



MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

**WSPÓLNA POLITYKA ROLNA
PO 2020 ROKU –
POLSKIE PRIORYTETY**

Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 maja 2017 r.

Wstęp

Wspólna polityka rolna (WPR) jest jedyną, w pełni wspólnotową polityką UE, ważną nie tylko dla rolników i producentów żywności, ale także dla mieszkańców obszarów wiejskich i unijnych konsumentów. Poprzez kolejne reformy polityka ta wychodziła na przeciw nowym wyzwaniom i stała się integralnym elementem systemu strategii oraz polityk gospodarczych UE, które włączają UE w globalne wysiłki na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Niniejszy dokument prezentuje punkt widzenia Rządu RP na przyszłość polityki rolnej UE. Opracowanie odzwierciedla obecny, wciąż jeszcze kierunkowy charakter unijnej dyskusji.

Pierwsza wymiana poglądów na temat WPR po 2020 roku odbyła się podczas nieformalnego spotkania ministrów rolnictwa UE w dniach 29-31 maja 2016 roku w Amsterdamie. W dniach 1-2 września 2016 roku w Chambord (Francja) dyskusja ministrów skupiła się wokół skutków wyjścia Wielkiej Brytanii z UE dla sektora rolnego. Podczas spotkania ministrów rolnictwa państw Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarii, Rumunii i Słowenii w Warszawie w październiku 2016 rozważano korzyści dla UE, jakie przynosi WPR (również w kontekście unijnego budżetu) oraz omówiono potrzebę kontynuacji WPR w sposób zapewniający równe warunki konkurencji na jednolitym rynku UE. Pierwsza formalna wymiana poglądów w Radzie UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa odbyła się podczas posiedzenia w dniu 6 marca 2017 roku.

Szczegółowe propozycje rozwiązań dla WPR na lata 2021-2028 będą przedstawione przez Komisję Europejską na przełomie 2017 i 2018 roku, najpierw w komunikacie, a następnie w projektach prawnych. Na ich podstawie o nowym kształcie WPR zadecydują rządy państw członkowskich (Rada UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa) oraz Parlament Europejski.

W pełni wspólnotowy charakter WPR i szeroki zakres celów i zadań publicznych, które ona realizuje uzasadnia znaczący udział tej polityki w unijnym budżecie. Istotne są także zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne – zarówno sektorowe (np. wzrost niestabilności rynków rolnych), jak i zobowiązania międzynarodowe UE (np. dotyczące ochrony klimatu, cele zrównoważonego rozwoju ONZ, czy też kolejne umowy handlowe UE).

Zaprezentowane w niniejszym dokumencie propozycje polskich priorytetów w odniesieniu do przyszłego kształtu WPR zostały sformułowane w oparciu o dotychczasowe doświadczenia, analizy i oceny z wdrażania tej polityki w Polsce, badania krajowych i zagranicznych instytucji naukowych oraz wnioski z toczącej się debaty na forum UE.

Dla Polski kluczowe jest, aby nowe rozwiązania zapewniały równe warunki konkurencji na jednolitym rynku i były zgodne z traktatową zasadą równego traktowania obywateli UE ze względu na przynależność państwową (art. 18 i TFUE) oraz nie naruszały zasady niedyskryminacji między producentami wewnątrz UE (art.40 ust.2 TFUE). Takie stanowisko prezentuje również polski Parlament (Uchwała Senatu RP z dnia 16 lutego 2012 r., Monitor Polski poz. 111, Uchwała Sejmu RP z dn. 25.04.2012, Monitor Polski poz.295).

W trakcie dalszych prac na forum UE będą pojawiać się różne propozycje zmian WPR, dlatego w dokumencie zaproponowano kryteria, jakimi Polska będzie kierować się w ocenie takich propozycji. Stanowisko Polski będzie aktualizowane na kolejnych etapach unijnego procesu.

