

**Mechanizmy
i impulsy fiskalne
oddziałujące na rozwój
wsi i rolnictwa
(2)**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (2)

Autorzy:

dr Barbara Wieliczko

dr Agnieszka Kurdyś-Kujawska

mgr inż. Justyna Herda-Kopańska



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

Warszawa 2016

Dr Agnieszka Kurdyś-Kujawska jest pracownikiem Politechniki Koszalińskiej. Pozostałe Autorki są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego. Publikacja afiliowana jest do dorobku IERiGŻ-PIB.

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Finansowe i fiskalne uwarunkowania poprawy efektywności, zrównoważenia 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 była prezentacja wyników uzyskanych w 2016 r. w ramach realizacji zadania „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”. Badania koncentrowały się na następujących zagadnieniach: mnożniki fiskalne, system „ograniczaj i handluj” a emisje gazów cieplarnianych w rolnictwie, programy rozwoju obszarów wiejskich 2014-2020 w państwach UE oraz gwarancje i poręczenia kredytowe w rozwoju wsi i rolnictwa.

Recenzenci:

dr hab. Anna Matuszczak – Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

dr hab. Wawrzyniec Czubak – Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Korekta

Barbara Walkiewicz

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

IERiGŻ-PIB

ISBN 978-83-7658-642-7

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

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Ocena przydatności systemu handlu uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń jako instrumentu internalizacji efektów zewnętrznych w rolnictwie	9
2. System gwarancji kredytowych i jego znaczenie w rozwoju wsi i rolnictwa	29
3. Wdrażanie instrumentów II filaru WPR w okresie programowania 2014-2020	65
4. Mnożniki fiskalne	121
Podsumowanie	151
Literatura	153

Wstęp

Niniejsza publikacja jest drugą monografią¹ prezentującą wyniki prac 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.

Monografia ma charakter wielowątkowy, wiążąc w sobie ogólne cele realizowanego zadania, jak i cele szczegółowe przeznaczone na rok 2016. Opierając się na tych celach, przygotowano opracowanie dotyczące następującej problematyki:

1. Ocena przydatności systemu handlu uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń jako instrumentu internalizacji efektów zewnętrznych w rolnictwie.
2. System gwarancji kredytowych i jego znaczenie w rozwoju wsi i rolnictwa.
3. Wdrażanie instrumentów II filaru WPR w okresie programowania 2014-2020.
4. Mnożniki fiskalne.

Pierwszy rozdział koncentruje się na problemie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie Unii Europejskiej. W rozdziale tym dokonano prezentacji kierunków prac Komisji Europejskiej zmierzających do włączeniu rolnictwa do ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz prowadzonej przez UE polityki redukcji emisji w innych sektorach unijnej gospodarki. W pierwszym rozdziale przedstawiono również przegląd wyników badań naukowych dotyczących skuteczności i efektywności różnych instrumentów polityki środowiskowej służących redukcji negatywnych efektów zewnętrznych.

Drugi rozdział pracy prezentuje problematykę gwarancji kredytowych. Gwarancje kredytowe to instrument stosowany często w polityce państwa w celu zmniejszenia problemu ograniczonego dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do kredytów. Instrument ten ma w poszczególnych krajach różne znaczenie, ale wydaje się, iż jego potencjał w większości państw nie jest w pełni wykorzystany. W pierwszej części tego rozdziału skupiono się na prezentacji samej koncepcji gwarancji kredytowych i ich cech. W dalszej części omówiono

¹ B. Wieliczko A. Kurdyś-Kujawska, 2015, *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (I)*, Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019 nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

funkcjonowanie gwarancji kredytowych jako instrumentu finansowego wykorzystywanego przez Unię Europejską w jej polityce wsparcia rozwoju i konkurencyjności. Natomiast w ostatniej części rozdziału skoncentrowano się na prezentacji systemu gwarancji i poręczeń kredytowych funkcjonującego w Polsce.

Trzeci rozdział monografii dotyczy wdrażania instrumentów II filaru Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w okresie programowania 2014-2020. Celem tego rozdziału jest zaprezentowanie różnic i podobieństw w podejściu poszczególnych państw i regionów do wykorzystania instrumentarium unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. W rozdziale tym przedstawiono strukturę budżetu poszczególnych programów rozwoju obszarów wiejskich realizowanych w państwach członkowskich UE oraz dokonano analizy charakteru przyjętych programów w oparciu na ukierunkowanie ich na wdrażanie wybranych priorytetów i działań unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Ten rozdział monografii bazuje na analizie dokumentów oraz danych gromadzonych przez Komisję Europejską na temat programów rozwoju obszarów wiejskich.

Czwarty rozdział pracy odnosi się do mnożników fiskalnych. Mnożniki fiskalne to sposób na syntetyczne przedstawienie skali oddziaływania polityki państwa na wielkość zagregowanej produkcji. W rozdziale tym szeroko omówiono pojęcie mnożnika fiskalnego oraz metody jego szacowania. Zaprezentowano również wyniki różnych badań dotyczące wielkości mnożników fiskalnych oraz przedstawiono determinanty wysokości tych mnożników oraz trwałość ich oddziaływania.

1. Ocena przydatności systemu handlu uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń jako instrumentu internalizacji efektów zewnętrznych w rolnictwie

1.1. Rolnictwo a emisja gazów cieplarnianych w UE

Poziom emisji gazów cieplarnianych² w Unii Europejskiej w okresie 1990-2013 spadł o 26% – z 11,8 t/osoba w 1990 roku do 8,9 t/osoba w 2013 roku³. Jednocześnie w tym okresie poziom PKB zwiększył się o 45%, zaś wielkość emisji spadła o 20%⁴, co wskazuje na to, iż możliwe jest rozwijanie się UE odłączone od wzrostu emisji zanieczyszczeń. W ostatnich latach obserwowany jest również wzrost zaangażowania UE we wspieranie działań służących ochronie środowiska. Wydatki budżetu UE na działania klimatyczne w okresie programowania 2007-2013 stanowiły 6,8% środków, zaś w okresie programowania 2014-2020 mają sięgnąć co najmniej 20%⁵.

Struktura emisji gazów cieplarnianych w zależności od sektora pokazuje, iż niezmiennie w okresie 1990-2013 największym emitentem był sektor energetyczny (tab. 1.1). Rolnictwo emitowało w 1990 roku 569 mln ton gazów cieplarnianych w ekwiwalencie CO₂, a w roku 2013 emisja ta obniżyła się do 441 ton. Warto zwrócić uwagę, że rolnictwo jest większym emitentem gazów cieplarnianych niż przemysł. Należy jednakże wyjaśnić, że zgodnie z nomenklaturą określoną przez Intergovernmental Panel for Climate Change gazy cieplarniane emitowane przez maszyny i urządzenia wykorzystywane w rolnictwie nie są uwzględniane jako emisje pochodzące z rolnictwa, ale są włączone do kategorii „energia”, zaś produkcja pasz i nawozów dla rolnictwa do kategorii „procesy przemysłowe”⁶. Z rolnictwem związany jest również sektor użytkowanie ziemi, zmiany użytkowania ziemi i lasy (ang. *land use, land use change and forestry* – LULUCF). Sektor ten obniża ogólny poziom emisji w gospodarce.

² Termin „gazy cieplarniane” obejmuje szereg różnych substancji. W zależności od realizowanej przez dane państwo polityki może obejmować je wszystkie lub tylko niektóre z nich. Podejście UE do tego problemu prezentowane jest dalszych częściach tego rozdziału przy omawianiu polityki UE. Generalnie najważniejszym gazem cieplarnianym jest ditlenek węgla (CO₂) i dlatego w jego ekwiwalencie wyrażane są zwyczajowo emisji gazów cieplarnianych.

³ European Commission (2015), COM(2015)642 – Report from the Commission – Second Biennial Report of the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (required under Article 18(1) of Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC and Decision 2/CP.17 of the Conference of Parties of the UNFCCC), s. I.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem, s. II.

⁶ IPCC (2006). 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Pobrane z: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html> (10.05.2016).

Tabela 1.1. Wielkość emisji gazów cieplarnianych w ekwiwalencie CO₂ (mln t)

Źródła gazów	1990	1995	2000	2005	2010	2013
Energia	4 356	4 080	4 018	4 115	3 798	3 524
Przemysł	511	491	443	449	376	360
Rolnictwo	569	495	481	455	442	441
LULUCF	-260	-282	-311	-321	-314	-318
Odpady	244	248	235	205	170	152

Źródło: *European Commission, 2015, tab. 1-3.*

Jak pokazuje prognoza Komisji Europejskiej w scenariuszu braku zmian w obecnej polityce dotyczącej emisji gazów cieplarnianych, wielkość generowanych przez wszystkie sektory z wyjątkiem rolnictwa zmniejszy się w okresie 2015-2030 (tab. 1.2). Ten wynik wskazuje jednoznacznie na konieczność wprowadzenia instrumentów, które pozwolą ograniczyć, a przynajmniej nie zwiększać emisji gazów cieplarnianych generowanych przez sektor rolny.

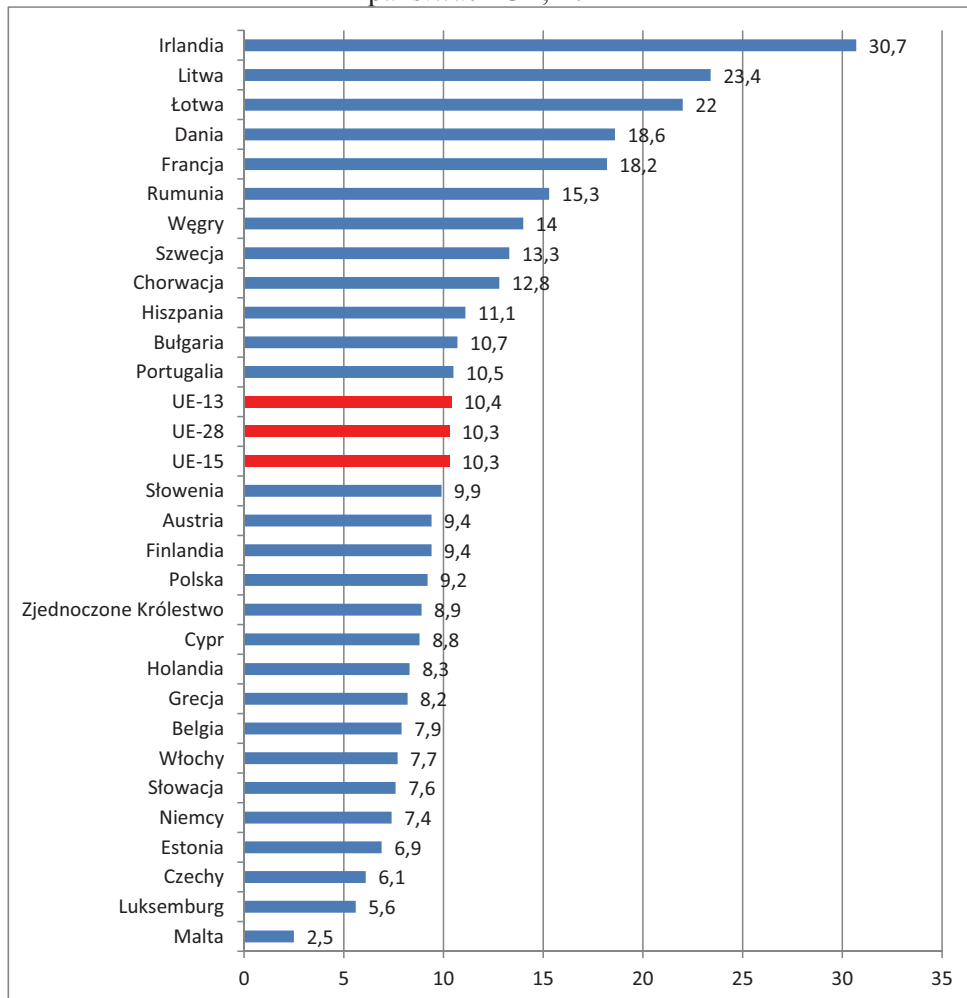
Tabela 1.2. Wielkość emisji gazów cieplarnianych w ekwiwalencie CO₂ (mln t) – prognoza przy założeniu dalszego obowiązywania obecnych regulacji

Źródła gazów	2015	2020	2025	2030
Energia	2 594	2 400	2 299	2 224
Transport	895	885	878	889
Przemysł	364	363	356	348
Rolnictwo	445	449	453	458
Odpady	146	132	121	115

Źródło: *European Commission, 2015, tab. 4-1.*

Należy zauważyć, iż problem emisji gazów cieplarnianych przez sektor rolny jest zróżnicowany pod względem udziału w łącznej emisji gazów w poszczególnych państwach członkowskich (rys. 1.3). Na poziomie UE-28 emisje rolnicze stanowią 10,3% emitowanych zanieczyszczeń. Nieznacznie większy udział występuje w nowych państwach członkowskich. Największy udział emisji rolniczych w łącznej emisji gazów cieplarnianych odnotowano w Irlandii. W tym państwie udział rolnictwa jest bliski 1/3 całkowitych emisji gazów cieplarnianych, co stanowi wyzwanie dla tego państwa z punktu widzenia konieczności redukcji całkowitego poziomu emisji. Najmniejszy udział emisji rolniczych występuje na Malcie, a sektor ten generuje jedynie 2,5% gazów. Jeśli chodzi o Polskę, to plasuje się ona poniżej średniej unijnej z udziałem rolnictwa w emisji gazów cieplarnianych sięgającym 9,2%. Generalnie można stwierdzić, iż udział rolnictwa w emisji gazów jest wypadkową skali rolniczej produkcji zwierzęcej, a zwłaszcza bydła, oraz struktury gospodarki, a zwłaszcza skali i charakterystyki sektora energetycznego.

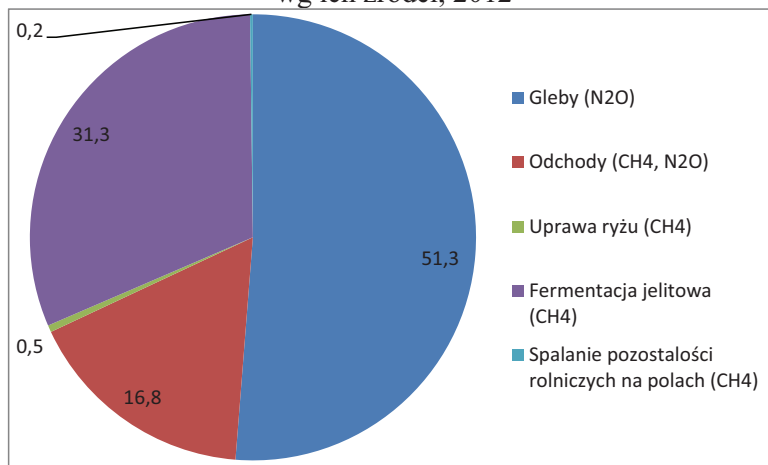
Rysunek 1.3. Udział rolnictwa w emisji gazów cieplarnianych w wybranych państwach UE, 2012



Źródło: Perez Domingues et al., 2016, Fig. 2.

Emisja gazów cieplarnianych w rolnictwie Unii Europejskiej obejmuje pięć podstawowych źródeł (rys. 1.4). Najważniejszym z nich jest sama gleba, a głównie sposób i skala jej nawożenia. Nie mniej ważne są gazy związane z produkcją zwierzęcą generowane w procesie fermentacji jelitowej oraz te obecne w zwierzęcych odchodach. Nieznacznego znaczenia ma uprawa ryżu oraz spalanie pozostałości rolniczych.

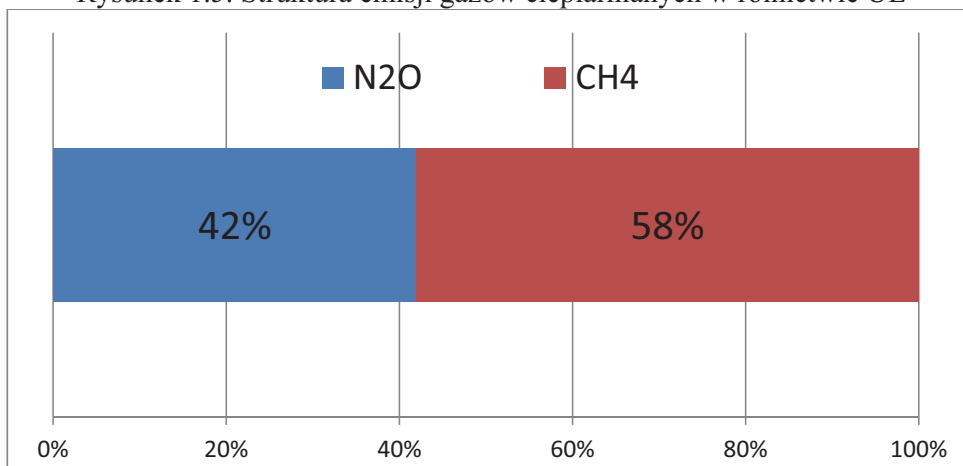
Rysunek 1.4. Struktura emisji gazów cieplarnianych w unijnym rolnictwie wg ich źródeł, 2012



Źródło: Perez Domingues et al., 2016, Fig. 8.

Jeśli chodzi o strukturę emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie UE w zależności od rodzaju emitowanego gazu rolnictwo generuje dwa gazy cieplarniane. Aż 58% emisji gazów w rolnictwie to metan (CH₄), a resztę stanowi podtlenek azotu (N₂O) (rys. 1.5).

Rysunek 1.5. Struktura emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie UE

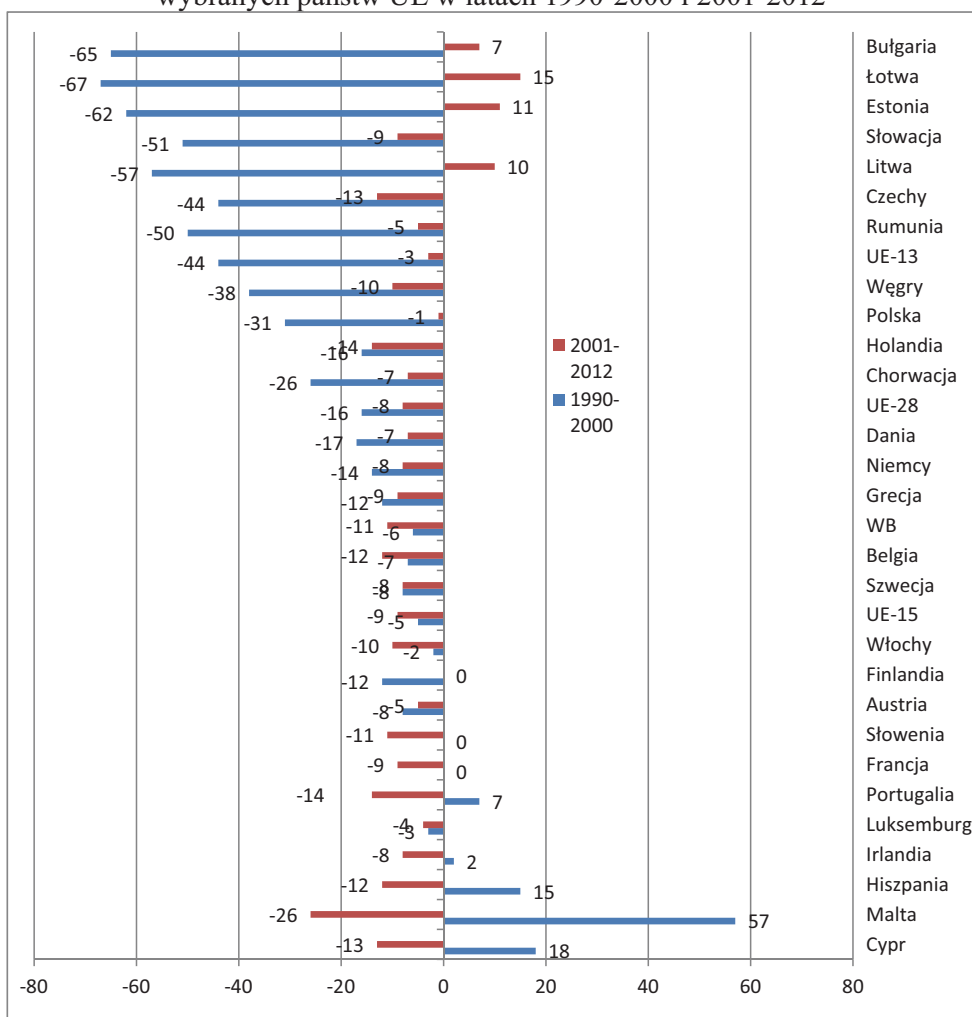


Źródło: T. Fellmann, B. Van Doorslaer, P. Witzke, I. Huck, F. Weiss, G. Salputra, T. Jansson, D. Drabik, A. Leip (2015). *An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture*. Luksemburg: Publications Office of the European Commission.

Należy zaznaczyć, iż w rolnictwie Unii Europejskiej obserwowane są zmiany w poziomie emisji gazów cieplarnianych. Zmiany te są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich (rys. 1.6). Na poziomie

całej UE-28 emisje rolnicze spadły o 16% w latach 1990-2000 oraz o 8% w okresie 2001-2012. W Polsce emisji z rolnictwa spadły w pierwszym z badanych okresów aż o 31%, co wynikało głównie z wpływu zmian systemu gospodarczego na rolnictwo w pierwszym okresie transformacji ustrojowej. Natomiast w drugim okresie spadek był nieznaczny i wyniósł jedynie 1%. Wiele państw Europy środkowo-wschodniej w latach 1990-2000 zmniejszyło swoje emisje rolnicze nawet o ponad połowę z tego samego powodu co Polska. W drugim okresie część z nich odnotowała wzrost emisji, co wynikało z rozwoju rolnictwa w porównaniu z poprzednim okresem. Spadek emisji w państwach UE-15 był generalnie znacznie mniejszy w pierwszym okresie niż średnia UE.

Rysunek 1.6. Zmiany poziomu emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie wybranych państw UE w latach 1990-2000 i 2001-2012



Źródło: Perez Domingues et al., 2016, Fig. 7.

1.2. Obecna polityka UE w zakresie redukcji emisji oraz planowane rozwiązania odnoszące się do rolnictwa

Polityka UE do 2020 roku bazuje na podziale podmiotów gospodarczych na dwie kategorie objęte odmiennymi rozwiązaniami:

1. Sektory włączone do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (Emissions Trading System – ETS) – odpowiadają za <45% emisji.
2. Sektory nieobjęte UE ETS są uwzględnione w decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego (Effort Sharing Decision – ESD) – odpowiadają za >55% emisji.

Cele UE dotyczące redukcji gazów cieplarnianych do 2030 roku:

- co najmniej 40% redukcji do 2030 r. własnych emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce w porównaniu z 1990 r.,
- sektory objęte UE ETS mają zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych o 43%,
- sektory spoza UE ETS mają zredukować emisyjność o 30%.

ETS to pierwszy i największy regionalny system handlu emisjami. Został stworzony w celu realizacji przez UE zobowiązań podjętych w ramach protokołu z Kyoto, który wszedł w życie w 2005 roku. W ramach ETS poszczególni uczestnicy mogą między sobą dokonywać obrotu uprawnieniami do emisji, jak i mogą skorzystać w tym celu z pośrednictwa aukcji. Możliwe jest również zachowanie niewykorzystanych uprawnień późniejszego użycia. Obecnie obejmuje ponad 11 tys. podmiotów będących emitentami gazów cieplarnianych.

Wdrażanie ETS odbywało się stopniowo, przy czym każdą z dotychczasowych faz charakteryzowały różne rozwiązania i zakres sektorów oraz gazów objętych tym systemem (tab. 1.3).

Tabela 1.3. Charakterystyka systemu ETS w kolejnych fazach jego rozwoju

Cecha	Faza 1 (2005-2007)	Faza 2 (2008-2012)	Faza 3 (2013-2020)
Limit	2058 mln t CO ₂	1859 mln t CO ₂	2084 mln tCO ₂ w 2013. W kolejnych latach spadek o 38 mln t CO ₂ rocznie
Jednostki, którymi można handlować	Jednostki uprawnień do emisji (EUA)	EUAs, jednostki poświadczonej redukcji emisji (CER), jednostki redukcji emisji (ERU) Nie uwzględnia się rozliczeń dotyczących lasów i dużych projektów związanych z energią wodną	EUA, CER, ERU Nie uwzględnia się: CER i ERU dotyczących lasów, HFC, N ₂ O lub dużych projektów z zakresu energetyki wodnej. CER odnoszące się do projektów zarejestrowanych po 2012r. muszą być realizowane w krajach najslabiej rozwiniętych
Gazy	CO ₂	CO ₂ , N ₂ O – opcja opt-in	CO ₂ , N ₂ O, PFC z produkcji aluminium

Źródło: European Commission (2015), EU ETS Handbook.

W ramach ETS poszczególni uczestnicy mogą między sobą dokonywać obrotu uprawnieniami do emisji, jak i mogą skorzystać w tym celu z pośrednictwa aukcji. Możliwe jest również zachowanie niewykorzystanych uprawnień późniejszego użycia.

Wyniki badań⁷ pokazują, iż system ten wpływa na objęte nim podmioty w różnoraki sposób. Pierwotna alokacja uprawnień do emisji była zbyt duża, co w połączeniu ze spadkiem cen surowców energetycznych doprowadziło do znacznego obniżenia się cen uprawnień do emisji⁸. Analiza dotychczasowego funkcjonowania ETS wskazuje, iż ważnym wyzwaniem dla systemu była recesja związana z kryzysem finansowo-gospodarczym, który swoje apogeum miał w okresie 2008-2009. Sektory objęte ETS ograniczyły na skutek kryzysu emisję zanieczyszczeń, co przy jednoczesnym znacznym polu manewru, co do możliwości zastąpienia redukcji emisji innymi działaniami doprowadziło do spadku ceny CO₂ i jeszcze większego ograniczenia bodźców do trwałej redukcji emisji zanieczyszczeń, co wymusiło wprowadzenie redukcji liczby uprawnień. Od 2013 r. liczba uprawnień maleje rocznie o 1,74%⁹, jednak nie oznacza to faktycznej redukcji, gdyż uprawnienia te zostaną ponownie wprowadzone do systemu w ramach akcji prowadzonych w latach 2019-2020¹⁰.

Największym problemem w dotychczasowym funkcjonowaniu ETS był gwałtowny spadek cen praw do emisji związany z nadmierną liczbą przyznanych początkowo darmowych uprawnień. Jak wykazano w licznych badaniach, znaczący wpływ na poziom cen uprawnień do emisji miały ceny energii i ceny surowców energetycznych, co wiązało się również z polityką prowadzoną przez UE i poszczególne państwa w odniesieniu do energii odnawialnej. Należy też podkreślić, iż ryzyko spadku cen na rynku uprawnień do emisji jest wyższe niż ich wzrostu¹¹, co wydaje się naturalną konsekwencją polityki zmierzającej do systematycznej redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wśród możliwych środków ograniczających znaczne wahania cenowe znajdują się m.in. widełki cenowe na uprawnienia do emisji zanieczyszczeń¹², wykorzystanie rezerwy stabiliza-

⁷ Obszerny przegląd badań dotyczących pierwszych lat funkcjonowania unijnego ETS zawiera m.in. artykuł Y-J. Zhang, Y-M. Wei (2010), *An overview of current research on EU ETS: Evidence from its operating mechanism and economic effect*, Applied Energy, nr 87, s. 1804-1814 oraz F. Venmans (2012), *A literature-based multi-criteria evaluation of the EU ETS*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, nr 16, s. 5493-5510.

⁸ L.M. Brown, A. Hanafi, A. Petsonk (2012), *The EU Emissions Trading System. Results and Lessons Learned*, Environmental Defense Fund.

⁹ European Commission (2015), *EU ETS Handbook*, European Commission Bruksela.

¹⁰ Ch. Perthuis, R. Trotignon (2013), *Governance of CO₂ markets: Lessons from the EU ETS*, Les Cahiers de la Chaire Economie du Climat, Working Paper Series, nr 2013/07.

¹¹ Z-H. Feng, Y-M. Wei, K. Wang (2012), *Estimating risk for the carbon market via extreme value theory: An empirical analysis of the EU ETS*, Applied Energy 99 (2012), p. 97-108.

¹² Branger F., Lecuyer O., Quirion Ph. (2015), *The European Union Emissions Trading Scheme: should we throw the flagship out with the bathwater?*, WIREs Climate Change, nr 6 (1), s.9-16.

cyjnej¹³ lub rady na wzór funkcjonujących w różnych krajach rad polityki pieniężnej w celu zwiększenie przewidywalności rynku gazów cieplarnianych¹⁴.

Należy również zaznaczyć, iż wpływ na poziom inwestycji w technologii o niższym poziomie emisji zanieczyszczeń szacowany jest na niewielki. Brak dogłębnych ilościowych badań w tym zakresie¹⁵, zaś badania bazujące na ankietach wskazują na wdrażanie jedynie doraźnych inwestycji o nieznacznej skali. Dotyczy to nie tylko inwestycji, ale także innych aspektów funkcjonowania podmiotów objętych systemem¹⁶. Pokazuje to, iż ETS nie w pełni realizuje swoje cele, gdyż miał prowadzić również do wzrostu innowacyjności i wdrażania nowoczesnych rozwiązań służących rozwojowi gospodarki niskowęglowej.

Jak już wspomniano, drugą część polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE stanowią sektory poza-ETS. Zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, każde państwo członkowskie ma ustalony minimalny wkład w realizację w latach 2013-2020 zobowiązania Wspólnoty dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych. W niniejszej decyzji uwzględniono następujące gazy cieplarniane: dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄), podtlenek azotu (N₂O), fluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC) i sześćiofluorek siarki (SF₆). Wprowadzono element elastyczności rocznych limitów emisji polegający na możliwości przenoszenia z kolejnego roku do 5 % swojego rocznego limitu emisji w okresie 2013-2019.

Podobnie jak w przypadku ETS, możliwe jest korzystanie z różnego rodzaju jednostek redukcji emisji. W tym przypadku uwzględnia się ściśle określone w decyzji jednostki poświadczonej redukcji emisji (CER) i jednostki redukcji emisji (ERU).

Omawiana decyzja narzuca redukcję emisji w stosunku do 2005 roku jedynie w piętnastu krajach Unii Europejskiej (rys. 1.7). Większość z nich to państwa UE-15, jedynym wyjątkiem jest Cypr z minimalną redukcją emisji gazów sięgającą 5%. Natomiast jedynym krajem UE-15 z możliwością podniesienia emisji jest Portugalia. Limit ten jest jednak nieznaczny i daje Portugalii możliwość zwiększenia emisji jedynie o 1%. Polska uzyskała możliwość wzrostu emisji aż o 14%. Wszystkie limity mieszczą się w przedziale -20%+20% poziomu emisji odnotowanego w danym państwie w 2005 roku.

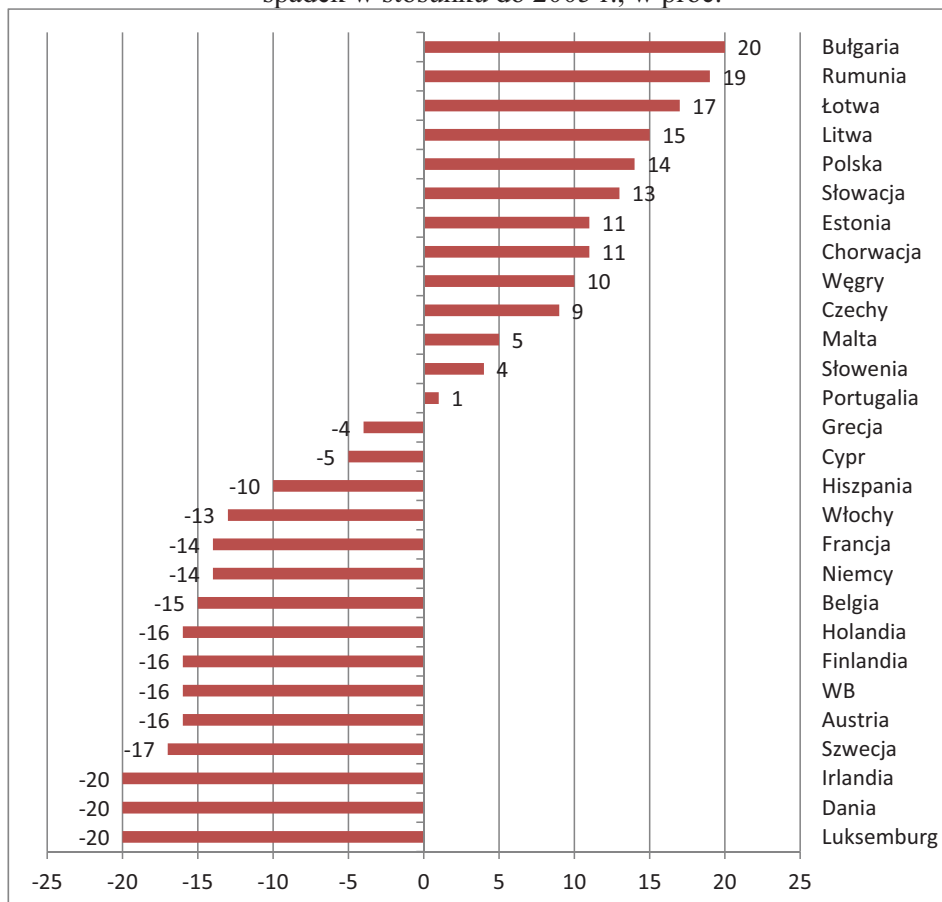
¹³ European Commission (2015), op. cit.

¹⁴ Ch. Perthuis, R. Trotignon (2013), op. cit.

¹⁵ T. Laying, M. Sato, M. Grubb, C. Comberti (2014), *The effects and side-effects of the EU emissions trading scheme*, Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, vol. 5, no. 4, s. 509-19.

¹⁶ J. Abrell, A.N. Faye, G. Zachmann (2011), *Assessing the Impact of the EU ETS Using Firm Level Data*, Bruegel Working Paper, nr 2011/08.

Rysunek 1.7. Limity wybranych państw UE ograniczenia emisji w ramach ESD; spadek w stosunku do 2005 r., w proc.

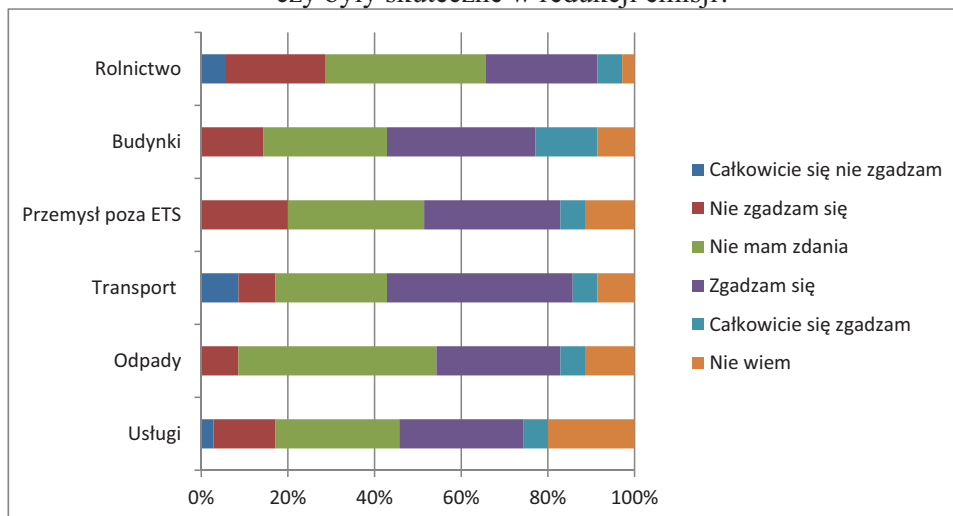


Źródło: EU Decision No 406/2009/EC.

Mając na uwadze konieczność określenia polityki redukcji emisji wobec sektorów poza ETS na okres po 2020 roku, dopóki obowiązują obecne rozwiązania, Komisja Europejska zleciła badania dotyczące dotychczasowego funkcjonowania rozwiązań odnośnie redukcji emisji poza systemem ETS. Jak wskazują wyniki tych badań¹⁷, ocena obecnych rozwiązań wskazuje na to, iż nie są to regulacje w pełni efektywne (rys. 1.8). Jednocześnie widoczne jest zróżnicowanie opinii ze względu na obszar działania aktualnych rozwiązań. Najmniej pozytywnie oceniono obecne rozwiązania w odniesieniu do rolnictwa, co wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian.

¹⁷ European Commission (2016), Supporting study for the Evaluation of Decision No 406/2009/EC (Effort Sharing Decision). Final report, s. 9.

Rysunek 1.8. Ocena dotychczasowych rozwiązań ograniczania emisji poza ETS – czy były skuteczne w redukcji emisji?



Źródło: European Commission (2016), *Supporting study for the Evaluation of Decision No 406/2009/EC (Effort Sharing Decision). Final report*, s. 100.

Na podstawie omawianych badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej¹⁸ można również stwierdzić, iż kluczowe czynniki determinujące dotychczasowe efekty polityki UE obejmują:

- Kryzys gospodarczy – wpływ na poziom emisyjności poszczególnych państw; łatwiejsze osiągnięcie celów emisji, ale brak inwestycji wpływających na ich poziom w długim okresie.
- Polityka na poziomie krajowym – w zależności od państwa członkowskiego; wspieranie lub utrudnianie realizacji celów redukcyjnych.
- Polityka na poziomie UE – przyjęcie w ostatnich latach szeregu dyrektyw służących ograniczeniu emisji – dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/UE), dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (2010/31/UE), rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 517/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006.
- Restrykcyjność celów w zakresie redukcji emisji – cele te są w przypadku wielu członków UE niewystarczająco ambitne i nie zmuszają do wprowadzania znaczących zmian w zakresie stosowanych technologii i praktyk.

Problem określenia efektywnej polityki redukcji emisji wobec sektorów poza ETS jest trudny również z uwagi na kwestie szacowania poziomu emisji.

¹⁸ European Commission (2016), op. cit, s. 9.

Jak wskazuje A. Kagan (2016, s. 25), „na podstawie uzgodnień i protokołu z Kioto poszczególne państwa dysponują (...) odmiennym poziomem bazowym emisyjności/pochłaniania dla sektora użytkowania gruntów, a tym samym punktem bazowym, w stosunku do którego ustalany jest jego wpływ w bilansie gazów cieplarnianych danego kraju. (...) Nie jest to jednak uwzględniane w ramach unijnej polityki klimatycznej (...). Tak więc w sytuacji, gdy ustalony bilans emisyjności danego państwa wykazywał pochłanianie CO₂ (wszystkie kraje członkowskie z wyjątkiem Danii), jedynie przyrost jego sekwestracji przez sektor LULUCF pomniejsza emisje gazów cieplarnianych danego kraju. Nie można również dokonywać prostych porównań emisyjności/pochłaniania CO₂ z sektora użytkowania gruntów poprzez dokonanie zestawienia danych FAO i poziomów bazowych w ramach protokołu z Kioto. Wynika to ze stosowania odmiennych metod obliczania obu bilansów”.

W programie prac Komisji Europejskiej (KE) na rok 2016 pojawiła się kwestia uwzględnienia działań gospodarki niewłączonych do Europejskiego Systemu Handlu Emisjami, w tym rolnictwa, do wspólnego wysiłku redukcji emisji gazów cieplarnianych (COM(2015)610). W ramach projektów rozporządzeń COM(2016)479 i COM(2015)482 KE przedłożyła swoje propozycje w tym zakresie.

Celem projektu rozporządzenia 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)479) jest określenie sposobu włączenia obszarów leśnych i gruntów rolnych oraz gruntów, których użytkowanie zmieniło się (LULUCF) do unijnych ram polityki klimatycznej, poczynając od roku 2021. Do 2020 r. protokół z Kioto nakłada ograniczenia na UE i na każde z państw członkowskich. W ramach tych ograniczeń państwa muszą zapewnić, aby sektor LULUCF nie przynosił dodatkowych emisji.

Projekt odzwierciedla zakres istniejącego prawodawstwa UE dla państw członkowskich na mocy protokołu z Kioto (529/2013/UE). Obejmuje obszary leśne i grunty rolne oraz grunty, których użytkowanie zmieniło się (LULUCF). Odrzucono równoległe ramy sprawozdawczości protokołu z Kioto i usprawniono system przy zastosowaniu „opartych na użytkowaniu gruntu” ram sprawozdawczości Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC). Projekt odnosi się do państw członkowskich, a nie poszczególnych dysponentów gruntów sektora LULUCF. Każde państwo ma zapewnić, aby sektor LULUCF miał zerowy poziom emisji netto na swoim terytorium (tzw. „reguła no-debit”). Rozwiązania zawarte w projekcie odnoszą się do trzech gazów cieplarnianych: CO₂, CH₄ i N₂O.

Drugi projekt Komisji Europejskiej to projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rocznych wiążących ograniczeń emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021-2030 na rzecz stabilnej unii energetycznej i w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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)482). Ten projekt uwzględnia zobowiązania UE wynikające z porozumienia paryskiego w sprawie zmiany klimatu. Propozycja KE dotyczy następujących sektorów: energia, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo i odpady, a dotyczy następujących gazów: dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄), podtlenek azotu (N₂O), wodorofluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC), trójfluorku azotu (NF₃) i heksafluorku siarki (SF₆). Projekt przewiduje wprowadzenie rocznych poziomów emisji na okres 2021-2030 dla państw członkowskich. W projekcie wyznaczono zakres swobody państw członkowskich w osiąganiu rocznych limitów (elastyczność w czasie dzięki zachowywaniu i pożyczaniu rocznych uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym oraz elastyczność między państwami członkowskimi polegająca na przekazywaniu rocznych uprawnień do emisji). Rozwiązania zawarte w projekcie umożliwiają państwom członkowskim wykorzystanie ograniczonej wielkości pochłaniania netto (limit określony w projekcie).

1.3. Jak włączyć rolnictwo do redukcji emisji gazów – co mówi literatura przedmiotu?

Rolnictwo odpowiada za 1/4 emisji gazów cieplarnianych pochodzących z działalności człowieka. Bennetzen i inni (2016) zbadali zmianę poziomu emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie w 9 regionach świata w okresie 1970-2007. Badacze ci stwierdzili, że emisje na jednostkę produkcji (w ekwiwalencie kg CO₂ na GJ produkcji) wskazują, iż generalnie najbardziej intensywne i uprzemysłowione systemy produkcji cechuje najniższy poziom emisji na jednostkę produkcji rolniczej.

Problem „wycieku”¹⁹ emisji gazów cieplarnianych (ang. *carbon leakage*) to bardzo ważne zjawisko, którego występowanie negatywnie wpływa na efektywność polityki redukcji emisji. Ze zjawiskiem „wycieku” mamy do czynienia wtedy, gdy w związku z wprowadzeniem polityki redukcji emisji gazów następuje przeniesienie produkcji na obszary, które tej polityce nie podlegają. Zjawisko to występuje również w sytuacji, gdy import z obszarów nieobjętych polityką redukcji wypiera lokalną produkcję objętą ograniczeniami dzięki temu, że importowane produkty są tańsze.

¹⁹ W polskiej literaturze przedmiotu można się również spotkać z określeniem „ucieczka”.

Tabela 1.4. Zmiana intensywności emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie poszczególnych regionów świata w okresie 1970-2007, w proc.

Wyszczególnienie	Produkcja roślinna	Produkcja zwierzęta
Centralna i wschodnia Azja	-78	-82
Centralna i południowa Ameryka	-57	-61
Europa wschodnia i Rosja	-52	-45
Reszta Europy	-56	-14
Środkowy Wschód i północna Afryka	-10	-27
Ameryka Północna	4	-28
Oceania	-94	-58
Azja południowa i południowo-wschodnia	-8	-55
Afryka subsaharyjska	-27	-24
Świat	-39	-44

Źródło: Bennezen et al. (2016).

Jak wskazuje R. Martin i inni (2014)²⁰, aby zapobiec zmianie lokalizacji podmiotów będących największymi emitentami zanieczyszczeń wobec tych podmiotów, stosuje się różnego rodzaju ulgowe rozwiązania ograniczające obciążenia ich w związku z daną polityką redukcji emisji. W unijnym ETS problem „wycieku”, a raczej jego ograniczania ma rozwiązywać darmowe przyznanie praw do emisji. Kwestię tę również określa tzw. decyzja w sprawie wycieku²¹. Problem „wycieku” jest tym bardziej złożony, że darmowe prawa do emisji mają w istocie charakter subsydiowania produkcji, na co wskazują m.in. prace C. Fischera i A.K. Foxa (2007)²² czy M. Fowlie i J.M. Perloff (2013)²³, zaś nałożenie na importowane towary ceł odpowiadających kosztom ponoszonym przez producentów objętych koniecznością redukcji emisji może naruszać zasady handlu określone w ramach WTO²⁴.

Wyciek może mieć różny charakter. Matthes (2008)²⁵ wyróżnia dwie kategorie „wycieku”:

²⁰ Martin R., Muûls M., de Preux L.B. Wagner U.J., 2014, *On the empirical content of carbon leakage criteria in the EU Emissions Trading Scheme*, *Ecological Economics*, no. 105, s. 78-88.

²¹ Commission Decision 2010/2/EU determining, pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, a list of sectors and subsectors which are deemed to be exposed to a significant risk of carbon leakage (2010) OJ L 1/10 (Carbon Leakage Decision).

²² C. Fischer, A.K. Fox (2007), *Output-based allocation of emissions permits for mitigating tax and trade interactions*, „*Land Economics*”, vol. 83 (4), s. 575-599.

²³ M. Fowlie, J.M. Perloff (2013), *Distributing pollution rights in cap-and-trade programs: are outcomes independent of allocation?*, „*The Review of Economics and Statistics*”, vol. 95 (5), s. 1640-1652.

²⁴ J. Jouré, G. Houssein, S. Monjon (2013), *Border carbon adjustment in Europe and trade retaliation: what would be the cost for the European Union*, Working Paper 2013-34, CEPII.

²⁵ Matthes, F.C., 2008. What makes a sector with significant cost increase subject to leakage? [w:] Neuhoff, K., Matthes, F.C. (Eds.), *The Role of Auctions for Emissions Trading*. Climate Strategies, s. 29-35.

- „wyciek” operacyjny – działania w krótkim okresie obejmujące ograniczanie produkcji na obszarze redukcji emisji i wzrost produkcji poza obszarem ograniczeń,
- „wyciek” inwestycyjny – działania w średnim i długim okresie polegające na podejmowaniu inwestycji poza obszarem objętym redukcją emisji lub brak inwestycji odtworzeniowych w podmiotach objętych ograniczeniami emisji.

Istotną kwestią jest wyznaczenie sektorów szczególnie narażonych na ryzyko wycieku. Jak wskazuje S. Clo²⁶, poziom ryzyka ucieczki emisji zależy od dwóch czynników – poziomu intensywności wymiany handlowej i intensywności wykorzystania węgla (tab. 1.2).

Tabela 1.2. Determinanty „wycieku” emisji gazów cieplarnianych

Wyszczególnienie	Niska intensywność wykorzystania węgla	Wysoka intensywność wykorzystania węgla
Niska intensywność zagranicznej wymiany handlowej	Brak ryzyka wycieku	Niskie ryzyko wycieku
Wysoka intensywność zagranicznej wymiany handlowej	Niskie ryzyko wycieku	Wysokie ryzyko wycieku

Źródło: Clo (2010), tab. 2.

Unia Europejska stara się uwzględnić kwestię wycieku w ramach ETS poprzez wyznaczenie sektorów wrażliwych (sektory te wyznaczane są w oparciu o intensywność handlu międzynarodowego danymi produktami i intensywności węglowej sektora, czyli wielkości produkcji CO₂ w przeliczeniu na jednostkę produktu). Obecnie:

- sektory nienarażone na „wyciek” otrzymały w 2013 r. 80% bezpłatnych uprawnień. Liczba tych uprawnień jest corocznie zmniejszana aż do osiągnięcia poziomu 30% w 2020 r. i 0% w 2027 roku,
- sektory uznane za narażone na ucieczkę emisji otrzymują corocznie do 2020 roku 100% bezpłatnych uprawnień.

Próbując wprowadzić instrumenty służące ograniczeniu emisji zanieczyszczeń należy dokonać ich ewaluacji w oparciu o całościową metodę ich analizy. Warto wykorzystać metodę omówioną przez F. Venmansa²⁷, która uwzględnia następujące kryteria:

- Efektywność środowiskowa – ocena, na ile prowadzona polityka osiąga przyjęte cele środowiskowe.
- Efektywność kosztowa – ocena, na ile polityka może osiągnąć przyjęte cele przy minimalnym koszcie dla społeczeństwa.

²⁶ S. Clo (2010), *Grandfathering, auctioning and Carbon Leakage: Assessing the inconsistencies of the new ETS Directive*, Energy Policy, vol. 38(2010), s. 2420-2430.

²⁷ F. Venmans (2012), op. cit.

- Dystrybucja – ocena, zarówno kosztów, jak i korzyści prowadzonej polityki, jej sprawiedliwości i adekwatności.
- Instytucjonalne uwarunkowania – ocena, czy instrumenty polityki może uzyskać legitymizację, zostać zaakceptowana i wdrożona.

