

Raport Instytutu Sobieskiego

Nr 3/2004

2004 02 23

„Projekt nowego budżetu UE – w rolnictwie bez zmian”

Łukasz Hardt

TWORZYMY IDEE DLA POLSKI



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: (022) 826 67 47
tel.: (022) 211 12 75
fax: (022) 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Volkswagen Bank Polska S.A.
45 2130 0004 2001 0340 1999 0001

Łukasz Hardt
lukasz.hardt@sobieski.org.pl

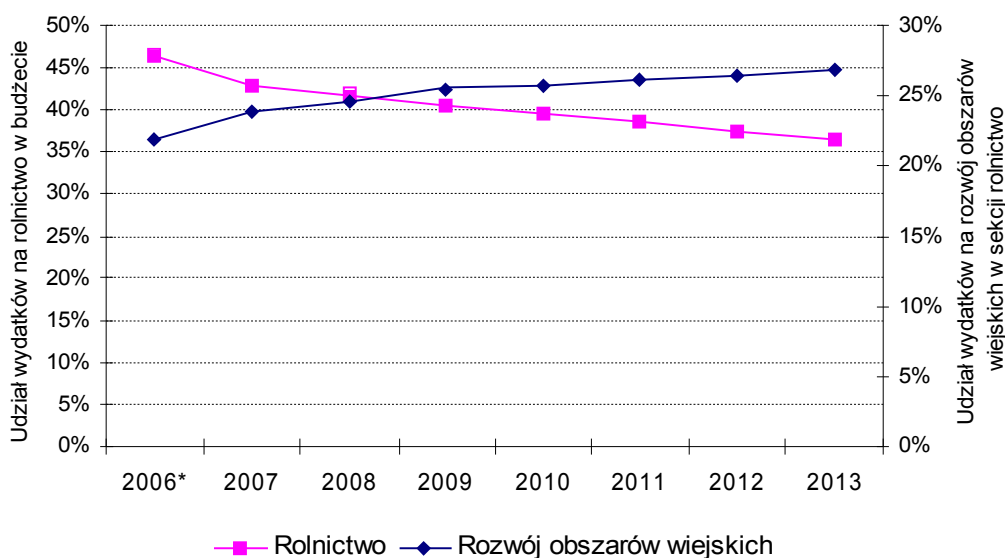
W wtorek 10 lutego Komisja Europejska przedstawiła projekt nowej perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013. Zakłada się, że wydatki budżetu UE w tym okresie wzrosną z 124 600 mln EUR do 143 100 mln EUR w 2013 r. Najwięcej środków przeznaczono na zwiększenie konkurencyjności europejskiej gospodarki (z 12 105 mln EUR do poziomu 23 540 mln EUR w 2013 r.). Wynika to przede wszystkim z niezadowolających postępów w realizacji celów zapisanych w Strategii Lizbońskiej. Komisja wybrała więc tradycyjną (keynsofską) metodę zdynamizowania rozwoju gospodarczego, tj. poprzez zwiększenie wydatków publicznych. Wśród wielu głosów określających kształt budżetu jako ogromny sukces Polski zapomina się, że wzrost poziomu wydatków musi zostać jakoś sfinansowany. Oczywiście Polsce został zagwarantowany status beneficjenta netto, ale nie należy zapominać, że na poziom wzrostu gospodarczego w naszym kraju nadal bardziej będzie wpływała koniunktura w państwach UE niż transfery z Brukseli. Czy przechodzące kryzys państwa UE będą

w stanie sfinansować taki budżet? Czy wreszcie gospodarka europejska nie dusi się bardziej z powodu sztywnego gorsetu unijnych przepisów i regulacji, niż niskiego poziomu wydatków rządowych? Na te pytania nie ma łatwej odpowiedzi. Warto mieć jednak na uwadze, że USA wybrały zupełnie inną drogę dynamizowania wzrostu – poprzez obniżenie podatków, a nie zwiększanie wydatków rządowych.

