetworzonych. Ma ona obejmować m.in. zakaz reklamowania produktów o wysokiej zawartości tłuszczu, soli lub cukru na i w środkach transportu publicznego</p>
<p><b>Tania żywność jako rodzaj polityki społecznej.</b> Ubóstwo i wykluczenie społeczne utrudniają dostęp do zdrowej diety poprzez długie godziny pracy, fi-</p>	<p>Zwolnienie warzyw i owoców z opodatkowania podatkiem VAT</p>	<p>Uwzględnienie problemu nierówności w polityce społecznej; przeskalać systemu żywnościowego w kierunku uznania zdrowej</p>



<p>zyczną ograniczoną dostępność zdrowej żywności, utratę umiejętności gotowania itp. Dostarczanie żywności poprzez produkcję masową i banki żywności uniemożliwiają zajęcie się źródłami problemu złej diety. Konieczne jest stworzenie rozbudowanej siatki bezpieczeństwa, co utrudniają działania ograniczające wydatki publiczne w UE i państwach członkowskich</p>	<p>Regularne szacowanie skali zagrożenia niedostępnością żywności w UE; Stworzenie wskaźników ubóstwa żywnościowego w UE</p>	<p>i zrównoważonej diety z jedno z praw człowieka</p>
<p><b>Niezdolność do powiązania polityki podażowej i popytowej.</b> Podaż, ceny i dostępność różnego rodzaju żywności jest uzależniona od polityki rolnej i handlowej oraz dynamiki systemu żywnościowego. Nadmierna podaż i praktyki przemysłu spożywczego sprawiają, że wysoko przetworzona żywność oraz produkty o wysokiej zawartości tłuszczu, cukru lub soli są tanie i łatwo dostępne, podczas gdy produkcja warzyw i owoców nie jest wystarczająco wspierana. Polityka w odniesieniu do diety/otyłości jest cząstkowa i zazwyczaj ignoruje rolnictwo. Polityka zamówień</p>	<p>Wspieranie poprzez zamówienia publiczne zrównoważonego rolnictwa i zdrowej diety poprzez: 1) uwzględnienie efektów zewnętrznych w kalkulacji cen; 2) włączenie zrównoważonej żywności i wskaźników dotyczących odżywiania do zielonych zamówień publicznych</p> <p>Reforma programu UE owoce w szkole: 1) zwiększenie budżetu; 2) obowiązkowe stosowanie kryteriów jakościowych; 3) likwidacja wykluczeń dla dodatku soli, cukru i tłuszczu</p> <p>Unijne i krajowe wytyczne dotyczące zdrowej i zrównoważonej diety</p> <p>Przeznaczenie środków na promocję w ra-</p>	<p>Powiązanie ceny/dostępności żywności ze zdrową dietą poprzez reformę polityki produkcyjnej: likwidacja płatności powiązanych z produkcją zwierzęcą, wspieranie zdwersyfikowanych systemów agrokologicznych i upraw roślin strączkowych, uwzględnienie społecznych i środowiskowych efektów zewnętrznych</p>

publicznych nie jest wystarczająco wykorzystywana do napędzania zmian w produkcji, a polityka podażowa nadal wspiera niezdrową żywność	mach WPR jedynie na zdrowe produkty	
--	-------------------------------------	--

\*Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności.  
*Źródło: International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2019), s. 69.*

Tabela 12. Działania służące zbudowaniu bardziej sprawiedliwych, krótszych i czystszych łańcuchów dostaw żywności

<p>Luki i mankamenty w obecnych działaniach</p>	<p>Propozycje krótkookresowe</p>	<p>Propozycje średnio- i długookresowe</p>
<p><b>Utrzymująca się nierównowaga sił w łańcuchach dostaw.</b> Koncentracja korporacji zwiększa podatność na nieuczciwe praktyki handlowe, zwłaszcza małych i średnich gospodarstw rolnych. Ostatnio podjęte na poziomie UE kroki są właściwe, ale będą wymagały systematycznego przeglądu praktyk handlowych, aby uwzględnić szybko zmieniającą się sytuację na rynku</p>	<p>Obowiązkowe włączenie kryteriów środowiskowych i społecznych do regulacji UE dotyczących fuzji</p> <p>Zmiana art. 102 TFUE mająca na celu uwzględnienie pionowego nadużywania władzy</p>	<p>Przeгляд co 4 lata wpływu regulacji o nieuczciwych praktykach handlowych i uwzględnianie stosownej ochrony różnych grup i źródeł nierównowagi w łańcuchach dostaw</p>
<p><b>Niepowodzenie we wdrażaniu krótkich łańcuchów dostaw i obszarowych systemów żywnościowych.</b> Krótkie łańcuchy dostaw i inne lokalne inicjatywy mają duży potencjał do poradzenia sobie z obecnymi problemami systemu żywnościowego, ale konieczne jest przełożenie ich na spójną strategię rozwojową obejmującą różne aspekty (np. rozwój obszarów wiejskich, energetyka, infrastruktura, odpady, zatrudnienie, zarządzanie zasobami). Kładzenie niskiego nacisku na lokalne inicjatywy widoczne jest w: braku infrastruktury, braku wsparcia małych gospodarstw w celu zwiększania wartości dodanej ich produkcji i dostępu do zamówień publicznych; niewystar-</p>	<p>Stworzenie na poziomie UE ram do wspierania inicjatyw dotyczących alternatywnego systemu żywnościowego</p> <p>Reforma systemów jakości UE (PDO/PGI) w celu pełniejszego uwzględnienia wymogów środowiskowych, dobrostanu zwierząt i bardziej restrykcyjnych wymogów dotyczących tradycyjnego procesu produkcji</p> <p>Zwiększenie minimalnego udziału podejścia LEADER w budżecie WPR</p> <p>Umożliwienie wspierania w ramach funduszy strukturalnych tworzenia lokalnych rad polityki żywnościowej</p> <p>Zwiększenie finansowania w celu ponownego stworzenia lokalnego przetwórstwa i działań</p>	<p>Uwzględnienie zrównoważonego dostarczania żywności w ramach rozporządzenia 1303/2013 o funduszu europejskich inwestycji strukturalnych</p>

<p>czająco skutecznym wdrożeniu zasad bezpieczeństwa żywności i wyłączeniu higienicznym dla małych gospodarstw</p>	<p>służących podnoszeniu wartości dodanej w ramach WPR i funduszy strukturalnych</p> <p>Wzrost wsparcia w ramach WPR i funduszy strukturalnych alternatywnych modeli biznesowych (np. platformy internetowe, spółdzielnie)</p> <p>Obowiązkowe wprowadzenie zielonych zamówień publicznych z określonymi czasowo celami krajowymi oraz wprowadzenie systemu przetargowego ułatwiającego małym gospodarstwom rolnym i spółdzielniom udział w nich dzięki pomocy logistycznej w ramach WPR</p>	<p>„Zazielenienie“ wszystkich zamówień publicznych</p>
<p><b>Brak ambicji w zakresie marnotrawstwa żywności i opakowań.</b> Wzrost marnotrawstwa związanych z długimi łańcuchami dostaw, modelem masowego handlu i zmiany stylu życia.</p> <p>Obecna strategia w odniesieniu do śmieci (np. gospodarstwa o obiegu zamkniętym, banki żywności) nie dotyka przyczyn, czyli nadprodukcji i nadmiernej konsumpcji</p>	<p>Niskie ambicje w zakresie odpadów spożywczych i opakowaniowych. Zwiększenie ilości odpadów spożywczych i opakowaniowych wiąże się z długimi łańcuchami dostaw, modelem masowej sprzedaży detalicznej i zmieniającym się stylem życia. Obecne strategie postępowania z odpadami (np. Pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, banki żywności) nie rozwiążą podstawowych przyczyn nadmiernej produkcji i nadmiernej konsumpcji. Zamiast dążyć do ograniczenia lub przemyślenia żywności i opakowań u źródła, istniejące strategie utrwalają podstawowy model systemu żywnościowego, koncentrując się przede wszystkim na redystrybucji. Na podstawie dobrowolnych zobowiązań strategie są nękanie przez niejednolite</p>	<p>Przeгляд dyrektywy nt. plastiku w celu wprowadzenia stopniowego wycofania plastikowych opakowań żywności</p>

	<p>przyjmowanie i wdrażanie przez państwa członkowskie.</p> <p>Stworzenie kompleksowej regulacji ograniczającej stosowanie w żywności substancji zaburzających gospodarkę hormonalną, w tym rewizja rozporządzeń dotyczących materiałów mających kontakt z żywnością</p> <p>Poprawienie dyrektywy nt. plastiku w celu zachęcenia do przyjęcia podatku od plastikowych opakowań dla przemysłu spożywczego i promocji lokalnych rynków bez opakowań</p>	
--	---	--

*Źródło: International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2019), s. 81.*

Tabela 13. Działania mające na celu wykorzystanie handlu zagranicznego do wspierania zrównoważonego rozwoju

Luki i mankamenty w obecnych działaniach	Propozycje krótkookresowe	Propozycje średnio- i długookresowe
<p><b>Zorientowanie na eksport i nadmierna specjalizacja towarowa wzmocniona poprzez umowy o wolnym handlu.</b> Pomimo zobowiązań objętych dokumentem „Spójność polityki na rzecz rozwoju” i dołączenia zmian klimatu na mocy porozumienia paryskiego, polityka rolnohandlowa UE opiera się na stale rosnącym eksporcie w sektorach o wysokim poziomie emisji, takich jak mięso i nabiał. Czerpiąc korzyści z nierównowagi sił, UE przeforsowała umowy handlowe, które skazują kraje rozwijające się na eksport tanich i spolecznie / środowiskowo szkodliwych artykułów rolnych i uzależniają od globalnej zmienności cen artykułów rolnych</p>	<p>Reforma oceny wpływu na zrównoważony rozwój umów o wolnym handlu, aby uwzględnić: 1) obowiązkową ocenę ex ante zrównoważonego rozwoju i oceny wpływu na człowieka; 2) metody partycypacyjne; 3) mechanizmy do regularnej kontroli i działań korygujących; 4) konkretne rady dla negocjatorów handlowych</p> <p>Wzmocnienie zrównoważonego rozwoju o klauzule w umowach o wolnym handlu poprzez: 1) bardziej nakazowy język; 2) klauzule bez regresji; 3) wiążące i możliwe do wyegzekwowania przepisy mające na celu powstrzymanie wylesiania, zawłaszczania ziemi i naruszeń praw człowieka; 4) powtórzenie wymogów połowowych</p> <p>Wycofanie stosowania postanowień dotyczących rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem w przyszłych umowach handlowych i przegląd wpływu innych zabezpieczeń inwestorów w istniejących umowach handlowych</p>	<p>Promowanie i przyjęcie prawnie wiążącego instrumentu ONZ dotyczącego biznesu i praw człowieka oraz Konwencji prawom ONZ w sprawie prawa do żywności</p> <p>Zastąpienie umów o wolnym handlu i umów o partnerstwie gospodarczym umowami o zrównoważonym handlu, w których liberalizacja handlu zależy od współpracy w zakresie regulacji i prawa do dywersyfikacji i odbudowy potencjału do produkcji żywności</p>

	<p>Stworzenie mechanizmu składania skarg w / gwarancje proceduralne pozwalające osobom fizycznym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w UE i krajach trzecich na oznaczanie niezgodności z klauzulami zrównoważonego rozwoju w umowach o wolnym handlu</p>	<p>Wprowadzenie podatku od emisji CO<sub>2</sub> i wyłączenie z liberalizacji handlu produktów związanych z wysoką emisją gazów cieplarnianych</p>
<p><b>Staly dumping spowodowany lukami w konkurencyjności i praktykami firm międzynarodowych.</b> Podczas gdy najbardziej agresywna polityka rolno-eksportowa UE została ograniczona, „dumping” nadwyżek UE w dalszym ciągu ogranicza możliwości rozwojowe producentów z krajów rozwijających się w wielu sektorach i regionach. Tymczasem rolnicy z UE odczuwają skutki społecznego / środowiskowego dumpingu z towarów wytwarzanych w miejscach o niskich kosztach</p>	<p>Wycofanie wszelkich zakłócających handel płatności WPR, odejście od płatności obszarowych w ramach WPR i promowanie lokalnej / zintegrowanej produkcji pasz</p> <p>Przyjęcie definicji dumpingu, która wyraźnie uwzględni kryteria społeczne, ekonomiczne, środowiskowe i zdrowotne oraz dobrostan zwierząt</p> <p>Zbiórce informacje i skargi dotyczące dumpingu w sektorach / regionach i poprzez kraje pośrednie</p>	<p>Wsparcie terytorialne / regionalne łańcuchy dostaw w UE i krajów trzecich w ramach programu „Pomoc na rzecz handlu”</p>
<p><b>Brak regulacji i przekierowania niezrównoważonych przepływów inwestycyjnych.</b> Pomoc UE i przepływy inwestycji zewnętrznych nie potwierdzają priorytetów podmiotów lokalnych i dążeń</p>	<p>Stworzenie portalu do śledzenia stanowisk przyjmowanych przez delegacje UE/ krajów w ramach CODEX Alimentarius (FAO-WHO) i Komisji ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego</p>	<p>Analiza klauzuli zrównoważonego rozwoju i / lub zwolnienia z działań przeciw zmianom klimatycznym w ramach porozumień WTO</p>

<p>nia do przemian agroekologicznych. Ponadto polityka UE nie reguluje prywatnych inwestycji w intensywne rolnictwo, zawłaszczania ziemi i wylesiania</p>	<p>Budowanie potencjału Komisji Handlu i Środowiska WTO</p> <p>Wprowadzenie obowiązku należytej staranności wszystkich operatorów w łańcuchach dostaw dotyczących zagrożeń dla lasów</p> <p>Wprowadzenie kryteriów zrównoważonego rozwoju w przyznawaniu pomocy UE</p>	<p>Rozszerzenie zasady należytej staranności na import towarów rolno-spożywczych i ryby</p> <p>Stworzenie funduszy sprawiedliwej transformacji, aby połączyć pomoc rozwojową, finansowanie klimatu i opłaty anty-dumpingowe</p>
---	--	---

Źródło: *International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2019), s. 95.*



Należy podkreślić, iż propozycja ta zwraca uwagę na rolę gleby. Jak szacuje JRC (2019) wartość usług ekosystemowych gleb w Unii Europejskiej to 1,2-10 bilionów euro. W ostatnich latach problem stanu gleb i ich bioróżnorodności jest coraz częściej podejmowany przez badaczy reprezentujących różne obszary nauki. Znaczenie gleb świetnie oddaje cytata będący mottem konferencji na temat roli gleb, która odbyła się w Estonii podczas prezydentury tego kraju w UE: „Ludzkość zależy od dwóch rzeczy: ostatniego górnego pół metra gleby i tego, jak często pada”. W konkluzjach z obrad tej konferencji wskazano m.in. na konieczność aktualizacji i uzupełnienia danych na temat gleb w UE<sup>15</sup>, zwłaszcza że, jak wskazuje European Academies’ Science Advisory Council, istnieje wiele luk w wiedzy na temat gleb i ich funkcjonowania (tab. 14).

Inną propozycję reformy przedstawili Fresco i Poppe (2016). Należy jednak zaznaczyć, iż kierunek zaproponowanej przez tych badaczy reformy WPR jest bardzo zbliżony do omówionej już koncepcji International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. Także ta propozycja koncentruje się na kwestiach systemu żywnościowego i środowiska. Fresco i Poppe zaproponowali pięć filarów WPR, a właściwie wspólnej polityki rolnej i żywnościowej. Obejmują one następujące elementy:

- Filar A – wsparcie dochodów;
- Filar B – usługi ekosystemowe, których dostarczanie opiera się na kontraktach;
- Filar C – rozwój obszarów wiejskich: innowacje w służbie konkurencyjności;
- Filar D – polityki żywnościowej dla konsumentów;
- Filar E – monitorowanie i badania.

Autorzy tej koncepcji zwrócili uwagę na te same wyzwania i problemy, jakie stoją przed unijnym rolnictwem i całym sektorem rolno-spożywczym, jak we wcześniej omówionej propozycji, czyli na: bezpieczeństwo żywnościowe i żywieniowe, zmiany klimatu, środowisko, zdrową i bezpieczną żywność oraz nierówności społeczne.

Warto podkreślić, iż autorzy podkreślają problem braku zrozumienia wśród opinii publicznej problematyki rolnej i polityki Unii Europejskiej wobec tego sektora, co sprawia, że rośnie sprzeciw wobec wspierania rolnictwa. W związku z tym konieczne jest zaangażowanie wszystkich interesariuszy, czyli także i konsumentów, w proces reformowania rolnictwa i całego łańcucha dostaw żywności.

---

<sup>15</sup> Jak pokazali Freligh-Larsen et al. (2016), większość działań z zakresu ochrony gleb i ich bioróżnorodności to działania podejmowane na poziomie państw członkowskich, zaś w polityce UE i jej legislacji kwestia gleb i ich funkcji jest obecna tylko w ograniczonym zakresie.

Tabela 14. Główne luki w wiedzy związane z glebą

Obszar	Luki w wiedzy
Rolnictwo	<p>Jak połączyć produkcję żywności z ochroną gleby i wielofunkcyjnym użytkowaniem gruntów?                      W jaki sposób nowoczesne praktyki rolnicze i zwiększona wydajność mogą wpływać na odżywcza jakość żywności?                      Jak zrównoważenie rolnictwa konwencjonalnego, organicznego, regeneracyjnego, ekologicznego i innych form rolnictwa wpływa na stan gleb?                      Jak sprawić, aby rolnictwo stało się „inteligentne klimatycznie” (Paustian et al., 2016): przyczynianie się do łagodzenia zmian klimatu przy jednoczesnym dostosowaniu do zmian klimatu?                      Długoterminowe trendy w europejskim rolnictwie (np. eksperyment Broadbalk<sup>16</sup>); oraz konsekwencje dla właściwości gleby i funkcji użytkowania gruntów przy konwersji w kierunku rolnictwa intensywnego ekologicznie (Mäder et al., 2002; Schrama et al., 2018)?</p>
Bioróżnorodność	<p>W jaki sposób europejska bioróżnorodność gleby i funkcje gleby związane są z lokalnym klimatem, typem gleby, fizykochemicznymi warunkami glebowymi, a także bieżącym i historycznym użytkowaniem gruntów?</p>
Ludzkie zdrowie	<p>W jaki sposób cechy gleby mogą odnosić się do koncepcji „jednego zdrowia” obejmującej zdrowe rośliny, zdrową żywność (i paszę), zdrowe zwierzęta i zdrowych ludzi?                      Jak zmniejszyć ryzyko niektórych chorób przenoszonych przez glebę, jak odzworować konsekwencje zmian klimatycznych, zmiany użytkowania gruntów i gatunki inwazyjne dla zdrowia ludzkiego oraz jak łagodzić te skutki?                      Jaka jest mobilność genów oporności na antybiotyki?                      Jaki wpływ mają efekty mikrobiologiczne w glebie na usługi ekosystemowe, rośliny i zdrowie ludzkie?</p>

<sup>16</sup> Eksperyment Broadbalk jest prowadzony od 1843 i dotyczy roli poszczególnych składników odżywczych w rozwoju roślin. Szerzej na temat tego eksperymentu i jego wyników można przeczytać m.in. w artykule S.R. Mossa et al. (2004).

Zmiany klimatyczne	<p>Jak zmotywować właścicieli gruntów, takich jak rolnicy, do prowadzenia przyjaznego dla klimatu rolnictwa, ogrodnictwa i leśnictwa?</p> <p>Jak działać w kierunku nowych społeczności i nowych ekosystemów, które mogą się rozwijać w wyniku zmian zasięgu spowodowanych ociepleniem klimatu, w tym wewnętrznych kontroli liczebności gatunków i sposobów optymalizacji wielofunkcyjności?</p> <p>Jak ocenić jakość materii organicznej w glebie do generowania usług ekosystemowych?</p> <p>Jak zintegrować produkcję biomasy z produkcją uprawną, aby osiągnąć skuteczny wkład w łagodzenie zmian klimatu?</p>
Urbanizacja	<p>Jaka jest rola gleby na obszarach miejskich i czy potrzeba międzynarodowych ram odniesienia dla rozwiązań opartych na przyrodzie w celu wzmocnienia łagodzenia zmian klimatu i ochrony wód w miastach?</p>
Edukacja	<p>Czy potrzeba programów edukacyjnych, które uświadamiają rolę gleby w życiu jednostek, społeczności i całego społeczeństwa europejskiego?</p>
Gospodarka o obiegu zamkniętym	<p>Gleby odgrywają kluczową rolę w społeczeństwie zrównoważonym, ale nadal istnieje poważna luka w wiedzy na temat recyklingu odpadów po spożyciu przez ludzi w glebach bez zmniejszania zrównoważonego rozwoju i wielofunkcyjności gleby.</p>

*Źródło: EASAC (2018), tab. 7.1.*

Podobne postulaty prezentowane są również w odniesieniu do propozycji ukształtowania przez Wielką Brytanię własnej polityki rolnej po opuszczeniu Unii Europejskiej. Jak stwierdzono w publikacji Petetin, Gravey i Moore'a (2019) „polityki rolnej, handlowej i żywnościowej powinny się wzajemnie wspierać i inicjować długoterminowe strategiczne i radykalne myślenie oraz wizję. Muszą zrobić więcej niż tylko zapewnić sprawny brexit. Muszą przedstawić ambitny program na przyszłość, który przyniesie korzyści społeczeństwu, rolnikom i obszarom wiejskim” (s. 33). Autorzy tego raportu wzywają do holistycznego i długookresowego podejścia, w którym dostrzega się to, że rolnictwo to nie tylko polityka rolna.