W literaturze dotyczącej instrumentów polityki środowiskowej wyróżnia się trzy podstawowe kategorie instrumentów: zasady prawne, działania informacyjne i instrumenty ekonomiczne (tab. 1.5). Z punktu widzenia kosztów wprowadzenia najbardziej korzystnym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie regulacji prawnych, choć koszty tego sposobu realizacji polityki środowiskowej obciąża konieczność realizacji kontroli weryfikujących przestrzeganie przyjętych regulacji. Działania informacyjne są szczególnie przydatne w celu budowania świadomości społecznej występowania problemu dotyczącego środowiska i możliwości ograniczania negatywnego wpływu danej aktywności na stan środowiska. Jednakże działania informacyjne mogą być efektywne w przypadku popularyzacji wprowadzania rozwiązań korzystnych dla rolników z punktu widzenia wyniku ekonomicznego ich gospodarstw. Natomiast podatek od emisji gazów jest jednym z najefektywniejszych kosztowo sposobów redukcji emisji gazów cieplarnianych²⁸.

Tabela 1.5. Klasyfikacja instrumentów polityki dotyczącej środowiska

Zasady prawne		Informacje	Instrumenty ekonomiczne	
Określane przez państwo zasady np. użytkowania zasobów czy ochrony ziemi	Ochrona prawna: Zakazy rozwiązania nakazowe ochrona (parki narodowe, rezerwaty)	Informacje: techniczne; normatywne (edukacja/ rozwój umiejętności	Typowe instrumenty polityki państwa: Podatki Subsydia Transfery	Rynki: płatności bazujące na kontraktach aukcje publiczne systemy ograniczaj i handluj

Źródło: Vatn et al. (2014), tab. 1.

Coraz silniej rozwijane są w teorii ekonomii i w praktyce polityki środowiskowej rynkowe czy quasi-rynkowe instrumenty. Wyróżnić można wiele kategorii instrumentów charakteryzujących się odmiennym ukształtowaniem roli państwa i rynku oraz zaangażowanych podmiotów (tab. 1.6).

²⁸ K. Zhang, Q. Wang, Q-M. Liang, H. Chen (2016), *A bibliometric analysis of research on carbon tax from 1989 to 2014*, Renewable and Sustainable Energy Reviews vol. 58(2016), s. 297-310.

Tabela 1.6. Rynkowe instrumenty polityki środowiskowej

Kategoria	Cechy szczególne	Opis	Relacja do rynku
Bezpośredni rynek	Rynek, na którym produkt środowiskowy może podlegać bezpośredniemu obrotowi między producentem i konsumentem	Może powstać na poziomie międzynarodowym z uwzględnieniem szczególnych rozwiązań dla poszczególnych państw	Bliskie definicji rynku w zależności od tego, na ile dana cecha środowiska została przekształcona w produkt
Pozwolenia podlegające obrotowi	Rynek powstały ad-hoc, na którym użytkownicy zasobów środowiska muszą nabywać pozwolenia, które podlegają wymianie handlowej; sztuczne wytworzenie problemu rzadkości	Zaprojektowane w odniesieniu do jasnych celów środowiskowych (wskaźników biofizycznych) lub oparte o akceptowalne koszty społeczne	Stworzenie rynku dla danego celu środowiskowego, informacje o tym celu i jego realizacji są ujawniane
Odwrócone aukcje	Mechanizm, w ramach którego potencjalni oferenci usług określają cenę tej usługi w odpowiedzi na zapytanie władz publicznych dotyczące ich wynagrodzenia	Ma na celu ujawnienie ceny oraz uniknięcie jazdy na gapę i poszukiwania renty	Tworzy rynek oparty na aukcjach, które sprzyjają konkuroванию o ich uczestników w celu osiągnięcia efektywności kosztowej
Umowy typu Coase'a	Spontaniczne transakcje (bez interwencji publicznej) dotyczące wymiany praw we wspólnym interesie beneficjenta i dostawcy	Wymagają przejrzystej alokacji praw, bardzo uzależnione od miejsca realizacji i trudne do zduplikowania w dużej skali	Zwykle nie działa w oparciu o prawa rynku; relacje bazują na kontraktach
Kontrola cen	Regulacja poziomu cen przez państwo	Cześć polityki budżetowej z celami środowiskowymi i całkowitą kontrolą państwa	Bazuje na istniejącym rynku
Dobrowolne sygnały cenowe	Producenci wysyłają konsumentom sygnały, że oddziaływanie na środowisko ich działań jest korzystne, za co otrzymują premię w relacji do cen rynkowych swojego produktu	Nadal rzadko stosowany z powodu niechęci konsumentów do płacenia	Wykorzystuje istniejące rynki

Źródło: Pirard, Lapeyre (2014), tab. 1.

Poszczególne typy instrumentów charakteryzują się również odmiennym poziomem kluczowych cech polityki państwa – represyjności, widoczności, automatyczności i bezpośredniości. Represyjność jest rozumiana jako zdolność realnego oddziaływania na postępowanie podmiotów objętych danym instrumentem polityki. Automatyczność oznacza zdolność już istniejących instytucji do realizacji danego zadania. Natomiast bezpośredniość oznacza, iż instytucja odpowiedzialna za autoryzowanie, finansowanie jest zaangażowana w dostarczanie danego instrumentu (tab. 1.7). Jednak kluczowym czynnikiem, który według Kemkesa i innych powinien determinować wybór instrumentu polityki państwa jest charakter usługi środowiskowej, która ma być dostarczana.

Tabela 1.7. Charakterystyka instrumentów polityki środowiskowej

Instrument	Represyjność	Widoczność	Automatyczność	Bezpośredniość
<u>Nakaz</u>				
Regulacje	Wysoka	Niska	Niska	Średnia
<u>Prawa własnościowe</u>				
Moratorium na użytkowanie ziemi	Wysoka	Niska	Niska	Wysoka
Pozwolenia podlegające obrotowi	Średnia	Średnia	Średnia	Średnia
<u>Płatności</u>				
Podatek	Niska	Średnia	Wysoka	Średnia
Wydatki	Średnia	Wysoka	Wysoka	Niska
Granty	Niska	Średnia	Niska	Średnia
Ulgi	Niska	Wysoka	Niska	Wysoka
<u>Informacja publiczna</u>	Niska	Średnia	Niska	Niska do wysokiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kemkes et al. (2010), tab. 1.

System „ograniczaj i handluj” (cap & trade) jest uznawany za właściwy dla mierzalnych problemów środowiskowych, jak poziom emisji gazów cieplarnianych czy zużycie wody²⁹. Jednak system ten lepiej nadaje się do wykorzystania w przypadku sektorów o małej liczbie dużych podmiotów z uwagi na koszty administrowania systemem. System ten w porównaniu do nieelastycznego podejścia do regulacji ograniczających zanieczyszczenia (bez systemu handlu) okazuje się mniej kosztowny dla podmiotów nim objętych – wnioski takie wypływają z pracy A.W. Milta i P.R. Armswortha (2017) dotyczącej ograniczania wpływu środowiskowego wydobywania gazu łupkowego.

Niezwykle ważną kwestią w ocenie instrumentów ograniczania emisji jest uwzględnienie faktu, iż poszczególne działania służące redukcji emisji gazów cieplarnianych cechuje różny poziom kosztów ich wdrażania. Należy poprzez

²⁹ S. Lockie (2013), *Market instruments, ecosystem services, and property rights: Assumptions and conditions for sustained social and ecological benefits*, “Land Use Policy”, vol. 31, s. 90-98.

edukację i popularyzację propagować działania o niskim lub ujemnym koszcie wdrażania, jak: optymalizacja nawożenia nawozami azotowymi, ograniczenie produkcji przez zwierzęta CH₄ w procesie trawienia poprzez dobór odpowiednich ras i sposobu karmienia zwierząt, kontrola zasobności gleby.

Działania, które cechują się nieznacznym poziomem kosztów, ale przynoszą korzyści społeczne (koszt ich wdrożenia jest niższy niż społeczny koszt emisji zanieczyszczeń). W tym przypadku uzasadnione byłoby wprowadzanie działań opartych na zachętach (np. tworzenie rynków, podlegające obrotowi uprawnień do emisji, subsydia). Do takich działań należy m.in. obniżenie stosowania nawożenia nawozami azotowymi wpływające na zmniejszenie plonów, ograniczenie uprawy płuźnej w praktyce rolniczej. Działania kosztowne, których wdrażanie musi być odpowiednio zaplanowane, aby koszty wdrażania nie przekroczyły korzyści związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych.

Analizując możliwości wdrożenia różnych instrumentów zmniejszania emisji gazów cieplarnianych przez rolnictwo UE, należy również analizować możliwe scenariusze polityki ograniczania emisji na poziomie całego świata. W literaturze dotyczącej wspólnych ścieżek rozwoju społeczno-ekonomicznego (ang. shared socioeconomic pathways) wyróżnia się pięć podstawowych scenariuszy:

- Rozwój zrównoważony.
- Regionalna rywalizacja.
- Nierówność.
- Rozwój oparty na paliwach kopalnych.
- Rozwój „w połowie drogi”.

W zależności od tego, w jakim tempie będzie postępowało wdrażanie ograniczeń emisji gazów cieplarnianych będziemy mieli do czynienia z różną efektywnością i skalą redukcji emisji (tab. 1.8). Obecnie wydaje się, iż pomimo szczytu klimatycznego, który odbył się w grudniu 2015 roku w Paryżu i złożonych tam deklaracji, nie uda się zrealizować scenariusza polegającego na wczesnym i globalnym uczestnictwie w redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Tabela 1.8. Tempo wdrażania ograniczeń emisji a zakres ich obowiązywania

Termin wdrażania	Zasięg obowiązywania ograniczeń związanych z emisjami
Wczesne przyjęcie (od 2020) i ogólnoświatowe uczestnictwo	Znaczny zasięg obowiązywania – kontrola emisji w przemyśle i energetyce
Pewne opóźnienia w podejmowaniu globalnych działań. Włączanie się poszczególnych regionów w okresie 2020-2040	Przeciętny zasięg obowiązywania – ograniczona efektywność w odniesieniu do lasów i obszarów wylesionych, ale efektywne w zakresie rolnictwa
Późne włączenie – regiony bogatsze włączają się w okresie 2020-2040, a biedniejsze w okresie 2030-2050	Bardzo ograniczony zasięg obowiązywania – niepowodzenia we wdrażaniu i znaczne koszty transakcyjne

Źródło: Riahi et al. (2016), tab. 3.

W zależności od siły polityki prośrodowiskowej będzie miała ona odmienne cele oraz różną skalę oddziaływania na innowacje technologiczne (tab. 1.9). Najbardziej niekorzystna dla środowiska, a także zdrowia ludzi i gospodarki, byłaby polityka o słabej sile oddziaływania, która mogłaby do fragmentaryzacji gospodarki światowej i pogłębienia się nierówności.

Tabela 1.9. Charakterystyka wdrażania polityki ograniczania emisji w zależności od jej siły

Siła polityki	Cele polityki		Innowacje technologiczne	Cechy realizowanego scenariusza
	Kraje wysoko rozwinięte	Kraje nisko rozwinięte		
Duża	Znaczne ograniczenie emisji zanieczyszczeń, aby zmniejszyć ich negatywny wpływ na mieszkańców i ekosystemy	Szybkie dogonienie (w relacji do dochodu) państw wysoko rozwiniętych	Znaczny spadek cen technologii kontrolujących poziom emisji oraz wzrost wydajności tych technologii	Zrównoważenie, szybki rozwój kapitału ludzkiego, wzrost gospodarczy i postęp technologiczny; obawy o zdrowie priorytetem
Średnia	Cele redukcji emisji niższe niż obecne	Dogonienie (wolniejsze niż w powyższym przypadku) krajów rozwiniętych przy poziomie dochodów niższym niż miały państwa OECD, gdy zaczęły kontrole emisji	Kontynuacja niewielkiego postępu rozwoju technologii	Scenariusz pośredni
Mała	Polityka zróżnicowana regionalnie	Bariery w handlu i/lub instytucjonalne ograniczenia znacząco zmniejszające tempo redukcji emisji	Niższy poziom rozwoju technologii	Fragmentaryzacja, nierówności

Źródło: Rao et al. (2016), tab. 2.

Podsumowując rozważania przedstawione w tym rozdziale, można stwierdzić, że przyszłość, zakres i instrumentarium polityki ograniczania emisji gazów cieplarnianych w UE w kolejnych latach będą uwarunkowane działaniami podejmowanymi przez inne państwa świata i ocenę oddziaływania podejmowanych działań na konkurencyjność unijnej gospodarki. Wprowadzenie w odniesieniu do rolnictwa systemu handlu prawami do emisji gazów byłoby trudne ze względu na liczbę podmiotów funkcjonujących w tym sektorze w UE

oraz trudność w oszacowaniu poziomu emisji poszczególnych podmiotów³⁰. Również opodatkowanie emisji zanieczyszczeń, choć uważane w literaturze przedmiotu za najefektywniejszy mechanizm redukcji emisji, jest praktycznie niemożliwe do wdrożenia ze względów politycznych. W związku z tym konieczne jest poszukiwanie innego instrumentarium. Mechanizm redukcji emisji gazów musi uwzględniać skalę emisji poszczególnych gospodarstw oraz koszty redukcji, w tym także koszty transakcyjne. Należy mieć także na uwadze niepewność co do faktycznych efektów wdrożenia danego rozwiązania, a zwłaszcza skali efektu wycieku i przesunięcia emisji zanieczyszczeń do państw nieobjętych tym rozwiązaniem, co byłoby szczególnie groźne dla rozwoju rolnictwa UE.

Wydaje się, iż na chwilę obecną najlepszym rozwiązaniem na poziomie UE byłoby powiązanie redukcji emisji zanieczyszczeń z płatnościami bezpośrednimi WPR na wzór tzw. zazielenienia. Należy jednakże mieć na uwadze fakt, iż ujednolicone płatności są najmniej efektywną formą płatności³¹. Wdrażanie instrumentów ograniczania emisji musi poprzedzać oszacowanie kosztów realizacji danych działań oraz ich kombinacji w różnych typach gospodarstw rolnych. Rolnictwo wydaje się sektorem szczególnie silnie narażonym na „wyciek” emisji, stąd konieczność uwzględnienia tego problemu w propozycjach dotyczących włączenia tego sektora w redukcję emisji gazów cieplarnianych. Niezbędne jest uwzględnienie behawioralnych czynników wpływających na podejmowanie przez rolników różnych nowych działań (innowacji, decyzji o uczestnictwie w dobrowolnych instrumentach polityki rolnej).

³⁰ O kontrowersjach dotyczących wprowadzenia w rolnictwie UE systemu podobnego do ETS piszą m.in. I. Pérez-Domínguez, W. Britz, K. Holm-Müller (2009), *Trading schemes for greenhouse gas emissions from European agriculture: A comparative analysis based on different implementation options*, „Review of Agricultural and Environmental Studies”, vol. 90(3), p. 287-308.

³¹ J. Lankoski (2016), *Alternative Payment Approaches for Biodiversity Conservation in Agriculture*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 93, OECD Publishing, Paris.

2. System gwarancji kredytowych i jego znaczenie w rozwoju wsi i rolnictwa

2.1. Wprowadzenie

Ograniczony dostęp przedsiębiorstw do kredytów bankowych wpływa na zmniejszenie rzeczowych inwestycji zarówno krótko-, jak i długookresowych. Przyczynia się to bezpośrednio do zmniejszenia produktywności przedsiębiorstwa oraz jego rozwoju. Najbardziej narażony na problem niedostatecznego dostępu do kredytów jest sektor małych i średnich przedsiębiorstw oraz rolnictwo³². W krajach Unii Europejskiej 22% rolników oraz 49% drobnych przedsiębiorców wiejskich nie ma dostępu do kredytu bankowego lub może go uzyskać na gorszych warunkach w porównaniu z innymi podmiotami. Racjonowanie kredytów przez banki wynika między innymi z wysokich wymagań dotyczących zabezpieczeń spłaty kredytu³³, których wartość dwukrotnie przekracza jego kwotę³⁴. Dlatego też ważną rolę w zwiększaniu dostępu przedsiębiorstw do kredytów bankowych powinien odgrywać dobrze rozwinięty system gwarancji kredytowych.

Znaczenie systemu gwarancji kredytowych w gospodarkach poszczególnych krajów jest zróżnicowane. W gospodarkach wschodzących, gdzie luka finansowa w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw jest na ogół większa niż w krajach rozwiniętych system gwarancji kredytowych odgrywa rolę katalizatora³⁵. W krajach uprzemysłowionych jest najczęściej postrzegany jako korektor na rynku kredytowym³⁶. Natomiast w krajach rozwijających się system gwarancji kredytowych ukierunkowany jest na wspieranie rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Jego działanie wiąże się z poprawą bezpieczeństwa żywnościowego, wzrostem dobrobytu rodzin rolniczych i społeczności wiejskiej oraz zmniejszeniem ubóstwa³⁷. System gwarancyjny pełni również istotną rolę w okresach kryzysów finansowych. Wówczas gwarancja kredytowa może stać

³² R. Kata, *Korzystanie przez rolników i przedsiębiorców wiejskich z usług bankowych – analiza preferencji i ograniczeń*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej Nr 1 (322) 2010, s. 154.

³³ R. Kata, A. Walenia, *Wykluczenie finansowe rolników i przedsiębiorców wiejskich*, Journal of Agribusiness and Rural Development 2 (36) 2015, s. 9.

³⁴ R. Kata, *Korzystanie przez rolników i przedsiębiorców wiejskich z usług bankowych – analiza preferencji i ograniczeń*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej Nr 1 (322) 2010, s. 158.

³⁵ *A Report by the Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes. Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe*. 2014.

³⁶ A. Green, *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?*, The United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Working Paper No 10, 2003, p. 16.

³⁷ C. Miller (ed.), *Case Studies on Credit Guarantee Funds for Agriculture*, FAO, Rome 2013.

się częścią antycyklicznego pakietu narzędzi polityki publicznej wspierania kredytowania dla MŚP³⁸.

System gwarancji kredytowych składa się z instytucji wzajemnie ze sobą powiązanych. Instytucje te udzielając gwarancji zobowiązują się do przyjęcia odpowiedzialności za całość lub część długu lub zobowiązania osoby trzeciej, lub do pomyślnego wywiązania się przez nią ze zobowiązania w sytuacji powodującej uruchomienie gwarancji, takiej jak niespłacenie pożyczki³⁹.

Gwarancja może wiązać się bezpośrednio z udzieleniem kredytu bankowego. Wówczas gwarant jest odpowiedzialny za pokrycie ewentualnego deficytu lub braku spłaty długu pożyczkobiorcy na warunkach określonych w umowie zawartej między gwarantem, pożyczkodawcą lub pożyczkobiorcą⁴⁰. W tym przypadku gwarancja sygnalizuje wiarygodność kredytową kredytobiorcy oraz zmniejsza ryzyko ponoszone przez kredytodawcę. Zapewnia mu bezpieczeństwo, które może być utracone w przypadku niewypłacalności beneficjenta. Gwarancja wiąże się również z mechanizmem regwarancji. Oznacza zobowiązanie do pokrycia należności wypłaconych przez gwaranta beneficjentowi⁴¹. Programy regwarancyjne poprzez generalną ochronę mogą służyć jako instrument zwiększający zaufanie banków do funduszy (regwarancja uruchamiana jest w momencie upadłości funduszu gwarancyjnego). Ponadto mogą skłaniać podmioty udzielające gwarancji do podejmowania większego ryzyka w swojej działalności (regwarant pokrywa w określonej, uzgodnionej proporcji, kwoty gwarancji wypłacanych instytucjom kredytującym)⁴². Regwarancje są powszechnie stosowane przy minimalizowaniu ryzyka ponoszonego głównie przez fundusze poręczeniowe. Zmniejszają ponoszone przez nie straty, a ostatecznie prowadzą do tego, że są one w stanie udzielić więcej poręczeń, dysponując takim samym kapitałem, jak fundusze nie korzystające z tego mechanizmu. Mogą one zatem osiągać wysokie wartości tzw. mnożników kapitałowych. Programy regwarancyjne różnią się w poszczególnych krajach ze względu na: a) podmiot udzielają-

³⁸ *A Report by the Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes. Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe*. 2014.

³⁹ European Commission, *FI Compass - Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity*, 2015, s. 3.

⁴⁰ *Wykonanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych - wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007-2013*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie nr 19, 2016.

⁴¹ *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?*, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), 2003, s. 17.

⁴² *Badanie sieci funduszy poręczeniowych pod kątem nowych zasad UE dotyczących kwalifikowania poręczeń i gwarancji jako pomocy publicznej. Raport Końcowy*, PAG Uniconsult, Warszawa 2010, s. 15.

cy regwarancji; b) maksymalna wysokość pokrywania strat; c) termin obowiązywania regwarancji; d) maksymalna wielkość wypłat z tytułu regwarancji; oraz e) wysokość opłat związaną z udzieleniem regwarancji.

Funkcjonowanie systemu gwarancji kredytowych zapewnia korzyści nie tylko dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, ale również dla instytucji bankowych, czy też całej gospodarki. Korzyści z działania systemu gwarancji kredytowych dla przedsiębiorców to nie tylko przełamywanie barier w dostępie do finansowania, to także możliwość finansowania poza inwestycjami również środków obrotowych, wzmocnienie pozytywnej analizy zdolności kredytowej w ocenie banku, wzmocnienie pozycji rynkowej, możliwość finansowania w przypadku podwyższonego/wysokiego ryzyka przedsięwzięcia⁴³, obniżenie kosztu obsługi długu ze względu na częściowe pokrycie ryzyka oraz stworzenia szans uzyskania w przyszłości wsparcia instytucji finansowych działających na warunkach rynkowych (umożliwia tworzenie historii kredytowej). W przypadku instytucji bankowych system gwarancji kredytowych zmniejsza wielkość ryzyka, redukując całkowitą ekspozycję na ryzyko, dostarcza dodatkowych informacji jakościowych, które uzupełniają finansową analizę banku, dzięki czemu następuje dalsza poprawa oceny ryzyka bez ponoszenia dodatkowych kosztów, bank może polegać na wysoko wyspecjalizowanych, nadzorowanych i wiarygodnych pośrednikach finansowych, którzy dysponują odpowiednią wiedzą na temat danego sektora, co pozwala na dalsze zmniejszenie ryzyka dla banku, gwarancje umożliwiają zabezpieczenie wysokiej jakości, zazwyczaj dostępne na żądanie oraz wywierają pozytywny wpływ na wymogi kapitałowe dla portfela kredytowego banku. Ponadto kwota pożyczki gwarantowana przez władze publiczne charakteryzuje się zerowym ryzykiem, co oznacza, że banki mogą udzielać kredytów przy niższych kosztach i tym samym zapewniać efekt dźwigni dla rozwoju własnej działalności banku⁴⁴. Poza mikroekonomicznym wpływem na ostatecznych beneficjentów, system gwarancji kredytowych zapewnia również korzyści władzom publicznym. Dla przykładu, w Niemczech w latach 1996-2002 aktywność gwarancji bankowych spowodowała wzrost PKB średnio o 3,2 mld euro, utworzenie 12 900 nowych miejsc pracy, redukcję liczby bezrobotnych o 9 100 rocznie oraz wzrost wpływów podatkowych o 720 mln euro⁴⁵. Natomiast działający w Polsce system, w ramach którego udzielane są gwarancje *de minimis* od 2013 roku do końca września 2016 roku za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego udzielił gwaran-

⁴³ B. Bartkowiak, *Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2009, s. 173-205.

⁴⁴ www.aecm.eu

⁴⁵ www.aecm.eu

cji *de minimis* na łączną kwotę 32,45 mld zł. Banki udzieliły kredytów o łącznej wartości 57,57 mld zł. Z programy gwarancji *de minimis* skorzystało 114 244 przedsiębiorców. Finansowanie poczynione dzięki gwarancjom *de minimis* umożliwiło stworzenie 28 tys. nowych miejsc pracy i utrzymanie 26 już istniejących⁴⁶.

2.2. Rodzaje programów gwarancji kredytowych

Wyróżnić można ponad 2 250 programów gwarancji kredytowych działających w prawie 100 krajach⁴⁷. W większości programów gwarancyjnych grupę docelową stanowi sektor małych i średnich przedsiębiorstw i na ogół nie wprowadzają one ograniczeń sektorowych (chyba, że jest to pomoc publiczna w postaci *de minimis*), czy też związanych z wielkością przedsiębiorstwa oraz rodzajem i kwotą kredytu. Działają głównie na poziomie krajowym. Jednakże, istnieje coraz więcej przypadków regionalnych i/lub obejmujących cały kontynent (np. Proyecto Cambio for Central America). Istnieją też programy gwarancyjne, które obejmują tylko jeden region w gospodarce narodowej (np. Serbian Vojvodina Development Fund). Niektóre mają nawet mniejszy zasięg regionalny i tworzone są przez władze lokalne do promowania mikro i małych przedsiębiorstw oraz agrobiznesu na poziomie gminy (np. Municipal GFs in Bosnia and Herzegovina)⁴⁸. W niektórych państwach, np. we Francji czy Belgii jednocześnie funkcjonuje kilka programów gwarancyjnych (tab. 2.1).

Finansowanie poszczególnych programów gwarancyjnych może pochodzić z różnych źródeł oraz różnić się ze względu na sposób udzielania wsparcia (tab. 2.2). To powoduje, że mogą się one charakteryzować pewnymi ograniczeniami związanymi z finansowaniem działalności gwarancyjnej.

⁴⁶ Efekty „Programu gwarancji *de minimis*” realizowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Gospodarstwa Krajowego 2015.

⁴⁷ A. Green, *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?*, The United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Working Paper No 10, 2003, p. 23.

⁴⁸ R. Zander, C. Miller, N. Mhlanga, *Credit Guarantee Systems for Agriculture and Rural Enterprise Development*, FAO, Roma 2013, p. 7.

Tabela 2.1. Programy gwarancji kredytowych w krajach UE-25

Publiczne programy poręczeniowe	Programy o charakterze narodowy	Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Litwa, Malta, Polska, Słowacja, Szwecja, Wielka Brytania
	Programy międzynarodowe (np. EFI, PHARE)	Większość krajów UE
Fundusze poręczeń	Poręczenia wzajemne	Austria, Belgia, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Portugalia, Słowacja, Włochy
	Fundusze poręczeń kredytowych	Czechy, Litwa, Niemcy, Polska, Węgry
Inne systemy	Modele typu mieszanego, fundusze lokalne	Belgia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Węgry, Wielka Brytania, Włochy

Źródło: J. Próchniak, *Ocena działalności systemu funduszy poręczeń kredytowych w Polsce, Oeconomia Copernicana 2010 nr 1, s. 124.*

Tabela 2.2. Źródła finansowania programów gwarancyjnych

Źródło finansowania	Najbardziej popularny model wsparcia	Korzyści	Ograniczenia finansowania
Rząd	Program nie portfelowy	Straty wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa	
Bank Centralny	Programy indywidualne i portfelowe	Wiarygodność w sektorze bankowym	
Agencje rozwoju	Programy indywidualne i portfelowe oraz wzajemne	Możliwość innowacyjnego podejścia	Finansowanie głównie ad hoc
Banki	Programy indywidualne i portfelowe	Doświadczenie Większy zasięg Zaangażowanie banków	Tylko dla klientów banku
Agencje promujące sektor MSP	Program indywidualny	Zaangażowanie i doświadczenie z branży	Ograniczone środki na rozszerzenie
Mali przedsiębiorcy	Program wzajemny	Zaangażowanie i doświadczenie z branży	Ograniczone środki na rozszerzenie

Źródło: L. Deelen, K. Molenaar, *Guarantee Funds for Small Enterprises, International Labour Organization, Switzerland 2004, p. 51.*

- A. Green identyfikuje pięć głównych programów gwarancyjnych. Są to⁴⁹:
- publiczne programy gwarancji (*public guarantee schemes*) zarządzane przez prywatną organizację lub jednostkę administracji rządu. W przypadku niespłacenia pożyczki gwarancja jest wypłacana bezpośrednio z budżetu państwa;
 - korporacyjne programy gwarancji (*corporate guarantee schemes*), które są finansowane i prowadzone przez sektor prywatny (np. banki, izby handlowe), bez żadnego wsparcia ze strony władz publicznych;
 - programy międzynarodowe (*international schemes*), będące dwustronnymi lub wielostronnymi inicjatywami rządowymi, lub pozarządowymi, np. Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Industrial Development Organization) oraz Międzynarodowa Organizacja Pracy (International Labour Organization). Często programy te łączą zarówno fundusz gwarancyjny z pomocą techniczną dla przedsiębiorstw. Dla przykładu Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) zarządza poręczeniami dla sektora MSP w ramach działania Komisji Europejskiej. Działalność gwarancyjna obejmuje transakcje „*mandate*”, w przypadku których EFI zarządza i dystrybuuje środki z budżetu UE na finansowanie instrumentów finansowych, oraz transakcje „*own risk*” gdzie EFI rozmieszcza własny kapitał. Większość transakcji zalicza się do kategorii „*mandate*”. Rolą Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego jest dostarczenie gwarancji bezpośrednio do lokalnych banków lub udzielaniu im regwarranty. Łączna wartość portfela gwarancyjnego EFI w latach 2007-2013 w wybranych krajach europejskich stanowiła ponad 4,9 mld euro (tab. 2.3). Największy udział w wartości portfela transakcji gwarancyjnych odnotowano w Polsce i stanowił on 26,91%. Znacznie mniejsze udziały odnotowano w Albanii, Bośni i Hercegowinie oraz Macedonii i Serbii.
 - programy realizowane przez międzynarodowe organizacje pozarządowe, które nie mają wyspecjalizowanych instytucji finansowych i nie podlegają kontroli ze strony banku centralnego lub podobnej instytucji, ale mogą świadczyć usługi związane z podziałem ryzyka;
 - wzajemne programy gwarancyjne (*mutual guarantee schemes*), tzw. wzajemne stowarzyszenia gwarancyjne, towarzystwa/fundusze. Są to prywatne i niezależne organizacje tworzone i zarządzane przez kredytobiorców o ograniczonym dostępie do kredytów bankowych.

⁴⁹ A. Green, *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?*, The United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Working Paper No 10, 2003, s. 18-19.

Tabela 2.3. Wielkość portfela transakcji gwarancyjnych Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w wybranych krajach europejskich w latach 2007-2013 (w mln euro)

Kraj	Wielkość portfela transakcji gwarancyjnych [w mln euro]	Udział w wielkości portfela transakcji gwarancyjnych [%]
Albania	20	0,41
Bośnia i Hercegowina	20	0,41
Bułgaria	875,4	17,84
Chorwacja	119,5	2,43
Czechy	546,4	11,13
Węgry	522,4	10,64
Kosowa	20	0,41
Macedonia	15	0,31
Polska	1320,9	26,91
Czarnogóra	20	0,41
Rumunia	718,1	14,63
Serbia	16	0,33
Słowacja	501,3	10,21
Słowenia	192,9	3,93
Razem	4907,9	100

Źródło: *Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe, A report by the Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes, European Commission 2014.*

Z kolei OECD wyróżnia trzy rodzaje programów gwarancyjnych⁵⁰, tj.:

- mieszany z prywatnymi podmiotami oferującymi gwarancję i publicznymi oferującymi regwarancję (charakterystyczne dla starszych państw członkowskich UE). System taki działa na przykład w Portugalii. Działają w nim trzy instytucje. Pierwszą tworzą Wzajemne Towarzystwa Gwarancyjne (*Mutual Guarantee Societies – MGS*), które są odpowiedzialne za udzielanie gwarancji dla podmiotów z sektora MSP (są to *Garval MGS*, *Lisgarante MGS* i *Norgarante MGS* – przyłączone do sektora Ministerstwa Gospodarki) oraz *Agrogarante MGS* działające w całym kraju w sektorze rolnym i leśnym. Są to instytucje kredytowe w większości prywatne, zajmujące się profesjonalnym zarządzaniem i podlegające nadzorowi oraz kontroli przez Bank Centralny. Drugi podmiot to Wzajemny Fundusz Regwarancyjny (*The Mutual Counter-Guarantee Fund – FCGM*) składający się wyłącznie z kapitału publicznego (Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Rybołówstwa). Jego celem jest częściowe pokrycie gwarancji udzielonych

⁵⁰ OECD. *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises*, 2012, pp. 11-18.

przez MGS. Jest to krajowa „reasekuracja” funduszy, która obejmuje część ryzyka związanego z działalnością MGS. Natomiast trzecią instytucją jest *PGM – Sociedade de Investimento*, która jest odpowiedzialna za zarządzanie FCGM;

- publiczny z funduszami gwarancyjnymi (często występujący w nowych państwach członkowskich UE). System taki funkcjonuje na przykład na Litwie, gdzie utworzony został fundusz *Invega*, oferujący gwarancje biznesowe i inwestycyjne. Fundusz w całości jest własnością państwa (podlega Ministerstwu Gospodarki), działa w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Współpracuje z bankami komercyjnymi, firmami leasingowymi i SKOK-ami. Korzysta z regwarancji udzielonej przez EFI. Pomoc państwa występuje w postaci pomocy *de minimis*, jest ona zatem ograniczona sektorowo (zgodnie z zasadami ustalonymi przez KE). Państwo jest odpowiedzialne za wszystkie zobowiązania *Invega*;
- prywatny (wzajemny) system gwarancji bez żadnego wsparcia władz publicznych (niezbyt często występujący, instytucje te próbują uzyskać regwarancje na szczeblu krajowym lub unijnym, np. EFI). Przykładem jest *Societes de Cautionnement Mutuel (SOCAMA)* we Francji. Program oferuje wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw działających w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Korzysta z funduszy własnych oraz regwarancji EFI.

Podobnego podziału programów gwarancji kredytowych dokonali T. Beck, L.F. Klapper i J.C. Mendoza. Autorzy również wskazują na funkcjonowanie trzech programów gwarancyjnych, w formie:

- Wzajemnych Stowarzyszeń Gwarancyjnych (*Mutual Guarantee Associations*), które tworzą niezależne firmy i/lub organizacje, które udzielają gwarancji kredytowych na kredyty udzielone dla swoich członków, którzy są akcjonariuszami lub/i należą do zarządu. Podmioty te mogą otrzymywać wsparcie rządu (występujące np. we Włoszech);
- publicznych programów gwarancji, które są inicjatywą rządu i działają na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym. Tworzone są na ogół w ramach polityki publicznej w kierunku zapewnienia finansowania dla MSP lub dla sektorów priorytetowych lub grupy demograficznej (np. kobiet czy mniejszości). Są one finansowane ze środków publicznych, przy czym mogą być zarządzane przez prywatne podmioty (występujący np. w Polsce); związki korporacyjne na ogół finansowane i wykorzystywane przez sektor prywatny (występujące np. Grecji i Rumunii)⁵¹.

⁵¹ T. Beck, L.F. Klapper, J.C. Mendoza, *The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World*, *The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Team & Latin America & Caribbean Region Finance and Private Sector Development Department*, November 2008, p. 11-12.

2.3. Gwarancje kredytowe – instrument finansowy Unii Europejskiej

Instrumenty finansowe, w tym gwarancje, wykorzystywane są głównie w celu kreowania tzw. europejskiej wartości dodanej. Za główną zaletę tego typu instrumentów uznaje się fakt, że środki publiczne nie są raz wydatkowane, lecz są stale w obiegu, co pozwala wesprzeć większą grupę beneficjentów (efekt rotacji środków). Dzięki nim możliwe jest osiągnięcie tzw. efektu mnożnikowego, czyli zaangażowania w dany projekt również środków prywatnych⁵². Zastosowanie zasady mnożnika umożliwia kreowanie znacznych strumieni pieniądza. Zakładając, iż każdy podmiot uprawniony do udzielania poręczenia/gwarancji udziela ich więcej niż ma środków, a każde poręczenie dotyczy jedynie części zobowiązania, to jeden milion złotych skierowany na poręczenia skutkować może udzieleniem kredytów o wysokości kilku, a nawet kilkunastu milionów⁵³.

Warto podkreślić, iż gwarancja kredytowa zapewnia wyższą, w stosunku do dotacji, efektywność wydatkowania środków. Wynika to z tego, iż realizowany przez przedsiębiorcę projekt musi być na tyle rentowny i opłacalny, że będzie gwarantował spłatę uzyskanych środków⁵⁴.

Instrumenty finansowe stosowane w ramach polityki Unii Europejskiej obejmują zarówno pojedyncze produkty, jak również mechanizmy czy rozwiązania systemowe, umożliwiające korzystanie z różnych produktów⁵⁵. Przepisy UE dopuszczają również możliwość działania instrumentów finansowych w formie samodzielnych funduszy, w tym również funduszy gwarancyjnych. Ich zarządzaniem zajmują się banki lub inni pośrednicy finansowi z sektora prywatnego bądź publicznego, a nie organy administracji publicznej.

Na poziomie Unii Europejskiej produkty gwarancyjne udzielane są w ramach budżetów Funduszy Strukturalnych, natomiast wdrażane są poprzez poszczególne programy operacyjne (PO)⁵⁶. Gwarancje kredytowe realizowane są bezpośrednio przez same organy zarządzające (krajowy, regionalny lub lo-

⁵² B. Wieliczko, *Czy warto stosować instrumenty finansowe w programach rozwoju obszarów wiejskich?*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego tom 16 (XXXI), zeszyt 1, 2016, s. 246 (ss. 245-254).

⁵³ *Analiza ex ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim*, PSDB, Warszawa 2013, s. 35-36.

⁵⁴ B. Lepczyński, M. Penczar, *Znaczenie instrumentów zwrotnych w ograniczaniu luki finansowej i podnoszeniu bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw z sektora MSP*, *Journal of Management and Finance* 4/4, 2013, s. 85 (ss. 83-99).

⁵⁵ *Innowacyjne Instrumenty Finansowe w politykach UE. Dotychczasowe doświadczenia i wnioski dla projektowania PROW 2014-2020*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2012, s. 8.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

kalny organ publiczny, bądź dowolny inny podmiot publiczny lub prywatny, wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym). W takim przypadku instytucje zarządzające otrzymują zwrot kwot gwarancji przeznaczonych na rzecz nowych pożyczek⁵⁷.

Ważną rolę w prowadzeniu przez poszczególne instytucje finansowe działalności gwarancyjnej odgrywa Europejski Fundusz Inwestycyjny, który udziela im regwarancji. Ponadto wspiera mechanizmy umożliwiające udzielanie gwarancji w ramach programów ramowych. Liczba i budżet tych programów w poszczególnych okresach programowania różnił się. W okresie finansowania 2007-2013 działały trzy programy ramowe (przy czym mogły one być realizowane do końca 2015 roku):

- *Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP)* – Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji. Jednym z jego celów było udzielanie gwarancji, aby zachęcić instytucje finansowe do większego kredytowania sektora MSP. *SME Guarantee Facility* umożliwiał gwarancje bezpośrednie dla pośredników finansowych. Program obejmował gwarancje dla finansowania dłużnego w postaci pożyczek i leasingu, gwarancje dla mikro-kredytów (gwarancje dla kredytów wysokości od 25 tys. euro dla mikro-przedsiębiorstw zatrudniających do 9 pracowników, szczególnie dla podmiotów rozpoczynających działalność), gwarancje na pokrycie kapitałowe i quasi-kapitałowe oraz gwarancje w celu wsparcia struktur sekuryzacyjnych. W latach 2007-2013 w ramach programu udzielono poręczenia dla 373 tys. podmiotów z sektora MSP, podpisano 72 umowy z 55 pośrednikami w 24 krajach. Wysokość wygenerowanych przez program kredytów dla MSP stanowiła 19,9 mld euro, przy kapitale równym 0,5 mld euro (efekt dźwigni ponad czterdziestokrotny).
- *Progress Microfinance* – program na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego. Program umożliwiał m.in. wsparcie w postaci gwarancji dla wybranych podmiotów (tj. jednostki publiczne i prywatne, w tym zarówno banki, jak i instytucje niebędące bankami) udzielających mikrokredytów. Całkowity budżet UE przeznaczony na gwarancje wyniósł 23,8 mln euro. Komisja Europejska, która jest jedynym podmiotem finansującym ten instrument udziela gwarancji do wysokości 75% strat poniesionych przez portfel mikrokredytów kredytodawców. Według danych w 2013 roku w ramach programu podpisanych zostało 54 umowy gwarancyjne. Liczba pośredników, którzy otrzymali wsparcie w postaci gwarancji wniosła 22 (w 2012 roku wsparcie otrzymało 12 pośredników), a kwota wsparcia na ich rzecz stanowiła 19 170 000 euro (14,23%

⁵⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_pl.cfm

ogółu wsparcia). Kwota netto uruchomionych gwarancji w 2013 roku wyniosła 1,34 mln euro. Za pomocą udzielonych gwarancji osiągnięto wskaźnik dźwigni na poziomie 11,6⁵⁸.

- *Risk Sharing Instrument (RSI)*. Według danych KE w ramach programu złożono 47 aplikacji, w tym 44 dotyczyły bezpośredniej gwarancji a 3 regwarancji. Program umożliwił wsparcie dla 4 760 MSP (tab. 2.4) oraz zatrudnienie dla 245 820 osób. Łączna kwota pomocy wyniosła 2 344 mln euro⁵⁹. Najwięcej odbiorców końcowych programu odnotowano we Francji (1 245) i Włoszech (1 056), najmniej zaś na Słowacji (1). Odbiorcami końcowymi instrumentu były najczęściej przedsiębiorstwa prowadzące pozostałą działalność produkcyjną (18%), sprzedaż hurtową i detaliczną (11%), produkcję konstrukcji metalowych i wyrobów metalowych (10%), produkcję maszyn i urządzeń (9,5%) oraz działający w branży informatycznej i komunikacyjnej (8,5%). W niewielkim stopniu z instrumentu korzystali przedsiębiorcy z branży budowlanej (2,1%), zajmujący się produkcją sprzętu elektrycznego (2,1%), zaopatrzeniem w wodę; gospodarką ściekową i odpadami i działalnością związaną z rekultywacją (2,0%) oraz z sektora rolnego, leśnego i rybołówstwa (3,1%).

W nowej perspektywie finansowej 2014-2020 uruchomiono następujące programy:

- *COSME (Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs)*. Zastąpił on działający w okresie 2007-2013 program *Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP)*. Jego celem jest wszechstronne wsparcie dla sektora MSP. Instrumenty umocowane w ramach programu to: (1) *loan guarantee facility* oraz (2) *InnovFin guarantee*. W ramach *loan guarantee facility* dostępne są gwarancje i regwarancje dla pośredników finansowych (np. organizacji gwarancyjnych, banków, firm leasingowych, firm gwarancyjnych). Gwarancje mogą obejmować tylko nowo zawarte transakcje (wyklucza refinansowanie zobowiązań w innej instytucji finansowej). Wartość dofinansowania wynosi 150 tys. euro. Instrument gwarancyjny *InnovFin MSP* – dotyczy udzielania poręczeń dla sektora MSP. Europejski Fundusz Inwestycyjny pokrywa część strat poniesionych przez pośredników finansowych z tytułu kredytów, leasingu, i gwarancji od 25000 euro do 7,5 mln euro. Wśród uprawnionych wnioskodawców wymienia się systemy gwarancyjne, instytucje poręczeniowe lub inne instytucje kredytowe i finansowe upo-

⁵⁸ *Sprawozdanie Komisji Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wdrożenie europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress – 2013*, Komisja Europejska, Bruksela 2014 (Com (2014) 639 final).

⁵⁹ http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/RSI/rsi-implementation-status.pdf

ważnione do wystawiania gwarancji dla MSP zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wysokość gwarancji (regwarancji) wynosi 200 mln euro na pośrednika finansowego (500 mln euro na grupę) Przewiduje się, że COSME umożliwi dostęp do kapitału dla 330 tys. podmiotów, a wysokość pozyskanych przez nich środków oscylować będzie na poziomie 21 mld euro. Ponadto ze względu na efekt dźwigni oczekuje się, że każde euro zainwestowane w gwarancję kredytową umożliwi uwolnienie 30 euro finansowania zewnętrznego⁶⁰. Według danych z 2016 roku w ramach instrumentu *loan guarantee facility* złożonych zostało 88 wniosków, w tym 54 dotyczyły bezpośredniej gwarancji a 34 regwarancji. Podpisanych zostało 47 umów w 21 krajach na łączną kwotę 385 mln euro. Szacuje się, że zapewni to ponad 11 477 mln euro finansowania, a skorzysta z niego 94 372 podmiotów sektora MSP oraz 329 123 miejsc pracy. Z instrumentu finansowego *loan guarantee facility* do 30 czerwca 2016 roku skorzystało 103 113 podmiotów, a wydatkowana kwota stanowiła 3 031,9 mln euro (tab. 2.5). Największe kwoty przekazane do ostatecznych odbiorców odnotowano wśród podmiotów zatrudniających poniżej 10 pracowników (2 409,7 mln euro, tj. 79,5%). Instrument ten wykorzystany był w największym stopniu przez przedsiębiorstwa działające w handlu (24,8%) oraz branży produkcyjnej (17,5%), budowlanej (10,6%), hotelarstwie i gastronomii (8,5%), transportowej (6,5%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (6,3%) oraz rolnej, leśnej i rybołówstwie (5,5%). Największą liczbę beneficjentów odnotowano we Francji (37 222) oraz we Włoszech (18 820). W krajach tych wypłacona kwota stanowiła ponad połowę wszystkich wydanych środków.

⁶⁰ <http://ec.europa.eu>

Tabela 2.4. Realizacja programu *Risk Sharing Instrument*

Kraj	Liczba końcowych odbiorców	Kwota	
		w mln euro	(%)
Austria	162	165,9	7,1
Bułgaria	22	11,8	0,5
Chorwacja	4	3,0	0,1
Czechy	468	258,2	11
Dania	23	19,1	0,8
Francja	1245	356,0	15,2
Niemcy	322	256,6	10,9
Węgry	92	25,3	1,1
Irlandia	15	10,6	0,5
Włochy	1056	511,7	21,8
Holandia	72	99,0	4,2
Polska	230	42,3	1,8
Portugalia	441	313,0	13,4
Słowacja	1	0,9	0,0
Hiszpania	558	217,2	9,3
Turcja	49	53,4	2,3
Razem	4760	2344,0	100

Źródło: *Risk Sharing Instrument for Innovative and Research oriented SMEs and small Mid-Caps, Implementation Update, EFI, Reporting: 30/06/2016, European Commission 2016.*

Tabela 2.5. Realizacja instrumentu finansowego *loan guarantee facility*

Kraj	Liczba końcowych odbiorców	Kwota	
		w mln euro	(%)
Austria	1 186	154,1	5,1
Belgia	295	43,4	1,4
Bułgaria	328	56,7	1,9
Czechy	1 124	108,7	3,6
Dania	68	4,7	0,2
Estonia	91	34,7	1,1
Francja	37 222	810,6	26,7
Niemcy	6 755	384,3	12,7
Węgry	672	21,4	0,7
Włochy	18 820	747,2	24,6
Czarnogóra	466	8,8	0,3
Holandia	266	10,6	0,3
Polska	1 293	44,7	1,5
Rumunia	544	27,4	0,9
Słowenia	143	36,0	1,2
Hiszpania	30 943	475,9	15,7
Wielka Brytania	2 897	62,8	2,1
Razem	103 113	3 031,9	100

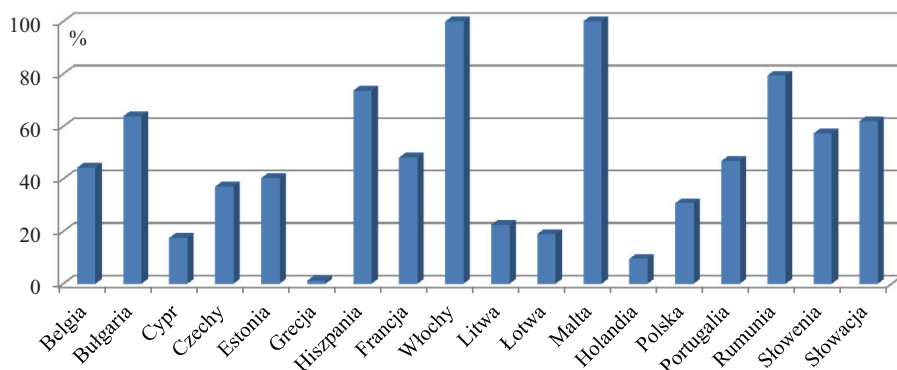
Źródło: *Competitiveness of Enterprises and SMEs – Loan Guarantee Facility, Implementation Update, EFI, Reporting: 30/06/2016, European Commission 2016.*

- *Horyzont 2020 (Horizon 2020 – Framework Programme for Research and Innovation)*, program stanowi kontynuację programów ramowych z poprzedniego okresu finansowania (tj. *Risk Sharing Instrument i Risk Sharing Finance Facility*) oraz programu CIF. Instrumenty finansowe programu *Horyzont 2020* wzajemnie uzupełniają się z instrumentami programu *COSME*. W ramach programu działają dwa instrumenty finansowe, tj.: (1) *InnovFin SME Guarantee*, zapewnia dostęp do finansowania dla innowacyjnych przedsiębiorstw z sektora MSP, zatrudniających poniżej 500 osób oraz wykazujących szybki rozwój (tj. >20% wzrostu lub zwiększenia zatrudnienia w ostatnich 3 latach) oraz poszukujących kredytów bądź innych form finansowania dłużnego o wartości od 25 tys. do 7,5 mln euro. Środki udostępniają wybrani pośrednicy, korzystający z gwarancji lub regwarancji udzielanych przez EFI, oraz (2) *InnovFin MidCap Guarantee*, jest wsparciem innowacyjnych przedsiębiorstw, zatrudniających do 3000 osób, poszukujących dostępu do finansowania dłużnego o wartości od 1 do 50 mln euro. Gwarancje EFI przeznaczone są dla pośredników finansowych, tj. banki i innych instytucje działające na rynkach państw UE oraz państw stowarzyszonych programu *Horyzont 2020*.
- *Cultural and Creative Sectors Facility – Kreatywna Europa - program* zapewnia gwarancje dla pośredników oferujących pożyczki dla przedsiębiorców z sektora MSP i organizacji z sektorów kulturalnego i twórczego. Gwarancja ma charakter portfelowy i jest bezpłatna. Obejmuje 70% wartości udzielonej pożyczki oraz 25% portfela (nie do 25%). W ramach programu istnieje możliwość pośredniej lub bezpośredniej regwarancji. Docelowo wartość portfela poręczeniowo-gwarancyjnego może przekroczyć 10 mld euro. Wartość preferencyjnego finansowania dla sektora MSP. Gwarancja EFI wynosi do 2 mln euro. Szacuje się 210 mln euro poręczeń > do 1 mld euro finansowania dłużnego. Cały budżet programu wynosi 121 mln euro, a jego celem jest uruchomienie do 700 mln preferencyjnego finansowania (mnożnik 5,7).

