



koalicja żywa ziemia

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA PO 2027 ROKU? JAK TO ZROBIĆ?

**Wykorzystanie środków
Wspólnej Polityki Rolnej po 2027 roku
Usuwanie barier na poziomie krajowym
Ocena sytuacji i rekomendacje**

POMYSŁ I OPRACOWANIE PUBLIKACJI

Koalicja Żywa Ziemia

kontakt@koalicjazywaziemia.pl

<https://koalicjazywaziemia.pl/>

WYDAWCA

Polski Klub Ekologiczny Koło Miejskie w Gliwicach

REDAKTORKA PROWADZĄCA

dr Justyna Zwolińska

REDAKCJA MERYTORYCZNA I JĘZYKOWA

Dorota Metera, Justyna Zwolińska

PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD

Magdalena Niglus

ZDJĘCIA

B. Błaskowska (s. 43, 47, 60, 81, 87 oraz okładka)

A. Makowska (s. 35, 107)

D. Metera (s. 5, 10, 33, 91, 113)

A. Wicka (s. 55)

J. Zwolińska (s. 31, 73, 113)

<https://www.magnific.com> (s. 1, 2, 13, 80, 97, 112, 116, 119, 120 oraz tył okładki)

Warszawa, 2026

PUBLIKACJA JEST OBJĘTA LICENCJĄ CREATIVE COMMONS

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode/pl>

Uznanie autorstwa 4.0

Creative Commons Attribution 4.0

Międzynarodowa Licencja Publiczna

International Public License

ISBN: 978-83-976371-0-8

KOALICJA ŻYWA ZIEMIA — www.koalicjazywaziemia.pl

kontakt@koalicjazywaziemia.pl



<https://www.facebook.com/KoalicjaZywaZ>



<https://x.com/ZiemiaZywa>



<https://www.youtube.com/@koalicjazywaziemia3988>



<https://www.instagram.com/koalicjazywaziemia/>

Szanowni Państwo

W gronie naukowców i ekspertów zastanawialiśmy się, jakie finansowanie rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju zapewni ich wydajność, stabilność, odporność i konkurencyjność.

Skupiliśmy się na rozwiązaniach dotyczących ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie, gdyż bez odpowiedniego zadbania o stan zasobów naturalnych, możemy zapomnieć o funkcji ekonomiczno-produkcyjnej oraz funkcji społecznej rolnictwa i obszarów wiejskich. Bardzo ważne jest, by także rolnicy zaczęli postrzegać te rozwiązania jako korzystną, długofalową inwestycję w gospodarstwo – niezależnie od jego wielkości – pozwalającą zmniejszyć zależność od coraz droższych środków produkcji oraz ryzyko narażenia na ekstremalne zjawiska klimatyczne.

W związku z tym warto odejść od mówienia o „poniesionych kosztach i utraczonych korzyściach”, gdy wydatkowanie środków WPR przeznacza się na ochronę gleby, wody lub różnorodności biologicznej. To nie rekompensata, to inwestycja w odporność produkcji rolnej, a więc finansowanie takich działań w gospodarstwach powinno zostać ustalone na poziomie wysokiej opłacalności. Inwestowanie w rozwiązania oparte na przyrodzie są mniej kosztowne niż konieczność adaptowania gospodarstw rolnych do zmieniających się warunków klimatycznych i malejącej dostępności zasobów naturalnych. Żadna adaptacyjna technologia – maszynowa, genetyczna, monitorująca dane – nie pomoże, gdy ekosystemy stracą zdolność produkcyjną.





W opracowaniu odnosimy się także do wzmocnienia pozycji rolników w łańcuchu wartości oraz podniesienia poziomu bezpieczeństwa żywnościowego Polski. Można to czynić na wiele sposobów, ale zgodnie z opinią Światowej Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), jednym z najlepszych jest rozwój lokalnej produkcji żywności i skracanie łańcuchów dostaw.

Zamiast powtarzać, że małe gospodarstwa rolne nie mają w Polsce racji bytu, należy stworzyć rozwiązania przywracające w nich produkcję żywności, tak aby w skali lokalnej mogły konkurować jakością i wartością dodaną. To wymaga zmiany podejścia do finansowania działań inwestycyjnych, promocyjnych, dotyczących współpracy i systemu rolnictwa ekologicznego ze środków WPR, tak by rzeczywiście zbudować patriotyzm konsumencki.

I wreszcie kwestia obsługi beneficjentów środków WPR. Jak ją ułatwić rolnikom i urzędnikom? Mamy kilka konkretnych pomysłów na zmniejszenie biurokracji i kontroli, zgodnie z kierunkiem uproszczeń i wprowadzaniem interoperacyjnego zarządzania danymi.

Pozostaje ostatnia sprawa. Czy politycy i urzędnicy zechcą wysłuchać propozycji strony społecznej i naukowców? Mamy nadzieję, że tak, a debata wokół rolnictwa w Polsce stanie się bardziej otwarta i demokratyczna.

Życząc owocnej lektury,
w imieniu Koalicji Żywa Ziemia

dr Justyna Zwolińska



SPIS TREŚCI

WSTĘP	1
1. POLSKA WOBEC NOWEJ WPR: PRIORYTETY, BARIERY I WYBORY STRATEGICZNE dr Jerzy Plewa	4
2. CO DOKŁADNIE OZNACZAJĄ UPROSZCZENIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ? dr Justyna Zwolińska	14
3. UPROSZCZENIA W OBSŁUDZE BENEFICJENTÓW ŚRODKÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ – REKOMENDACJE Joanna Gierulska	20
4. SYSTEM ZARZĄDZANIA GOSPODARSTWEM I PRAKTYKI OCHRONNE Aleksandra Pępkowska-Król, Bogumiła Błaszewska	36
5. DZIAŁANIA NA RZECZ OCHRONY ŚRODOWISKA I KLIMATU W ROLNICTWIE Bogumiła Błaszewska, Aleksandra Pępkowska-Król	48
6. OCHRONA WODY W PLANOWANEJ PERSPEKTYWIE WPR DLA POLSKI dr inż. Mikołaj Troczyński	60
7. ROLNICTWO EKOLOGICZNE W NOWEJ WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ Dorota Metera	74
8. POPRAWA DOBROSTANU ZWIERZĄT GOSPODARSKICH – WPR PO 2027 R. dr Justyna Zwolińska	82
9. SKRACANIE ŁAŃCUCHÓW DOSTAW I ROZWÓJ LOKALNEJ PRODUKCJI ŻYWNOŚCI dr Paulina Sobiesiak-Penszko, Katarzyna Banul-Wójcikowska	92
10. ZAŁOŻENIA WPR PO 2027 R. ORAZ KIERUNKI PROGRAMOWANIA INTERWENCJI W POLSCE Joanna Gierulska	100
11. REKOMENDACJE	108
12. ZESTAWIENIE UPROSZCZEŃ WPR	114

POLSKA WOBEC NOWEJ WPR: PRIORYTETY, BARIERY I WYBORY STRATEGICZNE

dr Jerzy Plewa

Team Europe Direct

Analiza wyzwań i możliwości polskiej polityki rolnej w kontekście przyszłej WPR wskazuje na potrzebę strategicznego podejścia, hierarchizacji celów oraz koncentracji działań na kluczowych obszarach: wodzie, odporności klimatycznej, konkurencyjności i uproszczeniach administracyjnych.

Polska powinna opracować krajową strategię WPR po 2027 r. jeszcze przed zakończeniem negocjacji unijnych, aby skutecznie wykorzystać dostępne środki oraz budować rolnictwo odporne, konkurencyjne i zrównoważone.

1. WPROWADZENIE: POTRZEBA NOWEGO PODEJŚCIA DO WPR PO 2027 R.

Po ponad dwudziestu latach członkostwa w UE Polska nie powinna zabiegać wyłącznie o wysokość środków z WPR. Kluczowe stają się cele i efekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe oraz terytorialne, które mają zostać osiągnięte dzięki tym funduszom.

WPR była jednym z najważniejszych narzędzi modernizacji polskiego rolnictwa. Stabilizowała dochody, finansowała inwestycje, wspierała rozwój infrastruktury wiejskiej, przetwórstwa i standardów produkcji, a także integrowała polski sektor rolno-spożywczy z rynkiem UE. Sukces absorpcji środków nie oznacza jednak pełnej skuteczności polityki, jeżeli nie prowadzi do usuwania głównych barier rozwojowych.

Przyszła WPR po 2027 r. będzie funkcjonować w warunkach większej presji budżetowej, rosnących oczekiwań wobec efektywności wydatków publicznych, nasilających się skutków zmian klimatu, politycznych nacisków na uproszczenia oraz niepewności dotyczącej przyszłej architektury finansowej UE.

Komisja Europejska zaproponowała budżet na lata 2028–2034, silniej powiązany z priorytetami politycznymi i rezultatami, których państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć samodzielnie [1].

Negocjacje nadal trwają. Propozycje Komisji przewidują znaczące środki na wsparcie rolników oraz instrumenty reagowania na zakłócenia rynkowe. Całkowity budżet UE na lata 2028–2034 szacowany jest na około 2 bln euro, z czego około 300 mld euro ma zostać przeznaczony na I filar WPR. Zatem będą to środki skierowane na wsparcie dochodowości gospodarstw rolnych oraz pozycji rolników na rynku [1, 2, 3]. Środki na rozwój obszarów wiejskich, na działania pro-środowiskowe i pro-klimatyczne, na modernizację gospodarstw i infrastrukturę wiejską nie zostały wydzielone i będą określane przez państwa członkowskie w ramach Narodowych i Regionalnych Planów Strategicznych (NRPP) zatwierdzanych przez Komisję Europejską (KE). Państwa członkowskie uzyskają większą swobodę w dysponowaniu środkami pochodzącymi z budżetu UE, ale jednocześnie będą miały większą odpowiedzialność wobec krajowych beneficjentów, a NPRP będą wymagały akceptacji KE.

Dla Polski szczególnie istotne będzie efektywne rozdysponowanie środków w ramach NPRP, obejmujących szerzej niż dotąd politykę spójności, politykę rolną, rybacką i społeczną oraz wydatki związane z migracją i bezpieczeństwem. Polska, według propozycji KE, może otrzymać ponad 123 mld euro (najwięcej ze wszystkich państw członkowskich).

Nowa WPR wymaga nie tylko skutecznych negocjacji budżetowych, lecz także krajowej strategii programowania, opartej na jasnym określeniu priorytetów, barier i działań, których nie można dłużej odkładać [3].

2. NOWA WPR: ZMIANA KONTEKSTU, NIE TYLKO KOLEJNA PERSPEKTYWA FINANSOWA

Po 2027 r. WPR będzie tworzona pod presją budżetową, klimatyczną i administracyjną. Większe znaczenie zyskają priorytety i rezultaty, a nie tylko dotychczasowa struktura wydatków [1].

Badanie EU CAP Network z 2025 r. potwierdza, że beneficjenci WPR nadal odczuwają wysokie obciążenia administracyjne, szczególnie przy aplikowaniu o środki, raportowaniu i korzystaniu z bardziej złożonych interwencji, takich jak ekoschematy, rolnictwo ekologiczne czy inwestycje [4].

Większa swoboda programowania oznacza zarazem większą odpowiedzialność za efekty. Europejski Trybunał Obrachunkowy ocenił, że plany strategiczne WPR 2023–2027 są bardziej „ekologiczne” niż wcześniejsze rozwiązania, ale nadal nie odpowiadają w pełni ambicjom UE dotyczącym ochrony klimatu i środowiska [5].

Dla Polski kluczowe jest, aby przyszła WPR była łatwiejsza w stosowaniu, ale jednocześnie wiarygodna pod względem osiągania efektów publicznych.

Presja środowiskowa rośnie

Presja środowiskowa rośnie. Według European Environment Agency, w 2023 r. deficyt wody dotknął 28% powierzchni UE, a 32% ludności UE żyło na obszarach narażonych na stres wodny [6, 11, 12]. Polska jako kraj szczególnie wrażliwy na suszę i posiadający ograniczone zasoby wodne od dawna potrzebuje działań ograniczających i powstrzymujących kryzys wodny: poprawy retencji, poprawy struktury gleby, racjonalnego gospodarowania wodą i zarządzania ryzykiem. Nie wystarczy polityka oparta głównie na rekompensatach po wystąpieniu strat.



3. PRIORYTETY POLSKI: CO POWINNO BYĆ NAJWAŻNIEJSZE?

WPR po 2027 r. powinna koncentrować się na najważniejszych barierach polskiego rolnictwa: niestabilności dochodów, niskiej retencji wód opadowych, słabej pozycji rolników w łańcuchu wartości, rozproszeniu inwestycji i wysokich kosztach administracyjnych.

Stabilizacja dochodów gospodarstw rolnych pozostaje podstawową funkcją WPR, ponieważ są one narażone na wahania cen produktów rolnych, kosztów energii, nawozów i pasz oraz ryzyko klimatyczne. Wsparcie dochodowe powinno trafiać do aktywnych gospodarstw prowadzących swą działalność w sposób zrównoważony, wzmacniać ich zdolność inwestycyjną i nie zastępować pomocy społecznej. Płatności dochodowe trzeba lepiej uzasadniać w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego, stabilności obszarów wiejskich, odporności produkcji i dostarczania dóbr publicznych.

Konieczność redukcji importu pasz białkowych

Polska od lat importuje około 3 mln ton śruty sojowej rocznie z krajów MERCOSUR. Jest ona sprowadzana bez ceł, a pochodzi głównie z upraw genetycznie modyfikowanej soi, w których powszechnie stosuje się glifosat. Wspiera to krótkookresowo konkurencyjność polskich producentów pasz, drobiu i trzody chlewnej, ale w konsekwencji nadmiernie obciąża środowisko naturalne. Realne zwiększenie produkcji roślin białkowych w Polsce wymaga strategicznego podejścia i wsparcia budżetowego. Takie działania wzmocniłyby konkurencyjność polskiego sektora rolno-spożywczego i ograniczałyby negatywny wpływ na środowisko i uzależnienie od importu pasz wysoko białkowych. Warto tu podkreślić, że zależność Polski od zewnętrznych dostaw paszy wysokobiałkowych wynosi około 90%.

Konkurencyjność po 2027 r. nie powinna być utożsamiana wyłącznie ze wzrostem skali produkcji. Kluczowe będą: jakość, stabilność dostaw, efektywność wykorzystania zasobów, cyfryzacja, standardy dobrostanu zwierząt, organizowanie się producentów, przetwórstwo oraz zdolność rolników do przejmowania większej części wartości dodanej. Polski Plan Strategiczny WPR 2023–2027 przewiduje wsparcie zrównoważonego rozwoju gospodarstw, sektora przetwórczego, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt [7]. Po 2027 r. konieczna będzie większa koncentracja środków na mierzalne efekty środowiskowe i modernizacyjne.

Poprawa zasobów i lepsze gospodarowanie wodą powinno stać się centralnym priorytetem przyszłej WPR w Polsce, ponieważ decyduje o stabilności plonów i odporności gospodarstw. Programowanie powinno koncentrować się na inwestycjach ograniczających skutki suszy i zwiększających retencję wody, zwiększaniu zadrzewień śródpolnych, odnowie mokradł, racjonalnym nawadnianiu i zarządzaniu zlewniami. Trzeba przesunąć akcent z rekompensat po wystąpieniu strat na budowanie odporności przed szkodą. OECD podkreśla, że skuteczna polityka wobec suszy wymaga działań wyprzedzających i zarządzania ryzykiem [8].

Gleba powinna być traktowana jako fundamentalna infrastruktura produkcyjna, ponieważ wpływa na retencję wody, odporność upraw, efektywność nawożenia

i stabilność plonów. Instrumenty WPR powinny wspierać zwiększanie zawartości materii organicznej w glebie, ograniczanie jej erozji, utrzymanie okrywy glebowej, stosowanie właściwego płodozmianu i bilansu składników pokarmowych – przy uwzględnianiu warunków lokalnych.

Pozycja rolnika w łańcuchu wartości powinna być jednym z głównych priorytetów. Rolnicy ponoszą znaczną część ryzyk produkcyjnych i cenowych, a ich udział w wartości dodanej pozostaje ograniczony. WPR powinna wspierać organizacje producentów, spółdzielczość, krótkie łańcuchy dostaw, lokalne przetwórstwo i logistykę, aby zwiększać udział rolników w cenie końcowej produktu.

Dobrostan zwierząt ma znaczenie nie tylko regulacyjne, lecz także rynkowe i społeczne. **Wsparcie w tym zakresie powinno być mierzalne, ekonomicznie wykonalne i ukierunkowane na realną poprawę praktyk w gospodarstwach.** Administracja powinna zapewniać stabilność interpretacji, cyfryzację – także w celu poprawy identyfikacji i rejestracji zwierząt gospodarskich – oraz podejście oparte na analizie ryzyka [4].

Wiarygodność i spełnienie wymogów sanitarnych i weterynaryjnych warunkiem konkurencyjności

Polska posiada jeden z najwyższych wskaźników zużycia antybiotyków w przeliczeniu na masę produkcji zwierzęcej, znacząco wyższy niż Dania, Francja czy Niemcy.

Raport ACN¹, obejmujący Sieci Alertów i Współpracy, podkreśla, że bezpieczeństwo żywności staje się kluczowym elementem konkurencyjności UE. W 2024 r. zgłoszono 9460 przypadków alertów związanych z bezpieczeństwem i oszustwami żywnościowymi, z czego 5250 to notyfikacje systemu RASFF (System Wczesnego Ostrzegania o Żywności i Paszach). To o 12% więcej niż rok wcześniej. Salmonella jest najczęstszym zagrożeniem, szczególnie w sektorze drobiu. Polska jako główny producent drobiu w UE, odpowiada za ponad 30% zgłoszeń zanieczyszczenia salmonellą, co stanowi problem wizerunkowy mimo wysokiej produkcji i eksportu. Dla polskich producentów kluczowe jest, aby system bezpieczeństwa żywności był wiarygodny i skuteczny, bo liczy się nie tylko ilość i cena, lecz także zaufanie konsumentów.

4. BARIERY KRAJOWE: DLACZEGO SAMA WPR NIE WYSTARCZY?

WPR może wspierać zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, ale by mógł on nastąpić pilnie **potrzebna jest krajowa strategia integrująca politykę rolną, regionalną, środowiskową i politykę rozwoju obszarów wiejskich.** Od tego zależy skuteczność wydatkowania środków, tj. czy są one kierowane tam, gdzie

¹ Unijna Sieć Alarmowania i Współpracy (Alert and Cooperation Network – ACN) łączy System Szybkiego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach (RASFF), System Pomocy Administracyjnej i Współpracy (AAC) oraz Sieć UE ds. Oszustw w Sektorze Rolno-Spożywczym (FFN). Platformy te integrują systemy śledzenia łańcucha dostaw i systemy alarmowe, aby zapobiegać zanieczyszczeniom i oszustwom, chroniąc w ten sposób zdrowie publiczne i zapewniając globalną konkurencyjność europejskiego rolnictwa.

występują rzeczywiste bariery i czy przyczyniają się do ich usunięcia. W Polsce bariery występujące w sektorze rolno-żywnościowym mają charakter strukturalny, rynkowy, środowiskowy, klimatyczny, administracyjny i instytucjonalny.

Polskie rolnictwo jest silnie zróżnicowane

Obejmuje duże gospodarstwa rynkowe, gospodarstwa średnie, małe gospodarstwa aktywne, gospodarstwa niskotowarowe oraz jednostki pełniące funkcje społeczne i środowiskowe. Według Eurostatu [9] w 2023 r. w UE było 8,8 mln gospodarstw, z czego 1,2 mln w Polsce. Średnia wielkość gospodarstwa w UE wynosiła 17,8 ha, lecz tylko 17% unijnych gospodarstw rolnych osiągało ten poziom. W Polsce ponad połowa gospodarstw ma mniej niż 5 ha. Problemem nie jest samo istnienie małych gospodarstw, lecz brak polityki dostatecznie uwzględniającej ich różne cele, funkcje i bariery rozwojowe.

Niedostateczna współpraca producentów osłabia ich pozycję negocjacyjną, utrudnia wspólne inwestycje i rozwój przetwórstwa oraz ogranicza stabilność dostaw. WPR może wspierać grupy i organizacje producentów, ale bez odpowiednich bodźców ekonomicznych, doradztwa i zaufania nie powstanie trwała kultura współpracy.

Skuteczne zarządzanie wodą wymaga zintegrowania działań na poziomie gospodarstwa i zlewni. WPR może wspierać praktyki rolnicze i inwestycje wodne, ale ich efektywność zależy od powiązania z polityką wodną, planowaniem przestrzennym, ochroną przyrody, samorządami i lokalnymi inwestycjami. Brak takiego powiązania ogranicza skuteczność interwencji.

Istotną barierą pozostaje złożoność administracyjna. Rolnicy oceniają WPR przez pryzmat wymogów biurokratycznych, kontroli, terminów, ryzyka sankcji i niepewności interpretacyjnej. Złożoność wynika zarówno z regulacji unijnych i krajowych, jak i z nadmiernie skomplikowanej konstrukcji instrumentów. Badanie EU CAP Network wskazuje, że **do 60% obciążeń administracyjnych może wynikać z wyborów wdrożeniowych państw członkowskich, co oznacza konieczność krajowych działań upraszczających** [4, 13].

Nowoczesna WPR wymaga silnego doradztwa i lepszego transferu wiedzy. Rolnikom trzeba nie tylko wyjaśniać warunki wsparcia, ale także pokazywać, jak konkretne praktyki i inwestycje wpływają na koszty, ryzyko, środowisko i dochody. Doradztwo powinno obejmować ekonomię gospodarstwa, klimat, wodę, glebę, dobrostan zwierząt, technologie cyfrowe, organizację rynku i wymogi prawne. **Pomoc ograniczona do wypełnienia wniosku nie wystarczy. Potrzebne jest wsparcie strategiczne uwzględniające także zróżnicowanie polskich gospodarstw rolnych.**

Kolejną barierą jest słabe mierzenie efektów. Obecne wskaźniki i monitoring nie dają pełnego obrazu skuteczności interwencji. Europejski Trybunał Obrachunkowy zwrócił uwagę, że w planach strategicznych brakuje części elementów potrzebnych do pełnej oceny skuteczności polityki [5]. **Polska powinna lepiej odpowiadać na pytanie, co dana interwencja realnie zmieniła:** czy poprawiła retencję, ograniczyła straty składników pokarmowych, zwiększyła udział rolnika w wartości dodanej, skróciła obsługę administracyjną i podniosła odporność gospodarstw na suszę.

5. WYBORY STRATEGICZNE I PODEJŚCIE DO WPR PO 2027 R.

Nowa WPR wymaga od Polski jasnej hierarchizacji celów. Nie da się równocześnie utrzymać status quo, uprościć politykę, zwiększyć ambicje środowiskowe, poprawić konkurencyjność, ograniczyć koszty administracyjne i zadowolić wszystkich beneficjentów. Konieczne jest więc przejście od rozproszonego finansowania do koncentracji na priorytetach, mierzeniu efektów i lepszym, całościowym zarządzaniu zmianą.

Pierwszy wybór dotyczy relacji między transferami a transformacją. WPR musi zachować funkcję stabilizacji dochodów, ponieważ rolnictwo pozostaje sektorem wysokiego ryzyka. Płatności powinny być jednak silniej powiązane z odpornością, produktywnością, efektywnością wykorzystania zasobów, innowacyjnością i dostarczaniem dóbr publicznych.

Drugi wybór dotyczy koncentracji środków. Polska powinna skupić wsparcie na obszarach o największym znaczeniu strategicznym: wodzie i odporności klimatycznej, glebie, konkurencyjności, wartości dodanej, pozycji rolnika w łańcuchu wartości, doradztwie i uproszczeniach administracyjnych. Ochrona gleby, wody, krajobrazu i bioróżnorodności nie powinna być traktowana jako zewnętrzny obowiązek, lecz jako warunek trwałej produktywności i odporności rolnictwa.

Trzeci wybór dotyczy uproszczeń. Powinny one oznaczać lepsze projektowanie instrumentów, cyfryzację, stabilne prawo – bez konieczności częstej interpretacji przepisów, ograniczenie dokumentacji i podejście oparte na analizie ryzyka, a nie na obniżaniu ambicji polityki i osłabianiu zdolności do wykazywania efektów.

Kolejny wybór dotyczy małych gospodarstw. Polska powinna odejść od ich jednolitego traktowania. Część wymaga powiązania polityki rolnej z polityką społeczną i terytorialną, część może rozwijać produkcję lokalną, przetwórstwo, sprzedaż bezpośrednią i agroturystykę, a część dostarczać dobra publiczne związane z krajobrazem, retencją, bioróżnorodnością i aktywnością lokalną. Wydatkowanie środków powinno uwzględniać zróżnicowanie małych gospodarstw ze szczególnym wspieraniem ich powrotu do produkcji żywności na skalę lokalną.

Istotny wybór dotyczy relacji między programowaniem centralnym a podejściem terytorialnym. UE zakłada budowę silniejszych, lepiej połączonych, bardziej odpornych i zamożniejszych obszarów wiejskich do 2040 r. [10]. Polska potrzebuje więc podejścia regionalnego i terytorialnego, a administracja powinna zapewniać przejrzystość, stabilność i użyteczne informowanie, zamiast koncentrować się głównie na kontroli i ryzyku błędów formalnych.

Scenariusze realizacji przyszłej WPR w Polsce.

- Scenariusz zachowawczy, który koncentruje się na obronie dotychczasowych instrumentów i wysokości środków.
- Scenariusz korekcyjny, który zakłada utrzymanie głównej struktury polityki, ale wprowadzenie wybranych usprawnień.
- Scenariusz strategiczny, który traktuje WPR jako narzędzie transformacji i modernizacji.

Najbardziej adekwatny wobec skali wyzwań jest scenariusz strategiczny. Wymaga on koncentracji na priorytetach, wzmocnienia doradztwa, mierzenia efektów

i upraszczania administracji. Jest ambitniejszy i najlepiej odpowiada wyzwaniom przyszłości, choć wymaga silnego wsparcia politycznego i instytucjonalnego [10]. Pytanie, na ile jest możliwy do zrealizowania w aktualnych realiach społeczno-politycznych w Polsce?

6. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

WPR po 2027 r. będzie dla Polski testem zdolności do wyboru między polityką transferów – czyli polityką wypłacania pieniędzy – a polityką wykorzystania środków do budowania długoterminowej odporności, konkurencyjności i produktywności rolnictwa. **Polska powinna opracować własną strategię jeszcze przed zakończeniem negocjacji unijnych, jasno określając priorytety, bariery, główne instrumenty i oczekiwane efekty.**

Osią tej strategii powinny być woda i odporność klimatyczna, a także lepsze dopasowanie instrumentów do różnych typów gospodarstw. Uproszczenia muszą oznaczać reformę zarządzania, cyfryzację i silniejsze doradztwo, a nie obniżanie ambicji polityki.

Kluczowe jest usuwanie barier rozwojowych: słabej odporności na suszę, niskiej retencji wody, niewystarczającej współpracy producentów, ograniczonej pozycji rolników w łańcuchu wartości, nadmiernej złożoności procedur i nadmiaru instrumentów.

WPR powinna przejść od logiki absorpcji środków do logiki zarządzania zmianą. Tylko wtedy stanie się narzędziem budowy rolnictwa odpornego, konkurencyjnego i społecznie akceptowanego.



SYNTETYCZNA MATRYCA PRIORYTETÓW, BARIER I WYBORÓW STRATEGICZNYCH

Priorytet	Bariera	Wybór strategiczny	Kierunek interwencji	Przykładowy wskaźnik efektu
Dochody rolnicze	Zmienność cen, kosztów i ryzyko pogodowych	Transfery pasywne czy stabilizacja rozwojowa	Lepsze ukie- runkowanie płatności oraz narzędzia za- rządzania ry- zykiem	Stabilność dochodów gospodarstw aktywnych i narażonych na ryzyko
Woda i klimat	Susza, niska retencja wód opadowych i presja na zasoby wodne	Rekompensaty strat wynikających ze szkód czy budowa odporności przed szkodą	Retencja gle- bowa i kra- jobrazowa, racjonalizacja melioracji, in- westycje ada- ptacyjne	Powierzchnia objęta prakty- kami retencyj- nymi; wzrost wskaźnika retencji; ogra- niczenie strat suszowych
Gleba	Erozja, spa- dek materii organicznej i uproszczone płodozmiany	Wymóg środo- wiskowy czy infrastruktura produkcyjna	Międzyplony, okrywa glebo- wa, płodoz- miany, rolnic- two węglowe	Zmiana zawar- tości materii organicznej; ograniczenie erozji; poprawa bilansu skład- ników pokar- mowych
Konku- rencyj- ność	Niska wartość dodana i słaba organizacja rynku	Skala czy ja- kość, organiza- cja i innowacje	Inwestycje, cyfryzacja, przetwórstwo, grupy i organi- zacje produ- centów	Wzrost war- tości dodanej; udział rolników w zorganizo- wanych for- mach sprze- daży
Małe gospodarstwa	Niska towaro- wość i słabszy dostęp do in- strumentów	Problem struk- turalny czy potencjał tery- torialny	Uproszczone pakiety, lokal- ne łańcuchy, funkcje środo- wiskowe i spo- łeczne	Liczba ak- tywnych go- spodarstw w lokalnych łańcuchach i usługach śro- dowiskowych
Admini- stracja i doradz- two	Złożoność pro- cedur, niepew- ność interpre- tacyjna i luka wiedzy	Kontrola czy wsparcie	Cyfryzacja, prosty język, podejście oparte na ryzyku oraz doradztwo klimatyczne, ekonomiczne i prawne	Czas obsługi wniosku; liczba dokumentów; poziom błę- dów; odsetek beneficjentów korzystających z doradztwa

BIBLIOGRAFIA

1. Komisja Europejska. (2025). EU budget 2028–2034. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en
2. Komisja Europejska, DG AGRI. (2025, 10 listopada). The CAP 2028–2034 proposal explained: fairer, better targeted income support for farmers. https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/cap-2028-2034-proposal-explained-fairer-better-targeted-income-support-farmers-2025-11-10_en
3. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2026, 29 stycznia). Work on the National and Regional Partnership Plan for Poland 2028–2034 launched. <https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/work-on-the-national-and-regional-partnership-plan-for-poland-2028-2034-launched>
4. EU CAP Network. (2025). Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP. https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/study-simplification-and-administrative-burden-farmers-and-other-beneficiaries-under_en
5. Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2024). Special Report 20/2024: Common Agricultural Policy Plans — Greener, but not matching the EU's ambitions for the climate and the environment. <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-20>
6. Europejska Agencja Środowiska. (2025). Water scarcity conditions in Europe, 8th EAP headline indicator. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/use-of-freshwater-resources-in-europe-1>
7. Komisja Europejska, DG AGRI. Poland — CAP Strategic Plan. https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/poland_en
8. [8] OECD. (2025). Global Drought Outlook: Trends, Impacts and Policies to Adapt to a Drier World. https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/global-drought-outlook_28488e98.html
9. Eurostat. Farms and farmland in the European Union — statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics
10. Komisja Europejska. (2021). A long-term vision for the EU's rural areas: towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040. https://commission.europa.eu/news/long-term-vision-rural-areas-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas-2021-jun-30-0_en
11. FAO. Global Soil Partnership / soil resources information portal. <https://www.fao.org/global-soil-partnership/en/>
12. IPCC. (2019). Climate Change and Land: an IPCC special report. <https://www.ipcc.ch/srccl/>
13. Matthews A. CAP Reform blog — analysis of CAP reform and EU agricultural policy. <http://capreform.eu/>



dr Justyna Zwolińska

Koalicja Żywa Ziemia

Od 2003 r. w reformach Wspólnej Polityki Rolnej widoczny jest kierunek włączania aspektów ochrony środowiska do rolnictwa. Zapoczątkował go Komisarz ds. Rolnictwa Franz Fischler ustanawiając zależność otrzymania dopłat od przestrzegania norm środowiskowych, bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt oraz utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej. W tej reformie pojawiła się także możliwość przesuwania środków z I filaru WPR (wsparcie dochodów) do II filaru (rozwój obszarów wiejskich) przy zakładanym wzmocnieniu wsparcia programów rolno-środowiskowych, modernizacji gospodarstw i dywersyfikacji dochodów na wsi. Po raz pierwszy odniesiono się do zrównoważonych metod gospodarowania w rolnictwie.

Ostatni Omnibus WPR, rozpoczęty w 2024 r., nie jest pierwszym w historii unijnej polityki rolnej, choć jest z pewnością największym i jest określany jako Pakiet Uproszczeń WPR. Właściwie, w każdym kolejnym budżetowaniu środków finansowych UE na rolnictwo, do WPR wprowadzano w ramach Omnibusów zasadnicze zmiany dotyczące płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich, wspólnej organizacji rynków (CMO), a także przepisów horyzontalnych. Były one najczęściej odpowiedzią na problem lub sytuację kryzysową. Dlatego Omnibus WPR z 2014 r. odnosił się do: wsparcia dla młodych rolników – z uwagi na narastający problem wymiany pokoleniowej w rolnictwie; wsparcia na wypadek klęsk żywiołowych lub chorób zwierząt – z uwagi na nasilenie takich zjawisk i straty w produkcji rolnej; definiowania aktywności rolniczej – z uwagi na zarządzanie płatnościami obszarami. Tereny zakrzewione i zalesione zostały włączone do pastwisk trwałych, co było kolejnym krokiem w zazielenianiu WPR.

Ten sam kierunek zmian został utrzymany w Omnibusie WPR z 2018 r. Ponadto w tym samym czasie WPR zostaje włączona poprzez Strategię „Od pola do stołu” oraz Strategię na rzecz bioróżnorodności jako jedna z polityk objętych reformą w ramach Europejskiego Ładu. Była to zasadnicza, znacznie szerzej zakrojona reforma rolnictwa, by w 2050 r. stało się neutralne klimatycznie. Pojawiły się nowe cele, w tym cel odnoszący się do poprawy dobrostanu zwierząt gospodarskich oraz spełniania oczekiwań konsumentów wobec bezpieczeństwa i jakości żywności. Była to pierwsza reforma WPR, która bezpośrednio odniosła się do konieczności zwiększenia ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie, z uwagi na narastanie zdarzeń pogodowych zagrażających wydajnej i stabilnej produkcji rolnej, wzrost średniej temperatur i wydłużające się okresy suszy.

Należy podkreślić, że w każdym z Omnibusów WPR jako główny cel zawsze przyjmowano zmniejszenie obciążeń biurokratycznych i administracyjnych w rolnictwie. Jest to także priorytetowym celem ostatniego Omnibusu WPR, przyjętego w trzech kolejnych pakietach uproszczeń (Omnibus I, II i III) od połowy 2024 r. do końca 2025 r. – ich pakiet został przyjęty – całość została przyjęta przez Radę 18 grudnia 2025 r.

Dwa pierwsze Omnibusy można bardziej określić jako propozycje, natomiast trzeci zawierał konkretne wskazania zmian w rozporządzeniu dotyczącym planów

strategicznych (rozporządzenie 2021/2115) oraz rozporządzeniu horyzontalnym (rozporządzenie 2021/2116). Są one wprowadzane na wniosek Komisji Europejskiej (COM/2025/236, opublikowany 14 maja 2025 r.).

Obecnie trwa przygotowywanie nowego rozporządzenia, które ma na celu uproszczenie Wspólnej Polityki Rolnej i zmianę rozporządzeń (UE) 2021/2115 i 2021/2116. Ten projekt rozporządzenia koncentruje się na zwiększeniu elastyczności w zakresie wymogów środowiskowych, usprawnieniu kontroli, zwiększeniu interoperacyjności danych oraz zmniejszeniu obciążeń administracyjnych dla rolników, w tym producentów ekologicznych. Warto przypomnieć, że UE przyjęła już rozporządzenie upraszczające WPR w 2024 r., które obniżyło wymogi środowiskowe dla gospodarstw otrzymujących płatności bezpośrednie – zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) – oraz zniósło kontrole i kary za nieprzestrzeganie zasad GAEC dla gospodarstw o powierzchni poniżej 10 hektarów.

Zainteresowane strony biorące udział w strategicznym dialogu na temat przyszłości rolnictwa zasugerowały dalsze uproszczenie przepisów WPR. W związku z tym pakiet uproszczeń WPR został ogłoszony w programie prac Komisji na 2025 r., a koncepcja ta została rozwinięta w wizji Komisji dotyczącej rolnictwa i żywności, opublikowanej 19 lutego 2025 r.

Poniżej zostały przedstawione kluczowe aspekty wniosku (COM/2025/236):

- Zmiany sektorowe – proponowane jest zwiększenie limitów pomocy finansowej dla organizacji producentów owoców i warzyw o 0,5 punktu procentowego.
- Małe gospodarstwa (do 10 ha) – płatności dla małych gospodarstw zostałyby zwiększone z 1250 do 2500 euro. Beneficjenci byłiby zwolnieni z wymogów warunkowości, ale mogliby uczestniczyć w ekoschematach. W przyszłości gospodarstwa uczestniczące w systemie dla małych producentów powinny być zwolnione z części warunkowości (GAEC). Zgodnie z rozporządzeniem zawartym w pierwszym „pakiecie uproszczeń” od 2024 r., gospodarstwa o powierzchni poniżej 10 hektarów były zwolnione jedynie z kontroli warunkowości i sankcji. Obowiązek przestrzegania warunkowości norm GAEC nadal istniał.
- Rozwój działalności gospodarczej małych gospodarstw rolnych – utworzony zostałby nowy rodzaj pomocy na rozpoczęcie działalności w ramach interwencji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Małe gospodarstwa rolne mogłyby otrzymać jednorazową płatność w wysokości do 50 000 euro na rozwój działalności.

Widoczna jest kolejna próba ekonomicznego wzmocnienia małych gospodarstw rolnych, które nadal – pomimo stałego, wieloletniego spadku ich liczby w państwach członkowskich – przeważają w strukturze rolnictwa UE. Powinna zostać także włączona kwota redystrybucyjna, przynajmniej w wysokości 10 % płatności obszarowych.

Decydowanie o włączeniu małych gospodarstw rolnych w działania na rzecz ochrony i środowiska nie powinno opierać się wyłącznie na rezygnacji z sankcji i ograniczaniu wymogów obowiązkowych (DKR) i ich zamiany na zachęty. Ważne jest, by te zachęty – czy to w postaci ekoschematów czy innych interwencji – były zaprojektowane adekwatnie do potrzeb i możliwości małych gospodarstw.

Oferta dobrowolnych działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu w WPR po 2027 r. skierowana do małych gospodarstwa powinna dawać także szansę wejścia na rynek (lokalny, żywności wysokiej jakości).

Rynkowa rola małych gospodarstw powinna być rozwijana poprzez zwiększenie ich znaczenia w żywieniu zbiorowym, lokalnym zaopatrzeniu w żywność i produkcji żywności o wysokiej jakości.

Dobrym kierunkiem byłoby włączanie małych gospodarstw w system produkcji ekologicznej, chociażby z tego względu, że pokrywa się to z uproszczeniami w rolnictwie ekologicznym, tj. propozycji, aby w pełni certyfikowane gospodarstwa ekologiczne automatycznie spełniały szereg norm Dobrej Kultury Rolnej zgodnej z Ochroną Środowiska (GAEC) – np. trwałe użytki zielone, zarządzanie uprawą roli, płodozmian. To również pozwoliłoby zmniejszyć zależność małych gospodarstw od nawozów sztucznych i środków ochrony roślin.

Odpowiednie skierowanie i połączenie wsparcia finansowego ze środków WPR i krajowych do małych gospodarstw jest tylko jedną przesłanką powodzenia zachowania ich wielofunkcyjnej roli, kluczowej dla żywotności obszarów wiejskich i ich zrównoważonego rozwoju.

Drugą przesłanką – nie mniej ważną – jest znoszenie barier krajowych, które mogą ograniczyć korzyści wynikające z finansowania. W tym kontekście, prawdziwym uproszczeniem dla małych gospodarstw w Polsce, prowadzących albo chcących prowadzić działalność rolniczą, byłoby przede wszystkim:

- uporządkowanie i ujednolicenie przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu produktów żywnościowych bezpośrednio z gospodarstwa. Cztery różne linie – sprzedaż bezpośrednia, dostawy bezpośrednie, działalność marginalna, lokalna i ograniczona (MOL) oraz rolniczy handel detaliczny (RHD) – to stanowczo za dużo przepisów, niepotrzebna kazuistyka prawna i obciążenie administracyjne;
- umożliwienie przeprowadzania uboju pastwiskowego.

Inny rodzaj uproszczeń WPR jest skierowany na zmniejszenie obciążeń w obsłudze rolników, kontroli gospodarstw, ułatwieniu podawania danych i dostępu do nich, a także sprawozdawczości. Te zmiany dotyczą:

- **Kontroli w gospodarstwach rolnych** – państwa członkowskie byłyby zobowiązane „w miarę możliwości i z uwzględnieniem związanego z tym ryzyka” do przeprowadzenia maksymalnie jednej kontroli na miejscu u beneficjenta rocznie.
- **Planów działania na rzecz interoperacyjności** – każde państwo członkowskie będzie zobowiązane do wyznaczenia jednego organu odpowiedzialnego za opracowanie planu działania na rzecz osiągnięcia krajowej i transgranicznej interoperacyjności między systemami informatycznymi wykorzystywanymi do wdrażania, administrowania, monitorowania i ewaluacji WPR. Celem jest ograniczenie zbędnego raportowania przez rolników.
- **Rocznego rozliczenia realizacji celów** – ten rodzaj wymogu sprawozdawczości zostałby zniesiony w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych państw członkowskich.

— **Zmian w planach strategicznych WPR** – państwa członkowskie byłyby zobowiązane do przedkładania Komisji do zatwierdzenia wyłącznie strategicznych zmian w planach strategicznych WPR, a o innych zmianach powiadamiałyby Komisję.

Szczególnie w polskich warunkach konieczne jest wypracowanie rzeczywistych ułatwień w obsłudze administracyjnej rolnictwa. Na razie ten system charakteryzuje się przeregulowaniem i słabym poziomem komunikacyjnym. Większość rolników musi polegać na pomocy doradców przy wypełnianiu wniosków. Włożenie większego wysiłku w poprawność i przejrzystość językową powinno być jednym z działań upraszczających, podjętych przez polską administrację. Zwłaszcza, że ogłaszanym kierunkiem jest odchodzenie od kontroli, sankcji i karania rolników. Jest to z pewnością słuszny kierunek. Nie można jednak zapominać, że kontrola produkcji rolnej odgrywa zasadniczą rolę w zapewnieniu zdrowia i bezpieczeństwa publicznego. Sposób jej wykonania ma zatem znaczenie nie tylko dla rolników, ale także dla całego społeczeństwa.

