

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**280**

# **Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym**



Redaktorzy naukowi

**Ryszard Brol**

**Beata Bal-Domańska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-321-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

---

## Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
<b>Marek Obrębalski:</b> Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego .....	21
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011 .....	31
<b>Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej .....	41
<b>Kinga Wasilewska:</b> Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia.....	50
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji? .....	59
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej .....	67
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
<b>Lech Jańczuk:</b> Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy .....	84
<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych .....	103
<b>Joanna Nucińska:</b> Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

---

## Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011 .....	131
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec .....	139
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
<b>Katarzyna Frodyma:</b> Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami .....	156

## Summaries

---

### Part 1. Financial aspects of local government units activities

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states .....	20
<b>Marek Obrębalski:</b> Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units .....	30
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011 .....	40
<b>Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability .....	49
<b>Kinga Wasilewska:</b> Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization? .....	66
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation .....	74
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
<b>Lech Jańczuk:</b> Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

---

<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Role of public support in the process of convergence .....	102
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
<b>Joanna Nucińska:</b> Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

---

## **Part 2. Real estate on the local market**

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011 .....	138
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
<b>Katarzyna Frodyma:</b> The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

**Katarzyna Kokoszka**

Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie

---

## **NOWA PERSPEKTYWA FINANSOWA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ 2014-2020 – W KIERUNKU REGIONALIZACJI?**

---

**Streszczenie:** Artykuł jest głosem w dyskusji na temat przyszłego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Wspólna Polityka Rolna jest przedmiotem głębokiej dyskusji dotyczącej zmian w ramach jej kierunków i form wsparcia. Jednym z istotnych zagadnień poruszanych podczas tej debaty jest zaznaczający się proces regionalizacji – przesunięcia niektórych instrumentów wsparcia o charakterze sektorowym do działań o charakterze horyzontalnym.

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Rolna, kierunki zmian WPR, rozwój regionalny.

### **1. Wstęp**

Dyskusja o pożądanym kształcie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) trwa od początku jej powstania. Pięćdziesiąt lat funkcjonowania tej polityki wywarło niekwestionowany wpływ na kształt i sytuację europejskiej wsi i rolnictwa. Zmiany postulowane obecnie w sposobie jej funkcjonowania i doborze instrumentarium są wynikiem procesu, który rozpoczął się już ponad 20 lat temu, ale przebiega z dużymi trudnościami. Chodzi przede wszystkim o odstąpienie od podejścia sektorowego na rzecz podejścia horyzontalnego i terytorialnego. Zintegrowanie polityki rozwoju regionalnego i obszarów wiejskich wymaga zupełnie innego niż do tej pory podejścia teoretycznego do rozwoju zarówno rolnictwa, jak i obszarów wiejskich oraz nowych rozwiązań instytucjonalnych [Zawalińska 2012, s. 10]. W ramach WPR jest to wzrost znaczenia instrumentów nakierowanych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i powiązanie tej polityki z polityką spójności i innymi działaniami Unii Europejskiej.

Należy wyraźnie wskazać na podwójny charakter czynników wpływających zarówno na krytykę kształtu WPR, jak i na kierunek jej zmian. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z wewnętrzną presją spowodowaną gospodarczo-społecznymi skutkami prowadzenia polityki rolnej, takimi jak: bezpośrednie subwencjonowanie dochodów noszące znamiona „pomocy socjalnej” ze środków wszystkich konsumentów i podatników, zbyt słabe (pomimo znacznej polutogenności) powiązanie

polityki rolnej z ochroną środowiska, zaburzenie warunków konkurencji o charakterze międzynarodowym (niekorzystna pozycja niedotowanego rolnictwa krajów rozwijających się) czy wreszcie kosztowo-efektywnościami rezultatami chociażby kwot i progów wielkości produkcji, których przestrzeganie uprawniało (i nadal uprawnia) rolników do uzyskania pomocy ze strony państwa. To narzędzie interwencji pozbawia w istocie rolników możliwości aktywnego dostosowania się do wymogów rynku, uniemożliwia racjonalizację struktury i lokalizacji produkcji oraz podnosi koszty produkcji. Z drugiej zaś strony można mówić o pewnej zewnętrznej „presji”, która uzasadniała niezbędne zmiany przede wszystkim nowymi uwarunkowaniami dla Wspólnoty, wynikającymi z rozszerzania się Unii Europejskiej, czy też turbulentnymi zmianami w otoczeniu gospodarczym (*vide* światowy kryzys gospodarczy).