Wspólna polityka rolna UE po 2020 roku z polskiej perspektywy

1. **Wspólna polityka rolna (WPR) jest kompleksową, w pełni wspólnotową polityką UE, która stanowi jeden z fundamentów Unii Europejskiej.** Polityka ta realizuje coraz szerszy katalog celów publicznych i poprzez kolejne reformy reaguje na nowe wyzwania. WPR odpowiada za warunki konkurencji na jednolitym rynku, decydując przy tym o przewidywalności i stabilności warunków prowadzenia działalności rolniczej.
2. WPR także w przyszłości powinna zapewniać społeczeństwu UE **niezależność żywnościową**, w tym dostęp do żywności o wysokiej jakości, przyczyniając się jednocześnie do realizacji celów **zrównoważonego rozwoju**, w tym do zachowania w dobrym stanie zasobów ziemi, wody, powietrza i różnorodności biologicznej dla kolejnych pokoleń.
3. **Budżet WPR** powinien odzwierciedlać **dużą europejską wartość dodaną tej polityki**, zwłaszcza jako fundamentu jednolitego rynku artykułów rolno-spożywczych oraz w wymiarze społecznym, środowiskowym i spójności UE. Redukcja wspólnotowego budżetu WPR w relacji do PKB UE-27 ograniczyłaby jej skuteczność w realizacji celów wspólnotowych.
4. Zapewnienie **równych warunków konkurowania** na jednolitym rynku rolno-żywnościowym jest ważnym zadaniem przyszłej WPR. Dla realizacji tego celu konieczne jest m.in. odejście od historycznych kryteriów podziału środków na płatności bezpośrednie oraz zakończenie procesu **wyrównania poziomu dopłat bezpośrednich** pomiędzy państwami członkowskimi.
5. Traktatowe cele WPR, szczególnie w zakresie **stabilizacji rynków rolnych**, muszą być realizowane skutecznie, aby przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym w rolnictwie. Wymaga to aktywniejszego korzystania z instrumentów wspólnej organizacji rynków rolnych. Konieczna jest także **poprawa funkcjonowania łańcucha rynkowego i przeciwdziałanie praktykom protekcyjnym** pojawiającym się na rynku UE.
6. W warunkach rosnącego powiązania UE z rynkami światowymi poziom i **stabilizacja dochodów**, szczególnie małych gospodarstw rolnych, będą silnie zależę od wysokości wsparcia bezpośredniego i dywersyfikacji źródeł dochodów. Z kolei większe gospodarstwa towarowe potrzebują efektywniejszych **instrumentów zarządzania ryzykiem** produkcyjnym i cenowym.
7. Należy **wzmocnić finansowanie II filara WPR** i w jak największym zakresie zachować **prospójnościowe kryteria podziału** budżetu na ten filar. Jednocześnie należy zapewnić odpowiednie zaangażowanie pozostałych polityk unijnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.
8. Obecne rozwiązania prawne pozostawiają miejsce do dalszej **modernizacji WPR w sposób ewolucyjny**, bez fundamentalnych zmian struktury tej polityki. Realne uproszczenie poszczególnych instrumentów, jak i całej WPR na okres po 2020 roku wymaga m.in. większego **zaufania do państw członkowskich** w zakresie planowania, wdrażania i kontroli zgodnie z zasadą subsydiarności.
9. Konieczna jest **koordynacja WPR z innymi unijnymi politykami** (m.in. handlową, środowiskową, klimatyczną, energetyczną, rozwojową, spójności, konkurencji, politykę zdrowia publicznego), które coraz silniej wpływają na rolnictwo i sektor produkcji żywności. Realizacja ambitnych celów w zakresie innych wspólnotowych polityk nie będzie możliwa bez ambitnej i w pełni wspólnotowej polityki rolnej.

I. Potrzeba silnej i sprawiedliwej WPR po 2020 roku

1. W obliczu globalnych wyzwań i rosnącej niepewności wspólna polityka rolna UE także w przyszłości powinna zapewniać społeczeństwu UE bezpieczeństwo dostaw wysokiej jakości żywności, stabilizując warunki prowadzenia działalności rolniczej, wspierając jej konkurencyjność i dbając o zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

— WPR jest odpowiedzialna za realizację swoich traktatowych celów, niezmienionych od momentu ustanowienia tej polityki w 1957 r. i zaakceptowanych przez wszystkie państwa członkowskie. Kolejne reformy WPR wychodziły naprzeciw nowym wyzwaniom przy zachowaniu ciągłości wsparcia, wzmacniając orientację rynkową unijnego rolnictwa, i rozszerzając jego funkcje publiczne.

— W warunkach niestabilności rynków światowych i coraz większego otwarcia UE na konkurencję międzynarodową na znaczeniu zyskuje przewidywalność rozwiązań w ramach WPR, zwłaszcza finansowych oraz wspólne podejście do rozwiązywania problemów o charakterze transgranicznym.

2. Polska opowiada się za budżetem, który odzwierciedla dużą europejską wartość dodaną¹ WPR i jej cele publiczne. Wysokość budżetu powinna gwarantować pełną wspólnotowość tej polityki w wymiarze finansowym.

— Wyzwania stojące przed unijnym rolnictwem i obszarami wiejskimi mają wspólnotowy charakter i wymagają wspólnych działań. Odpowiedź na te wyzwania wyłącznie na poziomie krajowym nie gwarantowałaby oczekiwanych efektów, a w wielu przypadkach byłaby wręcz niemożliwa lub prowadziłaby do zaburzeń konkurencji. Decyzje o budżecie powinny brać pod uwagę fakt, iż oprócz realizacji celów „sektorowych” WPR przyczynia się także do wzmocnienia spójności politycznej, gospodarczej i społecznej UE.