W związku z tym uproszczenia administracyjne nie powinny polegać na rezygnacji z pojedynczych czynności, np. zniesienie obowiązku przygotowania danych lub dokumentów, wydłużania terminów zgłoszeń, aktualizacji informacji, itp. System administracyjny i informatyczny powinny działać w taki sposób, by jak najbardziej ułatwiać wykonanie tych czynności przez rolnika, najlepiej w czasie rzeczywistym.

Zmiany polegające na zmniejszeniu nadzoru Komisji Europejskiej nad planowaniem i realizacją planów strategicznych niekoniecznie należy uznać za dobre rozwiązanie. Dotychczas wszystkie raporty Europejskiego Trybunału Obrachunkowego stale wskazują problemy w planowaniu, kontroli i sprawozdawczości wydatkowania środków WPR przez państwa członkowskie. Przyznając, że kraje UE powinny mieć elastyczność w planowaniu i wdrażaniu środków WPR, nie można zapominać, że wielokrotnie podnoszonym problemem był brak ujednoliconych wskaźników osiągnięcia celów WPR.

Uproszczenia WPR, które budzą najwięcej kontrowersji, dotyczą norm ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie. Odnoszą się głównie do obniżania wymogów warunkowości norm dobrej kultury rolnej:

— **GAEC 1** – zasady dotyczące utrzymania trwałych użytków zielonych zostaną uelastycznione, pod warunkiem, by stosunek trwałych użytków zielonych do powierzchni rolnej nie zmniejszył się o więcej niż 10% w porównaniu z 2018 r., zamiast – jak obecnie – 5%. Państwa członkowskie będą mogły wydłużyć okres, w którym użytki zielone uznaje się za trwałe z pięciu do siedmiu lat lub więcej.

— **GAEC 2** – państwa członkowskie będą mogły płacić rolnikom za przestrzeganie GAEC 2, której celem jest ochrona torfowisk i terenów podmokłych, poprzez niestosowanie wymogu, aby ekoschematy i zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne (AECC) wykraczały poza ramy warunkowości. Rolnicy będą mogli również otrzymywać rekompensatę za niedogodności związane ze stosowaniem GAEC 2 w formie płatności za niedogodności specyficzne dla danego obszaru, wynikające z określonych obowiązkowych wymogów.

- **GAEC 4** – zakazy stosowania pestycydów i nawozów w odległości co najmniej trzech metrów wzdłuż cieków wodnych pozostaną w mocy, ale państwa członkowskie będą mogły definiować ciek wodny zgodnie z przepisami krajowymi.

Inną wątpliwą propozycją w ramach uproszczeń WPR jest **zwolnienie państw członkowskich ze zmiany swoich planów strategicznych zgodnie z nowo przyjętymi przepisami UE dotyczącymi ochrony środowiska**. Jest to niezgodne z zasadami prawa UE, a zmiany norm ochrony środowiska powinny być rozpatrywane indywidualnie pod względem ich wpływu na plany strategiczne i tylko pod względem wyznaczenia sposobu i terminu ich wdrożenia.

Propozycja Komisji jest tym bardziej niezrozumiała, że dużą uwagę w pakiecie uproszczeń WPR poświęca się zarządzaniu kryzysowemu w rolnictwie, poprzez:

- **Płatności kryzysowe** – zostałby utworzony nowy rodzaj płatności bezpośrednich i nowy rodzaj interwencji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dla rolników, którzy ucierpieli w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych lub katastrof. Gospodarstwa ponoszące straty w wysokości co najmniej 30% średniej rocznej produkcji mogłyby otrzymać takie płatności. Państwa członkowskie mogłyby współfinansować te płatności z finansowania krajowego do 200% wartości unijnej koperty.
- **Rezerwę kryzysową w rolnictwie** – nie byłaby ona już wykorzystywana w przypadku klęsk żywiołowych, niekorzystnych warunków pogodowych lub katastrof, chyba że powodują one zakłócenia na rynku.

Z takiego podejścia wyraźnie wynika, że prognozowany jest wzrost negatywnego wpływu zmian środowiskowych i klimatycznych na rolnictwo. Widać to w przewidywaniu dużych strat na poziomie produkcji oraz spodziewanych zakłóceń rynku.

Wydaje się więc oczywiste, że należy finansować zmiany, które powodują zmniejszenie degradacji środowiska i zmiany klimatycznej w sektorze rolnictwa i całym łańcuchu żywnościowym. Nikt nie kwestionuje potrzeby ochrony rolników w sytuacjach kryzysowych. Jednak rolnictwo nie może przyczyniać się do nasilania tych kryzysów. Z tego powodu niepokojące jest odejście w pakiecie uproszczeń od celów i założeń wypracowanych w Strategii „Od pola do stołu”.

Wysokość wsparcia w sytuacji kryzysowej powinna być uzależniona od liczby i rodzaju działań podjętych w gospodarstwach rolnych, by poprawić stan gleb, różnorodności biologicznej oraz retencji wody. Zwłaszcza, że jest to zgodne z podejściem firm oferujących ubezpieczenia w rolnictwie.

Wiele barier w polskim rolnictwie wynika z krajowych przepisów prawa i procedur administracyjnych, ale także z braków kadrowych i finansowych organów kontrolnych i inspekcyjnych w rolnictwie. Uproszczenia na poziomie krajowym powinny prowadzić, np. do uporządkowania własności gruntów rolnych. Powinny w znacznie większym stopniu uwzględniać rolnictwo w zagospodarowaniu przestrzennym kraju, przy zachowaniu wielofunkcyjności obszarów wiejskich. Byłoby to istotne przełamanie systemowych barier hamujących zrównoważony rozwój polskiego rolnictwa.

Podsumowując, słowo „uproszczenie” można uznać za nieco mylące, zwłaszcza jeśli kryje się pod nim raczej kosmetyczna zmiana albo – co gorsza – poważna deregulacja norm, które zapewniały minimalną ochronę środowiska i klimatu w rolnictwie.

Największym uproszczeniem byłoby umiejętne połączenie wsparcia rolnictwa z jak największym dostarczaniem dóbr publicznych. To oznacza, że należy tak zaprojektować interwencje po 2027 r., aby dbanie o zasoby naturalne stało się dla rolników sensowne, zrozumiałe, postrzegane jako inwestycja w długoterminowe utrzymanie produkcji rolnej i opłacalne ekonomicznie.

BIBLIOGRAFIA

1. EU CAP Network, Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP, May 2025.
2. EU CAP Network, Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP, May 2025.
3. European Commission, Direct payments – Payments for small farmers (PSF), March 2023.
4. European Commission, Proposal for a amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports and Regulation (EU) 2021/2116 as regards data and interoperability governance, suspensions of payments annual performance clearance and controls and penalties, COM(2025) 236
5. European Commission, Commission simplifies Common Agricultural Policy to support farmers and enhance competitiveness, Press release, 14 May 2025
6. European Commission, Commission work programme 2025 - Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union, COM(2025) 45
7. European Commission, A Vision for Agriculture and Food: Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations, COM(2025) 75
8. European Commission, Strategic Dialogue on the Future of EU agriculture, September 2024
9. European Parliament, EPRS, *Targeted CAP amendments on environmental conditionality*, Briefing, April 2024
10. European Parliament, EPRS, *Environment and the common agricultural policy*, Briefing, July 2024
11. EP Legislative Observatory, Procedure file on Amending certain CAP Regulations as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports, data and interoperability governance, suspensions of payments annual performance clearance and controls and penalties, 2025/0236(COD)
12. Guyomard, H. et al. (2025). *The next reform of the CAP: The variables in the equation*, IPOL, European Parliament, January 2025.
13. Šajn, N. (2024). *Environment and the common agricultural policy*, EPRS, European Parliament, July 2024.
14. Šajn, N. (2024). *Targeted CAP amendments on environmental conditionality*, EPRS, European Parliament, April 2024.

UPROSZCZENIA W OBSŁUDZE BENEFICJENTÓW ŚRODKÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ – REKOMENDACJE

Joanna Gierulska

1. DEFINICJA UPROSZCZEŃ W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Z raportu Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich (EU CAP Network)¹ wynika jednoznacznie, że uproszczenia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) nie mogą być traktowane jako proces techniczny ani jako deregulacja. Są one elementem **efektywności polityki publicznej** i muszą być oceniane łącznie z realizacją celów WPR.

EU CAP Network podkreśla, że uproszczenie jest zasadne tylko wtedy, gdy poprawia funkcjonowanie systemu **bez osłabiania efektów środowiskowych, klimatycznych i dochodowych**.

Zgodnie z EU CAP Network, uproszczenia przynoszą największy pozytywny efekt, jeżeli:

- **redukują koszty transakcyjne po stronie rolnika**, w szczególności czas, potrzebę korzystania z doradców oraz niepewność jak rozumieć przepisy i inne wymogi administracyjne;
- **zwiększają udział w interwencjach**, co poprawia efekty polityki, zwłaszcza w obszarze środowiskowym i klimatycznym;
- **ograniczają liczbę błędów formalnych**, dzięki wstępnemu automatycznemu wypełnieniu wniosku, walidacjom i wykorzystaniu danych, którymi krajowa administracja publiczna już dysponuje;
- **przesuwają punkt ciężkości kontroli z błędów formalnych na rzeczywiste ryzyka**, ograniczając nakładanie na rolników sankcji za drobne uchybienia;
- **skracają ścieżkę wypłaty**, w szczególności poprzez stosowanie uproszczonych form kosztów (Simplified Cost Options – SCO).

Jednocześnie EU CAP Network wskazuje, że istotnym zagrożeniem dla efektywności Planów Strategicznych WPR (PS WPR) są uproszczenia wprowadzane punktowo, bez uporządkowania relacji między interwencjami i bez eliminowania krajowego gold-platingu².

¹ „Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under CAP” przeprowadzone przez Europejską Sieć Obszarów Wiejskich na zlecenie Komisji Europejskiej w maju 2025 r. Badaniem objęto rolników ze wszystkich 27 państw UE, którzy uczestniczyli w ukierunkowanej konsultacji Komisji Europejskiej (ok. 27 tys. odpowiedzi), uzupełnionej o pogłębione wywiady indywidualne. Równoległe analizę objęto inne grupy beneficjentów WPR, w tym Lokalne Grupy Działania (LEADER), grupy operacyjne EIPAGRI, organizacje producentów (zwłaszcza w sektorze owoców i warzyw), producentów i winiarzy oraz podmioty doradcze. Dodatkowo badanie uwzględniło perspektywę instytucjonalną, obejmując wywiady z instytucjami zarządzającymi i agencjami płatniczymi oraz interesariuszami na poziomie UE i krajowym.

² Pojęcie „gold-plating” oznacza nadmierne przeregulowanie prawne, nadmiar norm, wytycznych i procedur zgromadzonych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

W takich przypadkach rolnik nadal postrzega system jako złożony i nieprzewidywalny, a poziom uczestnictwa w zobowiązaniach środowiskowo-klimatycznych i jakość ich realizacji pozostają poniżej potencjału.

Raporty EU CAP Network wskazują też wyraźnie, że znacząca część obciążeń nie wynika bezpośrednio z prawa UE, ale ich źródłem na poziomie krajowym są:

- często zmieniające się przepisy (mała stabilność prawa krajowego) oraz ich fragmentaryzacja;
- nakładanie się wymogów różnych instrumentów WPR,
- powielanie raportowania tych samych danych,
- mnogość instytucji biorących udział w kontrolach,
- brak interoperacyjności systemów informatycznych.

Dlatego kluczowymi „punktami dźwigni” dla uproszczeń są nie tylko przepisy UE, ale także Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 (PS WPR 2023–2027), prawo krajowe, wytyczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), instrukcje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), organizacja kontroli oraz architektura systemów IT służących do obsługi beneficjentów środków WPR.

W tym rozdziale zostały zaprezentowane propozycje uproszczeń, które są spójne z definicją wypracowaną przez EU CAP Network.

2. PAKIETY UPROSZCZENIOWE OMNIBUS I ORAZ OMNIBUS II – ZAKRES I LOGIKA ZMIAN

2.1. KONTEKST POLITYCZNO-REGULACYJNY

W latach 2024–2025 Komisja Europejska wdrożyła szeroki pakiet uproszczeń we Wspólnej Polityce Rolnej 2023–2027, funkcjonujący jako Omnibus I oraz Omnibus II. Działania te były odpowiedzią na nasilające się protesty rolników oraz liczne analizy wskazujące nadmierne obciążenia administracyjne wynikające z krajowej implementacji przepisów WPR, często wykraczającej poza wymogi prawa UE (gold-plating).

Zgodnie z dokumentami Komisji Europejskiej uproszczenia zaproponowane w Omnibusach **nie miały charakteru deregulacyjnego**, lecz były ukierunkowane na:

- zmniejszenie kosztów administracyjnych po stronie rolników i administracji,
- zwiększenie proporcjonalności kontroli i sankcji,
- wzmocnienie podejścia prewencyjnego zamiast represyjnego,
- ograniczenie zjawiska gold-platingu na poziomie krajowym.

2.2. OMNIBUS I (2024) – UPROSZCZENIA PUNKTOWE SKONCENTROWANE NA WARUNKOWOŚCI

Pakiet Omnibus I wdrożony w 2024 r. miał charakter interwencyjny i koncentrował się przede wszystkim na systemie warunkowości (SMR i GAEC), kontroli oraz sankcjach. Jego kluczowe elementy obejmowały:

- 1] **Zwolnienie gospodarstw do 10 ha z kontroli i sankcji warunkowości (SMR + GAEC)** przy zachowaniu prawa do płatności bezpośrednich. Zmiana ta objęła większość beneficjentów WPR liczbowo, ale niewielką część powierzchni użytków rolnych (UR). Jej celem było przywrócenie proporcjonalności systemu kontroli.
- 2] **Zmiany w GAEC 6** – zniesienie sankcyjnego charakteru obowiązku okrywy glebowej. Cel środowiskowy został zachowany, lecz jego realizacja przeniesiona do instrumentów dobrowolnych, głównie ekoschematów, co oznaczało przejście z modelu „obowiązek + kara” do modelu „zachęta + płatność”.
- 3] **Zmiany w GAEC 7** – zwiększenie elastyczności w zakresie struktury zasiewów. Państwa członkowskie mogły dopuścić dywersyfikację upraw jako alternatywę dla klasycznej rotacji upraw, co pozwoliło lepiej uwzględnić lokalne systemy produkcji i warunki klimatyczne.
- 4] **Zmiany w GAEC 8** – odejście od obowiązkowego wyłączenia z produkcji 3-4% gruntów ornych. Obowiązek zastąpiono podejściem dobrowolnym realizowanym poprzez ekoschematy oferujące płatności za obszary nieprodukcyjne lub praktyki równoważne.
- 5] **Możliwość stosowania derogacji od GAEC** w przypadku niekorzystnych warunków pogodowych, na ograniczonym obszarze i w ograniczonym czasie, bez konieczności zmiany całego PS WPR 2023–2027.
- 6] **Oslabienie sankcyjnego charakteru warunkowości (zgodnie z zasadą „right of error”)** poprzez promowanie podejścia prewencyjnego – informowanie o niezgodnościach i umożliwienie korekty przed redukcją płatności.
- 7] **Wzmocnienie Area Monitoring System (AMS)** jako podstawowego narzędzia kontroli, co umożliwiło dalsze ograniczenie kontroli terenowych przy zachowaniu jakości weryfikacji wymagań określonych przepisami.
- 8] **Uproszczenie procedury zmian Planów Strategicznych** – umożliwienie częstszych korekt bez pełnej procedury zatwierdzania, w celu szybszego reagowania na zmienne warunki.

Omnibus I zapoczątkował odejście od podejścia „kontrola i kara” w kierunku monitorowania i korekt, nie rozwiązując jednak problemów strukturalnych i kolizyjności instrumentów WPR.

2.3. OMNIBUS II – PAKIET STRUKTURALNY I SYSTEMOWY

Omnibus II, formalnie przyjęty w 2025 r., miał charakter systemowy i odpowiadał na zidentyfikowane problemy strukturalne wdrażania WPR. Najważniejsze elementy pakietu obejmowały:

- 1] **Wzmocnienie zasady „small first”** poprzez rozwinięcie schematu dla małych gospodarstw. Wprowadzono możliwość objęcia gospodarstw do 10 ha płatnością ryczałtową (do 2 500 EUR) przy pełnym zwolnieniu z warunkowości, pozostawiając państwu członkowskiemu decyzję o dopuszczeniu tych gospodarstw do udziału w ekoschematach. W praktyce oznacza to rozdzielenie uproszczonej ścieżki dochodowej i bardziej złożonej ścieżki środowiskowej.
- 2] **Dalsze zwiększenie elastyczności norm GAEC:**
 - GAEC 1 (trwałe użytki zielone): zwiększenie dopuszczalnego spadku udziału TUZ do 10% w stosunku do wartości referencyjnej dla krajowej powierzchni TUZ przyjętej w PS WPR 2023-2027 (tj. 18,33% – dana z 2018 r.) oraz wydłużenie okresu z 5 do 7 lat dla automatycznej zmiany kwalifikacji gruntu w TUZ.
 - GAEC 2 (torfowiska i mokradła): większa swoboda państw członkowskich w określaniu zasad ochrony tych obszarów a jednocześnie wprowadzania mechanizmów rekompensat, które mają wyrównywać straty wynikające z tych ograniczeń.
 - GAEC 4 (bufory wzdłuż cieków): przy zastosowaniu definicji cieków wodnych przyjętej w prawie krajowym.
 - Utrwalenie odejścia od sankcyjnego charakteru GAEC 6, 7 i 8 na rzecz ich dobrowolnej realizacji poprzez ekoschematy.
- 3] **Uznanie rolnictwa ekologicznego za „zielone z definicji” („green by definition”)** – automatyczne uznanie spełnienia wybranych norm GAEC przez gospodarstwa ekologiczne bez dodatkowych kontroli, co ograniczyło dublowanie wymogów i ryzyko sankcji.
- 4] **Nowe sposoby kalkulacji płatności środowiskowych i dobrostanowych** – dopuszczenie naliczania płatności nie tylko na podstawie liczby hektarów, ale także wielkości obsady zwierząt lub innej jednostki adekwatnej do danej praktyki rolniczej.
- 5] **Dalsze uproszczenie kontroli** – wprowadzenie zasady jednej kontroli na miejscu w gospodarstwie w danym roku, opartej na analizie ryzyka.
- 6] **Uproszczenie zarządzania Planami Strategicznymi i raportowania** – rozróżnienie pomiędzy zmianami strategicznymi PS WPR 2023–2027 wymagającymi zatwierdzenia przez Komisję Europejską a zmianami technicznymi i operacyjnymi możliwymi do wprowadzenia w trybie uproszczonym. Jednocześnie zlikwidowano procedurę rocznej oceny efektywności (annual performance clearance)³ oraz istotnie uproszczono raportowanie roczne, znacząco zmniejszając obciążenia administracyjne nałożone na krajową administrację publiczną.
- 7] **Zarządzanie danymi i ich interoperacyjność – zgodnie z zasadą jednorazowego pobierania danych (zasada „collect once”)** – obowiązek wyznaczenia krajowego organu ds. zarządzania danymi (Data Governance) oraz opracowania mapy drogowej dla interoperacyjności systemów WPR. Zasada „collect once” zakłada wielokrotne wykorzystanie danych już posiadanych przez krajową administrację publiczną, bez ponownego raportowania przez beneficjentów.

8] Wzmocnienie elastyczności w reagowaniu na kryzysy – stosowanie uproszczonych instrumentów wsparcia w sytuacjach kryzysowych (klęski żywiołowe, kryzysy sanitarne), przy ograniczonym rygorze proceduralnym i sankcyjnym. Celem była szybsza ścieżka podejmowania decyzji i dokonywania wypłat, a także redukcja formalizmu dowodowego.

3. UPROSZCZENIA W PODZIALE NA OBSZARY TEMATYCZNE

W tej części rozdziału zostały omówione zmiany PS WPR 2023–2027 wprowadzone na podstawie uproszczeń przyjętych w pakietach Omnibus.

Zostały w niej także zaproponowane uproszczenia w obsłudze beneficjentów środków WPR, zgodnie z definicją uproszczeń zawartą w raporcie EU CAP Network. Rozdział został podzielony według obszarów omówionych w niniejszej publikacji. W propozycjach dotyczących uproszczeń główny nacisk położony został na rozwiązania cyfrowe, zgodnie z kierunkiem wskazanym przez Komisję Europejską.

3.1. WNIOSKOWANIE O ŚRODKI ZWIĄZANE Z UŻYTKOWANIEM GRUNTÓW ROLNYCH

W Polsce **płatność dla małych gospodarstw** obowiązująca **od kampanii 2023** w ramach PS WPR 2023–2027 została zaprogramowana **niezależnie od Omnibus II** i ma węższy zakres niż rozszerzony **schemat dla małych gospodarstw** przyjęty na poziomie UE w 2025 r.

Zmiana tej płatności dotyczy gospodarstw **do 5 ha**, czyli ponad 50% gospodarstw rolnych w Polsce. Gdyby objęto nią także gospodarstwa do 10 ha, wówczas ich udział wynosiłby 65–70%. Ma formę **płatności do hektara** w wysokości od 225 EUR/ha do maksymalnie 1 125 EUR/ha i **zastępuje wszystkie inne płatności bezpośrednie**, w tym ekoschematy.

Natomiast Omnibus II umożliwia państwom członkowskim objęcie schematem małych gospodarstw **do 10 ha**, zastosowanie **ryczałtu dochodowego** (do 2 500 EUR/gospodarstwo) oraz pełne, systemowe zwolnienie z warunkowości przy pozostawieniu krajom decyzji o udziale tych gospodarstw w ekoschematach.

W Polsce funkcjonują już eWniosekPlus oraz mechanizm korekty oparty na AMS, co stanowi solidną bazę do dalszych uproszczeń. Aby jednak realnie zmniejszyć poczucie rolników, że system obsługi beneficjentów jest skomplikowany, konieczne jest przesunięcie ciężaru z obsługi złożonych wymogów na prostą logikę procesu: „akceptuj lub skoryguj”.

Rekomendowane jest formalne i proceduralne wzmocnienie rozwiązań, które już dziś funkcjonują w praktyce. System eWniosekPlus powinien prezentować wniosek w maksymalnym możliwym stopniu wypełniony automatycznie oraz uproszczony informacyjnie.

³ Roczne rozliczenie wyników to ocena przeprowadzana przez Komisję Europejską. Sprawdza ona, czy wydane przez państwo pieniądze odpowiadają zrealizowanym produktom w danym roku. Jeśli środki są wydawane bez odpowiadających im produktów, środki te są pomniejszane z finansowania UE.

Istotnym uproszczeniem byłoby pozostawienie wniosku wypełnionego w zakresie płatności, np. ekoschematów realizowanych w poprzedniej kampanii, przy założeniu, że po udzieleniu przez beneficjenta twierdzącej odpowiedzi na pytanie o zamiar kontynuacji tych samych płatności dane te byłyby automatycznie wyświetlane w nowym wniosku. Nawet w sytuacji konieczności wprowadzenia korekt w geometrii działek nie powinno to oznaczać obowiązku wypełniania wniosku od początku, jak ma to miejsce obecnie.

AMS powinien zostać przeanalizowany pod kątem szerszego wykorzystania tak, aby mógł pełnić rolę pierwszej i domyślnej weryfikacji kwalifikowalności.

Obecnie jest to utrudnione ze względu na fakt, że pierwsze pełniejsze dane w AMS pojawiają się dopiero w lipcu, a więc po zakończeniu kampanii naboru wniosków. Wcześniejsze udostępnienie danych lub ich etapowe wykorzystanie mogłoby znacząco zwiększyć użyteczność AMS w procesie oceny wniosków i korekt.

Pomimo wprowadzenia wniosku geoprzestrzennego, uwzględniającego dane z eWniosekPlus i LPIS, zakres danych, które rolnik nadal musi samodzielnie potwierdzać lub korygować, pozostaje zbyt szeroki w stosunku do informacji, którymi krajowa administracja publiczna już dysponuje.

Uproszczenie wymaga w szczególności sposób postępowania z danymi referencyjnymi LPIS⁴, które są aktualizowane również po złożeniu wniosku. Prowadzi to do konieczności składania korekt, a w praktyce do sankcji wynikających z działań administracyjnych niezależnych od beneficjenta. Uzasadnione byłoby przyjęcie zasady „zamrożenia” danych referencyjnych w momencie złożenia wniosku lub rozpoczęcia zobowiązania. W przypadku ich zmiany po terminie „zamrożenia”, korekta danych w systemie następowałaby automatycznie, a rolnik potwierdzałby jedynie ich zgodność ze stanem faktycznym lub prawnym.

Obecnie rolnik w przypadku rozbieżności między stanem faktycznym a danymi LPIS jest zmuszany do wykonywania czynności o charakterze quasi-ekspertskim, takich jak rysowanie nowych obrysów działek. Tymczasem dane te pochodzą z systemów pozostających pod odpowiedzialnością krajowej administracji publicznej. W związku z tym rola beneficjenta powinna zostać ograniczona do potwierdzenia stanu faktycznego, np. **poprzez automatyczną korektę inicjowaną przez system lub uzupełniające zdjęcie geotagowane, a nie ręczną edycję geometrii wniosku.**

Rola rolnika powinna zostać ograniczona do zgłoszenia rozbieżności i potwierdzenia stanu faktycznego, na przykład poprzez akceptację zmian zaproponowanych przez system lub uzupełniające zdjęcie geotagowane, a nie samodzielną edycję geometrii wniosku. Oznaczałoby to modyfikację procesu deklarowania zmian w taki sposób, aby po zgłoszeniu rozbieżności przez beneficjenta następowała możliwie szybka ich weryfikacja przez ARiMR – a następnie deklarowanie upraw i płatności odbywało się już na zaktualizowanej mapie działek.

⁴ Dane referencyjne LPIS (Land Parcel Identification System – System Identyfikacji Działek Rolnych) to zbiór informacji przestrzennych o gruntach rolnych, wykorzystywany przez ARiMR do obsługi i kontroli dopłat bezpośrednich. Stanowią one podstawę do weryfikacji wniosków o płatności.

Co do zasady, konieczność corocznego wypełniania wniosku geoprzestrzennego jest często postrzegana jako proces skomplikowany i wymagający specjalistycznego wsparcia. **Dlatego rozwiązaniem szczególnie uzasadnionym byłoby wyświetlanie w pełni wypełnionego wniosku w sytuacji, gdy rolnik nie planuje żadnych zmian w stosunku do roku poprzedniego, ograniczając jego rolę do zatwierdzenia i wysłania wniosku bez konieczności „przeklikiwania” wszystkich pól.** Takie podejście ma szczególny potencjał w przypadku beneficjentów korzystających z płatności dla małych gospodarstw.

Sztuczna inteligencja mogłaby zostać wykorzystana zarówno w eWniosekPlus, jak i w kontroli administracyjnej ARiMR, jako narzędzie ograniczające błędy deklarycyjne i porządkujące proces kontroli. **W aplikacji AI mogłaby pełnić rolę inteligentnego asystenta, automatycznie proponującego najbardziej prawdopodobne przypisania użytków, upraw lub praktyk oraz sygnalizującego niespójności jeszcze przed złożeniem wniosku.** Ze względu na koszt takiego rozwiązania w pierwszej kolejności można by wprowadzić asystenta AI pilotażowo w określonych sytuacjach (np. takich, które historycznie generują najwięcej błędów po stronie rolników lub dla płatności, które są logicznie ze sobą powiązane).

Krajowa administracja publiczna mogłaby wykorzystywać AI do wspierania analizy AMS i rejestrów, klasyfikując sprawy według poziomu ryzyka i umożliwiając uproszczone zatwierdzanie wniosków niskiego ryzyka.

3.2. REALIZACJA ZOBOWIĄZANIA PO ZŁOŻENIU WNIOSKU

EU CAP Network identyfikuje etap realizacji zobowiązania jako jedno z głównych źródeł obciążeń psychologicznych i administracyjnych dla rolników. Podejście promowane przez Komisję Europejską zakłada przesunięcie kontroli w czasie dzięki AMS, wczesne ostrzeżenie i możliwość korekty bez sankcji. W Polsce konieczne jest wzmocnienie tego podejścia w instrukcjach ARiMR, aby była ona stosowana jednolicie i przewidywalnie.

W kontekście dalszych uproszczeń systemowych istotnym kierunkiem jest **szersze wykorzystanie AMS do monitorowania wypełniania zobowiązań podejmowanych przez beneficjentów w ramach instrumentów WPR.** Polegałoby to na zastosowaniu monitorowalnych warunków kwalifikowalności (monitorable eligibility conditions) możliwych do potwierdzenia na podstawie danych teledetekcyjnych i analiz czasowych. AMS, bazujący na regularnych zobrażowaniach satelitarnych (Sentinel) oraz analizach serii czasowych wskaźników wegetacyjnych (np. NDVI), może stanowić narzędzie bieżącej weryfikacji realizacji zobowiązań zadeklarowanych we wniosku, bez konieczności częstego sięgania po kontrole na miejscu.

Pierwszym przykładem instrumentu, którego realizacja może być monitorowana jest ekoschemat dotyczący międzyplonów lub okrywy roślinnej na gruntach ornych. W tym przypadku AMS może być wykorzystywany do monitorowania, czy po zbiorze plonu głównego faktycznie nastąpiło założenie międzyplonu lub utrzymanie okrywy roślinnej, oraz czy była ona utrzymywana przez wymagany okres. Analiza dynamiki wskaźników wegetacyjnych w czasie pozwala potwierdzić realizację zobowiązania zgłoszonego przez rolnika, a w przypadku odstępstw z uwagi na warunki pogodowe wprowadzonych przez władze krajowe – na wczesne poinformowanie beneficjenta w ramach mechanizmu korekty.

Drugim przykładem są wymogi związane z utrzymaniem obszarów nieprodukcyjnych lub elementów krajobrazu w ramach ekoschematów, takich jak ugory, pasy buforowe lub miedze. AMS umożliwia monitorowanie, czy wskazane w deklaracji powierzchnie rzeczywiście pozostają wyłączone z produkcji rolnej oraz czy nie są użytkowane w sposób sprzeczny z podjętym zobowiązaniem. Dzięki temu możliwe jest potwierdzanie realizacji warunków środowiskowych bez konieczności fizycznych wizyt w gospodarstwie.

Trzecim przykładem są **ekoschematy lub działania rolno-środowiskowo-klimatyczne dotyczące ekstensywnego użytkowania trwałych użytków zielonych**. Charakterystyczne wzorce sezonowe widoczne w danych satelitarnych pozwalają na monitorowanie zgodności praktyk rolniczych z zadeklarowanym zobowiązaniem, w szczególności braku intensywnych zabiegów agrotechnicznych, nadmiernej liczby pokosów czy przekształceń Tuz na grunty orne. AMS może więc służyć do stałej oceny, czy zobowiązanie jest realizowane zgodnie z warunkami wsparcia.

Takie podejście pozwoliłoby na systematyczne monitorowanie realizacji zadeklarowanych praktyk z wykorzystaniem AMS i ograniczyłoby zakres kontroli na miejscu do przypadków podwyższonego ryzyka lub niejednoznacznych wyników analizy. Jednocześnie zwiększyłoby to przejrzystość systemu i pewność beneficjentów, że spełniają warunki wsparcia. Z punktu widzenia uproszczeń oznacza to bardziej przewidywalny – zgodny z aktualnym stanem faktycznym – monitoring zobowiązań na rzecz ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie, przy zachowaniu bezpieczeństwa wydatkowania środków WPR.

3.3. PRODUKCJA ROŚLINNA

W polskim PS WPR 2023–2027 wdrożenie pakietów **Omnibus I oraz II** w odniesieniu do produkcji roślinnej polegało nie tylko na złagodzeniu sankcyjnego charakteru norm GAEC, lecz także na **przeniesieniu kluczowych wymogów do dobrowolnych, płatnych ekoschematów**.

W szczególności cele dawnych GAEC 6 i GAEC 8 są obecnie realizowane poprzez ekoschematy takie jak: **„Międzyplony ozime lub wsiewki śródplonowe”**, **„Grunty wyłączone z produkcji”** oraz **„Obszary z elementami krajobrazu”**, które obejmują m.in. ugory, miedze, zadrzewienia i strefy buforowe.

Ochrona gleby i struktury zasiewów jest wspierana również w ramach ekoschematu **„Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”** (np. uproszczone systemy uprawy, wymieszanie obornika, zwiększanie udziału roślin okrywowych), a odejście od sztywnego zmianowania w GAEC 7 zostało uzupełnione możliwością realizacji bardziej elastycznych praktyk dywersyfikacji upraw w ramach tego ekoschematu. W rezultacie polskie wdrożenie Omnibusów w produkcji roślinnej opiera się na podejściu „zachęta zamiast sankcji”, zgodnie z którym wymagania środowiskowe nie zniknęły, ale zostały przesunięte z obowiązkowej warunkowości do katalogu **ekoschematów dobrowolnych i wynagradzanych finansowo**.

W rezultacie polskie wdrożenie Omnibusów polegało na zamianie obowiązkowej warunkowości (GAEC) na zobowiązania dobrowolne (ekoschematy) – zgodnie z podejściem, by zachęcać do realizacji wymagań środowiskowych. Odchodzi się zatem od obowiązkowej realizacji tych norm i ich sprawdzania w ramach przyznawania jednolitej płatności obszarowej.

Elementem, który również mógłby zostać istotnie uproszczony, jest **obsługa derogacji (odstępstw od GAEC) w sytuacjach nadzwyczajnych**, która w Polsce wciąż opiera się głównie na decyzjach administracyjnych i manualnej (a nie automatycznej) obsłudze odstępstw. Na razie brakuje możliwości automatycznego powiązania konkretnego zdarzenia (np. suszy czy nadmiernych opadów) z określonym wymogiem GAEC lub innym instrumentem WPR w systemach IT.

Docelowo rozwiązanie to powinno opierać się na **automatycznej identyfikacji działek dotkniętych zdarzeniem nadzwyczajnym** na podstawie obiektywnych danych (np. IMGW, Copernicus, dane instytutów badawczych) i ich oznaczeniu w LPIS, połączonym z jednoznacznym przypisaniem skutków do **konkretnego GAEC lub innego instrumentu WPR** np. GAEC 6, GAEC 7, GAEC 4, ekoschematy, interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne.

Tylko takie powiązanie pozwala systemowo rozstrzygnąć, czy dany wymóg jest spełniony, czasowo zawieszony lub wyłączony, bez konieczności indywidualnej interpretacji stopnia realizacji wymogu przez rolnika. Z perspektywy beneficjenta wynik dotyczący spełnienia wymogów w sytuacji kryzysowej – wygenerowany przez system – powinien być prezentowany jednoznacznie jako **„zatwierdzone – bez konieczności uzupełnień”**. To oznacza zwolnienie beneficjentów z konieczności składania dodatkowych wniosków, oświadczeń lub załączników, co realizuje dwie zasady, tj. zasadę najpierw zapobiegać (zasada „prevention first”) oraz zasadę proporcjonalności kontroli.

Efektem byłoby **ujednolicenie stosowania derogacji w skali kraju**, pełne wykorzystanie zmian Omnibus dotyczących GAEC oraz przesunięcie ciężaru oceny wypełnienia tych norm z beneficjenta na krajową administrację publiczną, przy zachowaniu przejrzystości decyzji. Wdrożenie takiego rozwiązania wymaga jednak dostarczenia jednoznacznych i kompletnych informacji o występowaniu zjawiska, aby automatyczność zastosowana w systemie IT nie budziła wątpliwości.

3.4. PRODUKCJA ZWIERZĘCA

W obszarze produkcji zwierzęcej pakiety uproszczeń Omnibus nie wprowadziły jednorazowej, „widocznej” zmiany analogicznej do zniesienia sankcyjności niektórych GAEC w produkcji roślinnej, lecz **stopniowo zmieniły logikę dowodową i kontrolną**, wzmacniając wykorzystanie danych rejestrowych oraz podejście prewencyjne. Część tych zmian została już wdrożona w Polsce, choć w sposób rozproszony.

W Polsce częściowa implementacja tej logiki już nastąpiła. Przykładem jest ekoschemat **„Dobrostan zwierząt”**, w którym IRZplus pełni kluczową rolę w potwierdzaniu liczby zwierząt i ich przeznaczenia. Nowelizacje przepisów dotyczących płatności za dobrostan w 2024 i 2025 r., polegające m.in. na wydłużeniu terminów uzupełnienia danych w IRZplus oraz dopuszczeniu kwalifikowalności zwierząt mimo braków formalnych w rejestrze (przy spełnieniu warunków merytorycznych), były bezpośrednio motywowane kierunkiem uproszczeń odpowiadających filozofii Omnibus. Zmiany te ograniczyły sankcje za uchybienia ewidencyjne i potwierdziły, że **dane rejestrowe są kluczowym dowodem realizacji zobowiązań**, a ich korekta powinna poprzedzać sankcję.

W ekoschemacie **„Dobrostan zwierząt”** możliwe jest istotne uproszczenie poprzez szersze, **automatyczne wykorzystanie danych już dostępnych w systemach**

krajowej administracji publicznej, zamiast wymagania od rolników dodatkowych czynności rejestracyjnych i składania oświadczeń.

W praktyce liczba, wiek, struktura i okres utrzymywania zwierząt, a także terminy odsadzania cieląt i prosiąt mogłyby być weryfikowane bezpośrednio na podstawie danych z IRZplus, bez prowadzenia odrębnej dokumentacji.

Zapewnienie zwierzętom dostępu do wybiegu lub pastwiska mogłoby być potwierdzone poprzez powiązanie siedziby stada z odpowiednimi działkami w systemie LPIS, uzupełnione danymi przestrzennymi oraz zdjęciami geotagowanymi. To z powodzeniem mogłoby zastąpić konieczność rejestrowania wyjść i przemieszczania zwierząt.

Uczestnictwo w systemach jakości żywności, takich jak QMP, QAFP, system „Jakość Tradycja” lub rolnictwo ekologiczne, a także **odbycie obowiązkowego szkolenia z zakresu ograniczania stosowania antybiotyków, mogłoby być automatycznie potwierdzone poprzez integrację rejestrów prowadzonych przez uprawnione podmioty** oraz ośrodków doradztwa rolniczego z systemami ARiMR, bez konieczności każdorazowego załączania certyfikatów i zaświadczeń przez beneficjentów. Istotne jest jednak to, aby rejestry były zawsze aktualne (np. zawieszenie, zakończenie uczestnictwa w systemie).

Dodatkowo, aby realnie ograniczyć i jednocześnie lepiej kontrolować stosowanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej, **system IRZplus mógłby zostać rozszerzony o informacje dotyczące zachorowalności zwierząt oraz stosowanych terapii**. Również inne wymogi w zakresie płatności dobrostanowych mogłyby być w większym stopniu weryfikowane na podstawie danych z IRZplus, pod warunkiem zasilania tego rejestru w odpowiednie informacje źródłowe przekazywane przez rolnika.

Rozwiązaniem dalej idącym byłoby bezpośrednie pozyskiwanie części tych danych przez IRZplus z czujników i sensorów stosowanych w gospodarstwie, takich jak systemy monitorujące aktywność, dobrostan lub warunki utrzymania zwierząt. Takie podejście umożliwiłoby zastąpienie dokumentów i oświadczeń deklaracyjnych weryfikacją systemową, ograniczając kontrole na miejscu do przypadków podwyższonego ryzyka oraz istotnie zmniejszając obciążenia administracyjne po stronie rolników, zgodnie z zasadą „collect once” oraz kierunkiem uproszczeń wyznaczonym w pakietach Omnibus.

3.5. DZIAŁANIA INWESTYCYJNE

W działaniach inwestycyjnych PS WPR 2023–2027, mimo cyfrowego naboru i przyznawania zaliczek, głównym źródłem obciążeń administracyjnych pozostaje rozliczanie kosztów rzeczywistych na podstawie faktur, ofert i szczegółowych kosztorysów, co stoi w sprzeczności z kierunkiem uproszczeń promowanym przez Omnibus II.

Największy potencjał uproszczeń stanowi **powszechniejsze zastosowanie SCO (Simplified Cost Options)**, czyli ryczałtów i stawek jednostkowych, wszędzie tam, gdzie efekt inwestycji jest jednoznaczny i możliwy do fizycznej weryfikacji. Dotyczy to w szczególności inwestycji dobrostanowych, które mogłyby być rozliczane np. według stawek za dodatkowy 1 m² powierzchni bytowej lub jedno stanowisko spełniające wymagany standard (w tym odpowiednia jakość materiałów, by nie powodowały urazów u zwierząt), po potwierdzeniu efektu na podstawie dokumentacji technicznej lub zdjęć geotagowanych, bez analizy struktury kosztów.

Podobne podejście mogłoby objąć inwestycje środowiskowo-klimatyczne, rozliczane ryczałtowo według typu instalacji, inwestycje w OZE i efektywność energetyczną według mocy lub efektu energetycznego oraz inwestycje cyfrowe i wyposażeniowe na podstawie kosztów standardowych dla typowych pakietów technologicznych.

Równolegle możliwe jest znaczące uproszczenie dokumentacyjne poprzez **ograniczenie obowiązku sporządzania pełnych biznesplanów do projektów dużych lub złożonych**, zastępując je w inwestycjach standardowych uproszczonym oświadczeniem o celu inwestycji, wykorzystaniem danych historycznych ARiMR oraz rezygnacją z obowiązku załączania ofert i kosztorysów w przypadku stosowania SCO.

Weryfikacja powinna koncentrować się na **potwierdzeniu efektu inwestycji**, z wykorzystaniem jednolitego zestawu dowodów (np. zdjęcia geotagowane, dane rejestrowe, ocena oddziaływania na środowisko, wpływ inwestycji na pobór wody, jeśli to zasadne w kontekście inwestycji), zamiast na kontroli cen i dokumentów pomocniczych. Takie podejście znacząco skróciłoby proces przygotowania i rozliczania wniosków, ograniczyło ryzyko korekt formalnych i pozwoliło administracji skoncentrować się na rzeczywistych rezultatach wsparcia, przy pełnej zgodności z logiką uproszczeń Omnibus II i zasadą „collect once”.

3.6. SYTUACJE KRYZYSOWE

Choć Omnibus II stworzył na poziomie UE ramy prawne dla wprowadzenia dedykowanych płatności kryzysowych w PS WPR 2023–2027, Polska nie zdecydowała się dotychczas na zaprogramowanie odrębnych, stałych interwencji tego typu. Obecny plan strategiczny pozostaje przy modelu reagowania opartym na decyzjach ad hoc, zwiększaniu zaliczek, przesunięciach środków oraz stosowaniu derogacji od istniejących wymogów.

Tym samym Polska uwzględniła Omnibus głównie poprzez **elastyczne stosowanie istniejących instrumentów**, a nie poprzez przejście na model „z góry zaprogramowanych” płatności kryzysowych, co byłoby świadomym wyborem w trakcie trwającego planowania kolejnej perspektywy WPR perspektywy i zgodnym z kierunkiem prac nad Omnibus III. W efekcie utrzymany został **model reaktywny**, w którym każdorazowe zdarzenie nadzwyczajne wymaga osobnej decyzji administracyjnej, komunikatu i często dodatkowych działań po stronie rolnika.