Celem artykułu jest wskazanie kierunku zmian, jakie zachodzą w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a w szczególności zwrócenie uwagi na odchodzenie od wsparcia dla rolnictwa jako takiego na rzecz, czy też obok, finansowania rozwoju regionalnego w sensie subsydiowania terenów wiejskich. Należy podkreślić, że Wspólna Polityka Rolna – jej kształt oraz kierunki przemian – będą wypadkową kilku kwestii. Po pierwsze, rolnictwo europejskie, tak jak dotychczas, musi zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe konsumentom. Ten postulat jest podnoszony na jednym z pierwszych miejsc w dyskusji o ewentualnych zmianach wielkości i kierunków wsparcia dla rolnictwa. Należy przypomnieć, że chodzi tutaj nie tylko o ilość żywności, ale także o jej jakość, która coraz częściej staje się wyznacznikiem bezpieczeństwa żywnościowego. Po drugie, Wspólna Polityka Rolna będzie musiała zmierzyć się z problemem racjonalizacji zużycia zasobów ziemi (gruntów, wody czy energii), co związane jest chociażby ze zmianami klimatu [Sobiecki 2007, s. 24]. Ponadto WPR powinno dostosowywać się do coraz bardziej niestabilnego otoczenia ekonomicznego, będącego wynikiem światowego kryzysu gospodarczego i finansowego, a skutkującego chociażby niestabilnością cen.

Wymienione powyżej czynniki, powodujące zmiany w ramach podejścia do wsparcia rolnictwa i terenów wiejskich, a także nowe funkcje, z którymi rolnictwo musi sobie poradzić, mogą być postrzegane jako ogólne zjawisko regionalizacji. Miała ona dotychczas charakter finansowy – polegający na modulacji środków finansowych, ich przesunięciu ze wsparcia bezpośredniego na rozwój terenów wiejskich. W zamierzeniach regionalizacja ta miałaby prowadzić do zwiększania żywotności terenów wiejskich oraz większej legitymizacji społecznej dla subsydiowania rolnictwa.

## 2. Dotychczasowe zmiany Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólna Polityka Rolna jest historycznie pierwszą (od 1957 roku) polityką prowadzoną na szczeblu ponadnarodowym w ramach Unii Europejskiej. Procesy i zmiany w niej zachodzące oraz czynniki zewnętrzne mające na nią wpływ doprowadziły do

przewartościowania mechanizmów jej funkcjonowania. Początkowo cele wspólnej polityki były wyrazem kompromisu uzgodnionego między państwami zakładającymi EWG oraz określały równowagę interesów między producentami a konsumentami. W praktyce sprowadzało się to do zwiększenia produktywności rolnictwa europejskiego, zwiększenia dochodów rolniczych oraz zapewnienia dobrego zaopatrzenia ludności w żywność po przystępnych cenach. Pierwsza faza realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, opierająca swoje mechanizmy na cenach interwencji, dopłatach eksportowych i opłatach wyrównawczych, była przyczyną pewnych negatywnych konsekwencji – eliminacji konkurencji czy kumulowania się nadwyżek oraz wzrostu wydatków budżetowych na rzecz gospodarstw rolnych najbardziej produktywnych.

Konieczność zmodyfikowania zasad funkcjonowania WPR dostrzeżono już w 1968 roku – powstał wtedy dokument o nazwie „plan Mansholta”, postulujący zmiany o charakterze strukturalnym. Kolejne reformy Wspólnej Polityki Rolnej były związane z rozszerzeniem Wspólnot Europejskich (lata 70.), jednak zasadnicza zmiana wymuszona została przez zwiększające się obciążenia dla budżetu wspólnotowego. Stąd na początku lat 90. wprowadzono „plan MacSharry’ego”, który ekspozycjonował ogólnogospodarcze, a nie tylko produkcyjne funkcje rolnictwa. Reforma miała stworzyć korzystne warunki do dywersyfikacji działalności rolniczej prowadzącej do rozwoju obszarów wiejskich.

