

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku

Broszura informacyjna -materiały konferencyjne, październik 2017



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.”
Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 -Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Publikacja opracowana przez Krajową Radę Izb Rolniczych współfinansowana jest ze środków Unii Europejskiej
w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”

PATRONAT HONOROWY:

Patronat Honorowy

Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Krzysztofa Jurgieła

**Broszurę informacyjną - materiał Konferencyjny opracował zespół w składzie:
Prof. dr hab. Walenty Poczta, dr hab. Arkadiusz Sadowski, dr hab. Wawrzyniec Czubak, dr hab. Mariusz
Matyka, dr Mirosław Drygas, dr Henryk Skórnicki**

Operacja realizowana w ramach planu działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020



Odwiedź portal KSOW - www.ksow.pl
Zostań Partnerem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

I. Ewolucja WPR – ważniejsze etapy rozwoju

1.1. Traktat Rzymski 1957 – wizja WPR

Specyfika produkcji rolnej, w tym przede wszystkim jej silne uzależnienie od warunków naturalnych (żyzności gleby oraz zmienności i nieprzewidywalności przebiegu pogody) a także duże zapotrzebowanie kapitałowe („zamrożenie” środków w postaci ziemi, budynków, maszyn, zapasów czy zwierząt) sprawia, że częstokroć jej rynkowa opłacalność jest niewielka. Rolnictwo dostarcza jednak produktów żywnościowych, które są podstawowe z punktu widzenia pojedynczego człowieka i strategiczne z punktu widzenia społeczeństwa. Konsumpcja żywności ma charakter niezbędny, nieodraczalny i stały. Konfrontacja konieczności produkcji rolnej oraz jej rynkowej niewydolności skłania wiele państw do prowadzenia aktywnej polityki, mającej na celu stymulowanie rozwoju tego sektora wytwórczości.

Powojenna budowa wspólnot europejskich i wspólnego rynku, zapoczątkowana Traktatem Paryskim¹ i Traktatami Rzymskimi² dała jednocześnie początek nowej polityce rolnej, kreowanej, koordynowanej i wdrażanej na poziomie ponadnarodowym (wspólnotowym). stała się więc Wspólna Polityka Rolna.

Pierwsze regulacje, które określały funkcjonowanie WPR zawarto w Traktacie stanowiącym EWG 25.III.1957 roku (Traktacie Rzymskim). Od samego początku swojego funkcjonowania jej podstawową cechą (jak każdej innej dobrej polityki gospodarczej) było reagowanie na najpilniejsze wyzwania współczesności, przez co jej szczegółowe założenia i przede wszystkim instrumenty ulegały częstym zmianom. Podstawowe cele są jednak niezienne przez ponad pięć dekad jej funkcjonowania.

Tak długa perspektywa pozwala określić nie tylko pozytywne, ale również i negatywne skutki. WPR stała się najbardziej dyskutowaną polityką w ramach wspólnych działań państw europejskich. Wynikało to z dużych nakładów finansowych, szerokiego zasięgu jej oddziaływania (od rolników przez wszystkie ogniwa przedprodukcyjne i poprodukcyjne, głównie przemysł rolno-spożywczy). Szczególnie w pierwszych latach funkcjonowania pochłaniała znaczną część budżetu wspólnotowego.

Jedną z przesłanek utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej był brak samowystarczalności żywnościowej w Europie. Problemy wyżywienia w Europie wymuszały podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia stabilności podaży. Wychodzono z założenia, że obliczu trudnej sytuacji wyżywieniowej, produkcji rolnej należy nadać priorytet i nie należy pozostawiać swobodnym działaniom rynku. Zgodnie z Traktatem Rzymskim z 1957r. rolnictwo podporządkowano ogólnym zasadom w zakresie handlu i konkurencji. Stworzono jednak odstępstwa od tych reguł (Art. 32-38; ex Art. 38-421), co umożliwiło powstanie wspólnych organizacji rynkowych oraz kontrolę przepływu towarów. Uznano, że produkcja rolna nie może być kształtowana przez swobodnie działające mechanizmy rynkowe - bez zintegrowania rolnictwa nie jest możliwy cały proces integracji w pozostałych obszarach życia gospodarczego. Oznaczało to wyodrębnienie rolnictwa (rynku rolnego) z zasad wolnego rynku, umożliwiając tym samym interwencjonizm.

Generalnie Wspólna Polityka Rolna EWG, jak określono w art. 39 Traktatu Rzymskiego z 1957 r., miała na celu:

¹ Podpisany w 1951 roku, powołujący do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Sygnatariuszami były następujące kraje: RFN, Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg oraz Włochy.

² Podpisany w 1957 roku, ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euroatom). Sygnatariuszami były te same państwa, co Traktatu Paryskiego.

1. podnoszenie produktywności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, biologicznego, organizacyjnego i ekonomicznego, racjonalizację produkcji rolnej oraz optymalizację zastosowania czynników produkcji;
2. zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rolnych;
3. stabilizację rynku produktów rolnych – równoważenie podaży i popytu;
4. zapewnienie ciągłości zaopatrzenia – dostępności zasobów;
5. umożliwienie konsumentom zakupu żywności po rozsądnych cenach.

Cele WPR miały na uwadze zarówno interesy konsumentów jak i producentów, natomiast realizacja celu dotyczącego podnoszenia dochodów ludności rolniczej sprawiła, że w praktyce WPR stała się częściowo również polityką socjalną.

Te cele można podzielić na: (a) gospodarcze, które odnosiły się do poprawy wydajności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, biologicznego i organizacyjnego oraz wprowadzenia optymalnego zastosowania czynników produkcji, zapewnienia stabilizacji podaży i popytu (a przez to cen dla konsumentów i dochodów producentów) na poszczególnych rynkach, zapewnienia bezpieczeństwa dostaw oraz (b) społeczne związane z potrzebą zapewnienia dochodów rolniczych na odpowiednim poziomie i godziwych warunków życia ludności wiejskiej i zagwarantowania konsumentom stabilizacji dostaw żywności po rozsądnych cenach.

W traktacie brano pod uwagę strukturalne i naturalne zróżnicowanie regionalne, specyficzną strukturę społeczną rolnictwa i zawiązki rolnictwa z całą gospodarką. Ten ostatni aspekt nadawał rolnictwu wymiar nie tylko gospodarczy i społeczny, ale także polityczny.

1.2. Narodziny WPR - konferencja w Stressa w 1958 r.

Traktat Rzymski, zgodnie z art.40 zalecał ówczesnym agendum EWG wypracowanie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Odzewem na ten zapis z 1958 r. była konferencja ekspertów z krajów członkowskich, zorganizowana we włoskiej miejscowości Stressa, gdzie wypracowano podwaliny pod przyszłą WPR.

Do realizacji celów Traktat Rzymski przewidywał oparcie WPR na trzech zasadniczych zasadach::

- **Zasada wspólnego rynku**- zapewnia ona swobodę przepływu produktów rolnych w ramach wspólnoty, bez ograniczeń celnych i innych narodowych środków ochrony rynku. Wewnętrzny handel produktami rolnymi oparty jest na jednolitym systemie instytucjonalnym, w szczególności na jednolitych cenach interwencyjnych i zasadach konkurencji. W stosunkach handlowych z krajami trzecimi stosowana jest wspólna polityka celna, ochrona przed konkurencją zewnętrzną, jednakowe reguły handlu z krajami trzecimi.

- **Zasada preferowania Wspólnoty** – przyznaje priorytet w zaopatrzeniu rynku wewnętrznego produktami rolnymi wytworzonymi na terenie krajów członkowskich, chroniąc jednocześnie rynki wewnętrzne przed tańszymi produktami z importu. Produkty rolne wytworzone na terenie Wspólnoty miały pierwszeństwo zbytu na jej rynku. Rynek wewnętrzny był przy tym chroniony przed nasilającą się konkurencją produktów z państw trzecich.

- **Zasada solidarności finansowej** – zobowiązuje wszystkie kraje członkowskie Wspólnoty do solidarnego uczestnictwa w finansowaniu wspólnej polityki rolnej. Współfinansowanie polityki rolnej niezależnie od znaczenia rolnictwa w ich gospodarkach i wymiernych korzyści, jakie uzyskują z tej polityki oznaczało, że kraje zamożniejsze, o relatywnie niewielkim znaczeniu rolnictwa finansują WPR w krajach biedniejszych oraz tych, gdzie rolnictwo ma większe znaczenie gospodarcze i społeczne.

W celu finansowania WPR utworzony został Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

Należy pamiętać, że założenia zawarte w Traktacie Rzymskim nadal obowiązują (wpisane zostały do Traktatu Lizbońskiego w takiej samej formie), choć zmianie uległy oczekiwania społeczne chociażby z tego względu, że ewoluują wewnętrzne oraz zewnętrzne uwarunkowania gospodarcze.

Od stycznia 1962 roku we Wspólnocie zaczęły powstawać pierwsze Wspólne Organizacje Rynków (WOR). Wyodrębnione zostały następujące WOR: wołowiny i cielęciny, wieprzowiny, baraniny, mięsa koziego, jaj i mięsa drobiowego, mleka i przetworów mlecznych, zbóż i przetworów zbożowych, suszu paszowego, ryżu, lnu i konopi, tłuszczów roślinnych i zwierzęcych, cukru, warzyw i owoców, przetworów owocowych i warzywnych, chmielu, nasion, kwiatów i roślin żywych, surowca tytoniowego, wina i innych surowców rolnych.

Dla każdej z nich opracowano odmienne podstawy prawne, mechanizmy działania i instrumenty prawno-ekonomiczne. W ramach WOR można było ustalać ceny, subwencje na produkcję i komercjalizację poszczególnych wyrobów, system składowania i przemieszczania produktów rolnych oraz wspólną technikę stabilizacji przywozu i wywozu.

1.3. Zarządzanie podażą produkcji rolnej - lata 1970-1990

W pierwszym etapie wdrażania WPR główną rolę odgrywały instrumenty interwencjonizmu rynkowo-cenowego, którym musiały towarzyszyć wspólne zasady protekcjonizmu. Wsparcie, nakierowane na zachęty pro produkcyjne - wzrost wolumenu wytwarzania - odbywało się poprzez regulacje cenowe, a więc z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego. Podstawowy mechanizm interwencji polegał na gwarancji utrzymania ceny rynkowej danego produktu na określonym poziomie. Głównym motywem działań polityki rynkowo-cenowej było zachęcenie rolników do wzrostu produkcji przez utrzymanie odpowiednio wysokich cen na produkty rolne. W tym zakresie wprowadzono następujące kategorie cen:

- kierunkowa (docelowa, wskaźnikowa, docelowa, , podstawowa) – określała optymalny, z punktu widzenia producentów rolnych, poziom cen warunkujący odpowiednio wysokie dochody producentów.;
- progowa: (cena wejścia, cena importu, cena służy) służyła ochronie rynku wewnętrznego przed konkurencją zewnętrzną. Określała ona minimalny poziom ceny po której dany towar może być wprowadzony na rynek. W sytuacji, w której cena światowa importowanego towaru była niższa od ceny progowej, to importer zobowiązany był do pokrycia powstałej różnicy
- interwencyjna: była najistotniejszym instrumentem cenowym zarówno dla polityków jak i rolników. Jej istota polega na tym, że wyznacza ona minimalny poziom cen na rynku wewnętrznym. Dla każdego rynku określa się warunki jakie muszą jednocześnie zaistnieć aby interwencja mogła być wprowadzona. W sytuacji ryzyka spadku ceny rynkowej poniżej przewidywanego poziomu gwarantowano producentom rolnym skup produktów po odpowiedniej cenie. Tę cenę określono na poziomie niższym od ceny docelowej, zachęcając tym samym producentów do prowadzenia polityki prorynkowej, a więc samodzielnego poszukiwań odbiorców na rynku. Cena interwencyjna i skup interwencyjny miały być jedynie zabezpieczeniem interesów producentów w sytuacji wystąpienia zjawisk kryzysowych.

W ramach interwencji mechanizmy polegają na obrocie towarem w imieniu i na rzecz państwa (Wspólnoty) i mają za zadanie wpływać na poziom cen produktów rolno-spożywczych. Przede wszystkim zabezpieczają przed zbyt niskim poziomem cen, ale także chronią przed ich

niekontrolowanym wzrostem. Ważnym aspektem wspierania rynku wewnętrznego Wspólnoty był także protekcjonizm handlowy, którego celem była ochrona rodzimych producentów przed konkurencją ze strony rolnictwa państw trzecich.

Podstawowymi instrumentami protekcjonizmu były cła, opłaty wyrównawcze, dopłaty eksportowe, opłaty importowe, kontyngenty importowe, licencje eksportowo – importowe. Dodatkowym instrumentem regulującym handel zagraniczny mogą stać się przepisy: fitosanitarne, weterynaryjne, określające warunki transportu, zasady oznaczania i etykietowania towaru, czy też wyznaczenie określonych przejść granicznych do odprawy produktów rolnych.

W czasie pierwszego dziesięciolecia realizacji WPR wprowadzono jednolite mechanizmy interwencji na rynkach rolnych, zniesiono cła wewnętrzne i inne bariery handlowe, wprowadzono wspólną taryfę celną oraz wspólną politykę w handlu z krajami trzecimi. Podstawowy cel, jakim było zapewnienie samowystarczalności żywnościowej został w pełni zrealizowany.. Ów niewątpliwy sukces miał jednak swoją cenę. Przede wszystkim, stosowanie mechanizmów wsparcia cenowego spowodowało wzrost produkcji rolniczej ponad rzeczywiste potrzeby, co ostatecznie przyczyniło się do powstania nadwyżek produktów rolnych. Realizowana polityka doprowadziła do powstania sytuacji, w której wzrastały wydatki niezbędne do interwencji cenowej na rynkach nadwyżkowych. Wynika z tego, że utrzymanie odpowiednio wysokiego poziomu cen minimalnej, połączone zazwyczaj z gwarancją zbytu, skutecznie zachęcało producentów do zwiększenia produkcji. Poprzez to rósł zakres interwencji. Zatem większa produkcja oznaczała dla państw członkowskich wyższe wydatki na WPR oraz powodowała problemy środowiskowe. Protekcjonizm handlowy bogatych krajów europejskich, w tym głównie stosowanie subsydiów eksportowych „psujących” rynek światowy i zmniejszający konkurencyjność produktów wytworzonych poza Wspólnotą oraz bariery celne i paracelne (gdzie szczególnie „złą sławą” cieszyły się dopłaty wyrównawcze, w praktyce uniemożliwiające częstokroć wprowadzenie poza wspólnotowych produktów na europejski rynek) były powodem niezadowolenia społeczności międzynarodowej. Szczególnie mocno protestowały kraje biedne, w których rolnictwo odgrywało istotną rolę w gospodarce i które najdotkliwiej odczuwały skutki protekcjonistycznych mechanizmów WPR. Z braku możliwości finansowych nie były w stanie „odpowiedzieć” działaniami analogicznymi.