Perspektywa finansowa na lata 2007 – 2013 nie pozbawiona jest sprzeczności. Główną z nich jest postawienie na wzrost konkurencyjności gospodarki, a z drugiej strony, zakonserwowanie na bardzo wysokim poziomie wydatków na rolnictwo. Co ciekawe, w projekcie perspektywy nie pojawia się pozycja rolnictwo. Nagłówek *rolnictwo* zastąpiono pozycją *ochrona i wykorzystanie zasobów naturalnych*. To czysty chwyt marketingowy. Komisja biorąc pod uwagę zdecydowanie negatywny stosunek konsumentów do dotychczasowej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) za wszelką cenę chce wykreować zupełnie inny –

przyjazny konsumentowi i środowisku bezpośrednio i interwencje rynkowe). naturalnemu – obraz WPR i stąd zmian Wzrasta ilość środków na rozwój obszarów nomenklatury w projekcie perspektywy. W wiejskich, ale w sposób niewystarczający rzeczywistości jednak nadal *gros* środków w (z 22% w 2006 r. do 27% w 2013 r. środków ramach WPR przeznaczany będzie na na WPR) (zob. poniższy wykres). tradycyjną politykę rolną (dopłaty

Wykres 1. Udział wydatków w pozycji rolnictwo w budżecie UE oraz procent środków przeznaczanych w ramach tej sekcji na rozwój obszarów wiejskich.



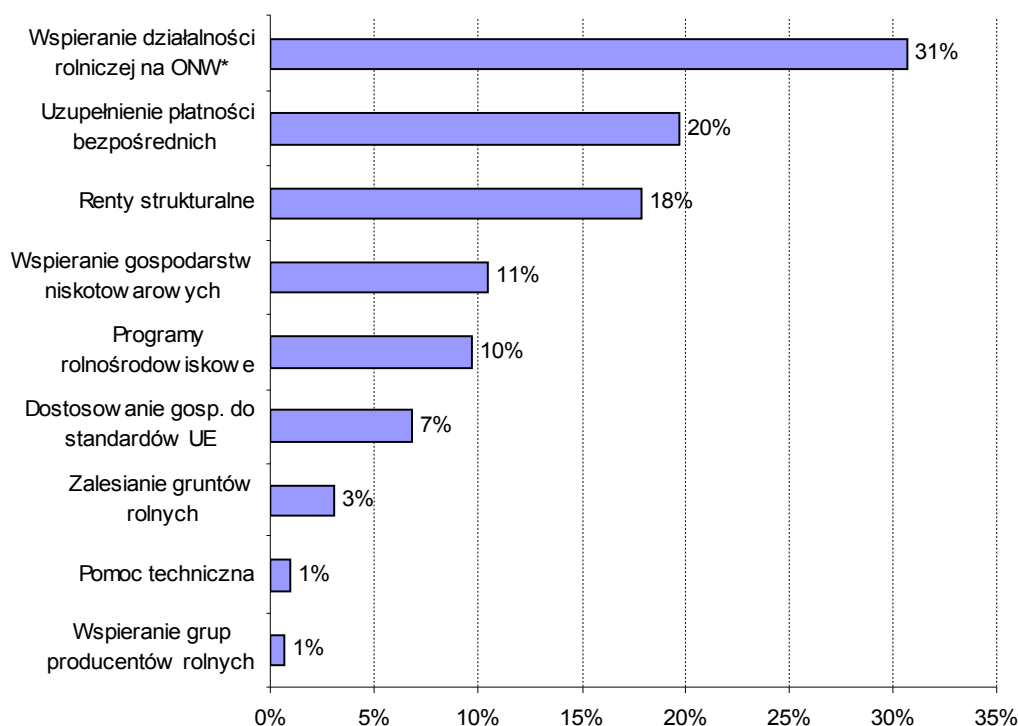
* wartości dla 2006 r. wg obecnej perspektywy finansowej jedynie w celach porównawczych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union*, COM(2004) 101

Udział wydatków na WPR w budżecie spada z 46% w 2006 r. do 36% w 2013 r. Nadal są to jednak ogromne środki. Dzieje się tak pomimo prawdopodobnego powiększenia UE o Rumunię i Bułgarię do 2013 r. Przyjęcie perspektywy finansowej będzie oznaczało brak przełomu w polityce rolnej UE. Komisja wyszła z założenia, że problemem WPR jest nieefektywna alokacja środków, a nie ich zbyt duża ilość. Innymi słowy, przeważały głosy głównych beneficjentów WPR w obecnym kształcie, a zwłaszcza Francji.