— WPR jest gwarantem jednolitego rynku rolno-żywnościowego będącego jednym z kluczowych osiągnięć integracji europejskiej. Rola tej polityki w zapewnieniu równych warunków konkurencji wzrasta w kontekście rosnącego zróżnicowania zdolności krajowych budżetów do finansowania aktywnej polityki rolnej oraz narastającego zjawiska protekcjonizmu w ramach jednolitego rynku.

— Jednolity, konkurencyjny rynek rolny UE, a także wsparcie rolnictwa w ramach WPR, mają duży wkład w spójność gospodarczą na poziomie UE, umożliwiając (szczególnie mniej zamożnym krajom członkowskim) wykorzystanie posiadanych przewag komparatywnych w tym sektorze. Polskie doświadczenia pokazują, iż WPR przyczynia się

¹¹ Europejska wartość dodana (ang. *European Added Value*) w ogólnym rozumieniu oznacza dodatkowe korzyści z działań (polityk) realizowanych na poziomie europejskim w stosunku do efektów, jakie byłyby osiągnięte przez odrębne polityki poszczególnych państw członkowskich w danym obszarze. Pojęcie to jest ściśle związane z zasadą subsydiarności, według której UE przejmuje te zadania, które może realizować w sposób bardziej skuteczny od rządów i regionów państw członkowskich. Koncepcja europejskiej wartości dodanej pojawiła się w debacie unijnej m.in. w kontekście przeglądu budżetu wieloletnich ram finansowych UE. Dotychczas na poziomie UE nie zostały ustalone jednolite kryteria oceny europejskiej wartości dodanej.

istotnie również do niwelowania wewnętrznych różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym, łagodząc efekty koncentracji przestrzennej procesów rozwojowych.

- Wysokość budżetu WPR powinna uwzględniać szybko zmieniającą się sytuację sektora rolno-żywnościowego, w tym spadek poziomu cen produktów rolnych, ich coraz większe wahania, słabnącą pozycję rolników w łańcuchu rynkowym oraz rozkład efektów (korzyści i kosztów) między państwami członkowskimi i sektorami gospodarki, wynikających z nowych umów handlowych zawieranych przez UE. Należy także zauważyć tendencję do wzrostu poziomu wsparcia rolnictwa w państwach rozwijających się², jak i zapowiedzi powrotu do polityki protekcjonistycznej przez nową administrację USA.
- Wspólna polityka rolna od lat nie jest już wyłącznie polityką sektorową. Jest ona włączona bezpośrednio lub pośrednio w realizację wielu zadań publicznych i zobowiązań międzynarodowych UE. Ponad jedna trzecia wszystkich środków w ramach WPR w latach 2014-2020 jest powiązana z działaniami na rzecz ochrony środowiska i klimatu, które są realizowane w obu filarach tej polityki. Formułowane są oczekiwania dalszego wzmocnienia tego wymiaru WPR
- Wzrost aktywności UE w ramach innych wspólnotowych polityk (między innymi polityki handlowej czy polityki środowiskowo-klimatycznej), które wpływają na rolnictwo, sektor produkcji żywności i obszary wiejskie, m.in. podnosząc koszty produkcji rolnej i ryzyko inwestycji, zwiększa dostosowawczą i kompensacyjną funkcję WPR. Bez zapewnienia jednolitych rozwiązań w ramach WPR podnoszenie wymogów (np. środowiskowych, klimatycznych, dobrostanu zwierząt)³ byłoby trudne do pogodzenia z otwieraniem rynku UE na konkurencję ze strony partnerów handlowych o niższych standardach produkcji.
- Utrzymanie co najmniej dotychczasowego wymiaru finansowego WPR w relacji do PKB UE-27 (w obecnych WRF alokacje dla UE-27 odpowiadają 0,43% PKB UE-27) jest zatem konieczne dla zachowania skuteczności tej polityki. Próby przeniesienia ciężaru finansowania WPR na budżety krajowe państw członkowskich, np. poprzez współfinansowanie płatności bezpośrednich, nie będą przez Polskę popierane.

3. Przyszła WPR powinna zapewniać równe warunki konkurencji na jednolitym rynku UE. Dlatego Polska domaga się wyrównania płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi.

- Wyrównanie stawek płatności bezpośrednich jest niezbędne dla zapewnienia konkurencyjnego funkcjonowania jednolitego rynku UE, jak i dla zrównoważonego wykorzystania zasobów rolnictwa w skali UE. Wyrównanie stawek płatności służyłoby także realizacji celów traktatowych w zakresie spójności gospodarczej, społecznej

² Por. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016*, OECD.