Tabela 1. Efekty realizacji WPR w pierwszych latach wdrażania

Pozytywne	Negatywne
<ol style="list-style-type: none">1. Utworzenie i działanie wspólnego rynku artykułów rolno-spożywczych w UE.2. Unowocześnienie rolnictwa:<ul style="list-style-type: none">- nowe rozwiązania w zakresie mechanizacji,- implementacja postępu w dziedzinie badań genetycznych, tworzenia nowych odmian,- ulepszenie technik uprawy i żywienia zwierząt gospodarskich,- poprawa w zakresie metod zarządzania.3. Ekspansja rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego pod względem ilościowym i jakościowym.4. Zaopatrzenie konsumentów w żywność:<ul style="list-style-type: none">- nastąpiła znaczna stabilizacja cen,- unormował się system zaopatrzenia.5. Zwiększenie wymiany handlowej z krajami trzecimi.6. Utrzymanie rolnictwa na obszarach o niesprzyjających warunkach naturalnych.	<ol style="list-style-type: none">1. Brak równowagi między popytem a podażą.2. Rosnące nadwyżki produkcyjne powodujące trudności ze sprzedażą produktów (głównie: zboża, mleko, wołowina).3. Stagnacja lub nawet spadek dochodów rolniczych.4. Dochody rolnicze w decydującej mierze tworzone przez mechanizmy polityki rolnej.5. Pogłębianie się różnic między gospodarstwami.6. Spadek konkurencyjności zewnętrznej produktów rolno-żywnościowych przy zaostrzającej się konkurencji międzynarodowej.7. Negatywny wpływ na środowisko naturalne krajów, degradacja środowiska i zmniejszanie bioróżnorodności.

Źródło: Czubał W. (2014): *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*. Materiały wewnętrzne Katedry Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie, Poznań

W związku z rosnącymi kosztami funkcjonowania WPR i krytyką ówczesnych form wsparcia rolnictwa i ich konsekwencjami, rozpoczęto poszukiwania środków zaradczych. Pierwsza próba zreformowania WPR podjęta została w 1968 r., i znana jest jako Plan Mansholta³. Fundamentem proponowanego projektu zmian było uznanie dużej liczby gospodarstw rolnych oraz wadliwej struktury agrarnej za jedną z głównych przyczyn ówczesnej sytuacji. Dlatego podjęto wówczas próbę wdrożenia działań nakierowanych przede wszystkim na poprawę struktur rolnych. Dotyczyło to liczby i wielkości gospodarstw rolnych, a także ludzi zaangażowanych w rolnictwie. Reforma ta nie została jednak w pełni wprowadzona w życie. Dopiero w 1972 r. weszły w życie dyrektywy związane z proponowanymi działaniami strukturalnymi. Pierwsza z dyrektyw skupiała się na pomocy w modernizacji gospodarstw rolnych, druga umożliwiała rolnikom, którzy ukończyli 55 rok życia przejście na wcześniejszą emeryturę i rezygnację z działalności rolniczej. Natomiast trzecia dotyczyła edukacji osób zawodowo czynnych w rolnictwie. Plan Mansholta miał zapewnić osiągnięcie równowagi rynkowej i poprawę struktury agrarnej przez:

- system wcześniejszych emerytur dla rolników przekazujących ziemię w celu poprawy struktury agrarnej,

³ Sizzo Mansholt holenderski polityk, który w latach 1958-1973 pełnił funkcję komisarza ds. rolnictwa EWG.

- pomoc w celu zwiększenia lub tworzenia nowych gospodarstw rolniczych,
- koncentrację podaży poprzez tworzenie grup producenckich,
- zalesianie terenów i zmniejszenie powierzchni UR o 5 mln ha - dobrowolne odłogowanie (*set-aside*) w zamian za finansową rekompensatę.

W latach osiemdziesiątych XX wieku zastosowano pierwsze instrumenty mające na celu (inaczej niż w poprzednich dekadach) ograniczenia (stabilizacji) produkcji oraz ustabilizowanie wielkości wydatków na WPR. W roku 1984 wprowadzono kwoty mleczne, a w 1988 „stabilizator” wydatków, tj. ograniczenia wielkości produkcji, dla której gwarantowane było wsparcie cenowe.

1.4. Reforma Mac Sharry’ego – 1992 rok

Przeprowadzone po 1985 r. modyfikacje WPR nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Nadal następowała intensyfikacja i wzrost produkcji. Wzrastały też w szybkim tempie wydatki z budżetu EWG, silnie postępowała koncentracja wsparcia - znaczna część tych wydatków trafiała do stosunkowo niewielkiej liczby silniejszych ekonomicznie gospodarstw.

Udaną próbę reform podjęto w 1992 roku. Jej autorem był komisarz do spraw rolnictwa Ray Mac Sharry. Plan, nazwany od jego nazwiska Reformą Mac Sharry’ego zakładał zmianę form i instrumentów wspierania rolnictwa w celu zrównoważenia podaży produktów rolnych z istniejącym popytem, zmniejszenia kosztów finansowania interwencji, obniżenia cen i poprawy konkurencyjności rolnictwa Wspólnoty na rynkach światowych, uzyskiwania przez rolników dochodów na racjonalnym poziomie, ale poprzez działalność rynkową, a nie produkcję nastawioną na otrzymywanie subsydiów, koncentrację na spełnieniu wysokich standardów ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności, zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa oraz funkcjonowanie rolnictwa Wspólnoty w ramach ograniczeń narzuconych międzynarodowymi ustaleniami dotyczącymi reguł prowadzenia handlu międzynarodowego (w ramach tzw. Rundy Urugwajskiej GATT).

Szczegółowe cele reformy Mac Sharry’ego obejmowały:

- poprawę równowagi na rynkach rolnych w drodze skuteczniejszej regulacji podaży i aktywniejszego wpływu na popyt;
- wzmocnienie wewnętrznej i zewnętrznej konkurencyjności europejskiego rolnictwa przez istotne obniżki cen instytucjonalnych, w celu zwiększenia konsumpcji wewnętrznej oraz ułatwienia zbytu na rynku światowym;
- wprowadzenie bardziej ekstensywnych sposobów gospodarowania w celu ochrony środowiska i redukcji nadmiarów produktów rolnych;
- przesunięcie wsparcia finansowego z korzyścią dla słabszych gospodarstw;
- wsparcie struktury agrarnej w drodze zachowania wystarczającej liczby gospodarstw rolniczych, przy utrzymaniu określonej mobilności czynników produkcji, głównie zaś mobilności ziemi.

Reforma Mac Sharry’ego polegała w pierwszym rzędzie na obniżaniu cen gwarantowanych podstawowych produktów rolnych (przede wszystkim zbóż i wołowiny). To jednak samo w sobie doprowadziłoby do spadku dochodów producentów, co stało w sprzeczności z celami zawartymi w Traktacie Rzymskim. Dlatego też dla zrekompensowania poniesionych strat wprowadzono nowy mechanizm w formie płatności

kompensacyjnych (wyrównawczych), a w późniejszym okresie bezpośrednich⁴. Od tego czasu płatności te miały stać się głównym instrumentem wspomagającym dochody rolników.

Wprowadzenie dopłat bezpośrednich rozwiązywało jednocześnie dwa dotychczas sprzeczne problemy: zapewniało większą stabilizację rynków, a także gwarantowało utrzymanie się dochodów rolniczych. Trzeba jednak zaznaczyć, że oddzielenie dopłat od produkcji było wówczas tylko częściowe, gdyż wsparcie przysługiwało do określonych kierunków produkcji roślinnej i zwierzęcej. Rolnicy przestali być więc motywowani do zwiększania intensywności wytwarzania, jednakże przy wyborze określonej uprawy czy gatunku utrzymywanych zwierząt brali wciąż pod uwagę wielkość przysługującego wsparcia. Kolejny krok w kierunku całkowitego oddzielenia dopłat od produkcji (*decoupling*) miał się dokonać dopiero w 2003 roku.

Reforma Mac Sharry'ego przewartościowała politykę rolną z propodażowej w stronę stymulowania popytu przez zwrócenie większej uwagi na potrzeby rynku. Skutkiem tych zmian była poprawa równowagi na rynkach rolnych, wzmacnianie konkurencyjności rolnictwa oraz ekstensyfikacja produkcji rolniczej.

Obok wprowadzenia dopłat bezpośrednich istotnym było również zapoczątkowanie realizację szeregu działań o charakterze strukturalnym, ukierunkowanych także na rozwój obszarów wiejskich. Wówczas wdrożono takie działania jak programy rolnośrodowiskowe i zalesieniowe oraz renty strukturalne. Stały się one zaczątkiem polityki rozwoju obszarów wiejskich, czyli II filara WPR.

1.5. Agenda 2000

Kolejnym etapem reformy była zatwierdzona na berlińskim szczycie Agenda 2000, uwzględniająca między innymi perspektywę rozszerzenia UE o nowe państwa członkowskie Europy Środkowo-Wschodniej oraz Maltę i Cypr. Agenda 2000 stanowiła odpowiedź na nowe uwarunkowania, w jakich znalazło się unijne rolnictwo oraz obszary wiejskie.. Tak jak wcześniej rolnictwo wymagało wsparcia publicznego. Ponadto zaczęto dostrzegać też inne, nieprodukcyjne funkcje pełnione przez rolnictwo, tj. kulturowe, krajobrazowe itp. Poza tym zmiany cywilizacyjne odmieniły europejską wieś, która stała się nie tylko miejscem prowadzenia produkcji rolnej, lecz także miejscem zamieszkania, czy prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Tym wyzwaniom musiała stawić czoła Wspólna Polityka Rolna, która od czasu Agendy 2000 zaczęła wspierać nie tylko (jak dotychczas) funkcję produkcyjną, ale i pozaprodukcyjną rolnictwa i wsi, nakierowując się w coraz większym stopniu na działania na rzecz środowiska naturalnego, czy tzw. rolnictwo wielofunkcyjne i zrównoważone. Zasadniczym wkładem Agendy 2000 było poszerzenie zakresu oddziaływania WPR o II filar, w którego skład zaliczono działania strukturalne na rzecz wielofunkcyjności rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich. Poza wsparciem działań rolnośrodowiskowych, zalesieniowych czy systemu rent strukturalnych, wprowadzono między innymi wsparcie modernizacji gospodarstw rolnych, różnicowania w kierunku działalności nierolniczej, dostosowania gospodarstw do standardów środowiskowych UE, czy ulepszania infrastruktury na obszarach wiejskich. Od tego czasu WPR przestała być typową polityką sektorową, nakierowaną wyłącznie na rozwój rolnictwa, a stała się zintegrowaną polityką rozwoju obszarów wiejskich (polityką rolno-wiejską).

⁴ Ich uzyskanie było powiązane z odłogowaniem części gruntów lub zmniejszeniem wielkości stada, co miało obniżyć produkcję, a zarazem utrzymać dochody rolników na stałym poziomie.

1.6. Reforma płatności bezpośrednich z 2003 roku

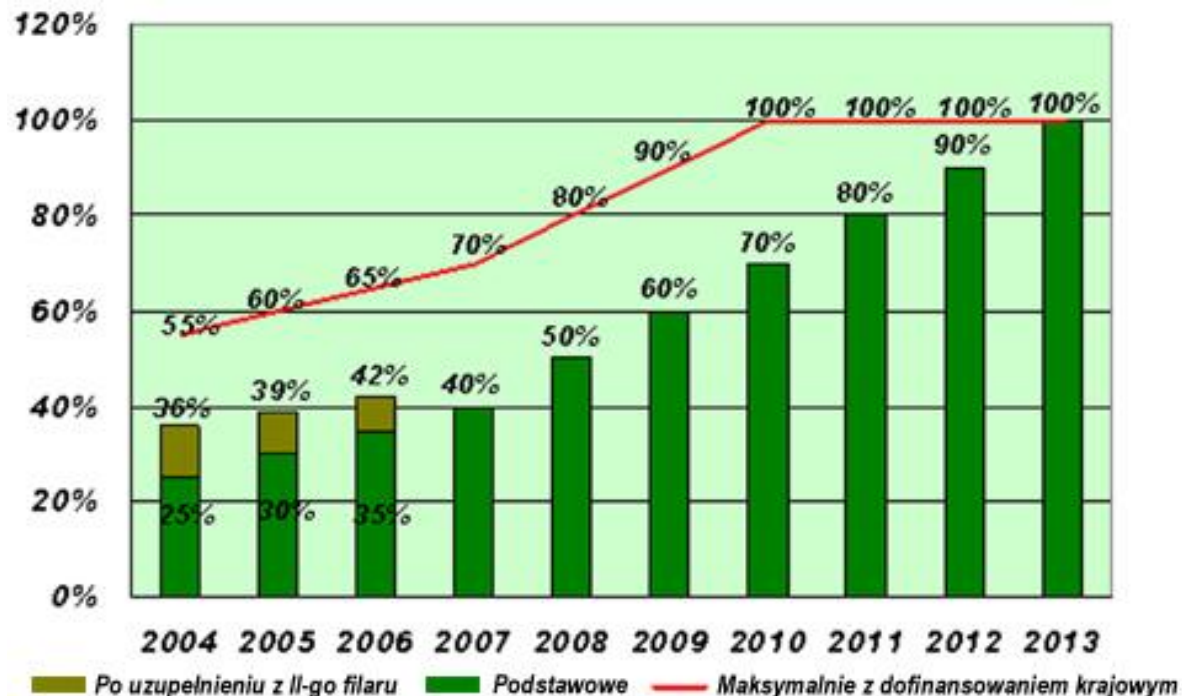
Kolejny ważny krok w reformowaniu WPR poczyniony został w 2003 roku pod przewodnictwem komisarza ds. rolnictwa Franza Fischlera. Dotychczasowy – wprowadzony w ramach reformy Mac Sharry’ego system płatności bezpośrednich (kompensacyjnych) tylko w pewnym zakresie uniezależniał decyzje rolników od założeń polityki. Płatności te uzależnione zostały od kierunków prowadzonej produkcji roślinnej i zwierzęcej. Dlatego też producenci, w pewnym przynajmniej zakresie mogli uwzględniać w swoich decyzjach wielkość dopłat, co już samo w sobie stanowiło zagrożenie dla równowagi popytowo-podażowej. Niemniej ważne Większość dotychczasowych dopłat została zmieniona na jedną płatność odłączoną od produkcji (jednolita płatność na gospodarstwo – SPS), której wysokość określona została na podstawie wielkości osiąganego wsparcia w okresie referencyjnym (czyli w praktyce na osiąganą produkcję w przyjętym okresie referencyjnym w reformie Mac Sharry’ego). Do wyboru poszczególnych państw członkowskich wprowadzono kilka modeli nowego systemu dopłat, takich jak: system historyczny, regionalny czy mieszany. W modelu historycznym wysokość jednolitej płatności na gospodarstwo wyliczana była jako średnia z płatności bezpośrednich jakie dane gospodarstwo otrzymało w okresie referencyjnym, czyli w latach 2000 – 2002. W modelu regionalnym, płatności naliczane były dla danego regionu, a następnie rozdzielane pomiędzy rolników. W tym systemie stawka dla każdego beneficjenta z danego regionu jest jednakowa w przeliczeniu na hektar. Model mieszany zakładał natomiast, że część płatności jest wypłacona metodą historyczną, a część metodą regionalną.