Jeszcze bardziej radykalną propozycję, choć nieuwzględniającą kwestii związanych z polityką żywnościową, przedstawił Scientific Advisory Board on Agricultural Policy, Food and Consumer Health Protection (WBAE) of the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) (2018). Na szczególną uwagę zasługuje propozycja tej rady odnosząca się do finansowania WPR, która zakłada zmniejszenie zakresu finansowania wsparcia jedynie z budżetu Unii Europejskiej. Rada proponuje, aby z budżetu UE w 100% finansować jedynie instrumenty związane z organizacją rynków oraz ochroną torfowisk i obszarów Natura 2000. Natomiast pozostałe wsparcie powinno być współfinansowane przez państwa członkowskie. Propozycja rady zakłada również, że pozostałe wsparcie będzie odnosiło się do dostarczania usług publicznych.

Propozycja przedstawiona przez KE dotycząca reformy WPR nie jest wystarczająco daleko idącą ofertą reformy unijnej polityki rolnej z punktu widzenia wyzwań środowiskowych. WPR, mimo stałych zapowiedzi, że to nastąpi, nadal jest słabo powiązana z długookresową strategią rozwoju UE. Co więcej, nie jest uwzględniana tam, gdzie znaczenie rolnictwa jest szczególnie duże, czyli w kwestiach dotyczących środowiska i klimatu.

Co więcej, warto zaznaczyć, iż aż 31% użytkowników rolnych niezbędnych do zapewnienia żywności mieszkańcom UE znajduje się poza UE (European Commission, 2013), co jest związane przede wszystkim z paszami dla zwierząt. Jak wskazują Allen et al. (2018, s. i), kluczowe zmiany muszą dotyczyć zarówno produkcji zwierzęcej, jak i konsumpcji żywności. Ważne jest sformułowanie i zawarcie nowego kontraktu społecznego między rolnikami i resztą społeczeństwa, który uwzględniłby pełne wynagrodzenie rolników za dostarczanie dóbr publicznych. Niemniej istotne jest zmienienie kształtu relacji w łańcuchach żywności. Takie zmiany powinny doprowadzić do transformacji struktury cen produktów spożywczych. Zdrowsze i mniej uciążliwe dla środowiska produkty powinny być tańsze, niż te, które mają negatywne skutki dla zdrowia publicznego i klimatu.

Warto zwrócić uwagę, iż konieczność prowadzenia zrównoważonej polityki żywnościowej dostrzega także unijny Komitet Regionów, który w wydanej przez siebie w 2017 roku opinii podkreślił, że „apeluje o kompleksową politykę UE dotyczącą zrównoważonej żywności, która to polityka będzie kształtowana w demokratyczny sposób, opracowywana na podstawie wspólnej i długoterminowej wizji, oparta na najnowszej wiedzy naukowej oraz zgodna z ideą wielo-poziomowego sprawowania rządów, tak by ujmować produkcję żywności i żywienie bardziej kompleksowo, promując bardziej zrównoważone wzorce produkcji i konsumpcji, tworząc powiązania między różnymi obszarami polityki, w tym m.in. między produkcją żywności, rolnictwem, ochroną środowiska, zdrowiem, polityką konsumencką, zatrudnieniem i rozwojem obszarów wiejskich, oraz generując miejsca pracy i wzrost gospodarczy w regionach i miastach Europy. Wzywa Parlament Europejski i Komisję do uruchomienia, wspólnie z KR-em, projektu pilotażowego z myślą o wsparciu rozwoju polityki UE dotyczącej zrównoważonej żywności”. Postulaty Komitetu Regionów zawarte w tej opinii są zbieżne z kierunkami zmian WPR proponowanymi przez International Panel of Experts on Sustainable Food Systems.

Jednakże trudno oczekiwać, iż sektor rolny bez oporu przyjmie zwiększenie wymagań środowiskowych. Wiele organizacji rolniczych i państw członkowskich protestuje przeciwko zwiększeniu obciążeń związanych z wymogami środowiskowymi, którym towarzyszy spadek wysokości budżetu WPR. Warto przy tym zaznaczyć, iż już teraz koszty związane z przestrzeganiem norm środowiskowych są znaczącym obciążeniem dla rolników. Karl i Noleppa (2017) oszacowali, że w Niemczech koszty te rocznie wynoszą przeciętnie 315 euro na 1 ha UR w Niemczech. Jednocześnie jednak, jak pokazują badania np. de Witte i Latacz-Lohmann (2014) czy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (2017), obecny poziom premii za zazielenienie jest znacznie wyższy niż średnie dodatkowe koszty ponoszone w związku z nałożonymi wymogami. W związku z tym, mamy do czynienia z nieefektywnym sposobem realizacji celów środowiskowych przez WPR. Zdaniem wielu badaczy, zazielenienie płatności w rzeczywistości służy jedynie uzasadnieniu opinii publicznej wsparcia dochodów rolników (np. Alons, 2017; Daugbjerg i Swinbank, 2016; Erjavec i Erjavec, 2015; Scientific Advisory Board..., 2018).

Podsumowując, propozycje omówione w tym podrozdziale koncentrują się na długoterminowych wyzwaniach stojących przed rolnictwem w kontekście zmian klimatycznych i ograniczania zasobów. Natomiast propozycja KE dotycząca reformy WPR trafnie diagnozuje problemy związane z odpornością rolnictwa, ale nie oferuje skutecznego instrumentarium wspierającego sektor<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Szerzej problem odporności rolnictwa przedstawia m.in. publikacja OECD (2018).

## 2. Regionalizacja subsydiowania rolnictwa w Polsce

### 2.1. Wprowadzenie

Subsydia są ważnym narzędziem Wspólnej Polityki Rolnej, służącym realizacji celów w zakresie wyzwań społeczno-gospodarczych i środowiskowych stojących przed rolnictwem i obszarami wiejskimi Unii Europejskiej (Matthews, Salvatici, Scoppola, 2017). Subsydia oddziałują na gospodarstwa rolne wieloma kanałami, które w rozmaity sposób powiązane są z decyzjami produkcyjnymi, finansowymi i inwestycyjnymi rolników (Kulawik, Płonka, 2013), przyspieszając rozwój i korzystne strukturalne przeobrażenia na obszarach wiejskich. Dotowanie rolnictwa nie ma jednak jednolitego charakteru. Zauważa się duże zróżnicowanie w poziomie wykorzystania subsydiów między krajami członkowskimi, a także ich regionami. W systemie politycznym rośnie świadomość, że Wspólna Polityka Rolna realizując coraz większą liczbę celów, od rozwoju obszarów wiejskich po kwestie środowiskowe za pomocą różnych nieskoordynowanych instrumentów, doprowadza do nierównego, nieukierunkowanego, bezwarunkowego i nieefektywnego dotowania unijnych rolników (Niemi, Kola, 2005). Istnieje zatem potrzeba bardziej ukierunkowanej regionalnie reakcji, której towarzyszą różne rodzaje struktur zarządzania (Mantino, 2011). Konieczne jest większe zrównoważenie rozkładu wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej wśród produktów, regionów i rolników (Shucksmith, Thomson, Roberts, 2005). Wspólna Polityka Rolna, jeśli ma być bardziej skuteczna w kontekście rozwiązywania regionalnych problemów rolnictwa, powinna być elastyczna, kreować takie instrumenty wsparcia, które będą dostosowane do regionalnych potrzeb, aby możliwie najskuteczniej usuwać lub łagodzić ograniczenia rozwojowe dla rolnictwa w danym regionie (grupie regionów) (Czudec, Kata, Miś, 2017). Jak wskazuje J. Niemi i J. Kola (2005), logika wynagradzania wielofunkcyjnej roli rolnictwa, kluczowej koncepcji Unii Europejskiej, wymaga lepszego uwzględnienia czynników, takich jak obszar wiejski, środowisko, krajobraz, społeczności wiejskie i zatrudnienie na obszarach wiejskich. Doświadczenie pokazało, że samo kierowanie pieniędzy na obszary wiejskie nie wystarczy, aby rozwiązać ich problemy i pomóc im się rozwijać. Niezbędna jest mobilizacja lokalnych zasobów (OECD, 2006).

Aby sprostać wyzwaniom stojącym przed rolnictwem w krajach europejskich, regiony muszą znaleźć się w centrum Wspólnej Polityki Rolnej. Według Przewodniczącego Europejskiego Komitetu Regionów K.H. Lamberta (2018) oddanie regionów w centrum tej polityki, daje możliwość osiągnięcia celów Unii Europejskiej w zakresie miejsc pracy, konkurencyjności, spójności terytorialnej, ochrony środowiska i walki ze zmianami klimatycznymi.

## 2.2. Regionalizacja Wspólnej Polityki Rolnej – czym jest i czemu służy?

Regiony różnią się od siebie zasobami społeczno-ekonomicznymi i środowiskowymi, które łącznie stanowią ich wyposażenie i potencjał rozwojowy. Każdy region jest unikalny, zatem efekt polityki rolnej realizowanej w jednym obszarze nie będzie taki sam, jak wynik na innym obszarze, zarówno pod względem kierunku, jak i wielkości oddziaływania. Rozwiązaniem tego problemu może stać się bardziej lokalne (terytorialne) podejście do alokacji subsydiów rolniczych. Odpowiedzią na te problemy może być regionalizacja Wspólnej Polityki Rolnej. Czym jest i czemu służy regionalizacja Wspólnej Polityki Rolnej?

Regionalizacja Wspólnej Polityki Rolnej wynika z paradygmatu odnoszącego się do rozwoju regionów w krajach Unii Europejskiej. Czyli wyboru priorytetowego sektora (sektorów), który stwarza najlepsze możliwości dla rozwoju regionu i koncentrowanie działań w jego obrębie. Będzie to zwiększać efektywność wydatkowania środków publicznych (Bański, 2015).

Można zatem przyjąć, że regionalizacja Wspólnej Polityki Rolnej jest koncepcją sposobu organizacji i funkcjonowania finansowego wsparcia rolników i obszarów wiejskich. Jest to określona praktyka kształtowania programów i alokacji środków finansowych oparta na identyfikacji i uwzględnianiu specyficznych dla danego regionu potrzeb i ich lokalnych uwarunkowań, a także wyrażanych oczekiwań rolników i mieszkańców obszarów wiejskich.

Zmiany, jakie zaszły w ostatnich latach w ramach realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej wskazują na wzrost znaczenia podejścia regionalnego w polityce rolnej UE. Strategie i polityki UE w coraz większym stopniu uznają, że regiony wiejskie są coraz bardziej zróżnicowane. Jest to wyraźne zerwanie z przeszłością, kiedy to regiony wiejskie postrzegane były przez decydentów politycznych jako jednorodne przestrzenie, z których każda uważana była za stojącą przed tymi samymi przeszkodami i możliwościami rozwoju (RURAGRI, 2012). Wśród powodów rosnącego znaczenia wspierania rozwoju na poziomie regionalnym K.Z. Svetikas (2014) wymienia jako najważniejszą przyczynę zwiększoną globalizację, która pobudziła znaczenie lokalnych uwarunkowań oraz zasobów materialnych i niematerialnych, na których opiera się konkurencyjność regionów (Capello, Nijkamp, 2009; Rodriguez-Pose, Crescenzi, 2008). Ponadto powodem rosnącego znaczenia regionalnego podejścia do rozwoju są rosnące dysproporcje społeczne i gospodarcze zwiększające presję na rządy (na szczeblu krajowym i unijnym) do wdrażania swojej polityki ze wszystkimi formami interwencji publicznej w celu zmniejszenia dysproporcji regionalnych, mając na uwadze dwa powiązane ze sobą cele, takie jak wzrost gospodarczy i lepsza dystrybucja społeczna (Svetikas, 2014).

Wspólna Polityka Rolna na lata 2014-2020 została wyposażona w lepiej ukierunkowane instrumenty pierwszego filaru uzupełnione o regionalnie dopasowane środki drugiego filaru (European Commission, 2013). Szczególne znaczenie przypisuje się programom regionalnym będącym częścią drugiego filaru tej polityki. Odgrywają one bowiem ważną rolę w kreowaniu rentowności gospodarstw rolnych i trajektorii rozwoju obszarów wiejskich (Gorzelać, 2017; Krom, 2017). Programy te są bardzo zróżnicowane. Wynika to z faktu pozostawienia państwom członkowskim stosunkowo dużej swobody pod względem dopasowania zestawu realizowanych działań regionalnych i wydatków przeznaczonych na nie do potrzeb rozwojowych poszczególnych regionów (Wieliczko, Kurdyś-Kujawska, Herda-Kopańska, 2017).

Kraje Unii Europejskiej stopniowo pokonują produktywizm i wyłączne wsparcie sektorowe dla rolnictwa na rzecz potrzeby zróżnicowania polityki terytorialnej w rozwoju obszarów wiejskich (Junković, 2012). Wspólna Polityka Rolna odchodzi od wsparcia dla rolnictwa jako takiego na rzecz, czy też obok, finansowania rozwoju regionalnego w sensie subsydiowania terenów wiejskich. Zjawisko regionalizacji miało dotychczas charakter finansowy – polegający na modulacji środków finansowych, ich przesunięcia ze wsparcia bezpośredniego na rozwój obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę aktualne cele, przed którymi stoi Wspólna Polityka Rolna regionalizacja miałaby prowadzić do zwiększenia żywotności terenów wiejskich oraz większej legitymizacji społecznej dla subsydiowania rolnictwa (Kokoszka, 2013).

Regionalizacja subsydiowania rolnictwa stanowi znaczące wyzwanie polityczne, w szczególności w odniesieniu do potrzeb opracowania i wdrożenia programów, które są dobrze dopasowane i reagują na potrzeby i warunki społeczności lokalnej. Według nowych propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej w okresie 2021-2027, polityka ta ma zostać zmodernizowana i uproszczona. Państwa członkowskie będą miały większą elastyczność i większy zakres odpowiedzialności przy podejmowaniu decyzji, w jaki sposób i gdzie inwestować środki przydzielone w ramach WPR. Ma to przyczynić się do opracowania programów lepiej dostosowanych do potrzeb, tak aby najskuteczniej reagować na problemy rolników i społeczności wiejskiej (European Commission, 2018).

Biorąc pod uwagę przyszły kształt Wspólnej Polityki Rolnej, bardziej skoncentrowanej na regionalne ukierunkowanie środków, które mogą wnieść rzeczywistą wartość dodaną w rozwój lokalny oraz gospodarkę rolną i wiejską, interesujące wydaje się analizowanie poziomu zróżnicowania subsydiowania rolnictwa, zwłaszcza pod kątem regionów, które stają się głównymi podmiotami tej polityki. Wyniki badań mogą posłużyć do oceny sposobu przewidywania



pomocy bezpośredniej i wspierania analizy wpływu polityki rolnej, podkreślając różnice lub nieefektywność między regionami (D'Amico i inni, 2013).

### 2.3. Założenia metodyczne

Celem opracowania jest zbadanie zróżnicowania regionalnego subsydiowania rolnictwa w Polsce. Ocena poziomu zróżnicowania subsydiowania rolnictwa rozpatrywana była na poziomie województw (wyodrębnionych regionów administracyjnych). Badanie przeprowadzono na podstawie danych rachunkowych uzyskanych w latach 2007-2016 przez gospodarstwa rolne prowadzące rachunkowość rolną na potrzeby Polskiego FADN. Liczebność próby w analizowanym okresie była zmienna, co wynikało z rezygnacji niektórych podmiotów z uczestnictwa w systemie FADN. Badaniem objęto: dopłaty do produkcji roślinnej (SE\_610), dopłaty do produkcji zwierzęcej (SE\_615), dopłaty do zużycia pośredniego (SE\_625), dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich (SE\_624), dopłaty do inwestycji (SE\_406) oraz płatności „oddzielone od produkcji” (SE\_630). W celu uzyskania liczbowych opisów cech zmiennych badanej zbiorowości, zróżnicowanych pod względem ilościowym, wykorzystano metody analizy i porównań. W opracowaniu zastosowano wskaźniki struktury, określające udział, jaki mają poszczególne składniki struktury w badanej całości w odniesieniu do każdej jednostki. W analizie struktury gospodarstw rolnych wykorzystano miary zmienności klasyczne (średnia, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności oparty na średniej) oraz wskaźniki dynamiki (jednospadowe i łańcuchowe). Ocenę intensywności zmian zjawiska dokonano poprzez zastosowanie miary przeciętnego tempa zmian zjawiska oszacowanego zgodnie ze wzorem  $(\bar{t} - 1) \cdot 100\%$ , gdzie  $\bar{t} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}}$ ,  $y_1, y_2, \dots, y_n$  to realizacje zmiennej obserwowanej w czasie  $t$ .

W tabeli 15 przedstawiono ogólną charakterystykę próby badawczej gospodarstw rolnych uczestniczących w systemie FADN.

Tabela 15. Ogólna charakterystyka próby badawczej gospodarstw rolnych uczestniczących w systemie FADN

Wyszczególnienie	Lata											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Liczebność próby	12038	12298	12258	11004	10890	10909	12117	12123	12105	12104		
gospodarstwa korzystające z dopłat do produkcji roślinnej	11397	413	718	190	1232	1200	1233	1852	4389	5697		
gospodarstwa korzystające z dopłat do produkcji zwierzęcej					759	750	826	797	4676	6128		
gospodarstwa korzystające z dopłat do zużycia pośredniego	3627	5516	5909	5944	6540	6890	8038	8189	8300	8649		
gospodarstwa korzystające z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich	6437	7884	7911	7142	6682	6418	7662	7376	5560	7590		
gospodarstwa korzystające z dopłat do inwestycji	2527	2817	2619	2775	2889	2741	2907	2934	2278	2321		
gospodarstwa korzystające z płatności oddzielonych od produkcji	11899	12164	12141	10902	10794	10820	12037	12038	12030	11952		

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.*

Liczba gospodarstw rolnych korzystających z subsydiów rolnych w analizowanym okresie była zróżnicowana. Właściciele gospodarstw rolnych w największym stopniu korzystali z płatności oddzielonych od produkcji, dopłat do zużycia pośredniego oraz dopłat do rozwoju obszarów wiejskich. W badanym okresie średnio 11678 gospodarstw rolnych otrzymywało płatności oddzielonych od produkcji, 7066 gospodarstw rolnych korzystało z płatności na rozwój gospodarstw rolnych oraz średnio 6760 gospodarstw rolnych korzystało z dopłat do zużycia pośredniego. Największe zróżnicowanie w liczbie gospodarstw rolnych korzystających z subsydiów rolnych odnotowano w grupie gospodarstw korzystających z dopłat do produkcji roślinnej (współczynnik zmienności wyniósł 123%) oraz gospodarstw korzystających z dopłat do produkcji zwierzęcej (współczynnik zmienności 104%). Z kolei najmniejsze zróżnicowanie w liczbie gospodarstw rolnych korzystających z dopłat bezpośrednich odnotowano w grupie gospodarstw rolnych otrzymujących płatności oddzielone od produkcji (współczynnik zmienności 5,00%) oraz w grupie gospodarstw korzystających z dopłat do inwestycji (współczynnik zmienności 8,66%) i dopłat do rozwoju obszarów wiejskich (współczynnik zmienności 10,90%). Udział gospodarstw rolnych otrzymujących płatności oddzielone od produkcji stanowił w badanym okresie ponad 99%. Z kolei udział gospodarstw korzystających z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich i dopłat do zużycia pośredniego kształtował się na poziomie odpowiednio 59,99 i 57,43%. Gospodarstwa rolne korzystające z dopłat do inwestycji stanowiły średnio 22,83% ogółu badanych gospodarstw rolnych, zaś gospodarstwa otrzymujące dopłaty do produkcji roślinnej i produkcji zwierzęcej stanowiły odpowiednio 23,67 i 19,42%. Porównanie struktury wykorzystania subsydiów rolnych w rozpatrywanych latach umożliwił wskaźnik podobieństwa struktury. Jego wartość – wynosząca 0,97% – świadczy o dużym podobieństwie struktury wykorzystania subsydiów rolnych. Znaczące zmiany w liczbie gospodarstw rolnych korzystających z subsydiów rolnych odnotowano w przypadku dopłat do produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz dopłat do zużycia pośredniego (tab. 16).