Ewolucja WPR uległa znacznemu przyspieszeniu po utworzeniu Unii Europejskiej (1993), przy czym zmiany w niej zachodzące pojmować należy przede wszystkim w aspekcie jakościowym – zwiększenie priorytetów dla przemian struktur agrarnych i wspieranie obszarów wiejskich. Największe zmiany w aspekcie strukturalnym wprowadziła Agenda 2000, która oprócz reform Wspólnej Polityki Rolnej zawierała także propozycje wykorzystania funduszy strukturalnych na lata 2000-2006. W Agendzie proponowano przyjęcie nowej Regulacji Rozwoju Wsi, stwarzającej podstawy całościowej i spójnej polityki rozwoju wiejskiego, której realizacja powinna uzupełniać mechanizmy rynkowe o nowe instrumenty, uwzględniające aspekty przestrzenne i środowiskowe. W przeciwieństwie do dotychczasowych dokumentów Agenda wyraźnie podkreślała komplementarność między rolnictwem a terytorium oraz rolnictwem i rozwojem wsi. Ta właśnie Regulacja Rozwoju Wsi została przyjęta przez Komisję Europejską jako „drugi filar” Wspólnej Polityki Rolnej.

Pierwotne, sektorowe podejście, ukierunkowane głównie na cele rolnictwa i rolników, zostało wzbogacone o nierolnicze aspekty rozwoju wsi. W wyniku tej przemiany Wspólna Polityka Rolna oparta została na dwóch filarach – filarze sektorowym, dotychczas znajdującym się w centrum uwagi, oraz filarze terytorialnym, uwzględniającym pozarolnicze problemy gospodarcze, środowiskowe i społeczne społeczności wiejskich. Unia stworzyła niezwykle złożony system ekonomiczno-prawny stabilizowania rynku i podtrzymywania cen rolnych, dochodów, wspierania modernizacji gospodarstw, rozwoju wsi i ochrony środowiska przyrodniczego, promocji i dotowania eksportu. System ten jest jednak daleki od systemu gospodarki rynkowej, powszechnego i sprawnie działającego w innych dziedzinach gospodarki



UE. Jest to także system kosztowny, a jego stosowanie wymaga rozbudowanych służb administracyjnych, finansowych, instytucji rynku rolnego i handlu zagranicznego. Zmiany w WPR dążą więc z jednej strony do obniżenia kosztów działania jej mechanizmów, a z drugiej wynikają z nowego podejścia do wyzwań rozwojowych stojących przed rolnictwem i obszarami wiejskimi. Niezwykle ważne, z punktu widzenia interesów podatników, a zatem tych, którzy *de facto* ponoszą koszty utrzymania rolnictwa, jest oddziaływanie typu strukturalnego, dotyczące redystrybucyjnej funkcji subwencji kompensacyjnych, wynagradzania za działalność w sferze ochrony środowiska i bardziej zrównoważonej gospodarki przestrzennej, co z całą pewnością sprzyja społecznej akceptacji zmian zachodzących w kierunkach wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Jest to również wyraźny impuls dla zwiększenia konkurencyjności obszarów wiejskich – poprawy warunków życia na wsi, promocji różnorodnej działalności gospodarczej, stworzenia alternatywnych źródeł dochodów oraz zachowania unikalnego dziedzictwa obszarów wiejskich.

### 3. Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku

Można domniemywać, że kształt WPR w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014-2020 zależeć będzie od trzech grup czynników:

- 1) wspieranie potrzeb gospodarczych;
- 2) uwzględnienie potrzeb społecznych;
- 3) zapewnienie odpowiedniego poziomu dóbr publicznych.