Otrzymywanie dopłat powiązано z obowiązkiem spełniania określonych norm w zakresie ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt. Zawarte one zostały w pakiecie wymogów znanym jako normy wzajemnej zgodności (*cross compliance*). Pomoc finansowa, stosowana za spełnianie norm *cross compliance* stanowi natomiast formę zapłaty ze środków publicznych za dostarczanie dóbr publicznych (dbałości o jakość środowiska) na rzecz społeczeństwa. Utrzymane zostało przy tym bezpośrednie wspieranie dochodów rolniczych, co było istotą zmian dokonanych poprzez reformę Mac Sharry’ego.

Jednym z elementów zmian było umożliwienie zwiększenia puli środków skierowanych na przemiany strukturalne. Zasada modulacji (*modulation*) polegała na przeniesieniu części środków przyznawanych rolnikom w ramach płatności bezpośrednich z pierwszego do drugiego filara WPR w celu zwiększenia rozwoju obszarów wiejskich. W ten sposób rosło strukturalne oddziaływanie polityki przez większe środki finansowe dedykowane na politykę rozwoju obszarów wiejskich (II Filar WPR). Niemniej ważna była zasada dyscypliny finansowej, zakładającej redukcję płatności bezpośrednich w przypadku przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR.

Reforma luksemburska wprowadzona została w przededniu przystąpienia kolejnych państw (w tym Polski) do UE. Zasady funkcjonowania systemu dopłat w nowych krajach członkowskich (UE-10 a po 2007 UE-12) uregulowane zostały jednak na szczycie kopenhaskim 13 grudnia 2002 roku. Dlatego też postanowienia reformy luksemburskiej ich nie obowiązywały. W Polsce oraz innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej wprowadzono uproszczony system płatności obszarowej (SAPS) uzupełnianej przez płatności krajowe oraz tzw. wsparcie specjalne. Początkowa wielkość dopłat w UE-12 była znacznie niższa niż w „starych” państwach członkowskich, aczkolwiek postanowienia szczytu kopenhaskiego przewidywały dochodzenie do pełnych płatności, tzw. zasada *phasing-in*(Rys.1).

Rysunek 1. Dochodzenie do płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2004-2013



Źródło: www.minrol.gov.pl

Jednym z głównych celów reformy luksemburskiej było uproszczenie systemu dopłat. Ze względu jednak na to, że poszczególne kraje UE-15 („stare” kraje członkowskie) przyjęły różne rozwiązania, a zasady funkcjonowania systemu w państwach nowych regulowane były postanowieniami z Kopenhagi z 2002 roku, system na poziomie całej UE był skomplikowany i przede wszystkim niejednolity. Z punktu widzenia nowych państw członkowskich zasadniczym mankamentem było znaczne zróżnicowanie poziomu stawek pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, przy zasadniczej linii podziału pomiędzy krajami UE-12 i UE-15.

1.7. Health Check WPR – lata 2007-2008

W średniookresowej ocenie funkcjonowania WPR (tzw. Health Check) Komisja Europejska podtrzymała zapoczątkowane wcześniej reformy WPR dotyczące:

- oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*),

- powiązania płatności z wymaganiami ochrony środowiska bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt (*cross compliance*),
- ograniczania interwencjonizmu na rynku rolnym,
- wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

W celu sprostania pojawiającym się nowym wyzwaniom wśród celów WPR wskazano nowe obszary, jak np.: zmiany klimatyczne, bioróżnorodność, produkcję energii odnawialnej oraz zarządzanie zasobami wodnymi.

1.8. Podsumowanie kierunków ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej UE do 2013 roku

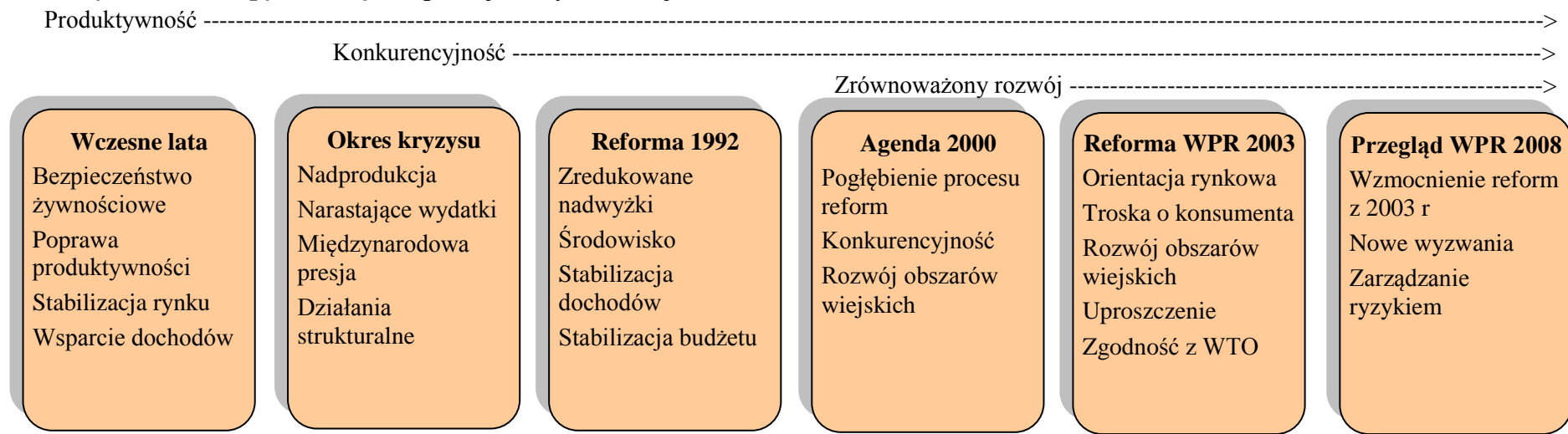
Ewolucja WPR do 2013 roku charakteryzowała się :

- względną stałością i niezmiennością celów zapisanych w Traktacie Rzymskim w tym zwłaszcza odnoszących się do potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego,
- przyjęciem założenia o potrzebie wspierania sektora rolnego i (w późniejszym okresie) obszarów wiejskich ze środków publicznych,
- każdorazowym dostosowywaniem instrumentarium wsparcia do bieżących potrzeb oraz możliwości finansowych i organizacyjnych,
- znacznym wpływem stanu nierównowagi popytowo-podażowej na wybór mechanizmów wsparcia,
- oddziaływaniem czynników międzynarodowych (głównie presji WTO) na formę, zakres i mechanizmy interwencjonizmu rolnego i protekcjonizmu handlowego,
- uwzględnianiem zmieniającej się wewnętrznej sytuacji na skutek kolejnych rozszerzeń wspólnoty o kolejne kraje (zazwyczaj charakteryzujące się niższym poziomem rozwoju niż dotychczasowi członkowie).

Ogólnie ewolucja WPR szła w kierunku:

- przejścia od wsparcia cen do wsparcia dochodów,
- poszerzania zakresu oddziaływania od samego rolnictwa do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich,
- coraz szerszego uwzględniania zasad zrównoważonego rozwoju (Rys. 2).

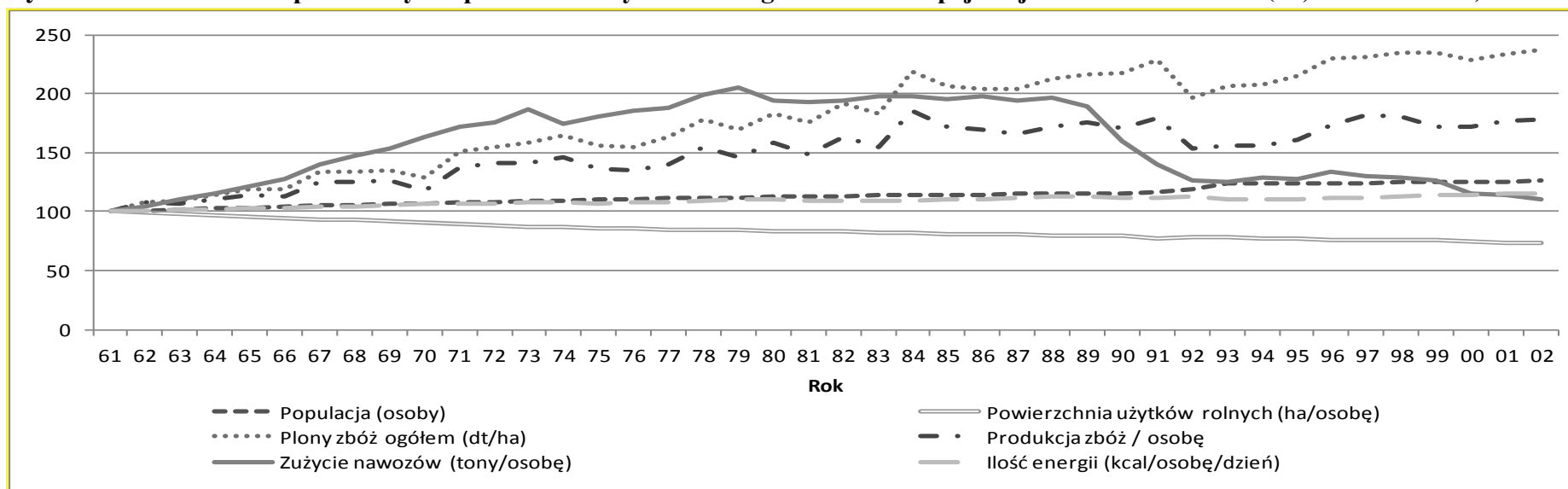
Rysunek 2. Etapy ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej



1.9. Skutki Wspólnej Polityki Rolnej dla Europy i Polski

Stan danego sektora gospodarki zależy od szeregu czynników, które najogólniej można podzielić na rynkowe i pozarynkowe. Do tych pierwszych należy przede wszystkim stan zamożności społeczeństwa, determinujący popyt na poszczególne dobra oraz szeroko rozumiane moce wytwórcze, umożliwiające jego zaspokojenie poprzez podaż. Podstawowym czynnikiem pozarynkowym jest polityka gospodarcza, a więc świadomie podejmowane działania władz różnego szczebla, nakierowane na osiąganie określonych celów ekonomicznych. Znaczenie polityki jest szczególnie ważne w przypadku rolnictwa, a dotyczy to zwłaszcza krajów wysokorozwiniętych, w tym państw Unii Europejskiej. Funkcjonująca od wielu dekad Wspólna Polityka Rolna oraz ogólna zamożność europejskich społeczeństw przyczyniły się nie tylko do zażegnania widma głodu i niedożywienia, ale umożliwiły także produkcję dobrej jakościowo żywności przy możliwie niskim negatywnym oddziaływaniu na środowisko.