Gwarancje kredytowe w większości finansowane są z budżetu Funduszy Strukturalnych (tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i z Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz poszczególnych programów operacyjnych. W okresie finansowania 2007-2013 wykorzystanych zostało ponad 53 mln instrumentów finansowych wspieranych z programów operacyjnych oraz Funduszy Strukturalnych. Znaczną część tych instrumentów stanowiły produkty gwarancyjne (w postaci funduszy holdingowych lub specjalnych funduszy bez funduszu powierniczego) (rys. 1). Największą liczbę produktów gwarancyjnych oferowanych przez fundusz odbiorcom końcowym odnotowano we Włoszech. Stanowiła ona ponad 99% wszystkich instrumentów finansowych stosowanych

w tym kraju. Wysoki udział (ponad 50%) produktów gwarancyjnych w łącznej liczbie stosowanych instrumentów finansowych odnotowano również w Bułgarii, Hiszpanii, Rumunii, Słowenii i Słowacji. Gwarancje nie były stosowane w Austrii, Niemczech, Danii, Finlandii, Szwecji oraz Słowacji. Natomiast na Malcie poza gwarancjami nie stosowano innych instrumentów finansowych. Stopień wykorzystania instrumentów finansowych, w tym również produktów gwarancyjnych, może wynikać z różnic w programach operacyjnych przygotowywanych przez poszczególne państwa członkowskie. Niektóre z nich są zbyt małe, aby możliwe było ustanowienie w ramach danego programu operacyjnego konkretnego instrumentu finansowego. Ponadto zróżnicowanie wykorzystania instrumentów finansowych może być także następstwem przyjętej polityki krajowej, zgodnie z którą środki z Funduszy Strukturalnych są przeznaczane na konkretne projekty, które nie wymagają stosowania gwarancji. Nie bez znaczenia jest tutaj również działalność różnych funduszy poręczeniowych, czy też polityka państwa w zakresie wsparcia w postaci regwarancji.

Rysunek 2.1. Udział gwarancji kredytowych w łącznej liczbie instrumentów finansowych finansowanych z budżetu programów operacyjnych i Funduszy Strukturalnych w okresie programowania 2007-2013 [w %]

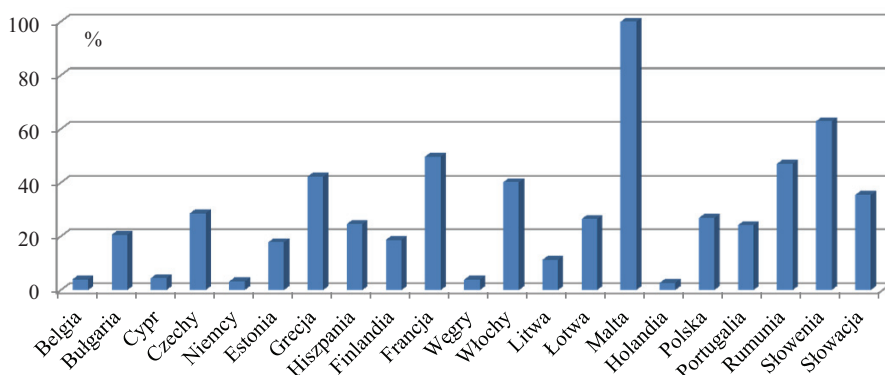


Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments. Reported by managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006. Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014, European Commission 2015.*

Łączny wkład programów operacyjnych i Funduszy Strukturalnych w finansowanie odbiorców końcowych w okresie programowania 2007-2013 wyniósł 15 307,71 mln euro, z czego 3 222,90 mln euro (21,05%) stanowiły kwoty przeznaczone na gwarancje (rys. 2). Największym udziałem wartości

wypłaconych gwarancji w łącznej kwocie wsparcia instrumentów finansowych charakteryzowały się kraje: Malta i Słowenia. Drugą grupę państw z również wysokim udziałem (ponad 40%) stanowiły: Francja, Grecja, Włochy i Rumunia. Należy zauważyć, iż we Włoszech udział wysokości wsparcia w programy gwarancyjne był stosunkowo niski w porównaniu do liczby gwarancji. Natomiast w Grecji liczba gwarancji była stosunkowo niewielka w porównaniu do wysokości wsparcia.

Rysunek 2.2. Udział wartości udzielonych gwarancji kredytowych w łącznej kwocie przeznaczanej na finansowanie instrumentów finansowych finansowanych z budżetu programów operacyjnych i Funduszy Strukturalnych w okresie programowania 2007-2013 [w %]



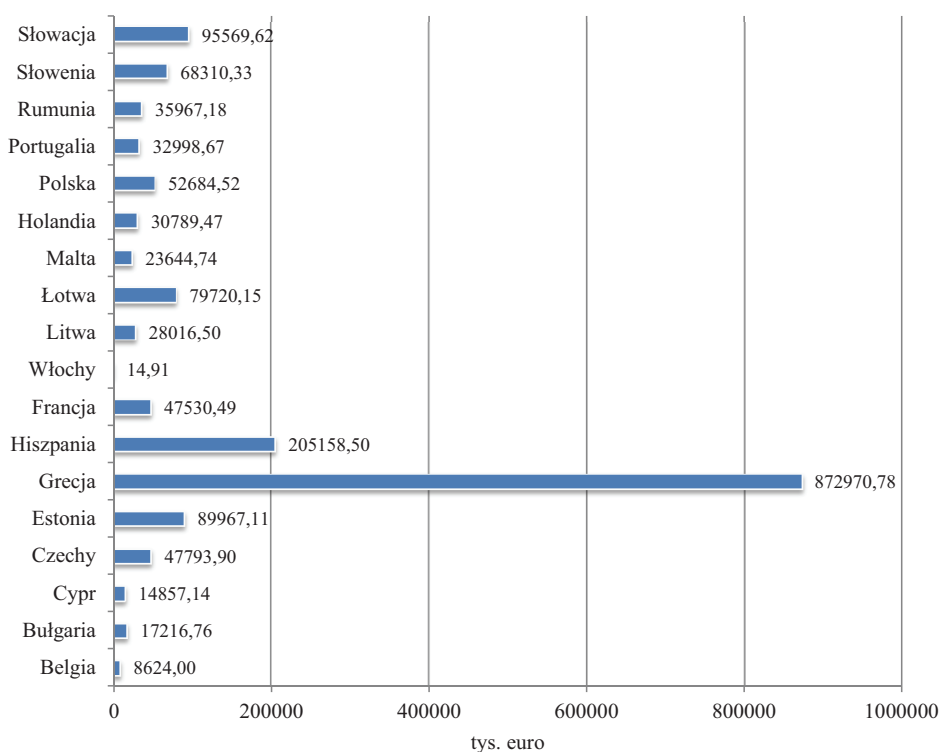
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments. Reported by managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006. Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014, European Commission 2015.

Średnia wysokość dofinansowania z budżetu programów operacyjnych i Funduszy Strukturalnych w finansowaniu gwarancji dla ostatecznego odbiorcy w okresie programowania 2007-2013 w poszczególnych krajach członkowskich charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem. Średnia wysokość wsparcia wynosiła około 97 tys. euro. Największe wsparcie dla pojedynczego odbiorcy końcowego odnotowano w Grecji. Stanowiło ono ponad 872 tys. euro, natomiast najmniejsze we Włoszech (14,91 tys. euro). W większości krajów średnia wysokość wsparcia oscylowała w granicach od 20 do 50 tys. euro (rys. 2.3).

Wkład programów operacyjnych w finansowanie produktów gwarancyjnych w okresie programowania 2007-2013 wyniósł ponad 2 mld euro, co stanowiło 62,36% ogółu środków na gwarancje (rys.2.4). Natomiast wysokość

wsparcia z Funduszy Strukturalnych była o połowę mniejsza i wyniosła ponad 1,2 mld euro (37,64%). Kwoty wypłacone w ramach działania programów operacyjnych i Funduszy Strukturalnych na uruchomienie mechanizmu instrumentów finansowych, w tym gwarancji, były znacznie zróżnicowane w poszczególnych krajach. Różnice w wielkości wsparcia między krajami wynikają przede wszystkim z wielkości kraju oraz z ogólnej skali finansowania polityki spójności (utrudnia to dokonanie bezpośredniego porównania). Ponadto są one również odzwierciedleniem wyboru polityki i istniejących praktyk krajowych.

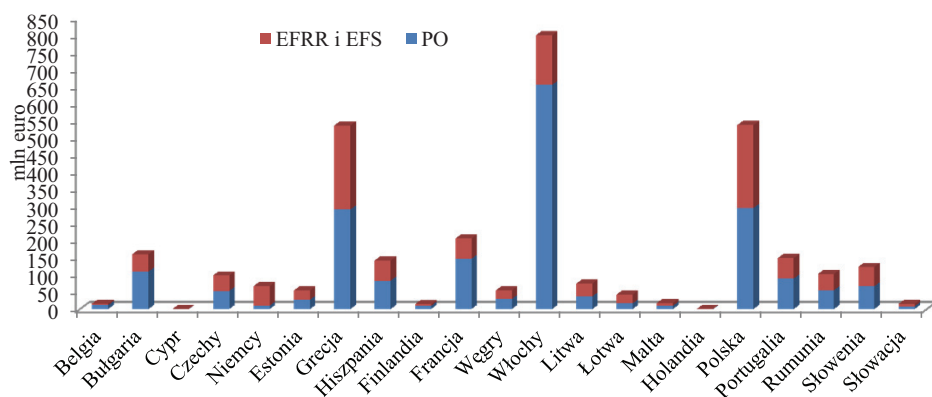
Rysunek 2.3. Średnia wartość z budżetu programów operacyjnych i Funduszy Strukturalnych w finansowaniu gwarancji w okresie programowania 2007-2013 [w tys. euro]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments. Reported by managing authorities in accordance with Article 67(2) (j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006. Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014, European Commission 2015.*

Udział wsparcia finansowego w ramach poszczególnych instrumentów polityki strukturalnej UE w poszczególnych krajach był zbliżony. Wyjątek stanowi grupa krajów, tj. Niemcy, Łotwa i Holandia, w których gwarancje finansowane były głównie w ramach budżetu Funduszy Strukturalnych. Największe dysproporcje w strukturze finansowania gwarancji odnotowano we Włoszech. W kraju tym ponad 81,83% wsparcia produktów gwarancyjnych pochodziło z programów operacyjnych. Duże dysproporcje między udziałem wkładu programów operacyjnych i Funduszy Strukturalnych charakterystyczne były dla grupy krajów: Belgia, Bułgaria, Finlandia i Francja. W krajach tych tylko jedna trzecia kwoty wypłaconej w ramach instrumentów gwarancyjnych pochodziła z budżetu FS.

Rysunek 2.4. Wysokość środków wypłaconych z budżetu programów operacyjnych i Funduszy Strukturalnych na gwarancje w okresie programowania 2007-2013 [w mln euro]

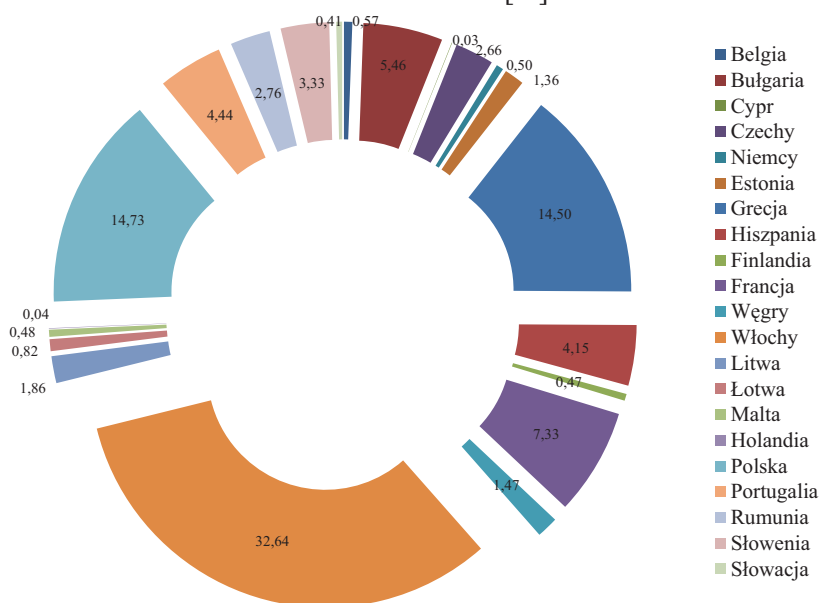


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments. Reported by managing authorities in accordance with Article 67(2) (j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006. Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014, European Commission 2015.

Z całkowitego wkładu programów operacyjnych na finansowanie gwarancji największy udział stanowiła wartość gwarancji udzielonych ostatecznym odbiorcom we Włoszech. Wyniósł on ponad jedną trzecią wszystkich środków przeznaczonych na gwarancje. Stosunkowo wysoki udział wsparcia gwarancji z programów operacyjnych w porównaniu do pozostałych państw odnotowano w Polsce (14,73%) i Grecji (14,50%). Natomiast był on marginalny w krajach: Cypr i Holandia (rys. 2.5).

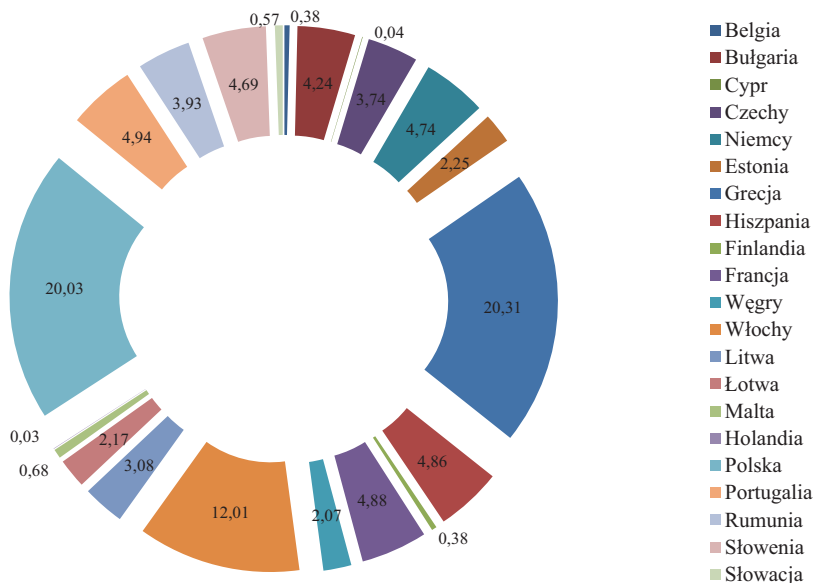
Państwa, które charakteryzowały się wysokim udziałem wsparcia finansowego z programów operacyjnych na gwarancje odznaczały się jednocześnie wysokim udziałem wsparcia instrumentów finansowych w postaci gwarancji z Funduszy Strukturalnych (rys. 2.6). Włochy, w których udział wsparcia gwarancji z programów operacyjnych był najwyższy, odznaczały się 12% udziałem wsparcia gwarancji z Funduszy Strukturalnych. Natomiast najwyższym udziałem wsparcia gwarancji z Funduszy Strukturalnych charakteryzowały się: Polska (20,03%) i Grecja (20,31%). W krajach tych równocześnie wysoki był udział wsparcia gwarancji z programów operacyjnych. Na Cyprze i w Holandii udział wsparcia gwarancji był podobny jak w przypadku wsparcia z programów operacyjnych.

Rysunek 2.5. Wartość udzielonych gwarancji w ramach wsparcia z budżetu programów operacyjnych w okresie programowania 2007-2013 według krajów członkowskich UE [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments. Reported by managing authorities in accordance with Article 67(2) (j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006. Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014, European Commission 2015.

Rysunek 2.6. Wartość udzielonych gwarancji w ramach wsparcia z budżetu Funduszy Strukturalnych w okresie programowania 2007-2013 według krajów członkowskich UE [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments. Reported by managing authorities in accordance with Article 67(2) (j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006. Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014, European Commission 2015.

2.4. Gwarancje kredytowe jako narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich

Instrumenty finansowe w formie gwarancji mogą być również wdrażane w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) w ramach osi 1 – poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, i osi 3 – jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Nie były one jednak wdrażane w takim stopniu jak instrumenty finansowe stosowane w obszarze spójności. Powodem niskiej absorpcji instrumentów gwarancyjnych było głównie brak popytu na te instrumenty. Potencjalni beneficjenci nie posiadali wystarczającej wiedzy na ich temat oraz byli przyzwyczajeni do finansowania projektów za pomocą dotacji. W okresie programowania 2007-2013 fundusze gwarancyjne stosowano w programach rozwoju obszarów wiejskich Rumunii, Bułgarii, Włoch (8 regionów) i Francji (tylko Korsyka). Dla porównania w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wspieranych było 171 funduszy

poręczeniowych, zaś w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego 7⁶¹. Pomimo tego, że fundusze gwarancyjne dają możliwość znacznego zwiększenia wpływu dostępnego kapitału dzięki efektowi mnożnikowemu, efekt rotacji w przypadku 11 istniejących funduszy gwarancyjnych wyniósł w 2013 roku 0,53 (tab. 2.6). W ramach tylko trzech funduszy gwarancji udzielono na kwotę przekraczającą ich kapitał, osiągając niewielki efekt rotacji. Nie osiągnięto efektu mnożnikowego w przypadku żadnego z działających funduszy. Oznacza to, że kapitał wniesiony do funduszu gwarancyjnego przekraczał kwotę gwarancji udzielonych ostatecznym odbiorcom. Również efekt dźwigni odnotowano tylko we Francji (Korsyka), Włoszech (region Apulia) oraz w Rumunii. Wyniósł on odpowiednio 1,47, 2,24 i 1,41.

Tabela 2.6. Efekt rotacji w funduszach gwarancyjnych

Państwo członkowskie	Maksymalna kwota wniesiona do funduszu [w mln euro]	Łączna kwota gwarancji udzielonych ostatecznym odbiorcom [w mln euro]	Efekt rotacji	Docelowy maksymalny mnożnik
Bułgaria	171,29	50	0,29	5
Francja (Korsyka)	0,60	0,40	0,67	3
Włochy				
• Sycylia	37,63	5,48	0,15	3
• Apullia	5	6,58	1,32	12,5
• Lacjum	2,5	0,92	0,37	12,5
• Kampania	2,25	3,26	1,45	12,5
• Umbria	4,8	0	0	3
• Molise	2,45	2,45	1	3
• Basilicata	14,86	1,70	0,11	3
• Kalabria	10	1,68	0,17	2
Rumunia	220	177,17	0,81	5
Razem	473,80	249,64	0,53	-

Źródło: European Court of Auditors (2015). *Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area? Special report No 5/2015. Publications Office of the European Union, Luxembourg.*

Powyższe dane wskazują, że instrumenty finansowe funkcjonujące w formie funduszy gwarancyjnych w okresie 2007-2013 nie wspierały skutecznie rozwoju obszarów wiejskich.

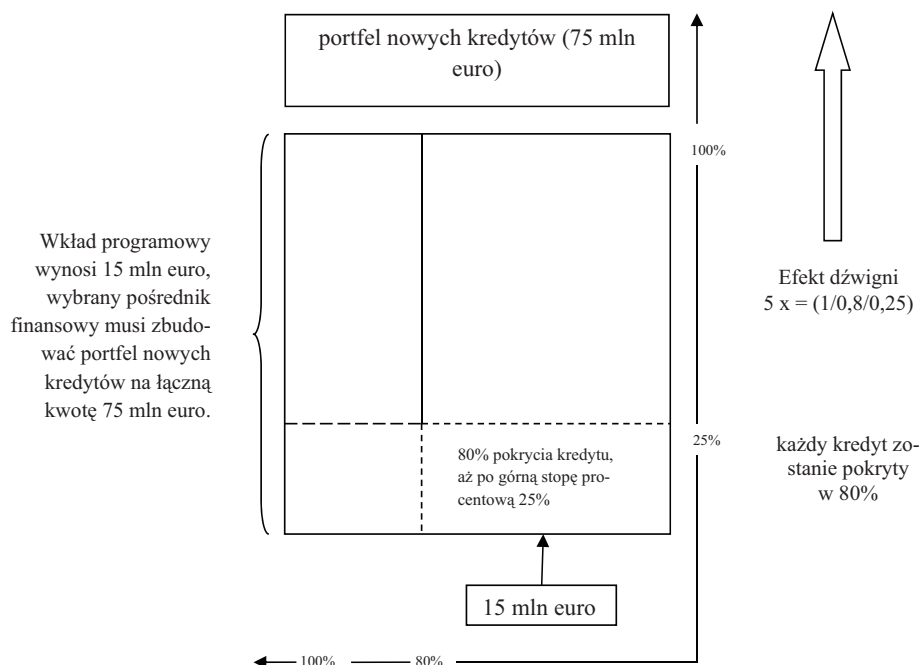
⁶¹ Wykonanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007-2013. Sprawozdanie specjalne No 19/2016. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Należy się spodziewać, że w okresie programowania 2014-2020 w rolnictwie w większym stopniu wykorzystywane będą gwarancje. Będzie to możliwe dzięki nowej inicjatywie Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

W ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich powstał program *AGRI Guarantee*. Instrument ten ma zapewnić wysoką dźwignię finansową, tworząc większy wpływ na rynek Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz środków krajowych. Program ten został stworzony w celu wspierania rozwoju sektora rolnego oraz zapewnienia lepszego dostępu do finansowania dla rolników, przedsiębiorstw rolniczych, spółdzielni, mikro i małych przedsiębiorstw wiejskich oraz podmiotów działających w branży leśnej. Ponadto wspiera inwestycje rozwojowe związane z przetwarzaniem i wprowadzaniem produktów rolnych do obrotu, rozwój działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich oraz technologii leśnej. Gwarancje AGRI wspierane są w ramach Europejskiego Funduszu Regionalnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Europejski Fundusz Inwestycyjny jest gwarantem.

Gwarancja AGRI jest gwarancją „portfela pierwszej straty”, która umożliwia pośrednikom finansowym udzielanie pożyczek na warunkach korzystniejszych (obniżenie stopy procentowej i/lub wymagań w zakresie zabezpieczeń) dla docelowych grup odbiorców końcowych w sektorze rolnym. Dostęp do programu jest możliwy po uprzednim wyborze pośredników finansowych przez EFI. Pośrednikiem finansowym w ramach gwarancji AGRI mogą zostać instytucje gwarancyjne, fundusze poręczeniowe, instytucje finansowe lub kredytowe, firmy leasingowe i fundusze pożyczkowe oraz podmioty upoważnione do udzielania kredytów lub prowadzące działalność leasingową, lub wydające gwarancje zgodnie z obowiązującym prawem i przepisami działających w kraju uczestniczącym. Gwarancja umożliwia pośrednikom finansowym zaoferowanie kredytów większej liczbie przedsiębiorstw poprzez pokrycie ryzyka kredytowego. Gwarancje w ramach portfela kredytowego obejmuje maksymalnie 25% strat poniesionych przez pośredników finansowych (rys. 2.7). Pośrednicy finansowi tworzą portfel kredytów w ramach tej inicjatywy w okresie od 3 do 5 lat.

Rysunek 2.7. Schemat udzielania AGRI gwarancji



Źródło: *The new EFI AGRI guarantee facility: How it works and who can benefit. European Investment Fund, p.6.*

http://www.efi.org/news_centre/publications/EIF_AGRI_guarantee_facility

Pierwszy projekt w ramach *AGRI Guarantee* z złożony został we współpracy z Managing Authority of French region Languedoc Roussillon Midi Pyrenees i dyrekcją generalną Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jego celem jest wspieranie sektora rolnego w regionie Languedoc Roussillon Midi Pyrenees (Francja)⁶².

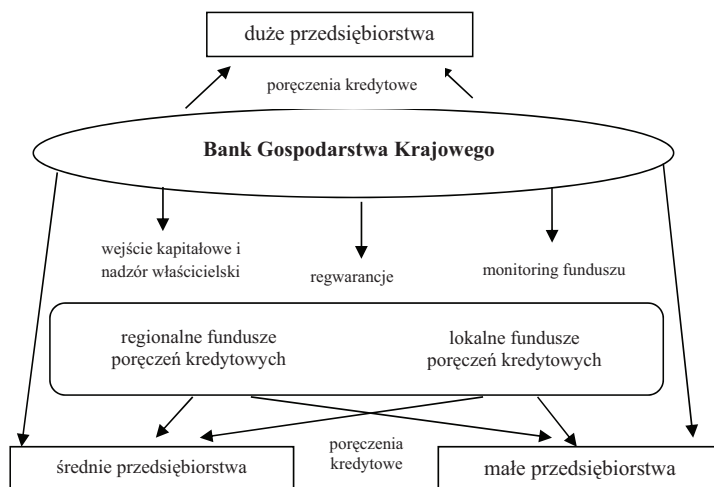
2.5. System poręczeń i gwarancji kredytowych w Polsce

System poręczeń i gwarancji kredytowych w Polsce jest systemem publicznym. Instytucją, która pełni w nim istotną rolę, jest Bank Gospodarstwa

⁶² W sektorze rolno-spożywczym w Languedoc-Roussillon zatrudnionych jest 9 600 osób, działa 19% małych i średnich przedsiębiorstw w regionie, liczy około 350 spółdzielni. Ponadto działalność prowadzi tam 29 400 rolników, produkcja obejmuje przede wszystkim: uprawę winorośli, owoców i warzyw, hodowlę zwierząt oraz produkcję roślinną (głównie pszenica) oraz leśnictwo. Około 1200 przedsiębiorców (głównie MSP) osiągają roczny obrót wynoszący 8,6 mld euro.

Krajowego. Bank Gospodarstwa Krajowego może udzielać poręczeń i gwarancji na warunkach rynkowych oraz w formie pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* (rys. 2.8). Kwestię udzielania poręczeń i gwarancji w Polsce reguluje Ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁶³ oraz Ustawa o Banku Gospodarstwa Krajowego⁶⁴. Działalność poręczeniowa w Polsce prowadzona jest również w ramach pomocy krajowej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR). Przy czym działalność ta ogranicza się wyłącznie do podmiotów z sektora rolnego.

Rysunek 2.8. Schemat systemu poręczeń kredytowych w Polsce



Źródło: J. Próchniak, *Ocena działalności systemu funduszy poręczeń kredytowych w Polsce*, *OECONOMIA COPERNICANA* Nr 1, 2010, s. 128.

Bank Gospodarstwa Krajowego realizuje działalność poręczeniowo-gwarancyjną w ramach programów rządowych, w tym programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”⁶⁵, oraz za pomocą programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, obejmujących projekty realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii

⁶³ Ustawa z dnia 8.05.1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne z późn. zm. (Dz.U. z 2003 roku nr 174 poz. 1689).

⁶⁴ Ustawa z 14.03.2004 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2003 r. nr 65 poz. 594).

⁶⁵ Program przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 maja 2009 roku, a następnie zmieniony przez Radę Ministrów w dniu: 25 listopada 2011 roku, 14 lutego 2013 roku, 21 października 2013 roku oraz 12 czerwca 2015 roku.

Europejskiej, infrastrukturalne oraz związane z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw. BGK realizuje działalność poręczeniową z wykorzystaniem następujących narzędzi gwarancyjnych⁶⁶:

- portfelowe linie gwarancyjne – wiążą się z udzielaniem bankom gwarancji portfela kredytowego. Obejmujące kredyty inwestycyjne i obrotowe dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, z możliwością wykorzystania regwarancji udzielonej przez Europejski Fundusz Inwestycyjny. W okresie 2014-2020 poręczenia będą realizowane w ramach umowy zawartej między BGK a EFI w ramach programu COSME oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. Gwarancje są skierowane do podmiotów z wszystkich sektorów, co oznacza brak wykluczeń sektorowych)⁶⁷,
- gwarancje w formie pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*⁶⁸, w tym portfelowa linia gwarancyjna *de minimis* (PLD). BGK udziela gwarancji *de minimis* na kredyty obrotowe i inwestycyjne dla podmiotów z sektora MSP oraz gwarancji portfela kredytowego. Gwarancję *de minimis* może otrzymać tylko podmiot działający we wszystkich sektorach, z wyłączeniem: sektora rybołówstwa i akwakultury, sektora rolnego (dotyczy podmiotów działających w dziedzinie produkcji podstawowych produktów rolnych oraz przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych oraz prowadzący działalność w zakresie drogowego transportu towarów. Program gwarancji *de minimis* wprowadzony został w 2013 roku jako tymczasowy instrument anty kryzysowy. Początkowo miał obowiązywać do końca 2015 roku, został on jednak przedłużony do końca 2017 roku. Szacuje się, że przedłużenie programu umożliwi udzielenie gwarancji na kwotę ponad 40 mld zł (w tym w 2017 roku na kwotę około 7,5 mld zł)⁶⁹,
- gwarancje z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, polegające na udzielaniu bankom gwarancji indywidualnych i gwarancji portfela kredytowego w ramach powierzonych przez właściwą instytucję zarządzającą programem operacyjnym zadań w zakresie wdrażania instrumentów wsparcia dla mikroprzedsiębiorców, małych średnich przedsiębiorców,

⁶⁶ Program rządowy „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK” z 2015 roku.

⁶⁷ <http://www.bgk.pl>

⁶⁸ Ustawa z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2015 roku poz. 1052, 1854).

⁶⁹ <http://www.bgk.pl>

- indywidualne poręczenia/gwarancje, dotyczą w szczególności udzielania poręczeń lub gwarancji spłaty kredytów inwestycyjnych i obrotowych. Są to poręczenia/gwarancje udzielane maksymalnie do 80% kwoty kredytu. Minimalna kwota gwarancji lub poręczenia nie może być niższa lub równa 3,5 mln zł, a maksymalna wysokość gwarancji lub poręczenia nie może być wyższa od równowartości w zł 10 mln euro. Z tytułu udzielania poręczenia/gwarancji spłaty kredytu BGK pobiera opłatę prowizyjną. Stawki za okres roczny poręczenia w przypadku mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy wynosi 3,8%, zaś w przypadku większych przedsiębiorstw stawki ustalane są indywidualnie w zależności od klasy ryzyka i wynoszą dla poręczenia od 0,95% do 3,80%, a dla gwarancji od 1,15% do 4%.
- regwarancje związane z udzielaniem gwarancji na rzecz funduszy poręczeniowych, zabezpieczających spłatę zobowiązań wynikających z poręczeń za zobowiązania mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w tym z możliwością wykorzystania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej w ramach powierzonych przez właściwą instytucję zarządzającą programem operacyjnym zadań w zakresie wdrażania instrumentów wsparcia dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Maksymalna kwota limitu reporeczenia wynosi 20 mln zł. Wysokość jednorazowego poręczenia może wynosić maksymalnie 50% kwoty poręczenia udzielonego przez fundusz i jest ona jednakowa dla wszystkich poręczeń wpisanych do portfela. Maksymalny okres trwania jednostkowego reporeczenia nie może być dłuższy niż 68 miesięcy. Jest to okres nie dłuższy niż okres poręczonego kredytu wydłużony o 8 miesięcy. BGK za poręczenie pobiera opłatę, która nie może być niższa niż 1,6% kwoty objętej jednostkowym reporeczeniem⁷⁰.

Działalność poręczeniowa w Polsce prowadzona jest również przez lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe. Udziałowcem w tych funduszach jest Bank Gospodarstwa Krajowego. W Polsce fundusze poręczeniowe w większości nie są wyspecjalizowane, co oznacza, że ich oferta skierowana jest do szerokiej grupy przedsiębiorstw. Charakteryzują się one dużym rozdrobnieniem (działalność prowadzi około 45 lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych). Nie są to jednak silne kapitałowo podmioty, które dzięki osiągniętej skali działalności mogłyby być partnerem dla Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego⁷¹.

⁷⁰ <http://www.bgk.pl>

⁷¹ M. Gajewski, J. Szucki, Ekspertyza nt. dobrych praktyk w zakresie rozwiązania problemów w dostępie do finansowania zwrotnego w wybranych krajach Europy, w tym w państwach regionu Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2013.

Według danych Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych⁷² w 2014 roku kapitał funduszy wyniósł ponad 1,17 mld zł, co w przeliczeniu na jedną fundusz wynosi średnio 26 mln zł. Kapitałem w takiej lub wyższej wysokości dysponuje jednak tylko 17 podmiotów. W większości działających w Polsce funduszy poręczeniowych środki te są mniejsze. W analizowanym okresie łącznie fundusze poręczeniowe udzieliły 5 578 tys. poręczeń o wartości 833,3 mln zł (dla porównania w tym samym okresie BGK udzielił gwarancji na kwotę 9,7 mld zł). Średnio na jeden fundusz przypadły 124 umowy na kwotę 18,5 mln zł. Natomiast średnia wartość udzielonego poręczenia wyniosła 149 tys. zł. Najwięcej poręczeń udzielonych zostało na rzecz banków (72%). Poręczenia dotyczyły głównie finansowania dłużnego o charakterze obrotowym. Ponad 60% wartości poręczonego finansowania związane było z bieżącą działalnością podmiotu, natomiast 29,27% dotyczyło zabezpieczenia kredytów na cele inwestycyjne. Wśród podmiotów korzystających z poręczeń przeważały przedsiębiorstwa zajmujące się działalnością usługową i transportem (46%). Wykorzystanie poręczeń w sektorze rolnym stanowiło niewielki odsetek (0,02% ogółu udzielonych poręczeń i 0,04% ich wartości).

2.6. Działalność poręczeniowa w sektorze rolnym

Działalność poręczeniowa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadzona jest w ostatnich latach równolegle do programów pomocowych finansowanych przy udziale środków unijnych i stanowi ich uzupełnienie. Od pierwszych lat działalności Agencja może udzielać gwarancji kredytowych oraz poręczeń spłaty kredytów bankowych udzielanych na sfinansowanie części kosztów inwestycji w gospodarstwach rolnych, działach specjalnych produkcji rolnej lub przetwórstwie produktów rolnych. Agencja może również udzielać poręczeń i gwarancji spłaty kredytów kłeszkowych i poręczeń kredytów studenckich udzielanych studentom z obszarów wiejskich⁷³.

Gwarancje i poręczenia mogą być udzielane w ramach zawartych z bankami kredytującymi umów o współpracy, regulujących w pierwszej kolejności warunki stosowania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych.

Zakres działalności poręczeniowej Agencji w ostatnich latach ulegał zmianie, co w dużej mierze wynikało z konieczności dostosowania przepisów krajowych do wymogów wspólnotowych (tab. 2.7).

⁷² Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31.12.2014 r., Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Warszawa 2015.

⁷³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. Nr 1, poz. 82 z późn zm.)

Tabela 2.7. Zasady udzielania przez ARiMR gwarancji i poręczeń spłaty kredytów inwestycyjnych w latach 1996-2014

Beneficjent pomocy	- kredytobiorcy, którzy nie posiadają pełnego i wymaganego procedurami banku zabezpieczenia kredytu - od 2007 roku pomoc w zakresie poręczeniowej mogła zostać przyznana również podmiotom prowadzącym gospodarstwo rolne będące małym lub średnim przedsiębiorstwem w rozumieniu przepisów KE ⁷⁴
Przedmiot poręczenia i gwarancji	do 30.04.2007 roku: - poręczenia i gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych, - poręczenia spłaty kredytów studenckich, - poręczenia i gwarancje spłaty kredytów kłeszkowych, po 30.04.2007 roku: - poręczenia i gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych i kłeszkowych, - poręczeń spłaty kredytów studenckich, oraz w okresie od 2010 roku do 2014 roku poręczeń i gwarancji spłat kredytów na zakup akcji lub udziałów spółek prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa produktów rolnych lub przetwórstwa ryb, skorupiaków i mięczaków oraz kredytów na zakup udziałów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa utworzonych w celu prowadzenia działalności w zakresie sztucznego unasienniania ⁷⁵
Wysokość pomocy	- poręczenie spłaty kredytu inwestycyjnego do wysokości 60% wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu i nie więcej niż do kwoty 1 mln zł; - gwarancja spłaty kredytu inwestycyjnego do wysokości 80% wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu i nie więcej niż do kwoty 1 mln zł
Prowizja	uzależniona od okresu, na jaki ma zostać udzielona gwarancja lub poręczenie i wynosi: - do 5 lat włącznie - 0,3% kwoty poręczenia lub 0,5% kwoty gwarancji - powyżej 5 lat do 10 lat włącznie - 0,4% kwoty poręczenia lub 0,7% kwoty gwarancji - powyżej 10 lat - 0,5% kwoty poręczenia lub 1% gwarancji
Dodatkowe zabezpieczenia	ARiMR może żądać od kredytobiorcy ustanowienia na jej rzeczy zabezpieczeń udzielonej gwarancji lub poręczenia
Tryb rozpatrywania wniosków	(1) uproszczony, w którym udzielane są poręczenia spłaty kredytów inwestycyjnych. Ich wysokość nie przekracza 50% wykorzystanej kwoty kredytu i kwoty 500 tys. zł. Udzielane poręczenia mają charakter warunkowy, co oznacza, że bank będzie zaspakajał swoją wiarytelność w pierwszej kolejności i innych niż poręczenie Agencji zabezpieczeń kredytowych oraz majątku kredytobiorcy. Podmioty ubiegające się o poręczenie muszą przedłożyć zaświadczenie o niezaleganiu z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenie społeczne oraz analizę kredytową. Agencja rozpatruje wnioski w terminie 15 dni od daty wpływu kompletu dokumentów. Zawarcie umowy następuje bezpośrednio w banku kredytującym (2) zwykły, w którym udzielane są pozostałe poręczenia i gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych, których wysokość przekracza 50% wykorzystanej kwoty kredytu lub kwotę 500 tys. zł. Podstawą ubiegania się o udzielenie poręczenia lub gwarancji jest złożenie za pośrednictwem banku kredytującego wniosku wraz z kompletem dokumentów niezbędnych do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej, majątkowej oraz prawnej kredytobiorcy przez Agencję. Następnie Agencja powiadamia bank oraz kredytobiorcę w terminie do 30 dni od złożenie dokumentów o przyznaniu bądź nie poręczenia lub gwarancji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

⁷⁴ Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 roku w sprawie stosowania art. 87 88 Traktatu Wspólnot Europejskich w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001, str. 33, z póź. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 2, s. 141).

⁷⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2009 roku w sprawie realizacji zadań ARiMR (Dz.U. Nr 22, poz. 121 ze zm.).

Zasady udzielania przez Agencję poręczeń i gwarancji spłaty kredytów bankowych uległy zmianie w 2015 roku⁷⁶. W porównaniu do poprzednich lat ograniczono udzielanie poręczeń i gwarancji do wybranych linii kredytowych, zwiększono poręczenie spłaty kredytu inwestycyjnego do kwoty 1,5 mln zł (było 1 mln zł) oraz gwarancji spłaty kredytu inwestycyjnego do kwoty 2 mln zł (było 1,5 mln zł). Tryb rozpatrywania wniosków nie uległ zmianom (z wyjątkiem zmian w trybie uproszczonym, w którym zwiększono wysokości wykorzystanej kwoty kredytu z 50% i 500 tys. zł do 60% i 750 tys. zł) (tab. 2.8). Wprowadzono zapis, zgodnie z którym kredyt może być udzielony, jeżeli pomoc Agencji w formie gwarancji lub poręczenia wywołuje efekt zachęty. Uznaje się, że pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli prace nad danym projektem lub odpowiednie działania rozpoczęły się nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku o gwarancję lub poręczenie. Efekt ten nie obowiązuje w przypadku gwarancji lub poręczeń stosowanych jako pomoc *de minimis*.

⁷⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 roku w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań ARiMR (Dz.U. Nr 187 ze zm.).

Tabela 2.8. Zasady udzielania przez ARiMR gwarancji i poręczeń spłaty kredytów inwestycyjnych w 2015 roku

Beneficjent pomocy	<ul style="list-style-type: none"> - kredytobiorca, który spełnia warunki do uzyskania kredytu z dopłatami Agencji do oprocentowania z linii RR, PR, K01 i K02 (odpowiednio kredyt na inwestycje w rolnictwie i rybactwie śródlądowym, kredyt na inwestycje w przetwórstwie produktów rolnych, ryb skorupiaków i mięczaków oraz na zakup akcji lub udziałów oraz kredyty na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpił szkody spowodowane przez określone klęski żywiołowe) - nie posiada pełnego i wymaganego procedurami banku zabezpieczenia kredytu - posiada, według oceny banku, zdolność do spłaty zabezpieczonego przez Agencję kredytu wraz z odsetkami, w terminach określonych w umowie - nie zalega z płatnościami z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne oraz nie posiada wymagalnych zobowiązań wobec Agencji z tytułu udzielonej pomocy - nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji zgodnie z Rozporządzeniem KE⁷⁷
Przedmiot poręczenia i gwarancji	<ul style="list-style-type: none"> - poręczenia i gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych - poręczenia spłaty kredytów studenckich - poręczenia i gwarancje spłaty kredytów kłeszkowych
Wysokość pomocy	<ul style="list-style-type: none"> - poręczenie spłaty kredytu inwestycyjnego do wysokości 60% wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu i nie więcej niż do kwoty 1,5 mln zł - gwarancja spłaty kredytu inwestycyjnego do wysokości 80% wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu i nie więcej niż do kwoty 2 mln zł
Prowizja	<ul style="list-style-type: none"> - 2% gwarantowanej kwoty kredytu bankowego - 1% poręczonej kwoty kredytu bankowego
Dodatkowe zabezpieczenie	ARiMR może żądać od kredytobiorcy ustanowienia na jej rzeczy zabezpieczeń udzielonej gwarancji lub poręczenia
Termin gwarancji lub poręczenia	gwarancje lub poręczenia są udzielane są maksymalnie na okres objęty umową kredytu wydłużony o 3 m-ce oraz do 5 lat w przypadku poręczeń i gwarancji udzielanych w ramach pomocy <i>de minimis</i>
Tryb rozpatrywania wniosków	<p>(1) uproszczony, w którym udzielane są poręczenia spłaty kredytów inwestycyjnych. Ich wysokość nie przekracza 60% wykorzystanej kwoty kredytu i kwoty 750 tys. zł. Udzielane poręczenia mają charakter warunkowy, co oznacza, że bank będzie zaspokajał swoją wierzytelność w pierwszej kolejności i innych niż poręczenie Agencji zabezpieczeń kredytowych oraz majątku kredytobiorcy. Agencja rozpatruje wnioski w terminie 15 dni od daty wpływu kompletu dokumentów. Zawarcie umowy następuje bezpośrednio w banku kredytującym.</p> <p>(2) zwykły, w którym udzielane są pozostałe poręczenia i gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych, które nie spełniają warunków udzielenia gwarancji w trybie uproszczonym. Podstawą ubiegania się o udzielenie poręczenia lub gwarancji jest złożenie za pośrednictwem banku kredytującego wniosku wraz z kompletem dokumentów niezbędnych do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej, majątkowej oraz prawnej kredytobiorcy przez Agencję. Następnie Agencja powiadamia bank oraz kredytobiorcę w terminie do 30 dni od złożenia dokumentów o przyznaniu bądź nie poręczenia lub gwarancji</p>

⁷⁷ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

⁷⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 roku uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz.Urz. UE L 193, z 1.07.2014, s. 1).

2.7. Realizacja poręczeń i gwarancji spłaty kredytów bankowych udzielanych przez ARiMR

W latach 1996-2015 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przyjęła 337 wniosków o udzielenie poręczeń o łącznej wartości ponad 104 mln zł i 75 wniosków o udzielenie gwarancji spłaty kredytów bankowych na kwotę ponad 32 mln zł. Łącznie w analizowanym okresie Agencja udzieliła 202 poręczeń i gwarancji na kwotę ponad 52 mln zł, w tym 188 poręczeń na kwotę ponad 4,9 mln zł oraz 14 gwarancji na kwotę 3,7 mln zł (tab. 2.9). Najwięcej udzielonych poręczeń i gwarancji odnotowano w latach 1994-2000. Wskaźnik zaakceptowanych wniosków o udzielenie poręczeń w latach 1994-2000 wyniósł 55%. Natomiast w latach 2001-2015 charakteryzował się dużą zmiennością. Jego wartość kształtowała się od 0 do 100%. W latach 2001-2015 najwięcej poręczeń udzielono w 2011 roku, tj. 28 poręczeń w kwocie 8,8 mln zł, w tym 25 poręczeń spłaty kredytów na zakup udziałów udzielonych w ramach pomocy *de minimis* w kwocie 7,3 mln zł. Średnia wartość udzielonych poręczeń oscylowała w granicach od 182 tys. zł (2002 rok) do 5,4 mln (2005 rok). Natomiast najwięcej gwarancji spłaty kredytu udzielono w latach 1996-2000. Od 2001 roku do 2015 roku Agencja nie udzielała gwarancji, głównie z powodu braku wniosków w tym zakresie (tab. 2.12). W analizowanym okresie zainteresowanie poręczeniami spłaty kredytów bankowych malało średniorocznie o ponad 20%. Ponadto z roku na rok o 14,97% zmniejszała się liczba udzielanych poręczeń spłaty kredytów bankowych, czy jednoczesnym średniorocznym spadku o 19,72% wartości udzielanych poręczeń (tab. 2.10 i tab. 2.11). Wraz ze zmniejszającą się liczbą i wartością udzielonych poręczeń zmniejszała się wartość aktywnych poręczeń. Jest to efektem wygaszania części poręczeń udzielonych w latach ubiegłych.

Porównując działalność poręczeniową ARiMR z działalnością związaną z udzielaniem wsparcia w formie dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych, należy zauważyć, że ma ona marginalne znaczenie. W latach 1996-2014 Agencja udzieliła 202 gwarancji i 460 471 preferencyjnych kredytów inwestycyjnych⁷⁸. Zatem niewielki odsetek kredytów udzielony został z wykorzystaniem wsparcia w postaci poręczeń i gwarancji spłaty kredytu (0,04%). W analizowanym okresie wartość udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosła 55 mln zł, co stanowiło 2,83% wartości udzielonych preferencyjnych kredytów inwestycyjnych.

⁷⁸ Szerzej o realizacji krajowych programów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich opisano w: B. Wieliczko, A. Kurdyś-Kujawska, *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (I)*, Monografie Programu Wieloletniego, IERiGŻ – PIB, Warszawa 2015, s. 28-29.