³ W sensie ekonomicznym celem podnoszenia wymogów jest przeniesienie na producentów (internalizacja) kosztów zewnętrznych prowadzenia działalności (rolniczej), co w warunkach objęcia tymi wymogami wszystkich producentów (rolnych) i przy konkurencyjnym funkcjonowaniu rynków prowadziłoby do częściowego przeniesienia wzrostu tych kosztów na ceny płacone przez konsumentów.

i terytorialnej oraz przestrzegania zasady równości obywateli UE. Różnice w wielkości i intensywności produkcji sprzed kilkadziesiąt lat (determinujące wysokość kopert krajowych na płatności bezpośrednie w poszczególnych państwach członkowskich) nie powinny decydować o poziomie wsparcia dla realizacji obecnych i przyszłych celów WPR.⁴

- Postulowany przez Polskę podział środków, oparty o kryterium jednolitej stawki powierzchniowej w całej UE (*flat-rate*), dobrze koresponduje z obecnymi i przyszłymi celami WPR. W szczególności, powierzchnia użytków rolnych w dużym stopniu decyduje o skali środowiskowego oddziaływania działalności rolniczej.

4. Należy wzmocnić finansowanie i zachować dotychczasowe kryteria podziału środków na II filar, zapewniając jednocześnie większe zaangażowanie pozostałych polityk unijnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

- Wsparcie spójności społeczno-gospodarczej w UE jest wciąż aktualnym zadaniem dla WPR. Kryteria podziału środków między państwami członkowskimi w II filarze WPR powinny, jak dotychczas, w jak największym zakresie, uwzględniać różnice w zamożności mieszkańców wsi, ich liczebność oraz powierzchnię użytków rolnych.
- Większość obszarów wiejskich należy do najmniej uprzywilejowanych regionów UE, których PKB na mieszkańca ma wartość znacznie niższą od średniej europejskiej. Rozwój obszarów wiejskich jest więc nadal ważnym wyzwaniem dla zrównoważonego rozwoju terytorialnego, a obszary te wymagają wsparcia w zakresie podnoszenia poziomu zatrudnienia, standardów życia i rozwoju funkcji pozarolniczych, co wymaga komplementarnego zaangażowania wielu polityk UE.

⁴ Podstawą do określenia wysokości dopłat bezpośrednich w każdym z państw UE-10 były ustalone w Traktacie Akcesyjnym krajowe obszary bazowe oraz plony referencyjne roślin uprawnych w państwach UE-10, a także pogłowie zwierząt, które w ramach rozwiązań obowiązujących w WPR w czasie trwania negocjacji otrzymywały różnego rodzaju premie (związane z samym utrzymaniem zwierząt czy z ich ubojem). Plon referencyjny dla Polski został ustalony na poziomie 3t/ha, co wynikało ze średniego plonu zbóż w Polsce w latach 1994/95-1998/99 (przy wyłączeniu dwóch lat skrajnych). Powierzchnia bazowa obejmowała obszar 9,455 mln ha. Ustalona dla Polski wielkość plonu referencyjnego znajdowała się znacznie poniżej średniej dla UE-10 (3,3 t/ha). Już samo zastosowanie aktualnych (współczesnych) wskaźników intensywności produkcji spowodowałoby częściowe zbliżenie stawek wsparcia w przeliczeniu na jednostkę powierzchni. Polska podziela jednak opinię/założenie stojące za mechanizmem częściowej konwergencji zastosowanym w obecnym okresie programowania, że optymalnym (z punktu widzenia celów tego instrumentu) i pragmatycznym kryterium podziału wsparcia bezpośredniego powinna być powierzchnia UR skutkująca jednolitą stawką powierzchniową (ang. *flat-rate*).

II. Utrzymanie obecnej struktury WPR po 2020 roku

5. Należy utrzymać dotychczasowe trzy komponenty WPR: wspólną organizację rynków rolnych, płatności bezpośrednie (I filar) oraz wsparcie rozwoju obszarów wiejskich (II filar).

- Dużym wyzwaniem w sektorze rolno-spożywczym stało się zarządzanie wspólną organizacją rynków rolnych, w tym reagowanie na zmieniające się uwarunkowania rynkowe. Traktatowy cel WPR stabilizacji rynków powinien być skutecznie realizowany na poziomie unijnym – stopniowe przenoszenie odpowiedzialności za to zadanie na państwa członkowskie (jak w niedawnym kryzysie na rynkach mleka i wieprzowiny) może prowadzić do zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.
- Płatności bezpośrednie także po 2020 roku powinny zapewniać: i) wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, ii) jednakowe warunki konkurowania na jednolitym rynku UE (z uwagi na ich dominujący udział w budżecie WPR), iii) rekompensowanie kosztów i utraconych dochodów związanych z realizacją wysokich standardów unijnych (w odniesieniu do sposobów produkcji, w tym wymogów i zadań środowiskowych), a także iv) zachowanie produkcji rolnej w regionach o najtrudniejszych warunkach gospodarowania (w połączeniu z działaniami II filara WPR)⁵.
- Drugi filar WPR powinien koncentrować się na niwelowaniu różnic w poziomie rozwoju sektora rolnego, wzmacnianiu pozycji producentów i przetwórców na rynku globalnym oraz tworzeniu warunków do pobudzania rozwoju działalności gospodarczej, społecznej i pro-środowiskowej na obszarach wiejskich, powiązanych z produkcją rolno-spożywczą. Jednym z kluczowych priorytetów WPR po 2020 roku powinno być także wspieranie powstawania i wdrażania innowacji w całym łańcuchu rolno-spożywczym.