Tabela 16. Dynamika zmian liczby gospodarstw rolnych korzystających z subsydiów rolnych w Polsce w latach 2007-2016

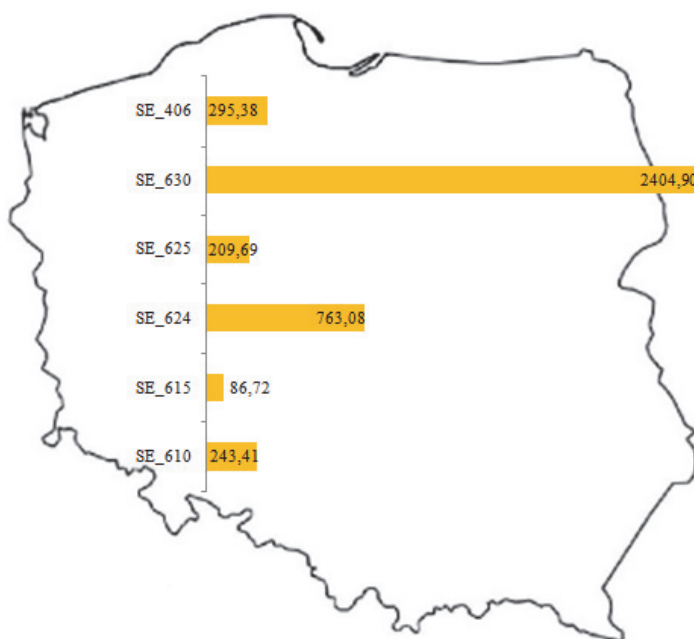
Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dopłaty do produkcji roślinnej										
$i_{t/0}$	100	3,62	6,30	1,67	10,81	10,53	10,82	16,25	38,51	49,99
$i_{t/t-1}$	-	3,62	173,85	26,46	648,42	97,40	102,75	150,20	236,99	129,80
$i_g$	-7,42									
Dopłaty do produkcji zwierzęcej										
$i_{t/0}$					100,00	98,81	108,83	105,01	616,07	807,38
$i_{t/t-1}$						98,81	110,13	96,49	586,70	131,05
$i_g$	51,85									
Dopłaty do zużycia pośredniego										
$i_{t/0}$	100	152,08	162,92	163,88	180,31	189,96	221,62	225,78	228,84	238,46
$i_{t/t-1}$	-	152,08	107,12	100,59	110,03	105,35	116,66	101,88	101,36	104,20
$i_g$	10,14									
Dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich										
$i_{t/0}$	100	122,48	122,90	110,95	103,81	99,70	119,03	114,59	86,38	117,91
$i_{t/t-1}$	-	122,48	100,34	90,28	93,56	96,05	119,38	96,27	75,38	136,51
$i_g$	1,85									
Dopłaty do inwestycji										
$i_{t/0}$	100	111,48	103,64	109,81	114,33	108,47	115,04	116,11	90,15	91,85
$i_{t/t-1}$	-	111,48	92,97	105,96	104,11	94,88	106,06	100,93	77,64	101,89
$i_g$	-0,94									
Płatności oddzielonych od produkcji										
$i_{t/0}$	100	102,23	102,03	91,62	90,71	90,93	101,16	101,17	101,10	100,45
$i_{t/t-1}$	-	102,23	99,81	89,79	99,01	100,24	111,25	100,01	99,93	99,35
$i_g$	0,05									

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W 2016 roku w stosunku do 2007 roku zmniejszeniu uległa liczba gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do produkcji roślinnej oraz dopłat do inwestycji, jednocześnie zwiększyła się liczba gospodarstw rolnych otrzymujących pozostałe dopłaty. Średnio w badanym okresie liczba gospodarstw rolnych otrzymujących dopłaty do produkcji roślinnej rocznie zmniejszała się o 7,42%, zaś gospodarstw korzystających z dopłat do inwestycji o 0,94%. Liczba gospodarstw rolnych otrzymujących dopłaty do produkcji zwierzęcej w 2016 roku w stosunku do 2011 roku zwiększyła się ośmiokrotnie. W analizowanych latach ich liczba dynamicznie wzrastała w porównaniu z rokiem ubiegłym, wyjątek stanowiły lata 2012 i 2014. Przeciętne tempo zmian wynosiło 51,85%. Nieznacznym zmianom uległa liczba gospodarstw otrzymujących płatności oddzielone od produkcji oraz dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich. Średnio liczba tych gospodarstw zwiększała się odpowiednio o 0,05 i 1,85% rocznie.

Łączna wartość subsydiów wypłaconych gospodarstwom rolnym w analizowanym okresie wyniosła ponad 4 mld złotych, w tym ponad 2,4 mld zł (60,07%) stanowiły płatności oddzielone od produkcji (rys. 4). Ponad 763 mln zł gospodarstwa rolne otrzymały w ramach dopłat do rozwoju obszarów wiejskich (19,06%). Dopłaty do inwestycji stanowiły 7,38% łącznej wartości otrzymanych subsydiów, zaś dopłaty do zużycia pośredniego 5,24%. Wsparcie produkcji zwierzęcej wyniosło 86,72 mln zł (2,17%) i było ono znacznie mniejsze od subsydiów do produkcji roślinnej, które wyniosło 243,41 mln zł (6,08%).

Rysunek 4. Subsydia wypłacone gospodarstwom rolnym w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W 2016 roku w stosunku do 2007 roku łączna wartość subsydiów, jakie otrzymali rolnicy z analizowanych gospodarstw rolnych zwiększyła się o 15,42%. Wzrost wartości subsydiów odnotowano we wszystkich rodzajach dopłat, z wyjątkiem dopłat do produkcji roślinnej (tab. 17). Przy czym należy zauważyć, iż od 2015 roku spadek ten jest nieco mniejszy. Średnio w badanym okresie wartość subsydiów do produkcji roślinnej zmniejszała się rocznie o 17,55%. W latach 2011-2016 znacznie wzrosła wartość dopłat do produkcji zwierzęcej. Dopłaty do produkcji zwierzęcej wzrastały z roku na rok przeciętnie

o 134,8%. Powyższe tendencje są konsekwencją zmian w polityce rolnej UE oraz zwiększenia liczby gospodarstw ubiegających się o te dopłaty. W nieznacznym stopniu wzrosła wartość subsydiów na rozwój obszarów wiejskich. Dopłaty te w 2016 roku były o 31% większe niż w 2007 roku. Przeciętne tempo zmian wynosiło 3,07%.

Tabela 17. Dynamika zmian wartości subsydiów wypłaconych gospodarstwom rolnym w Polsce w latach 2007-2016

Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dopłaty do produkcji roślinnej										
$i_{t/0}$	100	3,06	8,21	1,29	1,57	2,78	3,05	3,94	6,52	17,61
$i_{t/t-1}$		3,06	268,39	15,73	121,87	176,89	109,59	129,12	165,69	270,02
$i_g$	-17,55									
Dopłaty do produkcji zwierzęcej										
$i_{t/0}$					100	140,54	171,89	172,96	2287,78	4263,23
$i_{t/t-1}$						140,54	122,31	100,62	1322,75	186,35
$i_g$	134,8									
Dopłaty do zużycia pośredniego										
$i_{t/0}$	100	217,76	199,43	207,34	247,29	284,70	321,59	357,19	351,00	360,48
$i_{t/t-1}$		217,76	91,58	103,97	119,26	115,13	112,96	111,07	98,27	102,70
$i_g$	15,31									
Dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich										
$i_{t/0}$	100	151,40	162,00	150,94	164,16	145,61	184,60	168,39	132,22	131,31
$i_{t/t-1}$		151,40	107,00	93,17	108,76	88,70	126,78	91,22	78,52	99,31
$i_g$	3,07									
Dopłaty do inwestycji										
$i_{t/0}$	100	133,08	127,83	160,10	193,95	206,33	237,87	257,26	220,70	218,26
$i_{t/t-1}$		133,08	96,06	125,24	121,15	106,38	115,29	108,15	85,79	98,89
$i_g$	9,06									
Płatności oddzielonych od produkcji										
$i_{t/0}$	100	122,70	190,73	192,06	242,15	255,22	315,19	352,20	172,92	172,71
$i_{t/t-1}$		122,70	155,45	100,69	126,08	105,40	123,50	111,74	49,10	99,88
$i_g$	6,26									

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Wartość subsydiów do produkcji roślinnej w przeliczeniu na 1 gospodarstwo rolne w analizowanym okresie zmniejszyła się z 14427,60 zł do 5083,72 zł (35,24%). W tym czasie ponad czterokrotnie zwiększyła się wartość subsydiów do produkcji zwierzęcej przypadających na jedno gospodarstwo rolne (tab. 18).

Tabela 18. Dynamika zmian wartości subsydiów na 1 gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016

Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dopłaty do produkcji roślinnej										
$\dot{i}_{t/0}$	100	84,38	130,27	77,42	14,55	26,42	28,18	24,23	16,94	35,24
$\dot{i}_{t/t-1}$		84,38	154,38	59,43	18,79	181,61	106,65	85,97	69,92	208,02
$i_g$	-10,94									
Dopłaty do produkcji zwierzęcej										
$\dot{i}_{t/0}$					100	142,22	157,95	164,71	371,35	528,03
$\dot{i}_{t/t-1}$						142,22	111,05	104,28	225,46	142,19
$i_g$	39,49									
Dopłaty do zużycia pośredniego										
$\dot{i}_{t/0}$	100	143,18	122,41	126,52	137,14	149,87	145,11	158,20	153,38	151,17
$\dot{i}_{t/t-1}$		143,18	85,49	103,36	108,39	109,28	96,83	109,02	96,95	98,56
$i_g$	4,70									
Dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich										
$\dot{i}_{t/0}$	100	123,61	131,82	136,04	158,14	146,04	155,09	146,96	153,07	111,37
$\dot{i}_{t/t-1}$		123,61	106,64	103,21	116,25	92,35	106,19	94,76	104,16	72,75
$i_g$	1,20									
Dopłaty do inwestycji										
$\dot{i}_{t/0}$	100	119,38	123,34	145,79	169,65	190,22	206,78	221,58	244,83	237,63
$\dot{i}_{t/t-1}$		119,38	103,32	118,20	116,37	112,12	108,71	107,16	110,49	97,06
$i_g$	10,09									
Płatności oddzielone od produkcji										
$\dot{i}_{t/0}$	100	120,02	186,93	209,62	266,94	280,67	311,57	348,13	171,03	171,95
$\dot{i}_{t/t-1}$		120,02	155,75	112,14	127,34	105,14	111,01	111,73	49,13	100,53
$i_g$	6,21									

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Wartość dopłat do zużycia pośredniego ogółem zwiększała się z roku na rok średnio o 15,31%. W przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne zmiany te oscylowały na poziomie 4,70%. Nieznacznie wzrastała również wartość dopłat do rozwoju obszarów wiejskich. Przeciętne tempo zmian wynosiło 1,20%. W analizowanym okresie dopłaty do zużycia pośredniego w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne zwiększyły się z 2184,30 zł do 3302,03 zł, zaś dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich z 7952,65 zł do 8856,47 zł. Dopłaty do zużycia pośredniego w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne w analizowanym okresie nie uległy znacznym zmianom. Ich wartość oscylowała na poziomie około 3 tys. zł. Z kolei największe wartości dopłat do rozwoju obszarów wiejskich w przeliczeniu na jedno gospodarstwo odnotowano w latach 2009-2015. Stanowiły one średnio 11 tys. zł. Największy spadek dopłat do rozwoju obszarów wiejskich

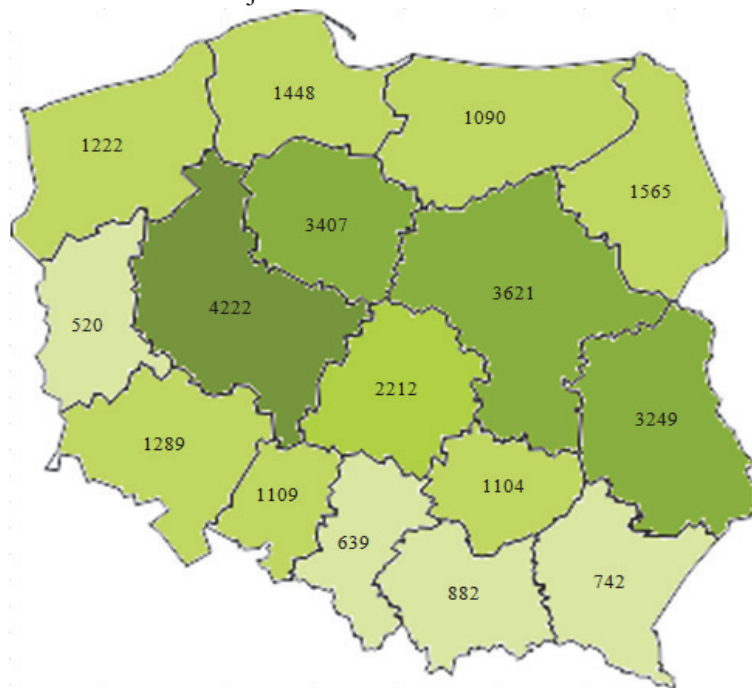
w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w 2016 roku. Od 2007 roku do 2014 roku dopłaty oddzielone od produkcji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne systematycznie wzrastały. W 2007 roku jedno gospodarstwo rolne otrzymało 9552,07 zł płatności oddzielonych od produkcji, podczas gdy w 2014 roku wartość ta stanowiła 33253,86 zł. W latach 2015-2016 płatność oddzielona od produkcji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne oscylowała na poziomie 16 tys. zł. Największy spadek płatności oddzielonych od produkcji w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w 2015 roku. W 2016 roku w porównaniu do 2007 roku dopłaty do inwestycji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne zwiększyły się ponad dwukrotnie (z 6300,01 zł do 14970,58 zł). Średnio wartość tych dopłat zwiększała się rocznie o 10,09%.

#### **2.4. Regionalne zróżnicowanie subsydiowania rolnictwa w Polsce**

W latach 2007-2016 z dopłat do produkcji roślinnej skorzystało łącznie 28321 gospodarstw rolnych. Największą liczbę gospodarstw rolnych, które otrzymały dopłaty do produkcji roślinnej odnotowano w województwie wielkopolskim (4222). Stanowiły one 14,91% ogółu wszystkich gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do produkcji roślinnej. Wysokim odsetkiem gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji roślinnej charakteryzowały się także województwa: mazowieckie (12,79%), kujawsko-pomorskie (12,03%), lubelskie (11,47%) oraz łódzkie (7,81%) (rys. 5). Łącznie w województwach tych z dopłat do produkcji roślinnej skorzystało ponad 16 tys. gospodarstw rolnych, co stanowiło około 60% wszystkich gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji roślinnej. Są to regiony o wysokiej kulturze rolnej, wysokiej intensywności organizacji produkcji i relatywnie wysokiej intensywności gospodarowania (województwo wielkopolskie i kujawsko-pomorskie), a także regiony o wysokiej towarowości produkcji sadowniczej (województwo mazowieckie i łódzkie). W najmniejszym stopniu z dopłat do produkcji roślinnej korzystali rolnicy z województw położonych na obszarach górskich, tj. śląskiego, małopolskiego i podkarpackiego, a także lubuskiego. Udział gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do produkcji roślinnej z tych regionów nie przekroczył łącznie 10% ogółu gospodarstw z dopłatami do produkcji roślinnej.



Rysunek 5. Liczba gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do produkcji roślinnej w Polsce w latach 2007-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

We wszystkich analizowanych regionach liczba gospodarstw rolnych otrzymujących dopłaty do produkcji roślinnej w latach 2007-2016 zmniejszyła się. Najwyższe średnie tempo zmian liczby gospodarstw z dopłatami do produkcji roślinnej odnotowano w województwach: małopolskim (12,04%) i podlaskim (16,35%) (tab. 19). Najmniejsze średnioroczne zmiany liczby gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji roślinnej odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim (2,59%) i świętokrzyskim (2,18%). Niewielkimi przeciętnymi zmianami w liczbie gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji roślinnej charakteryzowały się także województwa lubelskie (4,43%) i zachodniopomorskie (4,27%). W 2016 roku w porównaniu do 2007 roku nastąpił w Polsce wzrost zróżnicowań regionalnych w liczbie gospodarstw korzystających z dopłat do produkcji roślinnej. Zmiana współczynnika zmienności z 69,98 na 72,81% oraz stosunek średnich 4 najliczniejszych do 4 najmniej licznych województw z 4,92 na 5,92 wskazuje, że nastąpił proces pogłębiania się zróżnicowań na poziomie regionalnym – zwiększył się dystans między województwami najliczniejszymi i najmniej licznymi.

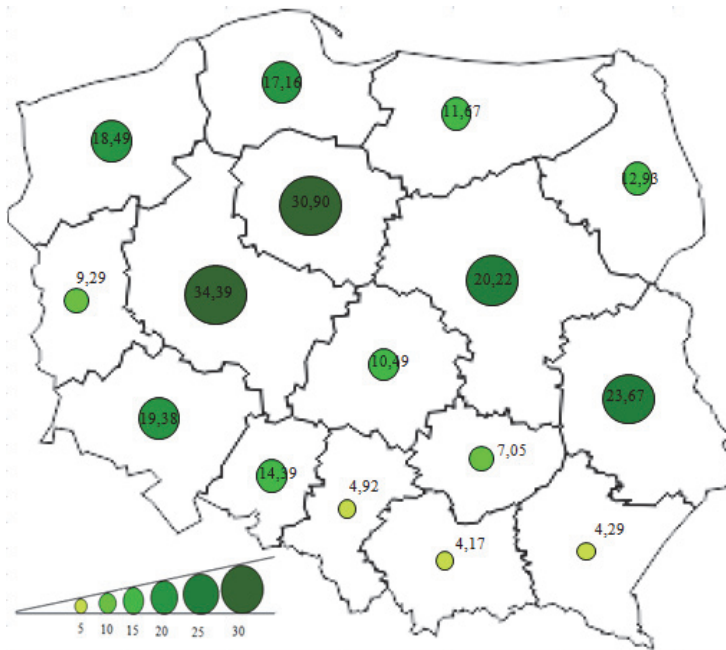
Tabela 19. Zmiany w liczbie gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do produkcji roślinnej w Polsce w latach 2007-2016 – ujęcie regionalne

Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	129	174	135,08	11	567	45,68	-8,34
kujawsko-pomorskie	341	401	117,78	38	1151	78,97	-2,59
lubelskie	325	324	99,64	15	1051	66,51	-4,43
lubuskie	52	68	130,88	2	207	53,62	-6,69
łódzkie	221	280	126,66	3	936	41,03	-9,43
małopolskie	88	125	142,23	0	422	31,52	-12,04
mazowieckie	362	497	137,14	13	1643	40,66	-9,52
opolskie	111	141	127,15	4	437	49,66	-7,48
podkarpackie	74	84	113,86	1	273	54,21	-6,58
podlaskie	157	278	177,81	15	932	20,06	-16,35
pomorskie	145	190	131,12	3	568	58,80	-5,73
śląskie	64	80	124,62	1	250	50,00	-7,41
świętokrzyskie	110	104	94,26	2	294	81,97	-2,18
warmińsko-mazurskie	109	150	137,65	1	460	51,96	-7,02
wielkopolskie	422	543	128,51	56	1827	43,08	-8,93
zachodniopomorskie	122	123	100,46	24	379	67,55	-4,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Średnia wartość dopłat do produkcji roślinnej w analizowanych województwach oscylowała na poziomie od 4,17 mln zł do 34,39 mln zł. Dopłaty do produkcji roślinnej w poszczególnych regionach charakteryzowały się skrajnie dużą zmiennością (204,83%). Najwyższe dopłaty do produkcji roślinnej odnotowano w województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim i mazowieckim. Udział dopłat do produkcji roślinnej wypłaconych rolnikom, z tych regionów stanowił 44,85% łącznej kwoty dopłat do produkcji roślinnej. W dwóch województwach: wielkopolskim i kujawsko-pomorskim łączna kwota wypłaconych dopłat do produkcji roślinnej była wyższa od średniej dla wszystkich województw. W trzech województwach: małopolskim, podkarpackim i śląskim wartość dopłat do produkcji roślinnej była najniższa w skali całego kraju – nie przekroczyła ona kwoty 5 mln zł. W województwach: lubuskim i łódzkim, które charakteryzowały się największą liczbą gospodarstw korzystających z dopłat do produkcji roślinnej kwota dopłat była stosunkowo niska – oscylowała ona na poziomie około 10 mln zł (rys. 6).

Rysunek 6. Dopłaty do produkcji roślinnej w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W analizowanych latach w większości województw odnotowano skrajnie duże zróżnicowanie dopłat do produkcji roślinnej. W 2016 roku w porównaniu do 2007 roku nastąpił w Polsce wzrost zróżnicowań regionalnych w kwocie wypłaconych dopłat do produkcji roślinnej. Zmiana współczynnika zmienności z 59,38 na 100,68% wskazuje, że nastąpił proces pogłębiania się zróżnicowania wysokości wsparcia do produkcji roślinnej na poziomie regionalnym. Największe zmniejszenie dopłat do produkcji roślinnej pomiędzy rokiem 2007 a 2016 odnotowano w większości województw (dolnośląskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, podlaskim, śląskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim). Zmniejszenie to oscylowało w granicach 80-90%. Przeciętne tempo zmian wynosiło ponad 20%. W województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim i świętokrzyskim dopłaty do produkcji roślinnej charakteryzowały się nieco mniejszą od pozostałych województw zmiennością. Średnioroczne tempo zmian dopłat do produkcji roślinnej było również niższe, oscylując na poziomie 10-12% (tab. 20).