Rysunek 3. Podstawowe parametry bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej w latach 1961-2002 (% , rok 1961=100)

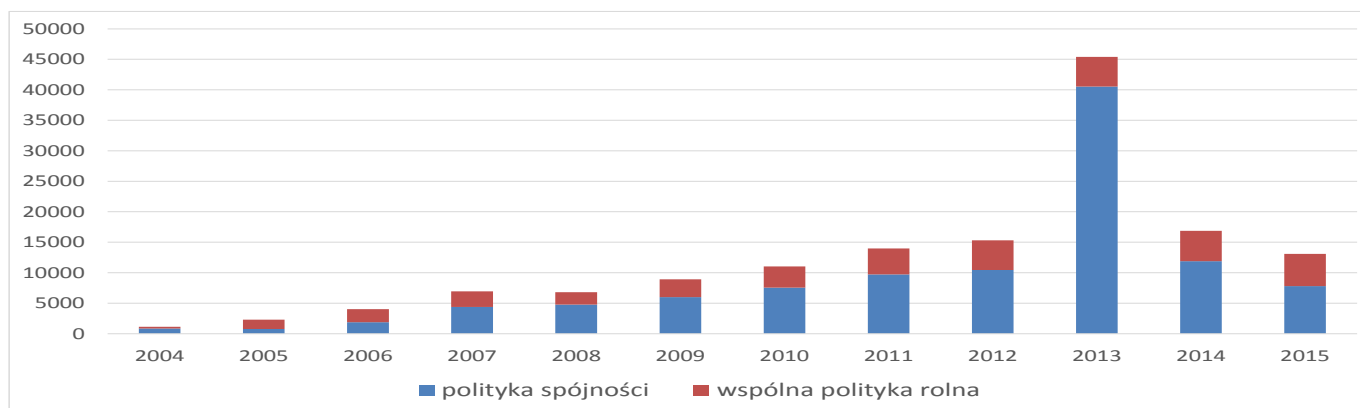


Źródło: Sadowski A. (2013): Zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych z uwzględnieniem wpływu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu

Na podstawie rys.3 można zaobserwować, że w stosunku do roku 1961 liczba mieszkańców UE wzrosła stosunkowo niewiele (o kilkadziesiąt procent), co jest typowe dla krajów wysokorozwiniętych. Skutkiem tego spadła powierzchnia wyżywieniowa, a więc ilość hektarów użytków rolnych przypadających na jedną osobę. Nie spowodowało to jednak problemów żywnościowych, gdyż w tym samym czasie znacząco poprawiła się produktywność ziemi, tu przedstawiona na przykładzie plonów zbóż, które od 1961 roku wzrosły niemal dwu i półkrotnie. Tym samym niemal podwoiła się ilość wyprodukowanego zboża przypadająca na osobę. Dzięki temu dzienne spożycie energii zawartej w pożywieniu pozostało na nieco wyższym poziomie niż było w 1961 roku. Jeśli uwzględni się, że w owym czasie społeczeństwa Europy nie cierpiały głodu i

niedożywienia, niewielki tylko wzrost przeciętnej konsumpcji żywności wydaje się być zjawiskiem pozytywnym. Bardzo ważne jest też to, że mniej więcej do końca lat 80-tych rosła ilość nawozów mineralnych w przeliczeniu na osobę (a więc ilość niezbędna do wytworzenia żywności dla przeciętnego Europejczyka), by w kolejnych dekadach dość gwałtownie spaść. Trzeba też zauważyć, że spadek ten zaczął się mniej więcej od momentu wprowadzenia reformy Mac Sharry’ego i coraz większego uwzględniania aspektów środowiskowych we Wspólnej Polityce Rolnej. Pomimo tego spadku plony zbóż nadal rosły. Oznacza to, że w europejskim rolnictwie sukcesywnie wprowadzano techniki wytwórcze, nie tylko wpływające na zaspokojenie bezpieczeństwa żywnościowego, ale także na ochronę środowiska. Można przy tym mniemać, że bez aktywnej polityki rolnej, ze wszystkimi jej wymogami, normami i instrumentami wsparcia także byłoby możliwe wyprodukowanie takiej ilości żywności, aby nie dopuścić do klęski głodu. Tu wystarczyłyby zwykłe rynkowe mechanizmy regulujące popyt i podaż. Polityka przyczyniła się natomiast przede wszystkim do tego, że produkcja rolna w Europie jest stosunkowo przyjazna środowisku. Bez finansowych zachęt, ale też i restrykcji prawnych rolnicy prawdopodobnie nie byłoby zainteresowani działaniami na rzecz środowiska. One kosztują i zazwyczaj nie dają wymiernych korzyści ekonomicznych. Poza tym można spodziewać się, że działanie samych tylko mechanizmów rynkowych spowodowałoby powstanie wielkotowarowych gospodarstw rolnych, na wzór tych jakie funkcjonują chociażby w Ameryce Północnej. Zachowanie więc europejskiego modelu rolnictwa, opartego na silnych rodzinnych gospodarstwach rolnych to także jeden z ważniejszych efektów działania WPR. W tym kontekście należy też wspomnieć o tym, że zasadniczo rodzinne gospodarstwa, a także niewielkie zakłady przetwórcze produkują żywność lepszą jakościowo, co ze społecznego punktu widzenia jest rzeczą niezwykle ważną, szczególnie jeśli uwzględni się wpływ diety na zdrowie.

Rysunek 4. Transfery środków Unii Europejskiej do Polski w ramach WPR oraz polityki spójności w latach 2004-2013 (mln euro)



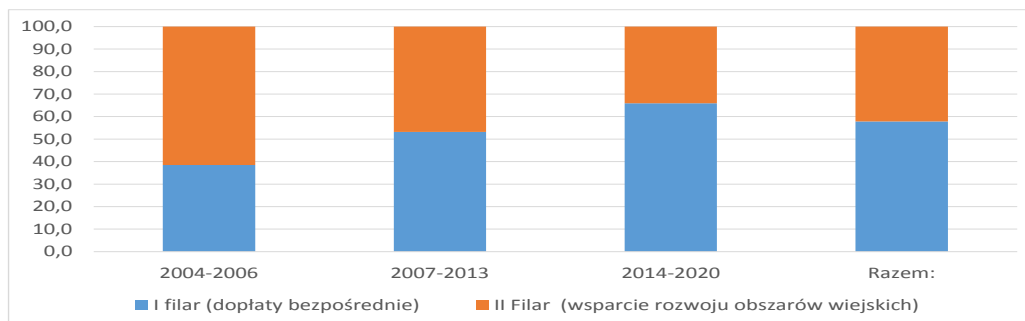
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Polska wieś 2016. Raport o stanie polskiej wsi* (red. J. Wilkin i I. Nurzyńska)

Od momentu akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku, Polska otrzymuje środki pomocowe alokowane przede wszystkim w ramach dwóch najważniejszych polityk, to jest Wspólnej Polityce Rolnej oraz polityce spójności. Ta druga finansuje głównie przedsięwzięcia infrastrukturalne

(budowa i modernizacja dróg, portów, linii kolejowych, lotnisk itd.) oraz działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy. W pewnych zakresach obie polityki „zachodzą na siebie”. Od czasu Agendy 2000 Wspólna Polityka Rolna stała się w rzeczywistości polityką rolno-wiejską, wspierającą nie tylko gospodarstwa rolne, ale także rozwój wsi, poprzez np. współfinansowanie budowy lokalnych oczyszczalni ścieków, dróg, czy projekty na rzecz odnowy wsi. Działania o podobnym charakterze mogą być też wspierane środkami z polityki spójności. Poza tym, inwestycje infrastrukturalne o charakterze ponadlokalnym (np. autostrada, czy droga wojewódzka, finansowane z polityki spójności) też potencjalnie mogą przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Z powyższego wykresu widać, że strumień środków unijnych w poszczególnych latach nie był równy, ale zasadniczo rósł z roku na rok, osiągając swój szczyt w 2013 roku, kiedy to wykonywano największą liczbę przedsięwzięć w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Zdecydowana większość środków UE dotyczy polityki spójności, co jest o tyle zrozumiałe, że jej zakres jest znacznie szerszy, i w mniejszym czy większym stopniu dotyczy całego społeczeństwa. Poza tym przedsięwzięcia przez nią wspierane (np. wspomniane budowy dróg) są znacznie bardziej kapitałochłonne niż działania w ramach WPR.

Wspólna Polityka Rolna od czasu Agendy 2000 składa się z dwóch filarów. Celem pierwszego z nich jest wsparcie dochodów rolniczych, głównie poprzez mechanizm dopłat bezpośrednich. Drugi filar natomiast finansuje działania strukturalne na rzecz wsi, a jego głównym instrumentem jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Od momentu akcesji wzajemne proporcje pomiędzy wielkością środków przynależnych do obu filarów zmieniała się.

Rysunek 5. Struktura środków alokowanych w I i II filarze Wspólnej Polityki Rolnej UE w latach 2004-2020 w Polsce (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Polska wieś 2016. Raport o stanie polskiej wsi* (red. J. Wilkin i I. Nurzyńska)

Z rysunku 5 wynika, że w pierwszym okresie programowania (lata 2004-2006) przeważał II filar (obok PROW uwzględniono tu także SPO Rolny, formalnie przynależny do polityki spójności). Wynikało to głównie z tego, że w owym czasie Polska była w okresie dochodzenia do pełnych płatności bezpośrednich, a więc same dopłaty były stosunkowo niewielkie. W latach 2007-2013 w obu filarach alokowano mniej więcej

podobną kwotę, natomiast w okresie 2014-2020 więcej środków przeznaczono na I filar. Wynika to z dojścia do pełnych płatności i konieczności ograniczenia środków na politykę rozwoju obszarów wiejskich, kosztem polityki spójności, z której to także można finansować określone działania na rzecz wsi.

II. Wspólna Polityka Rolna na lata 2014-2020

2.1 Uwarunkowania, wyzwania i cele reformy WPR

WPR jest polityką podlegającą stałym reformom, wynikającym ze zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych we Wspólnocie, jak i z dynamicznych przemian w skali globalnej. Wśród takich czynników można wymienić:

- wzrastające zapotrzebowanie światowe na żywność,
- ograniczone i kurczące się zasoby naturalne,
- postępujące zmiany klimatyczne,
- niską innowacyjność sektora rolnego,
- niekorzystne dla rolnictwa nożyce cen,
- rosnąca presja konkurencyjna na coraz bardziej liberalizującym się globalnym rynku rolnym,
- wysokie standardy jakościowe w UE versus import z krajów trzecich,
- słaba pozycja rolników w łańcuchu żywnościowym,
- dysparytet dochodowy w stosunku do działów poza rolniczych,
- niższe dochody w UE-12 w relacji do UE-15,
- zróżnicowane rolnictwo i różne interesy państw członkowskich,
- nowe realia polityczno-instytucjonalne: Parlament Europejski (PE) po raz pierwszy silnym partnerem w pracach nad reformą,
- ograniczenia budżetowe we wszystkich państwach UE.

Tabela 2. Budżet UE na wsparcie rozwoju wsi i rolnictwa na lata 2014-2020

- Filar I – Płatności bezpośrednie i wydatki rynkowe	317,2
- Filar II – Rozwój obszarów wiejskich	101,2
Ogółem filar I i II	418,4
- Bezpieczeństwo żywności	2,5
- Osoby najbardziej potrzebujące	2,8
- Rezerwa na wypadek kryzysu w rolnictwie	3,9
- Europejski fundusz dostosowania do globalizacji	do 2,8
- Badania i innowacje w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, biogospodarki oraz zrównoważonego rolnictwa	5,1
Fundusze dodatkowe ogółem	do 17,1
Kwoty zaplanowane w budżecie na lata 2014-2020 ogółem	do 435,5

Źródło: Komunikat Komisji – WPR do 2020 r.

2.2 Płatności bezpośrednie

Z punktu widzenia Polski najważniejszą konkluzją negocjacji jest możliwość kontynuowania uproszczonego systemu płatności SAPS do 2020 r., czyli do końca kolejnego okresu programowania. W negocjacjach uzgodniono także możliwość stosowania dodatkowego wsparcia płatności bezpośrednich z budżetu krajowego w formie degresywnej w kolejnych latach płatności uzupełniającej.

Nowym elementem było także stworzenie możliwości ustanowienia dobrowolnych, mających redystrybucyjny charakter dodatkowych dopłat do tzw. pierwszych hektarów. Na ten cel może być wydatkowane **do 30% budżetu** na płatności bezpośrednich. Płatności te mogą być wypłacane rolnikom za nie więcej niż 30 posiadanych ha, natomiast w krajach o średniej powierzchni gospodarstwa większej niż 30 ha za obszar odpowiadający powierzchni średniego gospodarstwa.

Ponadto uzgodniono możliwość przesuwania środków pomiędzy I i II filarem WPR, co w przypadku PROW pozwala na realokację do 25% budżetu na płatności bezpośrednie.

Maksymalny udział w kopercie krajowej środków na **wsparcie tzw. płatności związanych z produkcją ustalono na 15%**⁵. Przy czym decyzje o przeznaczeniu 13% środków pozostawiono w gestii krajów członkowskich.

⁵ Do 13% na płatności związane z produkcją oraz 2% na rośliny wysokobiałkowe.

Minimalny próg na płatności z tytułu spełniania trzech podstawowych wymogów tzw. **zazielenienia ustalono na 30% koperty krajowej**. Są to:

- **utrzymanie trwałych użytków zielonych** – limit może dotyczyć poziomu kraju lub regionów,
- **dywersyfikacja upraw** – gospodarstwa do 10 ha gruntów ornych nie muszą stosować się do wymogu, w gospodarstwach 10-30 ha muszą być prowadzone co najmniej 2 uprawy, a w tych powyżej 30 ha nie mniej niż 3 uprawy; główna uprawa może zajmować maksymalnie 75% użytków rolnych, a dwie główne nie więcej niż 95% ,
- **utrzymanie obszaru proekologicznego** – gospodarstwa do 15 ha użytków rolnych wyłączono z obowiązkowego stosowania wymogu, w przypadku gospodarstw większych niż 15 hektarów uzgodniono, że co najmniej 5% gruntów ornych musi być przeznaczona na tzw. obszary proekologiczne. Ustalono też, że w 2017 r. Komisja Europejska dokona przeglądu funkcjonowania tego instrumentu i ewentualnie zaproponuje w sprawozdaniu zwiększenie obligatoryjnego odsetka obszarów proekologicznych do **7%**.

W przypadku braku respektowania wymogów dotyczących zazielenienia przewidziano stosowanie sankcji. Po okresie przejściowym rolnicy, którzy przez dwa lata nie wywiązywali się z tego obowiązku będą narażeni na kary w wysokości 100% płatności z tego tytułu. W kolejnych latach sankcje mogą osiągnąć poziom 125% uzyskanej płatności na zazielenienie.

W przypadku **młodych rolników** zdecydowano o wprowadzeniu **podwyższonej o 25% jednolitej płatności obszarowej** w ciągu pięciu lat od rozpoczęcia działalności rolniczej. Na ten cel kraj członkowski będzie mógł przeznaczyć **do 2% koperty** finansowej na płatności bezpośrednie.