6. Zakres działań i ramy prawne WPR, ustalone podczas reformy tej polityki w 2013 roku, stanowią dobrą podstawę do realizacji celów WPR także po roku 2020, choć konieczny jest szereg szczegółowych modyfikacji i uproszczeń.

- Szeroki zakres instrumentów obecnej WPR, który odzwierciedla osiągnięcia reform tej polityki (m.in. włączenie nowych zadań, silniejsze ukierunkowanie wsparcia), daje duże możliwości dalszej modernizacji i niezbędnych uproszczeń. Także dotychczasowe doświadczenia z wdrażania obecnych rozwiązań, duża złożoność przepisów prawnych oraz czasochłonny proces legislacyjny przemawiają za tym, aby niezbędne dostosowania WPR na okres po 2020 roku przeprowadzone były bez kolejnej głębokiej rekonstrukcji tej polityki.

⁵ W celu uwzględnienia nowych wyzwań i zwiększenia efektywności WPR w okresie 2014-2020 przebudowano podstawowy dziś instrument tej polityki, jakim są płatności bezpośrednie. Wprowadzono nowe obowiązkowe elementy (np. zazielenienie, degresywność), jednocześnie dając państwom członkowskim możliwość ukierunkowania i dostosowania dystrybucji tej formy wsparcia do specyficznej struktury i problemów sektora rolnego.

- Poprawie skuteczności i efektywności WPR służyłoby wzmocnienie zintegrowanego podejścia do programowania wszystkich jej instrumentów, mając na względzie komplementarność i synergię między nimi, potrzebę ukierunkowania na unijne cele strategiczne oraz przy uwzględnieniu krajowych uwarunkowań strukturalnych i społecznych. Sprzyjałoby temu także zwiększenie kompetencji dla państw członkowskich w zakresie planowania, sposobów wdrażania i kontroli realizacji poszczególnych instrumentów, zgodnie z zasadą pomocniczości.

III. Modyfikacje szczegółowych rozwiązań w WPR po 2020 roku

Wspólna organizacja rynków rolnych

7. Instrumenty wspólnej organizacji rynków rolnych powinny być aktywnie wykorzystywane, aby skuteczniej przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym na rynkach rolnych.

- Obecna siatka bezpieczeństwa nie działa skutecznie. Bieżący poziom cen interwencyjnych nie odzwierciedla realiów rynkowych, w tym zwłaszcza rosnących kosztów produkcji. Istotne jest, aby na wypadek kryzysów na rynku, zarządzanie dostępnymi instrumentami było szybkie i efektywne i nie było uzależnione wyłącznie od arbitralnej decyzji Komisji Europejskiej.
- W obecnej formule nieskuteczna jest również rezerwa na wypadek kryzysów rolnych. Mogłaby ona służyć elastycznemu reagowaniu na zmienne potrzeby rynków rolnych, ale wymagałoby to gruntownej zmiany zasad jej funkcjonowania, w tym przede wszystkim źródeł finansowania.

8. Konieczne jest wzmocnienie siły przetargowej producentów rolnych i przetwórców w łańcuchu żywnościowym.

- Należy zwiększyć zachęty do tworzenia grup i organizacji producentów oraz spółdzielni aby doprowadzić do wzrostu ich udziału w rynku. Obecnie przewidziane na ten cel wsparcie w przepisach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich jest niewystarczające.
- Niezbędne są także zharmonizowane regulacje prawne na poziomie UE, które będą przeciwdziałać nieuczciwym praktykom handlowym w łańcuchu rolno-żywnościowym. Praktyki te godzą w pozycję rolników i przetwórców, a także konsumentów oraz zaburzają konkurencję na jednolitym rynku europejskim. Rozwiązania dobrowolne (np. „kodeks dobrych praktyk”) mogą mieć jedynie rolę wspierającą.
- W sytuacji wzrostu wahań cenowych niezbędny jest dalszy rozwój instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym i cenowym, w tym rynków terminowych. Muszą one jednak uwzględniać specyfikę struktury sektora rolnego w różnych regionach UE oraz interakcje z pozostałymi działaniami WPR.

