

**W kierunku WPR po 2020 roku,  
która wspiera rolników i dostarcza  
Europejczykom dobra publiczne**

**Jak uniknąć „równania w dół” - ambitna  
i lepiej ukierunkowana Wspólna Polityka  
Rolna**

**9 października 2018 r.**

## Podsumowanie zaleceń IFOAM EU w sprawie WPR:

- Ustalenie minimalnych obowiązkowych wydatków na środowisko i klimat w każdym z planów strategicznych WPR na poziomie 70%;
- Wprowadzenie surowych zasad zarządzania, które stanowiłyby przeciwwagę dla nowej elastyczności przyznanej państwom członkowskim;
- Lepsze zdefiniowanie programów ekologicznych, w tym ich celów i kryteriów kwalifikowalności;
- Wszystkie płatności w ramach obu filarów, które ułatwiają dostarczanie dóbr publicznych dla środowiska, klimatu i dobrostanu zwierząt, powinny być traktowane jako środki zachęcające, a nie jako rekompensata za utracone dochody;
- Rozszerzenie listy wskaźników na podstawie obecnych wymagań UE (np. zebranych danych statystycznych), Komisja powinna przeprowadzić pełną ocenę, aby zaktualizować listę wskaźników do 2024 roku;
- Narzędzia zarządzania ryzykiem dobrowolne dla państw członkowskich i niższe stawki współfinansowania;
- Utrzymanie budżetu WPR co najmniej na obecnym poziomie i zachowywanie stałych cen uwzględniających inflację.

## Konieczność nowej WPR po 2020 r.

Europejski sektor rolny stoi dziś w obliczu wielorakich wyzwań, takich jak degradacja środowiska naturalnego i utrata żyzności na skutek niezrównoważonych praktyk, anomalie klimatyczne, wzrastająca niestabilność rynku produktów rolnych i stałe zmniejszanie się populacji ludzi pracujących na wsi. W tym trudnym kontekście kontynuowanie tych samych sposobów działania nie jest już dłużej dobrym rozwiązaniem. Konieczne jest podejście transformacyjne, aby zapewnić długoterminowe ekologiczne, gospodarcze i społeczne zrównoważenie rolnictwa w Unii Europejskiej (UE).

Wspólna Polityka Rolna (WPR) może się stać głównym narzędziem uruchamiającym tę transformację ku zrównoważeniu. Niektóre z narzędzi zawartych w obecnej WPR pomagają rolnikom czynić postępy w kierunku bardziej zrównoważonego rolnictwa, np. środki wspierające konwersję na rolnictwo ekologiczne i utrzymanie ekologicznych gospodarstw oraz inne przepisy zawarte w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jednak większość płatności jest przyznawana rolnikom jako wsparcie dochodów za spełnienie minimalnych warunków, co w konsekwencji prowadzi do nieukierunkowanej polityki publicznej, która podtrzymuje status quo i krótkoterminowych korzyści gospodarczych kosztem zrównoważenia w dłuższej perspektywie czasowej.

**IFOAM EU zdecydowanie opowiada się za zasadą, że publiczne pieniądze powinny dostarczać publicznych dóbr dla wszystkich Europejczyków** (zobacz [„WPR dla zdrowych gospodarstw, zdrowych ludzi i zdrowej planety”](#)). WPR znajduje się na rozdrożu, gdzie z jednej strony rolnicy stoją w obliczu piętrzących się wyzwań, a z drugiej opinia publiczna jest coraz bardziej krytyczna wobec sposobu wydawania publicznych pieniędzy. W tym trudnym kontekście i w sytuacji zagrożenia utratą znaczenia, konieczna jest radykalna zmiana WPR, aby wesprzeć system rolniczy przyszłości.

Niniejsza praca przedstawia stanowisko IFOAM EU w sprawie reformy WPR na okres od 2021 do 2027 r., w oparciu o propozycje Komisji Europejskiej dotyczące WPR z czerwca 2018 r., a także odpowiednie zapisy propozycji wieloletnich ram finansowych UE (MFF).