W działaniu dotyczącym wsparcia **dla drobnych gospodarstw** maksymalny poziom wsparcia określono na poziomie **do 1250 Euro**⁶ rocznie bez względu na wielkość gospodarstwa. Jednocześnie w kompetencji krajów członkowskich pozostawiono decyzję co do formuły obliczania wielkości tych płatności. Beneficjenci tej płatności będą poddani mniej rygorystycznym wymogom w zakresie wzajemnej zgodności i zostaną zwolnieni z zazielenienia. Koperta finansowa na ten cel nie może być większa niż 10% budżetu na płatności bezpośrednie.

Polska nie skorzystała z możliwości dobrowolnego ustanowienia dodatkowych płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (**tzw. ONW bis**) w wysokości **do 5% koperty** krajowej na płatności bezpośrednie.

Uzgodnienia objęły także kwestie horyzontalne dotyczące płatności bezpośrednich, m. in.: tzw. dyscyplina finansowa, oznaczająca ewentualne redukcje rocznych płatności bezpośrednich. Próg od którego będą redukowane płatności określono na poziomie 2 tys. Euro.

⁶ Minimalna płatność pozostała na poziomie 500 Euro rocznie.

2.3. Rozwój obszarów wiejskich

2.3.1 Cele, zasady i konstrukcja PROW 2014-2020

W nowym okresie programowania polityka rozwoju obszarów wiejskich jest kontynuowana poprzez realizację przygotowywanych przez kraje członkowskie wieloletnich programów operacyjnych. Programy te są współfinansowane ze środków krajowych, a kwoty i stawki współfinansowania są ustanowione w ramach wieloletnich ram finansowych.

Programy operacyjne zorientowane są na sześć priorytetów UE obejmujących:

- wspieranie **transferu wiedzy** i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich,
- zwiększanie **rentowności** gospodarstw, **konkurencyjności** wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami,
- wspieranie organizacji **łańcucha dostaw** żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie **dobrostanu zwierząt** i zarządzania **ryzykiem** w rolnictwie,
- odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie **ekosystemów** powiązanych z rolnictwem i leśnictwem,
- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na **gospodarkę niskoemisyjną** i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym,
- wspieranie **włączenia społecznego**, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich,

Na tej podstawie wyznaczono też trzy cele przekrojowe:

- innowacyjność,
- środowisko,
- łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do nich.

Kluczowym elementem obecnego PROW jest zorientowanie na innowacyjność, przyczyniającą się do efektywnego gospodarowania zasobami, zwiększenia wydajności, zmniejszaniu emisji CO₂ oraz łagodzeniu zmian klimatycznych. Zakłada się, że będzie to osiągnęte wskutek ściślejszej niż dotychczas współpracy między rolnictwem i szeroko rozumianym sektorem naukowo-badawczym. Służyć to będzie szybszemu i łatwiejszemu transferowi nowoczesnych technologii do praktyki gospodarczej. Istotną rolę w tym procesie odgrywać będą instytucje doradztwa rolniczego pełniące rolę swoistej pompy ssąco-tłoczącej w relacjach między rolnikami i badaczami.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 składa się z 16-tu działań, z których większość podzielona została na poddziałania. W stosunku do okresu programowania 2007-2013 najważniejsze różnice to rezygnacja z podziału na osie, wyodrębnienie wsparcia rolnictwa ekologicznego jako osobnego działania (poprzednio był to jeden z pakietów programu rolnośrodowiskowego) oraz wprowadzenie nowego działania „Współpraca”, nakierowanego na tworzenie projektów innowacyjnych. Podobnie jak poprzednio, PROW finansowany będzie w zasadniczej części z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), a kwota unijnego wsparcia w całym okresie programowania wyniesie około 8,7 mld euro, co przy wkładzie krajowym 4,9 mld euro daje łączną sumę 13,6 mld euro środków publicznych. Z tego niemal 4 mld przeznaczone ma zostać na realizację celów związanych ze zmianami klimatycznymi (Tab. 3).

Tabela 3. Wkład EFRROW w finansowanie PROW 2014-2020

Symbol działania	Nazwa działania	Całkowity planowany wkład UE na lata 2014-2020 (euro)
M01	Transfer wiedzy i działalność informacyjna	36 905 246
M02	Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw	47 722 830
M03	Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	17 818 500
M04	Inwestycje w środki trwałe	2 219 453 704
M05	Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych	200 416 000
M06	Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	1 472 944 950
M07	Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	683 983 100
M08	Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów	191 519 339
M09	Tworzenie grup i organizacji producentów	256 414 153
M10	Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne	869 617 927
M11	Rolnictwo ekologiczne	445 373 661
M13	Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami	1 261 969 444
M16	Współpraca	43 267 246
M19	Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER	467 668 000
M20	Pomoc techniczna z inicjatywy państw członkowskich	205 701 695
M113	Wcześniejsza emerytura	276 781 019

Źródło: PROW na lata 2014-2020

2.3.2. Charakterystyka wybranych działań i poddziałań

Ponizej przedstawione zostały najważniejsze informacje dotyczące działań i poddziałań PROW 2014-2020. Podejście takie (skupienie się w określonych przypadkach na poddziałaniach a nie działaniach) wynika z tego, że działania stanowią konglomerat obejmujący często całkowicie różne formy wsparcia. Przykładowo: działanie „Inwestycje w środki trwałe” zawiera takie poddziałania jak „Modernizacja gospodarstw rolnych”, które nakierowane jest na wsparcie inwestycji i „Scalanie gruntów”, którego celem jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw.

Działanie: „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”

Działanie to składa się z dwóch poddziałań: „Szkolenia zawodowe i nabywanie umiejętności” oraz „Demonstracje i działania informacyjne”. Beneficjentami będą publiczne podmioty doradcze, jednostki naukowe i uczelnie, szkoły rolnicze i leśne oraz podmioty prowadzące działalność szkoleniową. Nakierowane jest ono na pozaszkolną edukację producentów rolnych i mieszkańców wsi, głównie poprzez kursy i szkolenia podnoszące poziom wiedzy i promujące innowacje z zakresu rolnictwa i leśnictwa

Działanie: „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”

Poddziałanie: „Udzielanie pomocy rolnikom lub właścicielom lasów w korzystaniu z usług doradczych”

Beneficjentami będą publiczne i prywatne podmioty doradcze, a także uczelnie i instytuty badawcze. Celem są kompleksowe porady dla rolników i właścicieli lasów realizowane na podstawie programu doradczego.

Poddziałanie: „*Wsparcie szkoleń dla doradców*”

Beneficjentami są Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, instytuty i uczelnie. Wsparcie na trzy lata na prowadzenie szkoleń doradców dla jednego podmiotu szkoleniowego w okresie realizacji Programu.

Działanie „*Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych*”

Składa się z dwóch poddziałań: „*Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości żywności*” oraz „*Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych*”. Głównym celem jest wprowadzanie na rynek wysokojakościowych produktów rolnych i środków spożywczych. Beneficjentem jest rolnik bądź podmiot utworzony przez co najmniej dwóch producentów, wytwarzających produkty rolne lub środki spożywcze w ramach systemów jakości.

Działanie „*Inwestycje w środki trwałe*”

Poddziałanie: „*Modernizacja gospodarstwach rolnych*”

Wsparcie może być udzielane na rozwój produkcji mleka krowiego, bydła mięsnego, prosiąt oraz na operacje ukierunkowane na nowe innowacyjne technologie, zwiększenie skali produkcji i poprawę jej jakości oraz prowadzące do zwiększenia wartości dodanej (GVA). W wyniku zrealizowania projektu GVA musi wzrosnąć co najmniej o 10% w stosunku do roku bazowego w ciągu 5 lat od dnia przyznania pomocy.

Poddziałanie: ”Przetwórstwo i marketing produktów rolnych”

Celem jest przetwórstwo i wprowadzanie do obrotu na poziomie handlu hurtowego produktów rolnych.

Beneficjentem wsparcia może być:

- podmiot z zarejestrowaną działalnością w zakresie przetwórstwa lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych, prowadzący mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwo,
- rolnik lub domownik podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie, rozpoczynający działalność w zakresie przetwórstwa produktów rolnych.

Poddziałanie „Scalanie gruntów”

Celem jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych i gruntów leśnych. Beneficjentem jest starosta. Wsparcie na opracowanie projektów scalenia i zagospodarowanie poscaleniowe.

Działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych”

Poddziałanie: „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze w celu ograniczania skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”

.Wsparcie na inwestycje zapobiegające szkodom wyrządzonym gospodarstwom rolnym przez powódź lub deszcz nawalny

Poddziałanie: „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”

Wsparcie na inwestycje odtwarzające potencjał produkcyjny zniszczony wskutek klęsk żywiołowych.

Działanie: „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”

Poddziałanie: „Premie dla młodych rolników”

Beneficjentem jest osoba do 40 lat posiadająca odpowiednie kwalifikacje rolnicze, po raz pierwszy rozpoczynająca działalność rolniczą lub prowadząca gospodarstwo nie dłużej niż 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku. Istnieje możliwość uzupełnienia kwalifikacji w ciągu 3 lat.

Poddziałanie „Restrukturyzacja małych gospodarstw”

Celem jest poprawa konkurencyjności i zwiększenie rentowności małych gospodarstw poprzez wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstwa w szczególności w wyniku zmiany profilu prowadzonej produkcji rolnej.

Poddziałanie: „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”

Celem jest różnicowanie działalności na obszarach wiejskich.

Poddziałanie: „Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych”

Celem jest tworzenie warunków dla konkurencyjnego i nowoczesnego rolnictwa oraz dla dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, przyczyniając się tym samym do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich

Poddziałanie: „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa”

Celem jest trwale przekazanie gospodarstwa innemu rolnikowi.

Wsparcie wypłacane będzie w formie jednorazowej płatności. **Działanie: „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”**

Celem działania jest poprawa warunków życia na obszarach wiejskich poprzez zapewnienie dostępu do podstawowych usług, w tym infrastruktury technicznej i kulturalnej, dla ludności zamieszkującej obszary wiejskie oraz wspieranie lokalnego rozwoju.

Poddziałanie „Wsparcie inwestycji związanych z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycji w energię odnawialną i w oszczędzanie energii”

Operacje związane z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków komunalnych:

Poddziałanie: ”Badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi...”

Operacje związane z ochroną zabytków i budownictwa tradycyjnego.

Poddziałanie: „Wsparcie inwestycji w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury, i powiązanej infrastruktury,,

Operacje związane z inwestycjami w obiekty rekreacji i kultury oraz powiązanej infrastruktury:

Operacje związane z inwestycjami w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na promocję lokalnych produktów i usług:

Działanie: „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów”

Celem działania jest zwiększanie obszarów leśnych poprzez zalesianie i tworzenie terenów zalesionych na gruntach rolnych oraz innych niż rolne.

Działanie: „Tworzenie grup i organizacji producentów”

Celem jest integracja producentów, wprowadzanie na rynek dużych, jednolitych partii towaru, o zapewnionej powtarzalnej jakości, skracanie łańcucha dostaw oraz poprawa konkurencyjności producentów.

„Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne”

Celami działania są:

- zrównoważone gospodarowanie nawozami,
- zapobieganie erozji gleb,
- ochrona gleb i wód,

- zachowanie i ochrona cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków roślin i zwierząt,
- ochronę zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich,
- ochrona różnorodności krajobrazu.

Działanie *”Rolnictwo ekologiczne”*

Celem jest odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem oraz zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą.

Działanie: *„Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” (ONW)*

Beneficjentem rolnik aktywny zawodowo. Wsparcie obejmuje trzy typy obszarów: górskie, nizinne (1 i 2 strefa) i specyficzne.

Działanie *„Współpraca”*

Poddziałanie *„Wsparcie tworzenia i działania grup operacyjnych EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa”*

Wsparciem objęte grupy operacyjne utworzone w celu opracowania i wdrożenia nowych produktów, praktyk, procesów i technologii w sektorze rolno-spożywczym. W skład grupy operacyjnej mogą wchodzić przede wszystkim rolnicy i przedstawiciele nauki.

Działanie *„Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER”*

Poddziałanie: *„Wsparcie przygotowawcze”*

Celem poddziałania jest wsparcie procesu przygotowywania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020.

Poddziałanie: *„Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”*

Beneficjentami będą osoby fizyczne, osoby prawne (gminy, powiaty, kółka rolnicze, organizacje pozarządowe, spółdzielnie, kościoły, związki wyznaniowe i inne) oraz jednostki bez osobowości prawnej, które na podstawie ustaw mają zdolność prawną.

Beneficjentem projektów parasolowych jest Lokalna Grupa Działania (LGD) tylko w przypadku tzw. „operacji własnych LGD”.

Wsparcie dotyczy projektów współpracy międzyterytorialnej w poddziałaniu: *„Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji”*.

Poddziałanie: *„Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji”*

Beneficjentem LGD, których LSR zostały wybrane do realizacji w ramach PROW.

III. Kierunki dyskusji nad zmianami WPR po 2020 roku+

Pewne wyobrażenie o rozważanych kierunkach zmian WPR 2020+ przynosi inicjatywa Komisji Europejskiej z 2 lutego 2017 r. pt. *Komunikat w sprawie modernizacji i uproszczenia WPR* (ang. *Communication on Modernising and Simplifying Common Agricultural Policy*), w sprawie dokonania wstępnej oceny wpływu (*Inception Impact Assessment*) różnych opcji przyszłej polityki w wymiarze ekonomicznym, społecznym, środowiskowym i w sferze uproszczeń zmniejszających obciążenia administracyjne oraz wsparcia przygotowań finalnej decyzji⁷. Spodziewane jest, że wyniki poddanych ocenie wpływu pięciu hipotetycznych wariantów WPR 2020+ prawdopodobnie będą dostępne w czwartym kwartale 2017 r., przed formalnym opublikowaniem przez Dyрекcję Generalną Rolnictwo finalnego komunikatu w tej sprawie.