9. Należy skuteczniej wspierać alternatywne kanały dystrybucji, w tym krótkie łańcuchy dostaw oraz lokalne rynki, które zwiększają udział rolników w łańcuchu wartości dodanej, sprzyjają rozwojowi produkcji ekologicznej i tradycyjnej oraz wzmacniają więzi między rolnikami a konsumentami.

- Należy wzmocnić instrumenty wsparcia rozwoju alternatywnych kanałów dystrybucji, szczególnie w kontekście szans rozwojowych dla małych gospodarstw, produkujących głównie na lokalne rynki. W ślad za tym powinno pójść dalsze wsparcie dla systemu sprzedaży bezpośredniej.
- Należy także rozpoznać możliwość wspierania rozwoju platform obrotu towarami rolno-spożywczymi z wykorzystaniem narzędzi Internetu, co powinno poprawić efektywność i transparentność rynków na jakich funkcjonują większe gospodarstwa towarowe.
- Należy zapewnić kompleksowe wsparcie dla sektora produkcji ekologicznej oraz produkcji wolnej od GMO, które mogą stać się europejską specjalizacją na rynkach międzynarodowych. Wykorzystanie tych możliwości wymagać będzie m.in. wzmocnienia (innovacyjnych) systemów identyfikowalności produktów.

10. Rozwiązania w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych powinny w większym stopniu wykorzystywać już dostępne instrumenty kształtujące popyt na unijne artykuły rolno-spożywcze i zdrowe nawyki żywieniowe konsumentów.

- Ważną rolę w ramach WPR pełni polityka promocji, dzięki której europejscy producenci mogą zdobywać nowe rynki i nowych partnerów handlowych wykorzystując m.in. potencjał związany z nowymi umowami handlowymi UE. Mechanizmy promowania i wspierania eksportu powinny pełnić coraz ważniejszą rolę w utrzymaniu równowagi podaży-popytu na poszczególnych rynkach rolnych.
- Programy promujące zdrowe odżywianie, które działają w ramach WPR („Mleko w szkole”, „Owoce i warzywa w szkole”), pełnią ważną rolę w kształtowaniu pozytywnych nawyków żywieniowych wśród dzieci i młodzieży. Programy te powinny być kontynuowane, z uwzględnieniem oceny skutków ich zmian wprowadzonych od roku 2017/2018 („Program dla szkół”).

Płatności bezpośrednie

11. System płatności bezpośrednich powinien być ukierunkowany na podstawowe funkcje polityki rolnej i nowe wspólnotowe wyzwania, przy jego jednoczesnym uproszczeniu.

- Wdrożone od 2015r. modyfikacje systemu wsparcia bezpośredniego wzmocniły jego ukierunkowanie na główne, aktualne cele polityki rolnej UE, dając również możliwość zoptymalizowania struktury i intensywności tego wsparcia (w ramach kopert krajowych) pod kątem specyficznych warunków i potrzeb państw członkowskich.
- Zbierane sukcesywnie doświadczenia i analizy osiągniętych efektów mogą być podstawą do dalszego ukierunkowania strumienia wsparcia na gospodarstwa wnoszące największy wkład w tworzenie i utrzymanie miejsc pracy, zrównoważony wzrost i rozwój obszarów wiejskich oraz realizację innych priorytetów WPR. Takie ukierunkowanie można osiągnąć

poprzez ponowne dopasowanie takich paramentów, jak: (i) udział poszczególnych płatności w kopertach finansowych, (ii) stopień elastyczności dla państw członkowskich i rolników, (iii) kształt szczegółowych wymogów oraz (iv) powiązania (zintegrowania) z innymi komponentami WPR (np. zazielenienia z działaniami II filara WPR). Dalsza poprawa efektywności systemu płatności bezpośrednich nie wymaga głębokich zmian prawno-instytucjonalnych.

- Inne formy bezpośredniego wsparcia i stabilizacji dochodów rolniczych (np. instrument stabilizacji dochodów czy płatności antycykliczne) stosowane w niektórych państwach OECD (np. w USA) mogą być brane pod uwagę jedynie jako instrumenty o charakterze uzupełniającym, dobrowolnym bądź pilotażowym (z uwagi m.in. na rozdrobnioną strukturę unijnego sektora rolnego).

12. Należy utrzymać możliwość preferencji (ukierunkowanego wsparcia) dla małych i średnich gospodarstw rolnych.

- Pozytywnie należy ocenić możliwość ukierunkowania części płatności do gospodarstw mniejszych w ramach tzw. płatności redystrybucyjnej oraz płatności do małych gospodarstw. Gospodarstwa te stanowią istotny element europejskiego modelu rolnictwa i dobrze służą unijnym celom zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w zakresie polityki zatrudnienia, ochrony środowiska oraz spójności społecznej na obszarach wiejskich.