Proponowanym uproszczeniem – spójnym z logiką Omnibus I oraz II oraz rekomendacjami EU CAP Network – jest **automatyzacja reagowania kryzysowego w ramach istniejących płatności**, bez tworzenia nowych interwencji: identyfikacja zdarzeń nadzwyczajnych na podstawie danych publicznych (IMGW, Copernicus, Inspekcja Weterynaryjna), ich automatyczne powiązanie z konkretnymi wymogami GAEC, ekoschematami i zobowiązaniami, interwencjami oraz systemowe uznanie skutków kryzysu jako spełnienia, zawieszenia lub czasowego wyłączenia wymogu.

Dla beneficjenta oznaczałoby to jednoznaczny komunikat typu „kryzys uznany – brak działań po stronie rolnika”, bez dodatkowych wniosków i dokumentów, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej audytowalności po stronie administracji. Takie rozwiązanie pozwalałoby **praktycznie wdrożyć Omnibus II bez formalnej zmiany struktury PS WPR**, przenosząc ciężar reagowania z indywidualnych procedur na systemowe zarządzanie oparte na danych. Ponownie jednak wdrożenie tego rozwiązania wymagałoby dostarczenia do systemów IT jednoznacznych danych.

Dalej idącym rozwiązaniem **byłoby określenie w skali całego kraju zestawu praktyk poprawiających stan zasobów naturalnych w gospodarstwie, których celem jest zwiększanie odporności na kryzysy**. Stosowanie tych praktyk przez rolnika mogłoby być z powodzeniem wykorzystywane również przez firmy ubezpieczeniowe zarówno przy ustalaniu wysokości składek, jak i przy ocenie zasadności wypłaty odszkodowań za straty w produkcji rolnej na skutek sytuacji kryzysowych.

Aby takie podejście mogło być zautomatyzowane i stosowane na większą skalę, **niezbędne jest, by dane praktyki były możliwe do potwierdzenia w sposób zdalny i obiektywny**. W praktyce dotyczy to jedynie praktyk w gospodarstwie, dla których możliwe jest wykorzystanie danych przestrzennych, teledetekcyjnych lub innych źródeł cyfrowych. Oznacza to, że potencjał takiego podejścia jest istotny, ale jego zastosowanie musi być ograniczone do rozwiązań, które spełniają kryterium zdalnej weryfikowalności.

3.7. OCHRONA ŚRODOWISKA I KLIMATU

Obowiązująca zielona architektura Wspólnej Polityki Rolnej opiera się obecnie na **szerokim zestawie instrumentów środowiskowo-klimatycznych rozmieszczonych w I oraz II filarze WPR, które formalnie realizują zbliżone cele, lecz funkcjonują w odrębnych reżimach prawnych i administracyjnych**.

W I filarze są to ekoschematy, natomiast w II filarze – interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne, rolnictwo ekologiczne oraz inwestycje przyczyniające się do ochrony środowiska lub adaptujące do zmian klimatu.

Te interwencje zostały przyjęte, by realizować te same cele w rolnictwie, tj. poprawę stanu gleb, retencji wody, zwiększenie różnorodności biologicznej, utrzymanie ekstensywnego użytkowania gruntów, zwiększenie sekwestracji węgla lub adaptację do zmian klimatu. Jednakże są one realizowane są w izolacji instrumentowej.

Pomimo deklarowanej spójności celów, w praktyce nie jest zapewniona wystarczająca synergia pomiędzy tymi formami wsparcia. Każdy instrument posiada własne zasady kwalifikowalności, własny horyzont zobowiązań oraz odrębne mechanizmy kontroli, co prowadzi do sytuacji, w której działania komplementarne z punktu widzenia ochrony środowiska i klimatu konkurują ze sobą lub są wzajemnie wykluczające administracyjnie. W efekcie całokształt działań podejmowanych w gospodarstwie nie podlega spójnej ocenie pod kątem łącznego efektu środowiskowo-klimatycznego.



Kluczową wadą obecnego systemu wykorzystania w Polsce środków WPR jest dominacja logiki „działka – praktyka – płatność”. Rolnik deklaruje konkretne praktyki w ramach poszczególnych instrumentów na określonych działkach, a administracja weryfikuje spełnienie wymogów oddzielnie dla każdej praktyki i każdej działki.

W takim modelu nie ocenia się efektu środowiskowo-klimatycznego w skali całego gospodarstwa, nie uwzględnia się przestrzennego rozmieszczenia działań ani ich wzajemnego wzmacniania oraz ogranicza się możliwość racjonalnego projektowania działań środowiskowych przez rolnika.

Obecna konstrukcja systemu w większym stopniu premiuje formalną zgodność poszczególnych deklaracji niż jakość i spójność strategii środowiskowej gospodarstwa jako całości. W efekcie może to prowadzić do mniej efektywnego wykorzystania środków publicznych, a jednocześnie nie zawsze sprzyjać rzeczywistym interesom rolników, którzy angażują się w działania o długofalowym, kompleksowym charakterze, lecz niekoniecznie mieszczące się w logice pojedynczych instrumentów.

Fragmentacja ta ma charakter systemowy. Na gruntach ornych cele bioróżnorodności realizowane są równolegle poprzez instrumenty o różnej logice – z jednej strony ekoschematy oparte na wyłączeniu gruntów z produkcji, z drugiej działania rolno-środowiskowo-klimatyczne zakładające aktywne zarządzanie siedliskami. Instrumenty te są rozdzielone na poziomie działki, mimo że ich sens środowiskowy polega na różnicowaniu i łączeniu działań w skali całego gospodarstwa.

Podobny mechanizm dotyczy trwałych użytków zielonych, gdzie ekoschemat ekstensywnego użytkowania oraz interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne w istocie realizują ten sam model ograniczania intensywności i utrzymania funkcji przyrodniczych. Różnice formalne dotyczące czasu trwania zobowiązania lub sposobu jego operacjonalizacji powodują jednak, że działania te funkcjonują jako odrębne reżimy, zamiast jako elementy jednej, spójnej strategii użytkowania gruntów.

W świetle powyższego zasadne jest odejście od podejścia instrumentowego na rzecz modelu, w którym **punktem odniesienia staje się gospodarstwo rolne jako całość.**

Kierunek odchodzenia od podejścia fragmentarycznego na rzecz postrzegania gospodarstwa rolnego jako całości jest wyraźnie widoczny również w projekcie rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczącego WPR na lata 2028–2034, **w szczególności w koncepcji farm stewardship.** Podejście to znajduje odzwierciedlenie także w projektowanym sposobie realizacji działań środowiskowo-klimatycznych, w tym poprzez wprowadzenie tzw. płatności transformacyjnych, które mają wspierać kompleksową zmianę modelu produkcji, a nie wyłącznie realizację pojedynczych praktyk.

Kluczowym narzędziem takiego podejścia powinien być zintegrowany plan działań środowiskowo-klimatycznych gospodarstwa, obejmujący wszystkie typy gruntów oraz wszystkie formy wsparcia. Plan ten powinien w sposób całościowy opisywać strukturę użytkowania gruntów, zakres i intensywność ich użytkowania, zestaw działań aktywnych i pasywnych na rzecz ochrony zasobów natural-

nych, ograniczania śladu węglowego, poprawy stanu bioróżnorodności, a także uwzględniać działania krótkoterminowe, wieloletnie i inwestycyjne.

Ocena wsparcia powinna koncentrować się na spójności planu dla osiągnięcia efektów środowiskowo-klimatycznych, a nie wyłącznie na sprawdzeniu formalnego spełnienia wymogów przypisanych do pojedynczych instrumentów.

Warunkiem skutecznego wdrożenia takiego modelu jest jednocześnie radykalne uproszczenie oraz cyfryzacja planu działalności rolno-środowiskowej, tak aby był on tworzony i aktualizowany w oparciu o dane już dostępne w systemach administracyjnych, integrował zastosowanie różnych instrumentów w jednym dokumencie oraz ograniczał dublowanie kontroli i biurokrację.

Zamiast osobnej kontroli każdej praktyki, **krajowa administracja publiczna powinna weryfikować, czy gospodarstwo realizuje zadeklarowaną ścieżkę środowiskowo-klimatyczną i czy osiąga zamierzone rezultaty.** Tak rozumiane podejście, w którym gospodarstwo stanowi podstawową jednostkę zarządzania środowiskowego, jest w pełni **zbieżne z kierunkiem wskazywanym przez Komisję Europejską w debacie o WPR po 2027 r., obejmującym uproszczenie zielonej architektury, ograniczenie sztywnego podziału na I oraz II filar oraz integrację ekoschematów i działań rolno-środowiskowo-klimatycznych w jedną ramę, czyli system zarządzania gospodarstwem (farm stewardship system).**

W polskim Planie Strategicznym WPR 2023–2027 wiele ekoschematów oraz interwencji rolno-środowiskowo-klimatycznych opiera się na warunkach kwalifikowalności o charakterze binarnym (jest/nie jest; zrobione/niezrobione), czasowym i przestrzennym, które mogą być obiektywnie i automatycznie weryfikowane na podstawie danych, którymi krajowa administracja publiczna już dysponuje. **AMS, warstwy referencyjne LPIS oraz rejestry administracyjne umożliwiają ciągłe potwierdzanie spełnienia kluczowych wymogów, jednak w praktyce znaczna część instrumentów nadal obsługiwana jest w modelu deklaracyjnym.**

Dane z monitoringu satelitarnego, a w perspektywie również z danych pozyskiwanych bezpośrednio z gospodarstw przy wykorzystaniu rozwiązań IoT, pokazują, że możliwe jest przejście od deklarowania działań do potwierdzania rzeczywistych efektów środowiskowych na podstawie danych obserwacyjnych.

Warunkiem jest jednak to, aby dane te były pozyskiwane i przetwarzane automatycznie, bez zwiększania obowiązków dokumentacyjnych po stronie beneficjentów. Taki model pozwoliłby w pełni wykorzystać potencjał cyfryzacji już obecnej w polskiej WPR, jednocześnie upraszczając system, zwiększając jego spójność i poprawiając jego akceptowalność przez rolników. Jest to kierunek zbieżny z podejściem prezentowanym na poziomie UE.



4. PODSUMOWANIE – WNIOSKI SYSTEMOWE

Przeprowadzone zmiany pokazują, że Polska znaczną część uproszczeń wdrożyła już w obecnej perspektywie WPR, często szybciej niż wynikało to z minimalnych wymogów prawa UE. Jednocześnie analiza EU CAP Network oraz zakres Omnibus II jednoznacznie wskazują, że **punktowe uproszczenia proceduralne nie są wystarczające**. Aby właściwie wykorzystać uproszczenia powinna im towarzyszyć zmiana i uporządkowanie systemu obsługi beneficjentów jako całości, która oferuje wsparcie, by osiągnięcie celów WPR było możliwe, w tym zwłaszcza celów społecznych i środowisko-klimatycznych. Kluczowym wyzwaniem dla Polski pozostaje redukcja kolizyjności interwencji, rezygnacja z powielania dowodów i kontroli oraz pełne wykorzystanie danych, którymi państwo już dysponuje.

Omnibus II oraz planowana reforma po 2027 r. oznaczają de facto **zmianę paradygmatu wdrażania WPR**:

- od zarządzania zgodnością formalną ku zarządzaniu efektem,
- od kontroli ex post ku monitorowaniu ciągłemu,
- oraz od nieufności proceduralnej ku zaufaniu do danych.

Dalsze uproszczenia w Polsce nie powinny polegać na dodawaniu kolejnych wyjątków (wynikających z uproszczeń), lecz na budowie spójnej architektury prawnej, organizacyjnej i informatycznej, zgodnej z kierunkiem wyznaczanym przez KE.

BIBLIOGRAFIA

1. Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/study-simplification-and-administrative-burden-farmers-and-other-beneficiaries-under_en
2. Assessing digitalisation under the CAP Strategic Plans https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/assessing-digitalisation-under-cap-strategic-plans_en
3. CAP simplification package Omnibus on Agriculture, European Parliament https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775854/EPRS_BRI%282025%29775854_EN.pdf
4. Plan Strategiczny dla WPR 2023-2027 <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27>
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, OJ L 435, 6.12.2021
6. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego warunki realizacji unijnego wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2028–2034, COM(2025) 560 final, 16.07.2025



Aleksandra Pępkowska-Król, Bogumiła Błaszewska

Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Koalicja Rolnictwo dla Przyrody

1. WARUNKOWOŚĆ

Warunkowość to zbiór obowiązkowych zasad i wymogów wynikających z przepisów prawa, które musi spełniać gospodarstwo rolne ubiegające się o płatności bezpośrednie, w tym obszarowe. Od ich spełnienia zależy wypłata wsparcia. Niespełnienie określonych wymogów powoduje zmniejszenie, a nawet całkowitą utratę przyznanych płatności.

Obecnie warunkowość obejmuje:

- **normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska** (ang. Good Agricultural and Environmental Conditions, GAEC) – dotyczą ochrony gleb, ich jakości oraz utrzymania krajobrazu i różnorodności biologicznej,
- **podstawowe wymogi w zakresie zarządzania** (ang. Statutory Management Requirements, SMR) – dotyczą m.in. ochrony przyrody (np. w obszarach Natura 2000), środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia roślin oraz dobrostanu, identyfikacji i rejestracji zwierząt,
- **warunkowość społeczną** – dotyczy obowiązku przestrzegania podstawowych praw pracowniczych oraz przepisów BHP w gospodarstwach rolnych zatrudniających pracowników.

Większość zasad i wymogów warunkowości dotyczy utrzymania i poprawy stanu środowiska, w tym przyrody w przestrzeni użytkowanej rolniczo. Na nich skupimy się w dalszej części rozdziału.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że początkowo przed reformą z lat 90. Wspólna Polityka Rolna (WPR) koncentrowała się na zagadnieniach produkcyjnych i nie miała celów ekologicznych. Cele i wymogi środowiskowe WPR pojawiły się i rozwijały w odpowiedzi na rosnącą potrzebę ochrony gleb, wód i krajobrazu rolniczego, wykazywaną przez coraz silniejsze dowody naukowe pokazujące negatywny wpływ intensyfikacji rolnictwa na ekosystemy. Z czasem zaczęto coraz bardziej skupiać się na zrównoważonym gospodarowaniu zasobami naturalnymi i łączeniu produkcji rolnej z ochroną środowiska. Wprowadzono zasady powiązania płatności z praktykami proekologicznymi, takimi jak utrzymanie trwałych użytków zielonych, ochrona gleby i różnorodności biologicznej. Obecna perspektywa WPR na lata 2023–2027 miała być kolejnym krokiem w tym kierunku.

Jednak od początku ostatniej reformy WPR część norm wchodzących w skład warunkowości budziła sprzeciw rolników, co było w dużej mierze skutkiem braku przejrzystej komunikacji ze strony instytucji publicznych. Zabrakło rzetelnych informacji o celach środowiskowych stojących za poszczególnymi wymogami oraz o korzyściach, jakie mogłyby one przynieść w dłuższej perspektywie. Na poziomie krajowym nie zorganizowano spójnych kampanii informacyjnych. W efekcie wielu rolników

postrzegało normy GAEC jako narzucone z zewnątrz ograniczenia, a nie jako instrumenty wspierające stabilność produkcji. Przekonania te utwierdzała część mediów branżowych rozpowszechniając nieprecyzyjne lub wprowadzające w błąd przekazy, wzmacniające obawy rolników przed negatywnymi skutkami warunkowości. Kulminacją narastającego niezadowolenia wśród rolników były protesty, które w 2024 r. objęły niemal całą Europę. Choć ich bezpośrednim impulsem były kwestie ekonomiczne, to w wielu krajach, w tym w Polsce, do protestów rolniczych włączony został negatywny stosunek wobec Europejskiego Zielonego Ładu, wynikający m.in. z niezrozumienia przez rolników znaczenia wymogów środowiskowych.

W odpowiedzi na protesty, Komisja Europejska w pośpiechu, odstępując od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania oraz bez konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, przyjęła w 2024 r. pierwszy pakiet uproszczeń WPR. Środowiskowe organizacje pozarządowe uznały ten proces za niedemokratyczny i nietransparentny [13]. Te i kolejne uproszczenia WPR w 2025 r. doprowadziły do wyraźnej zmiany w zakresie celów środowiskowych unijnej polityki rolnej, a w konsekwencji do osłabienia dotychczasowych norm ochrony gleby, wody i różnorodności biologicznej. Zmiany zostały wprowadzone pod hasłem uproszczeń, czyli zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów środków WPR. W rzeczywistości są jednak deregulacją instrumentów, których celem jest ochrona stanu zasobów naturalnych w rolnictwie.

2. KONSEKWENCJE UPROSZCZEŃ WARUNKOWOŚCI DLA OCHRONY ŚRODOWISKA

Większość z dziewięciu przyjętych na lata 2023–2027 norm dobrej kultury rolnej (GAEC) została zmieniona w latach 2024 i 2025, przy tym niektóre z nich istotnie uproszczono. Najważniejsze zmiany wraz z oceną ich wpływu na środowisko i krajobraz rolniczy zostały przedstawione w tabeli 1 na następnych stronach.

W związku z derogacjami w warunkowości zastosowanymi w 2023 r., a także późniejszymi jej uproszczeniami, w Polsce norma GAEC 7 i 8 nigdy nie zostały wdrożone w pełnym zakresie. W przypadku normy 8 uproszczenie polegało na usunięciu bardzo istotnej części wymogu, to jest konieczności wyłączenia konkretnego odsetka gruntów ornych z produkcji. Od samego początku wymóg był ograniczany, aż w 2024 r. został całkowicie usunięty i zastąpiony dobrowolnym ekoschematem „Grunty wyłączone z produkcji”.

Płatność w ramach ekoschematu „Grunty wyłączone z produkcji” wyniosła 437,57 zł/ha w 2025 r. Jest to zdecydowanie zbyt niskie finansowanie, by realnie zachęcać rolników do podjęcia wysiłku na rzecz przyrody. Dodatkowo jego realizacja może objąć maksymalnie 4% gruntów ornych danego gospodarstwa. Ekoschemat ten wlicza się również do łącznego limitu powierzchni kwalifikującej się do płatności z tytułu ekoschematów (maksymalnie 300 ha na gospodarstwo). Naszym zdaniem z uwagi na jego znaczenie dla ochrony przyrody, nie powinien być wliczany do tego limitu (tak jak nie jest wliczany ekoschemat „Retencjonowanie wody na TUZ”). W efekcie w latach 2024 i 2025 zadeklarowano jego realizację na zaledwie 20 022 i 9 699 ha odpowiednio. Jest to wynik daleki od celu określonego w PS WPR 2023–2027 na poziomie 217 000 ha rocznie w skali kraju.

Trudno nie uznać za absurdalne zmiany wprowadzone w ramach normy GAEC 1. Dotychczas zgodnie z tą normą proporcja TUZ w stosunku do użytków rolnych nie mogła się zmniejszyć o więcej niż 5 % w stosunku do roku referencyjnego 2018.

Na początku 2026 r. wskaźnik ten został powiększony i obecnie zmniejszenie może wynosić 10%. Zamiast reagować na zbliżanie się do granicy dopuszczalnej redukcji powierzchni TUZ, podniesiono ten próg, by uniknąć konsekwencji ich utraty. W praktyce oznacza to, że państwa członkowskie, które już osiągnęły lub przekroczyły wcześniejszy limit 5%, mogą dalej zmniejszać powierzchnie łąk i pastwisk bez ryzyka sankcji. Taka decyzja całkowicie wypacza sens normy, która miała chronić najcenniejsze przyrodniczo ekosystemy rolnicze i zapobiegać ich degradacji.

Do ważnych zmian warunkowości należy również zwolnienie rolników uczestniczących w interwencji dla małych gospodarstw z kontroli przestrzegania norm GAEC – brak ich przestrzegania nie podlega karom administracyjnym. Z kolei w przypadku gospodarstw ekologicznych lub znajdujących się w okresie konwersji stosuje się domniemanie zgodności z normami GAEC 1 oraz 3–7. W obu przypadkach kierowano się potrzebą zmniejszenia obciążeń biurokratycznych – związanych z kontrolami warunkowości i nakładaniem kar (rozp. 2025/2649) – zarówno po stronie małych gospodarstw rolnych, jak i organów administracji krajowej. Taka zmiana budzi jednak poważną obawę o osłabienie spójności systemu i zmniejszenie motywacji do przestrzegania podstawowych norm środowiskowych. W Polsce, gdzie w strukturze agrarnej przeważają małe gospodarstwa, te obawy są szczególnie zasadne. Tym bardziej, że zarówno przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i część mediów branżowych [12] przedstawiają tę zmianę w sposób sugerujący zwolnienie rolników z obowiązku przestrzegania zasad warunkowości, co jest niezgodne z przepisami prawa.

Od 2024 r. (zgodnie z art. 13 ust. 2a rozp. 2021/2115)² państwa członkowskie mogą też wprowadzać czasowe odstępstwa od wymogów w zakresie norm minimalnych, jeżeli warunki pogodowe uniemożliwiają rolnikom i innym beneficjentom WPR ich spełnienie w danym roku. W 2025 r. możliwość stosowania odstępstwa została rozszerzona o sytuacje związane z chorobami roślin oraz inwazjami agrofagów. Zakres odstępstw musi być każdorazowo ograniczony do rolników lub obszarów dotkniętych nadzwyczajnymi okolicznościami i stosowany wyłącznie przez okres niezbędny do przywrócenia normalnych warunków. Przepisy nie precyzują jednak, co dokładnie należy rozumieć przez warunki uniemożliwiające spełnienie określonych norm, co w praktyce daje państwom członkowskim znaczną swobodę interpretacyjną.

3. CO DALEJ Z ZASADĄ WARUNKOWOŚCI?

W nowej WPR po 2027 r. warunkowość zostanie zastąpiona systemem zarządzania gospodarstwem rolnym (farm stewardship system), czyli zintegrowanym zestawem podstawowych zasad gospodarowania i praktyk ochronnych (protective practices). Tak samo jak warunkowość system ten będzie łączył trzy elementy: ustawowe: wymogi zarządzania (SMR), praktyki ochronne, które zdefiniowane zostaną przez państwa członkowskie w krajowych i regionalnych planach partnerstwa oraz warunkowość społeczną. Jeśli chodzi o praktyki ochronne, podobnie, jak obecnie normy GAEC, obejmą one minimalne praktyki służące ochronie

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013.

gleb bogatych w węgiel, elementów krajobrazu, TUZ, a także ochronie wód przed zanieczyszczeniami z terenów użytkowanych rolniczo. **Państwa członkowskie będą mogły przewidywać ograniczone wyjątki lub czasowe derogacje od praktyk ochronnych. Utrzymane zostanie zwolnienie małych gospodarstw z kontroli przestrzegania zasad farm stewardship, a certyfikowane gospodarstwa ekologiczne uznawane będą za automatycznie spełniające większość wymogów.**

W obowiązującej obecnie WPR 2023–2027 warunkowość miała stanowić podstawowe zabezpieczenie powiązania płatności bezpośrednich z przestrzeganiem norm dobrej kultury rolnej (GAEC). Innymi słowy, aby otrzymać wsparcie w ramach WPR, konieczne jest obecnie spełnienie minimalnych wymogów. Począwszy od 2024 r. – wkrótce po tym, jak nowe zasady zaczęły obowiązywać – Komisja Europejska systematycznie obniżała te minimalne standardy, by w końcu w 2026 r. dopuścić możliwość dodatkowych płatności za konieczność spełniania niektórych z nich (GAEC 2 i 9). Istnieją przesłanki, że w przyszłości takie podejście ma się stać dominujące. Najpierw Komisja Europejska zapowiedziała odejście od zasady warunkowości na rzecz systemu zachęt (COM(2025)75), [3] a w kolejnym dokumencie jej uproszczenie (COM(2025)560) [5].

Wśród interwencji i działań WPR po 2027 r. wymienia się wsparcie rekompensujące niekorzystne skutki niektórych obowiązkowych wymogów (COM(2025)565) [6]. Wydaje się zatem, że obniżanie wymogów, a także stopniowe, jeśli nie całkowite, oddzielanie płatności bezpośrednich od minimalnych obostrzeń środowiskowych, będą kontynuowane. Choć rekompensaty mogą zwiększyć akceptację przestrzegania norm wśród rolników, znacznie osłabiają zasadę zielonej architektury WPR. Nie wiadomo jeszcze, jak dokładnie zapowiedź o rekompensowaniu będzie realizowana w praktyce. **Jeśli będzie to usunięcie choćby części norm, regres w zakresie celów WPR dotyczących ochrony przyrody i klimatu w rolnictwie będzie kontynuowany.**

Wsparcie dochodów rolników ma pozostać głównym instrumentem politycznym służącym zapewnieniu im godziwego poziomu życia oraz utrzymaniu zrównoważonego rolnictwa i produkcji żywności. Jednak oddzielenie tego wsparcia od wymogów środowiskowych i klimatycznych oznacza osłabienie postrzegania zależności między działalnością rolniczą a środowiskiem, w którym ta produkcja faktycznie funkcjonuje, od którego jest bezpośrednio zależna i na które negatywnie oddziałuje ze szkodą dla całego społeczeństwa (np. pogłębianie deficytu zasobów wody i pogorszenie jej jakości).

W praktyce prowadzi to do marginalizowania koncepcji efektywnego finansowania działań mitygacyjnych i adaptacyjnych, które mogłyby realnie ograniczać narastające zagrożenia dla rolnictwa wynikające z degradacji zasobów naturalnych i postępujących zmian klimatu. Jednocześnie utrwała przekonanie o konieczności dalszego wspierania systemu rekompensat i doraźnych form pomocy finansowej jako podstawowej odpowiedzi na pojawiające się kryzysy. **Takie podejście, choć uzasadniane potrzebą utrzymania dochodów rolników na odpowiednim poziomie, oddala WPR od jej długofalowych celów transformacyjnych.** Dążąc do zapewnienia stabilności i przewidywalności unijnego sektora rolnego, nowe ramy WPR nie sięgają po sprawdzone rozwiązania oparte na zasobach przyrody, które mogłyby jednocześnie wzmacniać odporność gospodarstw i środowiska. Jest to sprzeczne z dowodami naukowymi, które jednoznacznie wskazują istotne korzyści takich prośrodowiskowych praktyk, zarówno w zakresie wzrostu plonów, jak i długofalowej stabilizacji działalności rolniczej, w tym zwiększania odporności gospodarstw na ekstremalne zjawiska pogodowe [7, 9, 14].

4. MONITOROWANIE REZULTATÓW POLITYKI ROLNEJ BEZ WSKAŹNIKÓW DOTYCZĄCYCH RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ

Komisja Europejska zapowiedziała i przygotowuje istotną reformę systemu monitorowania wydatków i wyników polityk obowiązujących w Unii Europejskiej. Propozycję nowego podejścia określono w projekcie rozporządzenia COM(2025)545 [4], które proponuje jednolity system monitorowania całego budżetu UE po 2027 r. W dokumencie nie przewidziano żadnego zakresu interwencji dotyczącego ochrony różnorodności biologicznej w rolnictwie ani żadnych wskaźników rezultatu odnoszących się wyłącznie do stanu różnorodności biologicznej. Choć celem nowego systemu jest uproszczenie i ujednolicenie zasad, to w praktyce oznaczać może poważne osłabienie środowiskowego wymiaru Wspólnej Polityki Rolnej.

W obecnej perspektywie (rozp. 2021/2115) istnieje kilka wskaźników rezultatu bezpośrednio dotyczących różnorodności biologicznej (wskaźniki R.34–R.37). Nie są one idealne, choćby ze względu na to, że nie pozwalają na ocenę realnego wpływu wspieranych praktyk rolniczych na stan zachowania różnorodności biologicznej w krajobrazie rolniczym. Zobowiązują jednak kraje członkowskie do wyznaczania celów i monitorowania działań na rzecz środowiska przyrodniczego. Komisja Europejska zamiast udoskonalić to podejście, próbuje niemal zupełnie zrezygnować z monitorowania działań na rzecz różnorodności biologicznej. To w praktyce może oznaczać osłabienie środowiskowego wymiaru WPR i utratę kluczowych narzędzi oceny wpływu.

Zaproponowano tylko jeden wskaźnik dotyczący „**odsetka użytków rolnych objętych wsparciem w celu zapewnienia korzyści dla środowiska i klimatu**”, w ramach którego ujęto działania w zakresie: jakości wody, ilości wody, różnorodności biologicznej, gospodarki składnikami odżywczymi, ograniczenia stosowania pestycydów, przystosowania się do zmiany klimatu. Do tak obszernego wskaźnika zaliczanych będzie dużo bardzo różnych działań, przez co skala tych bezpośrednio oddziałujących na różnorodność biologiczną będzie bardzo trudna do oceny. Może to też doprowadzić do pomijania lub ograniczania na poziomie krajów członkowskich celów powiązanych z ochroną i odbudową zasobów przyrodniczych.

Utrzymanie monitoringu wskaźników dotyczących różnorodności biologicznej jest ważna również ze względu na **potrzebę zachowania spójności polityki rolnej i polityk środowiskowych**, w tym w szczególności postanowień rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych (rozporządzenie Nature Restoration Law, NRL)³. Biorąc pod uwagę cele tego rozporządzenia, szczególnie ważne jest uwzględnienie wskaźników dotyczących:

- realnego wpływu na stan półnaturalnych siedlisk przyrodniczych uzależnionych od ekstensywnego użytkowania rolniczego. Przy czym ważne jest nie tylko to, jaka powierzchnia została objęta interwencjami w zakresie ochrony takich siedlisk przyrodniczych, ale także to, jak interwencje te wpływają na stan ich zachowania;
- stanu populacji owadów zapylających;

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1991 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869. D.U. UE L 165, s. 1–45.

- udziału w przestrzeni rolnej elementów krajobrazu o dużej różnorodności biologicznej;
- powierzchnia odbudowanych gleb organicznych i ponownie nawodnionych osuszonych torfowisk.

Kolejnym ważnym elementem monitoringu efektów WPR, również w kontekście rozporządzenia NRL, jest wskaźnik liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego. Został on omówiony w następnej części rozdziału.

5. ROLA WSKAŹNIKA POSPOLITYCH PTAKÓW KRAJOBRAZU ROLNICZEGO W OCENIE SKUTKÓW POLITYKI ROLNEJ

Wskaźnik liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego (ang. Farmland Bird Index, FBI⁴) ujęty jest obecnie w WPR zarówno jako wskaźnik kontekstowy⁵, jak i wskaźnik oddziaływania⁶. W obu przypadkach używany jest w obszarze dotyczącym różnorodności biologicznej i celów związanych z jej odbudową (zgodnie z rozporządzeniem 2021/2115). W przeciwieństwie do wskaźników rezultatu, wskaźniki kontekstowe i oddziaływania nie wynikają bezpośrednio z działań wdrażanych w ramach WPR. Są to wskaźniki przekrojowe, których zadaniem jest określenie sytuacji wyjściowej i tła dla oceny działań WPR (wskaźniki kontekstowe) oraz ocena długoterminowych skutków polityki (wskaźniki oddziaływania).

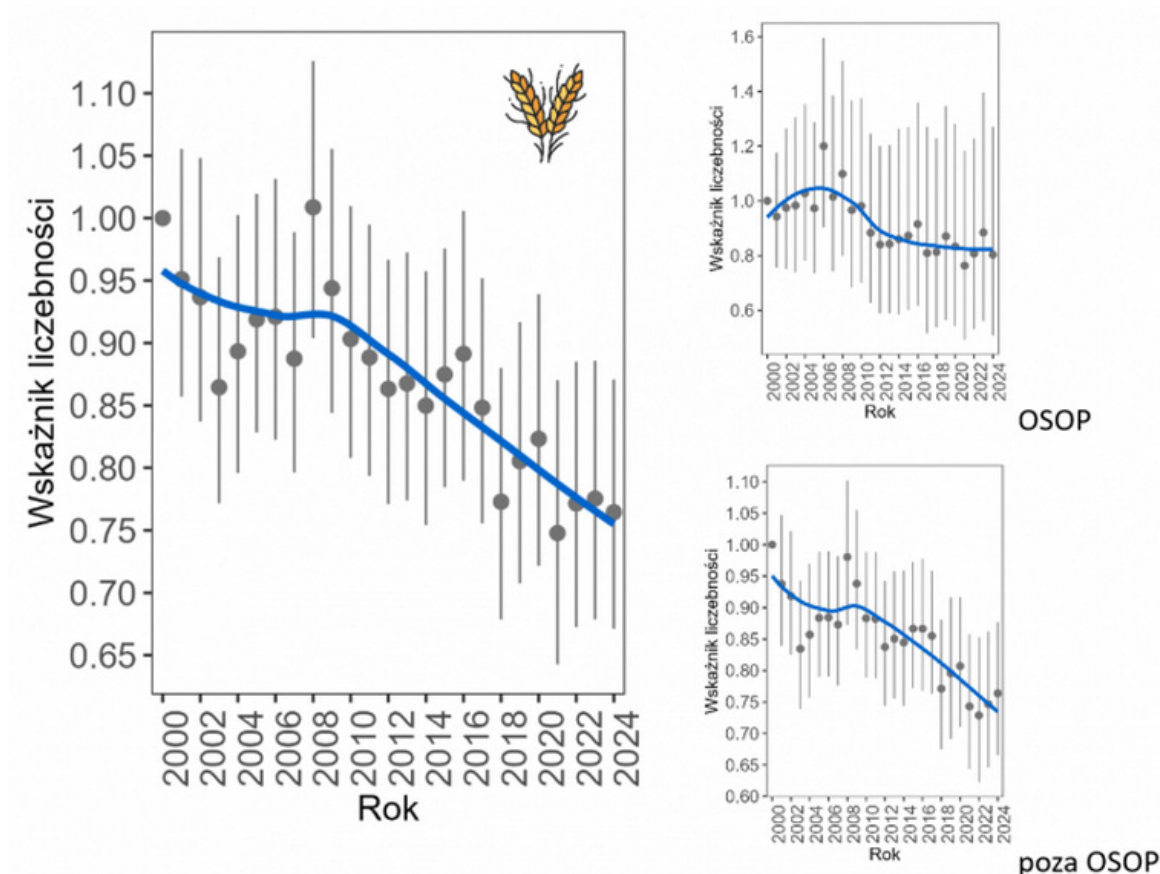
W odniesieniu do celów środowiskowych WPR wskaźnik FBI ma szczególne znaczenie. Jego monitorowanie w UE rozpoczęto w latach 80. XX w. (w Polsce od 2000 r.) i obejmuje obecnie 26 krajów członkowskim (jedynym wyjątkiem jest Malta). Tak obszerny zbiór danych, z tak dużego obszaru oraz właściwości samego wskaźnika – duża czułość na zmiany w środowisku, w tym wynikające ze zmiany praktyk rolniczych – sprawiają, że jest to kluczowe narzędzie w monitorowaniu stanu różnorodności biologicznej na obszarach rolnych. Dowodzą tego liczne publikacje naukowe [2, 8, 15]. Należy też podkreślić, że monitorowanie wskaźnika FBI w znacznej mierze oparte jest na pracy wolontariuszy, co znacząco obniża koszty gromadzenia danych.

W Polsce wskaźnik FBI wykazuje negatywny trend w całym okresie pomiarów, mimo że od początku obowiązywania WPR w Polsce (2004 r.) dostępne są dla rolników dobrowolne działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, których celem jest poprawa sytuacji rzadkich ptaków związanych z krajobrazem rolniczym. A jednak tempo spadku liczebności tych gatunków ptaków przyspieszyło po 2008 r., w tym w szczególności poza obszarami Natura 2000 (ryc. 1). Obecnie ptaki krajobrazu rolniczego są najbardziej zagrożoną grupą ptaków w UE (Rigal i in. 2023). W Polsce jest to najbardziej zagrożona grupa, obok ptaków występujących na terenach podmokłych i wodnych [1].

⁴ FBI jest to zagregowany indeks stanu populacji wybranych gatunków ptaków typowych dla siedlisk krajobrazu rolniczego. W Polsce są to 22 gatunki: bocian biały, pustutka, czajka, rycyk, dudek, turkawka, skowronek, dzierlatka, świergotek łąkowy, pliszka żółta, dymówka, pokląskwa, kłaskawka, cierniówka, gąsiorek, mazurek, szpak, makolągwa, kulczyk, potrzuszcz, trznadel i ortolan.

⁵ Wskaźniki kontekstowe opisują ogólną sytuację rolnictwa, obszarów wiejskich i środowiska – niezależnie od działań WPR. Nie mierzą efektów polityki, lecz tworzą tło analityczne, które pozwala interpretować zmiany w innych wskaźnikach (rezultatu i oddziaływania).

⁶ Wskaźniki oddziaływania mierzą długoterminowe efekty WPR czyli to, jak polityka wpływa na stan środowiska, gospodarki rolnej i obszarów wiejskich.



Ryc. 1. Wskaźnik liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego ogółem oraz z podziałem na obszary specjalnej ochrony ptaków sieci Natura 2000 (OSOP) i obszary poza OSOP. Źródło: monitoringptakow.gios.gov.pl/aktualnosci/zagregowane-wskazniki-liczebnosci-fbi-forbi.html

Tak zła sytuacja ptaków krajobrazu rolniczego sprawiła, że wskaźnik FBI uwzględniony został jako obowiązkowy element rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych (rozporządzenie NRL, 2024). Musi być monitorowany we wszystkich państwach członkowskich, które jednocześnie zobowiązane są do zaplanowania i realizacji działań służących zahamowaniu jego spadkowego trendu, a następnie osiągnięciu wzrostu jego wartości. Tym bardziej niezrozumiałe jest usuwanie tego wskaźnika z polityki rolnej. Swoje stanowisko na temat konieczności pozostawienia wskaźnika FBI wśród wskaźników różnorodności biologicznej WPR wydała European Bird Census Council, wskazując, że jest to jeden z najbardziej rzetelnych naukowo i opłacalnych sposobów pomiaru skutków WPR w zakresie jej celów środowiskowych [10].

BIBLIOGRAFIA

1. Beuch S., Chodkiewicz T., Przymencki M., Wardecki Ł., Sikora A., Neubauer G., Smyk B., Marchowski D., Ławicki Ł., Meissner W., Chylarecki P. (2024). *Monitoring Ptaków Polski w latach 2021–2024*. Biuletyn Monitoringu Przyrody 28: 1–108.
2. Butler S. J., L., Boccaccio R.D., Gregory P., Voříšek P., Norris K. (2010). *Quantifying the impact of land-use change to European farmland bird populations*. Agriculture, Ecosystems & Environment 137: 3–4.
3. COM(2025)75. *Wizja dla rolnictwa i żywności: Wspólne kształtowanie unijnego sektora rolnego i spożywczego, atrakcyjnego dla przyszłych pokoleń* (COM(2025) 75 final). Bruksela: Komisja Europejska, 2025.
4. COM(2025)545. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i wyników oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii (COM(2025)545 final). Bruksela: Komisja Europejska, 2025.
5. COM(2025)560. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego warunki realizacji wsparcia Unii w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2028–2034. final. Bruksela: Komisja Europejska, 2025. COM_COM(2025)0560_EN.pdf
6. COM(2025)565. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034. COM(2025)565 final. Bruksela: Komisja Europejska 2025.
7. Costa A. i in. (2024). *Crop rotational diversity can mitigate climate-induced grain yield losses*. Global Change Biology, 30, e17298.
8. Doxa A. i in. (2010). *Low-intensity agriculture increases farmland bird abundances in France*. Journal of Applied Ecology, 47: 1348–1356.
9. Hua T. in. (2025). *Reconciling crop production, climate action and nature conservation in Europe by agricultural intensification and extensification*. Nat Commun 16, 10289.
10. Kipson M. (2026). *EBCC Statement on the role of the Farmland Bird Indicator (FBI) in Common Agricultural Policy (CAP)*. www.ebcc.info/ebcc-statement-on-the-role-of-the-farmland-bird-indicator-fbi-in-common-agricultural-policy-cap/
11. Koli, M. i in. (2025). *Interaction Effect of Crop Rotation and Diversification on Soil Health and Productivity: A Review*. Archives of Current Research International 25 (10):57–72.
12. Kulma M. (2025). *Ważne zmiany w dopłatach i warunkowości. Co realnie zmienia się dla rolników?* AgroNews. agronews.com.pl/artukul/wazne-zmiany-w-doplatach-i-warunkowosci-co-realnie-zmienia-sie-dla-rolnikow/
13. Pępkowska-Król A. (2024). *Oslabienie środowiskowych wymogów WPR złe dla przyrody i rolnictwa*. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, <https://otop.org.pl/2024/04/08/oslabienie-srodowiskowych-wymogow-wpr-zle-dla-przyrody-i-rolnictwa/>
14. Reckling M. i in. (2022). *Diversification improves the performance of cereals in European cropping systems*. Agron. Sustain. Dev. 42, 118.
15. Rigal S. i in. (2023). *Farmland practices are driving bird population decline across Europe*. Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A. 120 (21) e2216573120,



Tab. 1. Wybrane normy dobrej kultury rolnej (GAEC) i uproszczenia ich wymogów wprowadzone po 2023 r.

Norma dobrej kultury rolnej (GAEC)	Krótką charakterystyką normy oraz zmiany w regulacjach wprowadzone po 2023 r.	Ocena znaczenia normy i wprowadzonych zmian
ZMIANA KLIMATU (JEJ ŁAGODZENIE I PRZYSTOSOWANIE SIĘ DO NIEJ)		
GAEC 1 Utrzymywanie trwałych użytków zielonych (TUZ) w oparciu o udział powierzchni trwałych użytków zielonych w powierzchni użytków rolnych na poziomie krajowym.	Wymóg obowiązkowy dla wszystkich rolników występujących o płatności rolne, posiadających TUZ. Pierwotnie przyjęto wskaźnik, zgodnie z którym, powierzchnia TUZ w stosunku do całej powierzchni użytków rolnych w kraju nie mogła zmniejszyć się o więcej niż 5 % w stosunku do udziału TUZ w 2018 r. (rok referencyjny). Na początku 2026 r. próg ten został podniesiony do 10%. Jednocześnie państwa członkowskie otrzymały możliwość wydłużenia okresu, po upływie którego grunt rolny zostaje zakwalifikowany jako TUZ – z dotychczasowych pięciu do siedmiu lat.	Utrzymywanie trwałej okrywy roślinnej pełni kluczową rolę w ochronie gruntów rolnych, głównie sprzyja zwiększaniu lokalnej retencji wody, chroni gleby (wzrost zawartości próchnicy), przyczynia się do sekwestracji węgla i chroni różnorodność biologiczną. Podniesienie progu w normie oznacza odejście od jej celu. Stało się to w momencie, gdy niektóre kraje członkowskie zaczęły osiągać lub osiągnęły pierwotny próg 5%. Takie podejście podważa wiarygodność całego systemu warunkowości, jest nieracjonalne i co najważniejsze osłabia bardzo ważny mechanizm ochrony TUZ. Wydłużenie okresu nieprzerwanej uprawy traw i roślin paszowych, po którym ARiMR przekwalifikowuje grunty orne (GO) do TUZ, nie zabezpiecza w trwały sposób użytków zielonych i powiązanych z nimi usług ekosystemowych, czym argumentuje się wprowadzenie zmiany (rozp. 2025/2649)¹. Przesuwa tylko w czasie zmianę sposobu użytkowania rolnego i wydłuża czas, kiedy użytkownik będzie podejmować decyzje dotyczące sposobu użytkowania gruntów. Zabrakło kampanii edukacyjnej skierowanej do rolników, aby wyjaśnić jakie korzyści środowiskowe będą mieć z takiej zmiany przepisów. Media rolnicze skupiają się głównie na tym, że rolnik zyska dodatkowe 2 lata na podjęcie decyzji o zaoraniu łąki.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2649 z dnia 19 grudnia 2025 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/2115 w odniesieniu do systemu warunkowości, rodzajów interwencji w ramach płatności bezpośrednich oraz planów strategicznych WPR. Dz.U. UE L 2025/2649, 31.12.2025.