W świetle wyżej wspomnianego Komunikatu **KE formatuje przyszłą WPR jako politykę opartą na trwałej orientacji rynkowej, uwzględniającą wymogi ochrony środowiska, podejmującą działania łagodzące skutki zmian klimatycznych i zapewniającą żywotność obszarom wiejskim**. Tak sformatowana polityka będzie miała za zadanie kłaść nacisk na następujące cele:

- promowanie rolnictwa inteligentnego (SMART) poprzez podniesienie konkurencyjności i innowacyjności, przy jednoczesnym zapewnieniu zrównoważonego rozwoju i zapewnieniu usług ekosystemowych,
- promowanie rolnictwa odpornego (RESILENT) na wahania dochodów poprzez łagodzenie ich skutków oraz wzmocnieniem pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym,
- popieranie tętniącej życiem gospodarki wiejskiej (VIBRAT) poprzez sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu i poziomowi zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz odmłodzenia rolników,
- budowanie więzi i integrowanie (BRIDGES) z innymi politykami unijnymi, w szczególności w zakresie; środowiska, zmian klimatycznych, zatrudnienia, spraw społecznych, edukacji, bezpieczeństwa żywności i łańcucha dostaw, żywienia, zdrowia publicznego, spójności prawa konkurencji, handlu, badań i innowacyjności oraz migracji,
- ulepszania zarządzania (GOVERNANCE) poprzez lepsze odzwierciedlanie i wykorzystywanie dużej różnorodności rolnictwa w UE, uproszczenie WPR i wdrożenie efektywnych kosztowo narzędzi, przy jednoczesnym zwiększeniu ukierunkowania na osiągnięte wyniki.

W celu dokonania oceny możliwości osiągnięcia zakładanych celów, skutków jakie mogą się z tym wiązać oraz odzwierciedlenia jak najszerzego nurtu już wcześniej zainicjowanej debaty publicznej pod ocenę **poddano pięć, następujących wariantów przyszłej WPR:**

⁷AGRI.DDG1.C.1 “Agricultural Policy Analysis and Perspectives”, 2017/AGRI/001.

Wariant 1 - aktualnie realizowana WPR, z uwzględnieniem uproszczeń wynikających z przyjętych propozycji OMNIBUS.

Wariant 2 – całkowita likwidacja WPR.

Wariant 3 – zwiększenie elastyczności w procesie programowania opartego na zidentyfikowanych potrzebach na poziom krajów członkowskich lub regionów. Zwiększa koncentrację na zarządzaniu ryzykiem, oraz na inwestycje w restrukturyzację i rozwój biznesu w rolnictwie i w wiejskich MSP. Kładzie nacisk na inicjatywy związane ze zmianami klimatycznymi i usługami środowiskowymi, a także na dostęp do innowacji, wiedzy, technologii informatyczno-komunikacyjnych oraz infrastruktury na szczeblu lokalnym

Wariant 4 – zmiana podziału zadań realizowanych na trzech szczeblach: UE/kraje członkowskie/gospodarstwa, w celu wzmocnienia oddziaływania siatki bezpieczeństwa chroniącej uzyskiwane przez rolników dochody, wskutek zwiększenia synergii między systemem płatności bezpośrednich oraz instrumentami zarządzania ryzykiem. Zakłada również dalsze uproszczenie i modernizację mechanizmów kontroli w zakresie realizacji zakładanych celów przez beneficjentów.

Wariant 5 – przewiduje redystrybucję wsparcia z większych do mniejszych i przyjaznych środowisku gospodarstw oraz promowanie krótkich łańcuchów dostaw i lokalnych rynków zbytu.

3.1. Wybrane stanowiska i ekspertyzy różnych ośrodków opiniotwórczych

3.1.1. Reforma ukierunkowana na rozwój zrównoważony

Na początku 2016 roku wizję kierunku przyszłych zmian polityk unijnych, w tym WPR przedstawił Karl Falkenberg, starszy doradca ds. zrównoważonego rozwoju przewodniczącego Komisji Europejskiej Junckera⁸. Wychodząc z założenia, że możliwości rozwojowe napotykać na planetarne bariery, lokuje perspektywy rozwojowe w kategoriach nowego paradygmatu rozwoju gospodarczego, ukierunkowanego na rozwój zrównoważony. Tym sposobem wpisuje się w cele przyjętej we wrześniu 2015 roku Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030 ONZ.

Odnosząc się do przyszłych zmian WPR **opowiada się za nadaniem większej wagi zasadom zrównoważonego rozwoju w procesie kreowania polityki oraz na wzmocnieniu roli wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich kosztem jej zmniejszenia w przypadku płatności obszarowych.**

Przyszłość rolnictwa, postrzeganą w perspektywie od pola do widelca, w pełni umiejscawia w ramach pięciu zasad FAO odnośnie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i sektora żywnościowego. Są to:

⁸ Stanowisko Karla Falkenberga, doradcy przewodniczącego Komisji Europejskiej Juncker'a wyrażone w: Falkenberg K., Sustainability Now! A European Vision for Sustainability, European Political Strategy Centre, Issue 18, July 2016.

1. Poprawa efektywności wykorzystania zasobów naturalnych jako podstawa dla zrównoważonego rolnictwa.
2. Stan zrównoważenia wymaga bezpośrednich działań konserwujących, chroniących i poprawiających zasoby naturalne.
3. Rolnictwo, które nie ochrania ani nie polepsza wiejskich źródeł utrzymania, sprawiedliwości i dobrobytu jest niezrównoważone.
4. Zwiększona odporność ludzi, społeczności i ekosystemów jest kluczowe dla zrównoważonego rolnictwa.
5. Zrównoważona żywność i rolnictwo wymagają odpowiedzialnych i efektywnych mechanizmów rządzenia.

Stwierdza, że dotychczasowa WPR doprowadziła do głębokich różnicowań dochodów, określając rolnictwo jako sektor dużych nierówności. Jest polityką niezwykle złożoną, stojącą przed wyzwaniem jak podtrzymać podstawowe funkcje życiowe związane z wyżywieniem, bioróżnorodnością, powietrzem, czy zasobami wody. Te właśnie kwestie powinny zdaniem autora stać się rdzeniem w pracach nad kształtem przyszłej WPR, tym bardziej, że w pełni są zgodne z celami Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030 ONZ.

W tak postrzeganej koncepcję wpisują się pilotażowe programy ukierunkowane na zintegrowane wykorzystywanie zasobów naturalnych w procesach produkcyjnych, zapewniające lepsze efekty z punktu widzenia środowiskowego, ekonomicznego i społecznego. W procesach tych stosuje się tzw. agro-ekologiczne podejście oparte na synergii między roślinami, zwierzętami, ludźmi i środowiskiem. Podstawą takiego podejścia jest innowacyjność oraz wykorzystywanie najnowszej wiedzy.

3.1.2. Propozycja w ramach prezydencji holenderskiej

Dyskusja skupiona bezpośrednio nad zmianami WPR 2020+ została w praktyce zapoczątkowana w trakcie holenderskiej prezydencji w pierwszym półroczu 2016 roku, kiedy to zaprezentowano kompleksową propozycję jej modernizacji⁹. Autorzy opracowania proponują przekształcenie aktualnej WPR we Wspólną Politykę Rolną i Żywnościową (WPRŻ), ukierunkowaną na wzmocnienie aktorów w całym łańcuchu żywnościowym. WPRŻ składać się miałyby z pięciu filarów¹⁰. Pierwszy z nich byłby zorientowany na wsparcie dochodów. Wsparcie z tego filara byłoby ukierunkowane na zapewnienie rolnikom zdefiniowanego minimalnego dochodu, przede wszystkim w wyniku korzystania z narzędzi zarządzania ryzykiem. Równocześnie służyłoby stabilizowaniu cen na rynkach rolnych oraz zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, w szczególności w sytuacjach kryzysów związanych z występowaniem szoków podażyowych i popytowych.

Propozycję nowego systemu płatności bezpośrednich, zastępującego dotychczasowy, autorzy formułują opierając się na dwóch zasadach: ukierunkowaniu na konkretne cele oraz na zdefiniowaniu wielkości wypłacanych środków finansowych. Proponują, aby wysokość

⁹ Fresco L. O., Poppe K. J., Towards a Common Agricultural and Food Policy, Wageningen, 2016.

¹⁰ A – wsparcie dochodów, B – usługi na rzecz ekosystemu, C – rozwój obszarów wiejskich, D – żywność i zdrowie, E – monitoring i badania.

płatności była powiązana z regionalną minimalną lub średnią wielkością dochodu przypadającą na pełnozatrudnionego oraz z krajowym systemem podatkowym. W ten sposób rolnicy mieli by pewność uzyskiwania dochodów co najmniej na minimalnym poziomie dla danego regionu. Takie sformatowanie systemu płatności bezpośrednich przyniosłoby duże oszczędności, które można by wydatkować na inne cele publiczne w pozostałych filarach WPRŻ.

Krytycznie odnoszą się do głosów podnoszonych w dyskusji opowiadających się za wprowadzeniem jednolitej stawki płatności na hektar (*flate rate*) w całej UE. Nie widząc w tym sensu ekonomicznego, co więcej wyrażają pogląd, że mogłoby to prowadzić do zakłóceń na rynkach rolnych, w kontekście dużego zróżnicowania produktywności ziemi, wartości ziemi i kosztów opłaty pracy pomiędzy krajami członkowskimi.

Konkludując, autorzy apelują o podjęcie zaproponowanych działań przekształcających WPR w WPRŻ, aby stworzyć odporne na kryzysy i silne rolnictwo oraz sektor żywnościowy gotowy na podjęcie wielkich współczesnych wyzwań. Sektor rolno-żywnościowy oparty na bio-ekonomii, mogący zapewniać „zdrową” i bezpieczną żywność, łagodzić zmiany klimatyczne, chronić bioróżnorodność i krajobraz, a zarazem niwelować zróżnicowany poziom rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu terytorialnym.

3.1.3. Raport MOMAGRI

Najbardziej rewolucyjną i szczegółową propozycję zmian w I filarze, opartą na krytycznej analizie aktualnie realizowanej WPR, przedstawił francuski think-tank MOMAGRI¹¹. Wychodząc z założenia, że aktualnie realizowana WPR nie jest dostosowana do turbulentnych globalnych wyzwań i podkreślając brak narzędzi adekwatnych do coraz częściej i silniej występujących na rynkach rolnych fluktuacji cen uznają za konieczne szybkie dokonanie nowego strategicznego przeformatowania unijnej polityki rolnej.

Zaproponowane rozwiązanie składa się z dwóch zasadniczych składowych. Pierwsza z nich to tzw. Europejskie Wsparcie Jakościowe (Europe Quality Aid), w wysokości 75euro/ha, które w takim ujęciu systemowym mogliby uzyskiwać wszyscy rolnicy w UE jako rekompensatę kosztów ponoszonych z tytułu działań pro środowiskowych i zarządzania zasobami naturalnymi. Druga z nich to ***Model antycyklicznego wsparcia systemowego***.

Propozycja opiera się na kategorii ceny równowagi, będącej centralnym parametrem regulacyjnym dla proponowanego systemu. Jeśli cena rynkowa zmienia się w ramach tunelu (tzw. wąż w tunelu) ograniczonego z dołu progu ceny minimalnej i z góry ceną progu maksymalnego

¹¹ White Paper. A new strategic course for the CAP, MOMAGRI, Paris, August 30, 2016.

wokół wyszacowanej¹² ceny równowagi to w takim przypadku rolnikom nie przysługują płatności z budżetu UE. Jeśli cena rynkowa spadnie poniżej progu dolnego tunelu uruchamiane są płatności antycykliczne. Gdy zaś spadną jeszcze niżej, poniżej progu regulacji publicznej wsparcie jest wzmocnione poprzez zakupy (interwencje) publiczne ograniczone do 4% w skali roku wielkości produkcji danego artykułu rolnego.

W przypadku gdy cena rynkowa przekroczy górny próg tunelu (CP) uruchamiana jest wyprzedaż zapasów publicznych. Jeśli pomimo tego cena rynkowa nadal wzrasta powyżej progu solidarności finansowej (FST), może zostać uruchomiony solidarnościowy podatek od zawieranych transakcji produktami rolniczymi. Pozyskane w ten sposób środki tworzyłyby *fundusz rezerwowy* wykorzystywany w czasie występowania kryzysów na rynku rolnym.

Monitoring cen rynkowych byłby w kompetencji specjalnie utworzonego komitetu zarządzającego. Cena równowagi mogłaby w szczególnych przypadkach być dostosowywana do zmian wynikających z występujących tendencji. Kwestia ta byłaby w kompetencji Rady Ministrów ds. Rolnictwa.

Wprowadzenie rozwiązań proponowanych przez MOMAGRI mogłoby przynieść znaczne oszczędności we wspólnym budżecie na WPR, oszacowane na około 63 mld euro w latach 2011-2020.

Wskutek wdrożenia systemu proponowanego przez MOMAGRI zmniejszyłyby się fluktuacje cen na rynkach rolnych, co spowodowałoby zwiększenie stabilności dochodów uzyskiwanych przez producentów rolnych.

Finalnie szacunki MOMAGRI wykazały, że wskutek subsydiów antycyklicznych rolnicy w latach 2015-2020 mogliby uzyskiwać dochód netto za tonę zbóż średnio o 15 euro wyższy niż z WPR (83 do 68), natomiast minimalny dochód netto byłby o 43 euro wyższy niż z WPR (80 do 37).

Wskutek znacznego zmniejszenia fluktuacji cen dochód minimalny netto byłby niższy od średniego zaledwie o 3 euro za tonę.

¹² W opracowaniu nie nawiązujemy do metody, jaką posłużyli się autorzy do wyliczania ceny równowagi oraz przedstawianych na rysunku progów, przekroczenie których uruchamia stosowną reakcję, bowiem w tym przypadku chodzi głównie o przedstawienie pewnej filozofii leżącej u podłoża przedstawianej propozycji.