Ad 1. Ten dość tradycyjny element Wspólnej Polityki Rolnej wynika z historycznego ujęcia roli i funkcji tej polityki. Chodzi tutaj przede wszystkim o zapewnienie konkurencyjności rolnictwa Unii Europejskiej na światowych rynkach, wkład rolnictwa Unii Europejskiej i pozostałych ogniw sektora rolno-spożywczego we wzrost i zatrudnienie w UE oraz niwelację nieprawidłowości rynku, które w tym specyficznym wypadku dotyczą wysokiego ryzyka produkcji i niestabilności cen czy braku elastyczności popytu.

Ad 2. Wspólna Polityka Rolna obejmuje również szereg wyzwań o charakterze społecznym, takich jak potrzeba zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego społeczności wiejskich, kwestia przyciągnięcia na tereny wiejskie młodego pokolenia, problem walki z bezrobociem czy wykluczeniem społecznym na terenach wiejskich.

Ad 3. Ten element jest często pomijany w powszechnej dyskusji na temat zasadności zmian w obrębie Wspólnej Polityki Rolnej i jej legitymizacji społecznej. Należałoby tutaj podkreślić funkcje rolników w zakresie zarządzania i kształtowania krajobrazu oraz wkładu w europejską wartość kulturową i różnorodność.

Punktem wyjścia do rozważań o nowym kształcie WPR na lata 2014-2020 była dyskusja nad zaprezentowanym w końcu 2011 roku paktem wniosków legislacyjnych komisarza ds. rolnictwa i obszarów wiejskich Daciana Ciolosa. Prace nad nadaniem odpowiedniego kształtu reformie były dodatkowo poprzedzone konsultacjami spo-

łecznymi [The Common... 2011]. Komisja Europejska zaproponowała wiele zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich, które mają zwiększyć efektywność i skuteczność wsparcia oraz spójność podejmowanych działań. Z tego względu rozwój obszarów wiejskich, współfinansowany przez II filar WPR, ma być włączony do wieloletnich ram strategicznych, które będzie przygotowywało każde państwo UE. Propozycja KE zakłada również zmiany w instrumentach polityki rozwoju wsi. Warto również zwrócić uwagę na ujednoczenie i podniesienie maksymalnego wkładu UE w przypadku regionów słabo rozwiniętych, czyli tych, w których PKB *per capita* nie przekraczało 75% średniej UE w okresie referencyjnym. Propozycje KE, zwłaszcza w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych, stanowią jedynie wstęp do dalszych prac. Jest zatem wielce prawdopodobne, że nowy budżet Unii Europejskiej zostanie przyjęty dopiero w drugiej połowie 2013 roku [Konkurencyjność... 2011, s. 24].

Zasadnicze propozycje zmian sprowadzają się do:

- nowego systemu płatności bezpośrednich – które składać się będą z płatności podstawowej, środowiskowej oraz płatności dodatkowych;
- zazielenienia I filaru WPR – dodatkowe wymogi środowiskowe;
- większych możliwości stosowania płatności związanych z produkcją;
- wprowadzenia limitu płatności na gospodarstwo;
- ograniczenia dysproporcji w poziomie płatności bezpośrednich;
- modulacji wsparcia w ramach II filaru WPR.

Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej w kolejnej perspektywie finansowej nadal znaczna część budżetu Unii Europejskiej ma być przeznaczana na cele Wspólnej Polityki Rolnej. Budżet I filaru w okresie 2014-2020, w cenach bieżących, wyniesie łącznie 317,2 mld euro. Na II filar Komisja proponuje przeznaczyć 101,2 mld euro. Przewidziane są też fundusze dodatkowe w wysokości 17,1 mld euro (5,1 mld na badania i innowacje, 2,5 mld na bezpieczną żywność, 2,8 mld na wsparcie żywnościowe dla najbardziej potrzebujących, 3,9 mld na nową rezerwę umożliwiającą szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe w rolnictwie, do 2,8 mld na Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji). W latach 2014-2020 na cele rolne i cele polityki rozwoju obszarów wiejskich Komisja chce więc łącznie przeznaczyć 435,5 mld euro. Dla porównania, w perspektywie 2007-2013 zaplanowano wydatki na poziomie 426 mld euro [The CAP... 2012, s. 14].