GAEC 2

Ochrona terenów podmokłych i torfowisk

Ochroną w ramach normy objęto wykorzystywane rolniczo gleby organiczne o największych zasobach węgla oraz mokradła nietorfowe. Ochronie podlegają zarówno TUZ, jak i grunty orne. W przypadku pierwszych ochrona oznacza zakaz zaorywania. W przypadku drugich dopuszczona jest tylko płytka orka. W obu przypadkach obowiązuje zakaz budowy nowych rowów i instalacji drenujących, ale możliwa jest konserwacja istniejących rowów, bez doprecyzowania jak ona powinna przebiegać.

Od 2026 r. istnieje możliwość wyłączenia GAEC 2 (jak również GAEC 9) z wymogu „wykraczania poza warunkowość”. Innymi słowy można zrekompensować rolnikom obowiązek spełniania tej normy w ramach ekoschematu albo interwencji rolnośrodowiskowo-klimatycznej (RŚK).

W Polsce przyjęto to drugie rozwiązanie. Oznacza to, że rolnicy muszą spełniać normę oraz mogą przystąpić do nowej dobrowolnej interwencji RŚK.

Norma zapewnia tylko minimalną ochronę torfowisk i terenów podmokłych użytkowanych rolniczo. Od samego początku wprowadzanie kryteriów wyznaczania zasięgu obszarów GAEC 2 budziło szeroką dyskusję. Zasięg obszarów objętych normą wyznaczono metodą modelowania przestrzennego i analizy GIS, opierając się na cyfrowych mapach glebowo-rolniczych, danych z badań terenowych oraz nałożeniu numerycznego modelu terenu. Nie zapewniono także rolnikom, na gruntach których wyznaczono warstwę objętą normą GAEC 2, narzędzia pozwalającego na poprawne wdrożenie tej normy. Warstwa w większości nie pokrywa się z granicami ewidencyjnymi działek rolnych i nie jest wyznaczona geodezyjnie. Rolnik chcąc zachować wymogi będzie prowadzić zabiegi agrotechniczne intuicyjnie lub wręcz zrezygnuje z płatności do tej działki.

Co więcej, prawodawca zdaje sobie sprawę z tego, że jest to decyzja podlegająca dyskusji i dopuszcza zakwestionowanie przez rolnika wyznaczenia zasięgu obowiązywania normy GAEC 2 na jego gruntach i możliwość dokonania korekty na żądanie.

Ważne też jest, że norma nie zapobiega odwadnianiu terenów podmokłych – ciągle możliwe jest na tych gruntach utrzymanie rowów melioracyjnych w stanie umożliwiającym odprowadzanie wody, a dopuszczenie konserwacji istniejących rowów, bez doprecyzowania, jak ona powinna przebiegać, daje swobodę interpretacji organom decydującym.

Rekompensata za wypełnienie warunków wynikających z tej normy, choć może zwiększyć jej akceptowalność przez rolników, uderza w podstawową zasadę zielonej architektury WPR, że ekoschematy i działania RŚK powinny wynagradzać wyłącznie praktyki, które wykraczają poza wymogi minimalne, do których należą normy GAEC.

Rekompensaty nie można traktować na równi z zachętami do aktywnych działań na rzecz odbudowy i ochrony torfowisk, a istnieje ryzyko, że będzie tak traktowana. Wymogi normy i nowego działania RSK nie zakładają podnoszenia poziomu uwodnienia ani ekstensyfikacji użytkowania gruntów.

Z dostępu do nowej interwencji wykluczeni są rolnicy, którzy na gruntach objętych normą już wcześniej podjęli zobowiązanie długoterminowe i wdrażają inne działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne lub rolnictwa ekologicznego. Choć spełniają oni wszystkie wymogi normy, nie mogą otrzymać za nią rekompensaty. Norma pozostaje dla nich obowiązkiem. Budzi to wątpliwości dotyczące równego traktowania wszystkich beneficjentów WPR.

GLEBA (OCHRONA I JAKOŚĆ)**GAEC 7**

Zmianowanie i dywersyfikacja upraw na gruntach ornych

Obowiązek stosowania zmiany głównej uprawy na gruntach ornych. Ta sama roślina nie może być uprawiana dłużej niż 3 lata, a okres uprawy liczy się od 2024 r. Norma dotyczy rolników użytkujących powyżej 10 ha gruntów ornych.

Wyłączone są z niej gospodarstwa, w których 75% gruntów ornych jest wykorzystywana do produkcji traw lub innych zielnych roślin pastewnych, roślin bobowatych lub jest ugorowana, a także te, gdzie więcej niż 75% powierzchni użytków rolnych stanowią trwałe użytki zielone lub jest wykorzystywanych do produkcji traw lub innych zielnych roślin pastewnych.

UE wprowadziła normę w 2023 r., jednocześnie dając krajom członkowskim możliwość derogacji. W 2023 r. Polska skorzystała z możliwości derogacji od tej normy.

Od 2024 r. norma ta już obowiązuje, ale państwa członkowskie mogą zdecydować, że jej spełnieniem jest nie tylko zmianowanie, ale także dywersyfikacja upraw. W Polsce skorzystano z tej możliwości.

Zarówno zmianowanie, jak i dywersyfikacja upraw przyczyniają się do ochrony gleb. Zmianowanie (płodozmian) to planowe następstwo roślin uprawnych na tym samym polu w czasie i przestrzeni. Dywersyfikacja upraw polega na różnicowaniu upraw w obrębie gospodarstwa w jednym roku. Jest działaniem krótkoterminowym, w skrajnych przypadkach jeden gatunek może być uprawiany w tym samym miejscu kilka lat. Znaczenie środowiskowe zmianowania, które pierwotnie było jedynym możliwym wypełnieniem normy, jest znacznie większe. Jest ono działaniem długofalowym i daje możliwość zachowania żyzności i zdrowia gleby w długiej perspektywie [11].

RÓŻNORODNOŚĆ BIOLOGICZNA I KRAJOBRAZ (OCHRONA I JAKOŚĆ)

GAEC 8

Zachowanie elementów krajobrazu oraz zakaz przycinania żywopłotów w okresie lęgowym ptaków

Główne składowe normy to:

1. wymóg przeznaczania 3 lub 4% gruntów ornych jako tzw. obszarów nieprodukcyjnych i elementów krajobrazu (tj. ugory, miedze śródpolne, oczka wodne, zadrzewienia);
2. wymóg zachowania istniejących elementów krajobrazu;
3. zakaz cięcia żywopłotów w okresie lęgowym.

W 2023 r. Polska skorzystała z możliwości derogacji od tej normy. Od 2024 r. zniesiono obowiązek utrzymania 3 lub 4 % gruntów ornych jako obszarów nieprodukcyjnych.

Przy czym zniesienie obwarowane zostało przez Komisję Europejską koniecznością wprowadzenia dobrowolnych zachęt do tworzenia obszarów nieprodukcyjnych. W Polsce wprowadzono w zamian ekoschemat „Obszary wyłączone z produkcji”.

Cel powierzchniowy wprowadzonego w zamian ekoschematu (o czym piszemy w tekście nad tabelą) ustalono na 217 000 ha/rok. W przybliżeniu odpowiada to pierwotnemu celowi normy GAEC 8, przy założeniu osiągnięcia minimalnego 3% udziału elementów krajobrazu. Niestety obecna zła konstrukcja ekoschematu nie pozwala na osiągnięcie tego pułapu.



Bogumiła Błaszowska, Aleksandra Król

Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Koalicja Rolnictwo dla Przyrody

Głównymi narzędziami WPR po 2027 r. na rzecz ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie pozostaną ekoschematy oraz interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne (RŚK).

1. EKOSCHEMATY

Ekoschematy to dobrowolne działania prośrodowiskowe, za które rolnicy otrzymują płatności ze środków WPR na wsparcie dochodowości gospodarstw rolnych (płatności z I filaru WPR). Celem ekoschematów jest wspieranie praktyk korzystnych dla klimatu, gleby, wody, różnorodności biologicznej i dobrostanu zwierząt. Zostały one wprowadzone do zielonej architektury WPR w obecnej perspektywie finansowej (od 2023 r.). Mają być działaniami wykraczającymi ponad normy minimalne warunkowości, ale mniej ambitnymi niż działania rolno-środowiskowo-klimatyczne. Ekoschematy to zobowiązania jednoroczne, ale można je co roku odnawiać.

Ekoschematy to dobre rozwiązanie. Ich jednoroczny charakter pozwala wynagradzać rolników za działania, które w praktyce na konkretnej działce nie mogą być realizowane dłużej niż rok. Umożliwiają także rolnikom wypróbowanie praktyk, co do których nie mają pewności, czy chcieliby je wdrażać przez dłuższy okres. System jest dzięki temu elastyczny i może pobudzać zainteresowanie różnorodnymi działaniami pro-środowiskowymi. Niestety, kraje członkowskie – w tym Polska – podeszły do projektowania ekoschematów wyjątkowo mało ambitnie. Było to już sygnalizowane przez organizacje pozarządowe podczas reformy WPR na lata 2021–2027 [2], a zostało potwierdzone w późniejszych analizach [11, 14, 18].

Niestety, w takim zaplanowaniu ekoschematów przeważająca część środków przeznacza się na łatwe do wdrożenia działania, które tylko nieznacznie wykraczają poza powszechnie stosowane praktyki rolnicze (poza normy minimalne). Niektóre z nich można wręcz uznać za działania o charakterze deklaratywnym. Przykładem jest praktyka „Ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt” realizowana w ramach ekoschematu „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”, gdzie wymogi ograniczają się do utrzymania odpowiedniej liczby zwierząt w gospodarstwie w przeliczeniu na powierzchnię wszystkich TUZ w gospodarstwie oraz zakazu zaorywania TUZ. Pominęto faktyczny wymóg ekstensywnego wypasowego użytkowania TUZ, które jest działaniem sprzyjającym ochronie różnorodności biologicznej. Interpretacja tak zapisanych wymogów powoduje, że obecnie łąki i pastwiska mogą być użytkowane równie intensywnie jak dotychczas, co całkowicie rozmija się z celami środowiskowymi wskazanymi w nazwie ekoschematu.

Najambitniejsze, a tym samym najbardziej wartościowe w kontekście ochrony środowiska ekoschematy są bardzo nisko wynagradzane, co zdecydowanie obniża zainteresowanie nimi wśród rolników. Przykładem jest tutaj ekoschemat „Retencjonowanie wody na TUZ”, którego problematyczność została szerzej omówiona

w części „Wynagradzanie rolników za dostarczanie dóbr publicznych”. Co istotne – a zarazem przemawiające przeciwko obecnej konstrukcji systemu wydatkowania środków WPR – większość funduszy w ramach ekoschematów trafia do dużych gospodarstw rolnych [18], podczas gdy właśnie małe gospodarstwa rolne mają największy potencjał dostarczania przyrodniczych dóbr publicznych, takich jak różnorodność biologiczna [16]. Taki rozkład wsparcia nie tylko osłabia skuteczność polityki środowiskowej, lecz także pogłębia nierówności w dostępie do środków WPR.

W zapowiedziach zmian WPR po 2027 r. nie wyodrębnia się ekoschematów jako oddzielnych interwencji na rzecz środowiska. Ważne jest jednak, aby nadal przewidywać w WPR możliwość podejmowania jednorocznych zobowiązań przez rolników, ponieważ stanowią one cenny instrument wspierania krótkotrwałych, elastycznych i dostosowanych do regionalnych warunków działań prośrodowiskowych. Jednocześnie nie mogą one być traktowane nadrzędnie wobec wieloletnich, bardziej ambitnych rozwiązań, odpowiadających obecnym interwencjom rolno-środowiskowo-klimatycznym lub rolnictwu ekologicznemu. Krótkoterminowe interwencje na rzecz ochrony przyrody i klimatu powinny stanowić uzupełnienie głównego podejścia, opartego na wieloletnich zobowiązaniach – **postrzeganych jako długoterminowa inwestycja o wysokiej stopie zwrotu, umożliwiająca budowanie odporności gospodarstwa poprzez stosowanie rozwiązań opartych na przyrodzie [4].**

Rekomendacje dla Polski:

- postawić na bardziej ambitne cele i pełniej wykorzystać możliwości jednorocznych zobowiązań na rzecz ochrony środowiska w rolnictwie;
- uwzględnić wartość dostarczanych dóbr publicznych w wysokości płatności, w przypadku praktyk wymagających od rolników aktywnych działań prośrodowiskowych, wyraźnie wykraczających poza standardowe praktyki rolnicze (więcej w części „Wynagradzanie rolników za dostarczanie dóbr publicznych”);
- skierować większe wsparcie do małych i niekorzystnie położonych gospodarstw realizujących cele środowiskowe.

2. PROGRAM ROLNO-ŚRODOWISKOWO-KLIMATYCZNY

Program rolno-środowiskowo-klimatyczny (PRŚK) to zestaw finansowych zachęt dla rolników, którzy są skłonni prowadzić działalność rolniczą bardziej przyjazną środowisku i przyrodzie niż konwencjonalna działalność rolnicza. W zamian za utracone korzyści z prowadzenia działalności konwencjonalnej i koszty podjęcia dodatkowych działań, otrzymują oni zryczałtowane dopłaty do hektara powierzchni użytkowanej rolniczo lub sztuki zwierząt. Przystąpienie do PRŚK jest dobrowolne, a rolnik podejmuje zobowiązanie wieloletnie, zazwyczaj na 5 lat.

Pierwszy program rolno-środowiskowy uruchomiono bezpośrednio po wejściu Polski do UE w 2004 r. Obowiązywał w latach 2004–2006 i premiował ekstenzywne użytkowanie TUZ w celu ochrony zasiedlających je ptaków i zachowania wybranych siedlisk przyrodniczych. W kolejnych latach wypracowano bardziej złożony program rolno-środowiskowy. Od 2023 r. uwzględnia on także komponent klimatyczny i jest instrumentem, który łączy użytkowanie rolne z ochroną

obszarów o największych wartościach przyrodniczych (w tym obszary Natura 2000) oraz działaniami na rzecz przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu.

Należy podkreślić, że obecny kształt PRŚK powstał w efekcie szerokich i otwartych dyskusji – szczególnie w pierwszych latach, kiedy formułowano jego główne zręby. Brały w nich udział resort rolnictwa i ARiMR – odpowiedzialne za planowanie i wdrażanie PRŚK, a także środowiska naukowe, instytuty badawcze (np. IMUZ/ITP, IUNG) i organizacje pozarządowe mające doświadczenie w ochronie cennych przyrodniczo obszarów metodami rolnictwa ekstensywnego.

Polska ma więc 22 letnie doświadczenie w przygotowaniu ram i zasad tego programu, jego wdrażania i kontroli, a także oceny jego efektów. I mimo pewnych niedociągnięć PRŚK oceniany jest jako dobre działanie, które powinno być kontynuowane i stale rozwijane. W ramach podejmowanej w ostatnich latach reformy WPR program rolno-środowiskowo-klimatyczny nie został objęty uproszczeniami.

Do tej pory interwencje RŚK pozostają dobrowolnymi zobowiązaniami wieloletnimi. **Są jednak sygnały, że może być ono zmienione na zobowiązania jednoroczne, co byłoby mało korzystne dla utrzymania kierunku tego działania i realizacji celów środowiskowych.** Skutecznej ochrony przyrody w krajobrazie rolniczym nie można bowiem planować, realizować i osiągać w niej pożądaných efektów w perspektywie jednego lub dwóch lat. Doraźne działania nie zapewniają osiągnięcia zakładanych celów i utrzymania trwałych efektów – dlatego wymagane jest konsekwentne i długoletnie działanie.

PRŚK jest tworem złożonym, gdyż składa się z szeregu różnorodnych interwencji, których celem jest ograniczenie negatywnego oddziaływania praktyk rolniczych na środowisko. Dla ochrony zasobów przyrodniczych najistotniejsze są tzw. interwencje przyrodnicze, czyli interwencja: 1. „Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków na obszarach Natura 2000”, interwencja 2. „Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków poza obszarami Natura 2000” oraz praktyka „Ekstensywne użytkowanie TUZ w obszarach Natura 2000”.

W tej chwili dopracowania wymaga kwestia zastosowania informacji o zasięgach występowania siedlisk wybranych gatunków ptaków i wybranych siedlisk przyrodniczych w procesie kwalifikacji gruntów do odpowiednich wariantów interwencji. Podstawą tej kwalifikacji są informacje zawarte w tzw. warstwach tematycznych na mapie gospodarstwa, wyrysowanych na podstawie danych przekazanych przez Główną Inspekcję Ochrony Środowiska i Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska.

Z wyjątkiem warstw pokazujących rzeczywiste i potencjalne rozmieszczenie siedlisk wodniczki i dubelta, przygotowanych na podstawie wyników monitoringu tych gatunków, warstwy pokazujące rozmieszczenie pozostałych gatunków ptaków oraz siedlisk przyrodniczych są kompilacją wiedzy pochodzącej z różnych źródeł, zebranej w różnym czasie i różnymi metodami. Powoduje to, że nawet warstwa dotycząca jednego gatunku lub siedliska nie pokazuje jego rzeczywistego i aktualnego rozmieszczenia. Ta część wdrożenia interwencji przyrodniczych powinna być nadal modyfikowana i prowadzić do istotnego uproszczenia procesu podejmowania przez rolników decyzji, który wariant interwencji RŚK wybrać.

Konieczne i pilnie potrzebne jest zatem uporządkowanie danych dotyczących warstw w ewniosk, a także wzmocnienie i doprecyzowanie roli ekspertów przyrodniczych w identyfikacji siedlisk w miejscach, gdzie wyrysowana mapa zawiera nieaktualne dane. **Należy wzmocnić istotne dla rolnika narzędzie, jakim jest plan działalności rolno-środowiskowej. Powinno to być dla niego kompendium wiedzy o praktykach dozwolonych w realizacji poszczególnych interwencji, bez odsyłania rolników do materiałów źródłowych, tj. unijnych i krajowych rozporządzeń.** Umiejętnie wykorzystywany plan – przygotowany wspólnie przez doradcę rolnego i eksperta przyrodniczego obejmujący indywidualne gospodarstwo rolne – zabezpieczy rolnika przed konsekwencjami nieprzestrzegania obowiązujących wymogów realizowanych wariantów RŚK.

Rekomendacje:

- Zaktualizować i uzupełniać informacje o warstwach w ewniosk, by ułatwić kwalifikację gruntów rolnych do interwencji w ramach PRŚK. Rolnik powinien otrzymać jednoznaczną i aktualną informację o walorach przyrodniczych użytkowanego gruntu, tak aby móc wybrać odpowiadający mu wariant RŚK, a potem bezpiecznie go realizować, nie będąc uzależnionym od interpretacji zasad i wymogów RŚK, dokonywanej przez organy kontrolujące wykonanie zobowiązania. Dostęp do danych o występowaniu siedlisk i gatunków na gruntach rolnych jest znacznym udogodnieniem dla rolnika i zachętą do przystępowania i kontynuowania PRŚK przez rolników pod warunkiem, że dane te odzwierciedlają rzeczywisty stan.
- Pozostawienie interwencji RŚK jako działań wieloletnich, gdyż zapewni to lepszą realizację celów środowiskowych, wskazanych w momencie przystępowania do programu.
- Konieczne jest lepsze monitorowanie efektów środowiskowych podejmowanych zobowiązań RŚK i bieżące korygowanie programu w oparciu o wyniki monitoringu, zebrane doświadczenia i jego aktualizacja w odpowiedzi na pojawiające się nowe wyzwania.

3. PROBLEM WODY W KRAJOBRAZIE ROLNICZYM

Zarówno produkcja rolna, jak i wiele ekosystemów hydrogeniczných w krajobrazie rolnym bezpośrednio zależą od ilości dostępnej wody. Wydłużające się w ostatnich latach okresy suszy, których skutkiem jest brak wody do produkcji rolnej, są w tej chwili podstawowym problemem w rolnictwie. Dlatego **zatrzymywanie wody w krajobrazie rolniczym jest jednym z najważniejszych wyzwań, któremu musi sprostać polityka rolna w kolejnych latach.**

Podstawowym aktem prawnym regulującym gospodarowanie wodą jest ustawa Prawo wodne, która przede wszystkim normuje gospodarowanie zasobami wodnymi, kształtowanie i ochronę zasobów wodnych oraz korzystanie z wód. Główną instytucją zarządzającą wodami publicznymi w Polsce jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP), powołane po to, by w jedynej, ogólnokrajowej instytucji skupić kompetencje dotyczące nadzoru nad krajową gospodarką wodną oraz kompleksowe zarządzanie wodami w granicach dorzeczy. Centralizację zarządzania wodami rozpoczęto w 2018 r. i proces ten trwa do dzisiaj. Struktura PGW WP składa się z:

- Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej odpowiadającego za ogólnokrajowe strategie i plany krajowe,
- Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (RZGW) odpowiadających za zarządzanie wodą w poszczególnych dorzeczach w całym kraju,
- Zarządów Zlewni i Nadzorów Wodnych, tj. jednostek terenowych realizujących bezpośredni nadzór na określonych zlewniach i ciekach. Przejęły one kompetencje zarządów melioracji wodnych i mają największy wpływ na to, co dzieje się z wodą w terenie.

Należy jednak pamiętać, że na zarządzanie wodami w środowisku mają wpływ także decyzje i działania wielu resortów. Nadzór nad PGW WP sprawuje **minister właściwy do spraw gospodarki wodnej** (obecnie Ministerstwo Infrastruktury). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi koncentruje się na jej rolniczym wykorzystaniu oraz rozwoju wiejskiej infrastruktury wodnej i finansuje działania związane z ochroną wody ze środków WPR. Wpływ na politykę wodną ma także Ministerstwa Klimatu i Środowiska, odpowiedzialne m.in. za tworzenie i zarządzanie siecią obszarów chronionych, gospodarowanie wodą w lasach lub realizację projektów błękitnej infrastruktury. Wyrażna jest potrzeba dobrej współpracy i ujednolicenia podejścia do ochrony wody w Polsce pomiędzy poszczególnymi resortami.

Głównym problemem w przestrzeni rolniczej jest **zatrzymanie wody opadowej i roztopowej w miejscu jej pojawiania się, czyli retencja krajobrazowa**. Brak wody skutkuje pogorszeniem warunków produkcji roślinnej na polach ornych, a także pogorszeniem stanu zachowania łąk, które są półnaturalnymi ekosystemami zależnymi od niej i od ekstensywnego użytkowania rolniczego. W dużej mierze ten brak powstał na skutek funkcjonowania rozbudowanych systemów melioracyjnych, intensywnie wprowadzanych w całym kraju od lat 60. XX w., w celu osuszania podmokłych gruntów i rozpoczęcia na nich intensywnej produkcji rolnej. Melioracje były prowadzone we wszystkich dolinach rzecznych Polski, a dziś brakuje aktualnej wiedzy zarówno o tym, w jakim stanie się zachowały, jak i o tym jakie jest ich oddziaływanie na środowisko. Z obserwacji w różnych częściach kraju wiemy, że większość jest źle utrzymana, przede wszystkim pozbawiona urządzeń pozwalających na właściwe zarządzanie poziomem wody, zatrzymywanie wody oraz nawadnianie gruntów w okresach suszy.

To negatywne oddziaływanie sieci melioracyjnej na środowisko wzmacnia także szybko powstająca, gęsta sieć drogowa, która przyspiesza odprowadzanie części wody z terenu do rzek. Problem ten jest bardzo widoczny w obszarach górskich i podgórskich. Jest powiązany z procesem rozpraszania zabudowy poza zwartymi jednostkami osadniczymi, gdzie każde siedlisko lub grupa domów wymaga drogi, która staje się szlakiem odprowadzania wody do najbliższego cieku. Także zmiana rozłogu gruntów, scalanie i powiększanie pól skutkująca likwidacją lokalnych magazynów wody takich jak miedze, zagłębienia i oczka śródpolne przyspiesza odpływ wody. **Trwały niedobór wody na gruntach rolnych skutkuje degradacją gleb, w konsekwencji zmniejszaniem produkcji roślinnej i utratą różnorodności biologicznej.**

Częściowe rozwiązanie problemu retencjonowania wody podjęto w Krajowym Planie Odbudowy (KPO) gdzie przewidziano wsparcie dla małej retencji poprzez budowę lokalnych zbiorników wodnych, budowę nowych oraz modernizację istniejących urządzeń melioracyjnych w celu zwiększenia zdolności retencyjnych terenów rolnych i leśnych. Założono realizację tego celu na powierzchni około 860 tys. ha,

lecz cały plan był zaprojektowany i realizowany pod presją czasu i polityki. W tej chwili trudno znaleźć podsumowanie KPO i informację, jakie efekty środowiskowe przyniosły zrealizowane zadania. Obserwacje terenowe wskazują na to, że wykonanie założonych inwestycji nie wszędzie przyniosło oczekiwane rezultaty. Przykładem jest budowa lokalnych zbiorników wodnych. Wiele z nich to stawy wykopane w miejscach zatorfionych, zachowanych dotychczas w różnym stopniu naturalności i często będących lokalnymi ostojami różnorodności biologicznej pośród gruntów rolnych użytkowanych intensywnie. Usuwając torf i rosnącą roślinność zniszczono bezpowrotnie złoża torfowe, które było magazynem wody i utworzono zbiorniki z otwartym lustrem wody. W wielu miejscach doszło także do zniszczenia cennych przyrodniczo stanowisk.

W unijnej polityce rolnej dopiero w ostatnich latach zwrócono uwagę na deficyt wody. Niepokój budzi fakt, że **brak jest szeroko zakrojonej, wielowątkowej edukacji skierowanej przede wszystkim do rolników i administracji terenowej.** Edukacji wyjaśniającej jak skomplikowane i złożone jest zarządzanie wodą w warunkach zachodzących zmian klimatu i dlaczego powinny być podejmowane różne działania mające ograniczyć uratę wody i zwiększyć jej retencjonowanie w krajobrazie rolniczym. Nadal większość finansów publicznych jest ukierunkowana na działania zmierzające do zwiększania produkcji i wsparcie konkurencyjności rolników na rynku. Wiele rolników nie bierze pod uwagę tego, że ich codzienne decyzje i działania w obrębie gospodarstwa mają wpływ na dostępność wody i jej jakość. Zaledwie od czterech lat w ramach polityki rolnej planuje się działania w celu aktywnego retencjonowania wody w krajobrazie rolniczym. W naszej ocenie dzieje się to zbyt wolno i na zbyt małą skalę, przy stałym rozwoju systemu rekompensat za utracone na skutek suszy plony. W polskim PS WPR 2023–2027 przewidziano tylko dwie interwencje odnoszące się bezpośrednio do ochrony zasobów wodnych w rolnictwie. Są to: ekoschemat „Retencjonowanie wody na TUZ” oraz wprowadzona w 2026 r. nowa interwencja rolno-środowiskowo-klimatyczna „Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo”.

Ekoschemat „Retencjonowanie wody” wprowadzono do praktyki w 2023 r. A impulsem była zwiększona częstotliwość oraz intensywność susz w Polsce, stwarzająca poważne zagrożenie dla produkcji rolnej. Zapewnienie odpowiedniej ilości wody w glebie stało się kluczowe, by ograniczyć straty w produkcji. Zwrócono też uwagę na fakt, że retencjonowanie wody daje szansę na ograniczenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery, między innymi dzięki zahamowaniu rozkładu materii organicznej. W tym ekoschemacie rolnik jest wynagradzany za świadome zatrzymanie wody na trwałych użytkach zielonych przez 12 następujących po sobie kolejno dni w okresie od 1 maja do 30 września. Jednak ekoschemat ten jest dostępny dla ograniczonej grupy rolników, ponieważ może być wdrażany na gruntach, gdzie realizowane są przyrodnicze interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne, działania rolnictwa ekologicznego oraz ekoschematu „Rolnictwo węglowe” (w zakresie praktyki „Ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt”) – a od 2026 r. także na gruntach objętych zasięgiem normy GAEC 2. Kwalifikacji do płatności dokonuje ARiMR na podstawie raportu IUNG. **Ekoschemat ten nie wymaga od rolnika podjęcia żadnych aktywności poza decyzją, by nie odwadniać gruntów w wyznaczonym okresie.**

Interwencja „Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo” wprowadzona w 2026 r. umożliwia rolnikom uzyskanie rekompensaty za poniesione koszty i utracone dochody związane z realizacją obowiązkowych wymogów normy GAEC 2. Jej celem jest ochrona torfowisk i innych obszarów podmokłych przez zapobieganie ich odwadnianiu, zachowanie trwałych użytków

zielonych lub wykluczenie głębokiej orki. Można ją realizować w ramach trzech wariantów: 8.1. „Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na TUZ”, 8.2. „Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach ornych” oraz 8.3. „Przekształcanie gruntów ornych w TUZ”. Zobowiązania w ramach wariantów 8.1. i 8.2. są zobowiązaniami jednorocznymi, natomiast w ramach wariantu 8.3. są one podejmowane na pięć lat.

Z tej interwencji mogą skorzystać beneficjenci płatności rolnych, którzy w 2026 r. po raz pierwszy złożą wniosek o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej. Jest to uproszczenie polegające na zastąpieniu obowiązkowej normy GAEC 2 przez dobrowolną, nową interwencję w ramach PRŚK. Wadą tego rozwiązania jest to, że nie mogą z niej skorzystać rolnicy, którzy już na działkach objętych GAEC 2 wdrażają działania rolno-środowiskowo-klimatyczne lub rolnictwa ekologicznego. I choć muszą spełniać wszystkie wymagania normy GAEC 2, nie mogą otrzymać za nią rekompensaty, a norma GAEC 2 pozostaje dla nich obowiązkiem. Inną wadą interwencji „Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo” jest zbyt mała precyzyjność wymogów, w szczególności dopuszczenie utrzymania już istniejących rowów.

Organizacje pozarządowe od dłuższego czasu proponują wprowadzenie interwencji, która miałaby na celu zwiększenie retencji glebowej na TUZ, wcześniej zdegradowanych przez melioracje [8]. Efektem interwencji byłaby poprawa warunków wodnych w cennych przyrodniczo siedliskach hydrogenicznych, a tym samym wzrost różnorodności biologicznej terenów rolnych. Proponują, aby wprowadzać ją przede wszystkim na obszarach o wysokim potencjale przyrodniczym, takich jak TUZ cenny przyrodniczo, TUZ w obszarach Natura 2000 czy też TUZ objęty normą GAEC 2. **Katalog działań retencyjnych skupiałby się na zatrzymaniu wody w krajobrazie rolniczym poprzez remont istniejących urządzeń melioracyjnych oraz budowę nowych instalacji technicznych, wzorowanych na naturalnych barierach spowalniających odpływ wody (np. tamy bobrowe) i wspierających jej wsiąkanie w miejscu opadu.** Co ważne, powinny to być instalacje proste i możliwe do samodzielnego wykonania przez beneficjentów, nie wymagające skomplikowanych projektów technicznych. Płatność dla tej interwencji powinna być wprost proporcjonalna nie tylko do utraconych korzyści wynikających z ograniczenia użytkowania, ale również do ilości dostarczanych przez beneficjenta usług ekosystemowych w krajobrazie rolniczym. Ważne jest też, aby zawsze wypłacana była ryczałtowa kwota minimalna wynikająca z podjętego przez beneficjenta ryzyka utraty plonu.

Retencję wody w krajobrazie wiejskim mogą wspierać także inne programy „błękitnej infrastruktury”, wychodzące poza ramy WPR, np. planowane przez NFOŚiGW działania dotyczące gromadzenia wody opadowej. To świadczenie będzie dostępne od połowy 2026 r. dla właścicieli nieruchomości, w tym także rolników. Warunkiem otrzymania dofinansowania jest, aby powstałe z tego funduszu instalacje w trwały sposób zatrzymywały wodę opadową lub roztopową na terenie nieruchomości. Może być ona wykorzystywana na potrzeby gospodarstwa domowego, w tym na potrzeby retencji przyrodniczej np. w przydomowym ogródku, **lecz z wyłączeniem działalności gospodarczej i rolniczej.** Ograniczenie to oznacza, że rolnik nie będzie mógł wykorzystać wody z instalacji zbierającej wodę np. z dachów budynków w siedlisku (dom, budynki gospodarcze) sfinansowanej z tego programu do podlewania upraw polowych.

Rekomendacje:

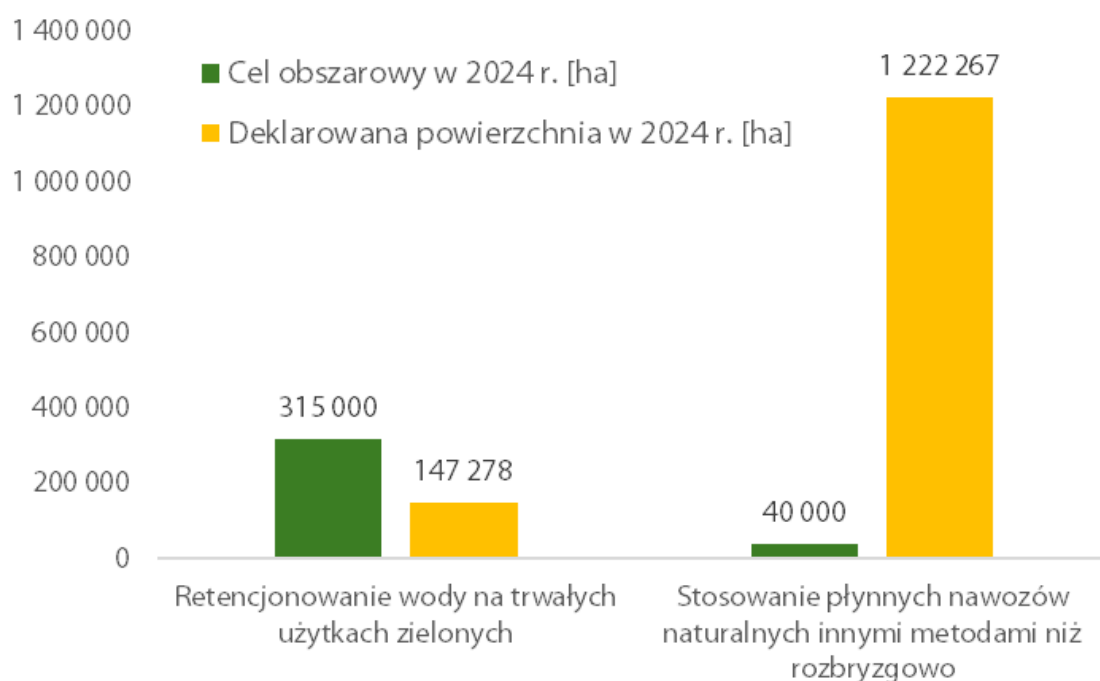
- Zmiana podejścia do potrzeby retencji wody w procesach przygotowania zarówno krajowych planów strategicznych, interwencji ze środków WPR, jak i projektów realizacyjnych. Powinno się w nich rezygnować z działań na rzecz usuwania **skutków** suszy i zastępować działaniami ukierunkowanymi na usuwanie **przyczyn** suszy. W polityce rolnej po 2027 r. zdecydowanie większy nacisk należy położyć na działania adaptacyjne do zmian klimatu, w mniejszym stopniu zaś na zabezpieczanie funduszy na odszkodowania.
- Konieczny jest wspólny spójny, ramowy plan działań resortów „odpowiadających” za wodę tj. Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Istnieje obawa, że powstające obecnie kolejne plany dotyczące zatrzymania wody, takie jak plan przeciwdziałania skutkom suszy (przygotowywany przez PGW WP), albo Plan gospodarowania zasobami wodnymi, dotyczący własnych zlewni Lasów Państwowych (przygotowywany przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Polskie) są niewystarczająco koordynowane.
- Konieczna jest koncentracja na realizacji działań lokalnych – inwestycje, takie jak budowa dużych zbiorników wodnych nie spowodują wystarczającego nawodnienia gruntów rolnych. Działania lokalne powinny być efektem rzeczywistego a nie pozornego dialogu wszystkich zainteresowanych. Przygotowanie ich wymaga czasu i wiedzy, a przede wszystkim zrozumienia mechanizmów obiegu wody w krajobrazie. **Wodą nie można gospodarować w obrębie jednej działki rolnej, ale musi ono obejmować część funkcjonalną zlewni.**
- W zakresie WPR, w nowym okresie programowania, konieczne jest wprowadzenie wspólnej kampanii edukacyjnej wyjaśniającej cele wprowadzania rozwiązań i pokazującej korzyści, które przynoszą działania chroniące zasoby naturalne. Rolnik powinien zrozumieć, jaki jest sens działania, a nie odbierać je jako biurokratyczne utrudnienia.
- W nowym okresie programowania WPR konieczne jest wprowadzenie nowej interwencji zachęcającej do retencji krajobrazowej, możliwej do wdrożenia w obrębie gospodarstwa i przy użyciu prostych środków technicznych. Powinna ona koncentrować się **przede wszystkim na przywróceniu funkcji nawadniającej już istniejących urządzeń melioracyjnych**, w tym zatrzymaniu wody w miejscu jej pojawiania się.
- Niezbędne jest wzmocnienie monitorowania efektów poszczególnych interwencji WPR, a uzyskane wyniki monitoringu powinny służyć do aktualizacji oraz poprawy planów i projektów.



4. WYNAGRADZANIE ROLNIKÓW ZA DOSTARCZANIE DÓBR PUBLICZNYCH

Rekompensata za utracone korzyści i poniesione koszty – tak obecnie określane są płatności w ramach dobrowolnych interwencji rolno-środowiskowo-klimatycznych. Jedynie ekoschematy w pewnym zakresie umożliwiają państwu członkowskim stosowanie stawek ryczałtowych oraz premiowanie dostarczania dóbr publicznych, takich jak poprawa jakości wód, zwiększenie retencji lub ochrona różnorodności biologicznej. Polska nie korzysta jednak z tej możliwości, a takie podejście ogranicza istotnie potencjał całego systemu do wspierania działań o największym znaczeniu dla ochrony przyrody i klimatu w rolnictwie.

W efekcie zainteresowanie najbardziej wymagającymi, a zarazem przynoszącymi największe korzyści środowiskowe rozwiązaniami pozostaje niewielkie. Przykładem jest ekoschemat „Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych”, którego stawka – ok. 240 zł/ha/rok – nie zachęca rolników do aktywnych działań na rzecz zatrzymywania wody na łąkach i pastwiskach, w skali pozwalającej na szeroką realizację tego działania i osiągnięcie zakładanych celów obszarowych. Dla kontrastu warto wskazać znacznie większe zainteresowanie ekoschematem „Stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbryzgowo”, który przy podobnym poziomie płatności jest znacznie łatwiejszy w realizacji (patrz ryc. 1).



Ryc. 1. Dysproporcja między celem obszarowym (zielone słupki) i deklarowaną powierzchnią (żółte słupki) w przypadku dwóch ekoschematów: 1) Retencjonowanie wody na TUZ (małe zainteresowanie rolników) i 2) Stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbryzgowo (duże zainteresowanie rolników). Źródło: Pępkowska-Król A. i in. 2025.

Innym przykładem rozwiązania bardzo ważnego dla ochrony różnorodności, które nie znalazło odbiorców wśród rolników interwencja rolno-środowiskowo-klimatyczna „Wieloletnie pasy kwietne”. Pomimo jej wysokiego potencjału ekologicznego [9],

przede wszystkim tworzenia siedlisk dla zapylaczy i innych bezkręgowców oraz poprawy struktury krajobrazu rolniczego, działanie to cieszy się znikomym zainteresowaniem. Wysokość płatności za jego wdrażanie, wynosząca 2 646 zł/ha/rok, znajduje się na granicy opłacalności: musi skompensować koszt zakupu mieszanki nasion, jej wysiewu i jednokrotnego pokosu w roku, a także utracony zysk wynikający z rezygnacji z produkcji rolnej na powierzchni przeznaczonej pod pas kwietny.

Powyższe przykłady stanowią czytelny dowód, **jak istotne jest zwiększenie zachęt finansowych, by realnie motywować rolników do zaangażowania się działania na rzecz środowiska**, dające możliwość uzyskania konkretnych, mierzalnych efektów środowiskowych, np. wzrost retencji wody w glebie.

Organizacje i instytucje naukowe wspierające transformację ekologiczną rolnictwa od lat zabiegają o przekształcenie systemu płatności WPR w kierunku wynagradzania za dobra publiczne [1, 3, 13, 17]. Zwracają przy tym uwagę, że takie podejście jest nie tylko bardziej efektywne, ale i społecznie sprawiedliwe – pieniądze podatników są przeznaczane na realizację celów polityki w sposób ukierunkowany i konsekwentny w myśl zasady „publiczne pieniądze za dobra publiczne” (ang. „public money for public goods”). Podejście to nie oznacza jednoznacznego odcięcia się od praktyk wynagradzanych za samo działanie tam, gdzie działanie jest jednoznaczne z osiągnięciem efektu. Pozwala także na rozwiązania hybrydowe (oparte na działaniach i wynikach z premią za wyniki), które ograniczają ryzyko utraty płatności z powodu nieosiągnięcia celów [3].

Postulaty te zaczynają znajdować odzwierciedlenie w decyzjach politycznych. Zgodnie z „Wizją dla rolnictwa i żywności” Komisji Europejskiej przyszły sektor rolny Unii Europejskiej ma być atrakcyjny i przewidywalny, przez co rozumie się między innymi, że **rolnicy będą właściwie wynagradzani za usługi ekosystemowe korzystne dla środowiska, wody, gleby lub jakości powietrza** [6]. Oznacza to przynajmniej częściową rezygnację z dotychczasowego modelu rekompensaty utraconych korzyści i kosztów na rzecz płatności za efekty środowiskowe i powiązane z nimi dostarczanie dóbr publicznych, takich jak retencja wody, różnorodność biologiczna lub sekwestracja węgla.