Tabela 2.9. Realizacja poręczeń kredytów inwestycyjnych w ramach działalności ARiMR

Wyszczególnienie	Lata															
	1994-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba złożonych poręczeń	240	25	18	6	7	0	3	0	1	5	1	29	0	1	1	0
Wartość złożonych poręczeń [w tys. zł]	63580	8714	9019	3345	3456	0	1772	0	287	1947	1000	9800	0	231	1000	0
Wartość poręczeń udzielonych [w tys. zł]	30830	3225	731	3745	500	541	1122	0	287	841	1482	8800	0	231	0	0
Wartość aktywnych poręczeń [w tys. zł]	bd	bd	bd	bd	bd	bd	12900	9700	7275	7320	7421	14600	13773	11602	8233	5500
Liczba aktywnych poręczeń	bd	bd	bd	bd	bd	bd	47	34	31	29	28	53	51	46	34	23
Liczba udzielonych poręczeń	132	7	4	6	1	1	2	0	1	3	2	28	0	1	0	0
Średnia wartość udzielonych poręczeń [w tys. zł]	233	460	182	624	5000	5410	561	0	287	280	741	314	0	231	0	0
Liczba roszczeń z tytułu wykonania zobowiązania	3	0	1	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wartość roszczeń z tytułu wykonania zobowiązania	338	0	218	95	152	0	243	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Tabela 2.10. Indeksy oraz średnie tempo zmian liczby i wartości złożonych poręczeń kredytów inwestycyjnych

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Liczba złożonych poręczeń														
$i_{t/0}$	100	72	24	28	0	12	0	4	20	4	116	0	4	4	0
$i_{t/t-1}$		72	33,3	116,7	0		0		500	20	2900	0		100	0
Y_g															
	-21,93														
	Wartość złożonych poręczeń														
$i_{t/0}$	100	103,5	38,39	39,66	0	20,34	0	3,29	22,34	11,48	112,46	0	2,65	11,48	0
$i_{t/t-1}$		103,5	37,1	103,3	0		0		678,4	51,4	980	0		432,9	0
Y_g															
	-26,1														

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Tabela 2. 11. Indeksy oraz średnie tempo zmian liczby i wartości udzielonych poręczeń kredytów inwestycyjnych

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Liczba udzielonych poręczeń														
$i_{t/0}$	100	57,14	85,71	14,29	14,29	28,57	0	14,29	42,86	28,57	400	0	14,29	0	0
$i_{t/t-1}$		57,14	150	16,67	100	200	0		300	66,67	1400	0		0	0
Y_g															
	-14,97														
	wartość udzielonych poręczeń														
$i_{t/0}$	100	22,67	116,12	15,5	16,78	34,79	0	8,9	26,08	45,95	272,87	0	7,16	0	0
$i_{t/t-1}$		22,67	512,31	13,35	108,2	207,39	0		293,03	176,22	593,79	0		0	0
Y_g															
	-19,72														

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Tabela 2.12. Realizacja gwarancji kredytów inwestycyjnych w ramach działalności ARiMR

Wyszczególnienie	Lata															
	1994-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba złożonych gwarancji	71	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0
Wartość złożonych gwarancji [w tys. zł]	30122	340	0	0	0	0	0	0	383	618	0	717	0	0	0	0
Wartość gwarancji udzielonych [w tys. zł]	3658	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liczba udzielonych gwarancji	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Średnia wartość udzielonych gwarancji [w tys. zł]	261,29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liczba roszczeń z tytułu wykonania zobowiązania	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wartość roszczeń z tytułu wykonania zobowiązania	188	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

2.8. Podsumowanie

Analiza aktualnych możliwości uzyskania przez podmioty z sektora rolnego poręczeń i gwarancji na spłatę kredytu bankowego umożliwiła określenie jaka jest dostępność i znaczenie tych instrumentów wsparcia.

Podmioty z sektora rolnego w Polsce mają możliwość skorzystania z poręczeń i gwarancji udzielanych za pośrednictwem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dane dotyczące udziału rolników w tym programie wskazują, że popyt na poręczenia i gwarancje w sektorze rolnym w ogóle nie istnieje. Podobnie przedstawia się sytuacja z korzystaniem z poręczeń w ramach działających w Polsce lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych. Liczba poręczeń udzielonych przez te instytucje w 2014 roku dla podmiotów z sektora rolnego wyniosła 0,04%.

Polska, będąc krajem członkowskim Unii Europejskiej, ma również możliwość stosowania tego typu instrumentów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Włączenie instrumentów finansowych do programów rozwoju obszarów wiejskich przynosi instytucjom zaangażowanym w zarządzanie i wdrażanie tych programów wiele korzyści, które obejmują:

- większy dostęp do szerszego spektrum narzędzi finansowych realizacji polityki
- poprawę zaangażowania sektora prywatnego, jego wiedzy eksperckiej i zasobów finansowych we wdrażanie polityki
- dźwignię zasobów finansowych prowadzącą do zwiększonego wpływu programów rozwoju obszarów wiejskich
- efektywność i skuteczność dzięki rotacyjnemu charakterowi funduszy, które pozostają w obszarze objętym programem do przyszłego wykorzystania na podobne cele
- większe zaangażowanie beneficjentów w realizację projektów inwestycyjnych, gdyż wsparcie musi zostać zwrócone
- uproszczone wymogi administracyjne dotyczące finansowania beneficjentów, co ogranicza ryzyko błędów⁷⁹

Jednak, jak pokazują przeprowadzone analizy, w okresie programowania 2007-2013 instrumenty gwarancyjne w postaci funduszy poręczeniowych wprowadzone były tylko w kilku krajach. Przy czym nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. W Polsce tego typu instrumenty nie zostały prowadzone. Wynika to z szeregu barier, do których zalicza się ograniczona dostępność kadry mającej kwalifikacje do wdrażania takich instrumentów, niska dostępność pośredników finansowych, brak bodźców zapewniających optymalizację działania

⁷⁹ Financial Instruments: ma king funding go further 2015, Getting Rural Development Programmes Going, EU Rural Review, 30-35.

pośredników, dostępność bezzwrotnego wsparcia na realizację tych samych celów, niekorzystna sytuacja finansowa potencjalnych beneficjentów oraz ograniczona wiedza na temat finansowania zwrotnego⁸⁰.

Należałoby się zatem zastanowić, czy obecnie funkcjonujące programy poręczeniowe są właściwym rozwiązaniem, aby zapobiegać nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku kredytowego w sektorze rolnym. Obecnie mało jest informacji jednoznacznie potwierdzających zasadność stosowania gwarancji kredytowych. Brakuje badań jasno wskazujących, że programy gwarancyjne prowadzą do wzrostu produkcji, inwestycji i zatrudnienia w sektorze rolnym. Określenie zapotrzebowania na ten instrument finansowy jest trudnym zadaniem. Zatem potrzebne są dalsze analizy w celu określenie, czy poręczenia i gwarancje są niezbędnym instrumentem umożliwiającym dostęp do kredytów bankowych, jaki mają wpływ na zachowania kredytobiorców oraz czy w rzeczywistości przynoszą oczekiwane rezultaty.

⁸⁰ J. Szucki, M. Gajewski, P. Tamowicz, M. Przybyłowski, R. Kubajek, P. Penszko, *Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*. Raport końcowy, Warszawa 2013.

3. Wdrażanie instrumentów II filaru WPR w okresie programowania 2014-2020

Drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej w okresie 2014-2020 uległ nieznacznym zmianom w zakresie wsparcia stosunku do okresu 2007-2013. Istotne zmiany dotyczą natomiast organizacji wdrażania poszczególnych instrumentów oraz systemu monitorowania i ewaluacji realizowanych działań. Pomimo coraz powszechniej proponowanego wdrażania instrumentów finansowych jedynie nieliczne państwa członkowskie zdecydowały się na ich wdrażanie.

W związku z tym, że kluczowe dla programów rozwoju obszarów wiejskich rozporządzenie, czyli rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1305/2013⁸¹ przyjęto dopiero w grudniu 2013 roku, akceptacja programów i rozpoczęcie procesu ich wdrażania rozpoczęło się ze znacznym opóźnieniem we wszystkich państwach członkowskich. Można podejrzewać, że perspektywa późniejszego uruchomienia programów wpłynęła na ich kształt. Należy się również spodziewać licznych zmian w programach realizowanych w trakcie procesu ich wdrażania oraz przesunięć środków między działaniami.

Programy rozwoju obszarów wiejskich dotyczące okresu programowania 2014-2016 są bardzo zróżnicowane pod względem zestawu realizowanych działań i struktury wydatków przeznaczonych na nie⁸². Zróżnicowanie to występuje zarówno w programach odnoszących się do obszaru całego kraju, jak i w programach regionalnych.

Łączna kwota wydatków na realizację programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 w państwach UE przekracza 1,5 biliona euro (tab. 3.1), przy czym 98 mld euro⁸³ to kwota pochodząca z Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Największą pulę środków zaplanowano na inwestycje w środki trwałe – blisko 1/4 kwoty. Ponad 16,5% środków zaplanowano zarówno na działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne, jak i na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi i innymi szczególnymi ograniczeniami.

⁸¹ 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 (EFR-ROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. UE z dnia 20.12.2013, L 347).

⁸² Ogromne zróżnicowanie podjętych decyzji dotyczy również kształtu systemu płatności bezpośrednich funkcjonujących w okresie 2015-2020. Kwestia ta została szczegółowo przedstawiono m.in. w publikacjach: *Implementation of the First Pillar of the CAP 2014-2020 in the EU Member States*, European Union, 2015 oraz A. Kurdyś-Kujawska, B. Wieliczko, 2015, op. cit.

⁸³ *Research for AGRI Committee – Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy*, European Union, 2016, s. 17.

Tabela 3.1. Łączna planowana kwota wydatków na PROW 2014-2020
w państwach UE (kwota w mln euro; udział w proc.)

Działanie	Kwota	Udział
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	1815,9	1,17
M02 - Usługi doradcze	1398,6	0,90
M03 - Systemy jakości	614,9	0,40
M04 - Inwestycje w środki trwałe	35940,9	23,25
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej/działania prewencyjne	2192,6	1,42
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	10337,7	6,69
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	10859,5	7,02
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	6728,5	4,35
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	665,1	0,43
M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne	25933,0	16,77
M11 - Rolnictwo ekologiczne	9784,4	6,33
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	829,7	0,54
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	25697,9	16,62
M14 - Dobrostan zwierząt	2220,3	1,44
M15 - Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne	353,1	0,23
M16 - Współpraca	2545,6	1,65
M17 - Zarządzanie ryzykiem	2765,2	1,79
M18 - Finansowanie uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich dla Chorwacji	139,9	0,09
M19 - LEADER	9874,3	6,39
M20 - Pomoc techniczna	2993,5	1,94
M113 - Renty strukturalne	926,0	0,60
Łącznie	154616,6	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych http://enrd.ec.europa.eu/_en.

W tym okresie programowania wyznaczono również priorytety wparcia i przypisano planowane wydatki do poszczególnych priorytetów. Priorytety te obejmują:

1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich.
2. Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych.
3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.
4. Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.

5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym.
6. Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Pierwszy priorytet ma charakter horyzontalny i ma być realizowany poprzez wszystkie działania programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Jak pokazuje analiza planowanych wydatków w ramach PROW, na poziomie UE największa część środków – ponad 2/5 – ma być przeznaczona na wdrażanie priorytetu środowiskowego (priorytet 4), który dotyczy odtwarzania, chronienia i wzmacniania ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa (tab. 3.2). Drugie miejsce w tej strukturze zajmuje priorytet odnoszący się do konkurencyjności (priorytet 2), jednak udział przewidywanych wydatków na ten cel to jedynie 1/5 budżetu wszystkich PROW. Niespełna 16% środków zaplanowane na efektywne wykorzystywanie zasobów naturalnych i dostosowanie się do zmian klimatycznych (priorytet 5). Prawie 10% środków przeznaczono na poprawę organizacji łańcucha żywnościowego oraz promowanie zarządzania ryzykiem (priorytet 3). Nieco mniejszą kwotę planuje się wydać na kwestie związane z ubóstwem i włączeniem społecznym (priorytet 6). Na pomoc techniczną, czyli wsparcie wdrażania programów przeznaczono 2,6% budżetu II filaru WPR w bieżącym okresie programowania.

Struktura planowanych wydatków na poszczególne priorytety polityki rozwoju wsi w UE wygląda odmiennie w poszczególnych państwach, co wynika z odmiennych potrzeb rozwojowych zidentyfikowanych w toku przygotowania programów rozwoju obszarów wiejskich, jak i z różnic w podejściu do kształtowania polityki wsparcia.

W Wielkiej Brytanii przewidziano najwyższy udział wydatków na odtwarzanie i wzmacnianie ekosystemów, co jest związane z problemem ochrony bioróżnorodności w tym kraju. Podobnie wygląda struktura wydatków PROW Irlandii, która jest krajem o jednym z najwyższych planowanych udziałów wydatków na odtwarzanie i wzmacnianie ekosystemów. Irlandia dostrzega zagrożenia związane z utratą bioróżnorodności⁸⁴. Jednocześnie jednak z uwagi na strukturę swojego rolnictwa i całej irlandzkiej gospodarki jest państwem o najwyższym udziale rolnictwa w emisji gazów cieplarnianych całej gospodarki

⁸⁴ Department of Agriculture, *Food and the Marine, 2015, Local Roots Global Reach. Food Wise 2015. A 10-year vision for the Irish agri-food sector*, Dublin.

narodowej⁸⁵. Jednocześnie udział planowanych wydatków na poprawę konkurencyjności jest prawie trzykrotnie niższy od unijnej średniej, zaś udział wydatków na poprawę organizacji łańcucha żywnościowego jest kilkukrotnie niższy niż średnia UE-28.

Tabela 3.2. Struktura planowanych wydatków PROW w państwach członkowskich UE na poszczególne priorytety polityki rozwoju obszarów wiejskich

Państwo	P. 2	P. 3	P. 4	P. 5	P. 6	Pomoc techniczna
Austria	10,80	5,90	64,95	3,09	12,36	2,90
Belgia	36,77	2,64	33,99	15,13	9,91	1,56
Bułgaria	13,55	9,84	31,33	14,14	29,55	1,58
Chorwacja	29,64	11,73	27,69	8,41	19,81	2,71
Cypr	13,77	5,90	48,11	5,82	17,02	9,38
Czechy	17,96	7,81	64,29	0,79	7,52	1,63
Dania	13,23	0,00	67,90	7,90	6,97	4,00
Estonia	29,79	11,19	34,86	2,49	18,27	3,41
Finlandia	6,30	9,90	67,25	1,81	13,49	1,26
Francja	18,69	9,09	55,77	4,64	10,32	1,49
Grecja	22,23	9,52	29,20	19,11	18,05	1,89
Hiszpania	23,85	13,22	33,52	12,80	14,35	2,26
Holandia	28,47	2,42	58,93	0,00	6,60	3,57
Irlandia	7,38	1,36	72,60	11,13	7,17	0,37
Litwa	32,07	8,62	26,73	8,94	15,32	8,31
Luksemburg	26,97	0,00	56,11	10,05	6,06	0,81
Łotwa	31,19	5,19	38,41	4,75	14,94	5,53
Malta	13,66	12,22	41,79	18,07	10,27	4,00
Niemcy	13,55	5,18	48,65	4,66	25,67	2,29
Polska	33,12	12,28	30,79	2,23	15,90	5,69
Portugalia	36,56	2,45	28,30	20,41	10,16	2,13
Rumunia	20,05	10,41	29,43	10,76	27,15	2,19
Słowacja	17,84	19,02	43,42	0,92	15,01	3,80
Słowenia	20,45	9,17	51,58	0,00	15,36	3,45
Szwecja	8,26	4,35	60,35	1,77	21,68	3,59
Węgry	17,75	19,25	27,81	14,25	18,47	2,47
Włochy	22,71	19,35	32,86	10,12	11,93	3,03
Wielka Brytania	8,72	1,87	73,10	4,64	10,37	1,29
UE-28	20,38	9,90	43,09	8,02	15,95	2,65

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych http://enrd.ec.europa.eu/_en.

⁸⁵ I. Pérez Domínguez, T. Fellmann, F. Weiss, P. Witzke, J. Barreiro-Hurlé, M. Himics, T. Jansson, G. Salputra, A. Leip, 2016, *An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture (EcAMPA 2)*, JRC Science for Policy Report, fig. 2.

Najniższy udział wydatków na poprawę konkurencyjności rolnictwa przewidziano w Finlandii. Na ten cel planuje się wydanie jedynie 6,3% środków PROW. Jednocześnie ponad 2/3 funduszy przewidziano na realizację priorytetu dotyczącego odtwarzania i wzmacniania ekosystemów. Ponadto udział przewidywanych wydatków na rozwój gospodarki niskoemisyjnej w Finlandii jest ponad czterokrotnie niższy niż średnia UE-28.

Podobnie wygląda struktura planowanych wydatków PROW w Danii, Austrii, Czechach i Szwecji. Jednakże w Danii w ogóle nie przewiduje się środków na poprawę łańcucha żywnościowego. Natomiast Szwecja planuje wydatkowanie ponad 1/5 środków na wsparcie włączenia społecznego.

Jeśli chodzi o wydatki na pomoc techniczną służącą zarówno promocji programu, jak i wspieraniu systemu jego wdrażania, m.in. poprzez szkolenia osób obsługujących poszczególne działania, to najniższe wydatki na ten cel planowane są w Irlandii – 0,37% środków, przy średniej unijnej 2,65%. Generalnie wyższy udział wydatków na pomoc techniczną przewidziano w mniejszych państwach oraz nowych państwach członkowskich, choć np. Rumunia i Węgry planują mniejszy udział wydatków na pomoc techniczną niż średnio w UE-28.

Większość państw członkowskich UE realizuje jeden program rozwoju obszarów wiejskich. W tej grupie aż dwudziestu państw znalazły się m.in. wszystkie państwa, które zostały członkami UE w XXI wieku. Natomiast wśród pozostałych państw znalazły się dwa – Francja i Włochy, które obok programów regionalnych wdrażają również odrębny program realizowany na obszarze całego kraju.

Warto się przyjrzeć temu, jak poszczególne państwa lub ich regiony rozdysonowały dostępne środki na działania, które mogą wchodzić w pakiet instrumentarium programów rozwoju obszarów wiejskich realizowanych w obecnym okresie programowania. Wśród państw wdrażających jeden ogólnokrajowy PROW znajduje się Austria. Kraj ten wdraża szesnaście z dwudziestu możliwych do realizacji działań⁸⁶, a tym samym przeciętny udział każdego z nich w budżecie programu wynosi 6,25% (tab. 3.3⁸⁷). Najwięcej środków austriackiego PROW ma być przeznaczonych na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), co wpisuje się w dotychczasowy priorytet Austrii dotyczący rozwoju

⁸⁶ Należy jednakże zaznaczyć, iż jednym z tych dwudziestu działań jest finansowanie uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich dla Chorwacji (oznaczone symbolem M18), co oznacza, iż inne niż Chorwacja państwa członkowskie w rzeczywistości wybierają jedynie z palety dziesiętnastu działań.

⁸⁷ We wszystkich tabelach od tab. 3.3 do tab. 3.14 na czerwono wyróżniono poziom udziału w łącznym budżecie danego PROW trzech działań o najwyższych planowanych wydatkach.

rolnictwa zrównoważonego środowiskowo. Na ten cel przewidziano blisko 28% budżetu programu. Drugim pod względem udziału w budżecie działaniem są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnym (M13), czyli również instrument związany przede wszystkim z aspektami środowiskowymi prowadzonej działalności rolniczej. Trzecim co do znaczenia w budżecie PROW działaniem są inwestycje w środki trwałe (M04), czyli działanie którego w łącznym udziale budżecie unijnych PROW jest najwyższe. Łączny udział wydatków na trzy działania o najwyższym udziale w budżecie austriackiego PROW wynosi prawie 63%, a średnia udziału wydatków na te działania to 21%, zaś dla pozostałych działań wynosi ona niespełna 3%.

Kolejnym państwem z ogólnokrajowym PROW jest Bułgaria. Podobnie jak Austria, państwo to wdraża szesnaście działań (tab. 3.3). Jednakże tylko jedno z kluczowych działań biorąc pod uwagę udział w budżecie PROW jest takie samo. Chodzi o płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnym (M13), na które Bułgaria planuje przeznaczyć 9,44% środków swojego programu rozwoju obszarów wiejskich. Pozostałe dwa działania o najwyższym udziale w budżecie programu są typowe dla państw słabiej rozwiniętych i są to inwestycje w środki trwałe (M04) – prawie 29% budżetu bułgarskiego PROW oraz inwestycje w podstawowe usługi i odnowę wsi (M07) – ponad 21% środków. Łącznie na trzy najważniejsze działania przewiduje się prawie 60% budżetu, czyli przeciętnie 20% na działania, zaś w przypadku trzynastu pozostałych działań średnie wydatki wynoszą 3%.

Również Cypr wdraża tylko jeden program rozwoju obszarów wiejskich, co nie dziwi ze względu na wielkość tego państwa. Podobnie jak w już omówionych krajach do cypryjskiego PROW włączono szesnaście działań. Najwięcej środków – prawie 25% – przewidziano na realizację działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (M10). Kolejne 22% planuje się wydać na inwestycje w środki trwałe (M04), a dalsze 16% na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi. Cypr w swoim PROW przewidział również środki na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi podjętych w poprzednim okresie programowania. Łącznie na trzy najważniejsze działania planuje się przeznaczyć prawie 70% środków cypryjskiego PROW, co oznacza średnio 23% budżetu programu na każde z nich. Natomiast na pozostałe działania przeznaczono średnio 2,3% środków.

Czechy także wdrażają jeden ogólnokrajowy program rozwoju obszarów wiejskich. Kraj ten ma w swoim PROW piętnaście działań (tab. 3.3). Podobnie jak w Austrii i na Cyprze, największa pula środków ma być przeznaczona na

działanie rolnośrodowiskowo-klimatycznego (M10) – ponad 29% budżetu programu. Ponad 1/5 środków przewidziano na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), a kolejne 18% na inwestycje w środki trwałe (M04). Wskazuje to na ukierunkowanie wsparcia na cele środowiskowe, co jest typowe przede wszystkim dla programów rozwoju obszarów wiejskich realizowanych w państwach o znacznej przeciętnej wielkości gospodarstw rolnych. Łącznie na trzy najważniejsze działania przewidziano prawie 70% wydatków budżetowych. Pozostałe 30% środków rozkłada się na wdrażanie trzynastu działań, co oznacza iż przeciętnie na każde z nich zostanie wydatkowanych ok. 2,3% budżetu programu. W czeskim PROW przewidziano również środki na realizację zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania w związku z realizacją działania „Renty strukturalne”.

Dania jest państwem o zupełnie innym ukierunkowaniu programu rozwoju obszarów wiejskich niż dotychczas omówione państwa. Duński PROW obejmuje jedynie jedenaście działań (tab. 3.3). Ponad połowę środków – 54% – przewidziano na wdrażanie działania LEADER (M19), czyli na wsparcie oddolnych inicjatyw rozwojowych. Na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) przeznaczono ponad 17% środków, a na działanie rolnictwo ekologiczne (M11) ponad 10% budżetu programu. W rezultacie na trzy najważniejsze działania duńskiego programu ma być przeznaczonych 82% środków, co oznacza, iż średnio na każde z nich przeznaczonych zostanie ponad 27% budżetu, podczas gdy na pozostałe osiem działań przeciętnie wydatkowane będzie 2,5% środków będących w dyspozycji instytucji wdrażającej. Warto dodać, iż wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) jest w Danii działaniem niszowym, na którego realizację przewidziano jedynie niespełna 3% środków programu.

Estoński program rozwoju obszarów wiejskich w obecnym okresie programowania uwzględnia czternaście działań. Najważniejszym z nich, biorąc pod uwagę planowany udział w budżecie, są inwestycje w środki trwałe (M04). Na działanie to przeznaczono ponad 29% środków. Blisko 1/4 środków programu ma być wydana na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), zaś ponad 12% na rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej. Estonia, podobnie jak Czechy, nie wdraża działania służącego rozwojowi podstawowych usług i odnowie wsi. Estonia nie wdraża również, tak jak i Dania, płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Łącznie na trzy najważniejsze działania mają być przeznaczonych 2/3 środków programu, czyli przeciętnie ponad 22% na każde z nich, zaś na pozostałe jedenaście działań średnio wydatkowanych ma być 3% budżetu.

Kolejnym państwem z jednym ogólnokrajowym programem rozwoju obszarów wiejskich jest Grecja. W swoim PROW przewidziała wdrażanie aż siedemnastu działań (tab. 3.3). Z dostępnych dla Grecji działań państwo to nie wdraża wsparcia dla usług leśnośrodowiskowych i klimatycznych (M15) ani zarządzania ryzykiem (M17). Ponad 1/4 budżetu przewidziano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Niespełna 19% środków ma być wydane na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), a niespełna 14% na rolnictwo ekologiczne (M11). Łącznie na trzy najważniejsze działania zaplanowano niespełna 58% środków programu, czyli przeciętnie ponad 19% na każde z nich, podczas gdy na każde z pozostałych czternastu działań wydatkowanych ma być 3% środków. W greckim PROW zaplanowano również środki na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi przyznanymi w poprzednim okresie programowania.

W Chorwacji w ramach tamtejszego programu rozwoju obszarów wiejskich wdrażanych jest siedemnaście działań, w tym to specjalnie przeznaczone dla Chorwacji, jako najmłodszego członka UE, czyli finansowanie uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich dla Chorwacji (tab. 3.3). Chorwacki PROW nie przewiduje płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (M12), wsparcia dobrostanu zwierząt (M14) ani usług leśnośrodowiskowych i klimatycznych (M15). Najważniejszym działaniem chorwackiego PROW są inwestycje w środki trwałe (M04), na które zaplanowano prawie 28% środków programu. Kolejnym działaniem są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnym (M13), na które przeznaczono prawie 13,5% środków. Trzecim pod względem udziału w łącznym budżecie programu jest wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). Łącznie na te trzy działania zaplanowano niespełna 53% środków, co oznacza iż przeciętnie na każde z nich wydane zostanie 17,5% środków, zaś na każde z czternastu pozostałych działań 3,4% budżetu PROW.

Węgry to państwo, które zaplanowało wdrażanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich wszystkich działań, które może wdrażać, więc nie realizuje jedynie działania przewidzianego wyłącznie dla Chorwacji (tab. 3.3). Zaplanowano również przeznaczenie niewielkiej puli środków na realizację zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania dotyczących rent strukturalnych. Tak duża liczba wdrażanych działań oznacza, bardzo duże rozdrobnienie budżetu PROW. Ponad 1/3 budżetu programu planuje się wydać na wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Na działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne zaplanowano ponad 15% środków PROW, a nie-

spełna 8% na wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). W rezultacie na trzy najważniejsze działania przewidziano ponad 57% środków programu, czyli przeciętnie 19% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych szesnastu działań jedynie 2,7% środków.

Zupełnie inaczej kształtuje się budżet irlandzkiego programu rozwoju obszarów wiejskich. W ramach swojego PROW Irlandia wdraża dwanaście działań (tab. 3.3). Przewidziano również środki na realizację zobowiązań związanych z wdrażaniem w poprzednim okresie programowania rent strukturalnych. Najwięcej, bo ponad 2/5 budżetu, przewidziano na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Natomiast prawie 35% zaplanowano na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), a blisko 11% na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Łącznie na trzy najważniejsze działania zapisano ponad 86% budżetu programu, tym samym przeciętnie na każde z nich wydatkowanych będzie prawie 29% środków, a na każde z pozostałych dziewięciu działań jedynie 1,5%.

Litwa w swoim programie rozwoju obszarów wiejskich wdraża aż osiemnaście działań (tab. 3.4). Zrezygnowała jedynie ze wspierania dobrostanu zwierząt (M14). Litwa w swoim budżecie PROW przewidziała również środki na realizację zobowiązań finansowych podjętych w poprzednim okresie programowania w związku z wdrażaniem działania „Renty strukturalne”. Na ten cel w obecnym PROW planuje przeznaczyć aż 4,6% środków. Jednocześnie na niektóre działania spośród osiemnastu wybranych do wdrażania w okresie programowania 2014-2020 przeznaczyła bardzo niewielkie środki – np. na usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne (M15) jedynie 0,07% środków swojego PROW, a na tworzenie grup i organizacji producentów tylko 0,09%. Najwięcej środków zaplanowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przeznaczono ponad 31% środków programu. Na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) zaplanowano 14,5% środków, zaś na wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej ponad 11%. Łącznie na trzy najważniejsze działania programu łącznie planuje się wydać ponad 57% środków, czyli średnio 19%, zaś na pozostałe działania wraz z zobowiązaniami dotyczącymi rent strukturalnych będzie przeznaczony średnio 2,7% budżetu programu.

Tabela 3.3. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania w Austrii, Bułgarii, Czechach, Danii, Estonii, Grecji, Chorwacji, Irlandii i na Węgrzech

Działanie	Austria	Bulgaria	Cypr	Czechy	Dania	Estonia	Grecja	Chorwacja	Węgry	Irlandia
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	1,48	0,87	0,82	0,11	2,45	1,22	1,32	0,56	1,28	3,21
M02 - Usługi doradcze	0,28	0,68	0,00	0,15	0,00	0,87	2,76	0,89	1,09	0,20
M03 - Systemy jakości	1,70	0,00	1,23	0,00	0,00	0,10	0,88	0,30	0,80	0,00
M04 - Inwestycje w środki trwałe	11,32	28,82	22,07	18,32	2,95	29,33	25,33	27,99	34,13	10,83
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,88	4,96	0,50	0,00
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	2,25	9,28	2,88	3,90	0,00	12,37	7,45	11,03	7,85	0,00
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	9,64	21,44	6,17	0,00	1,14	0,00	2,13	11,16	6,68	0,15
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	1,63	2,18	2,67	2,54	4,37	1,01	5,77	3,90	5,02	0,00
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,27	1,23	0,00	0,00	0,61	0,47	0,37	2,01	0,00
M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne	28,66	7,65	24,66	29,44	17,53	24,82	8,03	5,82	15,29	40,47
M11 - Rolnictwo ekologiczne	10,04	5,20	5,75	10,76	10,30	7,87	13,63	5,38	4,97	1,43
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0,04	4,79	1,64	0,14	0,00	3,31	0,17	0,00	3,97	1,87
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	22,97	9,44	15,62	22,02	0,00	0,00	18,74	13,49	1,83	34,91
M14 - Dobrostan zwierząt	2,69	1,95	2,88	2,17	0,00	4,12	0,22	0,00	2,82	0,00
M15 - Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne	0,09	0,30	0,00	0,25	1,98	0,00	0,00	0,00	1,24	0,00
M16 - Współpraca	1,09	1,12	1,23	3,59	2,00	1,89	2,05	0,35	1,23	0,18
M17 - Zarządzanie ryzykiem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,38	2,28	0,00
M18 - Finansowanie uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich dla Chorwacji	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,87	0,00	0,00
M19 - LEADER	3,15	4,51	5,14	5,00	54,18	9,12	7,56	2,83	4,60	6,37
M20 - Pomoc techniczna	2,96	1,51	1,89	0,98	3,11	3,34	1,20	2,71	2,32	0,15
M113 - Renty strukturalne	0,00	0,00	4,11	0,65	0,00	0,00	1,41	0,00	0,08	0,23
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	62,95	59,71	69,78	69,78	82,00	66,52	57,70	52,64	57,27	86,20
Łącznie pozostałe działania	37,05	40,29	30,22	30,22	18,00	33,48	42,30	47,36	42,73	13,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <http://enrd.ec.europa.eu/>_en.

Luksemburg do swojego PROW wybrał jedynie osiem działań (tab. 3.4). Najwięcej środków przewidziano na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które planuje się wydać ponad 30% środków programu. Natomiast po blisko 30% przewiduje się przeznaczyć na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). W związku z tym na trzy najważniejsze działania luksemburskiego PROW wydane zostanie prawie 90% jego środków, co oznacza, iż na pozostałe pięć działań przeznaczone będzie po ok. 2% środków. Jak widać, PROW w Luksemburgu jest silnie skoncentrowany na celach środowiskowych i związanych z konkurencyjnością rolnictwa.

Łotewski program rozwoju obszarów wiejskich nie jest tak skoncentrowany, jak w przypadku Luksemburga. Na trzy kluczowe działania przypada mniej niż 60% środków programu (tab. 3.4). Łotwa wpisała do swojego PROW wdrażanie piętnastu działań oraz środki na realizację zobowiązań wynikających z wdrażania w poprzednim okresie programowania działania „Renty strukturalne”. Najważniejszym działaniem łotewskiego PROW jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przeznaczono prawie 32% środków. Kolejnym działaniem pod względem poziomu udziału w budżecie są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przewidziano ponad 17% budżetu. Natomiast na rolnictwo ekologiczne zaplanowano prawie 10% środków. W związku z tym przeciętny udział w łącznym budżecie każdego z najważniejszych działań to prawie 20%, zaś wszystkich pozostałych łącznie z rentami strukturalnymi to 2,9% środków.

Na Malcie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich wdrażanych jest trzynaście działań (tab. 3.4). W przypadku Malty mamy zbliżone do Łotwy proporcje udziału trzech najważniejszych działań i pozostałych instrumentów. Jednakże są aż dwa działania, które uplasowały się na trzecim miejscu, stąd w rzeczywistości budżet ten jest nieco inaczej ukształtowany pod względem struktury niż łotewski. Najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które planuje się wydać aż 39% środków programu. Kolejnym działaniem jest współpraca (M16), na którą zaplanowano ponad 13,6% środków. Jest to najwięcej ze wszystkich państw członkowskich patrząc na łączne wydatki PROW każdego z państw UE-28. Natomiast ponad 9% przeznaczono na dwa działania: rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06) oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13).

Tabela 3.4. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania w Holandii, Luksemburgu, Polsce, Rumunii, Szwecji, Słowenii i Słowacji oraz na Litwie, Łotwie i Malcie

Działanie	Litwa	Luksemburg	Łotwa	Malta	Holandia	Polska	Rumunia	Szwecja	Słowenia	Słowacja
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	1,18	0,00	2,15	4,24	2,15	0,43	0,71	3,00	1,13	0,69
M02 - Usługi doradcze	0,23	0,00	0,68	1,93	0,00	0,56	0,75	1,99	0,98	0,19
M03 - Systemy jakości	0,21	0,00	0,00	3,47	1,82	0,24	0,00	0,00	0,15	0,00
M04 - Inwestycje w środki trwałe	31,36	29,61	31,99	39,06	48,63	24,66	25,47	7,37	20,64	26,10
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	3,07	0,00	0,00	0,00	3,37
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	11,31	2,28	6,22	9,24	0,00	16,35	11,67	3,05	11,34	5,81
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	3,85	0,00	8,27	0,00	0,00	7,96	13,70	12,98	0,90	5,75
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	6,19	0,00	2,41	2,70	0,00	2,23	1,31	0,28	5,38	6,62
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,09	0,00	0,18	0,00	0,00	2,98	0,21	0,00	0,20	0,00
M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne	7,20	29,88	7,29	5,39	30,18	8,76	11,30	22,40	18,43	6,91
M11 - Rolnictwo ekologiczne	7,62	1,90	9,92	0,15	0,00	5,18	2,50	11,41	5,45	4,33
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0,33	1,90	1,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	14,51	30,43	17,47	9,24	0,00	16,03	14,30	22,67	24,06	23,21
M14 - Dobrostan zwierząt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,45	2,94	1,48	5,19
M15 - Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,24	0,00	0,00	0,24
M16 - Współpraca	1,21	0,00	0,00	13,64	4,53	0,43	0,33	3,62	1,82	2,33
M17 - Zarządzanie ryzykiem	0,88	0,00	0,65	1,93	3,28	0,00	2,11	0,00	0,00	0,00
M19 - LEADER	5,76	3,02	5,16	5,01	6,72	5,44	6,71	4,66	4,74	5,04
M20 - Pomoc techniczna	3,41	0,98	4,13	4,01	2,69	1,54	2,21	3,63	3,01	3,80
M113 - Renty strukturalne	4,57	0,00	1,58	0,00	0,00	4,14	0,00	0,00	0,27	0,00
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	57,18	89,92	59,38	61,94	85,52	57,04	53,48	58,05	63,13	56,22
Łącznie pozostałe działania	42,82	10,08	40,62	38,06	14,48	42,96	46,52	41,95	36,87	43,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie http://enrd.ec.europa.eu/_en.

Holandia również należy do państw z jednym ogólnokrajowym programem rozwoju obszarów wiejskich. W swoim PROW ma jedynie osiem działań (tab. 3.4). Zupełnie inaczej niż w przypadku Danii, Holandia skoncentrowała się na wsparciu inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel zaplanowano prawie 49% środków programu. Kolejne ponad 30% środków ma być przeznaczony na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Trzecim co do udziału w budżecie PROW działaniem jest LEADER i przewiduje się wydanie na nie ponad 6,7% środków. Łącznie na trzy najważniejsze działania zaplanowano ponad 85% środków programu, co oznacza przeciętnie 28,5% na każde z trzech najważniejszych działań, a na każde z pozostałych pięciu instrumentów 2,9%. Wśród tych pięciu działań znajdują się: zarządzanie ryzykiem (M17), współpraca (M16), transfer wiedzy i działalność informacyjna (M01), usługi doradcze (M02) i pomoc techniczna (M20).

Polska wybrała szesnaście działań do swojego programu rozwoju obszarów wiejskich (tab. 3.4). Nie zdecydowano się na wdrażanie następujących działań: płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (M12), dobrostan zwierząt (M14), usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne (M15), zarządzanie ryzykiem (M16). Należy zaznaczyć, iż ponad 4% środków polskiego PROW ma być przeznaczony na wypełnienie zobowiązań z poprzedniego PROW związanych z działaniem „Renty strukturalne”. Największą część budżetu polskiego PROW zaplanowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) – prawie 1/4 budżetu. Drugim co do udziału w budżecie działaniem jest rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06), na które zaplanowano ponad 16%. Nieco mniejszą kwotę zaplanowano na działanie płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Łącznie na trzy najważniejsze działania zaplanowano ponad 57% środków programu, co oznacza przeciętnie 19%. Natomiast na pozostałe trzynaście działań zaplanowano średnio 3,3% budżetu PROW.

Również w Rumunii wdrażany jest jeden ogólnokrajowy program rozwoju obszarów wiejskich. Rumunia wybrała do swojego PROW aż osiemnaście działań (tab. 3.4). Nie zdecydowano się jedynie na wdrażanie działania przywracania potencjału produkcji rolnej (M06) oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Najważniejszym działaniem w rumuńskim PROW jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano ponad 1/4. Kolejnym działaniem pod względem udziału w budżecie rumuńskiego PROW są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi, na które przeznaczono ponad 14% środków. Trzecim działaniem jest wsparcie rozwoju

podstawowych usług i odnowy wsi, na które zaplanowano niespełna 14% budżetu PROW. Łącznie na najważniejsze działania programu zaplanowano ponad 53% środków, co oznacza, iż przeciętny udział każdego z nich to niespełna 18%. Natomiast w przypadku pozostałych piętnastu działań średni udział w budżecie programu wynosi 3,6%.

Kolejnym państwem z jednym ogólnokrajowym programem rozwoju obszarów wiejskich jest Szwecja, która wybrała czternaście działań do swojego programu (tab. 3.4). Zważywszy na udział w budżecie PROW, najważniejszym działaniem programu są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnym (M13), na które przeznaczono blisko 23% środków. Nieznacznie mniejszą kwotę zaplanowano na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne, na które zapisano ponad 22% budżetu PROW. Trzecim co do udziału w łącznej puli środków programu działaniem jest wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07), na które przewidziano niespełna 13% budżetu. Łącznie trzy najważniejsze działania mają pochłonąć 58% środków programu, czyli przeciętnie ponad 19% na każde z nich. Natomiast w przypadku pozostałych jedenastu średni udział w budżecie to 4,2% środków.

Natomiast Słowenia zdecydowała się na wdrażanie szesnastu działań w ramach swojego programu rozwoju obszarów wiejskich (tab. 3.4). Nie uwzględniono następujących działań dostępnych dla tego państwa: płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (M12), usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne (M15) i zarządzanie ryzykiem (M17). Mniej niż 0,3% środków programu ma być przeznaczony na zobowiązania z poprzedniego okresu programowania związane z rentami strukturalnymi. Najważniejszym działaniem słoweńskiego PROW, uwzględniając udział w strukturze budżetu programu, są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przewidziano 24% środków. Drugim co do wagi w budżecie działaniem jest wspieranie inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano prawie 21% środków programu. Kolejnym istotnym instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) z przewidywanym udziałem w budżecie słoweńskiego PROW przekraczającym 18%. Łącznie na trzy najważniejsze działania planuje się wydać ponad 63% środków, co oznacza przeciętnie 21% środków na każde z głównych działań. Jednocześnie na każde z pozostałych trzynastu instrumentów średnie wydatki wyniosą ok. 2,8%.

Jeden ogólnokrajowy program rozwoju obszarów wiejskich posiada również Słowacja. Uwzględniono w nim szesnaście działań (tab. 3.4). Spośród dostępnych dla tego kraju działań nie włączono do PROW następujących instru-

mentów: systemy jakości (M03), tworzenie grup i organizacji producentów (M09) i zarządzanie ryzykiem (M17). Ponad 1/4 budżetu słowackiego PROW przeznaczono na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Nieco mniej – ponad 23% – przewidziano na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M12). Natomiast niespełna 7% budżetu ma być przeznaczony na działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Łącznie na trzy najważniejsze działania przewiduje się wydać ponad 56% środków programu, czyli przeciętnie niespełna 19%, zaś na każde z pozostałych trzynastu działań jedynie 3,4% środków PROW.

Podsumowując przegląd państw członkowskich wdrażających jeden ogólnokrajowy PROW, można stwierdzić, iż w ich przypadku najczęściej rezygnowano z wdrażania lub przeznaczano bardzo niewielką część budżetu na następujące działania: zarządzanie ryzykiem (M17), przywracanie potencjału produkcji rolnej (M05), usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne (M15), dobrostan zwierząt (M14), tworzenie grup i organizacji producentów (M09), płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (M12) i współpraca (M16).

Kolejną grupę tworzą państwa członkowskie UE, które realizują wsparcie w ramach II filaru WPR jedynie w oparciu o regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich. Do tej grupy należy pięć państw: Belgia, Finlandia, Portugalia, Niemcy i Wielka Brytania.

W Belgii realizowane są dwa programy rozwoju obszarów wiejskich – program Walonii i program Flandrii. W Walonii do tamtejszego PROW wybrano dwanaście działań (tab. 3.5). Najwięcej środków programu – niespełna 24% – zaplanowano na wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Nieco mniej, bo ponad 22,5% budżetu PROW, przewidziano na wdrażanie działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego (M10). Trzecim co do znaczenia w budżecie walońskiego programu jest wsparcie rolnictwa ekologicznego (M11), na które przewidziano ponad 15% środków. Łącznie na trzy główne działania zaplanowano prawie 62% środków, czyli przeciętnie na każde z tych działań ponad 20,5% budżetu programu, podczas gdy na każde z pozostałych dziewięciu instrumentów przypadają średnio niespełna 4,3% środków.

Tabela 3.5. Struktura planowanych wydatków PROW 2014–2020 w podziale na działania w Belgii, Finlandii, Portugalii i Zjednoczonym Królestwie

Działanie	Belgia		Finlandia		Portugalia		Zjednoczone Królestwo				
	Walonia	Flandria	Aland	Reszta kraju	Azory	Madera	Reszta kraju	Anglia	Irlandia Północna	Szkocja	Walia
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	1,07	3,37	0,17	0,97	1,12	0,58	0,61	1,66	5,21	0,22	5,22
M02 - Usługi doradcze	0,00	2,33	0,51	0,41	0,85	0,58	0,71	1,12	0,20	1,42	1,37
M03 - Systemy jakości	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,05	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00
M04 - Inwestycje w środki trwałe	23,81	54,50	19,43	12,52	37,56	43,89	35,76	7,96	35,53	15,02	29,53
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21	0,58	0,54	0,00	0,00	0,00	0,00
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	8,28	6,46	1,52	4,86	2,41	0,92	4,89	2,60	0,00	0,67	2,66
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	4,92	3,70	0,00	0,97	0,00	0,00	0,10	2,14	1,76	1,17	6,18
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	0,69	1,47	0,00	0,00	5,06	17,48	12,39	5,39	2,87	18,09	6,43
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,22	0,00	0,00	0,62	0,10	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00
M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne	22,54	21,54	24,49	19,19	18,49	4,93	11,72	71,40	25,50	18,79	27,52
M11 - Rolnictwo ekologiczne	15,28	1,09	7,60	3,94	0,15	0,05	2,36	0,37	0,45	0,89	4,60
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	5,97	0,00	0,00	0,00	0,01	0,87	1,19	0,00	0,00	0,00	0,00
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	8,86	0,00	41,39	45,18	20,60	19,31	19,51	0,00	10,43	32,50	0,00
M14 - Dobrostan zwierząt	0,00	0,00	0,00	5,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	0,00
M15 - Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29	0,87	0,07	0,67	0,00	1,52	0,04
M16 - Współpraca	1,62	0,23	0,00	1,94	1,12	0,48	1,26	1,61	0,84	2,14	7,50
M17 - Zarządzanie ryzykiem	0,00	0,55	0,00	0,00	0,71	0,39	1,19	0,00	0,00	0,00	0,00
M19 - LEADER	4,69	3,63	2,70	3,63	6,58	6,33	5,29	4,28	11,24	6,09	4,98
M20 - Pomoc techniczna	2,26	0,91	2,20	0,85	0,85	2,61	2,02	0,80	5,97	1,06	3,99
M113 - Renty strukturalne	0,00	0,00	0,00	0,00	3,12	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	61,63	82,50	85,30	76,89	76,65	80,69	67,66	84,75	72,27	66,31	64,55
Łącznie pozostałe działania	38,37	17,50	14,70	23,11	23,35	19,31	32,34	15,25	27,73	33,69	35,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie http://enrd.ec.europa.eu/_en.

We Flandrii program rozwoju obszarów wiejskich zawiera o jedno działanie więcej niż w drugim z belgijskich regionów. Do PROW wybrano trzynaście działań (tab. 3.5). Inaczej niż w Walonii wdrażane jest wsparcie przeznaczone na usługi doradcze (M02), tworzenie grup i organizacji producentów (M09) oraz zarządzanie ryzykiem (M17). Flandria nie zdecydowała się natomiast na kilka działań, które włączono do walońskiego PROW. Należą do nich: płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (M12) oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Pozostałe niewdrażane działania są wspólne dla Walonii i Flandrii. Blisko 55% budżetu swojego PROW Flandria przeznaczyła na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Ponad 1/5 środków zaplanowano na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Na trzecim miejscu znalazło się wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). Łącznie na trzy główne działania ma być przeznaczonych 82,5% środków programu, co oznacza średnio 27,5% na każde z nich, a na pozostałe dziewięć przeciętnie jedynie 4,3%.

W Finlandii również realizowane są dwa programy rozwoju obszarów wiejskich. Pierwszy dotyczy regionu Aland, zaś drugi całej reszty kraju. W regionie Aland w ramach PROW wdrażanych jest jedynie dziewięć działań (tab. 3.5). Najważniejszym z nich są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przeznaczono ponad 41% budżetu programu. Kolejnym priorytetowym instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które przewidziano niespełna 1/4 środków PROW. Trzecim pod względem udziału w łącznym budżecie działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na to działanie zaplanowano blisko 1/5 środków programu. Łącznie na trzy główne działania ma być wydane 82,5% budżetu PROW, czyli przeciętnie ponad 28%, zaś na pozostałe sześć działań przewidziano średnio po 2,4%.

W przypadku fińskiego PROW obejmującego pozostałą część kraju do programu rozwoju obszarów wiejskich włączono dwanaście działań (tab. 3.5). Nie uwzględniono takich samych działań, jak w przypadku PROW regionu Aland, a dodatkowo wprowadzono trzy następujące działania: podstawowe usługi i odnowa wsi (M07), dobrostan zwierząt (M14) i współpraca (M16). Trzy priorytetowe działania są w przypadku tego programu rozwoju obszarów wiejskich dokładnie takie same, jak w regionie Aland. Nieco inaczej kształtuje się jednak ich planowany udział w budżecie programu. Na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) ma być przeznaczonych ponad 45% środków. Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) ma mieć budżet stanowiący

ponad 19% środków programu, a wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) ponad 12,5%. Łącznie na trzy najważniejsze działania programu przewidziano niespełna 77% środków, czyli przeciętnie ponad 23% na każde z nich, a na pozostałe dziewięć średnio 2,6%.

Natomiast w Portugalii realizowane są trzy programy rozwoju obszarów wiejskich. Pierwszy z nich dotyczy Azorów. W azorskim PROW znajduje się siedemnaście działań (tab. 3.5). Jednocześnie budżet tego programu uwzględnia konieczność realizacji zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania dotyczących rent strukturalnych, na które zaplanowano ponad 3% dostępnych środków. W programie nie uwzględniono realizacji następujących działań dostępnych dla Portugalii: podstawowe usługi i odnowa wsi (M07) oraz dobrostan zwierząt (M14), zaś na płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (M13) zaplanowano jedynie 0,01% budżetu. Najwięcej środków – niespełna 38% – ma być przeznaczony na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Drugim działaniem pod względem udziału w budżecie PROW są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Zaplanowano na nie ponad 1/5 środków programu. Trzecim instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) z budżetem nieco mniejszym niż 1/5 łącznej puli środków przewidzianych w PROW. Łącznie na trzy kluczowe działania ma być wydane blisko 77% środków, czyli przeciętnie ponad 1/4 budżetu programu, a na pozostałe działania i renty strukturalne średnio 1,6%.

Drugi regionalny program rozwoju obszarów wiejskich w Portugalii dotyczy Madery. W programie tym ma być realizowanych siedemnaście działań (tab. 3.5). Nie zdecydowano się jedynie na wdrażanie wsparcia służącego realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07) oraz dobrostanu zwierząt (M14). Jednocześnie jednak na rolnictwo ekologiczne (M11) przewidziano jedynie 0,05% środków. Głównym instrumentem PROW na Maderze ma być wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przeznaczono niespełna 44% budżetu. Niespełna 1/5 środków zaplanowano na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Znacznie więcej niż w dotychczas omówionych PROW, znaczna pula środków – ponad 17% – ma być rozdysponowana pomiędzy beneficjentów na inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08). Łącznie na trzy najważniejsze działania zaplanowano prawie 81% środków, czyli przeciętnie ponad 1/4 budżetu na każde z nich, zaś na pozostałe czternaście jedynie 1,4%.