Tabela 20. Zmiany w wysokości dopłat do produkcji roślinnej  
w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł)  
– ujęcie regionalne

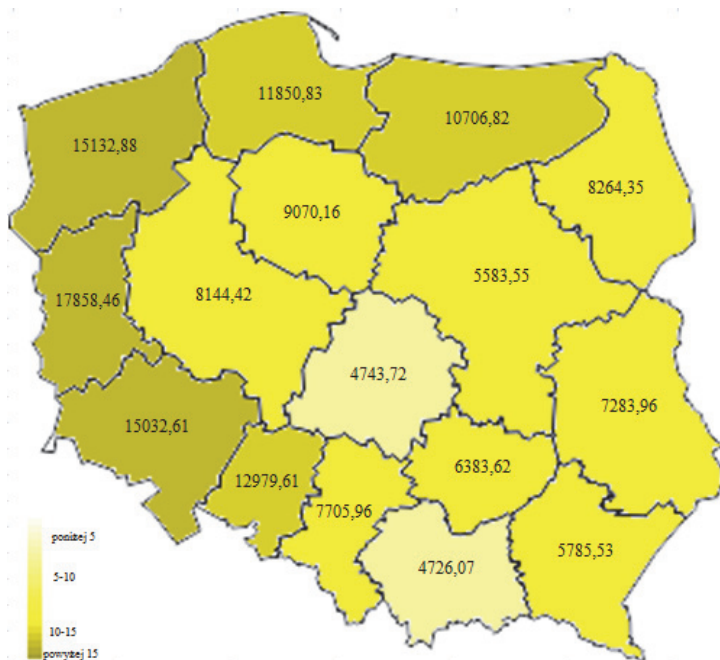
Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odczylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	1,94	4,59	236,88	0,08	14,91	11,33	-21,49
kujawsko-pomorskie	3,09	5,61	181,69	0,30	17,99	38,75	-10,00
lubelskie	2,37	2,96	125,08	0,09	10,16	38,18	-10,15
lubuskie	0,93	2,23	239,97	0,01	7,24	9,13	-23,36
łódzkie	1,05	2,56	244,14	0,01	8,31	10,04	-22,54
małopolskie	0,42	0,82	195,84	0,00	2,72	7,98	-24,49
mazowieckie	2,02	4,37	216,23	0,10	14,31	15,12	-18,93
opolskie	1,44	3,20	222,49	0,05	10,41	14,38	-19,39
podkarpackie	0,43	0,81	189,39	0,01	2,71	18,11	-17,29
podlaskie	1,29	2,81	216,96	0,07	9,23	4,04	-29,99
pomorskie	1,72	3,76	218,83	0,03	12,21	19,15	-16,78
śląskie	0,49	1,20	244,67	0,01	3,91	8,00	-24,47
świętokrzyskie	0,70	0,80	113,16	0,03	2,76	30,18	-12,46
warmińsko-mazurskie	1,17	2,84	242,92	0,01	9,20	8,76	-23,71
wielkopolskie	3,44	7,73	224,81	0,42	25,20	16,53	-18,13
zachodniopomorskie	1,85	3,99	215,94	0,19	13,14	13,15	-20,18

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.*

W przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne średnia kwota dopłat do produkcji roślinnej w analizowanych gospodarstwach rolnych wynosiła 9453,29 zł. Najwyższą średnią kwotę dopłat na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie zachodniopomorskim (15132,88 zł), lubuskim (17858,46 zł) i dolnośląskim (15032,61 zł). Są to regiony, w których dopłaty do produkcji roślinnej na jedno gospodarstwo rolne były prawie dwukrotnie wyższe od średniej dla wszystkich województw. Zdecydowanie najwyższy poziom dopłat do produkcji roślinnej na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie lubuskim (207,78% średniej). Średnią przekraczały także gospodarstwa rolne z trzech województw (opolskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego). Jest to spowodowane faktem, że regiony północnej i zachodniej Polski charakteryzują się wysoką specjalizacją produkcji wynikającą z dużej koncentracji upraw technologicznie podobnych oraz relatywnie korzystniejszą strukturą agrarną. Są to regiony, w których uprawa buraka cukrowego, zbóż i roślin oleistych jest najwyższa w kraju (Krasowicz, Kopiński, 2006). Najniższy poziom dopłat do produkcji roślinnej na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie małopolskim i świętokrzyskim. Ich wartość w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne nie przekroczyła kwoty 5 tys. zł. W większości regionów wysokość

dopłat do produkcji roślinnej w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne wahała się w przedziale 5-10 tys. zł (rys. 7).

Rysunek 7. Dopłaty do produkcji roślinnej na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Dopłaty do produkcji roślinnej w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne w analizowanych latach charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem (współczynnik zmienności = 42,94%). W 2007 roku wartość współczynnika zmienności dopłat do produkcji roślinnej na jedno gospodarstwo rolne wynosiła 54,66%, zaś w 2016 roku zmalała do 45,13%. Oznacza to zmniejszenie zróżnicowania dopłat do produkcji roślinnej w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne na poziomie regionalnym. Najwyższym wskaźnikiem zróżnicowania dopłat do produkcji roślinnej charakteryzowały się gospodarstwa rolne z województw: lubuskiego (119,88%), małopolskiego (123,97%), mazowieckiego (114,34%), pomorskiego (114,60%), śląskiego (105,46%) i świętokrzyskiego (132,55%) (tab. 21). Wysokość dopłat w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne w 2016 r. w porównaniu do 2007 r. zmniejszyła się o połowę (z 16830,91 do 4583,10 zł). W analizowanych latach najwyższy spadek dopłat do produkcji roślinnej w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w wojewódz-

twach: lubuskim, śląskim i warmińsko-mazurskim. Dopłaty te zmniejszyły się o ponad 80%. Przeciętne tempo zmian wynosiło około 18%. Mniejsze spadki dopłat do produkcji roślinnej odnotowano w regionie kujawsko-pomorskim i lubelskim. Średnio z roku na rok dopłaty do produkcji roślinnej na jedno gospodarstwo rolne w tych województwach zmniejszały się o 5-7%.

Tabela 21. Zmiany w wysokości dopłat do produkcji roślinnej na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł) – ujęcie regionalne

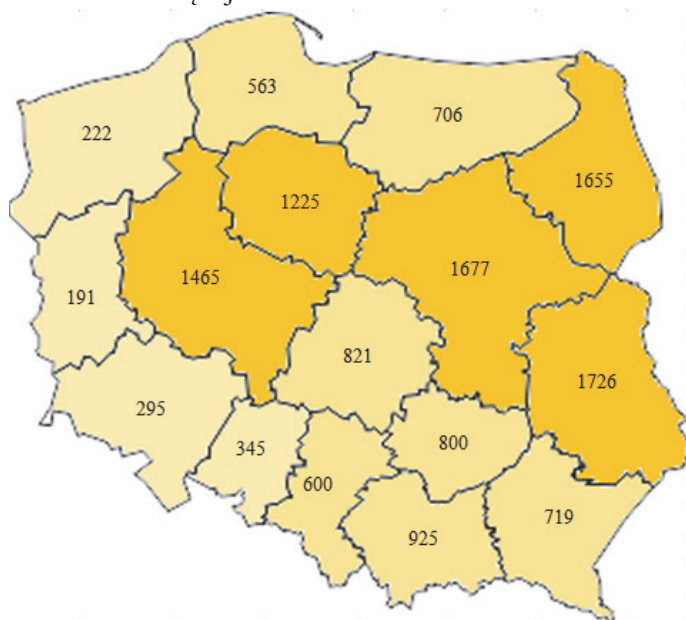
Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odczylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	9357,45	8922,55	95,35	3158,18	26305,01	24,80	-14,35
kujawsko-pomorskie	7432,59	5528,28	74,38	2155,66	17026,37	49,07	-7,61
lubelskie	8026,47	5727,70	71,36	1047,49	19763,42	57,40	-5,98
lubuskie	16432,02	19698,64	119,88	2491,75	58968,43	17,02	-17,86
łódzkie	3430,87	3221,11	93,89	497,34	9549,86	24,48	-14,48
małopolskie	6484,63	8039,29	123,97	0,00	25619,14	25,32	-14,15
mazowieckie	5978,23	6835,24	114,34	1051,92	23201,21	37,19	-10,41
opolskie	9288,39	9189,27	98,93	2060,40	25370,00	28,96	-12,86
podkarpackie	6425,42	5351,37	83,28	1327,48	15277,17	33,40	-11,47
podlaskie	8746,92	6795,68	77,69	1721,69	22089,22	20,14	-16,31
pomorskie	11075,63	12692,47	114,60	1057,37	43150,35	32,56	-11,72
śląskie	6320,24	6665,20	105,46	1586,37	18296,75	16,00	-18,43
świętokrzyskie	20438,65	27092,19	132,55	575,09	72135,38	36,82	-10,51
warmińsko-mazurskie	7819,52	6127,95	78,37	2424,39	19997,26	16,85	-17,95
wielkopolskie	5606,33	4220,20	75,28	1575,27	13793,28	38,36	-10,10
zachodniopomorskie	10668,64	9490,77	88,96	4077,23	34675,59	19,47	-16,63

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W latach 2011-2016 z dopłat do produkcji zwierzęcej skorzystało łącznie 13935 gospodarstw rolnych. Dopłaty do produkcji zwierzęcej od 2011 roku do 2014 roku realizowane były tylko w sześciu województwach: dolnośląskim, lubelskim, małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim. Od 2015 roku dopłaty do produkcji zwierzęcej otrzymywali rolnicy z wszystkich województw. Największą liczbę gospodarstw rolnych, które otrzymały dopłaty do produkcji zwierzęcej odnotowano w pięciu województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, lubelskim i podlaskim. Gospodarstwa te stanowiły 55,60% ogółu wszystkich gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do produkcji zwierzęcej. Były to regiony, w których płatności do produkcji zwierzęcej realizowane były od 2015 r., z wyjątkiem województwa lubelskiego. Są to województwa o relatywnie wysokiej obsadzie zwierząt, szczególnie trzody chlewnej (województwo wielkopolskie i kujawsko-pomorskie) intensywnej organiza-

cji produkcji zwierzęcej oraz najwyższym w porównaniu z innymi województwami udziałem produkcji zwierzęcej w produkcji towarowej, głównie produkcji mleka (województwo podlaskie). Ponadto województwa te charakteryzują się najniższym udziałem produkcji roślinnej w towarowej produkcji rolniczej (Krasowicz, Kopiński, 2006). W najmniejszym stopniu z dopłat do produkcji zwierzęcej korzystali rolnicy z województw zachodniopomorskiego, lubuskiego, dolnośląskiego i opolskiego. Udział gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do produkcji zwierzęcej w tych regionach stanowił łącznie 7,56% ogółu gospodarstw z dopłatami do produkcji zwierzęcej (rys. 8). Jest to rezultatem głównie tego, że w zachodniej i północnej Polsce wyraźnie zaznacza się specjalizacja w produkcji roślinnej, przy wydatnym ograniczeniu produkcji zwierzęcej.

Rysunek 8. Liczba gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do produkcji zwierzęcej w Polsce w latach 2011-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

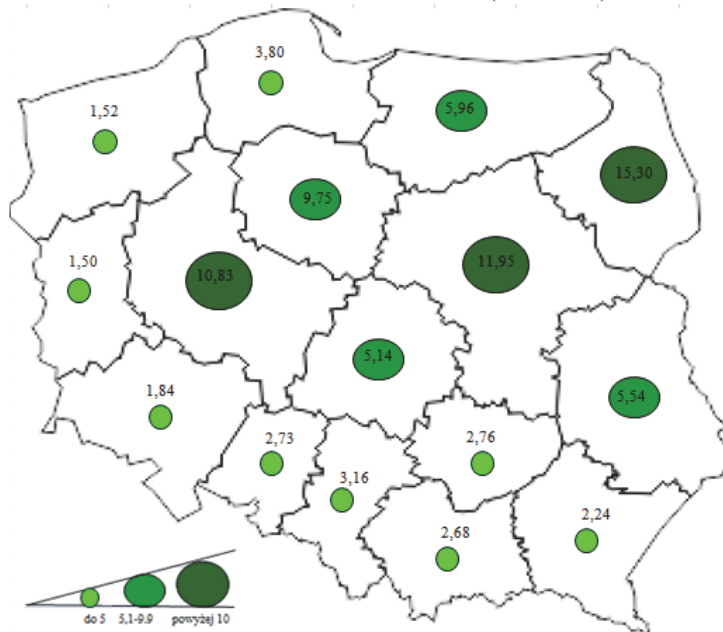
W województwach, w których dopłaty do produkcji zwierzęcej realizowane były od 2011 roku największym zróżnicowaniem liczby gospodarstw rolnych charakteryzowały się podmioty z województwa dolnośląskiego (współczynnik zmienności = 148,92%). Z kolei niskim współczynnikiem zmienności liczby gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji zwierzęcej odznaczały się trzy województwa: podkarpackie (7,71%), lubelskie (11,20%) oraz małopolskie (11,20%). Największy wzrost liczby gospodarstw rolnych z dopłatami do pro-

dukcji zwierzęcej odnotowano w województwie dolnośląskim. Od 2007 roku do 2016 roku liczba gospodarstw z dopłatami do produkcji zwierzęcej w tym regionie zwiększyła się z 3 do 157. Od 2015 roku nastąpił znaczący wzrost liczby gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji zwierzęcej. W latach 2007-2014 liczba gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji zwierzęcej wyniosła 3128, podczas gdy w latach 2015-2016 zwiększyła się ona ponad trzykrotnie (10803). W 2015 roku, w stosunku do 2016 roku, liczba gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji zwierzęcej zwiększyła się we wszystkich województwach z wyjątkiem województwa opolskiego, w którym odnotowano spadek liczby tych gospodarstw o 5,08%. Najwyższą dynamiką wzrostu liczby gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji zwierzęcej odznaczały się województwa o największej liczbie gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji zwierzęcej, tj. wielkopolskie (173,13%), kujawsko-pomorskie (156,81%) oraz lubelskie (140,09%).

Województwa, w których odnotowano największe wartości dopłat do produkcji zwierzęcej zlokalizowane były głównie w centralnej i wschodniej Polsce (województwo: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, lubelskie i warmińsko-mazurskie) (rys. 9). We wszystkich tych regionach wartość dopłat do produkcji zwierzęcej wynosiła powyżej średniej krajowej. Gospodarstwa rolne z tych regionów charakteryzowały się ponad dwukrotnym wzrostem dopłat do produkcji zwierzęcej pomiędzy 2015 a 2016 rokiem. W pozostałych województwach wartość dopłat do produkcji zwierzęcej nie przekroczyła kwoty 4 mln zł. W regionach tych również odnotowano wzrost dopłat do produkcji zwierzęcej. Gospodarstwa rolne z dopłatami do produkcji zwierzęcej z województw wielkopolskiego, mazowieckiego i podlaskiego otrzymały w latach 2015-2016 łącznie ponad 38 mln zł, co stanowiło 43,92% łącznej kwoty dopłat do produkcji zwierzęcej.



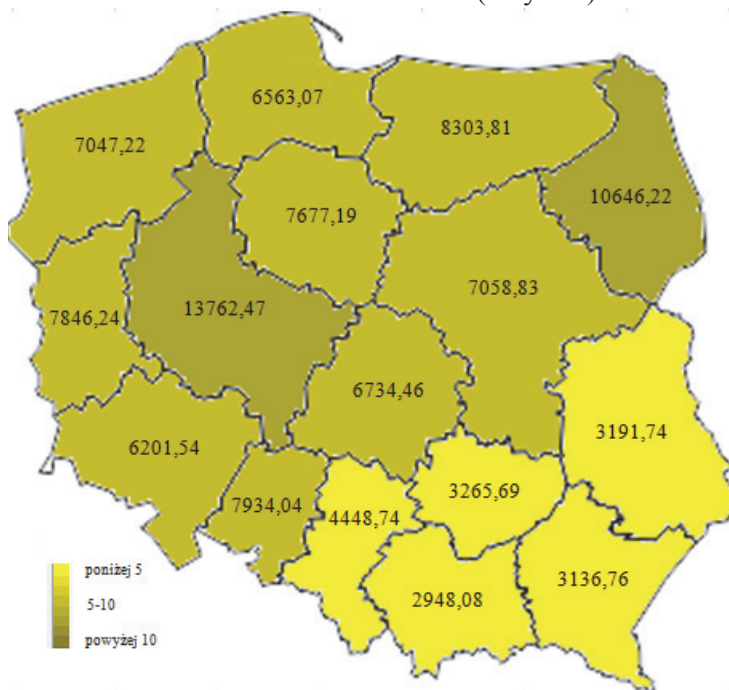
Rysunek 9. Dopłaty do produkcji zwierzęcej w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2011-2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne średnia kwota dopłat do produkcji zwierzęcej w analizowanych gospodarstwach rolnych wynosiła 6223,04 zł. Najwyższe kwoty dopłat na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie wielkopolskim (13762,47 zł) oraz podlaskim (10646,22 zł). W większości analizowanych regionów średnia kwota dopłat do produkcji zwierzęcej na jedno gospodarstwo rolne przekraczała średnią dla wszystkich analizowanych województw. Najniższy poziom dopłat do produkcji zwierzęcej na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w regionie południowej i wschodniej Polski, w województwach małopolskim, świętokrzyskim, śląskim, podkarpackim i lubelskim. Ich wartość w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne nie przekroczyła kwoty 4,5 tys. zł (rys. 10).

Rysunek 10. Dopłaty do produkcji zwierzęcej na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2011-2016 (w tys. zł)



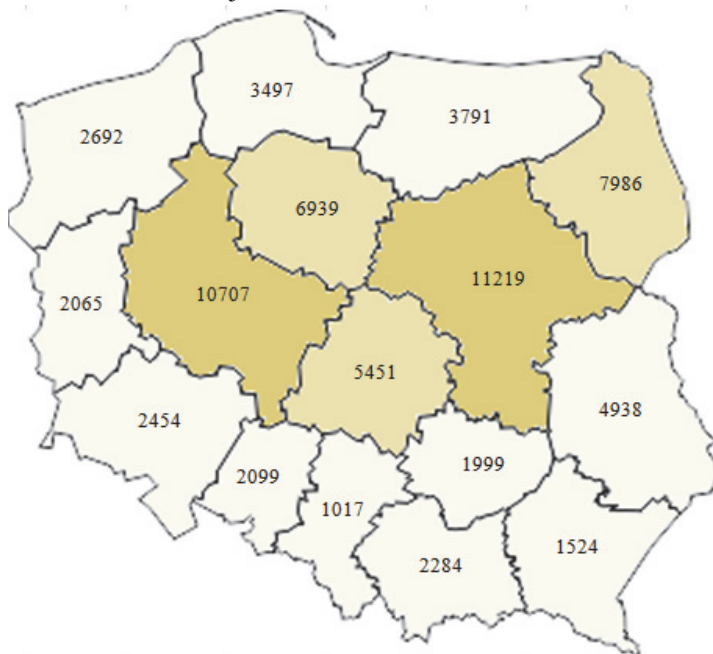
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W latach 2011-2016 najniższym wskaźnikiem zmienności dopłat do produkcji zwierzęcej na jedno gospodarstwo rolne charakteryzowały się gospodarstwa rolne z województwa dolnośląskiego (22,41%). Nieco wyższe wskaźniki zróżnicowania odnotowano w regionie lubelskim (69,74%) i śląskim (53,38%). W województwie dolnośląskim, lubelskim, małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim systematycznie z roku na rok dopłaty do produkcji zwierzęcej na jedno gospodarstwo rolne ulegały zwiększeniu. W 2015 roku w stosunku do 2016 roku dopłaty do produkcji zwierzęcej na jedno gospodarstwo rolne wzrosły we wszystkich analizowanych regionach (w największym stopniu w województwie śląskim, podkarpackim i lubelskim). W okresie tym średnia wartość dopłat do produkcji zwierzęcej zwiększyła się z 5504,08 zł do 7949,04 zł. W 2016 roku nastąpił w Polsce wzrost zróżnicowań regionalnych w porównaniu do 2015 roku – zmiana współczynnika zmienności z 19,71 do 20,86%.

W latach 2007-2016 z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich skorzystało łącznie 70662 gospodarstw rolnych. Największą liczbę gospodarstw rolnych, które otrzymały dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich odnotowano w dwóch województwach: mazowieckim (11219) oraz wielkopolskim (10707) (rys. 11).

Stanowiły one 31,03% ogółu wszystkich gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich. Wysokim odsetkiem gospodarstw rolnych z dopłatami do rozwoju obszarów wiejskich charakteryzowały się także województwa: kujawsko-pomorskie (9,82%), podlaskie (11,30%) oraz łódzkie (7,71%). Łącznie w tych pięciu województwach z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich skorzystało ponad 42 tys. gospodarstw rolnych, co stanowiło około 60% wszystkich gospodarstw rolnych z dopłatami do rozwoju obszarów wiejskich. W najmniejszym stopniu z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich korzystali rolnicy z województw położonych na obszarach górskich, tj. śląskiego (1017), świętokrzyskiego (1999) oraz podkarpackiego (1524). Udział gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich z tych regionów stanowił od 1,5 do 2,8% ogółu gospodarstw z dopłatami do rozwoju obszarów wiejskich. W pozostałych województwach udział ten kształtował się na poziomie średnio 3%, z wyjątkiem województwa lubelskiego (6,99%), pomorskiego (4,95%) i warmińsko-mazurskiego (5,36%).

Rysunek 11. Liczba gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W większości analizowanych województw liczba gospodarstw rolnych otrzymujących dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich zwiększyła się. Wyjątek stanowią województwa lubelskie, małopolskie, opolskie i podkarpackie. Najwyższe średnie tempo zmian liczby gospodarstw z dopłatami do rozwoju obszarów wiejskich odnotowano w województwach: kujawsko-pomorskim (7,04%) i warmińsko-mazurskim (6,66%) (tab. 22). Najmniejsze średnioroczne zmiany liczby gospodarstw rolnych z dopłatami do rozwoju obszarów wiejskich odnotowano w województwie zachodniopomorskim (0,32%), mazowieckim (0,60%) i łódzkim (0,98%). Niewielkimi przeciętnymi zmianami w liczbie gospodarstw rolnych z dopłatami do rozwoju obszarów wiejskich charakteryzowały się także województwa dolnośląskie (1,36%), pomorskie (1,97%) i wielkopolskie (1,47%). W 2016 roku, w porównaniu do 2007 roku, nastąpił w Polsce wzrost różnicowań regionalnych w liczbie gospodarstw korzystających z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich. Zmiana współczynnika zmienności z 75,89% na 76,60% i stosunek średnich 5 najliczniejszych do 5 najmniej licznych województw z 4,90 na 17,44 wskazuje, że nastąpił proces pogłębiania się różnicowań na poziomie regionalnym. Znacząco zwiększył się dystans między województwami w największym stopniu korzystającymi z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich a województwami, w których wykorzystanie dopłat do rozwoju obszarów wiejskich było najmniejsze.