## Wzmacnianie WPR zorientowanej na rezultaty

Długoterminowa wizja IFOAM EU do roku 2034 obejmuje włączenie zasady wydawania publicznych pieniędzy na publiczne dobra do całej struktury WPR. Do tego czasu, polityka rolna UE powinna składać się z jednego filara z budżetem w całości przeznaczonym na osiągnięcie celów rolnośrodowiskowych poprzez:

- płatności obliczane w oparciu o zasadę dóbr publicznych, przeznaczone na wsparcie szerokiego wachlarza usług środowiskowych i społeczno-gospodarczych na poziomie gospodarstw (finansowane w 100% przez UE), które stanowią 80% całości budżetu UE na rolnictwo;
- uzupełniające środki wsparcia (współfinansowane) odpowiadające za pozostałe 20% tego budżetu.

Licząc na realizację tych długoterminowych celów, IFOAM EU z nadzieją wita propozycję WPR po 2020 roku, która potencjalnie może stanowić ramy dla zaprojektowania lepiej ukierunkowanych działań rolniczych, w szczególności **dzięki nowemu modelowi wdrażania wykorzystującemu podejście oparte na rezultatach i możliwości dostosowania WPR do kontekstów poszczególnych krajów**. Co więcej zielona struktura WPR jest poszerzona poprzez wzmocnienie zasad wzajemnej zgodności i **utworzenie programów ekologicznych w ramach 1. filara**, przy jednoczesnym utrzymaniu **skutecznych środków rolnośrodowiskowych filara 2**. Jednak ten nowy model wdrażania przyniesie korzyści środowisku jedynie pod warunkiem, że zwiększona swoboda krajów członkowskich będzie zrównoważona zabezpieczeniami – w tym bardziej ambitnym wyodrębnieniem środków przeznaczonych na ochronę klimatu i środowiska w obrębie obu filarów – jak również rygorystycznymi przepisami dotyczącymi zarządzania i odpowiedzialności. Sektor rolnictwa ekologicznego z zadowoleniem wita wzmocnienie dobrowolnych instrumentów wsparcia ochrony środowiska i klimatu w obu filarach, ponieważ pozostawiają one rolnikom więcej możliwości wyboru w kwestii sposobu dostarczania Europejczykom dóbr publicznych, zachęcając ich jednocześnie do rozwijania przedsiębiorczości. Główną przeszkodą dla osiągnięcia bardziej zrównoważonej WPR są zawarte w propozycji mało ambitne ramy krajowych planów strategicznych, które praktycznie nie zabezpieczają funduszy na dostarczanie dóbr publicznych, co sprawia, że płatności przeznaczone na ten cel są dla krajów członkowskich w przeważającej mierze dobrowolne.

Współprawodawcy przy wsparciu Komisji Europejskiej powinni rozwijać i wzmacniać proponowany nowy model wdrażania. Programy ekologiczne są ważnym nowym narzędziem, ale ich definicja, jeśli chodzi o typy środków rolniczych, systemy, których mogą dotyczyć, lub poziom ambicji, jakiego można oczekiwać, pozostaje zbyt mglista. **Powinny zostać określone jaśniejsze kryteria programów ekologicznych, w tym ich rozróżnienie od rozszerzonych zasad dotyczących warunków, i tego, w jaki sposób uzupełniają one środki rolnośrodowiskowe z filara 1, aby uniknąć niewłaściwego zastosowania unijnych przepisów dotyczących podwójnego finansowania**. Przepisy te powinny być stosowane w inteligentny sposób, aby zapewnić respektowanie ich istoty, a jednocześnie uniknąć zablokowania synergii pomiędzy różnymi instrumentami WPR. Na przykład przejście na rolnictwo ekologiczne może być finansowane w ramach działań rolnośrodowiskowych, tak jak ma to miejsce obecnie, podczas gdy na utrzymanie takiego rolnictwa mogą być przeznaczone środki z programów ekologicznych – obie interwencje mogłyby wówczas być prowadzone równolegle, bez ryzyka podwójnego finansowania.