Trzeci program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 wdrażany w Portugalii odnosi się do reszty obszaru tego kraju. W programie tym uwzględniono siedemnaście działań (tab. 3.5) oraz bardzo niewielką kwotę –

jedynie 0,01% całkowitego budżetu programu – na realizację zobowiązań z poprzedniego okresu programowania związanych z rentami strukturalnymi. Najwięcej środków – blisko 36% – przewidziano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Blisko 1/5 środków programu ma być przeznaczona na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Podobnie jak na Maderze, także i w tym programie przewidziano znaczną część środków na inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08). W przypadku tego programu jest to ponad 12%. Łącznie na trzy priorytetowe działania ma być wydane niespełna 68% środków, czyli średnio ponad 22,5% na każde z nich, zaś na pozostałe działania (bez rent strukturalnych) przeciętnie 2,3%.

W Zjednoczonym Królestwie przygotowano cztery regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich. W żadnym z tych regionalnych programów nie uwzględniono następujących działań: przywracanie potencjału produkcji rolnej (M05), tworzenie grup i organizacji producentów (M09), płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (M12) i zarządzanie ryzykiem (M17).

Angielski program regionalny zawiera dwanaście działań (tab. 3.5). Poza działaniami nieuwzględnionymi w żadnym z regionalnych PROW w Zjednoczonym Królestwie do programu nie włączono następujących instrumentów: systemy jakości (M03), płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) i dobrostan zwierząt (M14). Absolutnym priorytetem tego programu jest działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (M10), ponad 71% całego budżetu angielskiego PROW przewidziano właśnie na to pojedyncze działanie. Jest to najwyższy udział środków przewidziany na to działanie we wszystkich PROW, a jednocześnie najwyższy udział środków przewidzianych na pojedyncze działanie w regionalnych programach i programach krajowych w państwach o jednym PROW. Na kolejne pod względem udziału w budżecie PROW działanie zaplanowano niespełna 8% środków i jest to wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Natomiast kolejne ponad 5% środków jest przewidzianych na wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08). Łącznie na trzy podstawowe działania programu przewidziano prawie 85% środków, co oznacza, iż przeciętnie na każde z pozostałych działań wydatkowane będzie jedynie 1,7% środków.

Drugi regionalny program rozwoju obszarów wiejskich realizowany w Zjednoczonym Królestwie dotyczy Irlandii Północnej. Do tego programu wybrano jedenaście działań (tab. 3.5). Poza działaniami nieuwzględnionymi w żadnym z regionalnych PROW w Zjednoczonym Królestwie do programu nie włączono następujących działań: systemy jakości (M03), rozwój gospodarstw

i działalności gospodarczej (M06), dobrostan zwierząt (M14) i usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne (M15). Największą pulę środków – prawie 36% – zarezerwowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Kolejnym działaniem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które zaplanowano ponad 1/4 budżetu. Trzecim działaniem jest LEADER, którego budżet stanowi ponad 11% środków PROW. Łącznie na te trzy działania przewidziano ponad 72% dostępnych środków, czyli przeciętnie ponad 24% na każde z nich, a na każde z pozostałych osiem działań przeciętnie po 3,5%.

Trzeci regionalny program rozwoju obszarów wiejskich wdrażany w Zjednoczonym Królestwie odnosi się do Szkocji. Program ten zawiera piętnaście działań (tab. 3.5) i nie przewidziano w nim realizacji jedynie tych działań, których nie uwzględniono w żadnym z regionalnych PROW w Zjednoczonym Królestwie. Prawie 1/3 budżetu programu przeznaczono na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Niespełna 19% zaplanowano na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), a ponad 18% na inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08). Łącznie na te trzy działania ma być wydane ponad 2/3 budżetu programu. W związku z tym na każde z trzech głównych działań przypada średnio ponad 22% dostępnych środków, zaś na pozostałe dwanaście przeciętnie jedynie 2,8%.

Czwarty regionalny program rozwoju obszarów wiejskich wdrażany w Zjednoczonym Królestwie dotyczy Walii. Do walijskiego PROW wybrano dwanaście działań (tab. 3.5). Poza działaniami nieuwzględnionymi w żadnym z regionalnych PROW w Zjednoczonym Królestwie do programu nie włączono następujących instrumentów: systemy jakości (M03), płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) i dobrostan zwierząt (M14). Największą pulę środków – niespełna 30% – zaplanowano na inwestycje w środki trwałe (M04). Nieco mniej – prawie 28% środków – ma być przeznaczone na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), a 7,5% na współpracę (M16). Działanie to w innych regionach Zjednoczonego Królestwa nie uzyskało aż tak wysokiej części środków, co pokazuje, iż w każdym regionie zidentyfikowane potrzeby i instrumenty ich zaspokojenia zostały inaczej zdefiniowane. Łącznie na najważniejsze działania w walijskim PROW przewidziano prawie 65% budżetu, czyli przeciętnie niespełna 22% na każde z nich, a na pozostałe dziewięć przeznaczonych ma być średnio 3,9% środków.

W Niemczech również realizowane są wyłącznie regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich. Jest ich dwanaście. W żadnym z tych programów spośród wszystkich możliwych do wdrażania w Niemczech działań nie

uwzględniono dwóch: systemy jakości (M03) i zarządzanie ryzykiem (M17). Pierwszy z nich to program rozwoju obszarów wiejskich dla regionu Berlin i zawiera on czternaście działań (tab. 3.6). Poza tymi, które pominięto we wszystkich niemieckich PROW w tym programie nie znalazły się: dobrostan zwierząt (M14) i usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne (M15). Ponad 1/4 budżetu tego programu przewidziano na realizację działania LEADER (M19). Drugim co do udziału w budżecie instrumentem tego PROW jest wsparcie dla rolnictwa ekologicznego (M11), na które zaplanowano ponad 13% środków. Trzecim działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten instrument przeznaczono ponad 12% środków. Łącznie na trzy najważniejsze działania przewiduje się ponad 51% budżetu programu, czyli 17% średnio na każde z tych działań, a na pozostałe jedenaści przeciętnie przypada 4,4% środków.

Drugim regionalnym programem jest program dla Bawarii. Zawiera on dziewięć działań (tab. 3.6). Aż 29% budżetu bawarskiego programu przeznaczono na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Niespełna 22% środków zaplanowano na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), a ponad 16% na realizację podstawowych usług i odnowę wsi. Łącznie na te trzy działania ma być wydane ponad 67% środków programu, czyli średnio ponad 22% na każdy z nich, a na pozostałe sześć działań przeciętnie po 5,4% środków.

Kolejnym niemieckim regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich jest program dla Badenii-Wirtembergii. Obejmuje on czternaście działań (tab. 3.6). Niemal jednakowe kwoty przewidziano na realizację dwóch działań: inwestycje w środki trwałe (M04) – 29,24% środków i działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) – 29,26%. Trzecim działaniem co do udziału w budżecie są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przewidziano ponad 11,5% środków. Łącznie na te trzy działania zaplanowano 70% budżetu programu, czyli średnio ponad 23% na każde z nich, a przeciętnie na każde z pozostałych jedenastu 2,7% środków.

Regionalny program rozwoju obszarów wiejskich dla Hesse zawiera dziesięć działań (tab. 3.6). Najważniejszym z nich jest wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07), na które przewidziano ponad 28% środków. Kolejnym działaniem są inwestycje w środki trwałe (M04), dla których zaplanowano prawie 1/5 budżetu PROW. Natomiast niespełna 19% ma być przeznaczony na wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego (M11). Łącznie na trzy główne działania zapisano niespełna 67% całkowitego budżetu programu.

Oznacza to, iż średnio na każde z głównych działań zostanie przeznaczonych 22,5% środków, a na każde z sześciu pozostałych działań jedynie 5,5%.

W przypadku regionalnego programu rozwoju obszarów wiejskich dla Saksonii i Bremen do realizacji wybrano dwanaście działań (tab. 3.6). Największa część budżetu tego programu – ponad 26% – ma być przeznaczona na przywracanie potencjału produkcji rolnej (M05). Kolejne ponad 22% zaplanowano na wsparcie dostarczania podstawowych usług i odnowę wsi. Natomiast ponad 15% przeznaczono na inwestycję środki trwałe (M04). W sumie na trzy kluczowe działania zaplanowano niespełna 65% środków PROW, czyli przeciętnie blisko 22% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych dziewięciu instrumentów przewidziano średnio 3,9% środków.

Meklemburgia-Przedmorze w swoim programie rozwoju obszarów wiejskich zaplanowała realizację czternastu działań (tab. 3.6). Warto zaznaczyć, iż w programie nie uwzględniono płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Najważniejszym działaniem z punktu widzenia udziału w budżecie programu jest wsparcie dostarczania podstawowych usług i odnowy wsi (M07). Na ten instrument zaplanowano prawie 28%. Drugim działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano ponad 22% środków. Trzecim instrumentem jest wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego (M11), na które ma być przeznaczony prawie 14% budżetu. Łącznie na trzy główne działania zaplanowano prawie 64% środków, czyli średnio 21,3% na każde z nich. Natomiast na pozostałe jedenaście działań przypada przeciętnie 3,3% środków.

W programie rozwoju obszarów wiejskich przyjętym w regionie Północny Ren i Westfalia uwzględniono trzynaście działań (tab. 3.6). Najwięcej środków – prawie 28% – planuje się przeznaczyć na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Drugim działaniem jest wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07). Na ten cel przeznaczono prawie 17% środków. Natomiast ponad 16% budżetu zaplanowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na trzy główne działania ma być wydane ponad 60% budżetu tego PROW, czyli średnio po przeszło 20% na każde z nich. Natomiast na pozostałe dziesięć przypadają będzie przeciętnie 3,9% środków.

Tabela 3.6. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania niemieckich landach: Berlin, Bawaria, Badania-Wirtembergia, Saksonia i Bremen, Meklemburgia-Przedmorie oraz Północny Ren i Westfalia

Działanie	Berlin	Bawaria	Badenia-Wirtembergia	Hesse	Saksonia i Bremen	Meklemburgia-Przedmorie	Północny Ren i Westfalia
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	0,88	0,00	0,17	0,00	3,66	0,47	0,71
M02 - Usługi doradcze	0,20	0,00	2,11	0,00	0,42	1,56	0,62
M03 - Systemy jakości	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M04 - Inwestycje w środki trwałe	12,02	15,74	29,24	19,90	15,57	22,24	16,14
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	5,48	0,00	0,00	0,00	26,56	5,01	0,00
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	0,38	0,32	1,80	0,93	0,00	0,48	0,00
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	9,49	16,43	6,53	28,32	22,64	27,79	16,72
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	5,81	0,00	1,00	2,18	0,00	2,42	4,53
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne	7,07	29,08	29,26	2,78	12,34	13,07	27,64
M11 - Rolnictwo ekologiczne	13,21	11,58	9,01	18,54	4,21	13,92	11,23
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	2,09	0,00	0,23	0,00	0,00	1,67	2,44
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	10,32	21,81	11,52	14,00	4,31	0,00	3,95
M14 - Dobrostan zwierząt	0,00	0,00	1,84	0,00	1,20	0,00	6,95
M15 - Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,28	0,00
M16 - Współpraca	3,29	0,20	1,21	0,77	2,27	0,44	1,88
M17 - Zarządzanie ryzykiem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M19 - LEADER	25,92	4,41	4,61	9,52	5,61	7,32	6,13
M20 - Pomoc techniczna	3,83	0,43	1,48	3,06	1,23	3,34	1,07
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	51,15	67,32	70,02	66,76	64,76	63,95	60,50
Łącznie pozostałe działania	48,85	32,68	29,98	33,24	35,24	36,05	39,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie http://enrd.ec.europa.eu/_en.

Kolejnym niemieckim regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich jest program dla regionu Rheinland-Palatine. Uwzględnia on jedenaście działań (tab. 3.7). Prawie 1/3 budżetu tego programu przeznaczono na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) zaplanowano ponad 23% środków, a na rozwój rolnictwa ekologicznego (M11) przeznaczono ponad 18%. W sumie na trzy kluczowe działania ma być przeznaczonych prawie 74% budżetu PROW, czyli przeciętnie prawie 25% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych ośmiu działań przeznaczonych zostanie średnio 3,3% środków.

Kolejny regionalny niemiecki program rozwoju obszarów wiejskich wdrażany jest w regionie Saarland. Program ten zawiera dziesięć działań (tab. 3.7). Najwięcej środków – ponad 21% – zaplanowano na realizację wsparcia dostarczania podstawowych usług i odnowy wsi (M07). Drugim instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Na ten cel przeznaczono niespełna 17%. Natomiast niespełna 16% zarezerwowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Łącznie na trzy główne instrumenty ma być przeznaczonych jedynie 54% środków programu, czyli przeciętnie 18% na każde z nich. Natomiast na każde z pozostałych siedmiu działań przypada średnio 6,5% środków.

Następny program rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do Saksonii. Obejmuje on dziesięć działań (tab. 7). Najważniejszym działaniem tego programu jest LEADER (M19). Na realizację tego instrumentu zaplanowano blisko 2/5 środków tamtejszego PROW. Ponad 1/5 przeznaczono na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Natomiast na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) zarezerwowano niespełna 16% budżetu. Łącznie na trzy kluczowe działania przewiduje się przeznaczenie ponad 77% środków, czyli przeciętnie ponad 1/4 budżetu na każde z nich, zaś na każde z pozostałych siedmiu działań przypadnie średnio 3,4% środków.

Program rozwoju obszarów wiejskich realizowany w regionie Saksonia-Anhalt obejmuje dwanaście działań (tab. 3.7). Wsparcie dostarczania podstawowych usług i odnowy wsi (M07) to kluczowy instrument tego programu. Na realizację tego działania zaplanowano ponad 38% środków. Nieco ponad 13% przewidziano na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), zaś na inwestycje w środki trwałe (M04) niespełna 12%. Łącznie na trzy główne działania ma być przeznaczonych ponad 63% środków tego PROW. Oznacza to, iż przeciętnie na każde z nich zostanie wydane przeszło 21% budżetu, a na każde z pozostałych dziewięciu działań średnio ponad 4% środków.

Tabela 3.7. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania w Niemczech (łącznie) i niemieckich landach: Rheinland-Palatine, Saarland, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Schleswig-Holstein

Działanie	Rheinland-Palatine	Saarland	Saksonia	Saksonia-Anhalt	Schleswig-Holstein	Łącznie
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	0,48	0,00	1,27	0,00	0,44	0,84
M02 - Usługi doradcze	0,66	0,00	0,00	0,00	2,20	0,63
M03 - Systemy jakości	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M04 - Inwestycje w środki trwałe	32,00	15,78	21,57	11,72	5,31	17,85
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	3,93	0,00	0,00	10,07	38,63	7,68
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	1,72	1,72	0,00	0,00	0,00	0,46
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	3,79	21,27	0,75	38,17	19,57	17,13
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	0,00	1,03	2,85	2,14	1,70	1,67
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne	23,55	17,15	15,79	13,42	10,06	19,04
M11 - Rolnictwo ekologiczne	18,42	15,44	4,08	5,93	6,95	9,88
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0,00	1,37	0,00	1,95	1,84	0,76
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	0,00	8,58	10,33	4,42	0,90	9,67
M14 - Dobrostan zwierząt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,90
M15 - Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne	0,00	0,00	0,00	0,31	0,00	0,04
M16 - Współpraca	1,13	0,00	0,86	0,93	1,54	1,25
M17 - Zarządzanie ryzykiem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M19 - LEADER	10,75	13,72	39,99	7,46	9,05	10,28
M20 - Pomoc techniczna	3,56	3,95	2,50	3,48	1,83	1,92
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	73,97	54,20	77,35	63,31	68,26	54,02
Łącznie pozostałe działania	26,03	45,80	22,65	36,69	31,74	45,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <http://emrd.ec.europa.eu/>_en.

Ostatnim z niemieckich programów rozwoju obszarów wiejskich jest program dotyczący regionu Schleswig-Holstein. Ten program przewiduje realizację trzynastu działań (tab. 3.7). Podobnie jak w PROW regionu Saksonia i Bremen, największą pulę środków zarezerwowano dla działania przywracanie potencjału produkcji rolnej (M05). Na ten cel zaplanowano ponad 38% budżetu. Blisko 1/5 środków przeznaczono na wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowę wsi (M07). Natomiast 10% środków ma być wydane na wdrażanie działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (M10). Łącznie na trzy najważniejsze działania tego programu przeznaczono ponad 68% środków, czyli średnio po ponad 22,7% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych dziesięciu działań przeciętnie przypada niespełna 3,2% środków.

Patrząc łącznie na rozdysponowanie środków przeznaczonych na programy rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech widać znaczne rozdrobnienie środków. Łącznie w niemieckich PROW realizowano piętnaście działań. Na trzy podstawowe działania przeznaczono w sumie 54% środków. Główne działania obejmują: działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) – ponad 19% środków; inwestycje w środki trwałe (M04) – niespełna 18% i podstawowe usługi i odnowa wsi (M07) – ponad 17%. Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) należało do trzech najważniejszych w ośmiu z dwunastu programów regionalnych. Na to działanie przeznaczono najmniejszą pulę środków w PROW regionu Hesse – 2,8% środków, a najwięcej – 29% – w Bawarii. Natomiast wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) znalazło się w grupie najważniejszych działań w dziesięciu programach regionalnych. Najmniejszy udział tego działania odnotowano w planie finansowym programu wdrażanego w regionie Schleswig-Holstein – jedynie 5,3% środków programu. Natomiast najwięcej – ponad 29% – w Badenii-Wirtembergii. Trzecim działaniem co do udziału w łącznym budżecie niemieckich programów rozwoju obszarów wiejskich jest wsparcie dostarczania podstawowych usług i odnowa wsi (M07). Działanie to znalazło się wśród najważniejszych w ośmiu PROW. Najwięcej środków na ten cel zaplanowano w Saksonii-Anhalt – ponad 38% budżetu tamtejszego programu, a najmniej w Saksonii – jedynie 0,75% środków. Podsumowując, można stwierdzić, że generalnie realizacja unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech ma charakter dość zachowawczy. Występuje kilka kluczowych działań z łącznym budżetem nieznacznie przekraczającym połowę dostępnych środków, kilka mniej istotnych działań z budżetami sięgającymi ok. 10% łącznego budżetu oraz kilka działań o bardzo niskim poziomie przeznaczzonego wsparcia. Nie zdecydowano się na realizację działania zarządzanie ryzykiem

(M17), które może okazać się podstawowym w polityce UE w kolejnych latach. Niewielkie środki przeznaczono również na nowe działania – jak współpraca (M16). Jednakże na poziomie poszczególnych regionów widać znaczące różnice i odmienne podejście, co wskazuje na to, iż poszczególne regiony starały się dopasować instrumenty wsparcia do swojej specyfiki.

Kolejną grupę państw członkowskich tworzą państwa realizujące zarówno programy regionalne, jak i program krajowy, który koncentruje się na kilku priorytetowych instrumentach. Państwa, które zastosowały to podejście to: Hiszpania, Francja i Włochy.

W Hiszpanii poza programem krajowym realizowanych jest szesnaście regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich. W sumie Hiszpania ma wdrażać wszystkie dostępne dla niej działania, choć na wiele z nich przeznaczono bardzo niewielką pulę środków.

Pierwszym z regionalnych hiszpańskich programów rozwoju obszarów wiejskich jest program dotyczący regionu Andalucia. Zawiera on aż siedemnaście działań (tab. 3.8). Należy zaznaczyć, iż w budżecie tego programu niewielką pulę środków na realizację zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania na renty strukturalne. Najważniejszym działaniem tego programu jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Zaplanowano na nie ponad 28% środków. Drugim z kluczowych działań są inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08), na które przeznaczono niespełna 17%. Trzecim instrumentem programu jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które zaplanowano ponad 13% środków. Łącznie na trzy kluczowe działania ma być przeznaczony przeszło 58% budżetu. Oznacza to, iż przeciętnie na każde z tych trzech najważniejszych działań zaplanowano prawie 19,5%, zaś na pozostałe czternaście działań średnio 2,8% środków.

Drugim z hiszpańskich regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich jest program dla regionu Aragon. Program ten obejmuje piętnaście działań (tab. 3.8). Również w tym programie zaplanowano nieznaczną kwotę na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Ponad 2/5 środków programu zaplanowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Przeszło 10% środków przewidziano na wdrażanie dwóch instrumentów: działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08). Łącznie na trzy kluczowe działania tego programu zaplanowano niespełna 64% środków, czyli przeciętnie ponad 21% środków, zaś na każde z pozostałych dwunastu działań 2,8% środków.

Tabela 3.8. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania w hiszpańskich regionach: Andalucia, Aragon, Principado de Asturias, Islas Baleares, Pais Vasco, Wyspy Kanaryjskie, Cantabria, Cataluna, Castilla La Mancha

Działanie	Andalucia	Aragon	Principado de Asturias	Islas Baleares	Pais Vasco	Wyspy Kanaryjskie	Cantabria	Cataluna	Castilla La Mancha
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	2,44	1,80	0,41	0,83	1,03	0,97	0,36	1,11	0,44
M02 - Usługi doradcze	2,28	1,55	1,35	0,00	0,00	1,02	0,00	0,49	0,45
M03 - Systemy jakości	0,83	0,79	0,84	3,04	2,98	1,02	0,00	1,23	0,51
M04 - Inwestycje w środki trwałe	28,12	42,51	32,15	39,27	37,05	48,19	20,00	38,06	25,53
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	1,02	0,00	0,00	0,00
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	5,65	6,58	4,24	11,59	3,87	7,98	8,78	9,87	4,36
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	2,99	1,66	1,34	0,00	0,00	8,68	0,48	0,25	1,79
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	16,89	10,46	18,87	5,04	19,76	9,60	9,66	8,76	28,77
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,38	0,00	0,00	0,00	0,51	0,00	0,00	0,31	0,53
M10 - Działanie rolniczo-ekologiczne	13,39	10,61	6,90	6,90	5,89	8,52	8,46	15,42	6,31
M11 - Rolnictwo ekologiczne	8,23	1,86	2,91	3,04	0,82	1,02	1,40	4,69	14,44
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,63
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	2,93	8,83	11,89	20,50	9,73	0,00	25,31	8,39	4,34
M14 - Dobrostan zwierząt	0,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,66	0,00	0,00
M15 - Usługi leśnodowodowskie i klimatyczne	0,45	0,13	0,00	0,00	0,17	0,00	0,00	0,00	0,26
M16 - Współpraca	1,20	3,90	3,44	5,52	4,45	4,37	0,00	3,33	0,39
M19 - LEADER	10,53	8,48	12,48	2,69	13,25	5,12	12,10	7,65	9,06
M20 - Pomoc techniczna	2,77	0,60	1,51	1,59	0,24	2,48	0,32	0,41	0,76
M113 - Renty strukturalne	0,21	0,15	1,68	0,00	0,24	0,00	4,47	0,04	0,42
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	58,40	63,58	63,50	71,36	70,07	66,31	57,41	63,35	68,73
Łącznie pozostałe działania	41,60	36,42	36,50	28,64	29,93	33,69	42,59	36,65	31,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <http://enrd.ec.europa.eu/en/>

Kolejnym regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich jest program dla Principado de Asturias. Obejmuje on trzynaście działań (tab. 3.8). Także i ten PROW uwzględnia w swoim budżecie środki na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Podobnie jak w już omówionych hiszpańskich regionalnych programach rozwoju obszarów wiejskich, także i ten przewiduje największą pulę środków na wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel zaplanowano ponad 32% budżetu programu. Drugim działaniem jest wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08), na które zaplanowano niespełna 19% środków. Trzecim działaniem jest LEADER (M19) z budżetem stanowiącym ponad 12% wszystkich środków tego PROW. W sumie na trzy najważniejsze działania zarezerwowano ponad 63% środków, czyli przeciętnie ponad 21% na każde z nich. Natomiast na pozostałe działania przypada średnio 3,3% środków.

Następnym regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii jest region Balearów. Program ten uwzględnia jedenaście działań (tab. 3.8). Także i w tym PROW najwięcej środków – ponad 39% – zaplanowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Ponad 1/5 środków przeznaczono na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Natomiast ponad 11% ma być wydane na wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M08). Łącznie na te trzy działania zaplanowano ponad 71% środków, czyli średnio blisko 24% na każde z nich. W przypadku pozostałych ośmiu działań ich przeciętny budżet to 3,6% środków programu.

Program rozwoju obszarów wiejskich dla regionu Pais Vasco zakłada wdrażanie trzynastu działań (tab. 3.8). Budżet tego programu uwzględnia również nieznaczną kwotę na realizację zobowiązań z poprzedniego okresu programowania dotyczących rent strukturalnych. Najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki (M04), na które zaplanowano 37% środków tego PROW. Natomiast blisko 20% ma być przeznaczony na inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08). Trzecim działaniem 13% ma być wykorzystane na działanie LEADER (M19). Łącznie środki na te trzy działania stanowią 70% budżetu programu, czyli przeciętnie na każde z nich wydane będzie ponad 23% środków, a na każde z pozostałych działań średnio jedynie 2,7% środków.

W przypadku programu rozwoju obszarów wiejskich przeznaczonego dla Wysp Kanaryjskich realizowanych ma być trzynaście działań (tab. 3.8). Również w tym programie najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel zaplanowano ponad 48% środków tego PROW. Tak jak w programie regionu Pais Vasco drugim działaniem jest wspar-

cie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08), na które przeznaczono niespełna 10% środków. Trzecim z najważniejszych instrumentów jest działanie dotyczące realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07), którego budżet to blisko 9% środków PROW. Łącznie na trzy kluczowe działania zaplanowano 2/3 budżetu programu, co oznacza, że na każde z pozostałych dziesięciu działań przeciętnie zostanie przeznaczony prawie 3,4% środków programu.

Kolejny program rozwoju obszarów wiejskich dotyczy regionu Cantabria. Program ten przewiduje realizację jedenastu działań (tab. 3.8). W budżecie programu przewidziano prawie 4,5% środków na realizację zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania w związku z realizacją działania renty strukturalne. Najwięcej środków tego programu przeznaczono na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które zaplanowano 1/4 środków tego PROW. Na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) ma być wydana 1/5 środków programu. Natomiast na działanie LEADER (M19) przeznaczono ponad 12% środków. Łącznie na te trzy działania ma być wydane ponad 57% środków, czyli przeciętnie 19% środków, zaś na pozostałe działania średnio 4,7% środków.

Następny hiszpański regionalny program rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do regionu Cataluna. Zaplanowano w nim realizację czternastu działań (tab. 3.8). Budżet programu przewiduje bardzo niewielką pulę środków na regulację zobowiązań z poprzedniego okresu programowania związanych z rentami strukturalnymi. Głównym działaniem tego programu jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przewidziano ponad 38% środków programu. Drugim instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które zaplanowano 15% środków. Natomiast niespełna 10% środków ma być wydatkowane na rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). Łącznie na te trzy działania zaplanowano ponad 63% środków, czyli średnio 21% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych działań PROW przypada przeciętnie 3% środków.

Regionalny program rozwoju obszarów wiejskich dotyczy również regionu Castilla La Mancha. Program ten zakłada realizację szesnastu działań (tab. 3.8). W budżecie programu nieznaczną kwotę przewidziano również na zobowiązania z poprzedniego okresu programowania związane z rentami strukturalnymi. Najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08), na które przewidziano prawie 29% środków. Ponad 1/4 budżetu zarezerwowano na wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Natomiast na rolnictwo ekologiczne (M11) zaplanowano ponad 14% środków.

W sumie na trzy najważniejsze działania ma być wydatkowane blisko 69% środków. Oznacza to, że na każde z głównych działań przypada przeciętnie prawie 23% środków, a na każde z pozostałych jedynie 2,2% środków.

W przypadku regionalnego programu rozwoju obszarów Castilla y Leon wdrażanych ma być szesnaście działań (tab. 3.9). W budżecie programu przewidziano również środki na realizację zobowiązań z poprzedniego okresu programowania odnoszących się do wypłaty rent strukturalnych. Na ten cel ma być przeznaczony 2,5%. Głównym działaniem programu jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano prawie 45% środków. Drugim instrumentem tego PROW jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które przeznaczono prawie 12% środków. Natomiast trzecim działaniem jest wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08), które budżet to niespełnia 11% całkowitych środków PROW. Łącznie na trzy najważniejsze działania tego programu zarezerwowano ponad 67% środków. Przeciętnie na trzy najważniejsze działania ma być wydane 10 razy więcej niż średnio na każde z pozostałych działań.

Regionalny program rozwoju obszarów wiejskich dla regionu Extremadura zawiera dokładnie taki sam zestaw najważniejszych działań, co program regionu Castilla La Mancha. Program ten przewiduje wdrażanie piętnastu działań (tab. 3.9). W budżecie programu zarezerwowano również nieznaczny pulę środków na realizację zobowiązań z poprzedniego okresu programowania związanych z rentami strukturalnymi. Blisko 1/3 środków programu zaplanowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Natomiast ponad 14% ma być przeznaczony na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Trzecim instrumentem tego programu jest wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08) z ponad 12% budżetu tego PROW. W sumie na trzy główne działania programu zaplanowano 59% środków, czyli przeciętnie ok. 20% środków na każde z nich, podczas gdy na każde z pozostałych działań przypada średnio 3,1% środków.

Kolejny hiszpański regionalny program rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do regionu La Rioja. W ramach tego programu zaplanowano wdrażanie trzynastu działań (tab. 3.9). Ponad 36% środków ma być przeznaczony na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Prawie 1/5 zaplanowano na wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08). Natomiast ponad 10% zarezerwowano na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Łącznie na trzy kluczowe działania tego PROW mają być przeznaczony ponad 2/3 środków,

czyli przeciętnie ponad 22% na każde z najważniejszych działań, zaś na każde z pozostałych dziesięciu średnio 3,3% środków.

Następny hiszpański regionalny program rozwoju obszarów wiejskich jest realizowany w regionie Comunidad da Madrid. Obejmuje on trzynaście działań (tab. 3.9). Również i w tym programie kluczowe dwa działania dotyczą wsparcia inwestycji. Na realizację inwestycji w środki trwałe (M04) zaplanowano prawie 32% środków, zaś na inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08) ponad 21%. Trzecim działaniem tego programu jest LEADER, na którego realizację przeznaczono prawie 15% budżetu tego PROW. W sumie trzy podstawowe działania programu mają przeszło 68% udział w budżecie, czyli na każde z nich przeciętnie przypada 22,8% środków, a na każde z pozostałych dziesięciu działań średnio zaplanowano jedynie 2,9% środków.

Również region Murcia ma swój program rozwoju obszarów wiejskich. W programie tym zapisano wdrażanie czternastu działań (tab. 3.9). Najważniejszym z nich jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Na to działanie ma być przeznaczony ponad 39% środków programu. Na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) zaplanowano blisko 16% środków. Natomiast na inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08) zarezerwowano ponad 11% środków. Łącznie na te trzy działania zaplanowano ponad 2/3 środków programu, czyli przeciętnie ponad 22% na każde z tych trzech działań, zaś na każde z pozostałych jedenastu działań przypaść ma średnio 3% środków.

Kolejny hiszpański regionalny program rozwoju obszarów wiejskich dotyczy regionu Navarra. Program ten przewiduje wdrażanie czternastu działań (tab. 3.9). W budżecie tego PROW zarezerwowano również nieznaczną pulę środków na realizację zobowiązań dotyczących wypłaty rent strukturalnych przyznanych w poprzednim okresie programowania. Najwięcej środków zaplanowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel przeznaczono ponad 46% środków. Drugim działaniem programu są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Na te płatności zarezerwowano niespełna 9% budżetu tego PROW. Natomiast trzecim instrumentem jest wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08), na które zaplanowano ponad 8% środków. W sumie na te trzy działania ma być wydane prawie 64% środków, czyli średnio ponad 21% na każde z nich. Na każde z pozostałych działań przypada przeciętnie 3% środków.

Tabela 3.9. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania w Hiszpanii (łącznie, hiszpańskim krajowym PROW oraz w hiszpańskich regionach: Castilla y Leon, Extramadura, La Rioja, Comunidad da Madrid, Murcia, Navarra i Valencia)

Działanie	Castilla y Leon	Extramadura	La Rioja	Comunidad da Madrid	Murcia	Krajowy	Navarra	Valencia	Łącznie
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	0,27	0,25	2,48	0,75	1,06	0,86	3,59	0,78	1,15
M02 - Usługi doradcze	0,77	1,43	2,97	0,58	1,06	0,75	4,28	0,89	1,27
M03 - Systemy jakości	0,08	0,29	0,00	0,00	0,14	0,00	0,94	0,67	0,64
M04 - Inwestycje w środki trwałe	44,74	32,59	36,19	31,98	39,41	65,39	46,74	38,87	35,96
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	0,11	0,00	0,00	0,00	2,36	0,00	0,00	0,00	0,17
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	6,88	6,88	9,17	2,74	7,90	0,00	6,77	10,67	6,33
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	1,15	5,40	4,21	11,79	0,00	4,36	1,78	0,00	2,29
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	10,79	12,12	19,68	21,59	11,38	5,22	8,30	13,27	14,83
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,29	1,16	0,30	0,00	0,00	3,03	0,00	0,00	0,45
M10 - Działanie rolnostodowiskowo-klimatyczne	11,99	14,38	10,66	3,07	15,86	0,00	6,59	18,09	11,01
M11 - Rolnictwo ekologiczne	1,62	5,01	1,74	4,90	7,87	0,00	3,84	5,11	5,52
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29	0,00	1,12	0,00	0,25
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	9,60	6,73	2,92	3,32	3,85	0,00	8,77	2,22	6,59
M14 - Dobrostan zwierząt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26
M15 - Usługi leśnostodowiskowe i klimatyczne	0,00	0,27	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17
M16 - Współpraca	0,69	0,74	2,97	3,16	1,69	0,93	1,50	0,44	1,62
M17 - Zarządzanie ryzykiem	0,77	0,00	0,00	0,00	0,00	15,28	0,00	0,00	0,66
M19 - LEADER	7,13	9,34	6,69	14,87	5,60	0,00	5,34	6,00	8,52
M20 - Pomoc techniczna	0,63	2,77	0,01	1,08	1,52	4,17	0,28	1,11	1,50
M113 - Renty strukturalne	2,50	0,63	0,00	0,08	0,00	0,00	0,16	1,89	0,81
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	67,52	59,09	66,53	68,44	66,65	85,89	63,82	70,22	61,81
Łącznie pozostałe działania	32,48	40,91	33,47	31,56	33,35	14,11	36,18	29,78	38,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <http://enrd.ec.europa.eu/en/>

Ostatnim z hiszpańskich regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich jest program dla regionu Valencia. Program ten przewiduje realizację dwunastu działań (tab. 3.9). W budżecie tego PROW zarezerwowano również niespełna 2% środków na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) to najważniejsze działanie tego programu. Na wdrażanie tego działania zarezerwowano ponad 38% środków. Drugim instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) z pulą środków stanowiącą ponad 18% budżetu tego programu. Trzecim instrumentem jest wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08), na które przeznaczono ponad 13% środków. W sumie na te trzy działania ma być przeznaczonych 70% środków programu, czyli przeciętnie ponad 23% na każde z nich. Natomiast na każde z pozostałych działań przewidziano prawie 3% środków programu.

Jak już wspomniano, poza regionalnymi programami rozwoju obszarów wiejskich wdrażany jest w Hiszpanii również program krajowy. Program ten zawiera tylko dziewięć działań (tab. 3.9). Podobnie jak we wszystkich hiszpańskich regionalnych PROW, także w programie krajowym najwięcej środków zarezerwowano na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel ma być wydane ponad 65% środków tego programu. Drugim działaniem programu jest zarządzanie ryzykiem (M17), na które zaplanowano ponad 15% środków. Natomiast trzecim instrumentem jest wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08) z budżetem stanowiącym 5% środków programu. Łącznie na te trzy działania ma być wydane prawie 86% środków. Oznacza to, że na każde z najważniejszych działań przypada średnio blisko 29% środków, a na każde z pozostałych sześciu działań niespełna 2,4% środków.

Patrząc na łączny poziom środków zaplanowanych na poszczególne działania w ramach krajowego i regionalnych PROW w Hiszpanii, można stwierdzić, że priorytetowe działania w większości regionów były podobne. Kluczowe miejsce w całkowitym budżecie na realizację wszystkich hiszpańskich PROW ma wsparcie inwestycji na środki trwałe (M04), na które ma być przeznaczonych prawie 36% środków będących do dyspozycji hiszpańskich PROW (tab. 3.9). Drugim działaniem jest wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08). Na ten cel zaplanowano niespełna 15% środków. Trzecim instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) z budżetem stanowiącym 11% środków będących w dyspozycji hiszpańskich PROW.

Z uwagi na to, że w ramach hiszpańskich PROW wdrażane są wszystkie dostępne dla tego kraju działania II filara WPR oraz w większości programów

uwzględniono również konieczność realizacji zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi, to udział aż dwunastu działań całkowitym budżecie hiszpańskich programów rozwoju wsi jest mniejszy niż 2% środków. Na trzy najważniejsze działania łącznie zaplanowano prawie 62% środków, czyli przeciętnie blisko 21% na każde z nich, a na pozostałe działania przypada średnio 2,2% środków. To, że najważniejszymi instrumentami są inwestycje pokazuje, iż ocena potrzeb hiszpańskiego rolnictwa wskazuje na konieczność realizacji inwestycji i jest to zadanie ważniejsze niż wdrażanie działań prośrodowiskowych.

Francja jest drugim krajem wdrażającym zarówno programy regionalne, jak i program krajowy. W sumie realizowanych jest w tym kraju aż dwadzieścia siedem programów.

Pierwszy z francuskich regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich jest Alzacja. Program ten przewiduje wdrażanie trzynastu (tab. 3.10). Działanie rolnośrodowiskowe (M10) jest najważniejszym instrumentem tego PROW. Na jego realizację przeznaczono prawie 23% środków. Drugim działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), a na jego wdrażanie zarezerwowano ponad 1/5 środków. Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) to trzeci instrument tego programu, zaś jego udział w budżecie PROW to prawie 14% środków programu. W sumie na te trzy działania zarezerwowano ponad 57% środków, co oznacza, że na każde z nich przypada przeciętnie 19%.

Drugi regionalny francuski program rozwoju obszarów wiejskich dotyczy regionu Aquitaine. Program tego regionu obejmuje trzynaście działań (tab. 3.10). Przeszło 30% środków tego PROW ma być przeznaczone na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Drugim działaniem jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano prawie 18% środków. Natomiast ponad 15% ma być wydane na inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08). Łącznie na trzy najważniejsze działania przeznaczono ponad 64% środków, czyli przeciętnie ponad 21% na każde z nich, zaś w przypadku każdego z pozostałych działań średnio przypada 3,5% budżetu PROW.

Trzeci regionalny program rozwoju obszarów wiejskich dotyczy regionu Auvergne. Program ten zakłada realizację piętnastu działań (tab. 3.10). Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) to działanie, na które zaplanowano aż 61% środków. Drugim działaniem tego programu jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten instrument PROW ma być wydane ponad 12%. Trzecim działaniem jest wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06), a przeznaczono na nie ponad 7%. Łącznie na te trzy dzia-

łania zaplanowano blisko 81% środków tego programu, czyli średnio prawie 27%, przy przeciętnym budżecie na każde z pozostałych dwunastu działań średnio przypada 1,6% środków tego PROW.

Kolejny regionalny program rozwoju obszarów wiejskich we Francji odnosi się do regionu Basse Normandie. Program ten obejmuje czternaście działań (tab. 3.10). Najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Ma być na nie przeznaczony ponad 23% budżetu tego programu. Drugim działaniem tego programu jest rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). Na ten instrument zaplanowano przeszło 16% środków.

Piąty program rozwoju obszarów wiejskich wdrażany we Francji dotyczy regionu Bourgogne. Program ten obejmuje trzynaście działań (tab. 3.11). Podobnie jak w PROW regionu Aquitaine, najważniejszym działaniem są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przeznaczono prawie 2/5 budżetu tego PROW. Drugim działaniem pod względem poziomu przeznaczonych środków jest działanie rolnośrodowiskowe (M10). Na ten cel zaplanowano 12,8% środków. Zbliżona pula środków – 12,1% ma być wykorzystana na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Łączny udział w budżecie PROW tych trzech działań to 64%, czyli na każde z nich przypada przeciętnie 21,4% środków. Natomiast na każde z pozostałych działań ma być przeznaczony 3,6%.

Następny francuski regionalny program rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do regionu Bretagne. Program ten przewiduje wdrażanie trzynastu działań (tab. 3.10). Inwestycje w środki trwałe (M04) to najważniejsze działanie tego PROW. Przeznaczony na nie ponad 42% środków. Ponad 21% środków zaplanowano na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Natomiast na rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06) ma być wydane prawie 13% środków. W sumie na te trzy działania ma być przeznaczony prawie 77% środków programu, czyli średnio 25,6% na każde z nich, a na każde z pozostałych dziesięciu działań przypada średnio jedynie 2,3% środków.

Val de Loire to kolejny francuski region, dla którego realizowany jest program rozwoju obszarów wiejskich. Do tego PROW włączono czternaście działań (tab. 3.10). Najwięcej środków – prawie 1/4 budżetu – przeznaczony na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Nieco mniejszą kwotę – ponad 23% środków – zaplanowano na wdrażanie działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego (M10). Trzecim działaniem tego programu jest wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowa wsi (M07), na które ma być wydane 11,7% środków. Łączny udział tych trzech działań w budżecie tego

PROW to 59%, czyli średnio ok. 19,8% na każde z nich. Natomiast na każde z pozostałych jedenastu działań przypada przeciętnie niespełna 3,7%.

Następny francuski regionalny program rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do regionu Champagne. Program ten obejmuje czternaście działań (tab. 3.10). Wydatki zaplanowane na każde z trzech najważniejszych działań są dość zbliżone do siebie. Najwięcej środków przeznaczono na inwestycje w środki trwałe (M04) – 19,6%. Drugim instrumentem jest działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne, na które zaplanowano 18,4% środków. Trzecim działaniem jest wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). Na ten instrument przeznaczono 18,2%. W sumie te trzy działania mają pochłonąć 56% środków PROW, czyli przeciętnie 18,7% na każde z nich. W przypadku pozostałych jedenastu działań ich średni udział w budżecie programu to 4%.

Kolejnym regionem objętym programem rozwoju obszarów wiejskich we Francji jest Korsyka. Jej PROW również przewiduje realizację czternastu działań (tab. 3.10). Program ten koncentruje się na płatnościach dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przeznaczono ponad 2/5 środków. Drugim instrumentem tego programu jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano prawie 18,5% środków. Kolejne 10% środków ma być wydane na podstawowe usługi i odnowa wsi (M07). Łączny udział tych trzech działań w budżecie PROW to prawie 70%, czyli średnio ponad 23% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych jedenastu działań przypada przeciętnie 2,7% środków.

Również region Franche-Comte ma swój własny program rozwoju obszarów wiejskich. Obejmuje on czternaście działań (tab. 3.10). W tym regionie koncentracja na płatnościach dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) jest jeszcze silniejsza niż na Korsyce. W tym przypadku na to działanie przeznaczono ponad 52% środków PROW. Drugim instrumentem programu jest rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06), na który zaplanowano 11,5% środków. Trzecim działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które ma być wydane 10% środków. W sumie na trzy najważniejsze działania przeznaczono ponad 74% środków, czyli prawie po 25% na każde z nich. Natomiast na każde z pozostałych jedenastu działań programu przypada przeciętnie 2,3% środków.

Tabela 3.10. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania w francuskich departamentach: Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Val de Loire, Champagne, Corse i Franche-Comte

Działanie	Alsace	Aquitaine	Auvergne	Basse Normandie	Bourgogne	Bretagne	Val de Loire	Champagne	Corse	Franche-Comte
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	0,39	0,89	0,40	1,54	0,80	0,46	1,04	1,11	1,27	0,31
M02 - Usługi doradcze	0,33	0,00	0,33	0,67	0,63	0,00	0,53	1,42	0,12	0,03
M03 - Systemy jakości	0,55	0,92	0,63	0,57	0,00	0,13	0,00	0,00	0,93	0,03
M04 - Inwestycje w środki trwałe	20,49	17,81	12,23	23,14	12,30	42,40	11,21	19,61	18,49	10,12
M05 - Przywracanie potencjału produkcji	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,38	0,03	0,58	0,00
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	10,91	7,40	7,19	16,38	9,17	12,98	11,30	18,22	7,14	11,50
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	12,62	8,23	4,36	12,29	12,10	4,58	11,70	3,79	10,11	7,83
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	1,66	15,36	0,53	1,22	0,75	1,51	0,57	4,03	4,13	0,56
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M10 - Działanie rolnośrodowiskowe	22,87	6,18	5,53	13,21	12,79	21,33	23,43	18,37	5,98	6,04
M11 - Rolnictwo ekologiczne	8,86	4,64	1,58	7,19	4,92	5,99	5,04	6,62	2,32	4,46
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000	0,00	0,01	0,01	0,08	0,01	0,09	0,02	0,03	0,00	0,03
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	13,79	31,45	61,26	10,68	39,06	0,10	24,68	12,83	41,18	52,59
M16 - Współpraca	0,78	0,30	0,42	1,54	1,74	1,36	2,26	3,79	1,31	0,35
M19 - LEADER	4,37	6,26	4,74	8,96	4,38	7,26	5,58	8,40	4,13	5,02
M20 - Pomoc techniczna	2,38	0,55	0,77	2,53	1,35	1,81	2,26	1,75	2,32	1,14
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	57,14	64,62	80,69	52,73	64,14	76,70	59,32	56,20	69,78	74,21
Łącznie pozostałe działania	42,86	35,38	19,31	47,27	35,86	23,30	40,68	43,80	30,22	25,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie http://emrd.ec.europa.eu/_en.

W przypadku programu rozwoju obszarów wiejskich regionu Guadeloupe wdrażanych ma być piętnaście działań (tab. 3.11). Najważniejszym z nich jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano ponad 54% środków. Na kolejne działania pod względem poziomu udziału w całkowitym budżecie PROW przeznaczono znacznie mniej środków. Udział drugiego działania to 7,3% środków, a jest to wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). Natomiast na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) ma być wydane jedynie 5,7% budżetu tego programu. Łącznie na trzy najważniejsze działania przeznaczono niespełna 68% środków, czyli przeciętnie prawie 23% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych dwunastu działań przypada średnio 2,7% środków.

Następnym regionem objętym regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich we Francji jest Guyane. W programie tego regionu uwzględniono trzynaście działań (tab. 3.11). Najwięcej środków tego PROW przeznaczono na podstawowe usługi i odnowę wsi (M07). Udział tego działania w budżecie programu przekracza 2/5. Drugim instrumentem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano ponad 24% środków. Trzecim instrumentem jest LEADER, na który ma być wydane ponad 7% środków. W sumie na trzy kluczowe działania przewidziano ponad 71%, co oznacza, że średnio na każde z najważniejszych działań ma być przeznaczonych 23,8% środków, a na każde z pozostałych dziesięciu przeciętnie jedynie 2,9% środków.

W regionie Haute Normandie, do którego odnosi się kolejny francuski regionalny program rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniono czternaście działań (tab. 3.11). Na inwestycje w środki trwałe (M04) zarezerwowano największą pulę środków – ponad 27%. Drugim działaniem jest wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07). Na ten cel zaplanowano ponad 18% środków. Natomiast na rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06) przewidziano przeszło 14% środków tego PROW. Łącznie na trzy główne działania programu zaplanowano niespełna 60% środków, czyli przeciętnie prawie 20% na każde z nich, a na każde z pozostałych jedenastu działań przypada średnio 3,7% środków.

Regionalny program rozwoju obszarów wiejskich regionu Ile-de-France ogranicza się jedynie do dziewięciu działań (tab. 3.11). Inwestycje w środki trwałe (M04) to instrument, na który zapisano największą pulę środków – blisko 22% środków. Natomiast na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne zarezerwowano ponad 18% środków. Trzecim działaniem tego PROW jest rolnictwo ekologiczne (M11), na które przeznaczono prawie 11% środków. W sumie na te

trzy działania ma być wydane ponad 51% środków programu, czyli przeciętnie 17% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych sześciu działań średnio przypada 8% środków.

Następny regionalny program rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do regionu Lang-Rous. Program ten zakłada wdrażanie trzynastu działań (tab. 3.11). Najwięcej środków zaplanowano na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) – prawie 2/5 środków. Na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) zarezerwowano ponad 1/5 budżetu PROW, a niespełna 12% na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Łącznie na trzy najważniejsze działania tego programu przeznaczono prawie 72% środków, czyli średnio na każde z nich przypada 24%. Natomiast na każde z pozostałych dziesięciu działań przewidziano 2,8% środków.

Region Limousin również posiada własny regionalny program rozwoju obszarów wiejskich. Zawiera on trzynaście działań (tab. 3.11). Program ten koncentruje się na płatnościach dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przeznaczono blisko 3/5 środków. Drugim działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które ma być wydane jedynie nieco ponad 10% środków. Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) jest trzecim instrumentem tego programu pod względem udziału w jego budżecie. Na to działanie zaplanowano jedynie 7,2% środków. W sumie na trzy najważniejsze działania zapisano ponad 76% środków, czyli średnio ponad 25,3% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych dziesięciu działań ma być wydane jedynie 2,4% środków programu.

Kolejny francuski regionalny program rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do regionu Lorraine. W programie tym zaplanowano wdrażanie czternastu działań (tab. 3.11). W tym przypadku również najwięcej środków przeznaczono na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Na ten cel zarezerwowano prawie 28% środków. Drugim instrumentem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które ma być wydane ponad 19,5% środków. Natomiast ponad 15,7% środków zaplanowano na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Łącznie na trzy podstawowe działania tego PROW przeznaczono 63% środków, czyli przeciętnie po 21% na każde z nich, podczas gdy na każde z pozostałych jedenastu działań przypada średnio 3,4% środków.