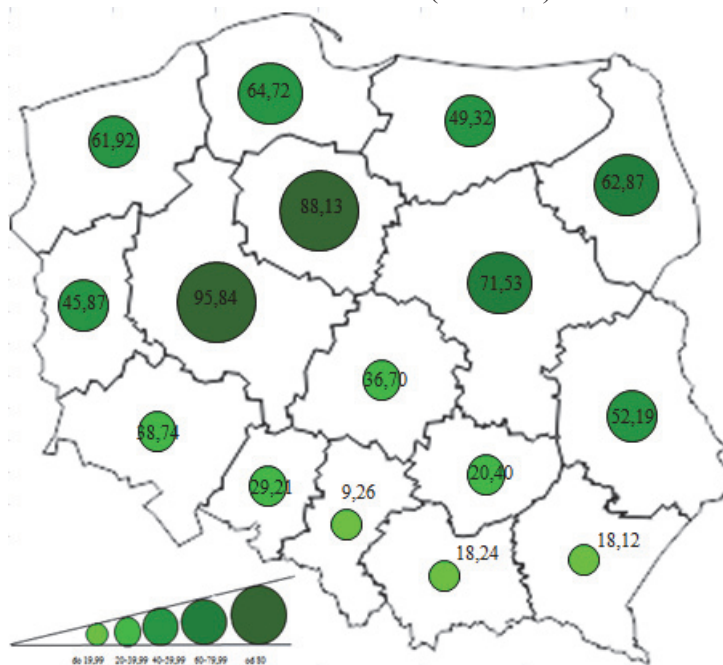
Tabela 22. Zmiany w liczbie gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2016 – ujęcie regionalne

Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	129	174	135,08	11	567	112,93	1,36
kujawsko-pomorskie	341	401	117,78	38	1151	184,45	7,04
lubelskie	325	324	99,64	15	1051	84,27	-1,88
lubuskie	52	68	130,88	2	207	141,76	3,95
łódzkie	221	280	126,66	3	936	109,20	0,98
małopolskie	88	125	142,23	0	422	69,89	-3,90
mazowieckie	362	497	137,14	13	1643	105,53	0,60
opolskie	111	141	127,15	4	437	60,50	-5,43
podkarpackie	74	84	113,86	1	273	86,39	-1,61
podlaskie	157	278	177,81	15	932	148,27	4,47
pomorskie	145	190	131,12	3	568	119,23	1,97
śląskie	64	80	124,62	1	250	135,44	3,43
świętokrzyskie	110	104	94,26	2	294	152,32	4,79
warmińsko-mazurskie	109	150	137,65	1	460	178,68	6,66
wielkopolskie	422	543	128,51	56	1827	114,00	1,47
zachodniopomorskie	122	123	100,46	24	379	102,89	0,32

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.*

Dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich w analizowanych latach charakteryzowały się bardzo małą zmiennością (15,90%). Najwyższe dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich odnotowano w województwach: wielkopolskim i kujawsko-pomorskim. Udział dopłat do rozwoju obszarów wiejskich wypłaconych rolnikom z tych regionów stanowił 24,11% łącznej kwoty dopłat do rozwoju obszarów wiejskich. W województwach tych łączna kwota wypłaconych dopłat do rozwoju obszarów wiejskich była wyższa od średniej dla wszystkich analizowanych województw. W regionach południowej Polski (województwo śląskie, małopolskie i podkarpackie) wartość dopłat do rozwoju obszarów wiejskich była najniższa w skali całego kraju – nie przekroczyła ona kwoty 20 mln zł. W województwie śląskim kwota dopłat była stosunkowo niska – oscylowała ona na poziomie około 10 mln zł (rys. 12).

Rysunek 12. Dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Gospodarstwa rolne, w których dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich w analizowanych latach zwiększyły się prawie dwukrotnie zlokalizowane były w następujących województwach: kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim. W województwie kujawsko-pomorskim średnioroczny

wzrost dopłat do rozwoju obszarów wiejskich stanowił 12,17%. Zmniejszenie dopłat do rozwoju obszarów wiejskich odnotowano w województwie zachodniopomorskim, lubuskim i opolskim. W województwie zachodniopomorskim dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich zmniejszały się średnio z roku na rok o 2,88%. W województwie lubelskim i opolskim zmniejszenie dopłat do rozwoju obszarów wiejskich oscylowało na poziomie 1% rocznie. Zróznicowanie regionalne dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich w 2016 roku, w porównaniu do 2007 roku, nie uległo znaczącej zmianie (tab. 23).

Tabela 23. Zmiany wysokości dopłat do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł) – ujęcie regionalne

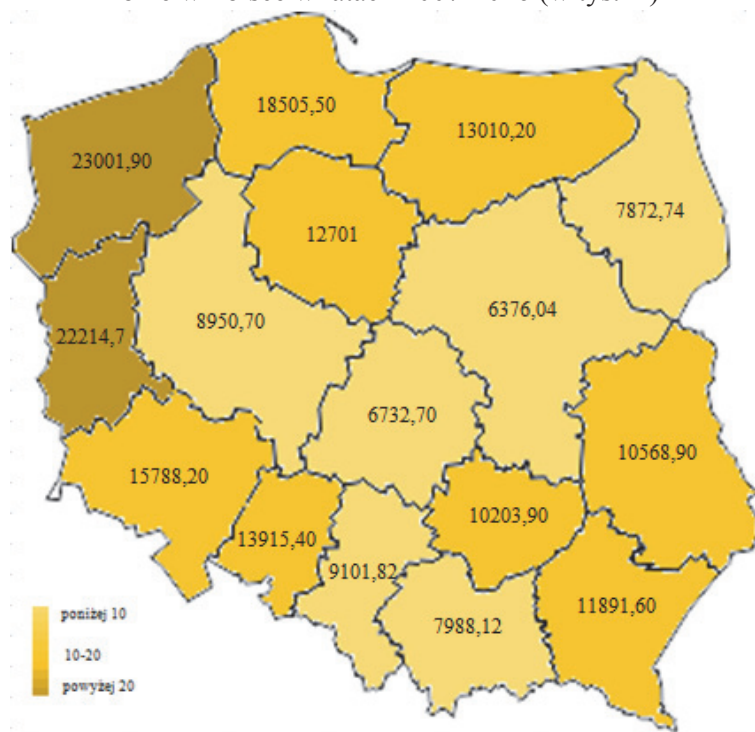
Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	3,87	0,54	13,92	3,17	4,63	101,98	0,22
kujawsko-pomorskie	8,81	3,21	36,41	3,03	14,70	281,17	12,17
lubelskie	5,22	0,95	18,18	3,53	6,88	150,28	4,63
lubuskie	4,59	1,00	21,77	3,11	5,84	91,54	-0,98
łódzkie	3,67	0,44	12,01	3,02	4,41	115,69	1,63
małopolskie	1,82	0,27	14,64	1,25	2,11	106,18	0,67
mazowieckie	7,15	0,85	11,84	5,87	8,46	116,80	1,74
opolskie	2,92	1,05	35,82	1,52	4,26	92,17	-0,90
podkarpackie	1,81	0,29	16,26	1,35	2,23	144,36	4,16
podlaskie	6,29	1,04	16,46	3,95	7,33	171,07	6,15
pomorskie	6,47	1,45	22,41	4,16	8,02	106,58	0,71
śląskie	0,93	0,21	22,61	0,47	1,20	169,93	6,07
świętokrzyskie	2,04	0,47	23,22	1,12	2,66	198,42	7,91
warmińsko-mazurskie	4,93	1,02	20,64	2,82	6,43	186,65	7,18
wielkopolskie	9,58	1,48	15,48	6,68	11,19	116,72	1,73
zachodniopomorskie	6,19	1,38	22,27	3,78	7,82	76,90	-2,88

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.*

W przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne, średnia kwota dopłat do rozwoju obszarów wiejskich w analizowanych regionach wynosiła 12426,65 zł. Najwyższe kwoty dopłat na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie zachodniopomorskim (23001,86 zł) i lubuskim (22214,71 zł). Są to regiony, w których dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich na jedno gospodarstwo rolne były prawie dwukrotnie wyższe od średniej dla wszystkich województw. Średnią przekraczały także gospodarstwa rolne z czterech województw (kujawsko-pomorskiego, opolskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego). Najniższy poziom dopłat do rozwoju obszarów wiejskich na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w dwóch województwach centralnej Polski, są to woje-

wództwa mazowieckie i łódzkie. Ich wartość w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne stanowiła około 6 tys. zł (rys. 13).

Rysunek 13. Dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne w analizowanych latach charakteryzowały się bardzo małym zróżnicowaniem (współczynnik zmienności 14,35%). W 2007 roku wartość współczynnika zmienności dopłat do rozwoju obszarów wiejskich na jedno gospodarstwo rolne wynosiła 52,90%, zaś w 2016 roku zmalała do 28,94%. Oznacza to, że na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat zróżnicowanie regionalne dopłat do rozwoju obszarów wiejskich na jedno gospodarstwo rolne w poszczególnych województwach jest prawie o połowę mniejsze. W latach 2007-2016 najwyższym wskaźnikiem zróżnicowania dopłat do rozwoju obszarów wiejskich charakteryzowały się gospodarstwa rolne z województw: kujawsko-pomorskiego (22,66%), lubelskiego (23,63%), śląskiego (22,68%) i opolskiego (27,34%) (tab. 24). Średnia wysokość dopłat w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne w 2016 roku, w porównaniu do 2007 roku, zwiększyła się (z 7952,65 zł do

8856,47 zł). W analizowanych latach nastąpił spadek dopłat do rozwoju obszarów wiejskich w czterech województwach (dolnośląskim, lubuskim, pomorskim i zachodniopomorskim). W największym stopniu spadek ten dotyczył gospodarstw rolnych z województwa lubuskiego i zachodniopomorskiego. Przeciętne tempo zmian wynosiło odpowiednio 4,74% i 3,18%. W latach 2007-2016 dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich na jedno gospodarstwo rolne wzrosły w największym stopniu w województwach: lubelskim, podkarpackim, kujawsko-pomorskim, opolskim i małopolskim. Może to świadczyć o rozwoju strefy pozarolniczej działalności w tych regionach.

Tabela 24. Zmiany w wysokości dopłat do rozwoju obszarów wiejskich na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł) – ujęcie regionalne

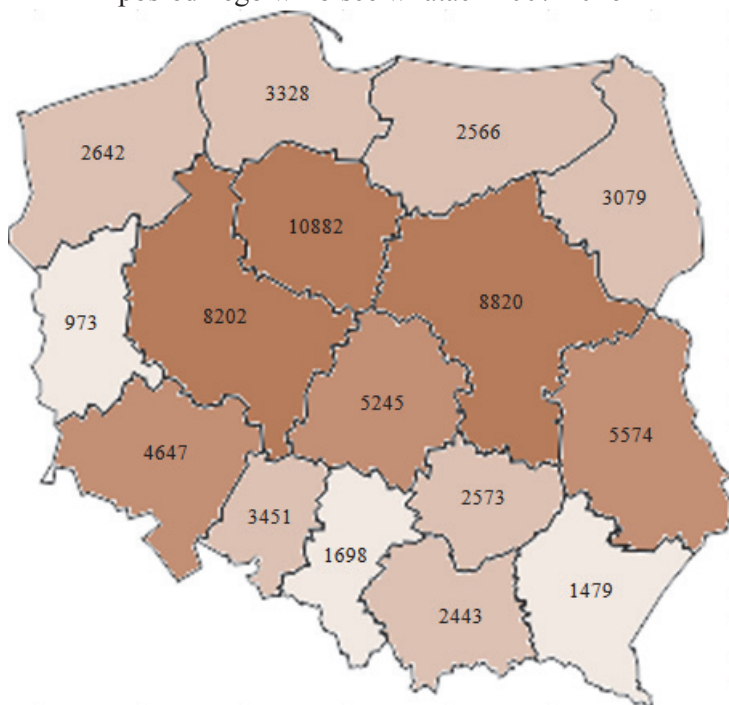
Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	15970,62	2344,98	14,68	12320,80	18629,83	90,31	-1,13
kujawsko-pomorskie	12418,94	2813,98	22,66	7026,21	16298,88	152,43	4,80
lubelskie	10828,08	2559,05	23,63	6162,91	13564,41	178,35	6,64
lubuskie	22278,63	3928,18	17,63	12893,43	26700,52	64,57	-4,74
łódzkie	6878,74	1493,02	21,70	5342,83	10337,20	105,94	0,64
małopolskie	8185,76	1490,92	18,21	6258,06	10189,08	151,93	4,76
mazowieckie	6393,27	766,37	11,99	5227,35	7759,91	110,69	1,13
opolskie	13848,88	3786,26	27,34	8227,12	18913,54	152,35	4,79
podkarpackie	12112,72	2447,92	20,21	7989,47	15240,90	167,11	5,87
podlaskie	7952,08	1175,67	14,78	5945,31	10228,32	115,38	1,60
pomorskie	18423,55	3068,30	16,65	13047,02	22328,67	89,39	-1,24
śląskie	9126,01	2069,39	22,68	5957,48	12034,40	125,46	2,55
świętokrzyskie	10175,66	1443,80	14,19	7399,72	12493,39	130,27	2,98
warmińsko-mazurskie	12959,87	1493,97	11,53	10366,99	14816,64	104,46	0,49
wielkopolskie	8981,06	1268,41	14,12	6774,49	10558,67	102,39	0,26
zachodniopomorskie	22879,58	3473,43	15,18	15194,24	28648,12	74,73	-3,18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.



W latach 2007-2016 z dopłat do zużycia pośredniego skorzystało łącznie 67602 gospodarstw rolnych. Największą liczbę gospodarstw rolnych, które otrzymały dopłaty do zużycia pośredniego odnotowano w województwach: wielkopolskim (8202), kujawsko-pomorskim (10882) oraz mazowieckim (8820) (rys. 14). Łącznie w województwach tych z dopłat do zużycia pośredniego skorzystało ponad 27 tys. gospodarstw rolnych, co stanowiło ponad 40% wszystkich gospodarstw rolnych z dopłatami do zużycia pośredniego. Są to regiony, w których rolnictwo charakteryzuje się wysokim poziomem intensywności wytwarzania. W województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim poziom zużycia pośredniego w przeliczeniu na 1 ha UR jest najwyższy w kraju. W najmniejszym stopniu z dopłat do zużycia pośredniego korzystali rolnicy z województw śląskiego, podkarpackiego oraz lubuskiego. Udział gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do zużycia pośredniego z tych regionów nie przekroczył łącznie 6% ogółu gospodarstw z dopłatami do zużycia pośredniego.

Rysunek 14. Liczba gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do zużycia pośredniego w Polsce w latach 2007-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Liczba gospodarstw rolnych otrzymujących dopłaty do zużycia pośredniego w analizowanych latach we wszystkich województwach zwiększyła się. Najwyższe średnie tempo zmian liczby gospodarstw z dopłatami do zużycia pośredniego odnotowano w województwach: warmińsko-mazurskim (17,25%), podlaskim (15,79%) oraz lubuskim (15,44%) (tab. 25). Najmniejsze średnioroczne zmiany liczby gospodarstw rolnych z dopłatami do zużycia pośredniego odnotowano w województwie małopolskim (5,72%) i opolskim (6,65%). W 2016 r., w porównaniu do 2007 r., w województwie warmińsko-mazurskim liczba gospodarstw rolnych z dopłatami do zużycia pośredniego zwiększyła się czterokrotnie. Z kolei w województwie lubuskim i podlaskim – trzykrotnie. W 2016 r., w porównaniu do 2007 r., nastąpiło w Polsce zmniejszenie różnicowań regionalnych w liczbie gospodarstw korzystających z dopłat do zużycia pośredniego (z 69,21 do 67,10%).

Tabela 25. Zmiany w liczbie gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do zużycia pośredniego w Polsce w latach 2007-2016 – ujęcie regionalne

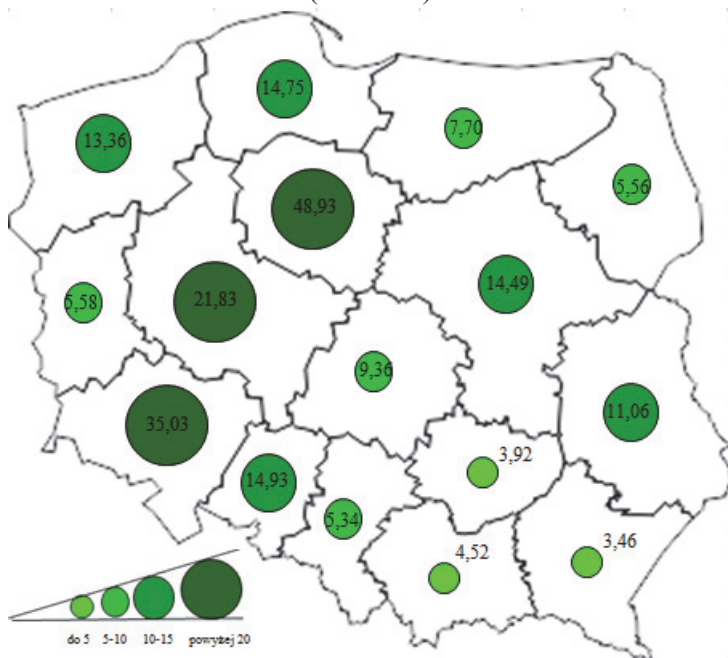
Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	465	107	23,00	233	577	247,64	10,60
kujawsko-pomorskie	1088	256	23,48	575	1373	233,39	9,87
lubelskie	557	150	26,94	291	750	257,73	11,09
lubuskie	97	31	32,11	39	142	364,10	15,44
łódzkie	525	110	20,90	301	667	221,59	9,24
małopolskie	244	34	14,06	177	292	164,97	5,72
mazowieckie	882	202	22,90	543	1143	210,50	8,62
opolskie	345	66	19,04	200	418	178,50	6,65
podkarpackie	148	30	20,40	92	192	208,70	8,52
podlaskie	308	123	39,79	139	520	374,10	15,79
pomorskie	333	66	19,77	182	406	223,08	9,32
śląskie	170	33	19,73	105	207	187,62	7,24
świętokrzyskie	257	76	29,46	157	350	209,55	8,57
warmińsko-mazurskie	257	82	32,09	85	356	418,82	17,25
wielkopolskie	820	205	24,99	378	1058	279,89	12,12
zachodniopomorskie	264	58	21,91	130	321	246,92	10,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

We wszystkich analizowanych regionach, z wyjątkiem województwa dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego, udział dopłat do zużycia pośredniego w łącznej kwocie wypłaconych dopłat w latach 2007-2016 nie przekracza 10%. Województwa, w których odnotowano najniższy udział dopłat do zużycia pośredniego zlokalizowane są głównie w Polsce południowej (województwo ma-

łopolskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie). We wszystkich tych województwach udział ten stanowił poniżej 2,5%. W regionach tych kwota wypłaconych dopłat w latach 2007-2016 nie przekroczyła 5 mln zł. W województwie dolnośląskim i kujawsko-pomorskim udział dopłat do zużycia pośredniego stanowił 38,20% łącznej kwoty dopłat do zużycia pośredniego. W województwie kujawsko-pomorskim kwota wypłaconych dopłat do zużycia pośredniego była dwukrotnie wyższa do średniej krajowej (rys. 15).

Rysunek 15. Dopłaty do zużycia pośredniego w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Dopłaty do zużycia pośredniego we wszystkich analizowanych regionach uległy zwiększeniu. Największe zwiększenie dopłat do zużycia pośredniego pomiędzy rokiem 2007 a 2016 odnotowano w dwóch województwach: dolnośląskim i warmińsko-mazurskim. Przeciętne tempo zmian wynosiło ponad 20%. W regionach tych odnotowano również największe zróżnicowanie dopłat do zużycia pośredniego. W województwach: śląskim, małopolskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim dopłaty do zużycia pośredniego charakteryzowały się nieco mniejszym średniorocznym tempem zmian (tab. 26). W 2016 roku w porównaniu do 2007 roku nastąpił w Polsce wzrost zróżnicowań regionalnych w kwocie wypłaconych dopłat do zużycia pośredniego. Zmiana współczynnika

zmienności z 78,14 na 82,81% oraz stosunek średnich z trzech województw o najwyższych dopłatach do zużycia pośredniego do 3 o najniższych dopłatach z 3,96 na 3,08 wskazują, że nastąpił proces pogłębiania się zróżnicowania wsparcia do zużycia pośredniego na poziomie regionalnym. Zwiększa się dystans między tymi województwami.