13. Należy utrzymać możliwość stosowania płatności bezpośrednich powiązanych z produkcją w wybranych sektorach.

- Należy utrzymać możliwość stosowania płatności powiązanych z produkcją w sektorach o szczególnym znaczeniu społecznym, gospodarczym i środowiskowym oraz zapewnić większą elastyczność tego instrumentu, w tym możliwość zastosowania w innych sektorach niż obecnie, w ramach obecnych zobowiązań UE w WTO.
- W szczególności, należy dopuścić możliwość zwiększenia powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych w rezultacie stosowania tego wsparcia, uwzględniając głęboki deficyt UE w zakresie białka roślinnego (w tym wolnego od GMO) oraz rolę tych upraw dla ochrony gleb i klimatu.

14. Płatności bezpośrednie są skutecznym instrumentem promowania celów środowiskowych UE. Obecna skala zazielenienia płatności jest właściwym kompromisem pomiędzy tradycyjnymi (wsparcie dochodów) i nowymi (środowisko i klimat) wyzwaniami. Ewentualna zmiana wymogów w tym zakresie powinna wynikać z wnikliwej oceny dotychczasowych doświadczeń.

- Efekty środowiskowe w przyszłości można realizować bez zwiększania kosztów administracyjnych, poprzez: (i) zasadę wzajemnej zgodności, (ii) utrzymanie komponentu zielonego, (iii) ukierunkowane płatności powiązane z produkcją oraz (iv) realizację działań środowiskowych (w tym wsparcia obszarów Natura 2000) w ramach wzmocnionego finansowo II filara WPR. Pozytywny efekt środowiskowy WPR

będzie uzależniony od utrzymania zdywersyfikowanej struktury sektora, w tym zróżnicowania produkcji rolnej, związanej z europejskim modelem rolnictwa.

15. System jednolitej płatności obszarowej SAPS sprawdził się i powinna być zapewniona możliwość jego stosowania w przyszłości we wszystkich państwach UE.

— System SAPS, wprowadzony dla państw przystępujących do UE w 2004 roku, jest zgodny z zasadami WTO i priorytetami reform WPR w zakresie większej orientacji rynkowej, wyrównywania stawek wsparcia i uproszczenia. Jest również zrozumiały dla rolników i dostosowany do nowych zadań WPR. Wprowadzanie wsparcia bezpośredniego opartego na uprawnieniach (historycznych) w państwach stosujących obecnie SAPS, prowadziłyby do dużego skomplikowania systemu, podważając wiarygodność celu modernizacji i uproszczenia tej polityki.

16. Należy dążyć do wprowadzania realnych uproszczeń systemu płatności bezpośrednich zarówno dla rolników, jak i dla administracji.

— W tym celu należy m.in. w większym stopniu wykorzystać potencjał systemu LPIS, który w połączeniu z zastosowaniem nowych technik gromadzenia danych geoprzestrzennych może przyczynić się do budowy sprawniejszego, mniej uciążliwego dla rolników oraz tańszego systemu aplikowania o wsparcie i kontroli.

II filar WPR na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

17. Drugi filar WPR powinien pozostać ważnym elementem systemu zintegrowanych i komplementarnych działań wielu polityk UE (w tym polityki spójności i I-go filaru WPR), wspierających rozwój obszarów wiejskich i realizację rozwojowych, spójnościowych i środowiskowych celów UE.

— Polska popiera wnioski deklaracji Cork 2.0, podkreślając, że już w obecnym okresie programowania osiągnięto duży postęp w zakresie uwzględnienia unijnych i krajowych celów strategicznych w programach rozwoju obszarów wiejskich, co przyczynia się do poprawy efektywności i skuteczności tej i innych polityk UE oddziałujących na rozwój obszarów wiejskich.

— Duży wkład obszarów wiejskich w rozwiązywanie wielu wyzwań o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym, które stoją przed UE powinien być silniej odzwierciedlony we wsparciu kierowanym na rozwój terytorialny tych obszarów w ramach różnych polityk wspólnotowych.

18. Ważnym elementem rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filaru WPR powinno pozostać zwiększanie konkurencyjności i innowacyjności szeroko definiowanego sektora rolno-żywnościowego.

— W II filarze WPR dużą wagę powinny nadal mieć instrumenty o charakterze modernizacyjnym i inwestycyjnym, które wspierają tworzenie miejsc pracy oraz konkurencyjność sektora rolno-spożywczego i powiązanych z nim działalności zlokalizowanych na obszarach wiejskich (w tym przetwórstwa, energii odnawialnej,

usług). Instrumenty te uruchamiają endogeniczne potencjały rozwoju wielu obszarów wiejskich i prowadzą do zmniejszania różnic w rozwoju wsi i rolnictwa między państwami członkowskimi, a także między regionami.