Zawarta w propozycji większa elastyczność w zakresie wykorzystywania przydzielanych funduszy, umożliwiająca państwom członkowskim przesunięcie środków z filara 1 do filara 2, jest pożądana. Państwa powinny mieć możliwość przesunięcia większej części budżetu WPR do filara 2, lecz nie powinno się im zezwalać na zejście poniżej kwoty przeznaczonej na rozwój obszarów wiejskich w Aneksie IX, która gwarantuje kontynuację podstawowych programów modernizacji sektora rolnego. Rozwój obszarów wiejskich był do tej pory podstawowym elementem WPR, jeśli chodzi o wsparcie aspiracji ekologicznych w rolnictwie. Jednak propozycja Komisji, aby zwiększyć minimalne wymagania przy jednoczesnym wzmocnieniu warunkowości, stwarza ryzyko, że wielu rolników będzie się stosować do absolutnego minimum, zamiast zmieniać swoje praktyki rolnicze. Aby tego uniknąć, bodźce motywacyjne w programach rozwoju obszarów wiejskich powinny stać bardziej atrakcyjne dla rolników, którzy chcieliby zrobić więcej. Najbardziej skutecznym sposobem, aby to osiągnąć, jest **odejście od stosowania zasady „poniesione koszty i utracone dochody” i zamiast tego wprowadzenie w tych programach dodatkowych zachęt dla rolników, którzy podejmują działania na rzecz środowiska, klimatu i dobrostanu zwierząt**. Dodatkowo w zapisach WPR dotyczących programów rozwoju obszarów wiejskich powinna znaleźć się jednoznaczna wzmianka o konieczności wsparcia uznanych europejskich systemów jakości poprzez pokrywanie (tam gdzie jest to właściwe) kosztów certyfikacji oraz udostępnianie informacji na temat tych systemów. Tego rodzaju

wsparcie ma kluczowe znaczenie dla stworzenia rolnikom warunków do przejścia na rolnictwo ekologiczne i inne systemy certyfikacji, toteż nowa WPR powinna zawierać odpowiednie zapisy odnoszące się do tej niezwykle ważnej kwestii.

**Zawarta w propozycji lista wskaźników stanowi dobry punkt startowy, ale powinna być poprawiona, aby stworzyć podstawy dla bardziej skutecznej polityki zorientowanej na rezultaty, która oddawałaby tak dobrze jak to tylko możliwe złożoność społeczno-gospodarczej i ekologicznej sytuacji Europy.**

Wskaźniki wyników używane podczas podejmowania interwencji są szczególnie niejasne i są raczej listą obecnych środków, nie oferując nowych możliwości dopłat za dostarczanie dóbr publicznych (np. dopłat za sekwestrację CO<sub>2</sub> w glebie). Aktualne wymagania UE i dane statystyczne dotyczące znaczenia interwencji dla realizacji ogólnych i szczegółowych celów WPR powinny być poddane szczegółowej ocenie i tam gdzie to możliwe, włączone do aneksu wskaźników przed wejściem w życie nowych przepisów. Dodatkowo Komisja powinna otrzymać uprawnienia do wprowadzania nowych wskaźników i powinno się od niej wymagać przeprowadzenia pełnej ich oceny przed rokiem 2024 w celu identyfikacji i opracowania nowych wskaźników dla kolejnego okresu programowania WPR. Podejście zorientowane na rezultaty powinno być stale aktualizowane i opierać się na coraz mocniejszych danych zebranych na poziomie UE.