Dodanie „motywacyjnego” elementu zwykle oznacza powiązanie płatności z wynikiem środowiskowym (result-based) lub koordynacją w skali wykraczającej poza zasięg jednego gospodarstwa. Ze strony rolników wiąże się z potrzebą lepszego zrozumienia procesów, a często także współpracy w skali krajobrazu, czego brakuje w interwencjach opartych wyłącznie na działaniach i ograniczających się do jednego gospodarstwa. Badania wskazują, że takie podejście może być atrakcyjne dla rolników, ale wymaga dobrego zaprojektowania, w tym unikania nadmiernego ryzyka i rozbudowanej biurokracji [5, 10, 15]. W tym kontekście **kluczowe jest także, aby interwencjom opartym na wynikach towarzyszyły kampanie informacyjne, które pomogą zrozumieć rolnikom procesy zachodzące w środowisku oraz zależności między praktykami rolniczymi i ich skutkami ekologicznymi**.

Równie ważne jest pokazywanie korzyści gospodarczych płynących z działań prośrodowiskowych, takich jak ochrona gleby przed erozją i suszą czy zmniejszanie presji agrofagów. Świetnym przykładem jest wysiewanie wieloletnich pasów kwietnych wzdłuż upraw polowych, które może istotnie ograniczyć potrzebę stosowania środków ochrony roślin [9], co bezpośrednio przekłada się na rentowność działalności rolniczej. Takie argumenty – obok czynników finansowych – mogą istotnie zwiększyć poczucie sensu i zaangażowanie po stronie beneficjentów programów wsparcia.

5. MECHANIZM RING-FENCINGU W KONTEKŚCIE CELÓW I DZIAŁAŃ NA RZECZ ŚRODOWISKA

Zmiana podejścia do finansowania dobrowolnych działań na rzecz środowiska i klimatu, choć wciąż wymaga pogłębionej dyskusji i analiz, stanowi zwrot we właściwym kierunku. Jednakże utrzymanie tego kierunku zależy od **odpowiedniego zabezpieczenia środków w budżecie UE na ochronę przyrody i klimatu** – także w rolnictwie.

Chociaż na poziomie Unii Europejskiej w ramach funduszu partnerstwa krajowego i regionalnego przewidziano środki na pokrycie pełnych kosztów WPR, nie wyodrębniono w nich osobnej puli, którą kraje członkowskie musiałyby obowiązkowo przeznaczyć na działania na rzecz środowiska i klimatu. Jest to wyraźnym odejściem od dotychczas obowiązującej praktyki. W obecnej perspektywie finansowej 2023–2027 obowiązuje mechanizm ring-fencingu, który gwarantuje, że określona procentowo część budżetu w pierwszym filarze przeznaczana jest na ekoschematy, a w drugim na interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne. Brak podobnego zabezpieczenia w przyszłych ramach finansowych budzi obawy, że finansowanie działań prośrodowiskowych stanie się bardziej zależne od bieżących decyzji politycznych.

Zgodnie z postulatami unijnych i krajowych środowiskowych organizacji pozarządowych [12], takie **wyodrębnienie środków powinno zostać określone na poziomie 35%, a następnie powinno być sukcesywnie podnoszone w kolejnych latach nowej perspektywy finansowej, co byłoby zgodne z postulatami „Strategicznego dialogu o przyszłości rolnictwa UE” [7]**. Ponadto, działania rolno-środowiskowo-klimatyczne powinny kwalifikować się do 100-procentowego finansowania ze środków unijnych. W przeciwieństwie do wsparcia dochodów opartego na powierzchni, działania RSK wymagają obecnie co najmniej 30-procentowego współfinansowania krajowego. Sprawia to, że programy klimatyczne i środowiskowe są znacznie mniej atrakcyjne dla państw członkowskich, które w związku z tym priorytetowo traktują działania minimalizujące wydatki krajowe, a nie te, które najsukuteczniej realizują cele środowiskowe WPR.

Brak zastosowania ring-fencingu oraz konieczność dopłacania z budżetów krajowych do działań RSK może oznaczać, że WPR po 2027 r. będzie działać obok zielonej transformacji, zamiast ją wspierać. Pogłębi się rozdzwiek pomiędzy ambicjami środowiskowymi a faktycznym oddziaływaniem tej polityki. W praktyce decyzje krajowe mogą jeszcze bardziej odzwierciedlać przekonanie grup interesu sektora rolnego, że środki WPR powinny służyć przede wszystkim wsparciu dochodów i produkcji, a nie celom przyrodniczym. Wielu rolników wciąż nie postrzega działań na rzecz środowiska jako sposobu na wzmocnienie stabilności własnych gospodarstw i dostosowanie się do zmieniających się warunków środowiskowych. W przyszłości może to także doprowadzić do braku spójności polityki rolnej z politykami środowiskowymi UE.

BIBLIOGRAFIA

1. Baldock D., Bradley H., Godfroy A. and Muro M. (2024) *Realigning selected CAP payment schemes towards sustainable agriculture: exploring options, benefits and risks*. Briefing, Institute for European Environmental Policy, Brussels.
2. BirdLife Europe, European Environmental Bureau (EEB), and WWF European Policy Office 2022. *Will CAP eco-schemes be worth their name? An assessment of draft eco-schemes*

- proposed by Member States. www.birdlife.org/wp-content/uploads/2021/11/CAP-report-eco-schemes-assessment-Nov2021.pdf
3. BirdLife Europe, European Environmental Bureau, Greenpeace European Unit i WWF European Policy Office (2025). *Time for farmers and nature to thrive: A proposal for a performance-based policy to drive the transition of Europe's food and farming sector*. <https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2025/05/CAP-Vision-Post-2027-BirdLife-EEB-Greenpeace-WWF.pdf>
 4. BirdLife Europe, European Environmental Bureau, Greenpeace European Unit i WWF European Policy Office (2026). *Investing in farmers' resilience. Policy briefing*. – tekst nieopublikowany
 5. Chaplin S.P., Mills J., Chiswell H. (2021). *Developing payment-by-results approaches for agri-environment schemes: Experience from an arable trial in England*. Land Use Policy 109, 2021, 105698.
 6. COM(2025)75. *Wizja dla rolnictwa i żywności: Wspólne kształtowanie unijnego sektora rolnego i spożywczego, atrakcyjnego dla przyszłych pokoleń* (COM(2025) 75 final). Bruksela: Komisja Europejska, 2025.
 7. Komisja Europejska (2024). *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture: A shared prospect for farming and food in Europe*. Brussels: European Commission. agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?file-name=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf
 8. Korniluk M. (2025). *Ochrona przyrody w półnaturalnych ekosystemach zależnych od ekstensywnego użytkowania rolniczego a ponowne nawadnianie osuszonych torfowisk*. OTOP BirdLife Polska.
 9. Kujawa K. (2023). *Pasy kwietne – sposób na zwiększanie różnorodności biologicznej na terenach rolniczych*. Nauka dla Przyrody. <https://naukadlaprzyrody.pl/2023/02/21/pasy-kwietne-sposob-na-zwiekszanie-roznorodnosci-biologicznej-na-terenach-rolniczych/>
 10. Massfeller, A., Meraner, M., Hüttel, S., Uehleke, r. (2022). *Farmers' acceptance of results-based agri-environmental schemes: A German perspective*. Land Use Policy, 120, 2022, 106281.
 11. Meister M., Nemcová T., Blažič B., Denac K., de Jong B., Ferriz M., Henningson L., Hološková A., Pępkowska-Król A., Kurucz Z., Luoni F., Mateeva I., Seny G., Todorov E., Zámečník V. (2023). *The untapped potential of eco-schemes. An analysis of the use of eco-schemes across 12 countries and their impact on biodiversity*. NABU, BirdLife Europe. [The-untapped-potential-of-eco-schemes-BirdLife_Nabu.pdf](https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2023/09/The-untapped-potential-of-eco-schemes-BirdLife_Nabu.pdf)
 12. OTOP 2026. *Apelujemy o silniejsze gwarancje dla przyrody w budżecie UE po 2027 roku* We call for stronger safeguards for nature in the EU budget after 2027. <https://www.linkedin.com/pulse/apelujemy-o-silniejsze-gwarancje-dla-jhese/>
 13. Pe'er G., Bonn A., Bruelheide H. i in. (2020). *Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges*. People and Nature 2(2), 305–316.
 14. Pępkowska-Król A., Błaszczowska B., Stasiak K., Korniluk M. (2025). *Różnorodność biologiczna. Wpływ interwencji planu strategicznego WPR na ochronę różnorodności biologicznej w krajobrazie rolniczym*. [W:] Zwolińska J., Metera D. [red.] *Co dalej z WPR?* Fundacja im. Heinricha Bölla, Koalicja Żywa Ziemia, Warszawa.
 15. Pinto-Correia T., Ferraz-de-Oliveira I., Guimaraes M., Sales-Baptista E., Pinto-Cruz C., Godinho C., Vieira Santos R. (2022). *Result-based payments as a tool to preserve the High Nature Value of complex silvo-pastoral systems: progress toward farm-based indicators*. Ecology and Society 27(1):39.
 16. Ricciardi V., Mehrabi Z., Wittman H., James D., Ramankutty N. (2021). *Higher yields and more biodiversity on smaller farms*. Nat Sustain 4, 651–657.
 17. Schader C., Grovermann C., Frick R., Grenz J., Stolze M. (2017). *Towards a new public goods payment model for remunerating farmers under the CAP Post-2020*. Frick: Research Institute of Organic Agriculture (FiBL).
 18. Zieliński M., Gołębiewska B., Adamski M., Sobierajewska J., Tyburski J. (2024). *Adaptation of eco-schemes to Polish agriculture in the first year of the EU CAP 2023-2027*. Economics and Environment, 89(2), 1–17.

dr inż. Mikołaj Troczyński

Fundacja WWF Polska

WPROWADZENIE

Gospodarowanie wodą i jej retencja to temat przekrojowy – obecny w wielu aspektach zrównoważonej gospodarki – zarówno, jeśli chodzi o ekonomię i konkurencyjność, jak i o adaptację do zmiany klimatu. **Straty z powodu niedoborów wody w naszym rolnictwie z dekady na dekadę rosną i mogą osiągać 6 od 11 mld złotych rocznie [1].** Trudno wyobrazić sobie konkurencyjne rolnictwo bez stabilnego zaopatrzenia w wodę i nie ulega wątpliwości, że woda jest centralnym elementem bezpieczeństwa społecznego. Jest to zasób kluczowy zarówno dla środowiska przyrodniczego i ekosystemów, jak też dla produkcji żywności i gospodarki – i jest to ze sobą nierozzerwalnie splecione. Jest to także szczególnie widoczne w przypadku polskiego rolnictwa, które dochodzi do punktu zwrotnego, gdyż z jednej strony wyczerpuje się model oparty na technicznych i chemicznych środkach uprawy gleby, a z drugiej narasta konieczność adaptacji do pogłębiającej się zmiany klimatu.

Skala i tempo dotychczasowych działań adaptacyjnych w rolnictwie są dalece niewystarczające wobec wyzwań stawianych przez intensywną eksploatację i postępującą degradację środowiska przyrodniczego, pogłębianą przez skutki kryzysu klimatycznego. Fundamentem produkcji rolniczej, a także odporności i adaptacji rolnictwa jest zaopatrzenie w wodę, będące jednocześnie zwornikiem łączącym aspekty gospodarcze, środowiskowe i społeczne.

W Planie Strategicznym Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (PS WPR 2023–2027) retencja i odtwarzanie zasobów wody stanowią marginalną liczbę interwencji, i są raczej „produktem ubocznym” innych interwencji prośrodowiskowych i inwestycyjnych [2]. W nowej perspektywie po 2027 r. **retencja i gospodarowanie wodą w krajobrazie rolniczym** mogłyby i powinny stać się **najważniejszym celem klimatycznym** – koniecznym z uwagi na budowę stabilnej, zrównoważonej gospodarki rolnej w zmieniających się warunkach klimatycznych i geopolitycznych. Temat retencji wody powinien zostać **wpisany wprost do celów nowego programu wsparcia rolnictwa** z wyodrębnionym budżetem wyłącznie na ten cel. W innym przypadku pojawi się ryzyko powtórki obecnej sytuacji i „rozmycia” szansy na właściwe ujęcie i implementację racjonalnych zasad gospodarowania wodą w krajobrazie rolniczym.



1. INTEGRACJA BUDŻETU – NOWE PODEJŚCIE DO RETENCJI WODY

Planowana w nowej perspektywie finansowej UE integracja budżetowa, obejmująca m.in. politykę spójności, fundusze rolne, społeczne i klimatyczne, ma pozwalać na łączenie środków przeznaczonych na infrastrukturę (np. zbiorniki retencyjne) z funduszami na innowacje i adaptację do zmian klimatu. Takie połączenie środków wymaga ustalenia precyzyjnych zasad podziału i rygorystycznej oceny inwestycji zgodnie z zasadą „nie czyn poważnych szkód” (zasada DNSH)¹. Aby uniknąć subsydiowania działań szkodliwych dla przyrody (Environmentally Harmful Subsidies, EHS) **powinna powstać też lista inwestycji niekwalifikujących się do wsparcia**, takich jak np. działania degradujące morfologię rzek lub inwestycje w melioracje odwadniające na obszarach o obniżającym się poziomie wód gruntowych, zagrożonych suszą hydrologiczną. Zwłaszcza, że za problematyczne uznaje się, założenie zgodności płatności obszarowych i warunkowości w WPR jako „zgodnych z zasadą DNSH”, bez potwierdzenia tego kontrolami [3].

2. WODA JAKO ZASÓB STRATEGICZNY WYMAGA SPÓJNEGO PLANU

Aby zapewnić odpowiednie gospodarowanie wodą ze środków WPR po 2027 r. – w ramach nowego modelu zintegrowanego finansowania polityk UE – konieczne jest przeprowadzenie przeglądu krajowych dokumentów, planów, aktów prawnych dotyczących gospodarowania wodą w Polsce. Wiele z nich wymaga aktualizacji i synchronizacji, w tym uwzględnienia zmiany warunków klimatycznych i reżimu opadów. Regulacje i dokumenty strategiczne dotyczące rolnictwa i innych branż często kolidują ze sobą lub zawierają rozwiązania nieprzystające do istniejącego stanu rzeczy. Przykładem może być art. 195. ustawy Prawo wodne [4], który definiuje melioracje wodne wyłącznie przez zdolność produkcyjną gleby i łatwość uprawy, co wymusza z poziomu ustawy ściśle agrotechniczne podejście do melioracji. **Ustawowa definicja melioracji powinna zostać uzupełniona o wpisanie celów zatrzymywania wody i ochrony zasobów wód gruntowych.** Podobnie nierealistyczny jest ustawowy obowiązek i zakres prac utrzymaniowych wymagany od właścicieli wód i urządzeń melioracji wodnych, który często stoi w sprzeczności z celami retencji i zwiększania zasobów wodnych deklarowanych w krajowych planach strategicznych, m.in. w Planie przeciwdziałania skutkom suszy lub Programie przeciwdziałania niedoborowi wody. Niespójność regulacji i dokumentów, brak jednolitej strategii i potrzebę systemowego ujęcia gospodarowania wodą w rolnictwie wskazywał już w 2021 r. raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący niedoborów wody w rolnictwie [5].

Zrównoważone zarządzanie zasobami wody w Polsce powinno uwzględniać ustanowienie nadrzędnej strategii na rzecz odporności zasobów wodnych i hierarchii podejmowanych zgodnie z nią działań. Argumentem na rzecz stworzenia takiego dokumentu jest Europejska strategia odporności wodnej (Water Resilience Strategy – WRS), ogłoszona przez Komisję Europejską w połowie 2025 r. [6].

¹ **DNSH** (ang. *Do No Significant Harm*) oznacza zasadę „nie czyn poważnych szkód”. To kluczowy element unijnego Zielonego Ładu i Taksonomii UE, który gwarantuje, że inwestycje finansowane z funduszy UE (w tym z Krajowego Planu Odbudowy – KPO) nie szkodzą środowisku.

Jednym z filarów WRS jest przywracanie naturalnego cyklu wodnego z wykorzystaniem rozwiązań opartych na przyrodzie (NbS)². WRS wprowadza też zasadę efektywności wodnej, ustalając hierarchię wydatkowania środków publicznych z uwzględnieniem celowego gospodarowania wodą.

Naczelną zasadą – każdej krajowej strategii na rzecz odporności zasobów wodnych w Polsce – powinno być **zwiększanie infiltracji, a także spowolnienie odpływu i parowania wody począwszy od miejsca wystąpienia opadu**. Oznacza to pierwszeństwo dla inwestycji w retencję wody w glebie i zwiększanie infiltracji do głębszych warstw gruntu. Umożliwi to tworzenie w pierwszej kolejności trwałych mechanizmów zasilania wód gruntowych na dużych obszarach, zamiast kierowania wody do urządzeń odwadniających i budowy nieefektywnych, kosztownych zbiorników retencyjnych [7, 8].

Rozporządzenie NRL

Wykorzystanie potencjału przyrody jest jednym z celów unijnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1991 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, nazywane też Prawem o odbudowie przyrody (Nature Restoration Law – NRL).

To rozporządzenie obowiązuje od 18 sierpnia 2024 r., nakładając na państwa członkowskie realizację celów NRL w zakresie odtwarzania ekosystemów, ale bez przypisanego budżetu i w zależności głównie od środków polityki rolnej i polityki spójności [9].

WPR może stać się kluczowym narzędziem finansowym dla wdrożenia rozporządzenia NRL. Jednakże w proponowanym obecnie kształcie WPR 2028–2034 nie zostało zapewnione skuteczne wdrożenie Nature Restoration Law w obszarze retencji wody i przeciwdziałania suszy. Pojedyncze przykłady rozwiązań można znaleźć m.in. w Polsce, Hiszpanii i Niemczech, ale nie mają one charakteru systemowego. Barięą jest brak obowiązku podejmowania działań, rozmontowanie „zielonej architektury” WPR oraz niedopasowanie skali działania i obszarów objętych praktykami ochronnymi do potrzeb adaptacyjnych.

Powstająca polityka rolna na lata 2028–2034, która ma opierać się na dobrowolnych instrumentach ochrony środowiska i klimatu, pozostawia też państwom członkowskim dużą swobodę decydowania o liczbie i rodzaju tych instrumentów. Łącząc to z brakiem wyodrębnienia celów ilościowych oraz kwoty finansowania dla NRL, nie można zagwarantować ani realizacji zadań NRL, ani nawet zamierzeń dotyczących zasobów wodnych i przyrodniczych deklarowanych w projekcie WPR 2028–2034 [10, 11].

² **NbS** (ang. *Nature-based Solutions*), czyli „rozwiązania oparte na przyrodzie”, to działania wykorzystujące naturalne procesy i ekosystemy do rozwiązywania wyzwań społecznych np. związanych ze zmianą klimatu. Zapewniają one korzyści środowiskowe i wspierają bioróżnorodność przy obniżonych kosztach, dzięki wykorzystaniu mechanizmów naturalnie występujących w przyrodzie.

Rzeczywiste umieszczenie gospodarki wodnej w centrum zintegrowanych planów regionalnych pozwalałoby na podejście zlewniowe – zarządzanie wodą i jej ochrona w skali całej zlewni – wykraczające poza granice pojedynczego gospodarstwa rolnego.

Wymagałoby to od ustawodawcy i ośrodków decyzyjnych zmiany rozumienia gospodarowania wodą i uwzględnienia wszystkich jego poziomów: od obszarowej retencji glebowej, przez mokradła, funkcje melioracji wodnych, wody powierzchniowe, rolę krajobrazową terenów marginalnych i nieprodukcyjnych, kończąc na **mocno przecenianej dziś roli zbiorników retencyjnych.**

Niezbędne jest uwzględnienie każdego poziomu relacji retencji wody i różnorodności biologicznej: zasobów próchnicy i biologii gleb, okrywy roślinnej, a także elementów krajobrazowych, jak strefy buforowe, zadrzewienia, zakrzewienia i pasy wiatrochronne. Świadomie budowany biologiczny komponent krajobrazu rolniczego należy traktować jako jedno z najlepszych i najefektywniejszych a przy tym niskonakładowych narzędzi do adaptacji krajobrazów produkcyjnych (working landscapes³), w celu osiągnięcia trwałości produkcji żywności i bezpieczeństwa żywnościowego. Pomocny może się tu okazać głos specjalistów i coraz obszerniejsza literatura dotycząca rozwiązań opartych na przyrodzie i odnosząca się do uwarunkowań krajowych [12, 13].

3. NOWE RAMY UNIJNEJ POLITYKI ROLNEJ

Komisja Europejska w ramach nadchodzącej perspektywy finansowej zaproponowała fundamentalne przeorientowanie instrumentów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Propozycje na lata 2028–2034 sformułowane w oparciu o treść Strategicznego Dialogu na temat Przyszłości Rolnictwa UE oraz Wizji Rolnictwa i Żywności z lutego 2025 roku zakładają odejście od dotychczasowej dwufilarowej struktury WPR na rzecz zintegrowanego modelu opartego na Planach Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (National and Regional Partnership Plans – NRPP.) **Główne cele tych planów zostały przesunięte w stronę konkurencyjności, kosztów środowiska i klimatu.**

W nowym podejściu retencja wody jest deklarowana jako nieodłączny element odporności operacyjnej gospodarstw rolnych. Pomimo przyznawaniu retencji tak kluczowej roli, planowane jest zniesienie minimalnej kwoty zarezerwowanej na cele środowiskowe (tzw. „ring-fencing”) [14, 15].

Zmianą w zakresie operacyjnym gospodarstw rolnych jest propozycja zastąpienia dotychczasowego systemu warunkowości nowym „systemem zarządzania gospodarstwem” (Farm Stewardship System). Ma on redefiniować zależność między dopłatami a wymogami środowiskowymi, stawiając na elastyczność i celowość działań [15, 16].

W obszarze gospodarki wodnej, „system zarządzania gospodarstwem” będzie koncentrować się na trzech głównych filarach ochronnych: (1) ochrona cieków wodnych i wód gruntowych przed zanieczyszczeniem przez utrzymywanie pasów

³ Working landscapes – obszary lądowe aktywnie wykorzystywane przez człowieka do celów gospodarczych, takich jak rolnictwo, leśnictwo czy hodowla zwierząt. Stanowią one połączenie terenów przyrodniczych z działalnością produkcyjną, tworząc powiązany układ ekologiczny, społeczny i ekonomiczny.

buforowych oraz stref filtracyjnych, (2) zabezpieczenie gleb bogatych w węgiel i trwałych użytków zielonych oraz (3) promowanie uprawy konserwującej i utrzymywanie okrywy roślinnej w okresach krytycznych [8, 16].

Dotychczasowe normy GAEC mają być zastąpione przez „praktyki ochronne” (protective practices), które państwa członkowskie będą mogły w znacznym zakresie dostosowywać do specyficznych potrzeb hydrologicznych swoich regionów, jednak do czasu powstania niniejszej publikacji propozycje krajowych nie zostały jeszcze opracowane.

Duże obawy budzi swoboda, którą otrzymają państwa członkowskie w definiowaniu praktyk ochronnych, bez wskazania dokładniejszych ram tej krajowej elastyczności. Rodzi to **niebezpieczeństwo, że kraje dążące do maksymalizacji wydajności produkcji mogą ustanawiać niskie standardy dla krajowych zasad zarządzania gospodarstwem rolnym** [17].

Powoduje to ryzyko zwiększenia negatywnego oddziaływania rolnictwa i degradacji środowiska. Aby tego uniknąć i dążyć do szybkiej adaptacji rolnictwa do zmiany klimatu, państwa członkowskie muszą zagwarantować, że ogólny poziom ambicji i ochrony zostanie utrzymany lub zwiększony. Można to osiągnąć m.in. przez wprowadzenie **zasady braku regresu (zasada no back-tracking), według której nowe praktyki ochronne nie mogą prowadzić do obniżenia poziomu ochrony środowiska i klimatu w porównaniu z okresem 2024–2027**. Ponadto możliwość wprowadzania zwolnień z praktyk ochronnych powinna mieć miejsce jedynie w wyjątkowych i należyście uzasadnionych przypadkach [3].

Zachęty zamiast wymagań wymagają zwiększonej motywacji finansowej

Odchodzenie od warunkowości na rzecz zachęt do korzystania z instrumentów dobrowolnej ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie może być dobrym sposobem na zwiększenie zainteresowania rolników. Wymaga jednak zapewnienia odpowiednio wysokiego dofinansowania oraz wsparcia doradczego. Ograniczanie motywacji finansowej w połączeniu z dużą dobrowolnością stosowania praktyk oraz obniżone wymagania, skutkować będą brakiem wystarczającej zachęty do dobrowolnych zmian dla gospodarstw dużych i wyłączeniami dla licznych małych gospodarstw. Łącznie może to stworzyć ryzyko obniżenia efektywności osiągnięcia celów środowiskowych i adaptacyjnych dla całego Planu Strategicznego.

Zaproponowano również zmianę polegającą na połączeniu dotychczasowych ekoschematów oraz programów rolno-środowiskowo-klimatycznych w jeden system działań rolno-środowiskowo-klimatycznych (Agri-environmental and Climate Actions, AECA), [15, 17].

Tematyka związana z retencją wody w ramach AECA występuje jedynie pośrednio, w obszarach, takich jak:

- wdrażanie zaawansowanych systemów zarządzania wodą, w tym precyzyjnego nawadniania wykorzystującego zrównoważone źródła wody (retencjonowane wody opadowe), [18, 19, 20],

- promowanie rolnictwa regeneratywnego i zwiększanie zawartości materii organicznej w glebie [21],
- dostosowywanie płodozmianu oraz dobór odmian roślin uprawnych do warunków w regionie [22].

Deklaracje te są nieprecyzyjne i rodzą pytania w stosunku do szczegółowych rozwiązań. Co oznacza precyzyjne nawadnianie i skąd będzie pochodzić woda na ten cel? Jak będzie definiowane i weryfikowane rolnictwo regeneratywne i w jakiej pozostanie relacji z rolnictwem ekologicznym i kredytami węglowymi? Czy dobór odmian będzie obejmował rośliny uzyskane przy użyciu nowych technik genomowych (NGT)? Dziś pytania te pozostają bez odpowiedzi i z pewnością wymagają dyskusji na szerokim forum.

Istotnym elementem propozycji nowej WPR są jednorazowe płatności za transformację (transition payments), które mają wspierać rolników w procesie zmiany modelu produkcji na bardziej zrównoważony [15, 20]. Jednorazowe wsparcie na transformację gospodarstwa może ułatwić m.in. kompleksowe przejście na systemy o wysokiej retencji wody. Problemem może tu być dowolność celu inwestycji i niski wolumen środków przeznaczonych na ten instrument, bez jakichkolwiek wskazań zachęcających do działań zwiększających glebową i krajobrazową retencję wody.

Nowy projekt WPR liberalizuje również obowiązki dla rolników i wprowadza domniemanie zgodności z wymogami warunkowości dla gospodarstw ekologicznych oraz znaczne uproszczenia dla małych gospodarstw (poniżej 10 hektarów), które zostają zwolnione z części kontroli i sankcji [15, 16, 19]. W przypadku Polski oznacza to, że w tym uproszczonym trybie będzie mogło funkcjonować nawet 70% gospodarstw (zajmujących łącznie ok. 1/3 powierzchni użytków rolnych). Na razie Polska objęła tym rozwiązaniem gospodarstwa do 5 ha, czyli ponad ich połowę. Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność rozwiązań nowej WPR, które wymagają zastosowania na jak największych obszarach, jak ma to miejsce w przypadku zwiększania glebowej retencji wody. W perspektywie wieloletniej konsekwencją spowolnienia przeciwdziałania skutkom kryzysu klimatycznego będzie rosnące zagrożenie stabilności produkcji rolnej i bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

4. POLSKIE PODEJŚCIE DO GOSPODAROWANIA WODĄ W RAMACH WPR

W dotychczasowym zarządzaniu środkami WPR przez Polskę nie widać zmiany w podejściu do retencji wody i przejścia w kierunku gospodarowania zlewniowego, uwzględniającego wszystkie poziomy krajobrazowe. Nie widać także ukierunkowania na efekty, a wciąż tendencję do finansowania działań bez weryfikacji uzyskiwanych efektów. Wynika to między innymi z mnogości dokumentów zarządzających gospodarską wodną w Polsce, charakteryzujących się raczej technologicznym podejściem do inwestycji wodnych, które pozwala na sprawne wydatkowanie środków finansowych. Niestety, jest to podejście, które nie zapewnia długofalowej ochrony i zwiększenia zasobów wody w rolnictwie.

W propozycjach polskich władz kładzie się szczególny nacisk na retencję korytową i gruntową. Polski Plan Strategiczny po 2027 roku będzie integrował działania WPR z krajowym Programem Przeciwdziałania Niedoborowi Wody, który zakłada zwiększenie retencji w Polsce z obecnych 7,5% do 15% w 2030 roku – niestety głównie w oparciu o budowę zbiorników retencyjnych i podpiętrzeń korytowych [23, 24].

Kult zbiorników retencyjnych a renaturyzacja wód

Stereotyp, że najlepszym sposobem na zatrzymanie wody jest budowa zbiorników retencyjnych nadal funkcjonuje, pomimo, że w swoich wypowiedziach posłowie wskazali, że zarówno Ministerstwo Infrastruktury, jak i resort rolnictwa dostrzegają, że działania na rzecz gospodarki wodnej wpisują się jednocześnie w cele środowiskowo-klimatyczne [25].

Zbiorniki retencyjne nie rozwiązują problemu suszy na terenach rolniczych (np. zbiornik włocławski), zagrażają ekosystemom rzeczny, stwarzają ryzyko katastrof, a także są kosztowne w budowie i utrzymaniu [26]. Pomimo tego dla wielu urzędników i decydentów są pierwszym rozwiązaniem kojarzonym z przeciwdziałaniem suszy.

Przełamanie tego stereotypu będzie prawdopodobnie jedną z większych barier na drodze do regulacji dających podstawę do skutecznego gospodarowania wodą. Jednocześnie dalsze funkcjonowanie ustawodawcy w duchu „kultu zbiorników retencyjnych” może spowodować zmarnowanie przeznaczonych na retencję środków budżetowych, na inwestycje szkodliwe dla przyrody i rolnictwa, takie jak nieprzemyślana lokalizacja stawów rybnych, niepotrzebne obiekty piętrzące wodę i przegrody zaburzające koryta cieków.

Zamiast trzymania się tych stereotypów, warto skorzystać z rozwiązań zaproponowanych w Krajowym Programie Renaturyzacji Wód Powierzchniowych (KPRWP) opracowanym na zlecenie i opublikowanym przez PGW Wody Polskie w 2020 r. [27]. Niestety, program ten do tej pory nie został dostatecznie wdrożony do Planów Gospodarowania Wodami.

Kluczowe rozwiązania dla gospodarowania wodą proponowane przez polskie władze obejmują inwestycje w małą retencję wodną, w tym budowę jazów, zastawek i podpiętrzeń na rowach melioracyjnych [28, 29] oraz wsparcie dla rolników w budowie systemów magazynowania wody deszczowej oraz instalacji do powtórnego obiegu wody [29, 30].

Są to **działania słabo skoordynowane z istniejącymi dokumentami strategicznymi**, bez widocznej ogólnej zasady i pomijające wcześniejsze i krytyczne obszary cyklu wodnego rozpoczynającego się od miejsca opadu, takie jak retencja krajobrazowa, magazynowanie wody w gruncie i przeciwdziałanie parowaniu i erozji.

Jednakże, **oparte na przyrodzie rozwiązania krajobrazowe, choć obecne w tych propozycjach, mają niedoszacowane znaczenie**. W pierwszej kolejności należałoby tu wymienić niskonakładowe zabiegi poprawiające retencję na dużych obszarach, takie jak renaturyzacja cieków i odtwarzanie mokradeł oraz tworzenie dużej liczby drobnych obiektów zatrzymujących wodę w górnych obszarach spływu wód oraz rozproszonych na terenach rolniczych. Tutaj, poza finansowaniem, **wyzwaniem pozostają skomplikowane procedury uzyskiwania pozwoleń wodnoprawnych na małe obiekty retencyjne** [31, 32, 33]. W te rozwiązania można także włączyć ochronę bobrów jako niskonakładowy mechanizm tworzenia infrastruktury do mikroretencji wody w ramach rozwiązań opartych na przyrodzie [34].

Niedocenione są również rozwiązania zmniejszające parowanie i erozję wietrzną gleb, np. pasy zadrzewień, które powinny być umieszczane w odstępach nie mniejszych niż 300 do 500 m [35, 36].

Trwają prace nad Planem Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR), który będzie zawierał rozwiązania na lata 2028–2034. Polskie władze zabiegają o utrzymanie po 2027 r. modelu dwufilarowego WPR, z odrębnym budżetem dla każdego z nich. Ponadto w polskim modelu WPR ma być utrzymane wyraźne rozdzielenie zakresów warunkowości (traktowanej jako obowiązkowe minimum), ekoschematów (interwencje roczne) i AEKM (wieloletnie działania rolno-środowiskowo-klimatyczne), jednak szczegóły nie są jeszcze dostępne.

5. WARUNKOWOŚĆ

Dotychczasowe postulaty polskich władz dotyczące warunkowości skupiają się przede wszystkim na uproszczeniach norm GAEC, ich ograniczaniu i wprowadzeniu większej elastyczności krajowej i regionalnej. Należy także zwrócić uwagę na tendencję do zmniejszania wymagań dla małych gospodarstw. Proponowane zmiany dotyczą m.in. budzącej dyskusję normy GAEC 2, która miałaby zostać pozbawiona restrykcyjności i przekształcona na dobrowolne działanie w ramach nowych praktyk ochronnych, przy uproszczonym sposobie kwalifikacji gruntów i utrzymania zachęty finansowej, która funkcjonuje już w obecnym modelu. Uproszczenie dotyczy także definicji i wymogów technicznych dla stref buforowych, związanych z dotychczasową normą GAEC 4, a także złagodzenia sankcji [37].

Strona rządowa odnosiła się również krytycznie do norm GAEC 8 (Zachowanie elementów krajobrazu...) i GAEC 6 (Minimalna pokrywa glebowa...), pośrednio związanych z retencją wody. Propozycje takie zgłaszano m. in. w dialogu z Zarządem Krajowych Izb Rolniczych oraz na forum Rady UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH), wnosząc o derogacje i zmiany. Może to rodzić obawy o niedoszacowanie roli obszarów nieprodukcyjnych i nieprodukcyjnych elementów krajobrazu w rolnictwie w ochronie zasobów wody, szczególnie wobec postulatów całkowitego odejścia od GAEC 8.

Ze strony ustawodawcy proponowane jest uznanie suszy i powodzi jako „siły wyższej”, zwalniającej rolnika z odpowiedzialności za niewywiązanie się m.in. z zasad warunkowości. Podejście takie powinno zostać **powiązane z uzależnieniem zakresu pomocy poszkodowanym od prowadzonych przez nich wcześniej działań**, takich jak udział w programach adaptacyjnych i retencyjnych, stosowanie praktyk poprawiających bilans wodny gleby lub uczestniczenie w ramach projektów obszarowych (zlewniowych), zwłaszcza, jeżeli działania te mogłyby zmniejszyć skalę szkód lub im zapobiegać.

6. EKOSCHEMATY (I FILAR)

Ekoschemat „Retencjonowanie wody na TUZ” jest obecnie jedyną w PS WPR 2023–2027, interwencją bezpośrednio odnoszącą się do ochrony zasobów wodnych w rolnictwie. Zawarte w tym ekoschemacie wymagania dotyczą sztywno określonego okresu w roku i stopnia wysycenia profilu gleby na TUZ, potwierdzanego przez monitoring satelitarny. Strona rządowa proponuje kontynuowanie ekoschematu

i uproszczenie parametrów dotyczących liczby dni i poziomu uwodnienia, dopuszczenie innych gruntów okresowo zalewowych (jak np. doliny rzeczne), bardziej elastyczne potwierdzanie spełnienia wymagań (np. deklaracje, lokalny monitoring). Planowane jest też umożliwienie łączenia go z wymogami normy GAEC 2, czyli ochroną terenów podmokłych i torfowisk.

7. INTERWENCJE (II FILAR)

W rządowych i ministerialnych propozycjach dotyczących polskiego Planu Strategicznego WPR po 2027 r. w obszarze retencji i gospodarowania wodą kluczowe miejsce zajmuje integracja celów rolniczych z klimatycznymi oraz uproszczenie procedur administracyjnych dla rolników. Proponowane zmiany opierają się na doświadczeniach z obecnej perspektywy (2023–2027) oraz na nowej „Strategii ochrony obszarów wodno-błotnych w Polsce”, która została pozytywnie (ale nie bez uwag) oceniona przez Państwową Radę Ochrony Przyrody [38]. Koncepcje dokumentów strategicznych mają być uwzględnione wraz z uwagami pokontrolnymi NIK w przygotowaniu trzeciej aktualizacji planów gospodarowania wodami (III aPGW) [39]. Działania te koncentrują się na terenach podmokłych i glebach organicznych, stanowiących bardzo ważny, choć stosunkowo niewielką część powierzchni użytków rolnych, która w przypadku gruntów objętych normą GAEC2 wynosi ok. 400 tys. ha [40].

Wśród sygnalizowanych zmian, które są planowane w interwencjach rolno-środowiskowo-klimatycznych (AECM) należy zwrócić uwagę na uproszczenia administracyjne, które mają wyeliminować po 2027 r. podwójne raportowanie i zbędne nakładanie się interwencji, ekoschematów i norm GAEC – mających funkcjonować w nowej formule praktyk ochronnych (na razie jeszcze nieopracowanej). Należy zauważyć, że oprócz wykorzystania narzędzi i dokumentacji cyfrowych proponowane jest złagodzenie sankcji, m.in. za nieterminowe sporządzenie planu działalności rolno-środowiskowej lub braki dokumentacji przyrodniczej.

8. OGRANICZONE ŚRODKI – HIERARCHIA WYDATKÓW

Istnieje realna obawa o zmniejszenie finansowania celów rolno-środowiskowych na skutek:

- ogólnego obniżenia wysokości środków na WPR,
- przesuwania środków w ramach WPR, z uwagi na brak ustanowienia „ring-fence” dla ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie,
- przesunięciem finansów publicznych na inne cele, związane z bezpośrednimi transferami oraz ich ukierunkowaniem na zadowolający beneficjentów szybki efekt ekonomiczny i powierzchownie rozumianą konkurencyjność gospodarczą.

Ograniczenie finansowania obniży skuteczność i skalę działania praktyk ochronnych, obejmujących retencję i gospodarowanie wodą w rolnictwie. Przede wszystkim, przez zmniejszenie zakresu i areалу objętego tymi praktykami. W takiej sytuacji należy ustalić hierarchię kierowania środków zapewniającą realizację najbardziej efektywnych celów adaptacyjno-odpornościowych. Dofinansowanie w pierwszej kolejności należy przeznaczyć na działania dające wymierne efekty

o najwyższym potencjale adaptacyjnym, w szczególności służące retencji krajo-
brazowej i gruntowej. Oprócz zabiegów związanych bezpośrednio z uprawą (np.
nawożenie, płodozmian, dywersyfikacja upraw,) należą do nich także oparte na
przyrodzie rozwiązania krajobrazowe, takie jak utrzymanie pasów zadrzewień,
miedz, obszarów marginalnych i nieprodukcyjnych [7, 8]. Z badań prowadzonych
przez Polską Akademię Nauk wynika, że rolnicy są bardziej skłonni finansować
z własnych środków działania wpływające na jakość gleby i utrzymanie kultury
rolnej [41]. Trudniej przeprowadzić działania, których realizacja wymaga współ-
działania wielu podmiotów (w tym często jednostek samorządu terytorialnego),
i te powinny być dofinansowywane w pierwszej kolejności. Należy **promować
właśnie interwencje skierowane do grup rolników, takie jak wspólne zarządzanie
wodą w skali zlewni**, np. poprzez wzmocnienie Lokalnych Partnerstw ds. Wody
lub spółdzielczość. Istotne jest również wzmacnianie sieci współpracy gospo-
darstw w celu transferu wiedzy i wymiany doświadczeń [1].

Przy wspieraniu odporności wodnej **priorytetem dla finansów publicznych po-
winny być inwestycje nieprodukcyjne, które nie generują bezpośrednich zysków
ekonomicznych dla rolników, lecz są niezbędne do dostarczania dóbr publicz-
nych**. Przykładem może być np. odtwarzanie mokradeł, a brak dedykowanych
instrumentów dla mokradeł w obecnym PS WPR 2023–2027 jest jednym z naj-
poważniejszych zaniedbań polityki rolnej. Działania takie, przyczyniające się do
celów adaptacyjnych, środowiskowych i klimatycznych, powinny być wspierane
w wysokości do 100% kosztów kwalifikowalnych. Jest to szczególnie ważne dla
przedsięwzięć rolniczych, których oddziaływanie wykracza poza gospodarstwa
i wymaga kooperacji wielu podmiotów. Wsparcie miałoby na celu m.in. zapew-
nienie, by rolnicy nie byli stratni finansowo podczas podejmowania działań, które
przynoszą korzyści całemu społeczeństwu [3, 7, 8].

9. DOFINANSOWANIE NA CELE ADAPTACYJNO-ŚRODOWISKOWE

Adaptacja do zmian klimatu i odporność wodna (water resilience) to jeden z klu-
czowych obszarów priorytetowych w zakresie środowiska i klimatu, w ramach
których państwa członkowskie muszą zapewniać wsparcie. Obszary rolnicze
stanowiące ponad połowę powierzchni Polski odpowiadają za przechwytywanie
większości wód opadowych i dlatego znaczenie retencji wody na tych terenach
jest kluczowe nie tylko dla rolnictwa, ale dla całej gospodarki.

Z kolei **odbudowa ekosystemów jest niezbędna dla utrzymania biologicznej od-
porności produkcji, stabilności poziomu wód gruntowych i zaopatrzenia w wodę,
od którego zależy bezpieczeństwo społeczne oraz konkurencyjność gospodar-
ki, w rozumieniu wykraczającym daleko poza rolnictwo**. Dlatego konieczne jest
utrzymanie lub utworzenie praktyk ochronnych dotyczących zatrzymywania wody
o zasięgu wielkoobszarowym, obejmujących również otoczenie rolnictwa i nakie-
rowanych na efekty długoterminowe, a nie na chwilowe, lokalne i partykularne
korzyści.