- Równolegle należy zapewnić w ramach II filara wspieranie transferu innowacyjnych rozwiązań do praktyki rolniczej, które pozwalają efektywnie godzić krótko- i długofalowe cele ekonomiczne i publiczne, w tym w zakresie ochrony środowiska i klimatu. Należy w szczególności wspierać rozwój nowoczesnych rozwiązań dostosowanych do potrzeb małych i średnich gospodarstw rolnych.
- W ramach II filara WPR konieczne jest utrzymanie ukierunkowanych instrumentów na rzecz przeciwdziałania i łagodzenia negatywnych skutków zmian klimatu, ochrony różnorodności biologicznej związanej z gospodarką rolną oraz zapobiegania występowaniu klęsk żywiołowych i katastrof.

19. II filar WPR jest ważnym narzędziem realizacji europejskich celów w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu.

- Ważnym zadaniem WPR jest wspieranie ochrony cennych przyrodniczo obszarów, nie tylko rolniczych, ale i wiejskich, oraz stworzenie prostych i nakierowanych na rezultaty działań prośrodowiskowych adresowanych do rolników i innych beneficjentów zarządzających tymi obszarami.
- Należy kontynuować działania nakierowane na zarządzanie gospodarką wodną i odpadami pochodzenia rolniczego. Należy również wzmacniać narzędzia edukacyjne i szkoleniowe dla mieszkańców obszarów wiejskich, które zwiększają ich świadomość ekologiczną oraz wiedzę na temat związków między rolnictwem a zmianami klimatu.
- Wkład rolnictwa w ochronę klimatu i budowanie odporności na jego zmiany powinien koncentrować się na ochronie istniejących i budowaniu nowych zasobów węgla organicznego w glebie i biomasy pochodzenia rolniczego oraz rozwój odnawialnych źródeł energii. Takie podejście, realizowane poprzez działania w obu filarach WPR, zapewni synergię celów mitygacyjnych i adaptacyjnych. Jest ono także najmniej obciążające dla konkurencyjności unijnego rolnictwa i uwzględnia specyfikę jego struktur i systemów produkcji.

20. Instrumenty finansowe powinny mieć rolę uzupełniającą wobec grantów.

- Wykorzystanie instrumentów finansowych powinno być dopasowane do charakteru i zakładanych celów interwencji. Instrumenty finansowe powinny stanowić uzupełnienie wsparcia opartego na grantach i powinny one być wprowadzane w sposób stopniowy.

21. Konieczne jest uproszczenie zasad wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich.

- W przypadku drugiego filara WPR, który podlega zarówno przepisom w zakresie polityki spójności, rozwoju obszarów wiejskich jak i regulacjom dotyczącym WPR, ważna jest harmonizacja przepisów, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, w tym m.in. zachowanie zasady proporcjonalności w odniesieniu do sankcji oraz zapewnienia ich nieretroaktywnego stosowania.

IV. Wnioski – kryteria Polski w ocenie przyszłych rozwiązań dla WPR

Propozycje rozwiązań, jakie będą się pojawiały w dalszej debacie o WPR będą oceniane przez Polskę według poniższych kryteriów. W ocenie Polski, rozwiązania w ramach WPR w kolejnej perspektywie finansowej powinny:

- zapewnić skuteczną realizację **traktatowych celów WPR**;
- zachować w pełni **wspólnotowy charakter tej polityki**, w tym, w wymiarze finansowym;
- zapewnić **równe warunki konkurencji** polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku, w szczególności poprzez ujednoczenie: (i) wysokości rekompensat (płatności bezpośrednich) za jednakowe wymogi, (ii) stopnia elastyczności i kompetencji krajowych w zakresie wdrażania WPR w państwach członkowskich UE;
- **niwelować różnice w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich** – poprawa spójności społeczno-gospodarczej powinna być nadal odzwierciedlona zarówno w wymiarze finansowym, programowym jak i w proponowanym instrumentarium WPR;
- **służyć rozwojowi małych i średnich gospodarstw rodzinnych**, które m.in. decydują o żywotności obszarów wiejskich w UE, ich zrównoważonym rozwoju i miejscach pracy;
- być **proste i przejrzyste** – zarówno dla beneficjentów tej polityki, jak i pozostałych obywateli UE oraz maksymalnie ograniczać koszty administracyjne;
- uwzględniać **aspekty środowiskowe i klimatyczne** wykorzystując w pierwszym rzędzie efekty synergii z europejskim modelem rozwoju rolnictwa opartym na gospodarstwach rodzinnych, minimalizując negatywne skutki dla ich konkurencyjności międzynarodowej;
- uwzględniać **zmiany innych polityk UE**, które wpływają na warunki funkcjonowania rolnictwa i obszarów wiejskich;
- uwzględniać **aspekty zdrowotne żywności** – zarówno kwestie jakości i bezpieczeństwa, ale również konieczność wspierania struktury spożycia odpowiadającej potrzebom zdrowotnym populacji.