Tabela 26. Zmiany w wysokości dopłat do zużycia pośredniego w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł) – ujęcie regionalne

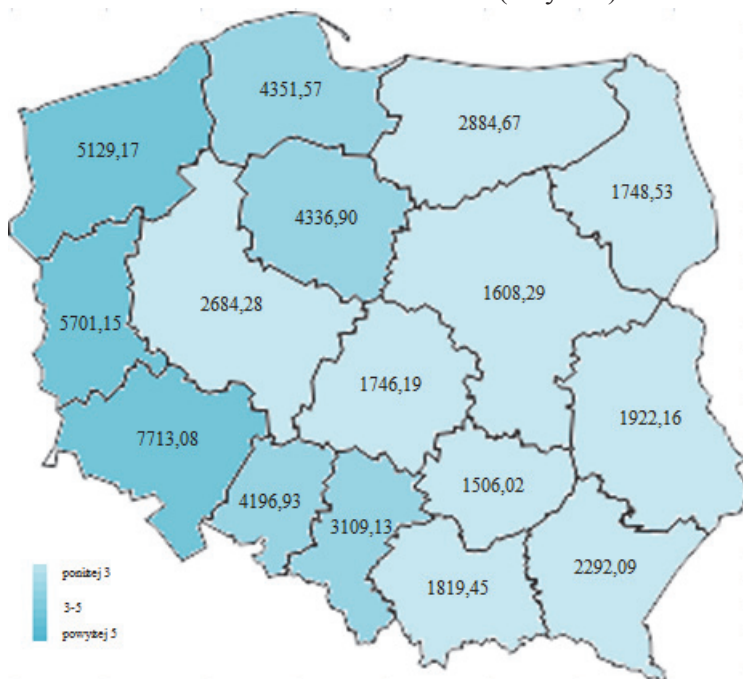
Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odczylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	3,50	3,06	87,40	0,58	11,79	557,57	21,04
kujawsko-pomorskie	4,89	1,86	38,08	1,43	7,14	444,93	18,04
lubelskie	1,11	0,42	38,32	0,39	1,70	437,88	17,83
lubuskie	0,56	0,18	32,12	0,14	0,81	475,26	18,91
łódzkie	0,94	0,30	32,42	0,39	1,45	369,90	15,64
małopolskie	0,45	0,12	27,56	0,25	0,65	264,22	11,40
mazowieckie	1,45	0,46	31,99	0,62	2,07	332,52	14,28
opolskie	1,49	0,49	33,00	0,48	1,97	343,15	14,68
podkarpackie	0,35	0,11	31,96	0,14	0,52	364,35	15,45
podlaskie	0,56	0,28	49,67	0,23	1,06	469,27	18,74
pomorskie	1,47	0,43	29,08	0,57	2,09	362,75	15,39
śląskie	0,53	0,13	24,95	0,26	0,67	240,52	10,24
świętokrzyskie	0,39	0,14	36,42	0,16	0,57	326,07	14,03
warmińsko-mazurskie	0,77	0,30	39,58	0,16	1,16	712,58	24,38
wielkopolskie	2,18	0,56	25,48	1,17	2,99	255,71	11,00
zachodniopomorskie	1,34	0,34	25,08	0,95	1,83	192,93	7,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne średnia kwota dopłat do zużycia pośredniego w analizowanych gospodarstwach rolnych wynosiła 3296,85 zł. Najwyższe kwoty dopłat na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwach północno-zachodniej Polski (zachodniopomorskim 5129,17 zł, lubuskim 5701,15 zł i dolnośląskim 7713,08 zł). W województwie dolnośląskim dopłaty do zużycia pośredniego na jedno gospodarstwo rolne były ponad dwukrotnie wyższe od średniej dla wszystkich województw. Średnią przekraczały także gospodarstwa rolne z pięciu województw: kujawsko-pomorskiego (131,54% średniej krajowej), lubuskiego (172,93%), opolskiego (127,30%), pomorskiego (131,99% i zachodniopomorskiego (155,58%). Najniższy poziom dopłat do zużycia pośredniego na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie świętokrzyskim (1506,02 zł). W większości regionów dopłaty do zużycia po-

średniego na jedno gospodarstwo rolne stanowiły poniżej średniej dla wszystkich województw (rys. 16).

Rysunek 16. Dopłaty do zużycia pośredniego na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Dopłaty do zużycia pośredniego w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne w analizowanych latach w większości województw charakteryzowały się małym zróżnicowaniem. Najwyższym wskaźnikiem zróżnicowania dopłat do zużycia pośredniego charakteryzowały się gospodarstwa rolne z województwa dolnośląskiego (103,72%). W regionie tym odnotowano prawie dwukrotny wzrost dopłat do zużycia pośredniego na jedno gospodarstwo rolne. W latach 2007-2016 dopłaty w tych gospodarstwach rolnych wzrosły z 2468,57 zł do 5558,03 zł. Przeciętne tempo zmian wynosiło 9,44%. Najniższy wskaźnik zróżnicowania dopłat do zużycia pośredniego na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w gospodarstwach zlokalizowanych w województwie śląskim (8,98%). Wysokość dopłat do zużycia pośredniego w tym regionie w 2016 roku w porównaniu do 2007 roku wzrosła z 2512,80 zł do 3221,36 zł. Średnio z roku na rok dopłaty te zwiększały się o 2,80% (tab. 27). Dopłaty do zużycia pośredniego w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne zwiększyły się we wszystkich re-

gionach z wyjątkiem województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. W województwie zachodniopomorskim dopłaty do zużycia pośredniego na jedno gospodarstwo rolne w 2016 roku w stosunku do 2007 roku zmniejszyły się o prawie 20%. Rocznie dopłaty te malały o 2,70%. W województwie wielkopolskim spadek ten oscylował na poziomie 1% rocznie. Pomiedzy 2007 r. a 2016 r. nastąpiło zmniejszenie różnicowań pomiędzy wysokością dopłat do zużycia pośredniego w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne (z 63,51 do 41,76%).

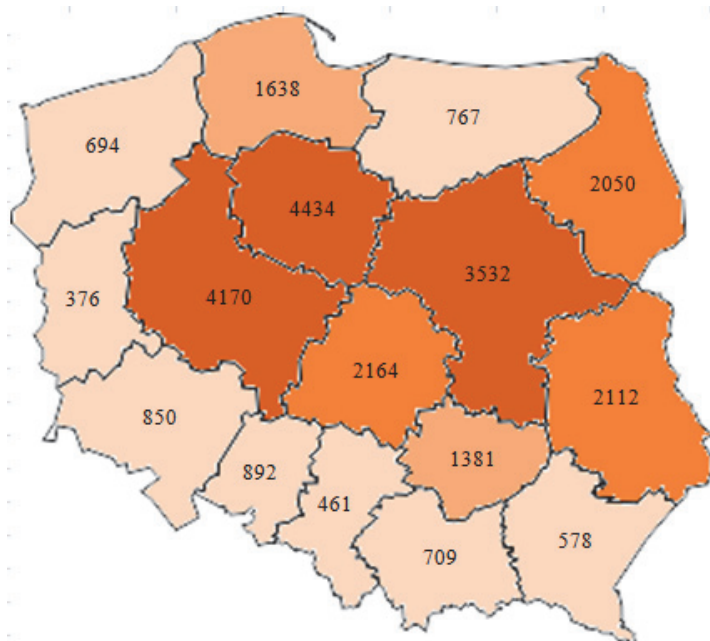
Tabela 27. Zmiany w wysokości dopłat do zużycia pośredniego na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł) – ujęcie regionalne

Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	7713,08	7999,92	103,72	2468,57	30226,04	225,15	9,44
kujawsko-pomorskie	4336,90	913,44	21,06	2490,30	5344,78	190,64	7,43
lubelskie	1922,16	302,09	15,72	1332,92	2264,61	169,90	6,07
lubuskie	5701,15	1020,85	17,91	3560,26	7002,64	130,53	3,00
łódzkie	1746,19	259,40	14,86	1301,50	2172,55	166,93	5,86
małopolskie	1819,45	270,51	14,87	1387,51	2222,25	160,16	5,37
mazowieckie	1608,29	201,73	12,54	1147,98	1813,45	157,97	5,21
opolskie	4196,93	833,60	19,86	2404,24	5201,21	192,24	7,53
podkarpackie	2292,09	395,08	17,24	1562,12	2864,36	174,58	6,39
podlaskie	1748,53	188,70	10,79	1514,62	2034,73	125,44	2,55
pomorskie	4351,57	624,25	14,35	3158,23	5310,13	162,61	5,55
śląskie	3109,13	279,24	8,98	2512,80	3466,64	128,20	2,80
świętokrzyskie	1506,02	304,97	20,25	1031,31	2197,99	155,60	5,04
warmińsko-mazurskie	2884,67	447,29	15,51	1915,15	3258,40	170,14	6,08
wielkopolskie	2684,28	328,71	12,25	2364,53	3374,08	91,36	-1,00
zachodniopomorskie	5129,17	946,81	18,46	4215,27	7282,38	78,13	-2,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W latach 2007-2016 z dopłat do inwestycji skorzystało łącznie 26808 gospodarstw rolnych. Największą liczbę gospodarstw rolnych, które otrzymały dopłaty do zużycia pośredniego odnotowano głównie w Polsce centralnej i wschodniej (w województwach wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, łódzkim, lubelskim i podlaskim). Stanowiły one 68,87% ogółu wszystkich gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do inwestycji. W większości województw liczba gospodarstw rolnych z dopłatami do inwestycji oscylowała poniżej średniej dla całego kraju. W najmniejszym stopniu z dopłat do inwestycji korzystali rolnicy z regionów południowej i zachodniej Polski (rys. 17).

Rysunek 17. Liczba gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do inwestycji w Polsce w latach 2007-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W większości analizowanych województw liczba gospodarstw rolnych otrzymujących dopłaty do inwestycji zwiększyła się. Najwyższe średnie tempo zmian liczby gospodarstw z dopłatami do inwestycji odnotowano w województwach o najmniejszej liczbie gospodarstw korzystających z tego rodzaju wsparcia. Są to województwa: dolnośląskie (6,63%), lubuskie (6,92%), małopolskie (10,30%), opolskie (8,23%) i śląskie (9,65%) (tab. 28). W województwie małopolskim, opolskim i śląskim liczba gospodarstw rolnych z dopłatami do inwestycji wzrosła dwukrotnie. W regionach, w których zlokalizowanych było najwięcej gospodarstw rolnych z dopłatami do inwestycji w latach 2007-2016 odnotowano spadek liczby gospodarstw. W województwie kujawsko-pomorskim średnio z roku na rok liczba gospodarstw korzystających z dopłat do inwestycji malała o 2,90%, w województwie mazowieckim o 4,10%, a w wielkopolskim o 3,89%. Liczba gospodarstw rolnych zlokalizowanych w tych regionach pomiędzy rokiem 2007 a 2016 zmniejszyła się o jedną trzecią. We wszystkich województwach analizowana grupa gospodarstw rolnych charakteryzowała się przeciętnym współczynnikiem zmienności liczby gospodarstw z dopłatami do inwestycji. W 2016 roku, w porównaniu do 2007 roku, nastąpił w Polsce wzrost zróżnicowań regionalnych w liczbie gospodarstw korzystających z dopłat do

inwestycji. Zmiana współczynnika zmienności z 92,50 na 68,05% oraz stosunek średnich 8 najliczniejszych do 8 najmniej licznych województw z 5,61 na 2,98 wskazuje, że nastąpił proces zmniejszania się zróżnicowań na poziomie regionalnym – zmniejszył się dystans między województwami najliczniejszymi i najmniej licznymi.

Tabela 28. Zmiany w liczbie gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do inwestycji w Polsce w latach 2007-2016 – ujęcie regionalne

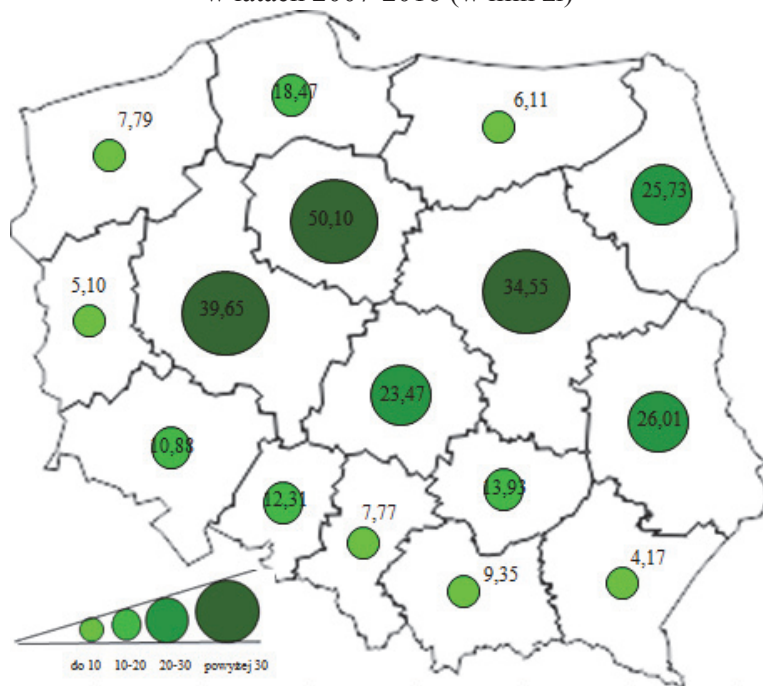
Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	85	27	31,82	54	128	178,18	6,63
kujawsko-pomorskie	443	48	10,74	359	510	76,74	-2,90
lubelskie	211	43	20,29	154	272	162,34	5,53
lubuskie	38	10	25,88	23	49	182,61	6,92
łódzkie	216	13	5,93	200	236	104,50	0,49
małopolskie	71	19	27,47	36	96	241,67	10,30
mazowieckie	353	50	14,07	262	412	68,59	-4,10
opolskie	89	23	25,59	52	109	203,85	8,23
podkarpackie	58	14	23,72	43	80	143,64	4,11
podlaskie	205	38	18,52	139	261	68,14	-4,17
pomorskie	164	24	14,68	118	183	73,21	-3,40
śląskie	46	17	37,26	24	73	229,17	9,65
świętokrzyskie	138	17	12,48	101	156	68,24	-4,16
warmińsko-mazurskie	77	19	25,14	38	98	44,71	-8,56
wielkopolskie	417	86	20,63	238	498	69,95	-3,89
zachodniopomorskie	69	9	13,10	52	80	150,00	4,61

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Dopłaty do inwestycji w większości analizowanych regionów charakteryzowały się dużą zmiennością. Najwyższe dopłaty do inwestycji odnotowano w gospodarstwach rolnych zlokalizowanych w Polsce centralnej i wschodniej (województwach wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, łódzkim, lubelskim i podlaskim). Udział dopłat do inwestycji wypłaconych rolnikom z tych regionów stanowił 67,54% łącznej kwoty dopłat do inwestycji. W województwach tych kwota wypłaconych dopłat do inwestycji była wyższa do średniej krajowej. W województwach lubuskim i podkarpackim wartość dopłat do inwestycji była najniższa w skali całego kraju (rys. 18).



Rysunek 18. Dopłaty do inwestycji w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Średnia kwota wypłaconych dopłat do inwestycji w gospodarstwach rolnych w Polsce wynosiła od 0,4 mln zł do 5 mln zł. W większości województw odnotowano duże zróżnicowanie dopłat do inwestycji w latach 2007-2016. Największym współczynnikiem zmienności dopłat do inwestycji charakteryzowały się gospodarstwa rolne z województw: podkarpackiego, śląskiego, dolnośląskiego, lubuskiego i lubelskiego. Zmniejszenie dopłat do inwestycji pomiędzy rokiem 2007 a 2016 odnotowano w województwie świętokrzyskim. Zmniejszenie to oscylowało na poziomie około 3%. Przeciętne tempo zmian wynosiło 0,32%. W województwie śląskim dopłaty do inwestycji w 2016 roku w stosunku do 2007 roku zwiększyły się sześciokrotnie. Średnio z roku na rok wartość ta zwiększała się o 22,39% i była ona najwyższa w skali całego kraju. Duże zmiany w dopłatach do inwestycji charakterystyczne były również dla gospodarstw rolnych z województw lubelskiego, lubuskiego, opolskiego, podkarpackiego i zachodniopomorskiego (tab. 29). W 2016 roku w porównaniu do 2007 roku nastąpił w Polsce spadek zróżnicowań regionalnych w kwocie wypłaconych dopłat do inwestycji. Zmiana współczynnika zmienności z 95,79 na 71,52% wskazuje,

że nastąpił proces zmniejszania się zróżnicowania wysokości wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych na poziomie regionalnym.

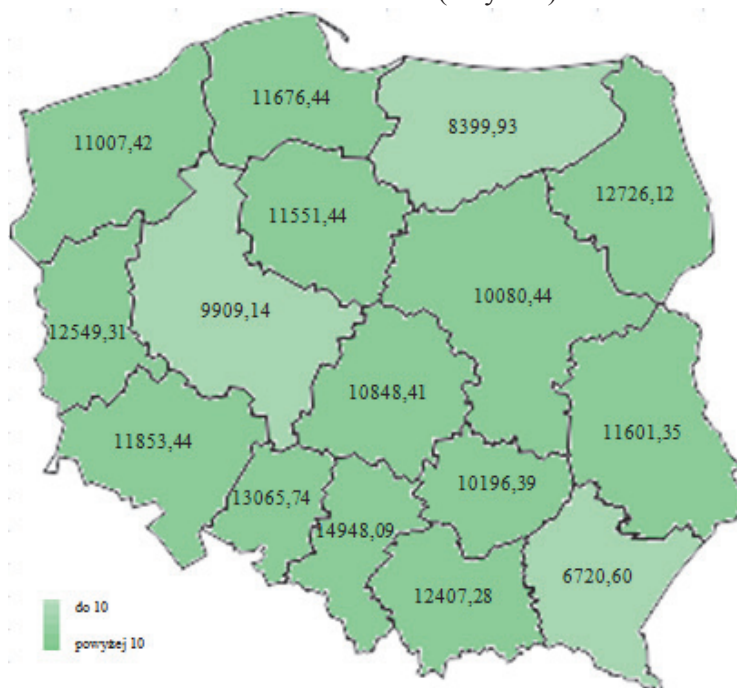
Tabela 29. Zmiany w wysokości dopłat do inwestycji w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł) – ujęcie regionalne

Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	1,09	0,61	56,35	0,39	2,00	333,61	14,32
kujawsko-pomorskie	5,01	1,03	20,48	3,17	6,33	180,79	6,80
lubelskie	2,60	1,35	51,98	0,85	4,23	489,16	19,29
lubuskie	0,51	0,27	52,56	0,15	0,88	405,85	16,84
łódzkie	2,35	0,81	34,41	1,03	3,42	332,01	14,26
małopolskie	0,94	0,43	45,90	0,19	1,52	659,21	23,31
mazowieckie	3,46	0,81	23,35	2,58	5,04	139,16	3,74
opolskie	1,23	0,56	45,22	0,42	1,78	391,75	16,38
podkarpackie	0,42	0,26	63,14	0,18	0,88	428,01	17,53
podlaskie	2,57	0,85	33,01	1,25	3,58	163,57	5,62
pomorskie	1,85	0,43	23,11	1,15	2,41	180,33	6,77
śląskie	0,78	0,51	65,71	0,17	1,58	616,31	22,39
świętokrzyskie	1,39	0,18	13,15	1,17	1,72	97,17	-0,32
warmińsko-mazurskie	0,61	0,13	21,84	0,42	0,85	108,01	0,86
wielkopolskie	3,96	0,88	22,10	2,38	5,12	170,86	6,13
zachodniopomorskie	0,78	0,28	35,86	0,30	1,19	399,98	16,65

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne średnia kwota dopłat do inwestycji w analizowanych regionach wynosiła średnio 11221,35 zł. Najwyższe kwoty dopłat na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie śląskim (14948,09 zł) oraz opolskim (13065,74 zł). Najniższy poziom dopłat do inwestycji na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w trzech województwach: podkarpackim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim. Ich wartość w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne nie przekroczyła kwoty 10 tys. zł (rys. 19). Pomiędzy rokiem 2007 a 2016 nastąpiło zmniejszenie zróżnicowań pomiędzy wysokością dopłat do inwestycji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne (z 19,34 do 14,72%).

Rysunek 19. Dopłaty do inwestycji na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Dopłaty do inwestycji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne w analizowanych regionach w większości charakteryzowały się małym zróżnicowaniem. Najwyższe wskaźniki zróżnicowania dopłat do inwestycji odnotowano w gospodarstwach rolnych zlokalizowanych w województwach lubelskim (36,31%), łódzkim (34,65%) oraz podkarpackim (39,22%). W regionach tych odnotowano prawie trzykrotny wzrost dopłat do inwestycji na jedno gospodarstwo rolne. Przeciętne tempo zmian wynosiło odpowiednio 13,04, 13,71 oraz 12,90%. Najniższe wskaźniki zróżnicowania dopłat do inwestycji na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie świętokrzyskim (15,08%). Wysokość dopłat do inwestycji w tym regionie w badanych latach wzrosła z 8156,66 zł do 11613,73 zł. Średnio z roku na rok dopłaty te zwiększały się o 4% (tab. 30). Dopłaty do inwestycji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne zwiększyły się we wszystkich regionach.