W podejściu do gospodarowania wodą w nowej WPR uwzględnić należy wiele
elementów, w tym priorytetowo:

- jak największe zatrzymywanie wód opadowych w glebie, zarówno poprzez
powiązanie z poprawą struktury i stanu gleb w Polsce, ale także powstrzy-
maniem się od inwestycji i działań przyspieszających odprowadzanie wody;

- wykorzystanie różnorodności biologicznej i elementów krajobrazu rolniczego (głównie zadrzewień i mokradł) do wielofunkcyjnej poprawy stosunków wodnych na danym terenie, w tym ograniczania odpływu, parowania i erozji wietrznej;
- odejście od koncentrowania inwestycji z produkcją rolną o znacznej presji na zasoby wód gruntowych oraz przeciwdziałanie nadmiernej i niekontrolowanej eksploatacji wód podziemnych na cele rolnictwa i chowu zwierząt. [1, 7, 8].

Nieefektywne jest oddzielanie retencji wody od innych praktyk ochronnych w rolnictwie, są to bowiem naczynia połączone, o złożonym charakterze powiązań. **Należy szukać rozwiązań, których wdrażanie daje efekt synergii.** Dobrym rozwiązaniem byłoby uwzględnienie wielowymiarowego charakteru praktyk poprzez sumowanie ich wpływu na różne elementy gospodarki rolnej. Wprowadzenie metody oceny opartej na punktacji może być podstawą do łączenia płatności za praktyki, ale także umożliwia ich wzajemne powiązanie w celu uzyskania najlepszego, synergicznego rezultatu. Podobnie rozwiązanie znalazło już zastosowanie m.in. w ekoschemacie „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”, gdzie wsparcie za wdrożenie określonej praktyki rolnej jest przeliczane na punkty.

10. POSTULATY DOTYCZĄCE RETENCJI WODY W NOWEJ PERSPEKTYWIE KRAJOWEJ WPR

- 1] Uporządkowanie podejścia krajowego do zarządzania wodą. Przyjęcie ogólnopolskiej strategii międzysektorowej dotyczącej gospodarowania wodą, w której realizację będą wpisywać się interwencje i wydatkowanie środków WPR.
- 2] Przyjmowanie rozwiązań mających znaczenie dla ochrony wody w skali całej zlewni, w tym szczególnie interwencje promujące możliwość wspólnego działania rolników.
- 3] Wykorzystanie zarządzania gospodarstwem oraz systemu praktyk ochronnych do wypracowania interwencji zapewniających synergię efektów retencyjnych i środowiskowych, w tym poprzez dopuszczenie łączenia dofinansowania wielowymiarowych praktyk na terenach nieprodukcyjnych.
- 4] Wprowadzenie zbiorczego, punktacyjnego systemu oceny praktyk ochronnych, łączącego różne poziomy retencji wody, różnorodności biologicznej i oddziaływań związanych z klimatem (w tym adaptacji).
- 5] Postępowanie zgodnie z zasadą braku regresu – nowe praktyki ochronne nie mogą prowadzić do obniżenia poziomu ochrony środowiska i klimatu w porównaniu z okresem 2024–2027.
- 6] Wprowadzenie pełnej oceny DNSH do mechanizmów zarządzania gospodarstwem i AECA, obejmującej kwestie dotyczące retencji wody, bioróżnorodności, klimatu i bezpieczeństwa żywnościowego.
- 7] Weryfikacja efektów praktyk i wprowadzanie zmian w zasadach WPR z uwzględnieniem uzyskiwanych wyników.

- 8] Wprowadzenie oceny inwestycji w retencję wody, finansowanych ze środków WPR zgodnie z zasadą DNSH i stworzenie listy działań zabronionych, nie kwalifikujących się do wsparcia.
- 9] Wspierane inwestycji nieprodukcyjnych związanych z retencją wody w wysokości do 100% kosztów kwalifikowalnych, z wyjątkiem inwestycji określonych jako nie kwalifikujące się do wsparcia.
- 10] Wprowadzenie systemów kontroli zużycia i poboru wody gruntowej i wód powierzchniowych na terenach zagrożonych hydrogeologicznie (z wyjątkiem bezodpływowych zbiorników wód opadowych).

BIBLIOGRAFIA

1. Wrona A., Jakubowska A., Parol J. (2026). *Dzieląc kłos na czworo. Czy polski system żywnościowy jest gotowy na przyszłość?*, Fundacja Instytut Zrównoważonej Gospodarki. <https://izg.org.pl/wp-content/uploads/2026/03/Raport-IZG-Dzielac-klos-na-czworo.pdf>
2. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2022), *Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27>
3. European Environmental Bureau (2025). *From a flawed proposal to real transitions. Recommendations for the post-2027 CAP proposal*. <https://eeb.org/wp-content/uploads/2025/09/CAP-Proposal-recommendations-Sept-2025.pdf>
4. *Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*
5. Najwyższa Izba Kontroli (2021). *Przeciwdziałanie niedoborom wody w rolnictwie. Informacja o wynikach kontroli*. Nr ewid. 192/2020/P/20/043/KRR. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23582,vp,26318.pdf>
6. Komisja Europejska (2024). *Strategia na rzecz odporności zasobów wodnych*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0280>
7. Zwolińska J. i in. (2024), *Co dalej z WPR? Wnioski z dotychczasowej realizacji polskiego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 i rekomendacje*, Koalicja Żywa Ziemia i Fundacja im. Heinricha Bölla w Warszawie. https://pl.boell.org/sites/default/files/2025-06/co-dalej-z-wpr_final.pdf
8. BirdLife Europe and Central Asia, NAB (2025), *The untapped potential of eco-schemes*. https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2025/02/The-untapped-potential-of-eco-schemes-BirdLife_Nabu.pdf
9. Heinrich-Böll-Stiftung – Brussels (2025). *European union: nature can't wait*. <https://eu.boell.org/en/2025/11/05/european-union-nature-cant-wait>
10. Hermoso V., Carvalho S.B., Giakoumi S., Goldsborough P. i in. (2025). *Assessing the EU27 Potential to Meet the Nature Restoration Law Targets*, Environmental Management. <https://link.springer.com/article/10.1007/s00267-024-02107-9>
11. Rouillard J., Meier J., Blackstock K. L., Matthews K. B., Birk S. (2024). *Does the Common Agricultural Policy 2023–2027 support the restoration of freshwater ecosystems?*, Science of The Total Environment. <https://natureconservation.pensoft.net/article/148845/>
12. IUNG-PIB (2022). *Poradnik dla rolników w zakresie poprawy retencji wodnej gleb*, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach. https://iung.pl/dotacja_celowa/dc_2021/publikacje/poradnik_retencja_wodna.pdf
13. IUNG-PIB (2021). *Gospodarka wodna w rolnictwie. Studia i Raporty*. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach. [https://www.iung.pl/sir/SiR%2071\(25\)%20ISBN%20elektroniczny%20z%20ok%C5%82adk%C4%85.pdf](https://www.iung.pl/sir/SiR%2071(25)%20ISBN%20elektroniczny%20z%20ok%C5%82adk%C4%85.pdf)
14. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (2025). *Common Agricultural Policy (CAP) post-2027*, EESC – European Union, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/common-agricultural-policy-cap-post-2027>

15. Komisja Europejska (2025). *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports and Regulation (EU) 2021/2116 as regards data and interoperability governance, suspensions of payments annual performance clearance and controls and penalties*, 2025/0236 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0236>
16. Federalne Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa, Regionów i Gospodarki Wodnej w Austrii, (2025). *Simplifying rules for European farmers and rural communities in the Common Agricultural Policy*. <https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr:1b2a0e89-7594-47e1-ae26-e7ce08685cc0/GAP%20Factsheet%20zur%20Vereinfachung.pdf>
17. Parlament Europejski (2025). *Regulation on the common agricultural policy for the period 2028 to 2034*. (EPRS). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/779241/EPRS_BRI\(2025\)779241_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/779241/EPRS_BRI(2025)779241_EN.pdf)
18. Pesticides Action Network Europe (2025). *CAP post 2027 - an opportunity to answer citizens' demands and support farming beyond pesticides*. <https://www.pan-europe.info/resources/briefings/2025/09/cap-post-2027-opportunity-answer-citizens%E2%80%99demands-and-support-farming>
19. Komisja Europejska (2025). *The CAP post-2027 in the next EU budget*, Komisja Europejska – Agriculture and rural development. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-post-2027-next-eu-budget_en
20. Komisja Europejska (2025). *Water – Agriculture and rural development*. https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/sustainability/environmental-sustainability/natural-resources/water_en
21. MERLIN Project (2025). *Restoring healthy rivers and wetlands: How can agricultural policies support the uptake of water resilient farming practices?* https://project-merlin.eu/files/merlin/downloads/policy_briefs/MERLIN_policy_brief_CommonAgriculturalPolicy_design_and_reform_sept2025.pdf
22. Mazurczak-Kaczamarczyk M. (2025). *Wspólna Polityka Rolna po 2027 roku - gdzie jesteśmy i o co toczy się debata?* Witryna Wiejska. <https://witrynawiejska.org.pl/2025/06/24/wspolna-polityka-rolna-po-2027-roku-gdzie-jestesmy-i-o-co-toczy-sie-debata/>
23. Institute for European Environmental Policy (2025). *Strengthening environmental ambition in the proposal for the CAP 2028–2034*. <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2026/02/Strengthening-env-ambition-in-the-CAP.pdf>
24. Rada Ministrów, 2023, *Uchwała nr 119 Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2022–2027 z perspektywą do roku 2030*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20230001119>
25. Sejm RP (2020). *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 43) z dnia 22 września 2020 r.*, sejm.gov.pl - 043rrw_2_egz.pdf
26. WWF Polska (2020). *Dlaczego zbiorniki zaporowe nie są dobrym narzędziem w walce z suszą?* <https://straznicy.wwf.pl/wp-content/uploads/2020/07/dlaczego-zbiorniki-zaporowe-nie-s%C4%85-dobrym-narz%C4%99dziem-w-walce-z-susz%C4%85.pdf>
27. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (2020) *Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych*. <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/krajowy-program-renaturyzacji-wod-powierzchniowych>
28. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, 2024, komunikat: *7 mld zł z Funduszy UE na rozwój retencji wód w Polsce!*, Portal Gov.pl, dostęp 10.06.2026. <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/7-mld-zl-z-funduszy-ue-na-rozwoj-retencji-wod-w-polsce>
29. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2025). *Działanie 2.9 Mała retencja i adaptacja do zmian klimatu w regionie [nabór nr FEKP.02.09-IZ.00-246/25]*, funduszeunijne.gov.pl - <https://www.funduszeunijne.gov.pl/nabory/dzialanie-29-mala-retencja-i-adaptacja-do-zmian-klimatu-w-regionie-nabor-nr-fekp0209-iz00-24625/>
30. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2024). *Interwencja I.10.4 Inwestycje przyczyniające się do ochrony środowiska i klimatu*. <https://www.gov.pl/web/arimr/inter>

- wencja-i104-inwestycje-przyczyniajace-sie-do-ochrony-srodowiska-i-klimatu
31. Wodne Sprawy (2024). *Aktualne wsparcie dla „wody” w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*. <https://wodnesprawy.pl/wsparcie-wspolnej-polityki-rolnej-aktualne-informac/>
 32. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2022). *Programowanie Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/programowanie-ps-wpr>
 33. Koalicja Żywa Ziemia (2020). *Woda w rolnictwie. Ekspertyza*. https://koalicjazywaziemia.pl/wp-content/uploads/2020/11/Ekspertyza_Woda-w-rolnictwie.pdf
 34. Cywicka D., Brzuski P. (2013). *Zmiany w retencji wody dokonywane przez bobry (Castor fiber L.) na rzekach i potokach górskich*, Studia i Materiały CEPL w Rogowie, r. 15, zeszyt 34 / 1 / 2013.
 35. Borek r. (2023). *Wpływ zadrzewień śródpolnych i systemów rolno-leśnych na bilans wodny pola*, Studia i Raporty IUNG-PIB, zeszyt 71(25): 123-156, IUNG-PIB w Puławach. https://www.iung.pl/sir/zeszyt71_7.pdf
 36. Fundacja EkoRozwoju (2019). *Zadrzewienia na obszarach wiejskich – dobre praktyki i rekomendacje*. <https://drzewa.org.pl/wp-content/uploads/2019/02/Zadrzewienia-na-obszarach-wiejskichpodglad.pdf>
 37. Podkarpacka Izba Rolnicza, 2024, *Informacja w sprawie uproszczeń w normach GAEC 6 i GAEC 8*. <https://piragro.pl/informacja-mrirw-w-sprawie-norm-gaec-6-i-gaec-8-oraz-tuz/>
 38. Państwowa Rada Ochrony Przyrody (2026). *Strategia ochrony mokradeł*, portal prop.gov.pl - https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2026/02/PROP-26-07_Strategia-ochrony-mokradel.pdf
 39. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (2024). *Strategia ochrony obszarów wodno-błotnych w Polsce wraz z planem działań*. <https://www.gov.pl/web/gdos/konsultacje-spoeczne-strategii-ochrony-obszarow-wodno-blotnych-w-polsce-wraz-z-planem-dzialan>
 40. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (2023). *Komunikat: Co wynika z obowiązywania normy GAEC 2*. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/co-wynika-z-obowiazywania-normy-gaec-2>
 41. Zakład Modelowania Ekonomicznego IRWiR PAN (2026). *Działania na rzecz bioróżnorodności w nowej architekturze WPR oraz ich akceptacja przez interesariuszy*, seminarium naukowe, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, 2 lutego 2026 r. <https://www.irwirpan.waw.pl/1078/wydarzenia/seminarium-pt-dzialania-na-rzecz-bioroznorodnosci-w-nowej-architekturze-wpr-oraz-ich-akceptacja-przez-interesariuszy>



Dorota Metera

Koalicja Żywa Ziemia

Wskazany w Planie Strategicznym cel rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce, czyli osiągnięcie 7% powierzchni upraw ekologicznych do 2030 r. pozostanie na dobrej drodze, jeśli nadal będzie zapewnione właściwe wsparcie dla rolnictwa ekologicznego. Nie chodzi tylko o odpowiednią wysokość płatności do powierzchni upraw ekologicznych i upraw w okresie konwersji, lecz także o korzystne połączenie płatności dla rolnictwa ekologicznego z innymi formami wsparcia.

1. OSIĄGNIĘCIA PLANU STRATEGICZNEGO NA LATA 2023–2027

Jednym z celów Strategii „Od pola do stołu” przyjętej w maju 2020 r. było zwiększenie do 2030 r. powierzchni gruntów rolnych UE pod produkcją ekologiczną do 25%. Polska w Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 (PS WPR 2023–2027) ustanowiła cel osiągnięcia 7% udziału ekologicznych użytków rolnych w całości powierzchni użytkowanej rolniczo. Jednakże, model opracowany przez IFOAM Organics Europe wskazuje, że mógłby to być cel 10% [1]. Trzeba jednak zauważyć, że nawet 7% oznaczało w odniesieniu do 3,5% ekologicznych gruntów rolnych w 2019 r. w Polsce podwojenie powierzchni i osiągnięcie ponad 1 mln ha ekologicznych użytków rolnych.

Jednak należy pamiętać, że zaplanowano wsparcie finansowe w postaci płatności do upraw ekologicznych tylko do 4,53% powierzchni użytków rolnych. Założono, że pozostała powierzchnia upraw ekologicznych nie będzie objęta systemem dotacji do upraw ekologicznych, lecz osiągnięcie celu 7% zostanie zrealizowane dzięki innym formom wsparcia np. działaniom skierowanych na modernizację.

Na podstawie informacji z GIJHARS można stwierdzić wzrost od 2024 r. liczby producentów ekologicznych do 25 875¹ tj. o ok. 4% oraz wzrost powierzchni upraw ekologicznych do 757 094,87 ha², czyli o ok. 9%. Powierzchnia uprawiana metodami ekologicznymi wzrosła do 5,39% użytków rolnych w 2025 r. Można więc prognozować, że uda się zrealizować cel 7% powierzchni upraw ekologicznych do 2030 r., jeśli utrzyma się dotychczasowy system wsparcia rolnictwa ekologicznego i zainteresowanie konsumentów produktami ekologicznymi.

W czasie obowiązywania aktualnego PS WPR 2023–2027 wprowadzono szereg zmian, które istotnie poprawiły dostępność dotacji dla rolników ekologicznych

¹ Liczba producentów ekologicznych w Polsce wg stanu na dzień 31.12.2025 r. w podziale na województwa i w podziale na kategorie działalności, Główna Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Dane o rolnictwie ekologicznym – Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – Portal Gov.pl

² Powierzchnia ekologicznych użytków rolnych w Polsce wg stanu na 31.12.2025 r., Główna Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Dane o rolnictwie ekologicznym – Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – Portal Gov.pl

prowadzących różnego typu produkcję. Usunięto bariery, które uprzednio wprowadzono przepisami, tworząc często utrudnienia. Intencją tych przepisów było prawdopodobnie zapobieganie nieuzasadnionym dotacjom do upraw roślin bez wytworzenia produktu przeznaczonego do spożycia przez ludzi lub przeznaczonych na pasze dla zwierząt. W praktyce zmuszały one sadowników ekologicznych do nieracjonalnych działań sprzecznych z dobrą praktyką rolniczą.

2. BARIERY DLA ROLNIKÓW EKOLOGICZNYCH

W wywiadach z rolnikami i w badaniach naukowych wielokrotnie wskazywano na **bariery biurokratyczne** jako jeden z elementów zniechęcających rolników konwencjonalnych do konwersji na rolnictwo ekologiczne i kontynuacji takiej produkcji [2, 3]. Część obowiązków prowadzenia, przechowywania przez 5 lat i udostępniania dokumentacji wynika z przepisów unijnych (rozporządzenie (UE) 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej), a część z przepisów polskich regulujących zasady wsparcia rolnictwa ekologicznego. Konieczność prowadzenia zapisów i przechowywania dokumentów przez co najmniej 5 lat udziału w systemie kontroli i certyfikacji oraz korzystania z dotacji wynika z systemu kontroli i zapewnienia wysokiego poziomu zaufania konsumentów, a także z obowiązku prowadzenia dokumentacji uzasadniającej wsparcie rolnictwa ekologicznego ze środków publicznych.

Jednak szczegółowość tych zapisów i ich drobiazgowa kontrola przez jednostki certyfikujące, Wojewódzkie Inspekcje Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zniechęca rolników do udziału w systemie rolnictwa ekologicznego. A przecież dokumentacja powinna być nie tylko wypełnieniem obowiązków wynikających z przepisów prawa, lecz przede wszystkim powinna służyć rolnikom do oceny sytuacji gospodarstwa i pomagać planować zabiegi agrotechniczne, ocenić opłacalność kierunków produkcji i podejmować decyzje z lepszym efektem dla dochodów gospodarstwa. Z tego powodu niekoniecznie jako dobre należy oceniać wprowadzone już w Polsce uproszczenie w rolnictwie ekologicznym, polegające na zniesieniu obowiązku sporządzania 5-letniego planu produkcji ekologicznej.

Być może pomocne będzie planowane **wdrożenie programu Portal Rolnika**. Drugim interesującym narzędziem będzie **elektroniczna ewidencja zabiegów środkami ochrony roślin**, która od 1 stycznia 2027 r. ma być prowadzona przez producentów w wersji elektronicznej.

Ponadto producenci ekologiczni są zobowiązani do korzystania ze **wzorów dokumentów**, których wypełnienie często okazuje się dla nich problematyczne. Wzory dokumentów np. wnioski o odstępstwa do WIJHARS i WIORiN nie są doskonałe, nawet wersje elektroniczne nie są łatwe do wypełnienia, nie można ich wypełnić on-line, informacje są często mało zrozumiałe dla rolników. Zdarza się, że instytucje te wzywają rolników ekologicznych do składania dodatkowych oświadczeń, chociaż nie wynikają one wprost z obowiązujących przepisów, tylko z interpretacji tych instytucji.

Dodatkowym utrudnieniem są **wzory standardowych dokumentów opracowanych przez poszczególne jednostki certyfikujące** jak np. prognoza produkcji i wniosek o certyfikację, które w niektórych jednostkach można wypełnić on-line, różniące się wersjami i liczbą formularzy.

Jednostki certyfikujące są zobowiązane do zbierania szczegółowych danych o ekologicznych producentach, przetwórcach oraz podmiotach prowadzących sprzedaż żywności ekologicznej. Jednak sposób podawania danych, nieraz ich nadmierna szczegółowość, terminy ich dostarczania są niekoniecznie dostosowane do terminów prowadzenia produkcji ekologicznej w praktyce, a rolnicy są zmuszeni do wypełniania szczegółowych i skomplikowanych formularzy.

Zmniejszenie zakresu zbieranych danych, ich logiczne uporządkowanie, przetwarzanie zebranych danych dotyczących produkcji i ich coroczne publikowanie poprawiłoby efektywność prowadzenia dokumentacji i przekonało rolników do jej wartości.

3. UPROSZCZENIA W ROLNICTWIE EKOLOGICZNYM

Komisja Europejska ogłosiła w 2025 r. pakiet zmian legislacyjnych w celu uproszczeń WPR w formie tzw. Omnibus III, mających na celu przede wszystkim ograniczenia obowiązków biurowczych i kontroli.

Był on podstawą do zmian niektórych przepisów. 1 stycznia 2026 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) tzw. Omnibus III [4], które wprowadziło zmiany polegające na uznaniu gospodarstw ekologicznych oraz gospodarstw będących w okresie konwersji za spełniające normy GAEC 1, 3, 4, 5, 6 i 7 na działkach objętych systemem rolnictwa ekologicznego.

Także w przepisach krajowych w ramach Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027 wprowadzono uproszczenia: umożliwiono rolnikom ekologicznym skorzystanie z płatności dobrostanowej dla świń, bydła mięsnego i drobiu rzeźnego bez dodatkowych obowiązków [5]. Zmieniono system kar za nieprawidłowości przez redukcję kar wstecznych. Wprowadzono uproszczenie w postaci zniesienia obowiązku sporządzenia Planu działalności ekologicznej [6], chociaż nie było to największe utrudnienie dla rolników ekologicznych.

Wprowadzone w Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 powiązanie interwencji „Rolnictwo ekologiczne” z niektórymi ekoschematami i preferencje w interwencjach o charakterze wspierania inwestycji przyniosły dobry efekt, dzięki czemu rolnicy ekologiczni mogli skorzystać z dodatkowego wsparcia.

4. CELE NOWEJ POLITYKI ROLNEJ UE

W nowej Wspólnej Polityce Rolnej wskazano priorytetowe obszary wsparcia rolników w zakresie środowiska i klimatu, wśród których jest wymienione rolnictwo ekologiczne. Jest to związane z uznaniem rolnictwa ekologicznego za „zielone z definicji”, to jest mające największy potencjał zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolnych. Mając na uwadze znaczenie rolnictwa ekologicznego dla ochrony środowiska, klimatu i różnorodności biologicznej **wszystkie kraje członkowskie powinny zapewnić wsparcie dla rolnictwa ekologicznego.**

Opinie państw członkowskich są zróżnicowane, np. czy należy wspierać tylko gospodarstwa w okresie konwersji, czy również gospodarstwa po zakończeniu okresu konwersji, czy tylko rolników, czy także inne podmioty zarządzające gruntami rolnymi. Jednak tylko podejście ujednolicone w całej UE, a nie własne programy poszczególnych krajów członkowskich, czyli renacjonalizacja WPR,

zapewnią harmonijny rozwój rolnictwa ekologicznego, mając na uwadze, że produkty rolnictwa ekologicznego są sprzedawane na tym samym, czyli wspólnym rynku UE.

Komisja Europejska musi zadbać o to, by wysokość dopłat dla gospodarstw ekologicznych miała realny wpływ na dochody gospodarstw ekologicznych oraz o to, by przy obliczaniu stawek dopłat dla rolników ekologicznych uwzględniono specyfikę danego regionu, w tym aspekty struktury rolnej i kwestie wymiany pokoleniowej. W związku z tym planując środki dla rolnictwa ekologicznego należy zapewnić odpowiednią linię dofinansowania dla małych i średnich gospodarstw ekologicznych, przy stosowaniu **degresywności płatności w zależności od powierzchni gospodarstw**.

Rozpoczynanie produkcji ekologicznej powinno być priorytetem w dążeniu do wymiany pokoleniowej w rolnictwie, oferując młodym rolnikom korzystne warunki finansowe, odpowiednie doradztwo oraz kanały dystrybucji krajowej i lokalnej, dopasowane do skali produkcji.

Jednym z ważniejszych aspektów nowej WPR są „uproszczenia” zapowiadane wielokrotnie przez Komisję Europejską. Główny problem związany z obciążeniem biurokratycznym gospodarstw rolnych istnieje przede wszystkim na poziomie wdrażania. Przy ubieganiu się o dotacje często trzeba podawać te same dane, które są już wymagane do innych celów. Gospodarstwa, które wdrażają rolnictwo ekologiczne, ekoschematy i działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, są narażone na szczególnie wysokie ryzyko kontroli i sankcji, zamiast być szczególnie wynagradzane za swoje zaangażowanie. Komisja Europejska powinna wprowadzić mechanizm, który zapewni, że **korzystanie z wielu programów wsparcia będzie dla gospodarstw ekologicznych szczególnie opłacalne ekonomicznie**.

Komisja Europejska jest w trakcie wprowadzania zmian w przepisach UE w sprawie produkcji ekologicznej, jednak z projektu rozporządzenia nie wynikają szczególne uproszczenia dla rolników ekologicznych.

5. WSPÓLNIE OPRACOWANE DZIAŁANIA NA RZECZ ROZWOJU ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO

Kluczem do sukcesu rozwoju rolnictwa ekologicznego są szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami. Nie można opierać się wyłącznie na wizjach jednej grupy oraz programach i planach działań opracowanych przez urzędy, ponieważ podczas ich wdrażania w konfrontacji z rzeczywistością niektóre źle zaplanowane działania nie cieszą się zainteresowaniem rolników, a wręcz budzą niechęć. Konieczne są również zmiany wielu przepisów i konsultacje z Komisją Europejską, jak pokazały to kolejne Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich i Plan Strategiczny dla WPR.

Takie podejście konsultacyjne należy także przyjąć dla **poprawy** Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2030, przyjętego przez MRiRW. Zapewni to dobry odbiór wsparcia przez zainteresowane strony i dobre efekty, a przede wszystkim właściwe wykorzystanie środków publicznych zgodne z celami.

Ponadto, warto także wspomnieć – gdyż rolnictwo ekologiczne w Polsce rozwija się wolniej niż w innych państwach UE o znaczącej gospodarce rolnej – o konieczności zmiany podejścia krajowego, w którym propozycje WPR staną się jednym z wielu instrumentów wsparcia sektora produkcji ekologicznej.

6. REKOMENDACJE

Biorąc pod uwagę „nową architekturę” Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2028–2034 [8] i działania skierowane m.in. na:

- stworzenie bardziej ukierunkowanego wsparcia dochodów rolników i ich długoterminowej konkurencyjności,
- zwiększenie atrakcyjności zawodu i propagowanie odnowy pokoleń,
- zwiększenie roli sektora rolnego i leśnego w działaniach w dziedzinie klimatu, w świadczeniu usług ekosystemowych, ochronie różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych,
- poprawę odporności, zdolności do radzenia sobie z kryzysami i ryzykiem,
- przyspieszenie innowacji, zwiększenie dostępu do wiedzy i przyspieszenie transformacji cyfrowej,
- korzyści dostarczane przez rolnictwo ekologiczne [8], jak: ochrona gleby, wpływ na jakość wody, wpływ na klimat, ochrona różnorodności biologicznej a także żywność wysokiej jakości, powinno mieć ono zapewnione wsparcie na odpowiednim poziomie, ponieważ **przyczynia się do wszystkich wyżej wymienionych działań – zapewniając wiele różnorodnych dóbr publicznych.**

Należy przede wszystkim kontynuować zapoczątkowane w Strategii „Od pola do stołu” i w Strategii na rzecz bioróżnorodności dążenie do osiągnięcia celu 25% powierzchni upraw ekologicznych w UE. Interwencje, działania i instrumenty wsparcia wdrożone dotychczas powinny być kontynuowane, poprawiane i ulepszone przy zapewnieniu prawidłowego wydatkowania środków publicznych zgodnych z celami wsparcia.

Podstawowe elementy wsparcia:

- płatności do upraw ekologicznych, zarówno na etapie konwersji gospodarstwa, jak i późniejszym;
- wsparcie do ekologicznej produkcji zwierzęcej: kontynuacja dotychczasowych płatności: premia za zrównoważoną produkcję roślinną i zwierzęcą, płatność do dobrostanu zwierząt w ramach ekoschematu „Dobrostan zwierząt”, **wprowadzenie płatności do krów mlecznych,**
- dodatkowe punkty preferencyjne w działaniach: premie dla młodych rolników, rozwój małych gospodarstw, rozwój przetwórstwa i handlu w ramach krótkich łańcuchów dostaw, inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (zarówno dotacje i instrumenty finansowe np. kredyty), rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości, promowanie

i informowanie o żywności ekologicznej, rozwój współpracy producentów ekologicznych,

- zapewnienie rolnikom ekologicznym korzystania z innych płatności, w tym płatności z ekoschematów, które nie stoją w sprzeczności z prowadzoną produkcją ekologiczną, np. ekoschemat „Retencjonowanie wody na TUZ”, dopłaty do ekologicznego materiału siewnego lub sadzeniaków (kategorii elitarny lub kwalifikowany), zakupionego i zużytego do siewu lub sadzenia,
- w interwencjach dotyczących inwestycji premiowanie rozwoju przetwórstwa ekologicznego,
- uzupełnienie interwencji dotyczących rynku i współpracy o **wprowadzanie żywności ekologicznej do żywienia zbiorowego**.

Ponadto wskazane jest wprowadzenie następujących uproszczeń:

- zastosowanie systemów informatycznych w przypadku dostępu i wymiany informacji między beneficjentami, a instytucjami obsługującymi beneficjentów (ARiMR i IJHARS), w tym doradcami rolnymi i rolno-środowiskowymi, jednostkami certyfikującymi, co ułatwi obsługę beneficjentów, skróci czas załatwiania spraw, pozwoli na lepsze wykorzystanie zbieranych danych,
- zmniejszenie zakresu i szczegółowości danych zbieranych przez jednostki certyfikujące od producentów,
- uproszczenia warstwy biurokratycznej obsługi systemu rolnictwa ekologicznego, w tym formularzy wniosków, itp.

Należy dążyć do uproszczenia systemu rolnictwa ekologicznego bez obniżenia standardów produkcji, przy zapewnieniu prawidłowego wykorzystania środków publicznych i z odpowiednim efektem: dużym udziałem powierzchni użytków rolnych uprawianych ekologicznie, odpowiednią obsadą zwierząt ekologicznych i dobrze rozwiniętym rynkiem żywności ekologicznej.

BIBLIOGRAFIA:

1. IFOAM Organics Europe & Forschungsinstitut für Biologischen Landbau (2021), *Prospects & Developments for Organic in National CAP Strategic Plans, EU-27 Overview*. https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2021/06/ifoameu_advocacy_CAP_StrategicPlansAnd-25Target_202106.pdf?dd
2. Jasiński J., Śpiewak R., Hałasiewicz A., Gelo-Kluczyńska M. (2019). *System transferu wiedzy w rolnictwie ekologicznym. Określenie barier rozwoju rynku*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN oraz Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa
3. Drygas M., Nurzyńska I., Bańkowska K. (2019). *Charakterystyka i uwarunkowania rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. Szanse i bariery*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN oraz Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) (...) (wersja obowiązująca z 18.03.2026 r.)
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania

i wypłaty pomocy finansowej w ramach schematów na rzecz dobrostanu zwierząt w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. z 2026 r. poz. 381)

6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 marca 2026 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności ekologicznych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. z 2026 r. poz. 299)
7. Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające warunki realizacji unijnego wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2028–2034 Bruksela, dnia 16.7.2025 r. COM(2025) 560 final 2025/0241 (COD)
8. IFOAM Organics Europe (2022). *Organic agriculture and its benefits for climate and biodiversity*. https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2022/04/IFOAMEU_advocacy_organic-benefits-for-climate-and-biodiversity_2022.pdf





dr Justyna Zwolińska

Koalicja Żywa Ziemia

1. ROZSZERZENIE ZAKRESU PŁATNOŚCI ZA PODWYŻSZONY DOBROSTAN ZWIERZĄT GOSPODARSKICH (DZG)

Dobrostan, zgodnie z definicją stworzoną przez prof. Brooma, jest to stan indywidualnego zwierzęcia i jest on mierzalny, a wskaźnikiem mierzalności jest to, jak zwierzę adaptuje się do warunków życia zaprojektowanych przez ludzi, jak sobie radzi w tym środowisku i czy w ogóle jest sobie w stanie w nim poradzić [1]. Od 1997 r. istnieje konsensus pomiędzy naukowcami, że definiowanie dobrostanu zwierząt obejmuje zarówno stan fizyczny, jak i stan psychiczny zwierzęcia [2].

Oznacza to, że na każdym etapie życia zwierzęcia – od hodowli do uśmiercenia – powinny być zapewnione warunki maksymalnie ograniczające czynności i bodźce o negatywnym wpływie na zdrowie i psychikę zwierząt. **To prowadzi do pierwszego wniosku dotyczącego wydatkowania środków WPR po 2027 r. w Polsce. Płatność za dobrostan nie powinna dotyczyć wyłącznie utrzymywania zwierząt gospodarskich.** Oprócz kryteriów podwyższonego dobrostanu w hodowli i chowie, powinny się także pojawić podwyższone kryteria dotyczące transportu i metod uśmiercania. Jest to przede wszystkim ważne dla rozwijania systemów jakości żywności, w których głównym atrybutem są wysokie standardy dobrostanu na każdym etapie życia zwierzęcia.

Bardzo korzystnym dla rolników uproszczeniem, byłoby dodanie do kryteriów płatności dobrostanowej możliwości **uśmiercenia zwierzęcia na terenie gospodarstwa (tzw. ubój pastwiskowy)**. Jest to także korzystne dla dobrostanu zwierząt, gdyż nie muszą być transportowane do rzeźni i tam czekać na ubój. Jest to jedna z najgorszych chwil w życiu zwierząt gospodarskich, pełnym stresu, strachu i bólu. Ten argument etyczny – aby dążyć do humanitarnego traktowania zwierząt – powinien w zupełności wystarczyć, by jak najbardziej wspierać rozwiązania pozwalające unikać transportu zwierząt i ich kolejkowania w rzeźniach.

Do argumentu etycznego należy dołączyć – nie mniej ważny – argument ekonomiczny. Jeżeli producenci i rolnicy dokładają starań, by ich zwierzęta miały zapewniony dobrostan, to dlaczego zupełnie tracą nad tym kontrolę w ich transporcie i podczas uboju. Są zmuszeni ponieść koszty transportu, a średnia odległość do ubojni wynosi w Polsce 100-120 km. Kwestią, którą także podnoszą hodowcy jest jakość mięsa. A jakość, którą uzyskali poprzez utrzymywanie zwierząt w dobrostanie, jest tracona przez wynikający ze stresu wzrost katecholamin, kortykoidu, kortyzolu (hormon stresu), kostykosteronu, haptoglobiny, prolaktyny, testosteronu, glikogenu oraz ciał ketonowych w organizmie zwierzęcia. Do tego dochodzą zranienia, urazy i stres termiczny, na które bardzo często zwierzęta są narażone podczas transportu. Te czynniki obniżają jakość mięsa, jego wartość dodaną i możliwość otrzymania ceny premium [3]. Nie można uzyskać produktu, który w znacznie większym stopniu spełnia oczekiwania konsumentów.

Za rozwojem uboju pastwiskowego przemawia także **bezpieczeństwo ludzi** pracujących w miejscach transportu i uśmiercania zwierząt. To rozwiązanie – zgodnie z dążeniem do uproszczeń WPR dla rolników – łączy korzyści ekonomiczne, etyczne i społeczne, a także środowiskowe, bo mniej transportu oznacza mniejszy ślad węglowy. Jest ono z powodzeniem stosowane w niektórych krajach europejskich¹.

2. SYNERGIA INTERWENCJI – WŁĄCZENIE DOBROSTANU ZWIERZĄT GOSPODARSKICH

Podobnym rozwiązaniem o wielu korzyściach jest tzw. wypas holistyczny (rotacyjny, kwaterowy), a w szerszym ujęciu łączenie dobrostanu zwierząt gospodarskich z praktykami ekologicznymi, ekstensywnymi lub regeneratywnymi. **Z tego wynika drugi wniosek o planowaniu wydatkowania środków WPR po 2027 r.**

Od samego początku nadmiar instrumentów ochrony środowiska i klimatu w Planie Strategicznym był dla rolników wyzwaniem². W ramach uproszczeń WPR Komisja Europejska zaproponowała podejście „farm stewardship system”, czyli system zarządzania gospodarstwem na rzecz zrównoważonego rozwoju. Ma to być główny mechanizm, trzon przyszłej zielonej architektury w polityce rolnej UE³. Ma on zastępować obecny system warunkowości, tak aby podejście do lokalnych warunków i systemów produkcji było elastyczniejsze. System „farm stewardship” ma na celu przede wszystkim ochronę wrażliwych (i kluczowych dla rolnictwa) zasobów naturalnych, tj. gleby i wody. Zgodnie z tym systemem, gospodarstwo jest traktowane nie tylko jako miejsce produkcji żywności, ale jako jednostka zarządzająca zasobami środowiskowymi. **To synergiczne podejście jest szansą, by poprawę dobrostanu zwierząt potraktować wreszcie jako kluczowy element ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie, umożliwiającą dostarczanie wielu dóbr publicznych, w tym wysokiej jakości żywności oraz zwiększenie ochrony zdrowia publicznego.**

Utrzymywanie zwierząt przez całe życie w zamknięciu, zwłaszcza w systemie uwięziowym lub indywidualnych boksach lub klatkach jest niezgodne z dobrostanem [4]. Jest to także system utrzymania zwierząt budzący coraz większy sprzeciw społeczny⁴.

Obecna płatność dobrostanowa jest połączona z wychodzeniem zwierząt na wolny wybieg albo na pastwisko, podana jest nawet wymagana liczba dni w roku przebywania zwierząt poza budynkami. W Polsce widoczne jest również zainteresowanie tworzeniem prywatnych systemów rolnictwa regeneratywnego.

¹ Szwajcaria, Niemcy, Szwecja.

² Podczas przygotowywania Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027, Komisja Europejska w liście obserwacyjnym (Observatory Letter) zwróciła Polsce uwagę na nadmierną kazuistykę ekoschematów.

³ Zielona architektura obejmuje warunkowość (normy dobrej kultury rolnej i SMR), interwencje dobrowolne w celu zwiększenia ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie – ekochematy oraz programy rolno-środowiskowo-klimatyczne.

⁴ Komisja Europejska pracuje także nad stopniowym odejściem od klatkowego utrzymania zwierząt, aż do jego całkowitego zakazu w 2027 r. Impulsem do tej zmiany była europejska inicjatywa obywatelska „Koniec epoki klatkowej” (ang. „End the Cage Age”), którą w 2021 r. podpisało ponad 1,4 mln obywateli UE. Komisja Europejska (2021). *Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy (EIO) „End the Cage Age” („Koniec epoki klatkowej”)*, 9.7. 2021, Dz. U. C 274/01

Takie systemy powinny zapewniać udział zwierząt jako kluczowy dla poprawy stanu gleby i glebowej retencji wody, zwiększania różnorodności biologicznej – naśladując naturalne ekosystemy. Pozwala na zamknięcie obiegu materii w gospodarstwie, naturalne nawożenie⁵, pozbycie się niedojadów i chorób pasożytniczych poprzez **odpowiednie zarządzaniem pastwiskiem**⁶.

W związku z tym w planowaniu środków w przyszłej perspektywie WPR należy uwzględnić **jak największe połączenie dobrostanu z praktykami na rzecz ochrony środowiska i klimatu** – w Polsce zwłaszcza jako działanie zapobiegające suszy. Odpowiednia, ekstensywna obsada zwierząt w utrzymaniu pastwiskowym wpływa korzystnie na stan gleby, a tym samym na jej zdolność do retencjonowania wody. Kluczowe dla powodzenia takich praktyk jest **utrzymanie odpowiedniej powierzchni użytków zielonych** (w tym TUZ) w strukturze gruntów rolnych w Polsce⁷.

W tym kontekście trzecim wnioskiem na temat przyszłego wydatkowania środków WPR, jest rozwój ekologicznej produkcji zwierzęcej. Rolnictwo ekologiczne zostało uznane przez Komisję Europejską za system o największym potencjale zrównoważonego zarządzania gospodarstwem⁸. Jedną z jego zasad jest **połączenie produkcji roślinnej i zwierzęcej, charakteryzującej się obecnie najwyższym poziom standardów DZG w prawie UE**. Przyszłe wydatkowanie środków WPR powinno wspierać chów zwierząt ekologicznych, a w szczególności **rozwój hodowli zwierząt ekologicznych**, gdyż obecnie stan stad tych zwierząt w Polsce jest bardzo niski (z wyjątkiem kur)⁹. Tym samym wydatkowanie byłoby połączone z systemem produkcji rolnej znacznie lepiej służącej ochronie środowiska i klimatu. A jednocześnie z systemem, który ma już ustanowiony prawnie system certyfikacji, kontroli i znakowania produktów, rozpoznawany przez 56% konsumentów w UE¹⁰.

Inną zasadą rolnictwa ekologicznego jest wybór ras i odmian o najlepszej adaptacji do warunków lokalnych. **To daje czwarty wniosek, aby kolejnym elementem płatności za dobrostan było włączenie ras zachowawczych**, których liczebność w Polsce także jest niewielka. Rolnicy otrzymują wsparcie do chowu tych ras, które dodatkowo są objęte programami badań naukowych.

W ten sposób z trzech różnych płatności, a zatem trzech odrębnych czynności administracyjno-finansowych – zgodnie z uproszczeniem i podejściem systemu „farm stewardship” – można **stworzyć jedną płatność o odpowiednim systemie punktacji, a podejście synergiczne odgrywałoby zasadniczą rolę w ocenie wniosku o płatność**.

⁵ Ważna kwestia w czasie problemów z dostępnością i rosnącymi cenami nawozów sztucznych.

⁶ Na przykład gospodarstwo Lubuskie Angusowo.

⁷ Punkt referencyjny przyjęty w 2018 r. dla udziału TUZ w całości powierzchni gruntów rolnych w Polsce, na potrzeby PS WPR na lata 2023–2027 wynosi 18,33%. Zmianę tej powierzchni przesunięto z 5% na 10% – w ramach uproszczeń WPR.

⁸ W ramach pakietu uproszczeń WPR na lata 2025–2026 (Omnibus) rolnicy ekologiczni są uznawani za „zielonych z definicji”, czyli automatycznie spełniają kluczowe normy GAEC 1, 3, 4, 5, 6, 7). – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775854/EPRS_BRI\(2025\)775854_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775854/EPRS_BRI(2025)775854_EN.pdf)

⁹ Dodatkowo od 2036 r. zabronione zostanie użycie zwierząt konwencjonalnych do produkcji ekologicznej, w ramach dozwolonych dziś odstępstw. Jeżeli ekologiczna produkcja zwierzęca ma się rozwijać, już dziś ważne jest podjęcie kroków zwiększających pogłowie zwierząt ekologicznych i odpowiednie wykorzystanie do tego także przyszłego finansowania ze środków WPR.