Propozycje na lata 2014-2020 nie przewidują zwiększenia środków na rzecz polityki rozwoju obszarów wiejskich. Proponowane są działania, które mają podnosić wartość dodaną realizowanych programów wsparcia oraz zapewniać większą komplementarność II filaru z innymi politykami Unii Europejskiej. We wniosku legislacyjnym Komisja Europejska wymienia trzy kluczowe zadania wsparcia w ramach II filaru:

- konkurencyjność rolnictwa;
- zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi;
- zrównoważony terytorialnie rozwój obszarów wiejskich.

Działania mają koncentrować się na sześciu szczegółowo opisanych obszarach priorytetowych: wspieranie transferu wiedzy w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa, zwiększenie konkurencyjności wszystkich typów rolnictwa i poprawa rentowności gospodarstw rolnych, wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności i zarządzanie ryzykiem w rolnictwie, zachowanie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, promowanie efektywności wykorzystania zasobów i przejście do gospodarki niskoemisyjnej w rolnictwie i leśnictwie, wykorzystanie potencjału zasobów pracy i rozwój obszarów wiejskich [W sprawie... 2010, s. 5].

Co znaczące, dotychczas stosowany podział na osie wsparcia został w propozycji zmian zniesiony – spośród dotychczasowych czterech osi zachowana zostanie jedynie ostatnia, LEADER. Wzmocnione zostają instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie, pojawia się również nowy instrument stabilizacji dochodów. Zmienia się także podejście do programowania wydatków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Od 2014 roku EFRROW wraz z funduszami strukturalnymi będzie funkcjonował we Wspólnych Ramach Strategicznych (WRS), co pozwoli na prowadzenie bardziej zintegrowanej i spójnej polityki rozwoju terytorialnego w UE. Na podstawie WRS zawierane będą umowy partnerskie z poszczególnymi krajami członkowskimi.

Proponowane zmiany oznaczałyby dla państw członkowskich większą swobodę wyboru działań odpowiadających ich rzeczywistym potrzebom krajowym lub regionalnym przy uwzględnieniu ogólnych priorytetów UE. Wprowadzenie WRS oznacza także, że priorytety będą mogły być wspierane nie tylko przez EFRROW, ale również przez wszystkie odpowiednie fundusze strukturalne. Oprócz tych zmian zaproponowane są również specjalne rozwiązania pod kątem wspierania innowacji (Europejskie Partnerstwo Innowacji na rzecz Produktywności Rolnictwa i Zrównoważonego Rozwoju). Komisja proponuje tworzenie specjalnych grup operacyjnych skupiających rolników, doradców, naukowców, przedsiębiorców i wszystkich innych partnerów zainteresowanych projektami innowacyjnymi w sektorze rolnym.

Propozycja reform Komisji Europejskiej utrzymuje poniekąd *status quo*, jeśli chodzi o instrumenty wsparcia sektora rolnego. Pewnym *novum* jest nałożenie na wszystkich rolników obowiązku (w ramach zazieleniania WPR) stosowania metod przyjaznych środowisku. Jest to kierunek zmian, który ma dość dużą legitymizację społeczną – nieco gorzej ocena tych zmian wypada wśród bezpośrednio zainteresowanych rolników, na których nakłada się dodatkowe obciążenia i obowiązki. Należy podkreślić, że co do wsparcia rozwoju terenów wiejskich, to WPR przesuwa niejako część odpowiedzialności za ten proces na pozostałe fundusze strukturalne, dając możliwość montażu finansowego dla konkretnych przedsięwzięć.