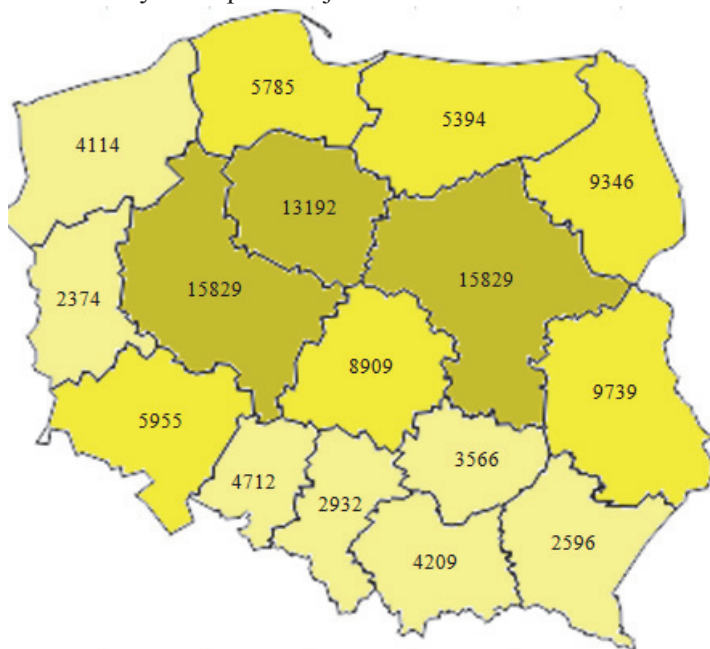
Tabela 30. Zmiany w wysokości dopłat do inwestycji na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł) – ujęcie regionalne

Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	11853,44	3555,85	30,00	7173,00	16126,47	187,23	7,22
kujawsko-pomorskie	11551,44	3223,06	27,90	6694,26	15998,76	235,58	9,99
lubelskie	11601,35	4212,08	36,31	5548,73	16719,46	301,32	13,04
lubuskie	12549,31	4430,50	35,30	6145,96	17859,29	222,25	9,28
łódzkie	10848,41	3758,74	34,65	5154,71	16377,18	317,71	13,71
małopolskie	12407,28	3452,98	27,83	5171,28	15850,90	272,78	11,80
mazowieckie	10080,44	3171,98	31,47	6491,22	15475,65	202,90	8,18
opolskie	13065,74	3361,10	25,72	8114,88	16482,37	192,18	7,53
podkarpackie	6720,60	2636,00	39,22	3668,84	11006,65	297,98	12,90
podlaskie	12726,12	3936,64	30,93	6131,54	16672,16	240,05	10,22
pomorskie	11676,44	3786,31	32,43	6838,49	16843,71	246,31	10,53
śląskie	14948,09	5798,83	38,79	7241,21	21840,74	268,93	11,62
świętokrzyskie	10196,39	1537,47	15,08	8156,66	11971,55	142,38	4,00
warmińsko-mazurskie	8399,93	2376,10	28,29	4957,47	12124,98	241,60	10,30
wielkopolskie	9909,14	2937,68	29,65	5731,94	14116,01	244,26	10,43
zachodniopomorskie	11007,42	3360,84	30,53	5714,29	15535,86	266,65	11,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W latach 2007-2016 płatności oddzielone od produkcji otrzymało łącznie 116777 gospodarstw rolnych. Największą liczbę gospodarstw rolnych, które otrzymały płatności oddzielone od produkcji odnotowano w trzech województwach: kujawsko-pomorskim (13192), mazowieckim (15829) oraz wielkopolskim (18125) (rys. 20). Stanowiły one 40,37% ogółu wszystkich gospodarstw rolnych korzystających z płatności oddzielonych od produkcji. Wysokim odsetkiem gospodarstw rolnych z płatnościami oddzielnymi od produkcji charakteryzowały się także województwa: podlaskie (8%), łódzkie (7,63%) oraz lubelskie (8,34%). Łącznie w tych sześciu województwach płatności oddzielone od produkcji otrzymało ponad 75 tys. gospodarstw rolnych, co stanowiło około 64% wszystkich gospodarstw rolnych z płatnościami oddzielnymi od produkcji. Niewielki odsetek gospodarstw rolnych otrzymał płatności oddzielone od produkcji w województwach położonych na obszarach górskich (śląskie (2,51%) i podkarpackie (2,22%) oraz lubuskie (2,03%)).

Rysunek 20. Liczba gospodarstw rolnych korzystających z płatności oddzielonych od produkcji w Polsce w latach 2007-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Współczynnik zmienności liczby gospodarstw rolnych otrzymujących płatności oddzielone od produkcji we wszystkich województwach oscylował na bardzo niskim poziomie, wyjątek stanowiło województwo świętokrzyskie. W większości województw liczba gospodarstw rolnych z płatnościami oddzielnymi od produkcji zwiększyła się. Najwyższe średnie tempo zmian liczby gospodarstw z płatnościami oddzielnymi od produkcji odnotowano w województwach: świętokrzyskim (2,41%), warmińsko-mazurskim (2,37%) oraz kujawsko-pomorskim (2,03) (tab. 31). Najmniejsze średnioroczne zmiany liczby gospodarstw rolnych z płatnościami oddzielnymi od produkcji odnotowano w województwie podlaskim (0,92%), zachodniopomorskim (0,81%) i opolskim (0,76%). W 2016 roku w porównaniu do 2007 roku w województwie lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, pomorskim i wielkopolskim liczba gospodarstw rolnych z płatnościami oddzielnymi od produkcji zmniejszyła się średnio o 10%.

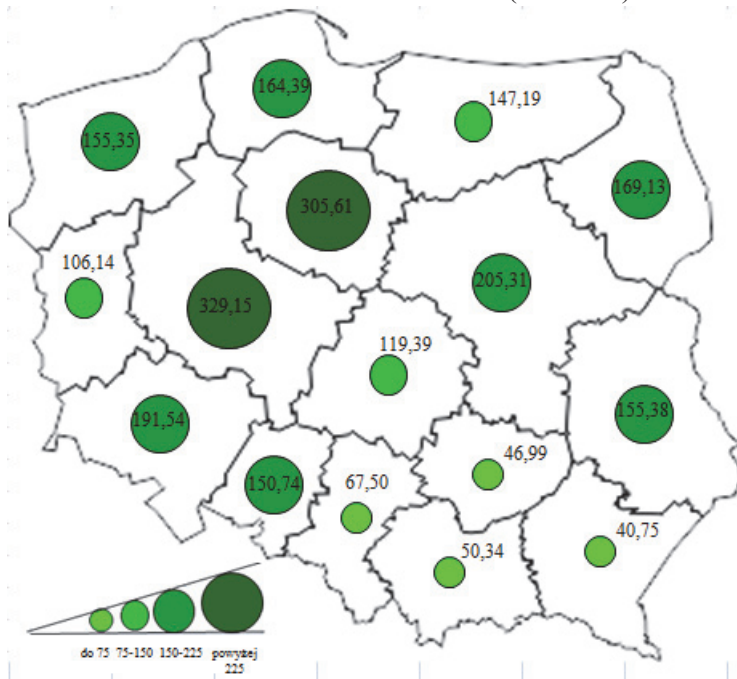
Tabela 31. Zmiany w liczbie gospodarstw rolnych z płatnościami oddzielnymi od produkcji w Polsce w latach 2007-2016 – ujęcie regionalne

Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	596	39	6,50	540	640	110,92	1,16
kujawsko-pomorskie	1319	109	8,26	1190	1435	119,83	2,03
lubelskie	974	94	9,66	835	1096	92,70	-0,84
lubuskie	237	13	5,33	215	249	115,81	1,64
łódzkie	891	53	5,90	822	981	90,32	-1,13
małopolskie	421	36	8,50	373	486	83,41	-2,00
mazowieckie	1583	97	6,14	1500	1805	85,48	-1,73
opolskie	471	28	5,84	437	498	107,03	0,76
podkarpackie	260	19	7,40	225	284	93,24	-0,77
podlaskie	935	83	8,89	826	1021	108,64	0,92
pomorskie	579	20	3,53	552	629	99,14	-0,10
śląskie	293	20	6,80	265	314	114,23	1,49
świętokrzyskie	357	47	13,13	299	411	123,93	2,41
warmińsko-mazurskie	539	41	7,60	469	581	123,45	2,37
wielkopolskie	1813	87	4,77	1730	1957	94,13	-0,67
zachodniopomorskie	411	17	4,12	385	441	107,53	0,81

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Najwyższe płatności oddzielone od produkcji wypłacone w latach 2007-2016 odnotowano w województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim. Udział płatności oddzielonych od produkcji wypłaconych rolnikom, z tych regionów stanowił 26,39% łącznej kwoty płatności oddzielonych od produkcji. W większości województw łączna kwota wypłaconych płatności oddzielonych od produkcji była wyższa od średniej dla wszystkich województw. W czterech województwach: małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim wartość płatności oddzielonych od produkcji była najniższa w skali całego kraju – nie przekroczyła ona kwoty 75 mln zł. W województwie podkarpackim i świętokrzyskim udział płatności oddzielonych od produkcji oscylował na poziomie niecałych 2% łącznej kwoty płatności oddzielonych od produkcji (rys. 21).

Rysunek 21. Płatności oddzielone od produkcji w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W latach 2007-2016 średnia kwota wypłaconych płatności oddzielonych od produkcji w gospodarstwach rolnych z analizowanych regionów wynosiła od 0,4 mln do 32,92 mln zł. W większości województw odnotowano duże zróżnicowanie płatności oddzielonych od produkcji. Najwyższym współczynnikiem zmienności płatności oddzielonych od produkcji charakteryzowały się gospodarstwa rolne z województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, podlaskiego, śląskiego i świętokrzyskiego. We wszystkich analizowanych województwach pomiędzy rokiem 2007 a 2016 odnotowano wzrost płatności oddzielonych od produkcji. W województwach kujawsko-pomorskim, lubelskim, opolskim, śląskim i świętokrzyskim płatności oddzielone od produkcji w 2016 roku w stosunku do 2007 roku zwiększyły się dwukrotnie. Przeciętne tempo zmian oscylowało na poziomie około 10%. Najmniejsze średnie tempo zmian płatności oddzielonych od produkcji odnotowano w województwie zachodniopomorskim (4,40%), wielkopolskim (3,99%), pomorskim (4,75%) i mazowieckim (4,87) (tab. 32). W 2016 roku w porównaniu do 2007 roku nastąpił w Polsce spadek zróżnicowań regionalnych w kwocie płatności oddzielonych od produkcji. Zmiana współczynnika zmienności z 58,55 na 56,72% wskazuje, że na-

stąpił proces zmniejszania się zróżnicowania płatności oddzielonych od produkcji w gospodarstwach rolnych na poziomie regionalnym.

Tabela 32. Zmiany w wysokości płatności oddzielonych od produkcji w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2007-2016 (w mln zł) – ujęcie regionalne

Województwo	Wyszczególnienie						
	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Średnie tempo zmian (%)
dolnośląskie	19,15	6,91	36,09	9,68	31,57	163,80	5,64
kujawsko-pomorskie	30,56	12,70	41,57	12,41	53,59	225,10	9,43
lubelskie	15,54	6,62	42,61	6,56	27,89	220,34	9,17
lubuskie	10,61	4,26	40,12	4,82	17,48	155,37	5,02
łódzkie	11,94	4,42	37,06	6,13	19,63	156,97	5,14
małopolskie	5,03	1,95	38,83	2,29	8,66	178,86	6,67
mazowieckie	20,53	7,33	35,70	11,03	33,36	153,40	4,87
opolskie	15,07	6,02	39,92	5,87	24,93	197,41	7,85
podkarpackie	4,07	1,52	37,39	2,04	6,90	177,10	6,56
podlaskie	16,91	6,93	40,95	7,61	29,51	186,95	7,20
pomorskie	16,44	5,90	35,89	8,33	26,45	151,80	4,75
śląskie	6,75	2,75	40,67	2,67	11,42	207,33	8,44
świętokrzyskie	4,70	1,98	42,14	2,19	8,50	192,06	7,52
warmińsko-mazurskie	14,72	6,02	40,88	6,48	24,74	175,35	6,44
wielkopolskie	32,92	11,16	33,91	17,37	51,17	142,20	3,99
zachodniopomorskie	15,54	5,15	33,16	8,18	24,52	147,34	4,40

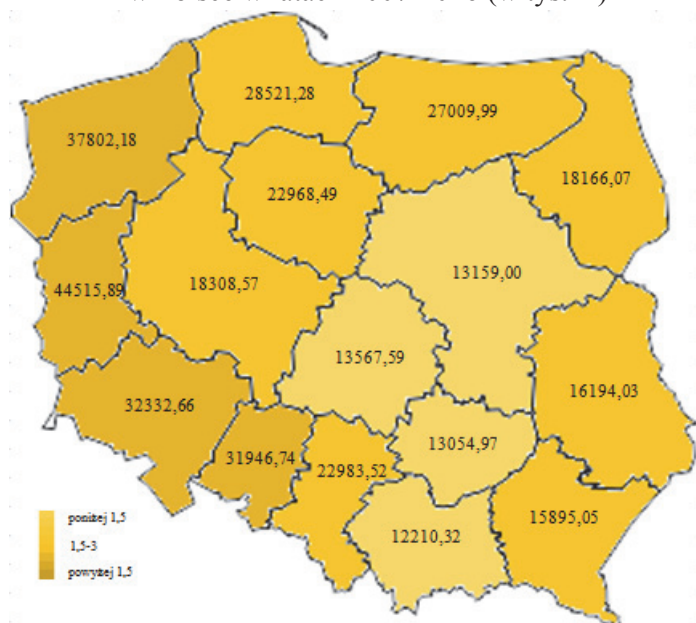
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Najwyższe płatności oddzielone od produkcji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwach zachodniej Polski (zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie i opolskie) (tab. 19). Są to regiony charakteryzujące się najmniejszym w skali kraju rozdrobieniem struktury agrarnej. Zdecydowanie najwyższy poziom płatności oddzielonych od produkcji na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwie lubuskim (193,23% średniej) i zachodniopomorskim (164,10%). Średnią przekraczały także gospodarstwa rolne z czterech województw: dolnośląskiego (140,35%), opolskiego (138,67%), pomorskiego (123,80%) i warmińsko-mazurskiego (117,24%). Najniższy poziom płatności oddzielonych od produkcji na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w czterech województwach: małopolskim i świętokrzyskim oraz łódzkim i mazowieckim. Ich wartość w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne nie przekroczyła kwoty 15 tys. zł. W większości regionów wysokość płatności od-



dzielonych od produkcji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne wahała się w przedziale od 15-30 tys. zł (rys. 22).

Rysunek 22. Płatności oddzielone od produkcji na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Płatności oddzielone od produkcji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne zwiększyły się we wszystkich regionach. W 2016 roku w stosunku do 2007 roku w województwie lubelskim i małopolskim płatności oddzielone od produkcji na jedno gospodarstwo rolne zwiększyły się dwukrotnie. Przeciętne tempo zmian wynosiło odpowiednio 10,10 i 8,85%. Płatności oddzielone od produkcji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne w analizowanych regionach charakteryzowały się przeciętnym zróżnicowaniem. Wyjątek stanowiły gospodarstwa rolne z województwa lubelskiego i małopolskiego. W 2007 roku wartość współczynnika zmienności płatności oddzielonych od produkcji na jedno gospodarstwo rolne wynosiła 49,40%, zaś w 2016 roku zmalała do 36,95%. Oznacza to, że na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat dysproporcje regionalne płatności oddzielonych od produkcji na jedno gospodarstwo rolne w poszczególnych województwach zmniejszały się (tab. 33).

Tabela 33. Zmiany w wysokości płatności oddzielonych od produkcji na jedno gospodarstwo rolne w Polsce w latach 2007-2016 (w tys. zł) – ujęcie regionalne

Województwo	Wyszczególnienie							
	Srednia	Odczylenie stan-dardowe	Współczynnik zmienności (%)	Min	Max	Dynamika 2007/2016 (%)	Srednie tempo zmian (%)	
dolnośląskie	32332,66	11768,11	36,40	16777,47	51076,42	147,67	4,43	
kujawsko-pomorskie	22968,49	8742,33	38,06	10428,75	37341,61	187,85	7,26	
lubelskie	16194,03	6875,33	42,46	5989,77	27451,17	237,69	10,10	
lubuskie	44515,89	17224,70	38,69	22395,40	70191,62	134,16	3,32	
łódzkie	13567,59	5279,69	38,91	6251,99	22055,20	173,80	6,33	
małopolskie	12210,32	5088,00	41,67	4940,84	20862,83	214,45	8,85	
mazowieckie	13159,00	5037,83	38,28	6109,76	21506,86	179,45	6,71	
opolskie	31946,74	12407,90	38,84	13303,00	50068,78	184,45	7,04	
podkarpackie	15895,05	6107,88	38,43	7243,45	25745,59	189,95	7,39	
podlaskie	18116,07	6995,96	38,62	8117,77	29246,73	172,09	6,22	
pomorskie	28521,28	10486,67	36,77	14305,01	45753,65	153,11	4,85	
śląskie	22983,52	8979,15	39,07	9753,42	36376,57	181,49	6,85	
świętokrzyskie	13054,97	4637,19	35,52	6715,92	20687,65	154,98	4,99	
warmińsko-mazurskie	27009,99	10195,58	37,75	13815,14	42661,41	142,04	3,98	
wielkopolskie	18308,57	6536,34	35,70	9264,18	28537,26	151,06	4,69	
zachodniopomorskie	37802,18	12635,79	33,43	21252,19	59374,62	137,02	3,56	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

## 2.5. Podsumowanie wyników

Przeprowadzona analiza wskazuje, że subsydiowanie rolnictwa w Polsce jest regionalnie zróżnicowane. Wpływ na to zróżnicowanie mają między innymi warunki przyrodnicze i organizacyjno-ekonomiczne charakterystyczne dla poszczególnych regionów.

Z dopłat do produkcji roślinnej w największym stopniu korzystali rolnicy z centralnej i wschodniej Polski (województwo: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, łódzkie i lubelskie). W najmniejszym stopniu z dopłat do produkcji roślinnej korzystali rolnicy z regionów południowej Polski (województwo: śląskie, małopolskie, podkarpackie). Największe średnie kwoty dopłat do produkcji roślinnej odnotowano w regionach północnej i zachodniej Polski (województwo: zachodniopomorskie, pomorskie, lubskie, dolnośląskie, opolskie).

Dopłaty do produkcji zwierzęcej w największym stopniu wykorzystywane były przez rolników z regionów centralnej i wschodniej Polski (województwo: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, łódzkie, świętokrzyskie, podlaskie i lubelskie). Są to regiony, w których wysokość wsparcia również była najwyższa. Z kolei regiony Polski północnej i zachodniej odznaczały się najmniejszą liczbą gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji zwierzęcej, przy czym średnia wysokość dopłat na jedno gospodarstwo rolne kształtowała się na poziomie zbliżonym do regionów o największej liczbie gospodarstw rolnych z dopłatami do produkcji zwierzęcej. Najmniejsze średnie kwoty dopłat do produkcji zwierzęcej odnotowano w województwie śląskim, małopolskim, świętokrzyskim i podkarpackim.

Największa liczba gospodarstw rolnych korzystających z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich charakterystyczna była dla regionów Polski centralnej (województwo: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie i łódzkie) oraz wschodniej (województwo podlaskie). Z dopłat do rozwoju obszarów wiejskich w najmniejszym stopniu korzystali rolnicy z gospodarstw rolnych zlokalizowanych w południowych częściach Polski (województwo: świętokrzyskie, śląskie, małopolskie i podkarpackie). Średnia kwota dopłat do rozwoju obszarów wiejskich przypadająca na jedno gospodarstwo rolne najwyższa była w województwach północnej i zachodniej Polski (województwo: pomorskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie i opolskie).

Dopłaty do zużycia pośredniego w największym stopniu wykorzystywane były przez rolników z gospodarstw rolnych zlokalizowanych w województwach wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i mazowieckim. Najmniejsza liczba gospodarstw rolnych z dopłatami do zużycia pośredniego charakterystyczna była dla województw: lubuskiego, śląskiego i podkarpackiego. W województwach

tych odnotowano najmniejszy w skali kraju poziom wsparcia. Z kolei najwyższymi średnimi kwotami dopłat do zużycia pośredniego w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne odznaczały się podmioty z regionów północnej i zachodniej Polski (województwo: pomorskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie, lubuskie i opolskie).

Z dopłat do inwestycji korzystali głównie rolnicy z gospodarstw rolnych zlokalizowanych w centralnej i wschodniej Polsce (województwo: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, łódzkie, podlaskie i lubelskie). W najmniejszym stopniu korzystali z nich rolnicy z województw lubuskiego, śląskiego i podkarpackiego. W większości województw średnia kwota dopłat do inwestycji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne wynosiła ponad 10 tys. zł, wyjątek stanowiły województwa wielkopolskie i warmińsko-mazurskie. W regionach tych odnotowano najniższe w skali kraju średnie kwoty dopłat do inwestycji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne.

Z płatności oddzielonych od produkcji w analizowanym okresie korzystało 99% badanych gospodarstw rolnych. Najwięcej gospodarstw rolnych z płatnościami oddzielnymi od produkcji zlokalizowanych było w województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i mazowieckim. W regionach tych wysokość wsparcia również była najwyższa. Najmniejsze wsparcie i jednocześnie najmniejsza liczba gospodarstw z płatnościami oddzielnymi od produkcji charakterystyczne były dla gospodarstw rolnych z województw południowej Polski (śląskie, małopolskie i podkarpackie). Najwyższe średnie płatności oddzielone od produkcji w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne odnotowano w województwach zachodniej Polski (województwo: zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie, opolskie), zaś najniższe w województwie małopolskim oraz świętokrzyskim.

Największe zmiany w subsydiowaniu rolnictwa w Polsce na poziomie regionalnym odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, lubelskim, śląskim i małopolskim. Mniejsze zmiany charakterystyczne były dla gospodarstw rolnych z regionów zachodniej i centralnej Polski (województwo: pomorskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie i mazowieckie).

Pomiędzy rokiem 2007 a 2016 nastąpił proces zmniejszania się zróżnicowania wsparcia rolnictwa w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne na poziomie regionalnym. Jednak, porównując zmiany w poziomie wsparcia gospodarstw rolnych z regionów o największej i najmniejszej absorpcji subsydiów rolnych, dysproporcje te w analizowanym okresie zwiększały się. Oznacza to, że subsydia rolne w obecnej formie nie przyczyniają się do wyrównywania szans rozwojowych gospodarstw rolnych, a nawet mogą je jeszcze bardziej pogłębiać.