¹⁰ Ósme badanie Eurobarometru dotyczące „Europejczyków, rolnictwa i WPR”, przeprowadzone we wszystkich 27 państwach członkowskich UE w okresie od 13 czerwca do 8 lipca 2024 r.

Obecnie płatność dobrostanowa jest głównie kierowana na poprawę dobrostanu gatunków zwierząt gospodarskich o największej liczebności w Polsce. Jej beneficjentami są przede wszystkim posiadacze bydła i owiec. Planując tę płatność po 2027 r. należałoby uwzględnić **włączenie w jej zakres także innych gatunków zwierząt** (kaczki, gęsi, króliki, ryby hodowlane). Płatność ta także wymaga zmiany, gdyż nie cieszy się zainteresowaniem posiadaczy kur niosek i kurcząt brojlerów.

3. IDENTYFIKACJA I REJESTRACJA ZWIERZĄT GOSPODARSKICH – WARUNEK WSTĘPNY POPRAWY DOBROSTANU

Uproszczenia WPR zakładają interoperacyjność baz danych w rolnictwie oraz ułatwienia w obsłudze beneficjentów. To jak działa system identyfikacji i rejestracji zwierząt gospodarskich (IRZ) ma kluczowe znaczenie dla całego sektora produkcji zwierzęcej w Polsce. Powinno mieć także kluczowe znaczenie dla ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt gospodarskich.

Zakres i sposób działania tego systemu oraz łatwość jego obsługi przez posiadaczy zwierząt gospodarskich to podstawowe warunki dla możliwości pełnego i aktualnego monitorowania dobrostanu, w tym oceny wpływu płatności dobrostanowej na poprawę DZG.

Jak informuje ARiMR, dane z systemu IRZ mają pozwolić na **śledzenie „historii życia zwierząt** z gatunków bydło, owce, kozy i świnie, wielbłądowate, jeleniowate, koniowate oraz zapewniają kontrolę przemieszczania zwierząt, ochronę zdrowia ludzi i zwierząt lub skalę produkcji i ich rozmieszczenie w przypadku zakładów drobiu”. Celem głównym IRZ pozostaje **zapewnienie bezpieczeństwa żywności** dającego produktom pochodzenia zwierzęcego pełen dostęp do rynku UE.

Z pewnością poziom DZG wpływa bezpośrednio na stan zdrowia zwierząt, a tym samym bezpieczeństwo żywności. **Wniosek – dane IRZ powinny być prowadzone tak, by dawać odpowiedź o stanie DZG w Polsce,** także w celu łatwiejszego raportowania wskaźników rezultatu płatności za podwyższony dobrostan.

ARiMR podejmuje wieloletnie wysiłki, by usprawnić działanie IRZ¹¹, a jest to potężny system, gromadzący dane o ponad 364 mln zwierząt oraz 416 mln jaj wylęgowych. Trudno wyobrazić sobie system o większym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju, gdyż jego dane dotyczą zasobów strategicznych, istotnych dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywnościowego, a jednocześnie w 90% produkcja zwierzęca w Polsce jest zależna od importu materiałów paszowych. **Z punktu widzenia humanitarnej ochrony zwierząt są to dane, które dotyczą żywych, odczuwających istot.** A więc dane w IRZ powinny być zbierane, aktualizowane i analizowane także pod względem stałego podnoszenia standardów DZG w Polsce powyżej obecnie obowiązujących norm minimalnych.

¹¹ Od 1 stycznia 2026 r. działa system IRZplus.

Niemniej jednak, jak wynika z kontroli i zgłoszeń rolników (stan w latach 2024–2026) nadal zdarzają się awarie techniczne aplikacji IRZplus, system jest oceniany jako nieintuicyjny i generujący błędy informacyjne, a także biurokratyczny. W rezultacie rolnicy są narażeni na popełnianie błędów przy podawaniu danych do systemu IRZ, niedotrzymanie terminów zgłoszeń lub aktualizacji innych danych, co może powodować sankcje w postaci kar, mandatów i zmniejszenia dopłat. **Niezdolności w bazie IRZ to najczęstsza przyczyna pomniejszenia dopłat bezpośrednich i pomocy dobrostanowej [5].**

Ogólnie system jest oceniany jako zbyt skomplikowany, nie zawsze spójny ze stanem faktycznym i przyczyniający się do chaosu administracyjnego. Jednym ze wskazywanych powodów są problemy z kolczykowaniem (tradycyjnym – chipy RFID i elektronicznym)¹² zwierząt gospodarskich. Kolczyki są często gubione przez bydło, owce i kozy¹³, konieczne jest zamawianie duplikatów, a kontrola nad pełną utylizacją kolczyków jest ograniczona. Zdarzają się także awarie czytników kolczyków elektronicznych (transponderów).

Rozwiązania należy szukać w zmianie sposobu identyfikowania zwierząt gospodarskich. Należy wykorzystać prace naukowe dotyczące **innowacyjnych rozwiązań biometrycznych i inteligentnych systemów zarządzania stadem**¹⁴. Są to nowoczesne metody identyfikacji i monitoringu zwierząt (w tym ich stanu), bez konieczności ingerencji fizycznej. Dzięki inteligentnym systemom zarządzania możliwe jest monitorowanie zdrowia, dobrostanu i zachowania zwierząt w czasie rzeczywistym, co stanowi element nowoczesnych systemów utrzymania zwierząt. Nawet użycie **czipów biometrycznych** (czyli przy ingerencji w organizm zwierzęcia) jest nieporównywalnie lepszym rozwiązaniem niż obecny system kolczykowania. I nawet, gdyby to rozwiązanie dostarczało tylko podstawowych informacji, na przykład o temperaturze ciała, już spełniałoby bardzo ważną rolę w ochronie zdrowia stada i **reagowania na zagrożenia epizootyczne**. Przede wszystkim z uwagi na połączenie końca funkcjonowania czipu biometrycznego z momentem śmierci zwierzęcia, nie byłoby możliwe jego użycie do identyfikacji innego zwierzęcia. Tym samym skończyłby się problem niewłaściwej utylizacji kolczyków.

Projektując wydatkowanie środków WPR na DZG oraz mając na uwadze bezpieczeństwo całego sektora produkcji zwierzęcej, należy je skierować na zmianę sposobu identyfikacji zwierząt. Mogłoby to być połączone z innymi interwencjami, np. modernizacją gospodarstw i cyfryzacją usług w rolnictwie. Ważne, by było ono przystosowane także do potrzeb małych gospodarstw rolnych posiadających mniejsze stada zwierzęta gospodarskie.

¹² Obecnie 19 firm figuruje na liście dostawców środków identyfikacyjnych (m.in. kolczyków), prowadzonej przez ARiMR.

¹³ Kolczyki to także źródło bólu u zwierząt – bolesne zakładanie, zbyt grube bolce, ryzyko rozdarcia ucha i innych urazów – jako takie są niezgodne z zapewnianiem zwierzętom dobrostanu.

¹⁴ Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Balicach prowadzi prace w tym zakresie.

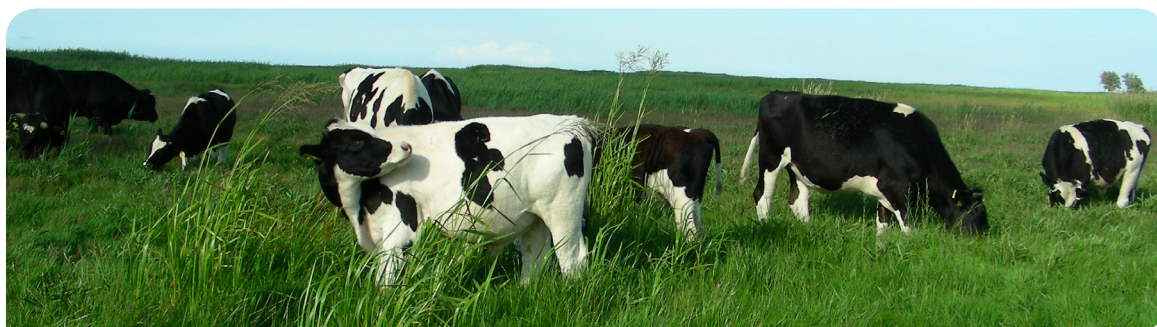
¹⁵ Terminy zgłoszeń dotyczących zdarzeń dotyczących zwierząt różnią się między sobą w zależności od gatunku. Niektóre z nich to 7 dni, ale są także terminy znacznie dłuższe, np. 37 dni dla świń, 180 dni dla owiec i kóz, z zastrzeżeniem, że zawsze przed opuszczeniem stada – <https://www.gov.pl/web/arimr/obowiazki-posiadacza-zwierzat-w-ramach-systemu-irz>

Problemem często wskazywanym przez hodowców jest zbyt krótki czas na zgłoszenie urodzeń (np. 7 dni dla bydła), przemieszczeń albo padnięć (nierealne w weekendy lub w przypadku chorób stada)¹⁶. Zamiast zmniejszania obciążeń administracyjnych poprzez wydłużanie terminów zgłoszeń zdarzeń dotyczących zwierząt, **należy przygotować system informatyczny, w którym rolnik w łatwy i szybki sposób może powiadomić o zmianach w stadzie**. Taki kierunek jest nie tylko zgodny z uproszczeniami WPR, ale także z celem działania systemu IRZ. Pozwala to na szybkie ustalenia źródła w przypadku zagrożenia chorobą zakaźną oraz monitorowanie realizacji płatności dobrostanowej.

Gdyby tygodniowo w systemie IRZ podawano zbiorczą informację o miejscach produkcji w danym momencie bez zwierząt (np. po ich przemieszczeniu albo uboju), dawałoby to znacznie lepszą możliwość reagowania w sytuacjach kryzysowych, np. powodzi albo pożarów budynków inwentarskich, gdyż wtedy może zająć konieczność przemieszczenia dużej liczby zwierząt gospodarskich do innego miejsca produkcji.

Wszyscy posiadacze zwierząt, niezależnie od ich liczby, gatunku i przeznaczenia, mają obowiązek zgłaszania do ARiMR poniższych zdarzeń dotyczących posiadanych zwierząt (w terminie 7 dni, chyba że przepisy odrębne podają inny termin):

- zgłoszenie zwierzęcia do rejestru (w przypadku urodzenia zwierzęcia – po jego oznakowaniu, zarejestrowanie każdego przywiezionego zwierzęcia – niezależnie czy zostało przywiezione z państwa członkowskiego UE, czy spoza wspólnoty krajów UE),
- przemieszczenie: opuszczenie siedziby stada (sprzedaż, padnięcie, zabicie, wywóz do innego kraju, zaginięcie) oraz przybycie (kupno, sprzedaż, przywóz z innego kraju),
- ubój.



¹⁶ PROW 2014–2020 = 970 121 278,56 zł – trochę ponad 970 mln zł. Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 = 1 819 774 863,62 zł.

¹⁷ Krupa T. (2025). *Antybiotyki a dobrostan zwierząt gospodarskich. Podsumowanie realizacji operacji*. Publikacja opracowana w ramach operacji własnej Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich Plus (Plan operacyjny KSOW+ na rok 2025) – cyt. „Antybiotykooporność jest zatem nie tylko problemem wynikającym z niewłaściwego stosowania leków, ale również konsekwencją warunków utrzymania zwierząt, sposobu organizacji produkcji, poziomu bioasekuracji i funkcjonowania całego systemu nadzoru zdrowia”.

W pierwszej kolejności ważne jest usunięcie awaryjności systemu – to oczywiste. Jeżeli jednak chcemy, aby przyznawanie płatności dobrostanowej – od 2020 r. jest to kwota o wartości prawie 2 mld 800 mln zł.¹⁶ – w większym stopniu przyczyniała się do rzeczywistej poprawy DZG w Polsce, **należy rozszerzyć kategorie zdarzeń dotyczących zwierząt o dane na temat:**

- **okaleczeń zwierząt,**
- **odsadzania młodych zwierząt od matek,**
- **antybiotyków podawanych zwierzętom.**

Trzy z pierwszych danych, które można by włączyć do katalogu zdarzeń dotyczących zwierząt wynikają z faktu, że już w obecnej płatności dobrostanowej znajdują się kryteria dotyczące braku okaleczeń oraz wydłużenia czasu odsadzania. Natomiast obniżenie stosowania u zwierząt gospodarskich środków przeciwdrobnoustrojowych (antybiotyków) jest celem tej płatności¹⁷. Hodowca ma obowiązek prowadzenia dokładnej dokumentacji leczenia, zawierającej nazwę leku, liczbę leczonych zwierząt, diagnozę oraz informacje o zachowaniu okresu karencji.

Zgodne z uproszczeniem WPR i korzystne zarówno dla beneficjentów, jak i obsługujących rolników instytucji publicznych, byłoby gromadzenie w jednym rejestrze danych dotyczących zwierząt gospodarskich – nie tylko jako towaru, ale także uwzględniających stan ich zdrowia i dobrostanu.

Obecnie wymagane dane o uboju powinny zostać rozszerzone o podawanie informacji o sposobie uboju z ogłuszeniem czy bez ogłuszenia. Jest to na przykład ważne dla wyodrębnienia zwierząt ekologicznych, w przypadku których ubój bez ogłuszenia jest prawnie zabroniony¹⁸. Powinny być także dostępne dane o prowadzeniu uboju pastwiskowego, zwłaszcza jeśli stałoby się on jednym z kryteriów płatności za podwyższony DZG.

To dotyka innej ważnej kwestii, szczególnie drażliwej w polskim kontekście, gdzie **współpraca na rzecz DZG jest utrudniona pomiędzy sektorem produkcji zwierzęcej a społeczeństwem obywatelskim.** Faktem pozostaje, że konsumenci w Polsce nie wiedzą z jakiego sposobu uboju pochodzi mięso. I chociaż świadomość społeczna na temat DZG rośnie, nadal ten aspekt nie jest wystarczająco włączony w budowanie krajowej polityki odnoszącej się do sektora produkcji zwierzęcej. Rolą instytucji publicznych jest nawiązywanie współpracy różnych środowisk, **aby płatność dobrostanowa miała przełożenie na wzrost znaczenia DZG jako atrybutu żywności.** Ponadto, jak wskazują przykłady z innych krajów współpraca sektora produkcji zwierzęcej z innymi środowiskami biznesowymi i społecznymi jest korzystna dla tworzenia prywatnych systemów jakości żywności w związku z podnoszeniem standardów DZG.

¹⁸ Na podstawie orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 2019 r. (EU:C:2019:497/17) obowiązuje wymóg, by wszystkie zwierzęta przeznaczone do ekologicznej produkcji na mięso były poddawane ogłuszeniu przed uśmierceniem.

¹⁹ Zobacz wyniki badania Specjalnego Eurobarometru (533/2023) „Postawy Europejczyków wobec dobrostanu zwierząt”.

Nadal jednak, oprócz zwiększania punktów w płatności dobrostanowej za przynależność do unijnych albo krajowych systemów jakości żywności, nie została ona powiązana z budowaniem ogólnokrajowego systemu wiążącego wyższe standardy DZG z rynkiem.

Być może taki system nie powstał, gdyż z pewnością – na co wskazuje nastawienie społeczne¹⁹ – **niektóre z kryteriów obecnej płatności dobrostanowej nie są zbieżne ze społecznym postrzeganiem DZG** – dotyczy to zwłaszcza stosowania kociów okołoporodowych u loch. Problematiczne jest także, że przyjęty wiek odsadzania cieląt (w piątym dniu po wycieleniu) oraz prosiąt w 35 dniu życia został przyjęty a priori bez wskazania podstaw naukowych. Wydłużono go średnio o tydzień, gdyż zazwyczaj cielęta są odstawiane w ciągu pierwszej doby po porodzie, a prosięta po 28 dniach. Ponadto jest to **kryterium bardzo trudne do zweryfikowania**, czy rzeczywiście wiek odsadzenia został wydłużony, biorąc pod uwagę, że produkcja zwierzęca pozostaje pod bardzo dużą presją czasu i wydajności. Późniejsze odstawianie młodych oraz karmienie ich siarą matki są czynnikami, które literatura naukowa wiąże ze wzrostem odporności, obniżeniem podawania antybiotyków oraz znacznie większym komfortem psychicznym matki i jej potomstwa [6,7]. Proponowane jest, aby w planowaniu płatności za podwyższony dobrostan po 2027 r., pozostawić producentom możliwość wyboru wydłużenia czasu odsadzenia w kilku wariantach – **im dłuższy czas, tym większa płatność**. Jest to zgodne z elastycznym podejściem do tworzenia interwencji w planie strategicznym, zgodnie z kierunkiem uproszczeń WPR.

Podsumowując, system IRZ mógłby funkcjonować jako zbiór danych:

- nadal wskazujących drogę życia zwierzęcia (jak ma to miejsce obecnie),
- o zdrowiu zwierząt, z uwzględnieniem podawania leków w produkcji zwierzęcej,
- o dobrostanie zwierząt, w tym zgodnie z kryteriami płatności za podwyższony dobrostan,
- informujących o systemie produkcji oraz sposobie uboju i uśmiercania zwierząt gospodarskich.

Gdyby rozwinięcie systemu IRZ zostało połączone z wprowadzeniem czipów biometrycznych i odpowiednimi zachętami do ich stosowania, pełniłby on także kluczową rolę w zarządzaniu kryzysowym spowodowanym epizootiami albo innymi niekorzystnymi zjawiskami z ryzykiem wysokiej śmiertelności zwierząt.

W rozwoju systemu IRZ powinny zostać także wykorzystane AI oraz dokumentacja fotograficzna, aby można było ocenić stan zwierzęcia przed ubojem. Nic bardziej nie świadczy o brakach systemu IRZ oraz braku nawet podstawowego DZG niż sprawa tzw. „krów leżaków”²⁰.

²⁰ W pierwszym kwartale 2026 r. do MRiRW oraz GLW zostały skierowane propozycje rozwiązania problemu kierowania zalegających i chorych krów do transportu i uboju. Przedstawiono w nich koncepcję funkcjonalno-techniczną wzmocnienia identyfikacji zwierząt w systemie IRZ poprzez dokumentację wizualną, a także propozycję współpracy merytorycznej w tym zakresie.

4. WYMAGANE DZIAŁANIA – NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE:

- rozszerzenie katalogu zwierząt gospodarskich w płatności dobrostanowej;
- ustalanie kryteriów płatności za dobrostan na podstawie aktualnej wiedzy naukowej, a nie wyłącznie potrzeb danego sektora produkcji zwierzęcej;
- zwiększenie elastyczności płatności dobrostanowej w zależności od efektu praktyki na poprawę dobrostanu, w tym zdrowia zwierząt;
- uregulowanie trybu uboju pastwiskowego w polskim prawie i wprowadzenie go jako jednego z kryterium otrzymywania płatności za podwyższony dobrostan;
- rozszerzenie zakresu szkoleń o ubój pastwiskowy;
- połączenie DZG z praktykami na rzecz ochrony środowiska i klimatu w gospodarstwie – odpowiednie praktyki wypasu;
- zwiększenie liczebności zwierząt ekologicznych oraz zwierząt ras zachowawczych i ich potencjału hodowlanego;
- utrzymanie odpowiedniej powierzchni użytków zielonych i TUZ do realizacji zmian w utrzymaniu zwierząt gospodarskich;
- rozszerzenie zakresu szkoleń o dobrostan zwierząt gospodarskich;
- poprawa IRZ – interoperacyjność i wielofunkcyjność również obejmująca zdrowie i dobrostan zwierząt gospodarskich;
- wzmocnienie finansowe i kadrowe Inspekcji Weterynaryjnej.

BIBLIOGRAFIA:

1. Broom D.M. (1991). *Animal Welfare: Concepts and measurement*, Journal of Animal Science, 69(10), s. 4167–4175. Broom D.M. (1986). *Indicators of poor welfare*, British Veterinary Journal, 142(524).
2. Fraser D. (2008). *Understanding animal welfare*, Acta Veterinaria Scandinavica, 50(1).
3. Schwartzkopf-Genswein K. S., Faucitano L., Dadgar S., Shand P., González L. A., Crowe T. G. (2012). *Road transport of cattle, swine and poultry in North America and its impact on animal welfare, carcass and meat quality: A review*. Meat science, 92(3), s. 227–243.
4. Weary D. M., Ventura B. A., von Keyserlingk M. A. G. (2016). *Societal views and animal welfare science: Understanding why the modified cage may fail and other stories*, Animal 10, s. 309–317
5. Andrzejewska D. (2026). *Inspektorzy weterynarii nakładają mandaty. Błędy wychodzą podczas kontroli w gospodarstwie*. Więści rolnicze. <https://wiescirolnicze.pl/hodowla/inspektorzy-weterynarii-nakladaja-mandaty-bledy-wychodza-podczas-kontroli-w-gospodarstwie,30701/>
6. Miller H., Toplis P., Slade R.D. (2009). *Can outdoor rearing and increased weaning age compensate for the removal of in-feed antibiotic growth promoters and zinc oxide?* Livestock Science - LIVEST SCI. 125. 121–131.
7. Albernaz-Gonçalves r., Olmos Antillón G., Hötzel MJ. (2022). *Linking Animal Welfare and Antibiotic Use in Pig Farming-A Review*. Animals (Basel). 2022 Jan 17;12(2):216.

-
8. Alliance to Save Our Antibiotics (2021). *Antibiotics use in organic farming. Lowering use through good husbandry*. <https://www.saveourantibiotics.org/media/1909/antibiotic-use-in-organic-farming-lowering-use-through-good-husbandry-asoa-2021.pdf>



dr Paulina Sobiesiak-Penszko, Katarzyna Banul-Wójcikowska

Instytut Strategii Żywnościowych Grunt

WSTĘP

Niska pozycja rolnika w łańcuchu wartości to problem wynikający przede wszystkim ze znacznej koncentracji globalnych rynków rolnych w rękach ponadnarodowych korporacji. Są one zainteresowane jak największą skalą produkcji przy jak najmniejszym koszcie wytworzenia oraz globalizowaniem łańcuchów dostaw.

Rozproszone, niskotowarowe rolnictwo nie jest zatem atrakcyjnym kontrahentem dla korporacji, które dziś dominują zarówno w handlu, jak i w przetwórstwie. Nawet duzi producenci zmagają się z problemem nieopłacalności produkcji i są zmuszeni często do nierównej konkurencji cenowej. **Dla małych i średnich producentów sprawdzoną drogą do poprawy rentowności produkcji jest inwestycja w przetwórstwo połączona z dystrybucją bezpośrednią lub w ramach krótkich łańcuchów dostaw.** W Polsce skala takich działań nadal jednak pozostaje niewielka, pomimo istnienia dedykowanych instrumentów wsparcia, w tym interwencji ze środków Wspólnej Polityki Rolnej (WPR).

Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 (PS WPR 2023–2027) odwołuje się do dziewięciu celów szczegółowych Wspólnej Polityki Rolnej, wśród których kluczowe znaczenie dla rozwoju krótkich łańcuchów dostaw (KŁD) ma cel 3 „Wzmacnianie pozycji rolników w łańcuchu wartości”. Wskazane są trzy drogi dochodzenia do tego celu, to jest (1) wzmacnianie współpracy i organizowania się rolników, (2) innowacje i przewaga negocjacyjna w zorganizowanym handlu oraz (3) wspieranie rozwoju krótkich łańcuchów dostaw.

Do tego celu w PS WPR 2023–2027 bezpośrednio odnosi się interwencja CS 3.P2 „Wspieranie krótkich/alternatywnych łańcuchów wartości”, obejmująca również produkcję wysokiej jakości żywności. Dokument trafnie identyfikuje znaczenie lokalnych rynków żywnościowych dla zwiększenia dochodowości gospodarstw, poprawy dostępu do świeżej żywności, wzmacniania odporności systemu żywnościowego oraz ograniczania presji środowiskowej i klimatycznej.

Jednocześnie konstrukcja interwencji nie tworzy spójnego systemu wsparcia krótkich łańcuchów dostaw (KŁD). Instrumenty są rozproszone pomiędzy różne działania i wdrażane z różną dynamiką, co utrudnia osiągnięcie zakładanych efektów¹.

¹ Dane dotyczące interwencji pochodzą z rocznych sprawozdań z realizacji celów PS WPR 2023–2027, opracowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i podawane na jego stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-roczne-z-realizacji-celow>

1. INSTRUMENTY WSPARCIA KRÓTKICH ŁAŃCUCHÓW DOSTAW ORAZ STAN ICH REALIZACJI (PS WPR 2023–2027)

1.1. SPRZEDAŻ BEZPOŚREDNIA I MAŁE PRZETWÓRSTWO

PS WPR 2023–2027 przewiduje instrumenty dedykowane podjęciu sprzedaży bezpośredniej oraz rozpoczęciu małego przetwórstwa. Największą skalę wdrażania osiągnęła interwencja „Rozwój małych gospodarstw” (I 10.5), umożliwiająca uzyskanie premii 120 tys. zł na rozwój działalności w ramach rolniczego handlu detalicznego (RHD), sprzedaży bezpośredniej lub dostaw bezpośrednich. Do końca 2025 r. złożono 12 949 wniosków oraz podpisano 6 316 umów.

W ramach interwencji „Inwestycje w gospodarstwach” (I 10.1.1) możliwe jest finansowanie infrastruktury i wyposażenia służących przygotowaniu, magazynowaniu i sprzedaży produktów rolnych. Mimo dużego zainteresowania pierwszym naborom (3 179 wniosków), do końca 2025 r. podpisano jedynie 30 umów. Ze sprawozdania z realizacji celów PS WPR za 2025 można wnioskować, że przyczyną tej sytuacji były przesunięcia pierwotnie planowanych terminów naborów wniosków oraz kolizja z naborami wniosków w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

Znacznie słabiej przebiega wdrażanie interwencji „Współpraca w ramach łańcucha wartości – w gospodarstwie” (I 10.6.1), przewidującej m.in. ryczałt do 120 tys. zł na rozwój RHD. Do końca okresu sprawozdawczego nie podpisano żadnej umowy, a pierwsze efekty zaplanowano dopiero na 2026 r.

Wstępne wnioski, które można wysnuć na podstawie powyższych danych, wskazują na istnienie barier, które hamują realizację tych interwencji. Dotyczy to zwłaszcza interwencji zakładających współpracę rolników, wychodzącą poza indywidualne gospodarstwo rolne. Do rozważenia pozostaje, czy interwencje mogą zostać zmienione w taki sposób, by zwiększyć zainteresowanie nimi wśród rolników.

1.2. WSPÓŁPRACA I DZIAŁANIA GRUPOWE

Instrumenty współpracy obejmują przede wszystkim inicjatywę LEADER (I 13.1), systemy jakości żywności (I 13.4) oraz Grupy Operacyjne EPI (I 13.5). W ramach LEADER przewidziano wsparcie do 350 tys. zł na rozwój współpracy w krótkich łańcuchach żywnościowych. Nabór cieszył się dużym zainteresowaniem – złożono 7 114 wniosków i podpisano 316 umów oraz uruchomiono pierwsze płatności zaliczkowe.

Znacznie słabsze wyniki osiągnięto w działaniach związanych z systemami jakości żywności. Interwencja I 13.4 wspiera wspólne działania producentów, rozwój nowych kanałów dystrybucji i wspólne przetwórstwo, jednak w naborze z 2024 r. spośród 25 wniosków podpisano tylko jedną umowę, a wskaźnik produktów pozostawał na poziomie zerowym.

Również interwencja dotycząca Grup Operacyjnych EPI (I 13.5), mająca wspierać innowacyjne rozwiązania organizacyjne i rynkowe, znajduje się nadal w fazie początkowej – do końca 2025 r. nie ma jeszcze zrealizowanych projektów.

1.3. INSTRUMENTY FINANSOWE I PROMOCYJNE

PS WPR 2023–2027 przewiduje również instrumenty finansowe (I 10.1.2 i I 10.6.2), obejmujące gwarancje kredytowe i dopłaty do odsetek dla inwestycji związanych ze sprzedażą bezpośrednią i RHD. W praktyce skala wykorzystania tych narzędzi pozostaje ograniczona. W ramach I 10.1.2 wsparcie otrzymało 740 odbiorców końcowych, natomiast w interwencji I 10.6.2 jedynie tylko beneficjent.

Działania promocyjno-marketingowe (I 13.3), wspierające promocję żywności wytwarzanej w systemach jakości, rozwijają się umiarkowanie. Do końca 2025 r. złożono 28 wniosków, podpisano 9 umów i wypłacono ok. 5 mln zł dla 8 beneficjentów.

Dotychczasowe wyniki wskazują na znaczące opóźnienia w realizacji celów związanych ze skracaniem łańcucha dostaw. Kluczowy wskaźnik R.10 („Lepsza organizacja łańcucha dostaw”) miał osiągnąć poziom 0,26% w 2025 r., jednak faktycznie wyniósł jedynie 0,00001%. Spośród planowanych 3 661 gospodarstw wsparcie uzyskało tylko 8 beneficjentów. Również wskaźnik R.39 dotyczący rozwoju gospodarki wiejskiej nie został osiągnięty – z zaplanowanych 357 beneficjentów wsparcie otrzymał tylko jeden odbiorca.

2. SYSTEMOWE I SPOŁECZNE BARIERY ROZWOJU LOKALNEJ PRODUKCJI I KRÓTKICH ŁAŃCUCHÓW DOSTAW W ŚWIELE INTERWENCJI PUBLICZNYCH

2. 1. JAK WPR DEFINIUJE PROBLEM: OD POZYCJI ROLNIKA DO PRZYGOTOWANIA PRODUKTU

W PS WPR 2023–2027 trafnie zdiagnozowano, że procesy integracji rolników są powolne i ograniczone, a wzmacnianie pozycji producenta wymaga m.in. alternatywnych kanałów dystrybucji, zorganizowanych form handlu, platform żywnościowych, handlu internetowego i lepszej informacji rynkowej. **Nie chodzi tylko o zwiększenie produkcji, ale o miejsce rolnika w łańcuchu wartości, jego udział w marży, dostęp do danych, kanałów sprzedaży i relacji z odbiorcami.**

Jednak logika operacyjna wielu interwencji przesuwaa **ciężar z przebudowy rynku na modernizację pojedynczego podmiotu.** W ramach potrzeby CS2.P4 zakłada się zwiększanie dochodowości poprzez wsparcie przechowywania, przedłużania trwałości produktów oraz przygotowania do sprzedaży, w tym sprzedaży bezpośredniej. Instrumenty te realizowane są m.in. przez interwencje I.10.5 („Rozwój małych gospodarstw”) oraz I.10.6 i I.10.7. wspierające przetwórstwo w gospodarstwie i poza nim.

To jest ważne, ale niewystarczające. Przygotowanie produktu do sprzedaży nie jest tym samym, co dostęp do rynku. Rolnik może posiadać chłodnię, etykietę, certyfikat, przetwórnę, stronę internetową i zarejestrowany RHD, a nadal nie mieć regularnych zamówień, odbiorców instytucjonalnych, logistyki, możliwości agregacji podaży, standardu współpracy z gastronomią lub szkołami, ani pozycji negocjacyjnej wobec lokalnych sklepów.

Obecna architektura wsparcia odpowiada zatem przede wszystkim na pytanie: „Jak pomóc rolnikowi przygotować produkt?”, a znacznie słabiej na pytanie: „Kto, gdzie, w jakim wolumenie, jak często i na jakich warunkach ten produkt kupi?”.

2.2. NISKA AMBICJA SYSTEMOWA: KŁD JAKO NISZA, A NIE ALTERNATYWNY KANAŁ RYNKU

Wskaźnik R.10 dobrze pokazuje rzeczywistą skalę ambicji PS WPR 2023–2027. Obejmuje on gospodarstwa uczestniczące m.in. w grupach producentów, lokalnych rynkach, krótkich łańcuchach dostaw i systemach jakości. Jednak jego wartość docelowa na poziomie 0,76% oznacza bardzo ograniczony zakres interwencji. Nie jest to wskaźnik transformacji strukturalnej, lecz raczej punktowego wsparcia.

Krótkie łańcuchy dostaw pozostają więc segmentem wspieranym obok dominującego rynku, a nie narzędziem polityki bezpieczeństwa żywnościowego, odporności terytorialnej lub sprawiedliwszego podziału wartości dodanej. Choć w PS WPR 2023–2027 podkreśla się znaczenie wspólnych struktur gospodarczych dla wzmacniania pozycji rolników i dostępu do nowych kanałów rynku, to niski poziom wskaźnika R.10 pokazuje, że nie zakłada się szerszej przebudowy systemu dystrybucji.

Problemem nie jest brak dobrych praktyk ani jakości produktów, lecz sposób myślenia o KŁD w polityce publicznej. Są one traktowane głównie jako forma dywersyfikacji dla części gospodarstw – małych, ekologicznych lub tradycyjnych – a nie jako powszechna infrastruktura dostępu do rynku żywności. **Oznacza to, że dla takich gospodarstw nie przewidziano zmian strukturalnych, czego konsekwencją może być także niewystarczający rozwój produkcji żywności wysokiej jakości.** Ponadto, ogranicza to rozwój tych gospodarstw i utrudnia budowę stabilnych lokalnych kanałów zaopatrzenia dla instytucji, gastronomii i rynku miejskiego.

2.3. „NAPRAWIANIE ROLNIKA” ZAMIAST PRZEBUDOWY RYNKU

Obecny model interwencji opiera się przede wszystkim na podejściu podażowym – wsparcie ma pomóc rolnikowi lepiej funkcjonować na rynku poprzez inwestycje, formalizację działalności, rozwój sprzedaży lub wejście do systemów jakości. Przykładem jest interwencja I.10.5, wspierająca małe gospodarstwa rozwijające m.in. sprzedaż bezpośrednią, RHD i przetwórstwo.

Takie podejście zakłada jednak, że podstawową jednostką zmiany jest pojedyncze gospodarstwo. Rolnik ma jednocześnie produkować, przetwarzać, sprzedawać, organizować logistykę i prowadzić administrację, co przy ograniczonych zasobach pracy często okazuje się nierealistyczne. Tymczasem **organizacja rynku żywnościowego nie może opierać się wyłącznie na indywidualnym wysiłku producentów.**

Główna bariera rozwoju krótkich łańcuchów dostaw znajduje się bowiem nie w samym gospodarstwie, lecz pomiędzy gospodarstwem a rynkiem.

Brakuje lokalnej infrastruktury organizującej przepływ żywności: centrów agregacji, chłodni, wspólnego magazynowania, transportu, obsługi zamówień oraz trwałych relacji z odbiorcami instytucjonalnymi. Choć PS WPR 2023–2027 dostrzega znaczenie tych elementów, wsparcie pozostaje rozproszone i koncentruje się głównie albo na poziomie pojedynczego gospodarstwa, albo dużej infrastruktury regionalnej.

W efekcie powstaje luka tzw. **mezoinfrastruktury** – przedsięwzięć średniej skali obsługujących lokalne szkoły, gastronomię, sklepy w miastach powiatowych. Bez niej KŁD pozostają niszową formą sprzedaży bezpośredniej, zamiast stać się trwałym elementem systemu żywnościowego.

Jeżeli lokalne rynki żywnościowe mają wzmacniać odporność państwa, system publiczny powinien angażować się nie tylko w ich finansowanie, ale również w organizację. Wzorem Francji, Włoch lub Danii potrzebne jest przyjęcie Krajowej Polityki Żywnościowej, która nada odpowiednią rangę lokalnym rynkom i wyposaży samorządy w narzędzia oraz środki do organizowania rynku – od planowania produkcji, agregacji podaży i lokalnej logistyki po obsługę sprzedaży i współpracę z odbiorcami instytucjonalnymi. Szczęólnego znaczenia nabiera to w kontekście planowanej regionalizacji funduszy przyszłej WPR.

Powstaje pytanie, czy i jak podejście regionalne może zostać wykorzystane, jeżeli nie zmieni się sposób planowania interwencji na zapewniające realną reformę lokalnej produkcji i dystrybucji żywności.

2.4. FRAGMENTACJA INTERWENCJI I ADMINISTRACYJNA ŚCIEŻKA „OD PROJEKTU DO PROJEKTU”

Kolejną barierą jest **rozproszenie narzędzi wsparcia**. Krótkie łańcuchy dostaw pojawiają się w wielu obszarach PS WPR 2023–2027 – od rozwoju małych gospodarstw i przetwórstwa po program LEADER, systemy jakości, cyfryzację czy instrumenty Krajowego Planu Odbudowy, wspierające przetwórstwo. Formalnie oznacza to obecność tego tematu w wielu politykach, w praktyce jednak **producent albo grupa producentów muszą samodzielnie złożyć z tych elementów własną ścieżkę rozwoju**.

Dobrze widać to na przykładzie interwencji I.10.5. Wsparcie dla działalności w ramach KŁD może być finansowane zarówno z PS WPR 2023–2027, jak i z KPO A1.4.1 dotyczącego dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw. Dla użytkownika systemu tworzy to skomplikowaną mapę administracyjną. **Beneficjent nie otrzymuje jednej zintegrowanej ścieżki „produkcja-przetwórstwo-logistyka-sprzedaż”,** lecz musi poruszać się między programami i ich kryteriami dostępu.

Ta fragmentacja utrudnia również rozwój przedsięwzięć kompleksowych. KŁD nie są pojedynczą inwestycją, ale systemem relacji między producentami, logistyką, odbiorcami i instytucjami publicznymi. Tymczasem instrumenty publiczne łatwiej finansują infrastrukturę i wyposażenie na poziomie gospodarstwa i produkcji niż procesy organizacyjne: koordynację sprzedaży, budowę sieci odbiorców, planowanie produkcji, obsługę zamówień publicznych lub wzmocnienie trwałości kontraktów.

2.5. BARIERY SPOŁECZNE JAKO BRAK INFRASTRUKTURY WSPÓŁPRACY, NIE „MENTALNOŚĆ ROLNIKÓW”

W polskiej debacie o KŁD często powraca argument o niechęci rolników do współpracy. PS WPR 2023–2027 również odnotowuje, że procesy integracji są powolne i ograniczone oraz że rolnicy sygnalizują niechęć do form zrzeszania się. Nie należy tego jednak redukować do bariery mentalnej. **Z socjologicznego punktu widzenia problemem jest raczej brak instytucjonalnych warunków współpracy: zaufanych operatorów, reguł podziału korzyści, mechanizmów rozwiązywania**

konfliktów, niskokosztowych form wspólnego działania, stabilnych bodźców ekonomicznych i profesjonalnego wsparcia.

Interwencje premiujące formalne grupy producentów, organizacje producentów lub podmioty zarejestrowane w KRS mogą wzmacniać trwałość i przejrzystość współpracy rolników, ale jednocześnie **podnoszą próg wejścia**. W przypadku I.13.2 wsparcie jest kierowane do form zorganizowanych – przedsiębiorstw zarejestrowanych w KRS, które zostały uznane i uzyskały status grupy producentów rolnych albo organizacji producentów. PS WPR 2023–2027 wskazuje, że wsparcie trafia do rolników, którzy „podjęli trud zorganizowania się”, aby wzmacniać swoją pozycję rynkową. **To podejście jest zrozumiałe przy dużych przedsięwzięciach, ale może być zbyt sztywne dla krótkich łańcuchów dostaw, które często zaczynają się od współpracy kilku gospodarstw, jednej gminy, kooperatywy, lokalnego sklepu, kuchni szkolnej lub małej przetwórni.**

Spółeczna bariera rozwoju KŁD polega więc na tym, że instrumenty publiczne wymagają dojrzałej współpracy, zanim sfinansują warunki jej dojrzewania. Zbyt rzadko finansowanie kierowane jest na etap rozpoczynania współpracy, obejmujący: nawiązywanie współpracy, testowanie różnych modeli działania, pilotażowe dostawy, wspólne planowanie produkcji, niewielkie projekty pilotażowe czy wsparcie koordynatorów pomagających połączyć partnerów. **W efekcie powstają projekty „pod dotację” albo nie powstają wcale, bo koszt społecznego zorganizowania się jest większy niż przewidywana korzyść.**

2.6. CYFRYZACJA NIE ZASTĄPI LOGISTYKI

PS WPR 2023–2027 wiąże duże nadzieje z technologiami cyfrowymi – blockchainem, Internetem rzeczy, chmurą obliczeniową czy platformami handlowymi. Zakłada, że mogą one usprawniać przepływ informacji „od pola do stołu”, skracać łańcuchy dostaw i przełamywać barierę skali, szczególnie w przypadku małych gospodarstw. Jednocześnie podkreśla potrzebę lepszego dostępu do systemu informacji rynkowej dla producentów rolnych i małych przetwórni.

Cyfryzacja jest jednak narzędziem wspierającym i nie zastąpi infrastruktury. Platforma sprzedażowa nie rozwiąże problemu, jeśli producent nie ma możliwości skonsolidowania dostaw, utrzymania ciągłości podaży i obsługi regularnej logistyki. Na przykład E-bazar może zwiększyć widoczność produktu, ale sam nie stworzy lokalnego systemu dystrybucji. **Dlatego cyfryzacja powinna być projektowana jako rozwiązanie pomagające zarządzać istniejącą logistyką, a nie jako odpowiedź na jej brak.**



3. REKOMENDACJE DLA PLANOWANIA WPR PO 2027 R.

— Zintegrowana ścieżka wsparcia dla krótkich łańcuchów dostaw

WPR po 2027 roku powinna programować KŁD jako odrębną, spójną ścieżkę interwencji obejmującą produkcję, przetwórstwo, agregację podaży, logistykę, sprzedaż, cyfryzację i doradztwo. Beneficjent nie powinien samodzielnie szukać i łączyć rozproszonych działań i interwencji dotyczących małych gospodarstw, przetwórstwa, współpracy, promocji, LEADER i inwestycji infrastrukturalnych.

— Przesunięcie akcentu z przygotowania produktu na dostęp do rynku

Interwencje powinny słabiej koncentrować się na samym doposażaniu gospodarstw, a mocniej na tworzeniu warunków trwałego zbytu. Kwalifikowalne powinny być nie tylko maszyny, budynki i wyposażenie, ale także koszty koordynacji rynku: obsługa zamówień, wspólna logistyka, standardy dostaw, wspólne rozliczenia, brokerzy sprzedaży, doradztwo kontraktacyjne i budowanie sieci odbiorców.

— Finansowanie mezoinfrastruktury rynku

Potrzebne są centra agregacji podaży, na przykład food huby zorientowane na rynek lokalny. Ich funkcją powinno być magazynowanie, chłodzenie, sortowanie, kompletacja zamówień, transport, standaryzacja jakości i obsługa kontaktu z odbiorcami. To właśnie ten poziom infrastruktury zdecyduje, czy mały i średni producent może lokalnie konkurować z globalnym rynkiem. Umożliwi też współpracę mniejszych gospodarstw z lokalnymi instytucjami publicznymi.