Tabela 3.1.1. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania w francuskich departamentach: Guadeloupe , Guyane, Haute Normandie, Lang-Rous, Limousin, Lorraine, Mayotte i Midi-Piren

Działanie	Guadeloupe	Guyane	Haute Normandie	Ile-de-France	Lang-Rous	Limousin	Lorraine	Mayotte	Midi-Piren
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	1,94	4,50	0,81	0,00	0,32	0,63	0,62	4,61	0,98
M02 - Usługi doradcze	5,59	1,56	0,93	0,00	0,00	0,38	0,45	5,23	1,08
M03 - Systemy jakości	0,15	0,06	0,58	0,00	0,47	0,76	0,00	0,00	0,49
M04 - Inwestycje w środki trwałe	54,55	24,21	27,28	21,97	20,22	10,24	19,53	38,14	13,45
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	1,41	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,05	0,00
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	7,34	5,30	14,31	9,49	7,33	6,17	9,91	3,74	5,50
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	4,81	40,29	18,21	10,54	3,36	6,35	10,15	24,55	5,04
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	1,07	2,59	3,08	5,45	2,00	0,69	2,70	2,37	0,90
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,00	0,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M10 - Działanie rolnodowodowsko-klimatyczne	5,74	0,81	12,22	18,45	11,94	7,20	15,74	2,87	4,70
M11 - Rolnictwo ekologiczne	0,44	0,75	7,74	10,98	6,26	2,15	7,22	0,00	4,75
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0,24	0,00	0,06	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	2,87	2,77	0,00	0,00	39,75	58,72	27,77	1,25	54,98
M16 - Współpraca	5,06	6,97	2,33	9,49	1,37	0,38	1,46	9,10	0,88
M19 - LEADER	5,10	7,38	7,50	9,75	5,91	5,14	3,70	4,36	5,98
M20 - Pomoc techniczna	3,69	2,82	4,48	3,87	1,08	1,18	0,73	3,74	1,27
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	67,62	71,47	59,80	51,41	71,91	76,16	63,04	71,78	74,41
Łącznie pozostałe działania	32,38	28,53	40,20	48,59	28,09	23,84	36,96	28,22	25,59

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie http://enrd.ec.europa.eu/_en.

Program rozwoju obszarów wiejskich regionu Mayotte przewiduje wdrażanie dwunastu działań (tab. 3.11). Największą pulę środków zarezerwowano dla wsparcia inwestycji w środki trwałe (M04) – ponad 38% środków. Kolejnym działaniem o znaczącym udziale w budżecie tego PROW jest dostarczanie podstawowych usług i odnowa wsi (M07), na które zapisano ponad 24%. Natomiast na trzecie działanie, którym jest współpraca (M16), zaplanowano jedynie ponad 9% środków. W sumie na trzy główne działania tego programu ma być wydane prawie 72% środków, czyli średnio 23,9% na każde z nich, zaś na każde z pozostałych dziewięciu działań przypada przeciętnie 3,1% środków.

W przypadku programu rozwoju obszarów wiejskich dotyczącego regionu Midi-Piren realizowanych jest czternaście działań (tab. 3.11). Podobnie jak w programie regionu Limousin, znacznie więcej niż połowa środków ma być przeznaczona na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Na wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) zapisano jedynie 13,4% budżetu tego PROW, a na działanie LEADER zaledwie 6%. Łącznie na te trzy działania przewidziano ponad 74% środków, czyli przeciętnie blisko 25% na każde z nich. Natomiast na każde z pozostałych jedenastu działań przypada średnio 2,3% środków.

Kolejnym z francuskich regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich jest program przeznaczony dla Martyniki. Program ten obejmuje czternaście działań (tab. 3.12). Podobnie jak w programie dedykowanym Majotcie, tak i w tym do trzech najważniejszych działań zalicza się: wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07) oraz wsparcie współpracy (M16). Na te działania zaplanowano odpowiednio około 42, przeszło 11 i ponad 8% środków. W sumie na trzy główne działania tego programu przypada około 61,5% budżetu. Oznacza to, iż przeciętnie na każde z nich przewidziano około 1/5 środków, a na każde pozostałe jedenaście działań średnio po 3,5% środków.

Następny regionalny francuski program rozwoju obszarów wiejskich dotyczy departamentu Nord Pas de Calais. Uwzględnia on trzynaście działań (tab. 3.12). Podobnie jak w przypadku programów dla Bretanii oraz Szampanii także i w tym PROW najważniejszymi trzema działaniami są: wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04), działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz wsparcie na rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). Na te cele przeznaczono odpowiednio ponad 35, 20,5 i przeszło 16% środków. Łącznie na trzy najważniejsze działania zaplanowano ponad 72% środków pro-

gramu, czyli przeciętnie około 24% na każde z nich, zaś na pozostałe dziesięć działań przewidziano średnio około 2,8% środków.

Swój regionalny program rozwoju obszarów wiejskich ma również Prowansja. Program ten przewiduje realizację dwunastu działań (tab. 3.12). Tak jak w programie dla Burgundii, tak i w tym PROW trzema najważniejszymi działaniami są: płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz inwestycje w środki trwałe (M04), na które zaplanowano odpowiednio niecałe 39, niespełna 16 i 14% środków. W sumie na te trzy kluczowe działania przeznaczono ponad 68,5% budżetu, co oznacza, że na każde z nich przewidziano przeciętnie po niecałe 23%. Natomiast na pozostałe działania zaplanowano średnio po około 3,5% środków.

Kraj Loary także posiada swój regionalny program rozwoju obszarów wiejskich, który tak jak poprzedni program zakłada wdrażanie dwunastu działań (tab. 3.12). Podobnie jak w przypadku programów dla Bretanii, Szampanii oraz departamentu Nord Pas de Calais, trzema najważniejszymi działaniami tego PROW są: inwestycje w środki trwałe (M04), działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06), na które zaplanowano odpowiednio ponad 33, około 24 i blisko 13% środków. Łącznie na trzy najważniejsze działania zarezerwowano przeszło 70% budżetu, czyli średnio ponad 23% na każde z nich. W przypadku każdego z pozostałych dziewięciu działań średnio przypada około 3,3% budżetu PROW.

Dla departamentu Poitou również został przewidziany regionalny program rozwoju obszarów wiejskich. Program ten uwzględnia czternaście działań (tab. 3.12). Tak jak w programie dla Alzacji, najważniejszym działaniem tego PROW jest działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (M10), na które przeznaczono blisko 27% budżetu. Drugim istotnym instrumentem są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13). Na ten cel zaplanowano przeszło 1/5 budżetu. Trzecim kluczowym działaniem tego programu jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04), na które przewidziano niecałe 19% środków. W sumie na trzy najważniejsze działania ma być wydane około 2/3 budżetu, co oznacza, iż przeciętnie na każde z nich zaplanowano ponad 22%, a na każde pozostałe trzynaście działań przypada średnio po około 3% środków.

Kolejny regionalny program rozwoju obszarów wiejskich we Francji to program przeznaczony dla Pikardii. Program ten obejmuje dwanaście działań (tab. 3.12). Podobnie jak w przypadku pierwszego programu, czyli programu dla Alzacji, dwoma najważniejszymi działaniami tego PROW są: działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (M10), na które przewidziano przeszło 27% środ-

ków oraz wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) z ponad 1/5 budżetu. Trzecim istotnym działaniem tego programu jest wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07). Na ten cel zaplanowano prawie 19% środków. Łącznie te trzy kluczowe działania obejmują około 2/3 budżetu, czyli przeciętnie około 22% środków. Na każde pozostałe działania przeznaczono średnio około 3,7% środków programu.

Ostatnim z francuskich regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich jest program dedykowany departamentowi Reunion. Program ten przewiduje realizację trzynastu działań (tab. 3.12). Tak jak w około 40% przedstawionych programów, tak i w tym programie najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przeznaczono prawie 42% budżetu. Drugie kluczowe działanie to wsparcie współpracy (M16). Na ten cel zaplanowano niecałe 11% środków. Trzecim istotnym instrumentem są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przewidziano blisko 8,5% środków programu. W sumie na trzy najważniejsze działania przeznaczono ponad 3/5 budżetu, czyli średnio ponad 1/5 środków na każde z nich, zaś na każde z pozostałych dziesięciu działań zaplanowano przeciętnie 3,9% budżetu.

Tak jak wcześniej wspomniano, we Francji oprócz regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich wdrażany jest również program krajowy. Jednakże program ten uwzględnia tylko dwa działania (tab. 3.12). Głównym działaniem programu krajowego, w odróżnieniu od regionalnych PROW, jest zarządzanie ryzykiem (M17). Na ten cel przewidziano wydać prawie cały budżet – aż 97,85% wszystkich środków programu. Natomiast pozostałą część, czyli przeszło 2% przeznaczono na pomoc techniczną (M20).

W przypadku łącznego poziomu środków przewidzianych na poszczególne działania w ramach programu krajowego i regionalnych PROW we Francji najważniejszym działaniem są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), z budżetem stanowiącym prawie 32% środków będących do dyspozycji francuskich PROW (tab. 3.12). Drugim instrumentem jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel zaplanowano około 19% środków. Zarówno pierwsze, jak i drugie działanie występuje jako najważniejsze w około 40% wszystkich francuskich PROW. Trzecim instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które przeznaczono ponad 11% środków budżetu. To działanie występuje jako jedno z trzech głównych działań w prawie 60% wszystkich francuskich PROW. W ramach francuskiego PROW wdrażanych jest siedemnaście działań II filara WPR. Trzy najważniejsze działania obejmują ponad 62% środków, co oznacza, że średnio na każde z nich

ma być wydane około 20,7%. Natomiast na pozostałe działania zaplanowano średnio 2,7% środków.

Trzecim państwem wdrażającym jednocześnie program krajowy oraz programy regionalne są Włochy. W kraju tym realizowanych jest dwadzieścia jeden programów. Pierwszym z włoskich regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich jest program przeznaczony dla Abruzji. Program ten obejmuje piętnaście działań (tab. 3.13). Uwzględnia on w swoim budżecie niewielką kwotę na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Najważniejszym działaniem tego PROW jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przewidziano ponad 29% budżetu. Drugim istotnym instrumentem programu jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które zaplanowano niecałe 13% środków. Trzecie kluczowe działanie to wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06). Przeznaczono na nie ponad 12% środków programu. W sumie na te trzy najważniejsze działania zarezerwowano przeszło 54% budżetu, co oznacza, że średnio na każde z nich przewidziano po około 18%. Natomiast w przypadku pozostałych dwunastu działań ich przeciętny budżet wynosi 3,8%.

Drugi regionalny włoski program rozwoju obszarów wiejskich dotyczy regionu Basilicata. Uwzględnia on szesnaście działań (tab. 3.13). Podobnie jak poprzedni program, największą pulę środków przewiduje na wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel przeznaczono blisko 22%. Po około 13% przewidziano na działanie dwóch instrumentów: inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08) oraz rolnictwo ekologiczne (M11). Łącznie na te trzy kluczowe działania zaplanowano prawie 48% środków programu, czyli przeciętnie około 16% na każde z nich, zaś na pozostałe trzynaście działań przeznaczono średnio 4% środków.

Trzecim włoskim regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich jest program dotyczący regionu Bolzano. Zawiera on najmniejszą ilość działań spośród wszystkich włoskich PROW. Zaplanowano w nim realizację jedenastu działań (tab. 3.13). Największą pulę środków przeznaczono na płatności dla obszarów z ograniczeniami (M13). Na ten cel przewidziano niecałe 32%. Drugim instrumentem tego programu jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które zaplanowano przeszło 27% środków. Natomiast trzecim działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przeznaczono ponad 13% budżetu. Łącznie na trzy najważniejsze działania tego programu przewidziano przeszło 72% środków.

Tabela 3. 12. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania w Francji (łącznie), francuskim krajowym PROW oraz francuskich departamentach: Martinique, Nord Pas de Calais, Provence, Pas de la Loire, Poitou, Picardie i Reunion

Działanie	Martinique	Krajowy	Nord Pas de Calais	Provance	Pas de la Loire	Poitou	Picardie	Reunion	Łącznie
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	3,55	0,00	1,60	0,40	0,65	0,68	1,47	6,81	1,02
M02 - Usługi doradcze	4,27	0,00	0,00	0,00	0,19	2,00	0,50	1,94	0,66
M03 - Systemy jakości	0,36	0,00	0,96	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,33
M04 - Inwestycje w środki trwałe	42,03	0,00	35,25	14,00	33,18	18,80	20,36	41,71	19,01
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	0,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,50	0,07
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	7,82	0,00	16,35	3,73	12,98	7,15	13,53	4,33	8,28
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	11,37	0,00	2,24	13,50	0,47	7,64	18,84	8,14	7,52
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	2,22	0,00	1,22	1,76	0,31	0,60	0,87	4,74	2,28
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne	4,93	0,00	20,50	15,70	24,03	26,97	27,24	4,33	11,35
M11 - Rolnictwo ekologiczne	0,36	0,00	8,41	3,58	10,55	7,76	6,24	0,91	4,62
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0,00	0,00	0,16	0,03	0,00	0,00	0,14	0,00	0,02
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	5,65	0,00	0,00	38,88	2,65	20,75	0,00	8,45	31,86
M14 - Dobrostan zwierząt	0,00	0,00	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M16 - Współpraca	8,12	0,00	1,22	1,67	1,06	0,47	0,73	10,86	1,67
M17 - Zarządzanie ryzykiem	0,00	97,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,92
M19 - LEADER	4,99	0,00	8,73	5,76	11,63	6,06	8,62	5,17	5,86
M20 - Pomoc techniczna	3,43	2,15	3,19	0,98	2,31	1,04	1,47	2,09	1,53
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	61,52	97,85	72,10	68,59	70,18	66,51	66,44	61,03	62,21
Łącznie pozostałe działania	38,48	2,15	27,90	31,41	29,82	33,49	33,56	38,97	37,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <http://enrd.ec.europa.eu/>_en.

Kolejny regionalny program rozwoju obszarów wiejskich we Włoszech to program przeznaczony dla Kalabrii. Podobnie jak program dla Abruzji obejmuje piętnaście działań (tab. 3.13) i również najważniejszym jego działaniem jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano przeszło 28% budżetu. Na rolnictwo ekologiczne (M11) przewidziano niespełna 22% środków, zaś na inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08) ponad 9% środków. W sumie na trzy kluczowe działania przeznaczono przeszło 59% budżetu, czyli średnio 19,8% na każde z nich. Natomiast na pozostałe dwanaście działań zaplanowano średnio prawie 3,4%.

Następnym włoskim regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich jest program dedykowany Kampanii. Program ten jest jednym z trzech obejmujących największą ilość działań. Zawiera aż osiemnaście działań z dwudziestu możliwych (tab. 3.13). Podobnie jak w przypadku programu dla Abruzji, uwzględnia w swoim budżecie niewielką pulę środków na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Również tak samo jak w pierwszym programie jego dwoma najważniejszymi działaniami są: inwestycje w środki trwałe (M04) oraz działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które zaplanowano odpowiednio prawie 31% i ponad 12% środków. Trzecim kluczowym działaniem tego programu są płatności dla obszarów z ograniczeniami (M13). Na ten cel przeznaczono 12% środków. Łącznie na trzy najważniejsze działania zarezerwowano przeszło 55% budżetu, czyli przeciętnie ponad 18% na każde z nich. W przypadku każdego z pozostałych piętnastu działań średnio przypada niespełna 3% budżetu PROW.

Swój regionalny program rozwoju obszarów wiejskich ma również Emilia-Romania. Program ten przewiduje realizację szesnastu działań (tab. 3.13). Podobnie jak w przypadku programu dla Abruzji, jego trzema najważniejszymi działaniami są: inwestycje w środki trwałe (M04), działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06), na które zaplanowano odpowiednio ponad 29, niespełna 15 i prawie 9% środków. W sumie na te trzy kluczowe działania przeznaczono niecałe 53% budżetu, co oznacza, że na każde z nich przewidziano przeciętnie po około 17,5%. Natomiast na pozostałe trzynaście działań zaplanowano średnio po około 3,6% środków programu.

Friuli-Wenecja Julijska także posiada swój regionalny program rozwoju obszarów wiejskich, który zakłada wdrażanie szesnastu działań (tab. 3.13). Tak jak w większości przedstawionych programów, tak i w tym programie najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel

przewidziano ponad 35% budżetu. Drugim istotnym działaniem są płatności dla obszarów z ograniczeniami (M13), na które przeznaczono prawie 13% środków. Trzeci kluczowy instrument tego PROW to działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (M10) z ponad 9% budżetem. Łącznie na te trzy działania zaplanowano przeszło 57% środków, czyli przeciętnie około 19% środków, zaś na każde z pozostałych trzynastu działań przewidziano średnio 3,3% budżetu.

Kolejnym włoskim regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich jest program przeznaczony dla Lacjum, który zawiera siedemnaście działań (tab. 3.13). Podobnie jak w przypadku programów dla Abruzji i dla Kampanii, w programie tym zaplanowano niewielką kwotę na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Tak jak w większości omówionych włoskich PROW, tak i w tym najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przewidziano niespełna 28% budżetu. Ponad 14% środków przeznaczono na wdrażanie dwóch instrumentów: rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (M06) oraz rolnictwo ekologiczne (M11). W sumie na trzy działania tego programu zaplanowano przeszło 56% środków, czyli średnio niecałe 19% na każde z nich. W przypadku każdego z pozostałych czternastu działań przeciętnie przypada na nie ponad 3% budżetu.

Następny regionalny włoski program rozwoju obszarów wiejskich to program dotyczący regionu Liguria. Program ten zawiera aż osiemnaście działań i jest drugim programem z trzech obejmujących największą ilość działań (tab. 3.13). Tak jak poprzedni uwzględnia w swoim budżecie nieznaczne środki na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Podobnie jak w przypadku programu dla regionu Basilicata jego dwoma najważniejszymi działaniami są: wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04) oraz wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08). Na te cele przeznaczono odpowiednio prawie 27% i ponad 15% środków. Trzecim istotnym działaniem tego programu są płatności dla obszarów z ograniczeniami (M13), na które przewidziano niespełna 10% środków. Łącznie na te trzy kluczowe działania ma być wydane niecałe 52% budżetu, co oznacza, iż przeciętnie na każde z nich zaplanowano ponad 17%, a na każde pozostałe piętnaście działań przypada średnio po przeszło 3% środków.

Dla Lombardii również został przewidziany regionalny program rozwoju obszarów wiejskich. Program ten uwzględnia czternaście działań (tab. 3.13). Tak jak w większości przedstawionych programów, tak i w tym najważniejszym działaniem jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano przeszło 35% budżetu. Ponad 1/5 środków programu przewidziano

na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), natomiast niecałe 9% przeznaczono na wsparcie inwestycji w rozwój obszarów leśnych (M08). Łącznie na te trzy najważniejsze działania zaplanowano 65% budżetu, czyli średnio ponad 21,6% środków. Natomiast na każde z pozostałych jedenastu działań przewidziano przeciętnie prawie 3,2% środków.

Region Marche także posiada swój regionalny program rozwoju obszarów wiejskich. Program ten obejmuje aż osiemnaście działań i jest trzecim programem z trzech zawierających największą ilość działań (tab. 3.13). Podobnie jak w programie dla Kalabrii, dwoma najważniejszymi działaniami tego PROW są: wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04) oraz rolnictwo ekologiczne (M11), na które zaplanowano odpowiednio niespełna 23 i niecałe 15% środków. Trzecim kluczowym działaniem programu jest działanie LEADER (M19), które występuje tylko w tym jednym włoskim PROW. Na ten cel przewidziano przeszło 11% budżetu. W sumie te trzy najważniejsze działania obejmują prawie 49% środków, a to oznacza, że przeciętnie na każde z nich przypada ponad 16%. W przypadku pozostałych piętnastu działań zaplanowano średnio po około 3,4% środków.

Kolejnym włoskim regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich jest program przeznaczony dla regionu Molise, który zawiera czternaście działań (tab. 3.13). Program ten uwzględnia w swoim budżecie niewielką pulę środków na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Tak jak w większości przedstawionych włoskich PROW, tak i w tym programie najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel zaplanowano ponad 26% środków. Drugim kluczowym instrumentem jest działanie dotyczące realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07), którego budżet to przeszło 14% środków programu. Trzecim działaniem są płatności dla obszarów z ograniczeniami (M13). Przeznaczono na nie ponad 11% środków. Łącznie na trzy najważniejsze działania zarezerwowano niecałe 52% budżetu, co oznacza, że średnio na każde z nich przewidziano ponad 17%. Natomiast w przypadku pozostałych jedenastu działań ich przeciętny budżet wynosi około 4,4%.

Tabela 3.13. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania we włoskich regionach:

Ambruzzo, Basilicata, Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, FVG, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche i Molise

Działanie	Abruzzo	Basilicata	Bolzano	Calabria	Campania	Emilia-Romagna	FVG	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	1,09	1,34	0,38	0,72	1,58	1,82	1,60	0,82	1,63	0,85	1,97	2,85
M02 - Usługi doradcze	1,20	0,56	0,00	1,66	0,76	0,71	2,21	1,70	0,86	3,52	0,93	3,80
M03 - Systemy jakości	1,62	0,85	0,00	2,34	0,44	0,68	1,09	0,67	1,50	0,50	2,04	0,95
M04 - Inwestycje w środki trwałe	29,13	21,77	13,10	28,53	30,99	29,14	35,06	27,70	26,78	35,33	22,73	26,13
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	1,39	1,71	0,00	0,91	0,57	3,35	0,00	2,19	2,01	0,00	2,42	0,00
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	12,24	8,51	7,01	4,75	8,99	8,80	7,20	14,28	8,67	5,92	8,29	4,75
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	8,89	6,89	5,13	4,00	8,33	5,83	5,41	7,64	6,76	4,53	5,39	14,25
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	3,00	13,35	6,00	9,12	9,43	4,30	7,68	2,80	15,27	8,92	6,88	5,70
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,25	0,00	0,00	0,27	0,00	0,32	0,30	0,41	0,00	0,37	0,00
M10 - Działanie rolnohodowlansko-klimatyczne	12,91	12,05	27,29	7,04	12,25	14,79	9,28	5,57	4,78	20,75	5,17	6,65
M11 - Rolnictwo ekologiczne	6,93	12,83	2,46	21,73	1,91	8,46	2,24	14,17	3,86	3,28	14,87	8,55
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000	0,00	3,79	0,00	0,00	0,00	0,71	0,48	0,00	1,91	0,29	0,84	0,00
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami	9,24	4,16	31,93	6,77	12,00	7,56	12,80	5,42	9,63	6,74	7,99	11,31
M14 - Dobrostan zwierząt	0,00	0,00	0,00	2,56	0,11	0,88	0,32	1,62	0,80	0,00	0,93	0,00
M15 - Usługi leśnohodowlanskie i klimatyczne	0,00	0,00	0,00	0,00	1,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19	0,00
M16 - Współpraca	3,33	2,97	0,49	1,60	3,13	5,31	4,57	3,11	3,76	1,49	4,94	5,23
M17 - Zarządzanie ryzykiem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M19 - LEADER	5,54	5,54	5,54	6,02	5,54	5,58	6,53	8,71	7,94	5,70	11,26	5,56
M20 - Pomoc techniczna	3,42	3,42	0,66	2,25	1,74	2,09	3,23	2,40	3,41	2,18	2,79	3,33
M113 - Renty strukturalne	0,07	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	0,00	0,90	0,03	0,00	0,00	0,95
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	54,29	47,95	72,33	59,39	55,24	52,73	57,13	56,15	51,67	65,00	48,87	51,69
Łącznie pozostałe działania	45,71	52,05	27,67	40,61	44,76	47,27	42,87	43,85	48,33	35,00	51,13	48,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <http://enrd.ec.europa.eu/en>.

Następny regionalny program rozwoju obszarów wiejskich we Włoszech to program przeznaczony dla regionu Piemont. Program ten obejmuje siedemnaście działań (tab. 3.14). Tak jak poprzedni uwzględnia w swoim budżecie nieznaczne środki na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Podobnie jak w większości omówionych włoskich PROW, także i w tym najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przewidziano niecałe 27% budżetu. Na działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) zaplanowano ponad 24% środków, zaś na wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07) przeszło 8% środków. W sumie na te trzy kluczowe działania przeznaczono prawie 59% budżetu, czyli średnio około 19,6% na każde z nich. Natomiast na pozostałe czternaście działań przewidziano przeciętnie prawie 3%.

Swój regionalny program rozwoju obszarów wiejskich ma również region Puglia. Program ten przewiduje realizację czternastu działań (tab. 3.14). Podobnie jak w poprzednim programie, dwoma najważniejszymi działaniami tego PROW są: inwestycje w środki trwałe (M04) oraz działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10), na które zaplanowano odpowiednio niecałe 33 i przeszło 14% środków. Trzecim kluczowym działaniem programu jest wsparcie rolnictwa ekologicznego (M11). Na ten cel przeznaczono około 1/8 budżetu. Łącznie na te trzy kluczowe działania przewidziano prawie 3/5 budżetu, co oznacza, że na każde z nich zaplanowano przeciętnie po niecałe 20% środków. W przypadku każdego z pozostałych jedenastu działań średnio przypada niespełna 3,7% środków.

Dla Sardynii także został przewidziany regionalny program rozwoju obszarów wiejskich, który uwzględnia siedemnaście działań (tab. 3.14). Tak jak w większości przedstawionych włoskich PROW, tak i w tym programie najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Na ten cel przeznaczono prawie 1/5 budżetu. Ponad 17% środków przeznaczono na wdrażanie dwóch kolejnych instrumentów: płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) oraz dobrostan zwierząt (M14). W sumie na trzy działania tego programu zaplanowano niecałe 55% środków, czyli średnio przeszło 18% na każde z nich. Natomiast na każde z pozostałych czternastu działań przypada przeciętnie ponad 3,2% budżetu.

Kolejny regionalny program rozwoju obszarów wiejskich we Włoszech to program przeznaczony dla Sycylii. Program ten zakłada wdrażanie szesnastu działań (tab. 3.14). Podobnie jak w większości omówionych włoskich PROW, także i w tym najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki

trwałe (M04), na które przewidziano ponad 32% budżetu. Drugie kluczowe działanie tego programu to wsparcie rolnictwa ekologicznego (M11). Na ten cel zaplanowano prawie 19% środków. Trzecim istotnym działaniem jest wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06), na które przeznaczono około 11% budżetu. Łącznie na trzy najważniejsze działania tego programu przewidziano ponad 62% środków. Oznacza to, iż przeciętnie na każde z nich zaplanowano niecałe 21%, a na każde pozostałe średnio po niespełna 3% środków.

Następnym włoskim regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich jest program dedykowany Toskanii. Program ten obejmuje szesnaście działań (tab. 3.14). W swoim budżecie uwzględnia niewielką pulę środków na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Podobnie jak w przypadku programu dla regionu Basilicata, trzema najważniejszymi działaniami tego programu są: inwestycje w środki trwałe (M04), inwestycje w rozwój obszarów leśnych (M08) oraz rolnictwo ekologiczne (M11), na które zaplanowano odpowiednio przeszło 29, niespełna 15 i ponad 13% środków. W sumie na te trzy kluczowe działania przeznaczono niecałe 58% budżetu, co oznacza, że na każde z nich przewidziano przeciętnie po przeszło 19%. Natomiast na pozostałe trzynaście działań zaplanowano średnio po około 3,3% środków PROW.

Trydent również posiada swój regionalny program rozwoju obszarów wiejskich, który zawiera dwanaście działań (tab. 3.14). Podobnie jak w przypadku programu dla Friuli-Wenecji Julijskiej, także i w tym PROW najważniejszymi trzema działaniami są: wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04), płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13) oraz działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Na te cele przeznaczono odpowiednio około 32,5, ponad 24 i około 17% środków. Łącznie na te trzy kluczowe działania zaplanowano niespełna 3/4 środków programu, czyli przeciętnie niecałe 25% na każde z nich, zaś na pozostałe działania przewidziano średnio 2,9% środków.

Dla regionu Umbria także został przewidziany regionalny program rozwoju obszarów wiejskich. Uwzględnia on siedemnaście działań (tab. 3.14). Podobnie jak w programie dedykowanym regionowi Piemont, tak i w tym do trzech najważniejszych działań zalicza się: wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz wsparcie realizacji podstawowych usług i odnowy wsi (M07). Na te działania zaplanowano odpowiednio przeszło 28, ponad 16 i niecałe 12% środków. W sumie na trzy główne działania tego programu przypada ponad połowa budżetu. Oznacza to, iż

przeciętnie na każde z nich przewidziano około 17%, a na każde pozostałe czternaście działań średnio po około 3,5% środków.

Kolejnym regionalnym programem rozwoju obszarów wiejskich we Włoszech jest program przeznaczony dla regionu Val. Program ten obejmuje piętnaście działań (tab. 3.14). Zaplanowano w nim niewielką kwotę na realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Jest to drugi program, obok programu dla regionu Bolzano, który wyróżnia się spośród innych tym, że jego pierwszym najważniejszym działaniem nie jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04). Podobnie jak w przypadku programu dla regionu Bolzano, pierwszym kluczowym działaniem tego programu są płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), na które przewidziano ponad 31% środków. Dwoma kolejnymi działaniami, również tak jak w programie dla regionu Bolzano, są: działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które zaplanowano odpowiednio przeszło 20% i ponad 19% środków. Na te trzy najważniejsze działania łącznie przeznaczono niecałe 71% środków, czyli średnio ponad 23,5% na każde z nich. W przypadku każdego z pozostałych dwunastu działań przeciętnie przypada na nie prawie 2,5% budżetu.

Ostatnim z włoskich regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich jest program dedykowany Wenecji Euganejskiej. Program ten przewiduje realizację piętnastu działań (tab. 3.14). Tak jak w większości przedstawionych programów, tak i w tym programie najważniejszym działaniem jest wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04), na które przeznaczono prawie 38% budżetu. Drugi kluczowy instrument to działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10). Na ten cel zaplanowano prawie 14% środków. Trzecim kluczowym działaniem jest wsparcie rozwoju gospodarstw i działalności gospodarczej (M06), na które przewidziano przeszło 11% środków programu. Łącznie na trzy najważniejsze działania przeznaczono ponad 63% budżetu, czyli przeciętnie około 21% środków, zaś na każde z pozostałych dwunastu działań zaplanowano średnio około 3% budżetu.

Tabela 3.14. Struktura planowanych wydatków PROW 2014-2020 w podziale na działania we Włoszech (łącznie), włoskim krajowym PROW oraz we włoskich regionach: Piemont, Puglia, Sycylia, Sardynia, Umbria, Toskania, Trento, Umbria, Val i Veneto

Działanie	Krajowy	Piemont	Puglia	Sardynia	Sycylia	Toskania	Trento	Umbria	Val	Veneto	Łącznie
M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna	0,00	4,07	1,53	0,23	0,41	0,83	0,83	1,17	0,29	1,94	1,17
M02 - Usługi doradcze	0,00	3,11	2,01	1,22	0,32	3,95	0,43	2,20	0,00	3,09	1,51
M03 - Systemy jakości	0,00	2,81	1,10	0,38	0,50	0,42	0,00	0,82	1,44	1,50	0,88
M04 - Inwestycje w środki trwałe	14,02	26,62	32,66	19,85	32,17	29,44	32,57	23,18	19,16	37,92	27,51
M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej	0,00	0,96	1,22	1,15	0,56	3,12	0,00	2,05	0,00	0,68	1,10
M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	0,00	5,58	10,38	6,11	11,06	11,23	5,64	3,99	3,10	11,36	7,72
M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi	0,00	8,15	1,22	4,84	1,72	4,35	5,47	11,76	5,48	4,33	4,88
M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	0,00	3,53	6,72	3,13	9,14	14,87	3,32	9,17	3,46	3,55	6,60
M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów	0,00	0,00	0,31	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11
M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne	4,86	24,09	14,23	12,48	10,21	6,13	17,01	16,14	20,39	13,92	12,15
M11 - Rolnictwo ekologiczne	0,00	2,33	12,70	5,98	18,84	13,41	0,90	3,89	1,66	1,83	8,14
M12 - Płatności dla obszarów Natura2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0,00	0,44	0,00	0,00	1,90	0,00	0,00	0,91	0,58	0,00	0,51
M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi	0,00	5,49	0,00	17,58	4,63	1,04	24,28	7,19	31,12	10,06	7,38
M14 - Dobrostan zwierząt	0,00	0,00	0,00	17,24	0,00	0,00	0,00	0,62	5,76	0,10	1,46
M15 - Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne	0,00	0,30	0,00	0,38	0,18	0,04	0,00	0,57	0,00	0,00	0,25
M16 - Współpraca	0,00	3,22	3,97	2,41	1,86	3,64	1,92	7,79	0,65	2,33	2,85
M17 - Zarządzanie ryzykiem	76,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,67
M19 - LEADER	0,00	6,06	9,65	5,85	5,54	6,03	5,97	5,54	5,55	5,98	5,77
M20 - Pomoc techniczna	4,49	3,18	2,31	0,76	0,96	1,35	1,66	3,00	0,79	1,42	2,26
M113 - Renty strukturalne	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00	0,00	0,58	0,00	0,07
Łącznie trzy działania o najwyższym udziale	95,51	58,85	59,59	54,67	62,08	57,73	73,86	51,08	70,68	63,21	47,80
Łącznie pozostałe działania	4,49	41,15	40,41	45,33	37,92	42,27	26,14	48,92	29,32	36,79	52,20

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <http://emrd.ec.europa.eu/en>.

Tak jak już wcześniej wspomniano, Włochy oprócz regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich wdrażają również program krajowy. Program ten obejmuje jednak tylko cztery działania (tab. 3.14). W odróżnieniu od regionalnych PROW, w programie krajowym najwięcej środków przewidziano na zarządzanie ryzykiem (M17). Na ten cel zaplanowano wydać ponad 3/4 budżetu. Drugim kluczowym działaniem programu jest działanie, które było najważniejszym działaniem w większości włoskich regionalnych PROW, czyli wsparcie inwestycji w środki trwałe (M04). Przeznaczono na nie około 14% budżetu. Przeszło 4% środków przewidziano na wdrażanie dwóch pozostałych instrumentów: działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) oraz pomoc techniczną (M20). W sumie na trzy najważniejsze działania ma być wydane około 95,5% budżetu. Oznacza to, że na każde z kluczowych działań przypada przeciętnie prawie 32% środków.

Patrząc na łączny poziom środków przeznaczonych na poszczególne działania w ramach programu krajowego i regionalnych PROW we Włoszech, można zauważyć, że główne działania w większości regionów były podobne. Najważniejszym działaniem jest wsparcie realizacji inwestycji w środki trwałe (M04), na które przewidziano około 27,5% środków będących do dyspozycji włoskich PROW (tab. 3.14). Drugim instrumentem jest działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (M10) z budżetem stanowiącym przeszło 12% środków. Trzecim działaniem jest wsparcie rolnictwa ekologicznego (M11). Na ten cel zaplanowano ponad 8% środków budżetu będącego do dyspozycji włoskich PROW.

W ramach włoskiego PROW wdrażane są wszystkie dostępne działania II filara WPR. W ośmiu programach uwzględniono także realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi. Na trzy najważniejsze działania łącznie przewidziano prawie 48% środków, co oznacza, iż przeciętnie na każde z nich ma być wydane blisko 16%. Na pozostałe działania przypada średnio ponad 3% środków.

Ta ograniczona jedynie do zestawu wybranych działań i planowanej struktury wydatków programów rozwoju obszarów wiejskich w państwach UE pokazuje ogrom zróżnicowania tych programów, co ma odzwierciedlenie nie tylko w diagnozie potrzeb, ale także w podejściu do wspierania rozwoju wsi i rolnictwa. To zróżnicowane podejście będzie również widoczne w procesie negocjowania kształtu Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnym okresie programowania. Ten widoczny brak wyraźnego podziału na grupy czy bloki państw o zbliżonym podejściu do korzystania z II filaru WPR wskazuje również na to,

iż trudno będzie znaleźć sojuszników wspierających wszystkie rozwiązania proponowane przez jedno z państw i konieczne będzie szukanie wsparcia dla konkretnych rozwiązań, co będzie utrudniało osiągnięcie ostatecznego porozumienia przez wszystkie strony i może skończyć się jeszcze większym rozbudowaniem zestawu dostępnych instrumentów wsparcia mającym zapewnić uwzględnienie wszystkich postulowanych narzędzi polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Wyniki przeprowadzonej powyżej analizy wydatków programów rozwoju obszarów wiejskich jednoznacznie wskazują, iż udział nowych działań w strukturze budżetów PROW jest niewielki. Potwierdza to wyniki badań przeprowadzonych przez J. Dwyer i innych (2016)⁸⁸ wskazujące na wyraźną kontynuację w okresie 2014-2020 wzorców wydatkowania środków, które odnotowano w okresie programowania 2007-2013.

⁸⁸ J. Dwyer et al. (2016), *Research for AGRI Committee – Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy*, European Union, 2016.

4. Mnożniki fiskalne

4.1. Pojęcie mnożnika fiskalnego

Pojęcie mnożnika pochodzi z analizy kryzysu gospodarczego, który pojawił się w Stanach Zjednoczonych w 1930 roku. Wówczas dwóch amerykańskich ekonomistów, A. Hansen i P. Samuelson, jako pierwsi przedstawili koncepcję mnożnika. Bazując na rewolucyjnej ekonomicznej teorii J.M. Keynesa, wykorzystali to pojęcie, żeby wyjaśnić, w jaki sposób wydatki rządowe mogą pomóc w złagodzeniu katastrofalnych skutków Wielkiego Kryzysu. Chodziło o to, że jeśli rząd federalny zwiększy swoje wydatki i wzrost ten nie będzie odpowiadał wzrostowi przychodów, to zagregowany popyt wzrośnie o wielokrotność pierwotnego wzrostu wydatków rządowych. Ci, którzy byli beneficjentami dodatkowych wydatków rządowych będą wydawać więcej, co z kolei przyczyni się do wzrostu dochodów innych ludzi, i tak dalej przez kolejne rundy wydatków. Siłę mnożnika wyjaśnioną przez A. Hansena i P. Samuelsona nazwano krańcową skłonnością do konsumpcji⁸⁹.

W kolejnych rundach wydatków mogą pojawić się tzw. „wycieki”, które osłabiają efekt mnożnikowy. Podstawową formą „wycieku”, branego pod uwagę w tym czasie, było oszczędzanie. Im większa część dodatkowego dochodu była zaoszczędzona, a nie wydana, tym słabszy był efekt mnożnikowy. Z tego powodu obywatele byli zachęceni do odstąpienia od tradycyjnych wartości i wydawania swoich dochodów, zamiast oszczędzania ich⁹⁰.

Innym możliwym źródłem „wycieku” były wydatki na importowane towary i usługi, które nie zwiększały popytu wewnętrznego, a tym samym zmniejszały mnożnik. Z uwagi na to, że gospodarka Stanów Zjednoczonych w 1930 roku była praktycznie zamknięta, więc handel zagraniczny stanowił tylko niewielką częśćią PKB, a wycieki wydatków na import były na ogół ignorowane⁹¹.

Trzecim rodzajem „wycieku” było opodatkowanie. Wyższe dochody prowadziły do zwiększonych płatności podatkowych, co w rezultacie osłabiało mnożnik⁹².

Pojęcie mnożnika po raz pierwszy oficjalnie wprowadził do teorii ekonomii R.F. Kahn (1931), a następnie podjął się tego J.M. Keynes (1936). Wersja podręcznika Keynes-Kahn, dotycząca mnożnika, mówi, że jeżeli wydatki rządowe (G) rosną o jedną jednostkę, to zagregowany popyt wzrasta o więcej niż jedną jednostkę. Początkowa runda wydatków stymuluje dalsze tak, że w rezul-

⁸⁹ D. Snodgrass (2014), *Agricultural transformation in sub-Saharan Africa and the role of the multiplier: A literature Review*, Report No. 4, USAID LEO, s. 4.

⁹⁰ Tamże, s. 4.

⁹¹ Tamże, s. 4.

⁹² Tamże, s. 5.

tacie wpływ na wielkość zagregowanej produkcji to mnożnik pomnożony przez pierwotny wzrost wydatków. Dla początkowego wzrostu wydatków publicznych ΔG i krańcowej skłonności do konsumpcji (c), zmianą produkcji ΔY jest k pomnożone przez ΔG , gdzie k to mnożnik fiskalny, wynoszący: $k = \frac{1}{1-c}$, przy założeniu gospodarki zamkniętej⁹³. Wartość mnożnika fiskalnego jest skumulowanym wynikiem produkcji, utworzonym przez różne rundy wydatków⁹⁴.

Standardowa analiza mnożnika dla gospodarki otwartej mówi, że jeżeli $Y = C\{Y - t(Y)\} + I + G + X - M(Y)$, to $\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{c(1-t) + m}$ = mnożnik, gdzie c to krańcowa skłonność do konsumpcji, m krańcowa skłonność do importu, a t stawka podatku od dochodu. „Wycieki” importu (poza oszczędnościami i podatkami) przyczyniają się do zmniejszenia mocy wydatków rządowych w gospodarce otwartej⁹⁵.

W teorii makroekonomicznej mnożnik fiskalny odgrywa istotną rolę. Najprościej mówiąc, jest relacją zmiany wielkości produkcji do zmiany wielkości instrumentu polityki fiskalnej. Na przykład $\frac{dY_t}{dZ_t}$, gdzie Y to produkcja (lub jakaś inna zmienna aktywności), a Z instrument fiskalny, czyli wydatki rządowe od towarów i usług, transfery rządowe, podatki lub stawki podatkowe⁹⁶.

Należy wyróżnić dwa mnożniki: mnożnik wpływu, który przedstawiono powyżej oraz mnożnik skumulowany⁹⁷:

$$\frac{\sum_{j=0}^n dY_{t+j}}{\sum_{j=0}^n dZ_{t+j}} \quad (1)$$

Określenie mnożnik fiskalny używane jest w literaturze w różny sposób. Ogólnie rzecz biorąc, opisuje on wpływy zmian charakteru instrumentów fiskalnych na realny PKB. Typowo, jest zdefiniowany jako stosunek zmiany rzeczywistego PKB do zmiany w równowadze fiskalnej⁹⁸.

⁹³ $\frac{1}{1-c}$ jest to zsumowanie serii $c + c^2 + c^3 + \dots \infty$, czyli dodawanie kolejnych rund.

⁹⁴ S. Bose, N.R. Bhanumurthy (2013), *Fiscal Multipliers for India*, http://www.nipfp.org.in/media/medialibrary/2013/09/WP_2013_125.pdf (11.12.2015).

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ M. Chinn (2013), *Fiscal multipliers*, <http://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/Fiscal%20Multipliers.pdf> (11.12.2015).

⁹⁷ Tamże.

⁹⁸ G. Coenen, C. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Lindé, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, C. de Resende, J. Toberts, W. Roeger, S. Snudden, M. Trabandt, J. in't Veld (2010), *Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models*, IMF Working Paper, WP/10/73, s. 10.

Mnożniki fiskalne mierzą krótkoterminowe wpływy dyskrejonalnej polityki fiskalnej na produkcję. Zazwyczaj są definiowane jako stosunek zmiany produkcji do egzogennej zmiany deficytu budżetowego w odniesieniu do odpowiednich wartości bazowych⁹⁹.

Mnożniki fiskalne można mierzyć na kilka sposobów. Generalnie są one określane jako stosunek zmiany wielkości produkcji (ΔY) do dyskrejonalnej zmiany poziomu wydatków rządowych lub wpływów podatkowych (ΔG lub ΔT)¹⁰⁰.

Koncentrując się na wydatkach, można wyróżnić dwa powszechnie stosowane mnożniki, tj.¹⁰¹:

- mnożnik wpływów = $\frac{\Delta Y(t)}{\Delta G(t)}$,
- mnożnik w perspektywie okresu $i = \frac{\Delta Y(t+i)}{\Delta G(t)}$,

gdzie t może być kwartałem lub rokiem, w zależności od częstotliwości danych, które są wykorzystywane w badaniu.

Mnożnik „ogólny” opisuje reakcję produkcji na nieokreślony szok fiskalny, podczas gdy mnożnik „wpływów” („wydatków”) jest stosunkiem produkcji do dyskrejonalnej zmiany dochodów (wydatków)¹⁰².

W sytuacji, gdy inwestycje są określone przez wzrost samego dochodu, mamy do czynienia z mnożnikiem nazwanym przez O. Langego (1943) jako „złożony mnożnik” i określonym przez J. Hicksa (1950) jako „super mnożnik”. Konceptyjnie jest różnica między mnożnikiem i super mnożnikiem, który podsumowuje efekt zwiększonych wydatków na inwestycje poprzez akcelerator. Jednak, kiedy mówimy o empirycznej ocenie zagregowanego wpływu zmian w zmiennych fiskalnych na zagregowanym poziomie działalności, zazwyczaj rozważamy połączenie koncepcji super mnożnika z mnożnikiem fiskalnym¹⁰³.

Interpretacja mnożnika fiskalnego jest skomplikowana przez fakt, że nie jest to parametr strukturalny. Przeciwnie, w najbardziej odpowiednich kontekstach, mnożnik jest funkcją parametrów strukturalnych i parametrów reakcji polityki¹⁰⁴.

⁹⁹ N. Batini, L. Eyraud, A. Weber (2014), *A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers*, IMF Working Paper, WP/14/93, s. 4.

¹⁰⁰ A. Spilimbergo, S. Szymansky, M. Schindler (2009), *Fiscal Multipliers*, IMF Staff Position Note, SPN/09/11, s. 2.

¹⁰¹ N. Batini i in. (2014), jw., s. 4.

¹⁰² Tamże, s. 4.

¹⁰³ S. Bose, N. R. Bhanumurthy (2013), jw.

¹⁰⁴ M. Chinn (2013), jw.

Dokładne oszacowanie i prawidłowe wykorzystywanie mnożników odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu dokładności prognoz makroekonomicznych. Działania podatkowe na dużą skalę i wzrost PKB mogą być napędzane głównie przez politykę fiskalną. Zatem istotne jest, aby dokładnie mierzyć związki pomiędzy tymi dwiema zmiennymi. Dzięki temu efekty działań politycznych można będzie zaplanować i prognozować¹⁰⁵.

Mnożniki są ważnymi elementami oceny polityki fiskalnej i należy je brać pod uwagę w doradztwie politycznym oraz planowaniu. Niedocenianie mnożników może prowadzić kraje do nieosiągalnych celów fiskalnych oraz do złych obliczeń kwoty dostosowania, niezbędnej do ograniczenia wskaźnika zadłużenia¹⁰⁶. Może to wpłynąć na wiarygodność programów konsolidacji fiskalnej¹⁰⁷.

Mimo spodziewanych korzyści, mnożniki nie są powszechnie używane przez ekonomistów w pracy operacyjnej. Głównym powodem tego jest to, że ich oszacowanie jest skomplikowane. W szczególności, trudno jest wyizolować bezpośredni wpływ środków fiskalnych na PKB, z powodu dwukierunkowych relacji między tymi zmiennymi. Wydatki i podatki zazwyczaj automatycznie reagują na cykl koniunkturalny za pośrednictwem tak zwanych „automatycznych stabilizatorów”. Reagują one również na cykl w sposób uznaniowy – na przykład antycykliczna polityka może podnieść stawki podatków i ograniczyć wydatki, gdy luka popytowa wzrasta. Naukowcy starają się rozwiązać ten problem błędnego koła poprzez skupienie się na podgrupie szoków fiskalnych¹⁰⁸. Jednakże, nie ma powszechnie przyjętej metodologii rozpoznawania takich szoków, czy wyodrębniania egzogennych komponentów z zaobserwowanych wyników fiskalnych. W rezultacie, nie ma porozumienia w literaturze co do rozmiaru mnożników¹⁰⁹.

Ponadto, dostępność danych ogranicza zakres oceny mnożników. Metody ekonometryczne i oparte na modelu są wymagające pod względem wymogów dotyczących danych. Na przykład, oszacowanie strukturalnych modeli wektorowej autoregresji (SVAR) wymaga danych o wysokiej częstotliwości i wystarczająco długich szeregów czasowych danych makroekonomicznych. Długie szeregi danych kwartalnych nie istnieją w wielu gospo-

¹⁰⁵ N. Batini i in. (2014), jw., s. 4.

¹⁰⁶ L. Eyraud, A. Weber (2012), *Debt Reduction during Fiscal Consolidations: The role of Fiscal Multipliers*, unpublished paper presented at the IMF surveillance meeting seminar of April 10.

¹⁰⁷ N. Batini i in. (2014), jw., s. 5.

¹⁰⁸ W literaturze określenie „szok egzogenny” odnosi się do zmiany wydatków lub wpływów, które nie są wywołane przez otoczenie makroekonomiczne.

¹⁰⁹ N. Batini i in. (2014), jw., s. 5.

darkach rozwiniętych, a także w większości gospodarek rynków wschodzących i krajów o niskim dochodzie¹¹⁰.