Istniejące zróżnicowanie regionalne subsydiowania rolnictwa w Polsce powoduje, że w większym niż dotychczas stopniu konieczne jest dostosowanie wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich do potrzeb lokalnych. W polityce rolnej Unii Europejskiej należy dążyć do zmniejszania różnic regionalnych poprzez dobór właściwych instrumentów uwzględniających specyfikę danego regionu, żeby możliwie w jak największym stopniu zmniejszać dysproporcje w rozwoju gospodarstw rolnych pomiędzy poszczególnymi regionami.

## Zakończenie

W niniejszej monografii poruszono dwa zagadnienia badawcze. Pierwszym z nich była analiza propozycji KE dotyczącej reformy Wspólnej Polityki Rolnej i jej kształtu na okres 2021-2027. Drugim problemem zaprezentowanym w tej publikacji była kwestia regionalizacji wsparcia polskiego rolnictwa.

Analiza pierwszego problemu badawczego pozwala stwierdzić, że założenia Komisji Europejskiej odnoszące się do zmian w funkcjonowaniu WPR spotkały się z różną oceną poszczególnych grup interesariuszy. Na czoło wysuwają się kwestie skali wsparcia oraz nowego modelu wdrażania WPR. Przewidywane zmniejszenie budżetu WPR w obliczu rosnących wyzwań stojących przed sektorem rolnym wydaje się niewłaściwym rozwiązaniem. Jeszcze bardziej negatywnie należy ocenić proponowaną strukturę ograniczenia budżetu WPR na okres 2021-2027. Największe cięcia mają dotyczyć EFRROW, czyli wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, które jest kluczowe dla modernizacji sektora i zwiększenia jego zaangażowania w ograniczanie zmian klimatycznych. Natomiast wsparcie dochodów w postaci płatności bezpośrednich ma być utrzymane na poziomie zbliżonym do obecnego, choć wprowadzenie górnego limitu wsparcia na poziomie 60 tys. euro znacząco wpłynie na strukturę wsparcia.

Mimo zapowiedzi KE, propozycje zmian nie stanowią skutecznej odpowiedzi na wyzwania stojące przed europejskim rolnictwem i nie podniosą odporności tego sektora. Na marginesie tych rozważań warto zwrócić uwagę, że brak ambicji w przemodelowaniu polityki rolnej, tak aby odpowiadała długookresowym wyzwaniom stojącym przed tym sektorem i całą gospodarką nie jest jedynie unijnym problemem. Również w Wielkiej Brytanii próbującej nakreślić kształt krajowej polityki rolnej na czas po opuszczeniu Unii Europejskiej proponuje się instrumentarium bardzo zbliżone do propozycji diskutowanych w UE<sup>18</sup>.

Propozycje KE zostały przeanalizowane przez Komisję ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Parlamentu Europejskiego (European Parliament, 2019). Jednakże, w związku z zakończeniem kadencji, wyniki tych prac mogą nie zostać wykorzystane przez parlamentarzystów jako podstawa dalszych prac nad reformą. Kwestią otwartą nadal pozostaje problem wielkości budżetu WPR, gdyż również w zakresie prac nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021-2027 nie osiągnięto jeszcze ostatecznego porozumienia. Warto również dodać, iż przedłużanie się prac nad reformą oznaczać będzie opóźnienie w przyjęciu i rozpoczęciu wdrażania planów strategicznych.

---

<sup>18</sup> Zarys propozycji dotyczących polityki rolnej Wielkiej Brytanii opisano m.in. w publikacji Downing, Coe (2018).

Analiza regionalnego zróżnicowania wsparcia polskiego rolnictwa przeprowadzona w oparciu o dane FADN pokazuje, że skala wsparcia polskiego rolnictwa jest zróżnicowana regionalnie. Oczywiście zróżnicowane są również potrzeby i charakterystyka rolnictwa i obszarów wiejskich w poszczególnych regionach naszego kraju. W związku z tym konieczne jest dokładne przeanalizowanie potrzeb poszczególnych województw podczas opracowywania planu strategicznego wdrażania w Polsce instrumentów WPR w latach 2021-2027, zwłaszcza przy podziale środków pomiędzy województwa.

W tym kontekście należy podkreślić znaczenie zmiany modelu funkcjonowania WPR i oparcie tej polityki nie na wydatkowaniu środków, lecz na jej wynikach. Jest to istotna zmiana podejścia do polityki rolnej. Problemem jednak jest dostępność danych. Już na etapie tworzenia analiz SWOT, będących bazą do opracowania planów strategicznych, państwa członkowskie borykają się z ograniczeniami w dostępności do danych utrudniającymi programowanie wsparcia.

Jednocześnie państwa członkowskie muszą tak zaplanować system wdrażania poszczególnych instrumentów WPR, aby zapewnić sobie dostępność danych umożliwiającą rzetelną ocenę końcową rezultatów wsparcia. Jest to ogromne wyzwanie dla statystyki publicznej oraz instytucji wdrażających wsparcie. Wiąże się to także z kosztami, które należy ponieść, aby stworzyć system monitorowania wyników.

Warto również wspomnieć, iż właściwym rozwiązaniem jest uwzględnienie krajowych działań w funkcjonowaniu WPR. KE planuje, iż państwa członkowskie będą musiały przedstawiać informacje na temat krajowych działań i instrumentów służących realizacji celów szczegółowych WPR. Jest to wyraz dostrzeżenia powiązań i wzajemnych zależności, a także roli, jaką odgrywa polityka państw członkowskich w funkcjonowaniu rolnictwa. Chodzi tu nie tylko o krajowe instrumenty pomocy publicznej dla rolnictwa, ale także rozwiązania podatkowe, czy regulacje prawne. Dobrym przykładem jest tu wspieranie wchodzenia do sektora nowych rolników. W wielu przypadkach to właśnie kwestie prawne z zakresu dziedziczenia czy obrotu ziemią stanowią ważną barierę ograniczającą wchodzenie nowych osób do sektora rolnego.

Podsumowując, choć propozycja KE nie oferuje rewolucji we wspieraniu europejskiej wsi i rolnictwa, to stanowi krok w kierunku zwiększenia jej rozliczalności, co jest coraz ważniejsze dla opinii publicznej i samych tworzących politykę. Niewątpliwie polityka rolna Unii Europejskiej powinna iść w kierunku polityki żywnościowej. Ponadto, konieczne jest jej pełniejsze i efektywniejsze powiązanie z polityką środowiskową UE.

## Literatura

1. Allen B., Bas-Defossez F., Weigelt J. (2018), *Feeding Europe: Agriculture and sustainable food systems*, Policy Paper produced for the IEEP Think2030 conference, Brussels, October 2018.
2. Alons G. (2017), *Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing?*, Journal of European Public Policy 24(11), 1604-1622.
3. Baden-Württemberg Rechnungshof (2015), *Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung*, Baden-Württemberg Rechnungshof.
4. Bański J. (2015), *Modele przekształceń obszarów wiejskich w warunkach regionalizacji Wspólnej Polityki Rolnej – założenia teoretyczne*, Kongres Nauk Rolniczych.
5. Begg I. (2018), *Plus ça change... the Commission's budget proposals for 2021-27*, ETUI Policy Brief 9. Dokument dostępny na stronie: <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Plus-ca-change-the-Commission-s-budget-proposals-for-2021-27>.
6. Bourget B. (2019), *The Common Agricultural Policy and the challenge of subsidiarity*, European issues no. 503, Foundation Robert Schuman.
7. Bureau J-Ch., Mahé L-P. (2008), *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view*, Notre Europe Institut Jacques Delors.
8. Capello R., Nijkamp P. (2009), *Handbook of regional growth and development theories*, Cheltenham, Elgar E.
9. Carpon A. (2018), *La gestion des risques et la transition écologique, les deux grands «attendus»*. Artykuł dostępny na stronie: <https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/la-gestion-des-risques-et-la-transition-ecologique-les-deux-grands-attendus-205-139024.html>.
10. Czudec A., Kata R., Miś T. (2017), *Efekty polityki rolnej Unii Europejskiej na poziomie regionalnym*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 99-102.
11. D'Amico M., Coppola A., Chinnici G., Di Vita G., Pappalardo G. (2013), *Agricultural systems in the European Union: an analysis of regional differences*, New Medit 12(4), 28-34.



12. Daugbjerg C., Swinbank A. (2016), *Three decades of policy layering and politically sustainable reform of the European Union's Agricultural Policy*, Governance 29(2), 265-280.
13. Downing E., Coe S. (2018), *Brexit: Future UK agriculture policy*, Briefing Paper no. 8218, House of Commons Library.
14. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. L 327 z 22.12.2000.
15. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz.U. L 152 z 11.6.2008.
16. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów, Dz.U. L 309 z 24.11.2009.
17. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 20 z 26.1.2010.
18. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE, Dz.U. L 344 z 17.12.2016.
19. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.7.1992.
20. Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.U. L 375 z 31.12.1991.
21. Ecorys (2019), *Analysis of administrative burden arising from the CAP. Final Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
22. Erjavec E., Lovec M., Juvančič L., Šumrada T., Rac I. (2018), *The CAP Strategic Plans beyond 2020: assessing the architecture and governance issues in order to achieve the EU [w:] Research for AGRI Committee – The CAP beyond 2020: appraisal of the EC legislative proposals*, Study requested by the AGRI committee, European Union.
23. Erjavec K., Erjavec E. (2015), 'Greening the CAP' – *Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014-2020 CAP reform documents*, Food Policy 51, 53-62.
24. Estonian Presidency of the Council of the European Union (2017), *High-Level Conference on Soil for Sustainable Food Production and Ecosystem*

- Services, 4-6 October 2017 in Tallinn, Estonia, Conclusions of the Presidency on the Results of the Conference*, 26. Estonian Presidency of the Council of the European Union.
25. European Academies' Science Advisory Council (2018), *Opportunities for soil sustainability in Europe*, EASAC policy report 36.
  26. European Commission (2013), *Overview of CAP Reform 2014-2020*, Agricultural Policy Perspectives Brief No. 5, December 2013, [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf)
  27. European Commission (2013), *Science for Environment Policy, thematic issue: Global Environmental Impacts of EU Trade in Commodities*. Dokument dostępny na stronie: [http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/44si\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/44si_en.pdf).
  28. European Commission (2017), *Modernising and simplifying the CAP. Background document. Climate & Environmental challenges facing agriculture and rural areas*. Dokument dostępny na: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/env\\_background\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/env_background_final_en.pdf).
  29. European Commission (2017), *Modernising and simplifying the CAP. Background document. Economic challenges facing EU agriculture*. Dokument dostępny na stronie: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/eco\\_background\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/eco_background_final_en.pdf).
  30. European Commission (2017), *Modernising and simplifying the CAP. Background document. Socio-Economic challenges facing agriculture and rural areas*. Dokument dostępny na stronie: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/capmodernising/soc\\_background\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/capmodernising/soc_background_final_en.pdf).
  31. European Committee of the Regions (2018), *Regions have to be back at the heart of the Common Agricultural Policy to meet the challenges ahead for Europe*. Dokument dostępny na stronie: <https://cor.europa.eu/en/news/pages/regions-back-at-heart-of-common-agricultural-policy-.aspx>
  32. European Parliament, *Committee on Agriculture and Rural Development (2019), Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products, (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union and (EU) No 229/2013 laying down specific measures for*

- agriculture in favour of the smaller Aegean islands*, (COM(2018)0394 – C8 0246/2018 – 2018/0218(COD)), A8-0198/2019.
33. Europejski Trybunał Obrachunkowy (2017), *Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym*, Sprawozdanie specjalne nr 21/2017, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg.
  34. Europejski Trybunał Obrachunkowy (2019), *Przegląd uwag Trybunału na temat wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących najbliższych wieloletnich ram finansowych (WRF)*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg.
  35. Fährmann B., Grajewski R., Reiter K. (2014), *Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen*, Thünen-Institut für Ländliche Räume.
  36. Food and Agriculture Organization of the United Nations (2012), *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*, Rome.
  37. Frelih-Larsen A.C., Bowyer S., Albrecht C., Keenleyside M., Kemper S., Nanni S., Naumann R.D., Mottershead R., Landgrebe E., Andersen P., Banfi S., Bell I., Brémere J., Cools S., Herbert A., Iles E., Kampa M., Kettunen Z., Lukacova G., Moreira Z., Kiresiewa J., Rouillard J., Okx M., Pantzar K., Paquel R., Pederson A., Peepson F., Pelsy D., Petrovic E., Psaila B., Šarapatka J., Sobocka A.-C., Stan J., Tarpey R., Vidaurre R. (2016), *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States, Final Report to DG Environment*, Ecologic Institute, Berlin.
  38. Fresco L.O., Poppe K.J. (2016), *Towards a Common Agricultural and Food Policy*, Wageningen University & Research, Wageningen.
  39. Gorzelak A. (2017), *Dotacja na rozwój rolnictwa – ujęcie teoretyczne i praktyka Wspólnej Polityki Rolnej UE* [w:] M. Soliwoda (red.), *Subsydia a ekonomika, finanse i dochody gospodarstw rolniczych (3)*, Program Wieloletni 2015-2019, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
  40. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (2009), *Agriculture at a Crossroads: Global Report*, Island Press, Washington, DC.
  41. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2019), *Towards a common food policy for the European Union the policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe*, IPES-Food panel.

42. Joint Research Centre European Soil Data Centre (ESDAC) (2019), *Soil Biodiversity*. Tekst dostępny na stronie: <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/themes/soil-biodiversity>.
43. Junković D. (2012), *Territorial approach to regional rural development*, *Economics of Agriculture* 4, 675-686.
44. Karl H., Noleppa S. (2017), *Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft Eine Analyse und Hochrechnung für durchschnittliche Betriebe und den Sektor*, HFFA Research Paper 05/2017, HFFA Research GmbH.
45. Kokoszka K. (2013), *Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji?*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 280, s. 59-66.
46. Komitet Regionów (2017), *Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku polityki UE dotyczącej zrównoważonej żywności i sprzyjającej tworzeniu miejsc pracy i wzrostowi gospodarczemu w regionach i miastach Europy*, Dz.U. C 272 z 17.8.2017.
47. Komisja Europejska (2008), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego – Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów*, COM(2008)866.
48. Komisja Europejska (2017), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM(2017)713.
49. Komisja Europejska (2016), *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu*, COM/2016/0479.
50. Komisja Europejska (2018), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027*, COM(2018)321.

51. Komisja Europejska (2018), *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw żywności*, COM(2018)173.
52. Komisja Europejska (2018), *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013*, COM(2018)392.
53. Komisja Europejska (2018), *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1306/2013*, COM(2018)393.
54. Komisja Europejska (2018), *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina, (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i (UE) nr 229/2013 ustanawiające szczególne środki dotyczące rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego*, COM(2018)394.
55. Krasowicz S., Kopiński J. (2006), *Wpływ warunków przyrodniczych i organizacyjno-ekonomicznych na regionalne zróżnicowanie rolnictwa w Polsce*, [w:] *Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce*, Raporty PIB, Zeszyt 3, IUNG-PIB, Puławy, s. 81-101.
56. Krom M.P.M.M. de (2017), *Farmer participation in agri-environmental schemes: Regionalisation and the role of bridging social capital*, *Land Use Policy* 60, 352-361.
57. Kulawik J., Płonka R. (2013), *Subsydia a efektywność ekonomiczno-finansowa gospodarstw rolnych osób fizycznych*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* nr 3.

58. Mantino F. (2011), *Developing a territorial approach for the CAP*, Institute for European Environmental Policy.
59. Maréchal A., Baldock D., Erjavec E., Juvančič L., Rac I., Dwyer J., Hart K. (2018), *Towards a Step Change for Enhanced Delivery of Environmental and Social Benefits from EU Farming and Forestry*, EuroChoices 17/3, p. 11-15.
60. Matthews A. (2019), *Introducing a Development Policy Perspective into CAP Strategic Plans*, TEP Working Paper No. 0319.
61. Matthews A., Salvatici L., Scoppola M. (2017), *Trade impacts of agricultural support in the EU*, International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper No 19.
62. Mäder P., Fliessbach A., Dubois D., Gunst L., Fried P., Niggli U. (2002), *Soil fertility and biodiversity in organic farming*, Science 296, 1694-1697.
63. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Płatności Bezpośrednich (2019), *WPR po 2020 r. Zielona architektura*. Prezentacja podczas warsztatów na temat WPR po 2020 r., które miały miejsce w czasie posiedzenia Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, 25 czerwca 2019 r., Toruń.
64. Moss S.R., Storkey J., Cussans J.W., Perryman S.A.M., Hewitt M.V. (2004), *The Broadbalk Long-Term Experiment at Rothamsted: What Has It Told Us about Weeds?*, Weed Science 52(5), 864-873.
65. Mottershead D., Hart K., Maréchal A., Meredith S., Lorant A., Bas-Defossez F., Baldock D., Bureau J.-Ch., Matthews A. (2018), *Research for AGRI Committee – Towards the CAP post2020. Appraisal of the EC Communication on ‘The Future of Food and Farming’ of 29 November 2017*, European Union.
66. Niemi J., Kola J. (2005), *Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible?*, International Food and Agribusiness Management Review 8(4), 23-41.
67. OECD (2006), *Reinventing Rural Policy*. Dokument dostępny na stronie: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/37556607.pdf>
68. OECD (2018), *Strengthening agricultural resilience in the face of multiple risks*, TAD/CA/APM/WP(2018)21.
69. OECD (2019), *Food Systems and the Challenge of Coherent Policies*, Scoping paper, TAD/CA/APM/WP(2019)18.
70. Paustian K., Lehmann J., Ogle S., Reay D., Robertson G.P., Smith P. (2016), *Climate-smart soils*, Nature 532, 49-57.

71. Petetin L., Gravey V., Moore B. (2019), *Setting the Bar for a Green Brexit in Food and Farming*, Soil Association.
72. Poux X., Aubert P.-M. (2018), *An agroecological Europe in 2050: multifunctional agriculture for healthy eating. Findings from the Ten Years For Agroecology (TYFA) modelling exercise*, IDDRI Study no. 9/18, Institut du développement durable et des relations internationales, Paris.
73. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (2019), *Wyniki posiedzenia z dnia 14.5.2019*. Dokument dostępny na: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/agrifish/2019/05/14/>.
74. Rodriguez-Pose A., Crescenzi R. (2008), *Mountains in a flat world: why proximity still matters for the location of economic activity*, Cambridge Journal of Regions Economy and Society 1(3), 371-388.
75. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG*, Dz.U. L 309 z 24.11.2009.
76. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)*, Dz.U. L 84 z 31.3.2016.
77. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE*, Dz.U. L 317 z 23.11.2016.
78. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005*, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.
79. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008*, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.

80. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009*, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.
81. *Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności*, Dz.U. L 404 z 30.12.2006.
82. *RURAGRI Strategic Research Agenda (2012), RURAGRI Strategic Research Agenda Prepared by Work Package 3 in interaction with the Management Committee of RURAGRI and cooperation with the RURAGRI Expert Panel*, RURAGRI.
83. Schrama M., de Haan J.J., Kroonen M., Verstegen H., Van der Putten W.H. (2018), *Crop yield gap and stability in organic and conventional farming systems*, Agriculture, Ecosystems & Environment 256, 123-130.
84. Shucksmith M., Thomson K., Roberts D. (2005), *CAP and the regions: The territorial impact of Common Agricultural Policy*, Wallingford: CABI Publishing.
85. Scientific Advisory Board on Agricultural Policy, Food and Consumer Health Protection (WBAE) of the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) (2018), *For an EU Common Agricultural Policy serving the public good after 2020: Fundamental questions and recommendations, Report*, Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL), Berlin.
86. Svetikas K.Z. (2014), *Strategic planning for regional development: an introductory textbook*, Mykolo Romerio Universitetas, Vilnius.
87. Teixodó J., Verde S.F., Nicolli F. (2019), *The impact of the EU Emissions Trading System on low-carbon technological change: The empirical evidence*, Ecological Economics 164, 1-13.
88. Wieliczko B. (2016), *Jaki mechanizm redukcji emisji gazów cieplarnianych zastosować w odniesieniu do rolnictwa Unii Europejskiej*, Studia i Prace WNEiZ US nr 44 T. 3. „Problemy współczesnej ekonomii”, 263-271.
89. Wieliczko B. (2018a), *Federalizm fiskalny – wady i zalety*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2(92), 477-484.
90. Wieliczko B., (2018b), *Opinia merytoryczna dotycząca projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych*



*WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, COM(2018)392. Opinia przygotowana na potrzeby Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej Senatu RP.*

91. Wieliczko B. (2019), *Federalizm fiskalny i środowiskowy a polityka rolna*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie „Problemy Rolnictwa Światowego”, tom 19, zeszyt 1, 144-152.
92. Wieliczko B., Kurdyś-Kujawska A. (2015), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (1)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
93. Wieliczko B., Kurdyś-Kujawska A., Herda-Kopańska J. (2016), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (2)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 34, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
94. Wieliczko B., Kurdyś-Kujawska A., Herda-Kopańska J. (2017), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (3)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 58, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
95. Witte T de, Latacz-Lohmann U. (2014), *Was kostet das Greening?*, Top Agrar 4, 36-41.



**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 800 egz., ark. wyd. 6,48*

*Druk i oprawa: ZAPOL Sobczyk Spółka Jawna*