## 4. Wnioski

Dotychczasowe rozważania dotyczące zmian zachodzących w ramach kolejnych reform Wspólnej Polityki Rolnej, mających swe odzwierciedlenie w stopniowym przejściu od bezpośredniego dotowania rolnictwa do wspierania rozwoju obszarów wiejskich, mogą zamknąć się następującymi wnioskami:

- Kontekst reformy w obrębie Wspólnej Polityki Rolnej wynika bezpośrednio ze zmieniającej się struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej i z nowych priorytetów politycznych. Jest pochodną określenia miejsca i roli WPR w nowej strategii rozwoju „Europa 2020” i znajduje swoje odzwierciedlenie również w polityce spójności.
- Regionalizacja WPR wynika z pewnej defensywnej polityki obrony udziału rolnictwa w budżecie Unii Europejskiej. Przy czym należy podkreślić, że pojęcie regionalizacji WPR w aspekcie ekonomicznym odnosi się przede wszystkim do przesunięcia środków finansowych w obrębie tej polityki ze wsparcia bezpośredniego na rozwój terenów wiejskich. *De facto* nie można mówić o pełnej regionalizacji Wspólnej Polityki Rolnej – kolejne jej reformy są postrzegane jako czysto kosmetyczne i stanowią raczej próbę legitymizacji w oczach społeczeństwa (podatników) dotychczasowego poziomu wsparcia, dotowania, subsydiowania produkcji.
- Reforma WPR w kontekście procesu regionalizacji wynikać może także z troski o zachowanie żywotności terenów wiejskich. Mamy niewątpliwie do czynienia z procesem starzenia się ludności wiejskiej oraz groźbą porzucania gruntów rolnych i wyludniania obszarów wiejskich.
- Dyskusja nad regionalizacją Wspólnej Polityki Rolnej jest bezpośrednią pochodną dyskusji na temat jej sprawiedliwości, tj. wytworzenia równowagi pomiędzy interesami rolników-producentów a konsumentami-odbiorcami, pomiędzy interesami lobby rolniczego a obciążeniami dla podatników, którzy finansują taki, a nie inny podział środków w ramach budżetu unijnego.
- Z punktu widzenia Polski ustalając kształt Wspólnej Polityki Rolnej w okresie 2014-2020, należałoby wziąć pod uwagę przede wszystkim duże znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich w strukturze społeczno-gospodarczej Polski, konieczność wyrównania różnic rozwojowych w tym zakresie w stosunku do krajów tzw. starej Unii (UE-15). Patrząc przez ten pryzmat, wydaje się zasadne stanowisko Polski dotyczące konieczności zachowania dotychczasowych zasad, na jakich zbudowana jest WPR (przynajmniej w najbliższej perspektywie finansowej). Podkreśla się, że w związku z ostatnimi rozszerzeniami Unii Europejskiej i tym samym dużym zróżnicowaniem poziomów rozwoju poszczególnych regionów i krajów członkowskich, niezbędne jest zachowanie wspólnotowego wsparcia nie tylko w odniesieniu do działań wspomagających proces spójności (m.in. polityki rozwoju obszarów wiejskich), ale także w odniesieniu do bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych.

## Literatura

- Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej* „Nowe Życie Gospodarcze” 2011, nr 12(518).
- Sobiecki R., *Czy europejskiemu rolnictwu grozi szok globalizacyjny?* „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 25(87).
- The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:en:PDF>.
- The Common Agricultural Policy after 2013. Public Debate. Summary Report European Commission 2011, <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report>.
- W sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej (WPR) po 2013 roku, dokument roboczy, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Parlament Europejski, DT/806610PL.doc, PE439.305v01-00.
- Zawalińska K., *Wnioski i zalecenia wynikające z badań IRWiR w 2011*, „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 1(154).

### NEW FINANCIAL PERSPECTIVE OF THE COMMON AGRICULTURE POLICY OF THE EUROPEAN UNION 2014-2020 – IN THE DIRECTION OF REGIONALIZATION?

**Summary:** This article is the contribution to the discussion about the future shape of the European Union’s Common Agriculture Policy. The Common Agriculture Policy (CAP) is confronted with a set of challenges, some unique in nature, some unforeseen, that invite the EU to make a strategic choice for the long-term future of its agriculture and rural areas.

**Keywords:** Common Agriculture Policy, directions of CAP’s changes, regional development of agriculture.