Polska, potencjalnie jeden z głównych beneficjentów WPR, również wpisała się niestety do grona zwolenników *status quo* w polityce rolnej. Dobitnie o tym świadczy przeniesienie części środków z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na sfinansowanie dopłat bezpośrednich (zob. poniższy wykres). Polski rząd okazał się więc jeszcze bardziej zachowawczy niż Francja, która jednak poparła stopniową realokację środków z I do II filara WPR. Uproszczony system przyznawania dopłat może ponadto zakonserwować niekorzystną strukturę agrarną.

Wykres 2. Alokacja wydatków w PROW



* ONW – obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, np. tereny górskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wersji PROW ze stycznia 2004 r.

Z powyższych danych jasno wynika, iż co czwarta złotówka przeznaczona przez UE na rozwój obszarów wiejskich w Polsce będzie kierowana na dopłaty bezpośrednie, które do pewnego stopnia hamują rozwój wsi. Opowiadanie się przez Polskę za większą rolą II filaru WPR miałyby również tę zaletę, że płatności te nie są objęte mechanizmem

phasing – in, tj. stopniowym dochodzeniem do pełnej wysokości do 2013 r. W ostatnim czasie pojawiła się też propozycja utworzenia jednego funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Choć wydaje się to być korzystne dla Polski, to za projektem tym może kryć się obawa niektórych biedniejszych państwa UE, że rozszerzenie może wykluczyć je

z korzystania z funduszy strukturalnych (obniżenie granicznej wartości PKB *per capita* dla regionów celu I). Nowy fundusz rekompensowałyby im te straty. Do propozycji tej trzeba podchodzić bardzo ostrożnie.

Reasumując, nowa perspektywa finansowa UE gwarantuje transfer znacznych środków do Polski, w tym do rolnictwa. Ich efektywne wykorzystanie może znacznie poprawić sytuację polskiej wsi. Aby tak się stało, muszą zostać spełnione trzy warunki, tj.:

- wzrost znaczenia programów typu PROW po 2006 r. w koszcie dopłat bezpośrednich
- zwrócenie uwagi nie tylko na poziom absorpcji, ale również na efektywność wydatkowania środków¹

- import nie tylko środków finansowych, ale również sprawdzonych instytucji z krajów UE, np. inicjatywy typu LEADER+

W dyskusji nad nową perspektywą finansową nie należy zapominać, że korzyścią dla Polski z integracji nie są wyłącznie transfery pieniężne z UE, ale również import sprawdzonych instytucji oraz dostęp do ogromnego rynku. Już teraz dobrze zdają sobie z tego sprawę rolnicy, którzy pytani o główną korzyść z integracji nie wymieniają dopłat bezpośrednich, ale stabilność i przewidywalność zasad WPR.

¹ Zawsze będzie istniał *trade-off* pomiędzy poziomem absorpcji a efektywnością wykorzystania środków. Im „łatwiejszy” instrument, tym większa szansa na wysoką absorpcję, ale środki te będą miały stosunkowo mało rozwojowy charakter, np. dopłaty bezpośrednie. Natomiast im trudniejsze działanie, tym większy pozytywny jego wpływ na rozwój gospodarczy, np. programy rolnośrodowiskowe. Polski rząd postawił na absorpcję i stąd tak mało środków przeznaczono na programy prorozwojowe, np. rolnośrodowiskowe. W dalszej perspektywie trzeba to zmienić i większą wagę przywiązać do efektywności.