3.1.4. Raport dla Parlamentu Europejskiego¹³

W raporcie przedstawiono kwestie związane z płatnościami bezpośrednimi, wspólną organizacją rynków rolnych oraz rozwojem obszarów wiejskich¹⁴. Jego autor Allan Matthews, rozpoczyna rozważania od sformułowania, jak się wydaje, retorycznego pytania: *Czy aktualnie funkcjonujący system płatności bezpośrednich realizuje zakładane cele i czy jest dostosowany do realnych potrzeb?*

Zauważa, że system ten w ogromnym stopniu wpływa na poziom dochodów uzyskiwanych przez rolników. W latach 2004-2013 udział płatności w dochodach netto rolników wynosił 47%, innych transferów publicznych 15%, a dochodów z rynku zaledwie 38%¹⁵. Zdaniem autora dane te świadczą o **negatywnym wpływie tak skonstruowanego systemu płatności bezpośrednich na przemiany strukturalne w unijnym rolnictwie, spowalniając proces wychodzenia z rolnictwa gospodarstw niewydolnych dochodowo, obniżając aktywność w kierunku modernizacji i wprowadzania do praktyki gospodarczej rozwiązań innowacyjnych w zakresie organizacji i zarządzania gospodarstwami.** W efekcie prowadzi to do niższego niż jest to możliwe wzrostu produktywności i efektywności wykorzystania czynników produkcji, a tym samym niższej konkurencyjności na rynkach globalnych, jak i na rynku wewnętrznym w stosunku do eksporterów z krajów trzecich.

Tak sformułowana diagnoza prowadzi do sformułowania tezy o konieczności **dokonania zmian w systemie płatności bezpośrednich, polegających na ustanowieniu płatności konkretnie ukierunkowanych na precyzyjnie zdefiniowanych celach.** Można stwierdzić, że autor opowiedział się za dyskutowanym od kilku lat tzw. systemem płatności opartych na rezultatach (ang. Result Based Payments Scheme - RBPS), uzależniającym poziom płatności od stopnia realizacji zaplanowanych celów.

W efekcie autor zaproponował trzy następujące modelowe podejścia do dalszych prac nad systemem płatności bezpośrednich w ramach WPR 2020+:

1. Kontynuację aktualnego systemu z uwzględnieniem korekt istniejącej legislacji umożliwiających wzrost efektywności udzielanego wsparcia oraz uproszczenie procedur administracyjnych.
2. Wprowadzenie zmian na wzór USA, tj. likwidację tzw. płatności nie związanych i przeznaczenie zaoszczędzonych kwot na wprowadzenie płatności anty cyklicznych, uruchamianych w sytuacji gwałtownych spadków cen na rynkach rolnych oraz innych instrumentów stabilizujących dochody. Propozycja ta jest w dużym stopniu zbieżna z wcześniej omówionym projektem MOMAGRI.

¹³ Research for Agri Committee – CAP Reform Post 2020 – Challenges for Agriculture; Workshop documentation, Brussels, December 2016.

¹⁴ W opracowaniu odniesiemy się wyłącznie do kwestii związanych z systemem płatności bezpośrednich.

¹⁵ Przytoczone dane zostały wyliczone na podstawie danych FADN z lat 2004-2013.

3. Przesunięcie płatności z tytułu tzw. zazielenienia z systemu płatności bezpośrednich i rozważenie innego ich ulokowania.

Zaproponowano cztery następujące opcje:

- a) włączenie w zakres wymogów cross-compliance,
- b) zastąpienie przez tzw. podejście „karty dań” wypracowywane na poziomie kraju członkowskiego lub regionu w zależności od istniejących specyficznych potrzeb,
- c) przyjęcie tzw. „warunkowego zazielenienia” zgodnie z którym uprawnienia do płatności podstawowej uzależnione byłyby od korzystania ze wsparcia z działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w II filarze WPR,
- d) przeniesienie płatności z tytułu tzw. zazielenienia do II filara WPR, jako dobrowolnego działania.

W dalszej części raportu zarekomendowano kilka zasad, które powinny zostać przyjęte jako drogowskazy w pracach nad przyszłym systemem płatności bezpośrednich:

- płatności powinny być ukierunkowane na konkretne cele, z jasno określonym zakładanym wynikiem interwencji,
- płatności powinny być ulokowane w ramach jednego filaru,
- krajowe współfinansowanie powinno być wymagane dla wszystkich wydatków WPR,
- płatności niezwiązane z wielkością produkcji powinny być stopniowo wycofywane, w trakcie uzgodnionego okresu przejściowego,
- oszczędności powinny być przekierowywane w dużym stopniu na instrumenty zarządzania ryzykiem, wspierające poprawę konkurencyjności, działania na rzecz klimatu oraz dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych,
- uprawnienia do płatności w systemie SPS powinny zostać zastąpione kontraktami zawieranymi między rolnikami a władzami publicznymi,
- płatności z tytułu cross-compliance i zazielenienia powinny zostać zastąpione tzw. „warunkowym zazielenieniem”, w wyniku czego uzyskanie wsparcia publicznego byłoby uwarunkowane korzystaniem z podstawowego schematu wsparcia z działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w II filarze WPR opracowanego przez państwo członkowskie,
- alokacja środków budżetowych powinna być oparta na zasadzie motywacji, tak aby środki finansowe były przydzielane państwom członkowskim w oparciu o osiągnięte rezultaty, jak również o zidentyfikowane potrzeby.

Zaproponowane przez Allana Matthews'a zmiany przyszłej struktury płatności bezpośrednich nie mają charakteru rewolucyjnego, a są raczej kontynuacją wcześniej zapoczątkowanej ewolucji. W praktyce wszystkie składowe systemu są dobrze znane rolnikom. To co zaproponowano jest intencjonalnie ukierunkowane na zwiększenie efektywności tego instrumentu w osiągnięciu zakładanych celów, lepszego rozumienia logiki wsparcia przez rolników oraz zwiększenia krajom członkowskim stopnia elastyczności w podejmowaniu decyzji. Co nie mniej ważne uzyskanie większej satysfakcji podatników wskutek osiągnięcia większych efektów społecznych z wydatkowanych środków publicznych.

3.1.5. RISE Foundation¹⁶.

Wychodząc z pozycji krytycznych zaproponowano w raporcie nową strukturę zmodernizowanej WPR. Konieczność zmian w systemie płatności bezpośrednich uzasadniono faktem ich silnie nierównomiernej dystrybucji wśród rolników - 80% środków trafia tylko do 20% rolników a zaledwie 10% gospodarstw o najwyższych dochodach konsumuje ponad 50% budżetu.

W opracowaniu wskazano także na słabe ukierunkowanie płatności bezpośrednich na rozwiązywanie wyzwań środowiskowych i zarządzanie ryzykiem. Jako słabe określono uzasadnienie dla stosowania płatności niezwiązanych, jako efektywnego i skutecznego instrumentu wpływającego na realizację zakładanych celów, jak np.: bezpieczeństwo żywnościowe, odporność na szoki cenowe, dostosowanie do podwyższonych standardów, czy zrównoważone rolnictwo. Stąd sformułowano wniosek, że aktualny kształt systemu płatności nie jest kompatybilny z tzw. budżetem zorientowanym na cele (ang. *Budget Focus on Results – BFOR*)¹⁷.

Proponowaną przez RISE strukturę WPR2020+ tworzą trzy składowe, skupiające się na finansowym wsparciu: holistycznego zarządzania ryzykiem w sektorze rolnym, zintegrowanego zarządzania zasobami ziemi rolniczej oraz wsparcia inwestycji w rolnictwie oraz na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Jako system mający zastąpić płatności bezpośrednie zaproponowano **Zintegrowane Zarządzanie Ziemią (*Integrated Land Management*)**. **Projekt jest osadzony w teorii dóbr publicznych, stanowi koncepcję pro środowiskowego zarządzania zasobami ziemi.** Istotą proponowanego rozwiązania jest warstwowy system, składający się z czterech typów płatności z tytułu dostarczania przez rolników dóbr publicznych. Płatności te proponuje się oferować w ramach współfinansowanych wieloletnich programów, przygotowanych na poziomie regionów, skoncentrowanych na strategicznych celach i potrzebach zidentyfikowanych w regionach lub na poziomie lokalnym, kompatybilnych

¹⁶ Propozycję nowych rozwiązań odnośnie przyszłej WPR przedłożył także jeden z najbardziej wpływowych think-tanków w UE, współpracujący z European Landowners Organization (ELO) w opracowaniu: Buckwell A., et.al. 2017. CAP – Thinking out of the box. Further modernisation of the CAP – why, what and how? RISE Foundation, Brussels.

¹⁷ BFOR to hasło pod jakim jest prezentowany budżet UE na 2017 rok.

z ramowym zakresem określonym na poziomie UE. Rolnicy mogliby ubiegać się o płatności z różnych tytułów na zasadzie wieloletnich kontraktów, co w znacznym stopniu wpłynęłoby na zmniejszenie kosztów transakcyjnych. Tak po stronie rolników, jak i administracji.

Proponowane cztery typy płatności warstwowych zaprojektowano na podstawie referencyjnych kryteriów zorientowanych na precyzyjnie określone cele:

Warstwa 1 – przejściowe wsparcie dostosowawcze

Płatność zastępująca aktualną płatność podstawową (jednolitą), przysługująca na zasadzie kontraktu wszystkim rolnikom. Wypłacana corocznie i ustalona na niskim poziomie. **Płatność obligatoryjna dla krajów członkowskich.** W okresie 10-15 lat powinna zostać zlikwidowana.

Warstwa 2 – płatność dla środowiskowo i społecznie ważnych obszarów

Coroczna płatność wypłacana na podstawie wieloletniego kontraktu mająca na celu wsparcie kontynuowania działalności rolniczej i właściwego zarządzania zasobami ziemi. Ukierunkowana przede wszystkim na tereny wyżynne i górskie, a w szczególnych przypadkach tereny nizinne służące wypasowi zwierząt. Wysokość płatność powinna odzwierciedlać realne koszty alternatywne dla rolnika zamieszkującego na danym terenie w stosunku do poziomu życia jaki mógłby osiągnąć przenosząc się na poza marginalne obszary. Podejście takie uzasadniano chęcią zatrzymania depopulacji, podtrzymania żywotności i krajobrazu kulturowego obszarów wiejskich, jako wtórną przedstawiając potrzebę podtrzymania produkcji rolniczej. **Płatność dobrowolna dla krajów członkowskich.**

Warstwa 3 – płatność z tytułu działań rolno-środowiskowo-klimatycznych

Płatność określona jako podstawowa z punktu widzenia pro środowiskowego zarządzania zasobami ziemi, dostosowana do różnych systemów rolnictwa. Wypłacana z tytułu dostarczania środowiskowych dóbr publicznych, wskutek dobrze ukierunkowanego na te cele zarządzania zasobami ziemi. Zasady jej uzyskiwania relatywnie proste, z pożądanym ukierunkowaniem na poziomie regionów na priorytety środowiskowe. Płatność wypłacana corocznie na podstawie wieloletnich kontraktów. **Płatność obligatoryjna dla krajów członkowskich.**

Warstwa 4 – wyższy poziom płatności środowiskowych

Płatność, w oparciu o wyższe wymogi dostępności, ukierunkowana na specyficzne, o szerszym zakresie cele w stosunku do płatności warstwy 3. Płatności roczne na podstawie wieloletnich kontraktów, zazwyczaj powiązane z inwestycjami. Proponowane składowe tej płatności to: płatność obszarowa, wsparcia uzupełniające na „zielone” oraz poza rolnicze inwestycje, wsparcie finansowe na przygotowywanie planów zarządzania, doradztwa oraz udziału w szkoleniach. Wysokość płatności odzwierciedlać powinna realne koszty alternatywne oraz **pełne koszty transakcyjne**

dla rolnika, w innym bowiem przypadku nie będzie motywować rolników do aplikowania o wsparcie. **Płatność obligatoryjna dla krajów członkowskich, ale dobrowolna dla rolników.**

Podsumowując, autorzy propozycji podkreślają, że składowa skupiająca się na zintegrowanym zarządzaniu zasobami ziemi rolniczej powinna, przynajmniej w początkowym okresie, obejmować wsparciem cały obszar ziemi wykorzystywanej rolniczo w UE oraz absorbować dużą część budżetu na przyszłą WPR.

W końcowej konkluzji jeszcze raz podkreślili, że **aktualnie funkcjonujący I filar WPR jest nieefektywny, nieskuteczny i niesprawiedliwy, nie jest w stanie sprostać nowym wyzwaniom oraz wynikającym z tego nowym celom WPR.** Jednocześnie wskazując na inercję w podejmowaniu radykalnych decyzji, jaka od lat istnieje na poziomie politycznym UE, wyrażają wątpliwości co do możliwości realizacji dość radykalnych scenariuszy stających się coraz silniejszą potrzebą.

3.2. Stanowiska organów Unii Europejskiej

Jak dotychczas, poza zainicjowaniem dokonania wspomnianej wcześniej wstępnej oceny wpływu (Inception Impact Assessment) różnych opcji przyszłej polityki w wymiarze ekonomicznym, społecznym, środowiskowym i w sferze uproszczeń zmniejszających obciążenia administracyjne, **żadnych konkretnych propozycji zmian przyszłej WPR nie przedstawiła Komisja Europejska.**

Symptomatyczne natomiast są wypowiedzi czołowych urzędników Komisji Europejskiej, posłów do Parlamentu Europejskiego, czy też grupy krajów członkowskich, świadczące o dużym chaosie na poziomie UE:

1. Przewodniczący KE Juncker, 6 grudnia 2016 r., na konferencji dotyczącej przyszłości rolnictwa (Outlook Conference) zapowiedział, że *w nadchodzących latach WPR musi zapewnić rolnikom podstawową siatkę bezpieczeństwa, odpowiadać na wyzwania jakie napotyka społeczeństwo, w szczególności jeśli chodzi o bezpieczeństwo żywnościowe, ochronę środowiska i zmiany klimatu.*
2. Komisarz Hogan 9 lutego 2017 r., w trakcie posiedzenia Prezydium COPA-COGECA wyraził pogląd „...*jest jasne, że chcę aby WPR była adekwatnie do wyzwań finansowana, gdyż utrzymanie najwyższych standardów jakościowych unijnej żywności nie uda się bez wsparcia finansowego, jak również nie da się zakonserwować europejskiego modelu rolnictwa rodzinnego bez silnego wsparcia WPR*”.
3. Biała Księga o przyszłości UE z 1 marca 2017 r., określając najważniejsze wyzwania i szanse dla Europy na nadchodzące dziesięciolecie, proponuje *pięć scenariuszy* według których Unia może ewoluować do 2025 r., zależnie od podjętych w najbliższym czasie decyzji.