Istotnym warunkiem dla wystąpienia mnożnika, dzięki któremu zwiększają się dochody realne i zatrudnienie, jest obecność niewykorzystanych zasobów, które mogą być zmobilizowane stosunkowo łatwo i tanio, w odpowiedzi na wzrost popytu. Jeśli ten warunek nie jest spełniony, to wynikiem wydatków budżetowych może być inflacja i/lub, w gospodarce otwartej, szybko rosnący import prowadzący do deficytu handlowego. Zatem wydatki budżetowe w czasach wysokiego bezrobocia mogą stymulować realny PKB, a wydatki budżetowe w czasach stosunkowo niskiego bezrobocia mogą powodować inflację i deficyty handlowe¹¹¹.

Najprostszym sposobem zrozumienia mnożników jest rozważenie modelu zagregowanego popytu i podaży w neoklasycznej syntezie, czyli merytorycznie rozważenie struktury z krótkofalowymi atrybutami typu Keynesa i długofalowymi klasycznymi właściwościami. Podczas gdy struktura nie jest szczególnie rygorystyczna, okazuje się, że wiele podstawowych spostrzeżeń, zebranych w innych podejściach, można zrozumieć w tym kontekście¹¹².

M. Chinn na początku oddziela zagregowany popyt od zagregowanej podaży i wyjaśnia, że popyt zależy od polityki fiskalnej i polityki monetarnej, a na dłuższą metę krzywa zagregowanej podaży jest określana przez poziom technologii, siłę roboczą i kapitał akcyjny. W krótkim okresie, wyższy poziom cen jest związany z większą aktywnością gospodarczą¹¹³.

Z biegiem czasu poziom cen dostosowuje się w kierunku oczekiwanego poziomu cen, a wszelkie odchylenia produkcji od pełnego zatrudnienia w końcu się zacierają. Dlatego też, w dłuższej perspektywie, klasyczny model utrzymuje, że każda polityka fiskalna ma zerowy wpływ. Struktura ta jest czasami nazywana neoklasyczną syntezą¹¹⁴.

Im bardziej czuły poziom cen na wielkość luki popytowej, tym mniejsza zmiana dochodu dla każdego danego wzrostu wydatków rządowych. W skrajnym przypadku, gdzie nie ma reakcji płac i cen na sztywność na rynkach pracy i produktów, mnożnik jest stosunkowo duży. W modelu Keynesa mnożnik jest dodatnią funkcją krańcowej skłonności do konsumpcji. Z punktu widzenia rachunkowości dochodu narodowego, różnica musi występować pomiędzy wydat-

¹¹⁰ Tamże, s. 5.

¹¹¹ D. Snodgrass (2014), jw., s. 5.

¹¹² M. Chinn (2013), jw.

¹¹³ Tamże.

¹¹⁴ Tamże.

kami na towary i usługi a wydatkami transferowymi. Te pierwsze będą miały większy wpływ na produkcję niż te ostatnie¹¹⁵.

W drugim skrajnym przypadku, gdzie płace i ceny są nieskończenie wrażliwe na lukę popytową, krzywe krótkookresowej i długookresowej zagregowanej podaży są takie same. Wtedy mnożnik fiskalny wynosi zero. Należy pamiętać, że perspektywa podaży może być interpretowana w ramach neoklasycznej syntezy. Długookresowa zagregowana podaż zależy od zasobu kapitału oraz zatrudnionej siły roboczej, a także poziomu technologii. Jeśli redukcje krańcowej stopy podatkowej zwiększają zatrudnienie i/lub inwestycje, to mnożnik dla zmian stawek podatkowych może być dodatni, nawet w przypadku braku efektów popytowych¹¹⁶.

Ponadto, mnożnik zależy również krytycznie od prowadzenia polityki pieniężnej. Gdy polityka kontroluje podaż pieniądza, mnożnik zależy od dochodów i od wrażliwości popytu na pieniądź. W bardziej ogólnym przypadku, gdzie nie jest funkcją reakcji polityki pieniężnej, mnożnik będzie zależał od parametrów funkcji reakcji. Na przykład, jeśli bank centralny jest całkowicie akomodacyjny (tj. utrzymuje stałą stopę procentową), mnożnik jest większy niż jeśli nie jest akomodacyjny¹¹⁷.

Następnym sposobem zrozumienia mnożników jest rozważenie podejścia stosowanego w ramach teorii realnego cyklu koniunkturalnego (ang. *Real Business Cycle* – RBC), które mogą być traktowane jako stochastyczne wersje klasycznych modeli. Jedną z podstawowych cech tego typu modeli jest inkorporacja mikropodstaw. Podatki niezakłócające konkurencji nie mają wpływu na bieżącą wartość dochodu. Stąd też ulgi podatkowe nie mają wpływu na konsumpcję, a tym samym na dochód. Ten wynik ulg podatkowych jest często charakteryzowany jako równoważność ricardiańska¹¹⁸.

Konsekwencje wydatków rządowych są trudniejsze do analizy. W szczególności, jeśli wydatki rządowe są finansowane przez wyższe podatki niezakłócające konkurencji, następujące po spadku dochodów podatkowych. W takiej sytuacji wzrasta nakład pracy i rośnie produkcja, mierzona jako suma konsumpcji prywatnej i publicznej¹¹⁹.

Choć stereotyp podejścia RBC mówi o niskich poziomach mnożników, to niewielkie zmiany w założeniach mogą dostarczyć wysokich poziomów. Przykładem może być założenie, że kapitał rządu i kapitał prywatny oraz praca uzu-

¹¹⁵ Tamże.

¹¹⁶ Tamże.

¹¹⁷ Tamże.

¹¹⁸ R.J. Barro (1974), *Are Governments Bonds Net Wealth?*, „Journal of Political Economy”, 82(6).

¹¹⁹ M. Chinn (2013), jw.

pełniają się¹²⁰. Należy jednak zauważyć, że mnożniki w tym przypadku nie wynikają ze znanych efektów popytowych, ale raczej z efektów podażowych¹²¹.

Kolejnym sposobem zrozumienia mnożników jest rozważenie nowych modeli keynesowskich, które stanowią rezultat połączenia podstawowych modeli mikroekonomicznych dotyczących włączenia optymalizacji czasowej z elastycznością nominalną i realną typu Keynesa. Podstawą tych modeli są modele realnego cyklu koniunkturalnego. Odchylenia od RBC występują zazwyczaj w postaci elastyczności, zarówno nominalnej, jak i realnej. Elastyczności nominalne z reguły wprowadzane są na zasadzie sztywnych cen, które dostosowywane są w losowych momentach (zazwyczaj nazywane wyceną Calvo). Natomiast elastyczności realne często obejmują koszty dostosowawcze i odchylenia od pełnej międzyokresowej optymalizacji¹²².

Ponieważ modele zbudowane są wokół zasadniczo neoklasycznych struktur, polityka nie ma dużego długookresowego wpływu na gospodarkę. Jednak w krótkim okresie, polityka pieniężna i fiskalna mają wpływ na produkcję. Skala oddziaływania zależy od różnych parametrów modelu, a także – tak jak w modelu Keynesa – charakteru funkcji reakcji polityki pieniężnej¹²³.

Podsumowując przedstawione powyżej trzy sposoby rozumienia mnożników, można stwierdzić, że różne rodzaje modeli dostarczają mnożniki fiskalne niemal każdej wielkości. Co więcej, nawet modele danej klasy mogą dostarczyć bardzo różne wartości mnożnika, w zależności od podstawowych wartości parametrów i założeń dotyczących funkcji reakcji polityki pieniężnej. W rezultacie w empirii można podejmować problem wielkości mnożników¹²⁴.

Problem mnożników fiskalnych miał większe znaczenie w obliczu globalnego kryzysu finansowego w 2008 roku, w którym polityka pieniężna i niedyskrecjonalna polityka fiskalna okazały się niewystarczające, aby powstrzymać gwałtowny spadek dochodów i zatrudnienia. Powstało znaczne zamieszanie dotyczące rodzaju i wielkości mnożników fiskalnych. Wiele nieporozumień pozostało dotąd niewyjaśnionych¹²⁵.

¹²⁰ M. Baxter, R.G. King (1993), *Fiscal policy in general equilibrium*, „American Economic Review”, 83(3).

¹²¹ M. Chinn (2013), jw.

¹²² J. Gali, J.D. López-Salido, J. Vallés (2007), *Understanding the effects of government spending on consumption*, „Journal of the European Economic Association”, 5(1).

¹²³ M. Chinn (2013), jw.

¹²⁴ Tamże.

¹²⁵ Tamże.

4.2. Modele i metody wykorzystywane w badaniach nad mnożnikami fiskalnymi

4.2.1. Modele wektorowej autoregresji (VAR)

W latach 70. XX wieku brakowało alternatywy modelowania wielorównaniowego, pomimo że metody modelowania szeregów czasowych rozwijały się dynamicznie. Dopiero w 1980 roku opublikowano pracę C. Simsa, w której autor zaproponował podstawy nowej metodologii modelowania wielorównaniowego, tj. model wektorowej autoregresji – VAR (ang. *Vector Autoregressive*)¹²⁶.

C. Sims twierdził, że model Komisji Cowlesa, składający się z dużej ilości równań, wymaga nieprawdopodobnych założeń identyfikujących. Dlatego jego alternatywnym podejściem jest szacowanie niewielkich układów równań, w których każda zmienna jest modelowana jako funkcja opóźnień wszystkich zmiennych w układzie¹²⁷.

Do podstawowych różnic pomiędzy metodologią modelowania C. Simsa a klasycznym modelem strukturalnym, sformułowanym przez Komisję Cowlesa, zalicza się¹²⁸:

- 1) brak podziału *a priori* na zmienne endogeniczne i egzogeniczne;
- 2) brak zerowych ograniczeń;
- 3) brak ścisłej (priorytetowej w stosunku do modelowania) teorii ekonomicznej, na której oparty jest model.

Pierwsza zasada metody modelowania ekonometrycznego, którą zaproponował C. Sims, wynika z założenia, że każda zmienna zastosowana w badaniu, tworzy osobne równanie modelu. Zatem nie ma takiej konieczności, aby dzielić zmienne na zmienne endogeniczne i egzogeniczne. Nie jest również potrzebne nakładanie restrykcji zerowych, w celu osiągnięcia identyfikacji systemu, ponieważ rolę zmiennych objaśniających pełnią wyłącznie opóźnienia wszystkich zmiennych zastosowanych w badaniu¹²⁹.

Dwie pierwsze zasady modelowania przyczyniają się do tego, że ze względu na brak zerowych ograniczeń oraz brak specyfikacji zmiennych egzogenicznych, kwestia identyfikacji po prostu nie występuje. Natomiast zasada trzecia jest w istocie implikacją dwóch poprzednich. E. Kusideł twierdzi, że: „Jeśli nie ma żadnych zmiennych endogenicznych wyróżnionych z równań modelu i jeśli żadnej nie można nazwać egzogeniczną, to wszystko jest przyczyną

¹²⁶ E. Kusideł (2000), *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR. Metodologia i zastosowania* [w:] red. B. Suchecki, *Dane panelowe i modelowanie wielowymiarowe w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź, s. 10.

¹²⁷ C. Sims (1980), *Macroeconomics and reality*, „Econometrica”, 48(1).

¹²⁸ E. Kusideł (2000), jw., s. 10.

¹²⁹ Tamże, s. 10.

wszystkiego i nie ma miejsca na nakładanie jakichkolwiek hipotez ekonomicznych, poza bardzo ogólnymi, przyjmowanymi jako punkt początkowy”¹³⁰.

W związku z tym, że nie ma zmiennych egzogennych, reakcja wyrażona jest w zakresie wartości błędu lub szoku, co oznacza, że jest ona określona w zakresie nieprzewidywalnego składnika wydatków rządowych lub wpływów podatkowych, a nie w zakresie danej zmiany, zachodzącej w każdym z tych instrumentów¹³¹.

Nie ma powodu, dla którego charakter szoków powinien wynikać z rekurencji. Metody alternatywne obejmują ograniczenia długoterminowe, przy czym jedna zmienna nie oddziałuje przez szok na inną zmienną w długim okresie. Pionierami takiego podejścia byli O. Blanchard i D. Quah¹³². Ograniczenia krótkoterminowe mogą być również włączone w taki sposób, że szok dla jednej zmiennej nie będzie miał bezpośredniego wpływu na inne, tak jak uważali R. Clarida i J. Gali¹³³. O. Blanchard i R. Perotti używali cech instytucjonalnych, dodając dodatkowe ograniczenia¹³⁴. Jednak inne rodzaje ograniczeń, które zawierają negatywne lub pozytywne reakcje, są również możliwe¹³⁵. V. Ramey skupia się na informacjach o wydatkach na obronę, jako sposobie obejścia problemów identyfikacji szoków egzogennych¹³⁶. We wszystkich tych przypadkach wiarygodność wyników zależy od tego, jak właściwe są ograniczenia identyfikujące – w tym ograniczenia dotyczące liczby istotnych równań. Metoda VAR zazwyczaj wykorzystuje stosunkowo mało równań, z powodu dużej liczby parametrów, które muszą być oszacowane¹³⁷.

Modele VAR zaliczane są do empirycznych oszacowań, szeroko wykorzystywanych do wyznaczania wielkości mnożników fiskalnych. Uzasadnia się je tym, że zmienne, które mają znaczenie (dochody, wydatki, produkcja, stopy procentowe i inflacja) są ze sobą powiązane i zachodzi pomiędzy nimi wiele związków przyczynowych. Istotnym wyzwaniem w tej metodzie jest izolowanie

¹³⁰ Tamże, s. 10.

¹³¹ M. Chinn (2013), jw.

¹³² O. Blanchard, D. Quah (1989), *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, „American Economic Review”, 79(4).

¹³³ R. Clarida, J. Gali (1994), *Sources of Real Exchange Rate Fluctuations: How Important are Nominal Shocks?*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 41.

¹³⁴ O. Blanchard, R. Perotti (2002), *An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 117, No. 4.

¹³⁵ A. Mountford, H. Uhlig (2009), *What are the effects of fiscal policy shocks?*, „Journal of Applied Econometrics”, 24(6).

¹³⁶ V. Ramey (2011), *Can Government Purchases Stimulate the Economy?*, „Journal of Economic Literature”, 49(3).

¹³⁷ M. Chinn (2013), jw.

egzogenych szoków fiskalnych¹³⁸. Do przełomowych prac w tym temacie można zaliczyć pracę O. Blancharda i R. Perotti'ego, w której zastosowano metodę identyfikacji strukturalnej (zwaną również SVAR). W metodzie tej stosuje się różne założenia identyfikujące, aby wyodrębnić szoki strukturalne i oszacować ich wpływ na PKB¹³⁹.

A. Baum, M. Poplawski-Ribeiro i A. Weber przyjmują, że na wektor autoregresji składają się trzy zmienne: realny PKB, realne przychody netto i realne wydatki netto (podobnie jak w przełomowej pracy O. Blancharda i R. Perotti'ego). Dochody netto są równe całkowitym przychodom budżetowym pomniejszonym o transfery netto, natomiast wydatki rządowe zawierają inwestycje i konsumpcję sektora instytucji rządowych i samorządowych (ale nie obejmują transferów i dotacji)¹⁴⁰.

Wśród badaczy istnieje znaczna różnica zdań dotycząca tego, jak należy łączyć wielkość mnożników fiskalnych z identyfikacją szoków fiskalnych. Problem tej identyfikacji pojawia się, ponieważ istnieją dwa możliwe kierunki przyczynowości¹⁴¹:

- 1) wydatki rządowe mogą wpływać na produkcję
- 2) produkcja może wpływać na wydatki rządowe (np. przez automatyczne stabilizatory i ukryte lub jawne zasady polityki)

Jednym z głównych podejść, jakie wykorzystuje się w celu rozwiązania tego problemu identyfikacji, jest podejście strukturalnego wektora autoregresji (SVAR), które po raz pierwszy zostało użyte do badania polityki fiskalnej przez O. Blancharda i R. Perotti'ego¹⁴².

Podstawowym założeniem podejścia SVAR jest to, że polityka fiskalna wymaga jakiegoś czasu (zakłada się, że co najmniej jednego kwartału), aby odpowiedzieć na wiadomości o stanie gospodarki. Zakłada się, że VAR służy do wyeliminowania przewidywalnych reakcji występujących między dwiema zmiennymi, a wszelkie pozostałe korelacje pomiędzy nieprzewidywanymi elementami wydatków rządowych i produkcji wynikają z wpływu wydatków rządowych na produkcję¹⁴³.

¹³⁸ N. Batini i in. (2014), jw., s. 21.

¹³⁹ O. Blanchard, R. Perotti (2002), jw.

¹⁴⁰ A. Baum, M. Poplawski-Ribeiro, A. Weber (2012), *Fiscal Multipliers and the State of the Economy*, IMF Working Paper, WP/12/286, s. 8.

¹⁴¹ E. Ilzetzki, E. G. Mendoza, C. A. Vegh (2010), *How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?*, NBER Working Paper, No. 1647, s. 3.

¹⁴² O. Blanchard, R. Perotti (2002), jw.

¹⁴³ E. Ilzetzki i in. (2010), jw., s. 4.

E. Ilzetki, E. G. Mendoza i C. A. Vegh, w oparciu o pracę O. Blancharda i R. Perotti'ego, oszacowali następujący układ równań¹⁴⁴:

$$AY_{n,t} = \sum_{k=1}^K C_k Y_{n,t-k} + Bu_{n,t}, \quad (2)$$

gdzie $Y_{n,t}$ jest wektorem zmiennych, zawierającym zmienne wydatków rządowych (np. konsumpcję rządową i/lub inwestycje), PKB oraz inne zmienne egzogenne (rachunek bieżący, realny kurs walutowy i stopy procentowe ustalone przez bank centralny) dla danego kwartału t i kraju n . C_k jest macierzą efektów własnych i krzyżowych przy opóźnieniu k^{th} zmiennych w ich bieżących obserwacjach. Macierz B jest diagonalna, tak że u_t jest wektorem ortogonalnym, a szoki konsumpcji rządowej i produkcji mają taki sam niezależny rozkład, taki, że $Eu_{n,t} = 0$ i $E = [u_{n,t}u'_{n,t}]$ jest macierzą jednostkową. Natomiast w macierzy A zachodzą równoczesne efekty między endogenicznymi zmiennymi $Y_{n,t}$. E. Ilzetki i współpracownicy zakładają, że macierze A , B , i C_k mają niezmiennicze wartości w czasie i w poszczególnych krajach. Wyniki ich badań są odporne na specyfikacje „międzynarodowego VAR”, gdzie zmienne endogeniczne dużych krajów w próbie są wykorzystywane jako egzogenne nakłady do szacowania równań innych krajów¹⁴⁵.

W standardowej specyfikacji E. Ilzetki'ego i współpracowników przedstawiony powyżej układ może być oszacowany przez panel regresji OLS, który to pozwala oszacować macierze $A^{-1}C_k$. Jak to zwykle bywa w szacowaniu SVAR, dodatkowe założenia identyfikacyjne są wymagane w celu oszacowania współczynników w macierzy A i B . W wyznaczeniu regresji, która jest dwuwymiarową regresją $Y_{n,t} = \begin{pmatrix} g_{n,t} \\ y_{n,t} \end{pmatrix}$, gdzie $g_{n,t}$ i $y_{n,t}$ są odpowiednio konsumpcją rządową i produkcją, E. Ilzetki i współpracownicy kierowali się pracą O. Blancharda i R. Perotti'ego, zakładając, że zmiany w konsumpcji rządowej wymagają co najmniej jednego kwartału, aby zareagować na innowacje w produkcji. Jest to równoważne z rozkładem Choleskiego z g_t uszeregowaną przed y_t lub z założeniem, że A ma postać $A = \begin{pmatrix} 1 & 0 \\ a_{21} & 1 \end{pmatrix}$ ¹⁴⁶.

E. Ilzetki i współpracownicy zdecydowali się połączyć dane w poszczególnych krajach, a nie oszacowywać je odrębnie. Z wyjątkiem nielicznych krajów, próbą dla typowego państwa jest około dziesięć lat, z których otrzymuje się około czterdziestu obserwacji. Dlatego też wykorzystują oni większą próbę, po-

¹⁴⁴ Tamże, s. 5.

¹⁴⁵ Tamże, s. 5-6.

¹⁴⁶ Tamże, s. 6.

wstała z połączenia danych, z której prawie zawsze otrzymują ponad tysiąc obserwacji. Próby podzielone są na wiele grup, m.in. na: kraje o wysokich dochodach kontra rozwijające się, kraje o z góry określonych kontra elastycznych kursach wymiany walut, kraje otwarte kontra zamknięte. Po podziale dokonywana jest ocena i porównanie mnożników fiskalnych w różnych kategoriach¹⁴⁷.

4.2.2. Dynamiczne stochastyczne modele równowagi ogólnej (DSGE)

Najnowsze analizy efektów politycznych przeprowadzono wykorzystując dynamiczne stochastyczne modele równowagi ogólnej – DSGE (ang. *Dynamic Stochastic General Equilibrium Models*), zawierające, w większym lub mniejszym stopniu, nowokeynesowskie sformułowania. Była to odpowiedź na krytykę charakteru *ad hoc* dużych modeli makroekonometrycznych¹⁴⁸. Współcześnie w badaniach makroekonomicznych powszechnie stosuje się technikę modelowania makroekonometrycznego, która określana jest jako struktura dynamicznej stochastycznej równowagi ogólnej (DSGE)¹⁴⁹.

Modele DSGE, jako makroekonomiczne modele nowokeynesowskie, zaliczane są do modeli bazujących na danych szacunkowych, powszechnie wykorzystywanych do symulowania wpływu polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy. Jedną z zalet tych modeli jest to, że opisują zachowanie gospodarki jako całości, za pomocą analizy interakcji i kombinacji wielu mikroekonomicznych decyzji, co jest przeciwieństwem modeli wektorowej autoregresji, które analizują interakcję tylko w oparciu o kilka zmiennych¹⁵⁰.

Równania w modelach DSGE są kalibrowane lub oszacowane, lub stosuje się kombinację kalibracji i szacowania. Większość tych modeli włącza równoważnik ricardiański, co jest przeciwieństwem do większości dowodów empirycznych. Dlatego też, niemal z założenia, mnożniki fiskalne mają zazwyczaj niski poziom w porównaniu do tych, które uzyskuje się w tradycyjnych modelach makroekonometrycznych. Jeżeli równoważnik ricardiański jest zbędny, to wówczas mnożniki są zazwyczaj większe¹⁵¹.

P. Fève, J. Matheron i J.G. Sahuc w swoim artykule wykorzystali model DSGE do oszacowania mnożnika wydatków rządowych. Opracowali na tyle prosty model równowagi, aby uzyskać zamkniętą postać formuły, ilustrującej jak krótko- i długoterminowe mnożniki wydatków rządowych nie są obiektywne, gdy ekonometryk pomija endogenne elementy polityki publicznej. Autorzy

¹⁴⁷ Tamże, s. 6.

¹⁴⁸ M. Chinn (2013), jw.

¹⁴⁹ J. Kulawik, B. Wieliczko (2013), *Polityka pieniężna a kredytowanie rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4(337), s. 29.

¹⁵⁰ N. Batini i in. (2014), jw., s. 21.

¹⁵¹ M. Chinn (2013), jw.

stawiają na komplementarność/substytucyjność Edgewortha między konsumpcją prywatną i wydatkami publicznymi w mechanizmie transmisji wydatków rządowych. Literatura rozważa inne mechanizmy, ale niezależnie od tego P. Fève i współpracownicy rozpatrują logarytmiczno-liniową równowagę produkcji. Swoje badania rozpoczynają od analizy reprezentatywnego gospodarstwa domowego, dążącego do maksymalizacji poniższej formuły¹⁵²:

$$E_t \sum_{i=0}^{\infty} \beta^i \left\{ \log(c_{t+i} + \alpha_g g_{t+i}) - \frac{\eta}{1+\nu} n_{t+i}^{1+\nu} \right\}, \quad (3)$$

przy danej sekwencji ograniczeń budżetowych ($t \geq 0$):

$$c_t + E_t \{q_{t,t+1} b_{t+1}\} = w_t n_t - T_t + b_t, \quad (4)$$

gdzie $E_t\{\bullet\}$ jest operatorem oczekiwania, uzależnionym od dostępnych informacji w czasie t ; $\beta \in (0,1)$ jest subiektywnym współczynnikiem dyskontującym; c_t to konsumpcja prywatna; g_t oznacza wydatki publiczne; n_t to podaż pracy; w_t jest realną stopą płacy; T_t oznacza podatek ryczałtowy. Elastyczność podaży pracy według Frischa wynosi $1/\nu$, a $\eta > 0$ jest parametrem skali. W końcu, b_{t+1} oznacza wartość w okresie $t+1$ portfela obligacji gospodarstwa domowego na koniec okresu t . Portfel ten obejmuje zobowiązania warunkowe państwa, ponieważ autorzy zakładają, że rynki finansowe są kompletne. Wartość rynkową takiego pakietu zobowiązań warunkowych państwa w okresie t wyraża się przez $E_t\{q_{t,t+1} b_{t+1}\}$, gdzie zmienna losowa $q_{t,t+1}$ jest stochastycznym czynnikiem dyskontującym cenę dowolnych zobowiązań finansowych¹⁵³.

Parametr α_g odpowiada za komplementarność/substytucyjność między konsumpcją prywatną c_t i wydatkami publicznymi g_t . Jeżeli $\alpha_g > 0$, to wydatki rządowe są substytutami dla konsumpcji prywatnej, natomiast jeśli $\alpha_g = 1$, to wówczas jest to doskonała substytucja¹⁵⁴. W tym przypadku stały wzrost wydatków rządowych nie ma wpływu na produkcję, ale zmniejsza konsumpcję prywatną, przez doskonały efekt wypychania. W szczególnym przypadku, gdy $\alpha_g = 0$, można uzyskać standardowy model cyklu koniunkturalnego, z wydatkami rządowymi działającymi poprzez negatywny wpływ dochodów na podaż pracy. Gdy parametr $\alpha_g < 0$, to wydatki rządowe są uzupełnieniem konsumpcji prywatnej. Wtedy może się zdarzyć (w zależności od elastyczności podaży pra-

¹⁵² P. Fève, J. Matheron, J.G. Sahuc (2013), *A Pitfall with Estimated DSGE-Based Government Spending Multipliers*, „American Economic Journal: Macroeconomics”, 5(4), s. 143-144.

¹⁵³ Tamże, s. 144.

¹⁵⁴ L.J. Christiano, M. Eichenbaum (1992), *Current Real-Business-Cycle Theories and Aggregate Labor-Market Fluctuations*, „American Economic Review”, 82(3).

cy), że konsumpcja prywatna pozytywnie zareaguje na nieoczekiwane zwiększenie wydatków rządowych¹⁵⁵.

Kolejne równanie modelu dotyczy przedstawiciela firmy produkującej jednorodne dobra finalne y_t , który używa pracy jako jedynego nakładu, w zależności od technologii stałych efektów skali¹⁵⁶:

$$y_t = e^{z_t} n_t. \quad (5)$$

z_t jest tutaj szokiem dla całkowitej produktywności czynnika i zakłada się, że jest niezależnie i identycznie rozproszony: $z_t \sim N(0, \sigma_z^2)$. Maksymalizacja zysku oznacza, że krańcowa wydajność pracy równa się płacy realnej, tj. $w_t = e^{z_t}$.

Zakupy rządowe są w całości finansowane przez podatki¹⁵⁷:

$$T_t = g_t. \quad (6)$$

W najnowszej literaturze podkreśla się znaczenie reguły stabilizacji wydatków rządowych. P. Fève i współpracownicy określili regułę sprzężenia zwrotnego, przyjmując następującą formułę¹⁵⁸:

$$g_t = \bar{g} \left(\frac{y_t}{y_{t-1}} \right)^{-\varphi_g} e^{u_t}, \quad \varphi_g \geq 0, \quad (7)$$

gdzie \bar{g} jest współczynnikiem skali, który precyzuje deterministyczny poziom wydatków rządowych w stanie równowagi, a φ_g reguluje reakcje g_t na wzrost produkcji, z kolei u_t reprezentuje dyskrejonálną część polityki i zakłada się, że jest niezależnie i identycznie rozproszony: $u_t \sim N(0, \sigma_u^2)$.

Natomiast stan rozliczeń rynkowych na rynku towarów opisują formułą¹⁵⁹:

$$y_t = c_t + g_t, \quad (8)$$

Łącząc warunek pierwszego rzędu gospodarstw domowych w odniesieniu do pracy z warunkiem maksymalizacji zysku oraz ograniczeniami zasobów, P. Fève i współpracownicy dochodzą ostatecznie do stanu równowagi¹⁶⁰:

$$\eta y_t^v = \frac{e^{(1+v)z_t}}{y_t - (1 - \alpha_g)g_t}. \quad (9)$$

Warunki (7) i (9) tworzą wspólnie system równowagi zarządzający dynamiką gospodarki. Aby krańcowa użyteczność konsumpcji była dodatnia, autorzy narzucają ograniczenie $\alpha_g > \frac{(s_g - 1)}{s_g}$, gdzie $s_g \equiv \frac{\bar{g}}{y} \in [0, 1)$ jest stosunkiem wydatków

¹⁵⁵ P. Fève i in. (2013), jw., s. 144.

¹⁵⁶ Tamże, s. 145.

¹⁵⁷ Tamże, s. 145.

¹⁵⁸ Tamże, s. 145.

¹⁵⁹ Tamże, s. 145.

¹⁶⁰ Tamże, s. 145.

publicznych do produkcji w stanie równowagi, zaś \bar{y} poziomem produkcji w stanie równowagi¹⁶¹.

W następnej kolejności P. Fève i współpracownicy definiują długoterminowy mnożnik wydatków rządowych. Według nich mnożnik ten, oznaczony przez $\frac{\Delta y}{\Delta g}$, jest wzrostem poziomu produkcji w stanie równowagi \bar{y} do wzrostu wydatków rządowych w stanie równowagi \bar{g} ¹⁶²:

$$\frac{\Delta y}{\Delta g} \equiv \frac{d\bar{y}}{d\bar{g}}. \quad (10)$$

Z powyższej definicji oraz ze struktury zaprezentowanego modelu gospodarki wynikają kluczowe właściwości długoterminowych mnożników wydatków rządowych. Na podstawie przedstawionych założeń można wywnioskować, że długoterminowy mnożnik wydatków rządowych przyjmuje postać¹⁶³:

$$\frac{\Delta y}{\Delta g} = \frac{1 - \alpha_g}{1 + v[1 - s_g(1 - \alpha_g)]} \quad (11)$$

oraz jest malejącą funkcją α_g .

Twierdzenie to stanowi, że w długim okresie mnożnik wydatków rządowych zależy od udziału wydatków rządowych w produkcji (s_g), od odwrotności elastyczności pracy Frischa (v) i od parametru regulującego stopień komplementarności Edgewortha między konsumpcją prywatną i wydatkami rządowymi (α_g). Należy zauważyć, że z uwagi na ograniczenia parametrów omówionych powyżej, mnożnik znajduje się w przedziale $\left[0, \frac{1}{s}\right]$ ¹⁶⁴.

Powyższe twierdzenie stanowi również, że mnożnik jest malejącą funkcją α_g . Rzeczywiście, w miarę wzrostu α_g , konsumpcja prywatna i wydatki publiczne stają się coraz bardziej substytucyjne. Zatem efekt wypychania konsumpcji rządowej mechanicznie przyczynia się do niższego mnożnika. Można także zauważyć, że mnożnik jest malejącą funkcją v . Oznacza to, że im wyższa v , tym mniejsza elastyczność podaży pracy. Z kolei mniejsza elastyczność podaży pracy ogranicza ujemny efekt bogactwa wydatków rządowych, co prowadzi do niższego mnożnika. W rezultacie mnożnik jest rosnącą funkcją udziału wydatków rządowych w produkcji s_g . Biorąc pod uwagę elastyczność v , parametr ten reguluje całkowitą wielkość negatywnego efektu majątkowego wydatków rządowych. Zatem duża wartość s_g przyczynia się do dużej wartości mnożnika¹⁶⁵.

¹⁶¹ Tamże, s. 145.

¹⁶² Tamże, s. 146.

¹⁶³ Tamże, s. 146.

¹⁶⁴ Tamże, s. 146.

¹⁶⁵ Tamże, s. 146.

P. Fève i współpracownicy definiują α jako¹⁶⁶:

$$\alpha \equiv s_g \frac{\Delta y}{\Delta g}. \quad (12)$$

Biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia parametrów, $\alpha \in [0,1)$.

4.2.3. Podejście *the bucket approach*

W przypadku krajów, w których mnożniki fiskalne nie są łatwo dostępne, można zastosować ogólne wnioski z literatury na temat innych krajów. Konkretnie, można wykorzystać podejście, zaproponowane przez N. Batini i współpracowników, nazwane *the bucket approach*, w którym badane kraje, na podstawie ich cech strukturalnych, podzielone są na trzy grupy o podobnych wartościach mnożnika¹⁶⁷.

Wybór cech i obliczanie ich marginalnego wpływu na mnożniki w większości opiera się na wynikach badań nad zaawansowanymi krajami. Prosta metoda N. Batini i współpracowników zakłada, że podobne czynniki wpływają na mnożniki w gospodarkach rynków wschodzących i krajach o niskim dochodzie, gdzie szacunki empiryczne i oparte na modelu nie są powszechnie dostępne i często mają niską jakość¹⁶⁸.

W pierwszym roku wybór ogólnych mnożników fiskalnych można przeprowadzić w trzech etapach. Po pierwsze, należy przypisać wyniki do kraju na podstawie tego, ile posiada cech strukturalnych związanych z „dużymi” mnożnikami. Definicje cech i progów są identyczne we wszystkich krajach z wyjątkiem „bezpiecznego” poziomu długu publicznego, który jest przypuszczalnie niższy w gospodarkach rynków wschodzących i krajach o niskim dochodzie, natomiast gospodarki rozwinięte mogą udźwignąć wyższy dług, bez narażania dostępu do rynku. W szczególności, należy przypisać wartość jeden dla każdej poniższej cechy występującej w danym kraju¹⁶⁹:

- **Niski poziom otwarcia handlu.** Gospodarka jest względnie zamknięta, a stosunek importu do popytu wewnętrznego wynosi średnio poniżej 30% w ciągu ostatnich pięciu lat.
- **Wysoki poziom sztywności rynku pracy.** Kraj ma silne związki zawodowe i/lub jego rynek pracy jest silnie uregulowany (orientacyjnie, „silny” oznacza, że sztywność rynku pracy wynosi 0,8-1 indeksów sztywności rynku pracy

¹⁶⁶ Tamże, s. 146.

¹⁶⁷ N. Batini i in. (2014), jw., s. 14.

¹⁶⁸ Tamże, s. 14.

¹⁶⁹ Tamże, s. 14-15.

w zakresie od 0 (słaba) do 1 (silna) – tak jak u J. Botero’a, S. Djankova, R. Porta i F. C. Lopez-De-Silanes’a¹⁷⁰).

- **Niski poziom automatycznych stabilizatorów.** Automatyczne stabilizatory mierzone stosunkiem wydatków publicznych do nominalnego PKB mają niski poziom (na przykład, gdy stosunek wynosi poniżej 0,4).
- **Staly lub quasi-staly kurs wymiany walut.** Uzgodnienia kursu walutowego kraju nie są w pełni elastyczne. Krajom może być przypisana wartość jeden, jeżeli w rocznym sprawozdaniu w sprawie uzgodnień walutowych i ograniczeń dewizowych występują następujące uzgodnienia kursu walutowego: brak własnego prawnego środka płatniczego; system kasy emisyjnej (inaczej system izby walutowej lub system zarządu walutą); system kursu stałego; system kursu stabilizowanego; system kursu pełzającego; system kursu zbliżony do pełzającego. Państwa w ramach jednego obszaru walutowego będą na ogół otrzymywały 1 punkt (chyba, że szok fiskalny ma miejsce we wszystkich krajach jednocześnie, co najprawdopodobniej wywoła wspólną reakcję na kurs walutowy).
- **Niski lub bezpieczny poziom długu publicznego.** Dług publiczny brutto kraju znajduje się poniżej poziomu, który jest powszechnie uważany przez rynki finansowe za „bezpieczny” (czyli z premią o stosunkowo niskim ryzyku). W gospodarkach rozwiniętych poziom ten może być traktowany jako 100% PKB, podczas gdy w gospodarkach rynków wschodzących stosuje się próg równy 40% PKB. Progi te są jedynie orientacyjne. W niektórych przypadkach wskaźnik zadłużenia nie zapewnia odpowiedniego wzorca dla kondycji finansów publicznych i powinien być wówczas uzupełniony innymi wskaźnikami przestrzeni fiskalnej, takimi jak równowaga fiskalna, udział długu wobec rezydentów lub status obligacji publicznych jako bezpieczna przystań inwestycji w krajach z międzynarodową walutą.
- **Efektywne zarządzanie wydatkami publicznymi i przychodami państwa.** Po stronie wydatków ocena może zależeć od struktury pomiaru wydajności programu wydatków publicznych i odpowiedzialności finansowej. Po stronie przychodów, obliczenia wydajności podatkowej (mierzonej jako stosunek faktycznych potencjalnych wpływów podatkowych) mogą stanowić pierwszą ocenę.

Po drugie, należy zsumować wyniki, aby określić prawdopodobny poziom mnożnika w pierwszym roku (niski, średni lub wysoki) w tzw. „normalnych” czasach. Ze względu na ograniczone dowody empiryczne na temat względnego znaczenia czynników determinujących poziom mnożnika, wszystkie cechy

¹⁷⁰ Zob.: J. Botero, S. Djankov, R. Porta, F. C. Lopez-De-Silanes (2004), *The Regulation of Labor*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 119, No. 4.

strukturalne otrzymują jednakową wagę. Można założyć, że kraje o całkowitej punktacji od 0 do 3 mają niski poziom mnożników, od 3 do 4 – średni, a od 4 do 6 – wysoki. Ze względu na nakładanie się na siebie punktacji w wymienionych przedziałach, kraje z całkowitą punktacją równą 3 lub 4 mogą należeć do dwóch kategorii. Ta elastyczność pozwala wykorzystywać uwzględniane czynniki specyficzne dla danego kraju i skrajne wartości cech strukturalnych¹⁷¹.

Tabela 4.1 pokazuje przedziały mnożników dla poszczególnych kategorii w pierwszym roku. Każdej grupie krajów przypisany jest zakres mnożnika, zamiast wartości punktowej, w celu uwzględnienia różnic między krajami w tej samej grupie oraz w celu umożliwienia oceny przy wyborze mnożników. Mnożniki mieszczące się w średnim zakresie (0,4-0,6) znajdują się w gospodarkach rozwiniętych, zakładając, że szok fiskalny (bodziec lub zaostrenie) jest równo rozłożony pomiędzy środki na wydatki i dochody oraz że warunki cykliczne są „normalne” (czyli luka popytowa jest bliska zeru, a polityka pieniężna jest nieograniczona). Te trzy grupy są również zgodne w OECD z rozkładem mnożników opartych na modelach, które są mniej więcej równo rozłożone na trzy kategorie¹⁷².

Tabela 4.1. Przedziały wysokości mnożników w pierwszym roku
(w normalnych czasach)

Kategoria kraju	Przedział wysokości mnożnika
Niski poziom mnożnika	0,1-0,3
Średni poziom mnożnika	0,4-0,6
Wysoki poziom mnożnika	0,7-1,0

Źródło: N. Batini i in. (2014), jw., s. 16.

Po trzecie, podnosi się lub obniża punktację, w zależności od tego, czy kraj jest w trakcie trwania któregośkolwiek z warunków określonych w liście cech „koniunkturalnych”. Precyzując¹⁷³:

- **Dostosowuje się fazę cyklu koniunkturalnego.** Jeżeli gospodarka jest w najniższym punkcie cyklu, zarówno dolną, jak i górną granicę mnożników zwiększa się o ok. 60%. Z drugiej strony, jeśli gospodarka jest w szczytowej fazie cyklu, to obie granice zmniejsza się o 40%. Gdy luka popytowa wynosi zero, korekta nie powinna być wykonana.
- **Dostosowuje się politykę pieniężną.** Jeśli polityka pieniężna jest nieskuteczna, ze względu na niski poziom stóp procentowych, to granice zakresu mnoż-

¹⁷¹ N. Batini i in. (2014), jw., s. 15-16.

¹⁷² Tamże, s. 16.

¹⁷³ Tamże, s. 16-17.

nika zwiększa się o 30%. Jeżeli zaś polityka pieniężna jest ograniczana przez inne względy, to przedziały wysokości mnożnika zwiększa się o 0-30%.

Niemniej jednak analiza wpływu wydatków publicznych na gospodarkę nie umożliwia kompletnego scharakteryzowania sytuacji makroekonomicznej. Oprócz tego powinno się również uwzględnić potrzeby pożyczkowe państwa oraz instytucji publicznych, czyli źródła finansowania wydatków państwa¹⁷⁴.

N. Batini i współpracownicy proponują wykorzystywać zwielokrotnioną formułę, aby uwzględnić łączny wpływ cech koniunkturalnych na wielkość mnożnika. Formuła mnożnikowa zakłada, że cechy te współdziałają ze sobą i kumulują się. W szczególności, należy dostosować górne i dolne granice zakresu mnożnika w następujący sposób¹⁷⁵:

$$M = M_{NT} \cdot (1 + Cycle) \cdot (1 + Mon), \quad (13)$$

gdzie: M jest finalnym mnożnikiem, M_{NT} jest mnożnikiem w „normalnych czasach” (pochodzącym z drugiego etapu), $Cycle$ jest cyklicznym czynnikiem mieszczącym się w przedziale od -0,4 do +0,6, Mon jest współczynnikiem polityki pieniężnej znajdującym się w zakresie od 0 do 0,3.

W celu zilustrowania przedstawionej metody, N. Batini i współpracownicy wyliczyli na jej podstawie szereg mnożników w pierwszym roku dla USA. Założyli, że Stany Zjednoczone mają ujemną lukę podażową. Tabele 4.2 i 4.3 pokazują, jak kształtował się ogólny mnożnik w pierwszym roku. Mimo że dług publiczny USA wynosił ponad 100% PKB, został zaklasyfikowany jako „bezpieczny”¹⁷⁶.

Tabela 4.2. Punktacja przyznana na podstawie cech strukturalnych

Cechy strukturalne	USA
Kraj stosunkowo zamknięty	1
Sztynny rynek pracy	0
Niski poziom automatycznych stabilizatorów	1
Stąły kurs wymiany walut	0
Bezpieczny poziom długu publicznego	1
Efektywne zarządzanie wydatkami i przychodami	1
Całkowity wynik	4

Źródło: N. Batini i in. (2014), jw., s. 18.

¹⁷⁴ B. Wieliczko, A. Kurdyś-Kujawska (2015), *op. cit.*, s. 103.

¹⁷⁵ N. Batini i in. (2014), jw., s. 17.

¹⁷⁶ Tamże, s. 18.

Tabela 4.3. Wyprowadzenie mnożnika w pierwszym roku przy użyciu podejścia *the bucket approach*

Kraj	Wynik	Przedział wysokości mnożnika	Wysokość mnożnika po podniesieniu lub obniżeniu punktacji
USA	4	Poziom średni (0,4-0,6)	0,6-0,9
USA	4	<u>Poziom wysoki (0,7-1,0)</u>	<u>1,0-1,4</u>

Źródło: N. Batini i in. (2014), jw., s. 18.

Dzięki temu, że całkowity wynik jest równy 4, istnieje możliwość wyboru poziomu wysokości mnożnika (średni lub wysoki). W oparciu o istniejące szacunki empiryczne oraz wcześniejszą wiedzę, N. Batini i współpracownicy przypisują Stanom Zjednoczonym poziom wysoki. Górne i dolne zakresy są regulowane przez następujące czynniki: 0,3 (umiarkowana ujemna luka popytowa) i 0,1 (ograniczona polityka pieniężna). Wyniki przedstawionego podejścia wydają się być wynikami rozsądnymi¹⁷⁷. Dla porównania, A.J. Auerbach i Y. Gorodnichenko szacują, że mnożnik wydatków w pierwszym roku w recesji wynosi około 1,4¹⁷⁸, natomiast A. Baum i współpracownicy uważają, że ogólny mnożnik podczas spowolnienia gospodarczego jest równy 0,9 (przy założeniu, że połowa dochodu przypada na wydatki)¹⁷⁹, a N. Batini, G. Callegari i G. Melina twierdzą, że przy takich samych założeniach mnożnik wynosi 1,2¹⁸⁰.

Podejście *the bucket approach* skupia się na dostarczeniu jedynie podstawowych wytycznych dotyczących wielkości mnożników fiskalnych i nie powinno być stosowane w sposób mechaniczny. Chociaż mnożniki fiskalne w gospodarkach rynków wschodzących i krajach o niskim dochodzie mogą być podobnymi współczynnikami jak w gospodarkach rozwiniętych, to jednak ważne jest, aby pamiętać, że prezentowane podejście zostało skalibrowane do badań opartych na tej drugiej grupie krajów. We wszystkich przypadkach ocena powinna być wykonywana w oparciu o poprzednie badania i teorie ekonomiczne, odpowiednio modyfikując mnożniki. N. Batini i współpracownicy podają przykłady, w których dalsza regulacja poziomu mnożnika może być uzasadniona¹⁸¹:

- Gdy większą część gospodarki kontroluje rząd i sektor prywatny jest odpowiednio mały (ma ograniczone możliwości efektu wypierania popytu prywatnego), mnożnik może zostać skorygowany w górę.

¹⁷⁷ Tamże, s. 18.

¹⁷⁸ A.J. Auerbach, Y. Gorodnichenko (2012), *Measuring the Output Responses to Fiscal Policy*, „American Economic Journal: Economic Policy”, Vol. 4(2).

¹⁷⁹ A. Baum i in. (2012), jw.

¹⁸⁰ N. Batini, G. Callegari, G. Melina (2012), *Successful Austerity in the United States, Europe and Japan*, IMF Working Paper, WP/12/190.

¹⁸¹ N. Batini i in. (2014), jw., s. 18-19.

- W gospodarkach ze stałymi kursami wymiany walut, ale gdzie polityka pieniężna jest ograniczona względami stabilności finansowej ze względu na niedopasowanie walutowe mnożnik również może zostać skorygowany w górę.
- W przypadkach, w których regulacja fiskalna jest wysoce wiarygodna mnożnik może zostać skorygowany w dół. Stwierdzono, że efekty zaufania mogą zmniejszyć koszty konsolidacji fiskalnej.

4.3. Wielkość mnożników fiskalnych

Mnożniki są obliczane przy założeniu, że polityka pieniężna jest albo określana przez regułę Taylora, odnoszącą się do endogennej nominalnej stopy procentowej lub alternatywnie, że stopy procentowe są ustalane na okres dwóch lat, które traktujemy jako naśladowanie wiążące warunku stóp procentowych bliskich zera (*Zero Lower Bound – ZLB*)¹⁸².

Mnożniki krótkookresowe są na ogół ujemne i mniejsze niż jeden w wartości bezwzględnej. Wynik ten jest trwały w stosunku do instrumentu fiskalnego rozpatrywanego kraju i czasu trwania szoku fiskalnego. Krótkookresowe mnożniki podatkowe (robocizna, konsumpcja i kapitał) są zazwyczaj mniejsze w wartości bezwzględnej niż mnożniki wydatków rządowych¹⁸³.

Ustalanie ZLB w okresie dwóch lat nie ma dużego wpływu na krótkookresowe mnożniki związane z tymczasowym zacieśnianiem polityki fiskalnej w poszczególnych krajach strefy euro. Powodem jest to, że kurs polityki pieniężnej pozostaje zasadniczo na swoim bazowym poziomie nawet wtedy, gdy władza monetarna ma swobodę, aby go dostosować, odzwierciedlając ograniczony wpływ szoku fiskalnego danego kraju na gospodarkę strefy euro. W przeciwieństwie do tego, ZLB ma dość znaczny wpływ na wielkość mnożników, jeśli szoki fiskalne są jednocześnie realizowane w strefie euro jako całości. W szczególności, krótkookresowe mnożniki wydatków rządowych stają się większe niż jeden. To samo odnosi się do krajów spoza strefy euro, w której polityka pieniężna jest ustalana w kraju¹⁸⁴.

W krótkim i długim okresie skutki stałych szoków fiskalnych zależą od instrumentu fiskalnego, który reaguje endogenicznie na ustabilizowanie długu publicznego w długim okresie. Długookresowe mnożniki są generalnie ujemne, gdy środki budżetowe, urzeczywistnione po zacieśnieniu fiskalnym, są stosowane w celu zmniejszenia podatków zryczałtowanych. Natomiast dodatnie są za-

¹⁸² J. Kilponen, M. Pisani, S. Schmidt, V. Corbo, T. Hledik, J. Hollmayr, S. Hurtado, P. Júlio, D. Kulikov, M. Lemoine, M. Lozej, H. Lundvall, J. R. Maria, B. Micallef, D. Papageorgiou, J. Rysanek, D. Sideris, C. Thomas, G. De Walque (2015), *Comparing fiscal multipliers across models and countries in Europe*, ECB Working Paper, No. 1760, s. 4.

¹⁸³ Tamże, s. 4.

¹⁸⁴ Tamże, s. 4-5.

zwyczaj wtedy, jeżeli stawka podatku dochodowego z pracy gospodarstw domowych zmniejsza się w średnim i długim okresie¹⁸⁵.