## Zajmowanie się rzeczywistymi przyczynami zamiast symptomami – Zarządzanie ryzykiem powinno być dobrowolne

IFOAM EU nie zgadza się z proponowanym obowiązkowym wymogiem wprowadzenia przez wszystkie państwa członkowskie środków zarządzania ryzykiem, takich jak programy ubezpieczeniowe dla rolników. Przede wszystkim zwiększy to rywalizację o ograniczone fundusze filara 2, ponieważ banki i przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe staną się podmiotami uprawnionymi do otrzymywania płatności w ramach WPR. Ograniczy to jeszcze bardziej zasięg programów rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo, że tego rodzaju programy ubezpieczeniowe będą głównie wspomagać rolników, którzy narażają się na niewspółmierne ryzyko, zwłaszcza na skutek zaniechania podjęcia odpowiednich kroków w celu poprawy odporności ich upraw, takich jak płodozmian, zwiększenie zawartości organicznego węgla w glebie i chronienie jej przed erozją. Zamiast wydawania pieniędzy na naprawę zniszczeń spowodowanych przez katastrofy naturalne i zawirowania na rynku, drugi filar powinien inwestować w prewencję, wspierając odporność rolników w dłuższym okresie. **Dlatego IFOAM EU zaleca, by narzędzia zarządzania ryzykiem były dla państw członkowskich dobrowolne.** Maksymalna stawka współfinansowania programów ubezpieczeniowych w ramach filara 2 powinna zostać obniżona.

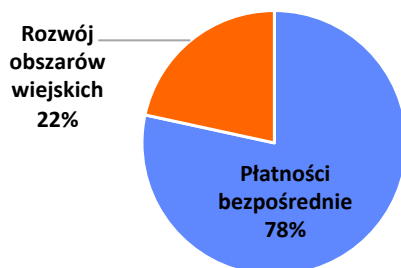
## Jak uniknąć „równania w dół” ambitna i lepiej ukierunkowana WPR

Programy ekologiczne w ramach 1. filara WPR po raz pierwszy pozwalają na wsparcie szerszego spektrum dobrowolnych działań na rzecz klimatu, dobrostanu zwierząt i środowiska. To ważne, ponieważ przy 78,4% całości budżetu WPR przeznaczonych w propozycji na filar 1 i pozostałych 21,6% na filar 2, tutaj znajduje się większość pieniędzy (zobacz Rys. 1). Świadczy to o intencji odejścia od systemu opartego na wspieraniu dochodów rolników w kierunku podejścia nagradzającego ich za dobrowolne dobre praktyki wykraczające poza minimalne wymogi w zakresie ochrony środowiska. Rolnicy staną wówczas przed wyborem: otrzymać większe wsparcie w zamian za wytwarzanie żywności i publicznych dóbr dla społeczeństwa, czy też skoncentrować się na produktywności i otrzymać mniejsze wsparcie.

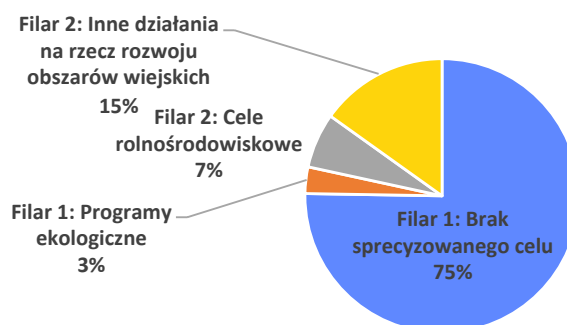
Jednocześnie propozycja Komisji Europejskiej nie ustala minimalnych ani maksymalnych progów dla programów ekologicznych, a minimalny budżet przeznaczony na realizację celów rolnośrodowiskowych to 30% całości budżetu filara 2. Oznacza to, że teoretycznie państwo członkowskie może wybrać mało ambitną strategię i przeznaczyć zaledwie 10% kwoty przydzielonej mu w ramach WPR na cele środowiskowe, podczas gdy inne państwo może wyasygnować na te cele 85% lub więcej (zobacz Rys. 2). Powoduje to ogromną nierównowagę w projekcie WPR i łatwo przewidzieć, że stanie się źródłem napięć pomiędzy państwami członkowskimi. W obliczu ryzyka utraty konkurencyjności wobec swoich sąsiadów, państwa prawdopodobnie zdecydują się ochronę swojego sektora rolniczego obniżając ambicje ekologiczne. Ten dylemat zawarty w projekcie Planów Strategicznych WPR wiąże się z bardzo wysokim ryzykiem „równania w dół”, jeśli chodzi o cele środowiskowe i klimatyczne. Najbardziej efektywnym sposobem na uniknięcie