4. Propozycja z 25 marca 2017 r. tzw. wielkiej czwórki, tj. Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii odnośnie utworzenia UE dwóch, różnej prędkości UE niosącej nieznane i nieprzewidywalne aktualnie skutki dla przyszłej WPR.
5. Dokument KE COM(2017) 291 z dnia 31 maja 2017 r., otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, mogącej mieć nieprzewidywalne skutki dla przyszłej WPR.
6. Wypowiedzi Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Tani'ego z drugiej połowy czerwca 2017, podnoszące kwestię konieczności sfinansowania nowych wyzwań związanych z polityką migracyjną bezpieczeństwa wewnętrznego oraz obroną, w konsekwencji napiętej sytuacji w stosunkach z USA kosztem przyszłej WPR.

4. Podsumowanie i zakończenie

Dyskusja nad przyszłością WPR odbywa się w niespotykanych jak dotąd okolicznościach wewnątrz UE, jak i w relacjach międzynarodowych. Każdy kolejny dzień przynosi coraz to nowe wyzwania i problemy, co bez wątpliwości wpłynie na atmosferę, czasochłonność i finalny produkt procesu politycznego.

1. Nie ulega jednak wątpliwości, że WPR wymaga głębszej reformy bez względu na takie, czy inne stanowiska prezentowane przez różne zespoły eksperckie, państwa członkowskie, czy też grupy interesu lobbujące w swoim wąsko rozumianym, najczęściej mikro interesie.
2. Podejmowane decyzje polityczne z zasady powinny lokować się na pograniczu społecznie użytecznego pojmowania teorii wyboru publicznego i dobrego rządzenia w interakcji z teorią renty politycznej. Poszukując najlepszych rozwiązań dla WPR z punktu widzenia *makro* (skuteczne i efektywne wydatkowanie funduszy publicznych) należy także brać pod uwagę podejście *mikro* (uwarunkowania i cele społeczne/socjalne).
3. Na rodzące się w tym względzie dylemat-wspierać *równość czy efektywność?* – wydaje się, że jedno i drugie, tylko za pomocą inaczej skonstruowanych instrumentów i nieporównywalnie większego zintegrowania, a równocześnie dobrego ukierunkowania polityk unijnych na ustanowione cele. Co więcej, uczynienia komplementarnymi polityk realizowane na poziomie krajów członkowskich.
4. Jeśli cel taki zostanie osiągnięty będzie można zapewne zaobserwować jeszcze większą *wartość dodaną* prowadzonych polityk, na którą powołują się często urzędnicy Komisji Europejskiej, jak i politycy. Będzie to czynnik jeszcze silniej niż dotychczas legitymizujący wydatkowanie środków ze Wspólnotowych funduszy, a także argumentacja wobec wyborców w krajach członkowskich.
5. Aktualny okres programowania to czas podejmowania prób dokonywania zmian WPR we wspomnianych powyżej kierunkach. Większemu zintegrowaniu prowadzonych polityk służyło wprowadzenie w ramach reformy z 2013 roku obowiązku zawierania przez kraje członkowskie Umów Partnerstwa z Komisją Europejską. Ma to służyć silniejszemu zintegrowaniu i lepszemu ukierunkowaniu realizowanych polityk na cele zdefiniowane w tym dokumencie oraz odpowiadać na formułowane wobec krajów członkowskich przez KE zalecenia kierunkowe prowadzonych reform.
6. Pozytywnie należy ocenić zainicjowane przez Komisję Europejską działania w formułowaniu budżetów na kolejne lata. Kierując się uproszczonymi i bardziej elastycznymi zasadami finansowania mają przyczyniać się do zoptymalizowania wydatków i stanowią istotę podejścia wyrażające się w tytule budżetu UE na 2017 rok - „Budżet zorientowany na rezultaty” (Budget Focus on Results - BFOR).

7. Kolejnym ważnym kierunkiem zmian w dysponowaniu wspólnym budżetem powinno być poszerzenie skali funkcjonowania, ponad realizowane w kilku krajach pilotaże, tzw. systemu płatności opartego na rezultatach (Results Based Payments Scheme - RBPS), uzależniającego poziom uzyskiwanych płatności od stopnia realizacji konkretnie ukierunkowanych i zaplanowanych celów.
8. Kolejnym narzędziem zarządzania wsparciem, bez którego trudno będzie sobie wyobrazić wypełnienie luki finansowej, są instrumenty finansowe. Ich udział w ogólnej wielkości wsparcia zapewne będzie musiał być tym większy im mniejsze będą rozmiary wspólnego budżetu.
9. Nie ulega wątpliwości, że podstawowy paradygmat dalszego rozwoju UE, w tym również WPR, będzie opierać się na zasadach zrównoważenia. Wskazują na to dokumenty programowe Komisji Europejskiej, która zobowiązała się do podjęcia kolejnych kroków na rzecz „zrównowazonej przyszłości Europy”. Realizacja tego celu opierać się będzie na przeglądzie strategii Europa 2020, uwzględnieniu uwarunkowań zewnętrznych oraz wdrożeniu 17 celów zrównowazonego rozwoju zawartych w rezolucji ONZ. W świetle tych założeń jako główne zagrożenia rozwoju świata, w tym UE, wskazywane jest wyczerpywanie zasobów oraz pogorszenie stanu środowiska, które przekłada się na pustynnienie, suszę, ograniczenie potencjału produkcyjnego gleb, zmniejszenie bioróżnorodności oraz niedobory wody słodkiej. Równie istotne w tym kontekście są zmiany klimatu i powodowane nimi wzrost temperatury, podniesienie poziomu wód, zakwaszenie oceanów itd.¹⁸.
10. Powyższe fakty pozwalają zakładać, że **w perspektywie po 2020 r. nastąpi dalsze przeorientowanie polityki UE w kierunku zwiększenia dbałości o środowisko przyrodnicze i klimat**. Również w odniesieniu do WPR podkreśla się, że dotychczas wspierała ona głównie cele produkcyjne i reorganizację rolnictwa w kierunku wzrostu specjalizacji i towarowości produkcji. W opinii KE podejście takie nie będzie w dalszej perspektywie legitymizowane przez społeczeństwo, głównie ze względu na pogłębiające się dysproporcje społeczne na obszarach wiejskich, pogorszenie jakości żywności oraz niekorzystne oddziaływanie rolnictwa na środowisko. W związku z tym zakłada się, że w przyszłości większy nacisk położony zostanie na zapobieganiu wyludnianiu obszarów wiejskich, wdrażaniu zasad zrównowazonego rozwoju, poprawę jakości żywności, rolnictwo niskoemisyjne, ograniczenie ryzyka produkcyjnego oraz ochronę środowiska i krajobrazu. Osłabieniu ulegnie natomiast wsparcie oparte na płatnościach bezpośrednich związanych z powierzchnią. Podkreśla się jednak, że potencjalne reformy obok zrównoważenia środowiskowego powinny ciągle zapewniać stabilność i efektywność ekonomiczną gospodarstw rolnych w UE¹⁹.

¹⁸ Komisja Europejska, 2016: Sustainability Now. A European Vision for Sustainability. Brussels.

¹⁹ Buckwell A., Matthews A., Baldock D., Mathijs E., 2017. CAP: Thinking Out of the Box. Future modernization of the CAP – why, what and how? Brussels.

ANEKS. Pro-środowiskowe aspekty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej

Rolnictwo i obszary wiejskie zajmują dominującą część powierzchni UE i w dużym stopniu odpowiadają za wykorzystywanie jej zasobów naturalnych. W związku z tym jednym z głównych celów WPR jest pełniejsze wykorzystanie potencjału rolnictwa w realizacji wspólnotowych celów związanych z przeciwdziałaniem niekorzystnemu oddziaływaniu na środowisko. Szczególnie duży nacisk kładzie się na ograniczanie i adaptację do zmian klimatu, ochronę bioróżnorodności oraz zmniejszenie zanieczyszczeń wody i powietrza. Kluczowym zagadnieniem zarówno ze względu na utrzymanie potencjału produkcyjnego jak i dbałość o środowiska przyrodnicze jest ochrona gleb. Dotyczy ona głównie zapobiegania erozji, zrównoważonego gospodarowania składnikami pokarmowymi oraz bilansu materii organicznej.

Uznając te cele za niezwykle ważne społecznie należy jednak mieć na uwadze, że ciągłe zwiększanie standardów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego wiąże się dodatkowymi kosztami dla rolników. Pewnemu ograniczeniu podlega także wykorzystanie potencjału rolniczej przestrzeni produkcyjnej. W efekcie może prowadzić to do konkurencji pomiędzy celami produkcyjnymi i środowiskowymi²⁰.

Ukierunkowanie WPR na realizację celów środowiskowych wpisuje się w zasadę zrównoważonego rozwoju, której celem w przypadku rolnictwa jest dążenie do uzyskiwania stabilnej i opłacalnej ekonomicznie oraz akceptowalnej społecznie produkcji w sposób niezagrażający środowisku przyrodniczemu²¹.

Oparcie rozwoju na zasadach zrównoważenia ma charakter globalny i dotyczy wszystkich sektorów. Podejście to zostało oficjalnie usankcjonowane w dniach 25-27 września 2015 r. w siedzibie ONZ, gdzie odbył się szczyt Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030. W trakcie szczytu światowi przywódcy przyjęli dokument „Przekształcanie naszego świata: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju – 2030”, który zawiera 17 celów zrównoważonego rozwoju²². Część z nich dotyczy tzw. triady surowcowej, do której zaliczamy żywność, wodę i klimat.

W początkowym okresie istnienia Wspólna Polityka Rolna była ukierunkowana głównie na wsparcie przemian i wzrost efektywności produkcji rolniczej. Pierwszą znaczącą reformą, która nie tylko zapoczątkowała daleko idące zmiany w WPR, ale także uwzględniała problematykę rolnictwa ze znacznie szerszej perspektywy była reforma MacSharry’ego. Wprowadzała ona m.in. powiązania z zagadnieniami dotyczącymi

²⁰ MRiRW, 2009: Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku. Warszawa.

²¹ Harasim A., Krasowicz S., Matyka M., 2014. Zróżnicowanie stopnia zrównoważenia rolnictwa w Polsce w ujęciu regionalnym. Studia i Raporty IUNG-PIB, Puławy, 40 (14): 113-123.

²² ONZ, 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York.

obszarów wiejskich i ochrony środowiska przyrodniczego. Podjęto działania zmierzające do ekstensyfikacji rolnictwa i zwiększenia roli rolników w ochronie środowiska, a także wspierano procesy rozwoju szeroko pojętych obszarów wiejskich oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Kontynuację tego kierunku zawiera dokument Agenda 2000, przedstawiona przez Komisję Europejską w 1997 r. Dokument ten zakładał, że jednym z najważniejszych celów WPR miała się stać ochrona środowiska, a rozwój obszarów wiejskich (tzw. filar II WPR) miał zająć równorzędne miejsce wobec regulacji rynkowych (tzw. filar I WPR). Ponadto w Agendzie 2000 wprowadzono możliwość uzyskania dopłat bezpośrednich będących rekompensatą dla rolnika, który utracił część swojego dochodu z powodu kosztów uczestnictwa w realizacji konkretnych działań na rzecz środowiska przyrodniczego zawartych w nowym instrumencie WPR – programie rolnośrodowiskowym. Kolejnej reformy (Fischlera) dokonano w 2003 r., a jej celem było zapewnienie większej komplementarności obu filarów WPR. Filar I skupiał się na wspieraniu dochodów rolniczych, natomiast zadaniem filaru II była przede wszystkim ochrona środowiska przyrodniczego oraz wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Szczególnie ważne ze względu na proces równoważenia WPR są zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*) oraz modulacji. Pierwsza z nich uzależniła otrzymanie przez rolnika dopłat bezpośrednich od spełnienia określonych wymogów dotyczących m.in.: standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin, druga natomiast wprowadzała systematyczne i stopniowe obniżanie poziomu otrzymywanych płatności bezpośrednich (dotyczy rolników otrzymujących najwyższe dopłaty) i przekazywaniu ich na rozwój obszarów wiejskich, czyli filar II WPR. Kolejnym etapem zmian był średniookresowy przegląd (ang. *Health Check*) przeprowadzony w 2008 r., który umocnił ustalenia Agendy 2000²³.

W perspektywie finansowej 2014-2020 wzmocnieniem realizacji celów środowiskowych było ich wprowadzenie do I filaru WPR. Ma to na celu dalsze „zazielenienie WPR” (ang. *greening*) i wiąże się z wdrażaniem praktyk rolniczych (dywersyfikacja upraw, utrzymanie TUZ, utrzymanie obszarów proekologicznych EFA) korzystnych dla klimatu i środowiska. Do realizacji zazielenienia są zobowiązani wszyscy rolnicy uprawnieni do jednolitej płatności obszarowej. Jednak przepisy unijne przewidują kilka wyjątków od obowiązku ich stosowania²⁴.

Nowa konstrukcja PROW 2014-2020 opiera się na ukierunkowaniu poszczególnych działań w sposób umożliwiający realizację założonych priorytetów i celów szczegółowych²⁵. Realizacja celów klimatycznych i środowiskowych wpisana jest w:

1. Priorytet 4. Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem.

²³ Maciejczak M., 2010. Perspektywa środowiskowa reform Wspólnej Polityki Rolnej UE. Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, 85: 19-34.

²⁴ MRiRW, 2016. Materiał Informacyjny dotyczący płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (zazielenienie). Warszawa.

²⁵ MRiRW, 2017. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Warszawa.

Cele szczegółowe:

4 A Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów.

4B Poprawa gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów.

4C Zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą

2. Priorytet 5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym.

Cele szczegółowe:

5E Promowanie ochrony pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie.

Priorytety te i cele szczegółowe realizowane są w ramach następujących działań:

1. Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne.
2. Rolnictwo ekologiczne.
3. Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.
4. Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych.
5. Inwestycje w środki trwałe.