Symulacje DSGE i modele SVAR, opracowywane od początku 1990 roku, sugerują, że w pierwszym roku mnożniki generalnie mieszczą się w przedziale między 0 i 1 w tzw. „normalnych czasach”. Mnożniki wydatków wydają się być większe niż mnożniki dochodów. Na podstawie ankiety z 41 takich badań, A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro i A. Weber pokazują, że mnożniki w pierwszym roku wynoszą średnio 0,75 dla wydatków rządowych i 0,25 dla dochodów budżetowych w gospodarkach rozwiniętych. Zgodnie z ostatnimi planami dostosowania fiskalnego w tych gospodarkach zakłada się, że dwie trzecie przypada na środki korekty wydatków, co w „normalnych czasach” daje mnożnik równy 0,6¹⁸⁶.

Jednakże te standardowe wyniki zostały zakwestionowane przez nowszą literaturę. Po pierwsze, wiele badań wykazało, że mnożniki mogą przekroczyć 1 w „anormalnych” warunkach – w szczególności, gdy gospodarka ma znacznie pogorszoną koniunkturę lub jeśli stosowana polityka pieniężna jest osłabiona. Po drugie, niektóre prace, w których wykorzystuje się nowe podejście „narracyjne” do identyfikacji zewnętrznych szoków fiskalnych, wykazują większe mnożniki podatkowe niż konwencjonalne modele VAR¹⁸⁷.

Podejście „narracyjne” stanowi metodologiczną poprawę tradycyjnego pomiaru szoków fiskalnych, ale nie ma na celu określania bezpośrednio zewnętrznych szoków fiskalnych. Od strony podatkowej metoda wykorzystuje szacunki środków fiskalnych pochodzących z dokumentów budżetowych¹⁸⁸, wykluczając podzbiór środków podatkowych podjętych w odpowiedzi na krótkoterminowe wahania makroekonomiczne (ponieważ nie są egzogenne)¹⁸⁹. Po stronie wydatków niektóre badania wykorzystują wiadomości o przyszłych wydatkach wojskowych jako miarę szoków zewnętrznych¹⁹⁰. Chodzi o to, że wydatki wojskowe zależą od wojen i zmian w polityce zagranicznej, a nie od obaw o stan gospodarki¹⁹¹.

Niewiele wiadomo na temat wielkości mnożników fiskalnych w gospodarkach rynków wschodzących oraz gospodarkach krajów o niskim dochodzie.

¹⁸⁵ Tamże, s. 5.

¹⁸⁶ N. Batini i in. (2014), jw., s. 6.

¹⁸⁷ Tamże, s. 6.

¹⁸⁸ C.D. Romer, D.H. Romer (2010), *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, „American Economic Review”, 100(3).

¹⁸⁹ N. Batini i in. (2014), jw., s. 7.

¹⁹⁰ V. Ramey (2011), *Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 126, No. 1.

¹⁹¹ C.D. Romer (2011), *What Do We Know About the Effects of Fiscal Policy? Separating Evidence From Ideology*, Hamilton College, November 7.

Z teoretycznego punktu widzenia, nie jest jasne, czy mnożniki powinny być wyższe czy niższe niż w gospodarkach rozwiniętych¹⁹².

Dostępna ograniczona literatura empiryczna sugeruje, że mnożniki w gospodarkach rynków wschodzących oraz gospodarkach krajów o niskim dochodzie są mniejsze niż w gospodarkach rozwiniętych¹⁹³. Niektóre badania nawet stwierdzają, że mnożniki są ujemne, zwłaszcza w dłuższej perspektywie¹⁹⁴ i gdy dług publiczny jest wysoki¹⁹⁵.

Pod względem instrumentu fiskalnego mnożniki podatkowe wydają się być zasadniczo podobne do mnożników wydatków w gospodarkach rynków wschodzących¹⁹⁶. E. Ilzetzki stwierdza, że w tych gospodarkach mnożniki wydatków wynoszą od 0,1 do 0,3, podczas gdy mnożniki przychodów leżą między 0,2 i 0,4 w krótkim okresie¹⁹⁷. Fakt, że mnożniki wydatków w gospodarkach rynków wschodzących są średnio niższe niż w gospodarkach rozwiniętych może być związany z kilkoma czynnikami, w tym z brakiem efektywności wydatków, trudnościami z rozwojem wydatków lub efektami kompozycyjnymi¹⁹⁸.

A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro i A. Weber zajęli się przeprowadzeniem kompleksowego przeglądu mnożników fiskalnych w literaturze empirycznej. Wnioski, jakie wyciągnęli z tego przeglądu, umieścili w swojej pracy. Wyszukane w literaturze wielkości mnożników zestawili w dwóch kategoriach, w oparciu o metody wykorzystywane do obliczania mnożników fiskalnych (tj. VAR i DSGE)¹⁹⁹. Tabela 4.4 zawiera podsumowanie ich wniosków.

¹⁹² N. Batini i in. (2014), jw., s. 8.

¹⁹³ Zob.: M. Estevão, I. Samake (2013), *The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback*, IMF Working Paper WP/13/136; E. Ilzetzki, E.G. Mendoza, C.A. Vegh (2013), *How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?*, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 60(2); E. Ilzetzki (2011), *Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries*, Policy Research Working Paper Series 5666; IMF (2008), *Fiscal Policy as a Countercyclical Tool*, „World Economic Outlook”, Chapter 5; A. Kraay (2012), *How large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 127, No. 2.

¹⁹⁴ IMF (2008), jw., s. 166.

¹⁹⁵ A. Ghosh, L. Rahman (2008), *The Impact of Fiscal Adjustment on Economic Activity*, IMF, Washington (unpublished).

¹⁹⁶ N. Batini i in. (2014), jw., s. 8.

¹⁹⁷ E. Ilzetzki (2011), jw.

¹⁹⁸ N. Batini i in. (2014), jw., s. 8.

¹⁹⁹ A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro, A. Weber (2014), *Size of Fiscal Multipliers*, [w:] red. C. Cottarelli, P. Gerson, A. Senhadji, *Post-Crisis Fiscal Policy*, MIT Press, Cambridge, s. 335.

Tabela 4.4. Zakresy wartości mnożników fiskalnych przy danej średniej i medianie

Mnożnik	Oparty na środkowym 30% zakresie wszystkich próbek	Zakres dla całej próby	Średnia	Mediana
Mnożniki wydatków rządowych	0,5 – 0,9	0,0 – 2,1	0,8	0,7
Mnożniki podatkowe	0,1 – 0,3	-1,5 – 1,4	0,2	0,2
Mnożniki wydatków rządowych dla USA	–	0,0 – 2,1	0,9	1,0
Mnożniki wydatków rządowych dla Europy	–	0,2 – 1,8	0,6	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Mineshima i in. (2014), *iw.*, s. 335.

Pierwsza kategoria obejmuje mnożniki wydatków rządowych, które są dodatnie i w oparciu o środkowy 30% zakres wszystkich próbek mieszczą się w przedziale od 0,5 do 0,9, podczas gdy w zakresie dla całej próby wynoszą od 0,0 do 2,1, przy średniej równej 0,8 i medianie równej 0,7.

W drugiej kategorii znajdują się mnożniki podatkowe. Są one na ogół mniejsze niż mnożniki wydatków i w oparciu o środkowy 30% zakres wszystkich próbek mieszczą się w przedziale od 0,1 do 0,3. Niektóre mnożniki podatkowe mogą być ujemne, dlatego też w zakresie dla całej próby wynoszą od -1,5 do 1,4, przy średniej i medianie równej po 0,2.

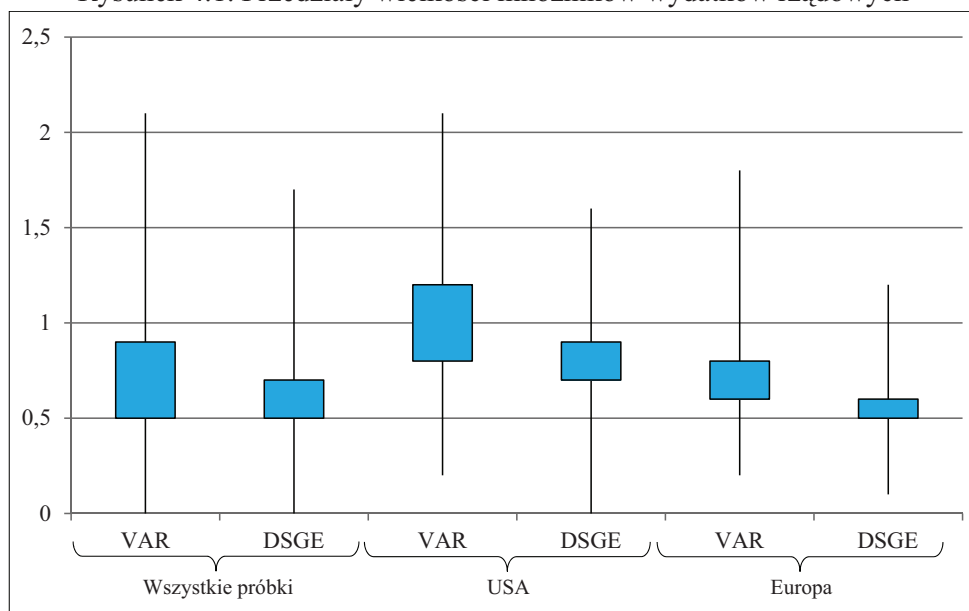
A. Mineshima i współpracownicy przyjrzeni się także mnożnikom wydatków rządowych występujących w Stanach Zjednoczonych i Europie. Zauważyli, że większe wartości mnożników fiskalnych występują w USA. Poziom mnożników wydatków rządowych w Stanach Zjednoczonych mieści się w przedziale od 0,0 do 2,1, przy średniej równej 0,9 i medianie równej 1,0, i jest wyższy od poziomu mnożników wydatków rządowych w Europie, w której mnożniki te obejmują zakres od 0,2 do 1,8, przy średniej równej 0,6 i medianie równej 0,5²⁰⁰. G. Coenen i współpracownicy wskazują trzy prawdopodobne przyczyny takiego stanu: po pierwsze, Europa jest bardziej otwarta, więc wycieki importu są większe; po drugie, w Europie stopień nominalnej sztywności jest większy, dlatego efekt ekspansywnych działań fiskalnych na stopę inflacji jest większy właśnie w Europie; i po trzecie, automatyczne stabilizatory mają większe znaczenie w Europie niż w USA. Autorzy uważają, że większość różnic w pozio-

²⁰⁰ Tamże, s. 335.

mach mnożników fiskalnych w Europie i Stanach Zjednoczonych wyjaśnia większa nominalna sztywność w Europie²⁰¹.

Przedstawione wnioski prezentują rysunki 4.1 i 4.2. Na rysunku 4.1 znajduje się wykres, na którym wyznaczone są przedziały wielkości mnożników wydatków rządowych. Linie proste to przedziały dla całej próby, a niebieskie prostokąty to przedziały oparte na środkowym 30% zakresie wszystkich próbek. Wykres został podzielony na trzy kategorie: wielkości mnożników wynikające z przeglądu literatury oraz wielkości mnożników w USA i Europie. W każdej kategorii pokazane są przedziały wielkości mnożników obliczone metodami: VAR i DSGE. Analizując zaprezentowany wykres, można dostrzec, iż mnożniki wydatków rządowych obliczone metodą VAR mają szersze zakresy niż te obliczone metodą DSGE. Można również zauważyć, że poziom mnożników w USA jest wyższy niż w Europie.

Rysunek 4.1. Przedziały wielkości mnożników wydatków rządowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Mineshima i in. (2014), jw., s. 335.

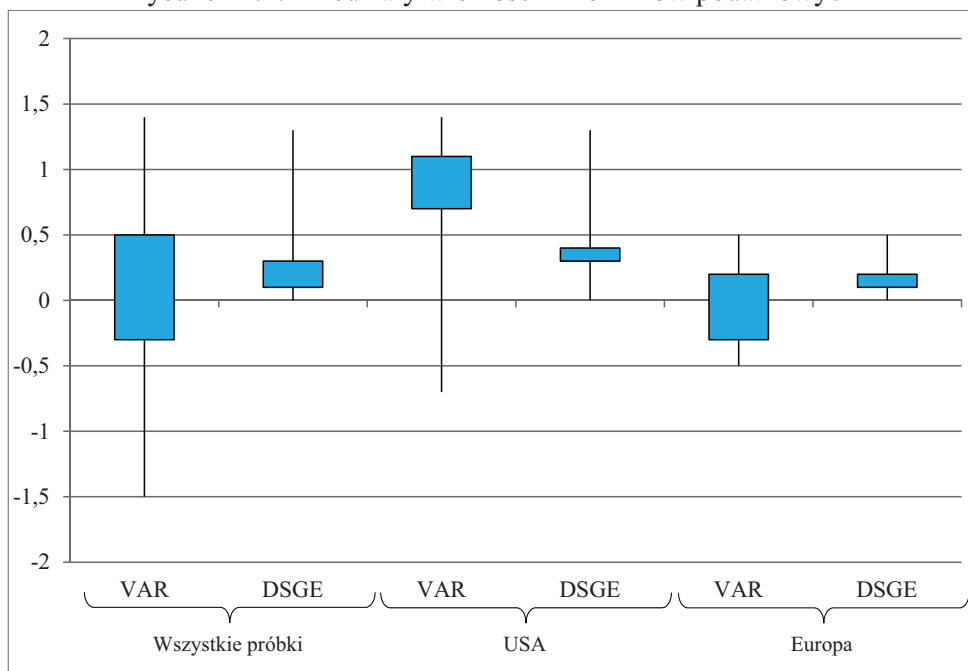
Rysunek 4.2 przedstawia wykres, na którym wyznaczono przedziały wielkości mnożników podatkowych. Oznaczenia są identyczne, jak na rysunku 1. Występuje tutaj także podział na trzy takie same kategorie, w których również wyróżnia się przedziały wielkości mnożników obliczone metodami: VAR i DSGE. Analizując zaprezentowany wykres można zauważyć, że mnożniki po-

²⁰¹ G. Coenen i in. (2010), jw.

datkowe mogą przyjmować wartości ujemne, ale tylko w przypadku metody VAR. Mnożniki obliczone w oparciu o metodę DSGE są równe lub większe od 0. Można także dostrzec, że poziom mnożników podatkowych, podobnie jak mnożników wydatków rządowych, jest niższy w Europie niż w USA.

Jak wynika z najnowszej literatury naukowej, mnożniki fiskalne różnią się w wielu wymiarach. Spór o wielkości mnożników fiskalnych w ostatnich latach nie został jeszcze rozwiązany, mimo obszernych empirycznych i teoretycznych analiz problemu²⁰².

Rysunek 4.2. Przedziały wielkości mnożników podatkowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Mineshima i in. (2014), jw., s. 335.

4.4. Determinanty wielkości mnożników fiskalnych

W literaturze zazwyczaj wyróżnia się dwa rodzaje determinant wielkości mnożników fiskalnych²⁰³:

- strukturalną charakterystykę kraju, wpływającą na reakcję gospodarki na szoki fiskalne w „normalnych czasach”;

²⁰² J. Kilponen i in. (2015), jw., s. 4.

²⁰³ N. Batini i in. (2014), jw., s. 9.

- koniunkturalne/tymczasowe czynniki (przede wszystkim cykliczne lub związane z polityką zjawiska), sprawiające, że mnożniki odbiegają od „normalnych” poziomów.

Niektóre cechy strukturalne wpływają na reakcję gospodarki na szoki fiskalne w „normalnych czasach”. Empiryczne szacunki mnożników fiskalnych różnią się w związku z tym, mimo że przyrostowy wpływ czynników strukturalnych na mnożniki jest w dużej mierze nieznanymi. Kluczowe cechy strukturalne obejmują²⁰⁴:

- **Otwartość handlową.** Kraje o niższej skłonności do importu (tj. duże kraje i/lub kraje jedynie częściowo otwarte na handel) mają zazwyczaj wyższe mnożniki fiskalne, ponieważ wyciek popytu poprzez import jest słabszy.
- **Sztywność rynku pracy.** Kraje o bardziej sztywnych rynkach pracy (czyli z silniejszymi związkami i/lub z silniejszą regulacją rynku pracy) mają wyższe mnożniki fiskalne, jeśli taka sztywność oznacza zmniejszenie elastyczności płac, ponieważ sztywne płace mają tendencję do wzmacniania reakcji produkcji na szoki popytowe.
- **Wielkość automatycznych stabilizatorów.** Wyższe automatyczne stabilizatory zmniejszają wartości mnożników fiskalnych, ponieważ automatyczna reakcja transferów i podatków równoważy początkowy szok fiskalny, co obniża jego wpływ na PKB.
- **System kursu walutowego.** Kraje z elastycznymi systemami kursu walutowego mają tendencję do niższych mnożników, ponieważ zmiany kursów walut mogą przyczynić się do zrównoważenia wpływu dyskrecjonalnej polityki fiskalnej na gospodarkę.
- **Poziom zadłużenia.** Kraje o wysokim zadłużeniu mają zasadniczo niższe mnożniki, a konsolidacja fiskalna (odpowiednio bodziec) może posiadać pozytywną (odpowiednio negatywną) wiarygodność i zaufanie, które wpływają na prywatny popyt i premię za ryzyko stopy procentowej.
- **Zarządzanie wydatkami publicznymi i przychodami administracji.** Mnożniki mają przypuszczalnie niższe wartości, kiedy problemy w pobieraniu podatków i nieefektywność wydatków ograniczają wpływ polityki fiskalnej na produkcję²⁰⁵.

Koniunkturalne (tymczasowe) czynniki mają tendencję do zwiększania lub zmniejszania mnożników ze swojego „normalnego” poziomu. Współczesna literatura identyfikuje dwa podstawowe czynniki²⁰⁶:

²⁰⁴ Tamże, s. 9-10.

²⁰⁵ Ten argument niejawnie zakłada, że mnożniki fiskalne mierzą wpływ planowanych środków fiskalnych na produkcję, a nie efekt faktycznych zmian przychodów czy wydatków.

²⁰⁶ N. Batini i in. (2014), jw., s. 10-11.

- **Fazę cyklu koniunkturalnego.** Mnożniki fiskalne powszechnie uznaje się za większe w okresach spowolnienia gospodarczego niż w ekspansji. Dotyczy to zarówno konsolidacji fiskalnej, jak i bodźca. Bodziec jest mniej skuteczny w ekspansji, ponieważ, na pełnych obrotach, wzrost popytu publicznego wypiera popyt prywatny, pozostawiając produkcję bez zmian (przy wyższych cenach). Konsolidacja jest bardziej kosztowna w zakresie produkcji w okresach spowolnienia gospodarczego, ponieważ ograniczonych środków kredytowych nie można pożyczyć do utrzymania konsumpcji. Ponadto okres spowolnienia gospodarczego mocniej wpływa na wielkość mnożników niż ożywienie gospodarcze. Innymi słowy, poziom mnożników bardziej zwiększa się w recesji, niż zmniejsza w ekspansji. Jednym z powodów może być to, że ograniczenie dostaw jest asymetryczne, podczas gdy w ożywieniu gospodarczym wpływ polityki fiskalnej jest ograniczony przez nieelastyczną pulę zasobów (i ostatecznie zniesiony, gdy gospodarka osiągnie maksymalną wydajność i pełną zdolność do pracy). Ograniczenie to nie istnieje, gdy występuje zastój w gospodarce, a dodatkowe zasoby przewidziane lub wyodrębnione przez rząd mają bardziej bezpośredni wpływ na produkcję.
- **Stopień wpływu akomodacyjnej polityki pieniężnej na szoki fiskalne.** Ekspansywna polityka pieniężna oraz obniżenie stóp procentowych może przyczynić się do złagodzenia wpływu zacieśnienia fiskalnego na popyt. Natomiast wartość mnożników może być potencjalnie wyższa, kiedy stosowana polityka pieniężna jest osłabiona (jak ma to miejsce w przypadku stóp procentowych bliskich zera (ZLB)). Większość literatury skupia się na skutkach przejściowego wzrostu zamówień rządowych i stwierdza, że wielkość mnożnika w ZLB w „normalnych czasach” jest znacznie przekroczone. Efekt ten jest uzależniony od wielu czynników. C.J. Erceg i J. Linde pokazują wielkość szoku w ZLB – im większa swoboda zwiększania wydatków, tym krócej gospodarka pozostanie w ZLB, a więc niższy będzie poziom mnożnika fiskalnego.

4.5. Trwałość mnożników fiskalnych

Zrozumienie kształtu i trwałości mnożników fiskalnych jest niezbędne do obliczenia wpływu polityki fiskalnej na produkcję po upływie pierwszego roku. Trwałość mnożników należy odróżniać, w ujęciu koncepcyjnym i empirycznie, od trwałości szoku fiskalnego (która zależy od tego, czy środek fiskalny jest czasowy czy stały). Ogólnie, na podstawie modelu i badań ekonometrycznych okazuje się, że wpływ produkcji na egzogeny szok fiskalny znika w ciągu pięciu lat, nawet jeśli środki fiskalne są trwałe. Wpływ nie zmniejsza się w sposób liniowy, ale zazwyczaj ma kształt odwróconej litery U, przy czym maksymalny

wpływ występuje w drugim roku²⁰⁷. Na podstawie przeglądu literatury przez A. Mineshima i współpracowników, mnożnik w drugim roku wynosi średnio 10-30 procent więcej niż w pierwszym roku²⁰⁸.

Czas trwania tych wpływów zależy od kilku następujących czynników²⁰⁹:

- trwałości szoku fiskalnego,
- rodzaju instrumentu fiskalnego,
- czynników koniunkturalnych, takich jak cykliczne pozycje, czy reakcje polityki pieniężnej na szoki fiskalne.

Stałe środki fiskalne mają zwykle bardziej trwałe wpływy na produkcję niż te tymczasowe. Modele DSGE jasno rozróżniają czasowe i stałe środki fiskalne. W modelach tych, tymczasowy wpływ środka fiskalnego nie trwa zazwyczaj w tym samym czasie co szok, ponieważ przyszłe czynniki nie wpłyną na zmiany tymczasowe w swoich dochodach do dyspozycji, natomiast ograniczone środki kredytowe wpływają tylko w czasie trwania szoku. Na przykład, G. Coenen i współpracownicy wskazują, że PKB powróci do poziomu wyjściowego po dwóch latach, w przypadku dwuletniego przejściowego wzrostu konsumpcji rządowej. Z drugiej strony, efekt stałego szoku fiskalnego może być bardziej trwały, choć na ogół nie dłużej niż pięć lat (częściowo z powodu endogennej reakcji na ceny i politykę pieniężną)²¹⁰.

Trwałość wpływu dyskrecjonalnej polityki fiskalnej na produkcję może w pewnym stopniu zależeć od stosowanych instrumentów fiskalnych. Literatura bazująca na modelu pokazuje, że stałe zmiany dyskrecjonalne w podatkach pośrednich, konsumpcji rządowej i transferach mają tylko krótkotrwałe wpływy na produkcję, zazwyczaj znikają w ciągu pięciu lat²¹¹. Z kolei wpływ na stałe zmiany dyskrecjonalne w inwestycjach publicznych lub podatkach od osób prawnych jest dłuższy, a nawet może być stały, z mnożnikami ciągle rosnącymi po pierwszym roku do wartości długoterminowych²¹². Dzieje się tak dlatego, że podatki od dochodów osób prawnych mają niepożądane skutki dla inwestycji, co w dalszej perspektywie prowadzi do zmniejszenia kapitału zakładowego, a tym samym zdolności produkcyjnych gospodarki. Podobnie, cięcia inwestycji publicz-

²⁰⁷ N. Batini i in. (2012), jw.

²⁰⁸ N. Batini i in. (2014), jw., s. 12.

²⁰⁹ Tamże, s. 12.

²¹⁰ Tamże, s. 12-13.

²¹¹ D. Anderson, B. Hunt, M. Kortelainen, M. Kumhof, D. Laxton, D. Muir, S. Mursula, S. Snudden (2013), *Getting to Know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model*, IMF Working Paper, WP/13/55.

²¹² G. Coenen i in. (2010), jw.

nych w infrastrukturze mogą zmniejszyć wydajność gospodarki, a tym samym mieć trwały negatywny wpływ na produkcję²¹³.

Cykl koniunkturalny ma również wpływ na trwałość i kształt mnożników fiskalnych. Szoki fiskalne występujące w recesji lub gdy produkcja jest poniżej potencjału mogą mieć bardziej trwałe wpływy, ze względu na efekty histerezy²¹⁴, albo dlatego, że środki ograniczające dostęp do kredytów nie mogą zrównoważyć spadku dochodów do dyspozycji przez pożyczki. Kształt mnożników zależy również od fazy cyklu koniunkturalnego. A.J. Auerbach i Y. Gorodnichenko pokazują, że poziom mnożników stale rośnie, jeśli początkowy szok wydatków odbywa się w recesji, a stale spada, jeżeli szok ma miejsce w ekspansji²¹⁵.

Podsumowując, polityka pieniężna to ważny wyznacznik trwałości. Trwałość jest wyższa, jeśli polityka pieniężna nie kompensuje szoków fiskalnych (czyli przez podniesienie stóp procentowych w odpowiedzi na bodziec fiskalny lub zwiększenie podaży pieniądza w odpowiedzi na zacieśnienie fiskalne). Modele DSGE pokazują, że nawet jeżeli szok fiskalny ma tymczasowy charakter, to bodźce oparte na publicznej konsumpcji trwale przez dwa lata mogą mieć pozytywny wpływ na produkcję nawet do pięciu lat, jeśli nie ma reakcji polityki pieniężnej²¹⁶. W przeciwieństwie do tego, jeżeli polityka pieniężna równoważy szok fiskalny, to jej wpływ nie będzie trwał poza czasem trwania bodźca fiskalnego²¹⁷.

²¹³ N. Batini i in. (2014), jw., s. 13.

²¹⁴ IMF (2011), *Separated at Birth? The Twin Budget and Trade Balances*, „World Economic Outlook”, Chapter 4.

²¹⁵ A.J. Auerbach, Y. Gorodnichenko (2012), jw.

²¹⁶ G. Coenen i in. (2010), jw.

²¹⁷ N. Batini i in. (2014), jw., s. 13.

Podsumowanie

Choć zaprezentowana problematyka jest bardzo zróżnicowana tematycznie, to jednak przedstawione badania i analizy łączy kwestia efektywności i skuteczności polityki państwa wobec wsi i rolnictwa. Jednocześnie monografia ta może stanowić cenny punkt odniesienia w toczącej się już na dużą skalę debacie na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej. W dyskusji o WPR 2020+ pojawiają się liczne głosy na temat kierunków zmian zarówno w I (np. Matthews, 2016), jak i II filarze WPR (np. Dax T., Copus A, 2016). Dotychczasowe głosy w dyskusji dotyczą kwestii budżetowych i kształtu instrumentów przyszłej WPR, w tym także ich oddziaływania na środowisko. W związku z tym omówione w monografii problemy w pełni wpisują się w problematykę przyszłości polityki rolnej UE.

Różnorodność problemów poruszonych w publikacji pokazuje jednocześnie złożoność problemów decyzyjnych, przed jakimi stoją twórcy polityki wobec wsi i rolnictwa. Wydaje się, iż na czoło tych problemów wysuwają się w ostatnim czasie dwie kwestie – sposób zapewnienia efektywnego wsparcia finansowego oraz metody szerszego i skutecznego włączenia problemu efektów zewnętrznych w politykę rolną. Problemy te rzadko podejmowane są w ramach jednego zadania badawczego, co utrudnia znalezienie kompleksowych rozwiązań, dlatego warto podkreślić, iż zadanie badawcze „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” łączące te kwestie jest szczególnie cenne z punktu widzenia próby analizy sposobów i możliwości harmonijnego powiązania kwestii wsparcia finansowego i dostępności do źródeł finansowania z problematyką środowiskową w polityce rolnej. W kolejnych latach realizacji zadania prowadzone będą dalsze badania dotyczące sposobu ujęcia obu tych zagadnień w sposób najbardziej korzystny dla rolnika, podatnika i środowiska naturalnego.

W niniejszej monografii zasygnalizowano znaczenie zanieczyszczeń generowanych przez rolnictwo w problematyce dotyczącej klimatu. Jednakże emisja gazów cieplarnianych nie jest jedynym negatywnym skutkiem ubocznym prowadzenia działalności rolniczej. Nie mniej istotne są kwestie dotyczące zasobów wody i zanieczyszczenia wód gruntowych przez azot pochodzący z nawozów stosowanych w rolnictwie. Jak wskazano w pierwszym rozdziale monografii, istnieje wiele różnych rynkowych i quasi-rynkowych mechanizmów ograniczania negatywnych dla środowiska naturalnego skutków działalności go-

spodarczej, jednakże wiele z nich jest nadal zarówno ze względów technicznych, jak i organizacyjnych czy politycznych, co najmniej trudne do wprowadzenia. Jednocześnie wiele problemów pozostaje słabo rozpoznanych lub niezbadanych z uwagi na wciąż niewielką współpracę między naukowcami reprezentującymi poszczególne dziedziny i dyscypliny naukowe. Jak wskazuje M. Cox i inni, istnieje duży potencjał do interdyscyplinarnej współpracy, która mogłaby doprowadzić do syntezy teorii z zakresu zarządzania zasobami naturalnymi²¹⁸.

Instrumentarium polityki z zakresu ochrony środowiska zmienia się bardzo szybko. To samo dotyczy ocen jeszcze kilka dekad temu niechętnie postrzegano system „ograniczaj i handluj” i powątpiewano w możliwość funkcjonowania takiego systemu²¹⁹. To samo obecnie dotyczy możliwości popularyzacji wykorzystania instrumentów finansowych, w tym gwarancji i poręczeń kredytowych, w programach rozwoju obszarów wiejskich. Kluczowe wydaje się realizowanie licznych programów pilotażowych, które mogłyby pokazać praktyczne problemy wdrażania różnych instrumentów oraz ukazać ich rzeczywiste wady i zalety. Ponadto stosując takie próbne, ograniczone co do skali instrumenty możliwe jest również ustalenie, jakie czynniki ekonomiczne i behawioralne decydują o zaangażowaniu się różnych grup potencjalnych beneficjentów w wykorzystanie takich instrumentów.

²¹⁸ M. Cox, S. Villamayor-Tomas, G. Epstein, L. Evans, N.C. Ban, F. Fleischman, M. Nenadovic, G. Garcia-Lopez (2016), *Synthesizing theories of natural resource management and governance*, „Global Environmental Change”, vol. 39 (2016), p. 45-56.

²¹⁹ R. Schmalensee, R.N. Stavins (2015), *Lessons Learned from Three Decades of Experience with Cap-and-Trade*, NBER Working Paper no. 21742.

Literatura

1. Abrell J., Faye A.N., Zachmann G. (2011), *Assessing the Impact of the EU ETS Using Firm Level Data*, Bruegel Working Paper, nr 2011/08.
2. Analiza ex ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim, PSDB, Warszawa 2013.
3. Anderson D., Hunt B., Kortelainen M., Kumhof M., Laxton D., Muir D., Mursula S., Snudden S. (2013), *Getting to Know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model*, IMF Working Paper, WP/13/55.
4. Auerbach A. J., Gorodnichenko Y. (2012), *Measuring the Output Responses to Fiscal Policy*, „American Economic Journal: Economic Policy”, Vol. 4(2), 1-27.
5. Badanie sieci funduszy poręczeniowych pod kątem nowych zasad UE dotyczących kwalifikowania poręczeń i gwarancji jako pomocy publicznej. Raport Końcowy, PAG Uniconsult, Warszawa 2010.
6. Barro R. J. (1974), *Are Governments Bonds Net Wealth?*, „Journal of Political Economy”, 82(6), 1095-1117.
7. Bartkowiak B., (2009), *Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa.
8. Batini N., Callegari G., Melina G. (2012), *Successful Austerity in the United States, Europe and Japan*, IMF Working Paper, WP/12/190.
9. Batini N., Eyraud L., Weber A. (2014), *A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers*, IMF Working Paper, WP/14/93.
10. Baum A., Poplawski-Ribeiro M., Weber A. (2012), *Fiscal Multipliers and the State of the Economy*, IMF Working Paper, WP/12/286.
11. Baxter M., King R. G. (1993), *Fiscal policy in general equilibrium*, „American Economic Review”, 83(3), 315-334.
12. Blanchard O., Perotti R. (2002), *An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 117, No. 4, 1329-1368.
13. Blanchard O., Quah D. (1989), *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, „American Economic Review”, 79(4), 655-673.
14. Beck T., Klapper L.F., Mendoza J.C., (2008), *The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World*, The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Team & Latin America & Caribbean Region Finance and Private Sector Development Department.

15. Bennetzen E.H., Pete Smith P., Porter J.R.(2016), *Agricultural production and greenhouse gas emissions from world regions – The major trends over 40 years*, Global Environmental Change, vo. 37, p. 43-55.
16. Bose S., Bhanumurthy N. R. (2013), Fiscal Multipliers for India, http://www.nipfp.org.in/media/medialibrary/2013/09/WP_2013_125.pdf (11.12.2015).
17. Botero J., Djankov S., Porta R., Lopez-De-Silanes F. C. (2004), The Regulation of Labor, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 119, No. 4, 1339-1382.
18. Branger F., Lecuyer O., Quirion Ph. (2015), *The European Union Emissions Trading Scheme: should we throw the flagship out with the bathwater?*, WIREs Climate Change, nr 6 (1), s.9-16.
19. Brown L.M., Hanafi A., Petsonk A. (2012), *The EU Emissions Trading System. Results and Lessons Learned*, Environmental Defense Fund.
20. Chinn M. (2013), Fiscal multipliers, <http://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/Fiscal%20Multipliers.pdf> (11.12.2015).
21. Christiano L. J., Eichenbaum M. (1992), Current Real-Business-Cycle Theories and Aggregate Labor-Market Fluctuations, „American Economic Review”, 82(3), 430-450.
22. Clarida R., Gali J. (1994), Sources of Real Exchange Rate Fluctuations: How Important are Nominal Shocks?, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 41, 1-56.
23. Clo S. (2010), Grandfathering, auctioning and Carbon Leakage: Assessing the inconsistencies of the new ETS Directive, Energy Policy, vol. 38(2010), p. 2420-2430.
24. Coenen G., Erceg C., Freedman C., Furceri D., Kumhof M., Lalonde R., Laxton D., Lindé J., Mourougane A., Muir D., Mursula S., de Resende C., Toberts J., Roeger W., Snudden S., Trabandt M., in't Veld J. (2010), Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models, IMF Working Paper, WP/10/73.
25. Cox M., Villamayor-Tomas S., Epstein G., Evans L., Ban N.C., Fleischman F., Nenadovic M., Garcia-Lopez G. (2016), *Synthesizing theories of natural resource management and governance*, “Global Environmental Change”, vol. 39 (2016), p. 45-56.
26. Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), 2003.

27. Dax T., Copus A. (2016), *The future of rural development* [in:] *Research for AGRI Committee – CAP Reform post-2020 – Challenges in Agriculture*, European Union, Brussels.
28. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. UE L140.
29. Deelen L., Molenaar K., (2004), *Guarantee Funds for Small Enterprises*, International Labour Organization, Switzerland.
30. Department of Agriculture, *Food and the Marine, 2015, Local Roots Global Reach. Food Wise 2015. A 10-year vision for the Irish agri-food sector*, Dublin.
31. Dwyer J., Kubinakova K., Lewis N., Powell J., Vigani M., Fährmann B., Gocht A., Grajewski R., Coto Sauras M., Nieto Cachinero P., Mantino F., Berriet-Sollic M., Pham H. (2016) *Research for AGRI Committee – Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy*, European Union.
32. Efekty „Programu gwarancji de minimis” realizowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Gospodarstwa Krajowego 2015.
33. Estevão M., Samake I. (2013), *The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback*, IMF Working Paper WP/13/136.
34. Eyraud L., Weber A. (2012), *Debt Reduction during Fiscal Consolidations: The role of Fiscal Multipliers*, unpublished paper presented at the IMF surveillance meeting seminar of April 10.
35. European Commission (2010), *FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity*.
36. European Commission (2014), *Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe, A report by the Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes*.
37. European Commission (2015), *Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments. Reported by managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006. Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014*.
38. European Commission (2016), *Competitiveness of Enterprises and SMEs – Loan Guarantee Facility, Implementation Update, EFI, Reporting: 30/06/2016*.

39. European Commission (2016), Risk Sharing Instrument for Innovative and Research oriented SMEs and small Mid-Caps, Implementation Update, EFI, Reporting: 30/06/2016.
40. European Commission (2016), Wykonanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych - wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007-2013, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie nr 19.
41. European Commission (2015), COM(2015)642 - Report from the Commission – Second Biennial Report of the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (required under Article 18(1) of Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC and Decision 2/CP.17 of the Conference of Parties of the UNFCCC).
42. European Commission (2015), EU ETS Handbook.
43. European Commission (2016), Supporting study for the Evaluation of Decision No 406/2009/EC (Effort Sharing Decision). Final report.
44. European Court of Auditors (2015), Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area?, Special report No 5/2015. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
45. European Court of Auditors (2016), Wykonanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych - wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007-2013. Sprawozdanie specjalne No 19/2016. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
46. Fellmann T., B. Van Doorslaer, P. Witzke, I. Huck, F. Weiss, G. Salputra, T. Jansson, D. Drabik, A. Leip (2015), *An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture*, Luxembourg, Publications Office of the European Commission.
47. Feng Z-H., Wei Y-M., Wang K. (2012), *Estimating risk for the carbon market via extreme value theory: An empirical analysis of the EU ETS*, Applied Energy 99 (2012), p. 97-108.
48. Fève P., Matheron J., Sahuc J. G. (2013), A Pitfall with Estimated DSGE-Based Government Spending Multipliers, „American Economic Journal: Macroeconomics”, 5(4), 141-178.
49. Financial Instruments: making funding go further 2015, Getting Rural Development Programmes Going, EU Rural Review, 30-35.

50. Fischer C., Fox A.K. (2007), *Output-based allocation of emissions permits for mitigating tax and trade interactions*, "Land Economics", vol. 83 (4), p. 575-599.
51. Fowlie, M., Perloff, J.M. (2013), *Distributing pollution rights in cap-and-trade programs: are outcomes independent of allocation?*, "The Review of Economics and Statistics", vol. 95 (5), p. 1640-1652.
52. Gajewski M., Szucki J., (2013), Ekspertyza nt. dobrych praktyk w zakresie rozwiązania problemów w dostępie do finansowania zwrotnego w wybranych krajach Europy, w tym w państwach regionu Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa.
53. Gali J., López-Salido J. D., Vallés J. (2007), Understanding the effects of government spending on consumption, „Journal of the European Economic Association”, 5(1), 227-270.
54. Ghosh A., Rahman L. (2008), The Impact of Fiscal Adjustment on Economic Activity, IMF, Washington (unpublished).
55. Green A., (2003), Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?, The United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Working Paper No 10.
56. <http://ec.europa.eu>
57. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_pl.cfm
58. http://enrd.ec.europa.eu/_en.
59. <http://www.aecm.eu>
60. <http://www.arimir.gov.pl>
61. <http://www.bgk.pl>
62. http://www.efi.org/news_centre/publications/EIF_AGRI_guarantee_facility
63. Ilzetzki E. (2011), Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries, Policy Research Working Paper Series 5666.
64. Ilzetzki E., Mendoza E. G., Vegh C. A. (2010), How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?, NBER Working Paper, No. 1647.
65. Ilzetzki E., Mendoza E. G., Vegh C. A. (2013), How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 60(2), 239-254.
66. IMF (2008), Fiscal Policy as a Countercyclical Tool, „World Economic Outlook”, Chapter 5, 159-196.
67. IMF (2011), Separated at Birth? The Twin Budget and Trade Balances, „World Economic Outlook”, Chapter 4, s. 135-160.

68. Innowacyjne Instrumenty Finansowe w politykach UE. Dotychczasowe doświadczenia i wnioski dla projektowania PROW 2014-2020, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2012.
69. IPCC (2006). 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Pobrane z: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html> (10.05.2016).
70. Implementation of the First Pillar of the CAP 2014-2020 in the EU Member States, European Union, 2015.
71. Jouré J., Houssein G., Monjon S. (2013), *Border carbon adjustment in Europe and trade retaliation: what would be the cost for the European Union*, Working Paper 2013-34, CEPII.
72. Kagan A. (2016), *Wybrane prawne determinanty konkurencyjności wielkoto-warowych przedsiębiorstw rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
73. Kantor Management Consultants S.A., *Synthesis of Ex ante Evaluations of Rural Development Programmes 2014-2020. Final Report*, 2015.
74. Kata R., (2010), Korzystanie przez rolników i przedsiębiorców wiejskich z usług bankowych - analiza preferencji i ograniczeń, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* Nr 1 (322).
75. Kata R., Walenia A., (2015), Wykluczenie finansowe rolników i przedsiębiorców wiejskich, *Journal of Agribusiness and Rural Development* 2 (36).
76. Kemkes R.J., Farley J., Koliba Ch.J. (2010), *Determining when payments are an effective policy approach to ecosystem service provision*, *Ecological Economics* 69 (2010) 2069-2074.
77. Kilponen J., Pisani M., Schmidt S., Corbo V., Hledik T., Hollmayr J., Hurtado S., Júlio P., Kulikov D., Lemoine M., Lozej M., Lundvall H., Maria J.R., Micallef B., Papageorgiou D., Rysanek J., Sideris D., Thomas C., De Walque G. (2015), Comparing fiscal multipliers across models and countries in Europe, ECB Working Paper, No. 1760.
78. Komisja Europejska (2015), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na 2016 r. Czas na nieprzeciętne działania, COM(2015) 610 final.
79. 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 Euro-

- pejskiego 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)479.
80. Komisja Europejska (2016), Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rocznych wiążących ograniczeń emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021–2030 na rzecz stabilnej unii energetycznej i w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego, oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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)482.
81. Kraay A. (2012), How large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 127, No. 2, 829-887.
82. Kulawik J., Wieliczko B. (2013), Polityka pieniężna a kredytowanie rolnictwa, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4(337), 20-40.
83. Kusideł E. (2000), Modele wektorowo-autoregresyjne VAR. Metodologia i zastosowania [w:] red. Suchecki B., Dane panelowe i modelowanie wielowymiarowe w badaniach ekonomicznych, Wydawnictwo Absolwent, Łódź.
84. Lankoski J. (2016), *Alternative Payment Approaches for Biodiversity Conservation in Agriculture*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 93, OECD Publishing, Paris.
85. Laying T., Sato M., Grubb M., Comberti C. (2014), The effects and side-effects of the EU emissions trading scheme, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 5, no. 4, s. 509-19.
86. Lepczyński B., Penczar M., (2013), Znaczenie instrumentów zwrotnych w ograniczaniu luki finansowej i podnoszeniu bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw z sektora MSP, *Journal of Management and Finance* 4/4.
87. Lockie (2013), Market instruments, ecosystem services, and property rights: Assumptions and conditions for sustained social and ecological benefits, „Land Use Policy”, vol. 31, p. 90-98.
88. Martin R., Muûls M., de Preux L.B. Wagner U.J., 2014, *On the empirical content of carbon leakage criteria in the EU Emissions Trading Scheme*, *Ecological Economics* no. 105, p. 78-88.
89. Matthes, F.C., 2008. *What makes a sector with significant cost increase subject to leakage?* [in:] Neuhoff, K., Matthes, F.C. (Eds.), *The Role of Auctions for Emissions Trading. Climate Strategies*, pp. 29–35 (Ch. 4).

90. Matthews A. (2016), *The future of direct payments*, [in:] Research for AGRI Committee – CAP Reform post-2020 – Challenges in Agriculture, European Union, Brussels.
91. Miler C. (ed.), (2013), *Case Studies on Credit Guarantee Funds for Agriculture*, FAO, Rome.
92. Milt A.W., Armsworth P.R. (2017), Performance of a cap and trade system for managing environmental impacts of shale gas surface infrastructure, *Ecological Economics* 131, p. 399-406.
93. Mineshima A., Poplawski-Ribeiro M., Weber A. (2014), Size of Fiscal Multipliers, [w:] red. Cottarelli C., Gerson P., Senhadji A., *Post-Crisis Fiscal Policy*, MIT Press, Cambridge, 315-372.
94. Mountford A., Uhlig H. (2009), What are the effects of fiscal policy shocks?, „*Journal of Applied Econometrics*”, 24(6), s. 960-992.
95. OECD (2012), *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises*, 2012.
96. Pérez-Domínguez I., Britz W., Holm-Müller K. (2009), *Trading schemes for greenhouse gas emissions from European agriculture: A comparative analysis based on different implementation options*, “Review of Agricultural and Environmental Studies”, vol. 90(3), p. 287-308.
97. Pérez Domínguez I., Fellmann T., Weiss F., Witzke P., Barreiro-Hurlé J., Himics M., Jansson T., Salputra G., Leip A., 2016, *An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture (EcAMPA 2)*, JRC Science for Policy Report.
98. Perthuis Ch., Trotignon R. (2013), *Governance of CO2 markets: Lessons from the EU ETS*, Les Cahiers de la Chaire Economie du Climat, Working Paper Series, nr 2013/07.
99. Pirard R., Lapeyre R. (2014), *Classifying market-based instruments for ecosystem services: A guide to the literature jungle*, “Ecosystem Services”, vol. 9, p. 106-114.
100. Program rządowy "Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK" z 2015 roku.
101. Próchniak J., (2010), Ocena działalności systemu funduszy poręczeń kredytowych w Polsce, *Oeconomia Copernicana* nr 1.
102. Ramey V. (2011), Can Government Purchases Stimulate the Economy?, „*Journal of Economic Literature*”, 49(3), 673-685.

103. Ramey V. (2011), Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 126, No. 1, 1-50.
104. Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce - stan na dzień 31.12.2014 r., Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Warszawa 2015.
105. Report by the Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes (2014), Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe.
106. Riahi K., van Vuuren D.P., Kriegler E., Edmonds J., O'Neill B.C., Fujimori S., Bauer N., Calvin K., Dellink R., Fricko O., Lutz W., Popp A., Cuaresma J.C., Samir K.C., Leimbach M., Jiang L., Kram T., Rao S., Emmerling J., Ebi K., Hasegawa T., Havlik P., Humpenöder F., Da Silva L.A., Smith S., Stehfest E., Bosetti V., Eom J., Gernaat D., Masui T., Rogelj J., Strefler J., Droueti L., Krey V., Luderer G., Harmsen M., Takahashi K., Baumstark L., Doelman J.C., Kainuma M., Klimont Z., Marangoni G., Lotze-Campen H., Obersteiner M., Tabeau A., Tavoni M. (2016), *The Shared Socioeconomic Pathways and their energy, land use, and greenhouse gas emissions implications: An overview*, Global Environmental Change.
107. Romer C. D. (2011), What Do We Know About the Effects of Fiscal Policy? Separating Evidence From Ideology, Hamilton College, November 7.
108. Romer C. D., Romer D. H. (2010), The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks, „American Economic Review”, 100(3), 763-801.
109. 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 (EFR-ROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. UE z dnia 20.12.2013, L 347).
110. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 roku uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz. Urz. UE L 193, z 1.07.2014, s. 1).
111. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu

- Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
112. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 roku w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań ARiMR (Dz. U. Nr 187 ze zm.).
 113. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji (Dz. U. Nr 1, poz. 82 z późn zm.).
 114. Schmalensee R., Stavins R.N. (2015), *Lessons Learned from Three Decades of Experience with Cap-and-Trade*, NBER Working Paper no. 21742.
 115. Sims C. (1980), Macroeconomics and reality, „Econometrica”, 48(1), 1-48.
 116. Snodgrass D. (2014), Agricultural transformation in sub-Saharan Africa and the role of the multiplier: A literature Review, Report No. 4, USAID LEO.
 117. Spilimbergo A., Symansky S., Schindler M. (2009), Fiscal Multipliers, IMF Staff Position Note, SPN/09/11.
 118. Szucki J., Gajewski M., Tamowicz P., Przybyłowski M., Kubajek R., Penszko P., (2013), Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013. Raport końcowy, Warszawa.
 119. Ustawa z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2015 roku poz. 1052, 1854).
 120. Zander R., Miller C., Mhlanga N., (2013), Credit Guarantee Systems for Agriculture and Rural Enterprise Development, FAO, Roma.
 121. Vatn A., Barton D.N., Porrás I., Rusch G.M., Stenslie E. (2014), *Payments for Nature Values Market and Non-market Instruments*, Norad report 5/2014.
 122. Venmans F. (2012), *A literature-based multi-criteria evaluation of the EU ETS*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, nr 16, s. 5493-5510.
 123. Wieliczko B., (2016), Czy warto stosować instrumenty finansowe w programach rozwoju obszarów wiejskich?, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego tom 16 (XXXI), zeszyt 1.
 124. Wieliczko B., Kurdyś-Kujawska A. (2015), *Mechanizmy i impulsy fiskalne oddziałujące na rozwój wsi i rolnictwa (1)*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

125. Zhang Q., Wang, Q-M., Liang, H. Chen (2016), *A bibliometric analysis of research on carbon tax from 1989 to 2014*, Renewable and Sustainable Energy Reviews vol. 58(2016), p. 297-310.
126. Zhang Y-J., Wei Y-M., 2010, *An overview of current research on EU ETS: Evidence from its operating mechanism and economic effect*, Applied Energy, nr 87, p. 1804-1814.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 510 egz., ark. wyd. 9,8
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*