tego negatywnego bodźca jest ustawienie poprzeczki wysoko, **IFOAM EU mocno zachęca do ustalenia obowiązkowych wymogów minimalnych dla każdego z planów strategicznych WPR w wysokości co najmniej 70% na cele związane z ochroną środowiska, klimatem i dobrostanem zwierząt.** Państwa powinny mieć możliwość decydowania o udziale środków z pierwszego i drugiego filara w funduszu przeznaczonym na cele środowiskowe i klimatyczne oraz o proporcji między nimi, pod warunkiem, że co najmniej 70% całości przydzielonych im środków wydadzą na te cele.

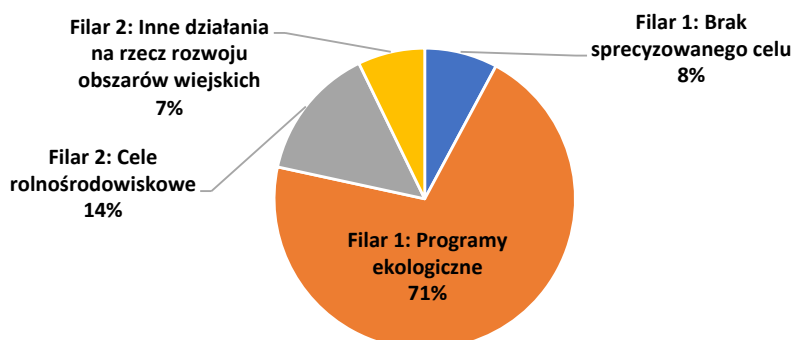
**Rys. 1. Budżet WPR w procentach**



**Rys. 2. Budżet WPR na klimat i środowisko – niski poziom ambicji**



**Rys. 3 Budżet WPR na klimat i środowisko – wysoki poziom ambicji**



Źródło: wyliczenia własne IFOAM EU na podstawie rozdziału budżetu na oba filary zgodnie z w Wieloletnimi Ramami Finansowymi (WRF).

Założenia: Scenariusz niskiego poziomu ambicji (Rys. 2) zakłada, że 4% środków z filara 1 zostanie przeznaczonych na programy ekologiczne i minimum 30% z filara 2 na cele rolnośrodowiskowe.

W scenariuszu wysokiego poziomu ambicji (Rys. 3) 90% środków z filara 1 zostanie przekazanych na programy ekologiczne i 66% z filara 2 na cele rolnośrodowiskowe.

Transformacja WPR, aby zapewnić ochronę środowiska, klimatu oraz realizację jej innych ważnych celów społeczno-gospodarczych, wymaga wystarczających funduszy. Drastyczne cięcia zawarte we wniosku w sprawie wieloletnich ram finansowych mogą tylko pogorszyć tragiczną sytuację, w jakiej już dziś znajduje się europejskie rolnictwo. Dlatego IFOAM EU zwraca się prośbą do państw członkowskich, aby uwzględniły zagrożenia związane z takimi cięciami, szczególnie w filarze 2. **Budżet WPR po 2020 powinien być utrzymany przynajmniej na obecnym poziomie, tam gdzie to możliwe powinien zostać zwiększony, aby nadal rozwijać zrównoważone rolnictwo i wzmacniać tkankę społeczną wiejskich społeczności.** Ponadto niezmiernie istotne jest, by w porównaniach budżetów odnosić się do „cen stałych” (uwzględniających inflację), a nie „cen bieżących”, tak jak to zostało zaproponowane. Dobre ukierunkowanie WPR i jej odpowiednie finansowanie są dwoma warunkami wstępnymi przekształcenia europejskiego sektora rolnego i zapewnienia jego dobrego funkcjonowania przez następne dekady.

*Tłumaczenie sfinansowane ze środków Fundacji WWF Polska. Wszelkie prawa zastrzeżone. Prawo do tłumaczenia niniejszej publikacji należą do Fundacji WWF Polska.*

*Skład sfinansowany przez Koalicję Żywa Ziemia.*