— Wykorzystanie popytu publicznego jako stabilizatora KŁD

Szkoły, przedszkola, szpitale, domy pomocy społecznej i inne instytucje publiczne powinny być traktowane jako ważni odbiorcy lokalnej żywności. WPR nie może finansować samego zakupu produktów, ale może finansować przygotowanie podaży, logistykę, standardy jakości, doradztwo dla samorządów i producentów oraz pilotaże lokalnych systemów dostaw. W ramach ścieżki „Krótkich łańcuchów dostaw” powinny znaleźć się dedykowane fundusze na rozwój współpracy lokalnych rolników z instytucjami publicznymi. Do tego celu mogłyby zostać również dostosowane programy żywnościowe prowadzone przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

— Elastyczne formy współpracy zamiast wyłącznie formalnych grup

Grupy producentów i organizacje producentów są potrzebne, ale powinny być uzupełnione przez formy nastawione na rynek lokalny: konsorcja projektowe, partnerstwa terytorialne, porozumienia dostawców, spółdzielnie usług logistycznych oraz partnerstwa rolników z samorządami, podmiotami ekonomii społecznej i lokalnym biznesem. Wsparcie powinno obejmować także fazę pilotażową, zanim uczestnicy zostaną zobowiązani do pełnej formalizacji działania.

— Silniejsze doradztwo rynkowe i organizacyjne

System AKIS i doradztwo rolnicze powinny zostać mocniej ukierunkowane na kompetencje rynkowe: kontraktację, zamówienia publiczne, logistykę, kalkulację marż, negocjacje, modele współpracy, planowanie podaży w zależności od popytu oraz rozwiązywanie konfliktów w grupach producentów. Potrzebni są nie tylko doradcy technologiczni, ale także brokerzy rynku lokalnego.

— Nowe wskaźniki rezultatu

WPR po 2027 roku powinna mierzyć nie tylko liczbę wspartych gospodarstw lub formalnych grup, ale realne efekty rynkowe: wartość sprzedaży przez KŁD, liczbę stałych kontraktów, udział lokalnej żywności w żywieniu zbiorowym, udział żywności wysokiej jakości, wolumen produktów przechodzących przez lokalne huby, koszty logistyki oraz stabilność dochodów producentów.

— Terytorialne planowanie lokalnych systemów żywnościowych

Interwencje powinny być projektowane na podstawie mapowania regionalnych przepływów żywności: struktury produkcji, sezonowości, potencjalnych wolumenów, lokalnego przetwórstwa, chłodni, magazynów, transportu, targowisk, gastronomii i odbiorców instytucjonalnych. KŁD nie rozwijają się abstrakcyjnie „w kraju”, lecz w konkretnych układach terytorialnych: wokół miast, powiatów, obszarów funkcjonalnych i regionów produkcyjnych.

— Budowanie sojuszu miasta i wsi wokół żywności

Krótkie łańcuchy dostaw powinny być planowane jako element regionalnej polityki żywnościowej, łączącej miejsca produkcji z miejscami konsumpcji. Regionalne plany partnerstwa mogłyby obejmować mapowanie podaży po stronie gospodarstw i lokalnego przetwórstwa oraz mapowanie popytu po stronie miast, szkół, szpitali, DPS-ów, gastronomii, targowisk i handlu lokalnego. W tym ujęciu miasto staje się stabilnym partnerem popytowym i instytucjonalnym, a wieś — partnerem produkcyjnym, środowiskowym i gospodarczym. PS WPR 2023-2027 już przewiduje narzędzia terytorialne, takie jak LEADER/RLKS (Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność), infrastruktura na obszarach wiejskich i „inteligentne wsie”, ale po 2027 r. powinny one zostać silniej powiązane z miejskimi politykami żywnościowymi, zamówieniami publicznymi i regionalnymi partnerstwami żywnościowymi.

Najważniejsza jest zmiana podejścia i dostrzeżenie, że lokalna produkcja żywności i krótkie łańcuchy wartości to nie alternatywny dodatek do produkcji wysokotowarowej. To kluczowe elementy strategii krajowej w wykonaniu regionalnym wzmacniające bezpieczeństwo żywnościowe, poprawę zdrowia publicznego oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

To istotne powody, dla których należy rozważyć, jak do wsparcia rozwoju produkcji i dostaw lokalnej żywności można wykorzystać środki nie tylko WPR, ale także innych funduszy, połączonych w ramach Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR).

10 ZAŁOŻENIA WPR PO 2027 R. ORAZ KIERUNKI PROGRAMOWANIA INTERWENCJI W POLSCE

Joanna Gierulska

1. ZAŁOŻENIA WPR PO 2027 R. WYNIKAJĄCE Z NOWYCH PRZEPISÓW

Widoczna jest wyraźna zmiana logiki funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) po 2027 r., gdyż jej obecne programowanie podlega **integracji z szerszym systemem zarządzania rozwojem oraz zwiększeniu elastyczności wdrażania**.

WPR zachowuje szeroki katalog instrumentów obejmujących wsparcie dochodowe, działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, inwestycje, zarządzanie ryzykiem, wsparcie młodych rolników oraz rozwój lokalny – jednak zmienia się sposób ich projektowania i wykorzystania.

Kluczową zmianą jest **włączenie WPR w równoległy system programowania wraz z polityką spójności**. Oznacza to, że odchodzi się od dotychczasowego, sektorowego podejścia do polityk UE (w tym WPR) na rzecz wzmocnienia podejścia zintegrowanego. W praktyce prowadzi to do konieczności koordynacji interwencji rolnych z działaniami infrastrukturalnymi, środowiskowymi i społecznymi, a także do większego znaczenia ich programowania na poziomie krajowym i regionalnym.

Drugim istotnym kierunkiem jest **pogłębienie uproszczeń i zwiększenie elastyczności. Państwa członkowskie uzyskują większą możliwość definiowania interwencji** i dostosowania ich do warunków lokalnych. Oznacza to również większe przesunięcie odpowiedzialności za osiągnięcie rezultatów interwencji i programów realizowanych ze środków UE na państwa członkowskie. W rezultacie zmniejsza się znaczenie sztywnych regulacji, a rośnie rola systemów opartych na efektach.

Najistotniejsza zmiana dotyczy jednak podejścia do środowiska i klimatu w perspektywie WPR po 2027 r. Głównym kierunkiem tego podejścia jest stopniowa rezygnacja z norm obowiązkowych, tj. warunkowości na instrumenty dobrowolne, z odpowiednim poziomem zachęty finansowej, by rolnicy byli nimi zainteresowani. Mówiąc prościej, rolnicy podejmują zobowiązania na rzecz ochrony środowiska i klimatu w zamian za odpowiednie, opłacalne wynagrodzenie. Centralną rolę w tym podejściu ma pełnić nowy model zarządzania gospodarstwem, to jest farm stewardship system.

W tym kontekście istotna jest zmiana relacji pomiędzy dotychczasowymi wymogami SMR a nowymi tzw. protective practices. SMR obejmują nadal podstawowe wymogi wynikające bezpośrednio z prawa unijnego (np. w obszarze środowiska, zdrowia roślin i zwierząt czy dobrostanu), które pozostają obowiązkowe dla beneficjentów wsparcia. Natomiast protective practices zastępują standardy GAEC i są definiowane w większym stopniu na poziomie krajowym jako zestaw działań służących ochronie gleby, wody lub różnorodności biologicznej, dostosowany do warunków lokalnych. W odróżnieniu od wcześniejszego, bardziej szczegółowego podejścia regulacyjnego, państwa członkowskie uzyskują możliwość kształtowania tych praktyk zgodnie z własnymi potrzebami i systemami produkcji.

Jednocześnie nowe regulacje UE dopuszczają większą możliwość rekompensowania kosztów oraz większą swobodę projektowania instrumentów środowiskowych i klimatycznych przez kraje członkowskie.

Dodatkowym elementem nowej architektury wsparcia jest wprowadzenie płatności transformacyjnej (transition payment), mającej wspierać gospodarstwa w przejściu do bardziej zrównoważonych modeli produkcji. Płatność ta ma charakter ryczałtowy i służy ograniczeniu ryzyka ekonomicznego związanego ze zmianą sposobu gospodarowania. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej jej poziom może sięgać do ok. 200 tys. euro na gospodarstwo, w zależności od zakresu transformacji i przyjętych rozwiązań. W odróżnieniu od tradycyjnych działań rolnośrodowiskowych, które rekompensują koszty lub utracone dochody, nowy instrument ma silniej wspierać rzeczywistą zmianę modelu produkcji (np. przejście na rolnictwo ekologiczne, agroekologię czy systemy niskoemisyjne), oferując wyższe i bardziej elastyczne wsparcie powiązane z efektem transformacyjnym.

W efekcie przyszła WPR tworzy ramy bardziej elastyczne i potencjalnie lepiej dopasowane do warunków lokalnych, ale jednocześnie mniej jednoznaczne pod względem poziomu ambicji środowiskowej i zakresu interwencji, pozostawiając kluczowe decyzje na poziomie programowania krajowego.

2. REKOMENDACJE I IMPLIKACJE DLA PROGRAMOWANIA WPR W POLSCE

Rekomendacje przedstawione w niniejszym opracowaniu mają w dużej mierze charakter komplementarny wobec nowych przepisów, jednocześnie wskazując obszary, w których same regulacje nie gwarantują osiągnięcia efektów.

W rozdziałach „System zarządzania gospodarstwem i praktyki ochronne” oraz „Działania na rzecz ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie” zostały wskazane:

- **zasadność wprowadzenia elementu premiowego w systemie wsparcia**, rozumianego jako dodatkowe wynagrodzenie za osiągnięty efekt środowiskowy. Premia ta stanowi praktyczną emanację podejścia wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych, w którym płatności są coraz **lepiej powiązane z konkretnymi rezultatami**, takimi jak retencja wody, ochrona bioróżnorodności lub sekwestracja węgla. W tym ujęciu zasadne wydaje się odchodzenie od modelu rekompensaty kosztów na rzecz rozwiązań hybrydowych, łączących wsparcie za działanie z premią za efekt oraz różnicujących poziom płatności zależnie od wartości dostarczanych dóbr publicznych.

Podejście to wiąże się jednocześnie ze zmianą sposobu projektowania interwencji w kierunku modeli opartych na wynikach (result-based), a czasem także wymagających koordynacji działań w skali krajobrazu. Implikuje to potrzebę **większego zaangażowania rolników oraz lepszego zrozumienia procesów środowiskowych**, przy czym badania wskazują, że rozwiązania te mogą być atrakcyjne, o ile ograniczone zostanie ryzyko po stronie beneficjentów oraz uproszczone zostaną wymagania administracyjne.

- **rozwój działań informacyjnych i doradczych** jako uzupełnienie zachęt finansowych, w tym pokazywanie praktycznych korzyści ekonomicznych wynikających z działań prośrodowiskowych. Przykładem jest wprowadzanie wieloletnich pasów kwietnych, które mogą ograniczać presję agrofagów

i zapotrzebowanie na środki ochrony roślin, a tym samym poprawiać wyniki finansowe gospodarstwa. Takie połączenie argumentów środowiskowych i ekonomicznych daje podwójną motywację do wchodzenia w działania na rzecz środowiska, a także zwiększa trwałość ich efektów.

- **utrzymanie wieloletnich zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych.** Jest to szczególnie istotne w kontekście tendencji do upraszczania systemu i zwiększania roli działań krótkoterminowych. Należy jednak podkreślić, że skuteczność działań środowiskowych wymaga stabilności i długiego horyzontu czasowego. Równolegle podkreślone zostało znaczenie rozwoju systemów danych, w tym **uporządkowania informacji przyrodniczej w systemach takich jak eWniosek**. Oznacza to przejście do modelu zarządzania opartego na danych, w którym rolnik ma dostęp do jednoznacznej informacji o walorach środowiskowych gruntów, a administracja może prowadzić automatyczną kwalifikację i monitoring interwencji.

W rozdziale „Ochrona wody w planowej perspektywie WPR dla Polski” zostało wskazane:

- **przejście do strategicznego, zintegrowanego podejścia do wody**, obejmującego cały obieg hydrologiczny w krajobrazie. Oznacza to odejście od reagowania na skutki zjawisk ekstremalnych na rzecz eliminowania ich przyczyn poprzez zwiększanie **retencji krajobrazowej, poprawę zdolności gleby do magazynowania wody oraz odbudowę funkcji ekosystemów**. Obecne podejście oparte na odrębnych strategiach przeciwdziałania suszy, ochrony przeciwpowodziowej i innych programach zarządzania wodą w Polsce prowadzi do fragmentaryzacji interwencji i ograniczenia ich skuteczności.

Z tego względu konieczne jest:

- wydzielenie **komponentu wspierającego retencję wody w programowaniu WPR**, obejmującego działania na poziomie gospodarstwa oraz w skali zlewni. Kluczowe znaczenie ma odejście od dominacji inwestycji infrastrukturalnych, takich jak duże zbiorniki retencyjne, które nie rozwiązują problemu nawodnienia gruntów rolnych, na rzecz działań lokalnych i krajobrazowych. Równolegle konieczna jest koordynacja między politykami publicznymi, w szczególności między rolnictwem, gospodarką wodną i ochroną środowiska.
- **wprowadzenie systemów punktowych – jako istotnego elementu nowego, strategicznego podejścia**, które pozwalają łączyć różne praktyki środowiskowe i oceniać ich łączny efekt. **W kontekście retencji wody oznacza to możliwość łączenia działań związanych z glebą, roślinnością, strukturą krajobrazu i użytkowaniem gruntów, a następnie przypisywania im wspólnej wartości środowiskowej**. To podejście odpowiada logice nowej WPR, ale wymaga wyraźnego zaprogramowania na poziomie krajowym. Taki system daje również szansę połączenia z interwencjami na rzecz poprawy DZG.
- **rozwój systemów monitorowania i cyfryzacji, by poprawić obecny system wskaźników** tak, by pozwalał na ocenę rzeczywistych efektów środowiskowych. W przyszłej WPR zasadne jest rozszerzenie monitoringu oraz jego powiązanie z mechanizmami płatności. W tym kontekście szczególne znaczenie ma **wykorzystanie technologii cyfrowych, w tym danych satelitarnych, systemów informatycznych administracji oraz rozwiązań typu Internet rzeczy (IoT)**. Czujniki monitorujące wilgotność gleby, poziom wód

lub warunki chowu i hodowli zwierząt mogą stanowić podstawę bardziej precyzyjnego zarządzania gospodarstwem oraz weryfikacji efektów interwencji, bez jednoczesnego obciążania rolników dodatkowym raportowaniem.

W rozdziale „Skracanie łańcuchów dostaw i rozwój lokalnej produkcji żywności” została wskazana konieczność stworzenia modelu systemowego i odejścia od dotychczasowej fragmentaryzacji polegającej na proponowaniu pojedynczych działań – głównie kierujących wsparcie na poziomie gospodarstwa i produkcji w gospodarstwie.

Obecnie interwencje koncentrują się na przygotowaniu produktu, natomiast nie rozwiązują problemu dostępu do rynku. W przyszłej WPR konieczne jest **programowanie zintegrowanych ścieżek wsparcia obejmujących produkcję, logistykę, dystrybucję oraz organizację rynku, w tym wykorzystanie popytu publicznego jako stabilizatora.**

W rozdziale „Dobrostan zwierząt gospodarskich” wskazane zostały potrzeby rozszerzenia zakresu interwencji oraz **jego silniejszej integracji z działaniami środowiskowymi i klimatycznymi.** W tym ujęciu płatność dobrostanowa przestaje funkcjonować jako odrębna płatność, a staje się elementem zintegrowanego systemu oceny gospodarstwa, **obejmującego jednocześnie praktyki produkcyjne, środowiskowe i warunki utrzymania zwierząt.**

Takie podejście może być realizowane poprzez **systemy punktowe**, które pozwalają łączyć różne działania np. wypas, utrzymanie użytków zielonych lub poprawę warunków bytowych i uwzględnienie całego cyklu produkcyjnego (w tym transport i ubój oraz powiązanie dobrostanu z jakością produktów) i oceniać ich łączny efekt na poziomie gospodarstwa. Umożliwia to lepsze wykorzystanie efektów synergicznych, w których poprawa dobrostanu przyczynia się jednocześnie do korzyści środowiskowych, takich jak retencja wody i ochrona bioróżnorodności.

W rozdziale „Rolnictwo ekologiczne w nowej Wspólnej Polityce Rolnej” rekomendacje miały charakter bardzo szeroki. Sugestie dotyczące nowej Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2028–2034 koncentrowały się na:

- bardziej ukierunkowanym wsparciu dochodów rolników i ich długoterminowej konkurencyjności,
- zwiększeniu atrakcyjności zawodu rolnika i odnowie pokoleń,
- wzmocnieniu roli sektora rolnego i leśnego w działaniach klimatycznych, ochronie bioróżnorodności oraz zasobów naturalnych,
- poprawie odporności na kryzysy i zarządzaniu ryzykiem,
- przyspieszeniu innowacji, zwiększeniu dostępu do wiedzy i transformacji cyfrowej.

W tym kontekście **rolnictwo ekologiczne – ze względu na wpływ na ochronę gleby, jakość wody, klimat, bioróżnorodność oraz zapewnienie żywności wysokiej jakości – powinno mieć zapewnione wsparcie na odpowiednim poziomie** jako obszar przyczyniający się do realizacji powyższych celów i dostarczania dóbr publicznych.

Istotne jest zatem, by w przyszłej perspektywie WPR korzystnie i synergicznie połączyć wsparcie rolnictwa ekologicznego z innymi celami społecznymi i ekonomicznymi, takimi jak odnowa pokoleniowa w zawodzie rolnika, długoterminowe wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu wartości oraz stałe zwiększanie odporności gospodarstw rolnych na kryzysy.

Należy kontynuować oraz ulepszać dotychczasowe interwencje i instrumenty wsparcia, przy zapewnieniu prawidłowego wydatkowania środków publicznych, w szczególności poprzez:

- zgodnie z kierunkiem uproszczeń, systemowe połączenie płatności do produkcji ekologicznej z płatnościami innych interwencji, których celem jest ochrona środowiska, klimatu lub podnoszenie dobrostanu zwierząt gospodarskich;
- utrzymanie płatności do produkcji ekologicznej, zarówno na etapie konwersji gospodarstwa, jak i późniejszym;
- w interwencjach dotyczących dobrostanu lub produkcji zwierzęcej uwzględnienie wsparcia do rozwoju ekologicznej produkcji zwierzęcej;
- uzupełnienie interwencji dotyczące rynku i współpracy o wprowadzanie żywności ekologicznej do żywienia zbiorowego oraz rozwojem ekologicznej produkcji na lokalną skalę.

Istotnym elementem jest rozwój cyfryzacji, w tym zastosowanie systemów informatycznych do:

- zwiększenia dostępu i wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami (administracją, doradztwem, jednostkami certyfikującymi),
- usprawnienia obsługi beneficjentów i skrócenia czasu załatwiania spraw,
- lepszego wykorzystania gromadzonych danych, w tym by zapewnić prawidłowe wydatkowanie środków na produkcję ekologiczną.

3. MODEL PROGRAMOWANIA WPR W POLSCE – REKOMENDACJE

Przegląd nowych regulacji dotyczących WPR, finansowania polityk UE oraz analiza danych dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich, zwłaszcza dotyczących stanu środowiska i klimatu, sumarycznie wskazuje, że skuteczne wdrożenie WPR po 2027 r. może wymagać przejścia **w kierunku modelu bardziej zintegrowanego, opartego na efektach oraz wykorzystaniu danych.**

W tym ujęciu zasadne wydaje się stopniowe odchodzenie **od rozproszonych interwencji sektorowych na rzecz budowy spójnych systemów oddziałujących na funkcjonowanie gospodarstwa jako całości oraz jego relację ze środowiskiem i otoczeniem społeczno-gospodarczym.**

Kluczowym kierunkiem jest **lepsze powiązanie płatności z efektami środowiskowymi i społecznymi.** Może ono przyjmować formę instrumentów hybrydowych, w których wsparcie za działanie uzupełniane jest premią za osiągnięte rezultaty. Takie podejście sprzyja lepszemu ukierunkowaniu interwencji oraz

zwiększa efektywność wydatkowania środków publicznych, umożliwiając jednocześnie większe zróżnicowanie poziomu wsparcia.

Wspierającym narzędziem takiego modelu mogą być **zintegrowane systemy punktowe pozwalające na ocenę łącznych efektów działań na poziomie gospodarstwa**. Pozwalają one łączyć różne praktyki i oceniać ich efekt całościowo, zamiast finansować je oddzielnie. W takim ujęciu możliwe jest także włączenie różnych obszarów zarządzania gospodarstwem, w tym warunków produkcji, środowiska i dobrostanu zwierząt, do jednego systemu oceny, co zwiększa spójność interwencji i upraszcza system wsparcia.

Przejście do modelu opartego na efektach implikuje jednocześnie zmianę logiki wdrażania. Wymaga ono większego zaangażowania rolników oraz lepszego rozumienia zależności między praktykami a ich skutkami środowiskowymi i ekonomicznymi. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma **uproszczenie zasad uczestnictwa, ograniczenie obciążeń administracyjnych oraz zwiększenie przejrzystości systemu tak, aby zmniejszać bariery wejścia i ryzyko po stronie beneficjentów**. Jednocześnie rozwój monitoringu opartego na danych może sprzyjać uproszczeniom, ograniczając konieczność kontroli bezpośrednich i zwiększając przejrzystość zasad wsparcia.

Warunkiem wykorzystania tego potencjału pozostaje jednak zapewnienie rolnikom i innym beneficjentom dostępu do wystarczających i zrozumiałych danych. Obecnym problemem jest **bariera komunikacyjna**, wynikająca także z braku możliwości zrozumienia dokumentów, przygotowanych w skomplikowany sposób i opisanych „urzędniczym” językiem. Aby gospodarstwa zaczęły wdrażać model systemowy, pozwalający na elastyczne łączenie wielu interwencji ważne jest także odpowiednie przygotowanie systemu doradztwa rolniczego.

Istotnym uzupełnieniem instrumentów finansowych pozostaje **rozwój doradztwa oraz działań informacyjnych**. W modelu opartym na efektach rolnicy powinni dysponować praktyczną wiedzą pozwalającą podejmować decyzje w oparciu o dane i analizę opłacalności. Oznacza to potrzebę wzmocnienia doradztwa nie tylko w zakresie technologii, ale również zarządzania gospodarstwem i planowania działań środowiskowych.

W efekcie proponowany kierunek programowania oznaczałby przejście od modelu, gdzie podstawą jest zapewnienie zgodności z przepisami, warunkami kwalifikowalności w ramach pojedynczych działań do modelu zintegrowanego, w którym kluczową rolę odgrywają efekty, dane oraz zdolność beneficjentów do świadomego podejmowania decyzji.

4. DEMARKACJA I KOMPLEMENTARNOŚĆ Z POLITYKĄ SPÓJNOŚCI – REKOMENDACJE

Włączenie WPR w zintegrowane ramy programowania oznacza, że demarkacja z polityką spójności nie powinna być rozumiana jako prosty podział sektorów, lecz jako uporządkowanie funkcji w jednym systemie interwencji. W tym ujęciu kluczowe jest określenie poziomu oddziaływania instrumentów oraz ich roli w osiągnięciu efektów, a nie przypisywanie poszczególnych obszarów do jednej polityki.

Z perspektywy modelu programowania polegającego na zaprojektowaniu zintegrowanych interwencji i opartego na efektach i wykorzystaniu danych (patrz rozdział 3)

zasadniczy podział ról pozostaje czytelny. Działania i instrumenty **WPR koncentrują się na poziomie gospodarstw, obejmując praktyki produkcyjne, inwestycje i zarządzanie zasobami, a więc bezpośrednio oddziałując na decyzje podejmowane przez rolników.**

Polityka spójności tworzy natomiast warunki funkcjonowania tych działań w wymiarze terytorialnym i systemowym, obejmując infrastrukturę, organizację rynków, rozwiązania logistyczne oraz zaplecze gospodarcze.

Jednocześnie skuteczność interwencji w wielu kluczowych obszarach zależy od ich wzajemnego powiązania na etapie programowania. Wyzwania rozwojowe mają charakter jednocześnie produkcyjny i systemowy, co oznacza, że działania podejmowane na poziomie gospodarstw rolnych wymagają równoległego wsparcia na poziomie infrastruktury i organizacji. Bez tego efekty interwencji pozostają rozproszone i trudne do utrzymania w dłuższym okresie.

Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w odniesieniu do **funkcjonowania łańcucha rolno-spożywczego**. WPR odpowiada za poziom produkcji oraz organizację podaży, w tym poprawę jakości produkcji, inwestycje w gospodarstwach oraz integrację producentów. Jednak efektywne funkcjonowanie łańcucha żywnościowego zależy także od elementów wykraczających poza poziom gospodarstwa, takich **jak przetwórstwo, magazynowanie, logistyka czy dystrybucja. Komponenty te mają charakter infrastrukturalny i rynkowy, a więc wpisują się w zakres polityki spójności.** Jednocześnie ich rozwój pełni kluczową rolę w **budowaniu odporności systemu żywnościowego – zarówno w wymiarze stabilności dostaw, jak i zdolności reagowania na zakłócenia rynkowe i geopolityczne, a także klimatyczne** (obok budowania odporności poprzez ochronę zasobów naturalnych).

Podobna logika dotyczy **działań środowiskowo-klimatycznych, w tym związanych z zarządzaniem zasobami wodnymi oraz dobrostanem zwierząt.** Także w tym przypadku zasadnicze znaczenie ma komplementarne wykorzystanie narzędzi obu polityk – WPR i polityki spójności – na różnych poziomach oddziaływania. WPR obejmuje działania bezpośrednio skierowane do gospodarstw rolnych – w tym praktyki rolno-środowiskowo-klimatyczne, zmiany w systemach produkcji, zarządzanie wodą na poziomie gospodarstwa oraz poprawę dobrostanu zwierząt.

Natomiast polityka spójności może wspierać elementy systemowe umożliwiające osiągnięcie efektów w większej skali. Obejmuje to w szczególności **inwestycje w infrastrukturę środowiskową i wodną, działania z zakresu odbudowy ekosystemów i retencji, rozwój systemów monitoringu środowiska, a także projekty o charakterze przestrzennym i zlewniowym, których efekty wykraczają poza pojedyncze gospodarstwa.** Jednocześnie w przypadku **dobrostanu zwierząt istotne jest jego powiązanie nie tylko z produkcją, ale również z jakością żywności i zdrowiem publicznym,** co uzasadnia szersze podejście systemowe.

Dodatkowo, istotną szansę na rzeczywiste wdrożenie komplementarności obu polityk stwarza **konstrukcja Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego jako wspólnej ramy programowania.** Integracja WPR i polityki spójności w jednym systemie planowania umożliwia projektowanie interwencji jako powiązanych elementów jednego modelu, a nie odrębnych programów sektorowych.

Tworzy to warunki do **lepszego „zszywania” działań na poziomie gospodarstw z interwencjami infrastrukturalnymi i systemowymi oraz do budowy spójnych pakietów odpowiadających na złożone wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich**. Jednocześnie potencjał ten nie realizuje się automatycznie – wymaga świadomego projektowania powiązań między interwencjami oraz przypisania im komplementarnych funkcji w ramach jednego systemu.

Podsumowując, relację między WPR a polityką spójności można interpretować jako układ współzależnych poziomów interwencji. Ta współzależność polega na tym, że działania na poziomie gospodarstw są wspierane przez równoległe inwestycje w otoczenie systemowe, w którym funkcjonują gospodarstwa rolne.

Tak uporządkowany system sprzyja przejściu od modelu rozproszonych instrumentów do spójnego podejścia, zdolnego do generowania trwałych efektów środowiskowych, gospodarczych i terytorialnych.



- **Przejście od „polityki transferów” do „polityki transformacji”.** Oznacza to, że wsparcie nie polega wyłącznie na prostym transferze środków do powierzchni i produkcji. Jego głównym celem jest także zwiększanie odporności gospodarstw rolnych na kryzysy.
- **Budowanie odporności polskiego rolnictwa wykorzystując rozwiązania oparte na przyrodzie (nature-based solutions).** Są to powszechnie dostępne i niskokosztowe narzędzia ochrony gleb, zasobów wodnych i różnorodności biologicznej, konieczne do wdrożenia nie tylko w pojedynczym gospodarstwie, ale także w ramach współpracy wielu gospodarstw na danym terenie.
- **Edukacja i mechanizmy zachęt do korzystania przez rolników z rozwiązań opartych na przyrodzie.** Niezbędne jest stałe podnoszenie zainteresowania rolników rozwiązaniami opartymi na przyrodzie, w tym poprzez motywację ekonomiczną, tj. nie tylko odpowiednią wysokość finansowania, ale także możliwość łączenia płatności, premiowania najlepszych praktyk oraz ich synergii. Należy zapewnić odpowiednie wsparcie doradcze.
- **Odejść od logiki „działka–praktyka–płatność” na rzecz zintegrowanego planu środowiskowo-klimatycznego dla całego gospodarstwa.** Zaplanowanie systemu zarządzania gospodarstwem (farm stewardship system) w taki sposób, by uzyskać spójną ocenę efektów ekologicznych i uprościć kontrolę.
- **Silniejsze powiązanie płatności z innowacyjnością gospodarstw oraz dostarczaniem dóbr publicznych przez rolników** z uwagi na podejmowane przez nich działania na rzecz ochrony środowiska, klimatu, dostarczania wysokiej jakości żywności i poprawy dobrostanu zwierząt gospodarskich. Wymaga to ustalenia przez władze publiczne wskaźników działania lub rezultatu, które będą zrozumiałe, możliwe do monitorowania i weryfikowalne.
- **Potraktowanie ochrony zasobów wodnych w rolnictwie jako priorytetu,** odzwierciedlone w odpowiedniej wysokości środków i połączeniu z innymi praktykami – odchodząc od preferowania rozwiązań technologicznych (np. zbiorniki wodne, podpiętrzenia, studnie głębinowe) w skali jednego gospodarstwa do rozwiązań opartych na przyrodzie, wdrażanych na większym obszarze, w skali zlewni.
- **Bezpośrednie połączenie poprawy dobrostanu zwierząt gospodarskich z interwencjami na rzecz ochrony środowiska i klimatu,** np. wypas holistyczny. Płatnością za dobrostan należy także objąć pozostałe gatunki zwierząt gospodarskich oraz wprowadzić kryterium tzw. uboju pastwiskowego.
- **Planowanie interwencji zgodnie z zasadą „no back-tracking”,** co oznacza, że nowe praktyki ochronne nie mogą prowadzić do obniżenia poziomu ochrony środowiska i klimatu wypracowanego w obecnej perspektywie WPR.

- **Rzeczywista ochrona małych gospodarstw.** Należy odejść od ich jednolitego traktowania, wspierając te z potencjałem rynkowym w produkcji lokalnej, a dla innych stosując uproszczone pakiety społeczne i środowiskowe. Płatności powinny być skierowane na ponowne włączenie małych gospodarstw do produkcji żywności na lokalną skalę, w celu podniesienia jakości żywności oraz zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Wymaga to także finansowania rozwoju instrumentów rynkowych, które zapewnią mniejszym producentom trwałość i opłacalność dostaw.
- **Redukcja importu pasz białkowych.** Konieczne jest strategiczne wsparcie krajowej produkcji roślin białkowych, aby ograniczyć uzależnienie od importu śruty sojowej, w tym GMO.
- **Rozwój rolnictwa ekologicznego, uznanego za „zielone z definicji”,** gdyż jest to system produkcji rolnej o największym potencjale zrównoważonego zarządzania gospodarstwem rolnym.
- **Ograniczenie biurokracji, krajowego „gold-platingu” i poprawa komunikacji w obsłudze beneficjentów środków WPR,** z optymalnym zastosowaniem baz danych i systemów informatycznych, by ułatwić składanie wniosków, realizację zobowiązań oraz czynności kontrolne, zarówno po stronie rolników, jak i administracji publicznej. Znaczna część obciążeń wynika z błędnego wdrożenia przepisów UE na poziomie krajowym, co wymaga uproszczenia instrukcji agencji płatniczych (ARiMR) i stabilizacji prawa krajowego.

Bardzo pilną potrzebą jest opracowanie krajowej strategii dotyczącej rolnictwa i żywności.

Podejście reaktywne, polegające na dopasowaniu środków WPR do minimum wymaganego przez UE, krótkoterminowych potrzeb i „gaszenia pożarów” w polskim rolnictwie powinno się skończyć.

Środki WPR powinny stać się narzędziem realizacji priorytetów, pokonywania barier i wyzwań oraz dostarczania oczekiwanych efektów, uprzednio zdefiniowanych przez polskie władze w długoterminowym, strategicznym i systemowym podejściu do krajowej polityki rolno-żywnościowej.

Obecnie problemem jest nadmierna liczba dokumentów strategicznych, ich zróżnicowanie, fragmentaryczność i kolidowanie ze sobą. Jest to szczególnie problematyczne dla zarządzania zasobami wody w rolnictwie.

To wpływa na celowość, gospodarność i skuteczność wydatkowanych środków publicznych, w tym środków WPR. Zamiast połączenia działań następuje ich rozproszenie, często do minimalnego poziomu praktyk prośrodowiskowych, przy niepotrzebnej biurokracji i na granicy opłacalności ekonomicznej.

- **Woda jako priorytet centralny.** Retencja i gospodarowanie wodą powinny stać się najważniejszym celem środowiskowo-klimatycznym, z wyodrębnionym budżetem.
- **Priorytet dla rozwiązań opartych na przyrodzie (nature-based solutions, NbS).** Rekomenduje się inwestycje w retencję glebową, krajobrazową oraz renaturyzację cieków zamiast budowy kosztownych i często nieefektywnych zbiorników retencyjnych.
- **Wdrożenie podejścia zlewniowego.** Zarządzanie wodą musi wykraczać poza granice jednego gospodarstwa i promować wspólne działania rolników oraz samorządów na rzecz ochrony zasobów wodnych.
- **Wyłączenie finansowania niezgodnego z zasadą DNSH.** Należy stworzyć listę działań, inwestycji, rozwiązań, które nie mogą być finansowane ze środków WPR na ochronę zasobów wodnych.

ŚRODOWISKO I KLIMAT

- **Utrzymanie monitoringu wskaźników dotyczących różnorodności biologicznej.** Jest to konieczne z uwagi na spójność polityki rolnej z innymi politykami UE, w tym celami rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych. Do oceny jego wdrożenia kluczowe jest utrzymanie wskaźnika liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego.
- **Rzetelna aktualizacja informacji o stanie środowiska i przyrody w Polsce.** Jest to istotne, aby zapewnić optymalne wykorzystanie płatności. Na przykład poprawy wymaga zastosowanie informacji o zasięgach występowania siedlisk wybranych gatunków ptaków i wybranych siedlisk przyrodniczych w procesie kwalifikacji gruntów do odpowiednich wariantów interwencji.
- **Demarkacja i połączenie działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu w ramach systemu zarządzania gospodarstwem (farm stewardship system).** Należy wyodrębnić minimum praktyk ochronnych, obowiązków (wynikających z przepisów prawa), od praktyk ochronnych realizowanych jako zobowiązanie jednoroczne albo wieloletnie. Jednocześnie interwencje dobrowolne powinny zostać zaprojektowane w sposób uzupełniający, rozwijający obowiązkową praktykę ochronną.
- **Pozostawienie interwencji RŚK jako działań wieloletnich.** Zobowiązania jednoroczne powinny być zaplanowane jako uprzednie do wejścia w zobowiązania wieloletnie (testowanie praktyki) albo uzupełniające do zobowiązań wieloletnich, gdyż zapewni to lepszą realizację celów środowiskowych i klimatycznych.
- **Włączenie małych i niekorzystnie położonych gospodarstw.** Są to gospodarstwa najbardziej zagrożone wyłączeniem z produkcji rolnej. Aby mogły dywersyfikować dochody oraz pełnić funkcje społeczne na obszarach wiejskich należy skierować większe wsparcie w postaci pakietów środowiskowych, dopasowanych do wielkości powierzchni i położenia gospodarstwa.

ROLNICTWO EKOLOGICZNE

- **Utrzymanie zasady „green by definition”.** Automatyczne uznawanie spełnienia norm GAEC przez gospodarstwa ekologiczne powinno być kontynuowane i ulepszone.
- **Zapewnienie opłacalności ekonomicznej.** Mechanizmy wsparcia muszą gwarantować, że łączenie wielu programów/instrumentów będzie dla rolników ekologicznych opłacalne i efektywne, a nie obciążone dodatkową kontrolą.
- **Młodzi rolnicy ekologiczni.** Rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce powinien być połączony z odnową pokoleniową w rolnictwie.

DOBROSTAN ZWIERZĄT

- **Rozszerzenie zakresu płatności.** Płatności dobrostanowe powinny objąć nie tylko chów, ale także **transport i metody uśmiercania**, w tym **ubój pastwiskowy**. Konieczne jest także rozszerzenie katalogu zwierząt gospodarskich.
- **Demarkacja pomiędzy normami minimalnymi a standardami podwyższonego dobrostanu.** Kryteria dobrostanu powinny zostać zaostrzone i konieczne jest wyłączenie tych, które pokrywają się z zakresem norm minimalnych, obowiązujących w prawie ochrony zwierząt.
- **Rozwój ekologicznej produkcji zwierzęcej.** Płatności za poprawę dobrostanu należy skierować na odbudowę stad zwierząt ekologicznych, zwłaszcza bydła mlecznego, gdyż rolnictwo ekologiczne charakteryzuje się najwyższymi, ustanowionymi prawnie standardami dobrostanu zwierząt.
- **Innowacyjna identyfikacja.** Potrzebne jest wdrażanie innowacyjnych technologii zarządzania stadem i biometrycznych metod identyfikacji zwierząt, zastępujących kolczyki. Powinny ona także posłużyć do zmniejszenia ryzyka epizootycznego oraz weryfikacji poziomu dobrostanu zwierząt.
- **Usprawnienie systemu IRZplus.** Należy poprawić techniczne działanie systemu, jego przejrzystość oraz uzupełnić o dane dotyczące stanu zdrowia i dobrostanu zwierząt, w tym informacje o podawaniu zwierzętom środków przeciwdrobnoustrojowych i innych leków.

ŁAŃCUCH WARTOŚCI I RYNKI LOKALNE

- **Inwestycje w „mezoinfrastrukturę”:** zamiast skupiać się wyłącznie na doposażaniu pojedynczych gospodarstw, środki należy kierować na centra agregacji podaży (food huby), logistykę i wspólną obsługę zamówień.
- **Wykorzystanie popytu publicznego:** instytucje, takie jak szkoły, przedszkola, szpitale, itp. powinny stać się stabilnymi odbiorcami lokalnej, wysokiej jakości żywności, co wymaga wsparcia logistycznego ze strony WPR.

- **Brokerzy rynku lokalnego:** system doradztwa rolniczego powinien zostać uzupełniony o specjalistów od kontraktacji, logistyki i negocjacji, a nie tylko doradców technologicznych.

UPROSZCZENIA ADMINISTRACYJNE I CYFRYZACJA

- **Zasada „collect once”.** Administracja musi wielokrotnie wykorzystywać dane już posiadane w systemach informatycznych (np. IRZplus, AMS), eliminując obowiązek ich ponownego raportowania przez rolnika.
- **AI jako asystent rolnika.** Wykorzystanie sztucznej inteligencji do automatycznego wypełniania wniosków w modelu „akceptuj lub skoryguj” oraz do wczesnego sygnalizowania niespójności. System eWniosekPlus powinien prezentować wniosek w maksymalnym możliwym stopniu wypełniony automatycznie oraz uproszczony informacyjnie.
- **Stosowanie uproszczonych form kosztów (SCO).** Powszechne rozliczanie inwestycji ryczałtami i stawkami jednostkowymi (np. za 1 m² powierzchni), co eliminuje konieczność zbierania faktur.
- **Automatyzacja reagowania kryzysowego.** Identyfikacja zdarzeń nadzwyczajnych, wpływających na możliwość realizacji interwencji dobrowolnych i wymogów obowiązkowych w gospodarstwie następuje na podstawie danych publicznych (IMGW, Copernicus, Inspekcja Weterynaryjna). Te dane służą do systemowego uznania skutków kryzysu jako spełnienia, zawieszenia lub czasowego wyłączenia wymogu. Zwalnia to rolników ze składaniach dodatkowych wniosków i dokumentów. Aby takie podejście mogło być zautomatyzowane i stosowane na większą skalę, **niezbędne jest, by dane praktyki były możliwe do potwierdzenia w sposób zdalny i obiektywny.**





12 ZESTAWIENIE UPROSZCZEŃ WPR – W PODZIALE NA PRAWNE ORAZ TECHNICZNE I ADMINISTRACYJNE – NA PODSTAWIE ANALIZY PAKIETÓW OMNIBUS I, II I III ORAZ ZAPOWIEDZI REFORM PO 2027 R.

UPROSZCZENIA PRAWNE (REGULACYJNE)		
UPROSZCZENIE	STATUS	OCENA EKSPERTA
Zmiana podejścia z modelu „kara i kontrola” na model „zachęta i płatność”.	Wdrażane	System zachęt jest zawsze korzystniejszy od systemu sankcji i kar. Wymaga on jednak rozwinięcia doradztwa rolniczego oraz zmiany systemu obsługi płatności na wykluczający ryzyko błędu jak najwcześniej – optymalnie na etapie składania wniosku.
Zasada jednej kontroli. Państwa członkowskie dążą do przeprowadzenia maksymalnie jednej kontroli na miejscu rocznie u danego beneficjenta.	Wdrażane	Na poziomie UE wdrożone w 2025 r. W Polsce częściowo wdrożone w 2026 roku i planowane. Zmiana oceniana pozytywnie.
Podniesienie ryczałtowych płatności dla małych gospodarstw do 2500 EUR.	Wdrożone/ Planowane	Próba ekonomicznego wzmocnienia małych gospodarstw przy zachowaniu ich funkcji społecznych, jednocześnie inne ułatwienia administracyjne byłyby konieczne dla realnego wsparcia małych gospodarstwa. W Polsce (od 2023 r.) to płatność do hektara w wysokości od 225 EUR/ha do maksymalnie 1125 EUR na gospodarstwo (przy 5 ha). Płatność ta zastępuje wszystkie inne rodzaje płatności bezpośrednich.

Zmiana części obowiązkowych norm warunkowości w praktyki ochronne i ich połączenie z interwencjami dobrowolnymi w ramach systemu Farm Stewardship (post-2027).	Planowane	Szansa na elastyczność, ale rodzi ryzyko regresu (obniżenia standardów) i swobody definiowania zakresu praktyk ochronnych przez państwa członkowskie.
Zwolnienie gospodarstw do 10 ha z kontroli i sankcji warunkowości. Zniesienie kar za nieprzestrzeganie norm GAEC dla ok. 70% beneficjentów w Polsce.	Wdrożone (2024)	Obawa o osłabienie spójności systemu i spadek motywacji do ochrony środowiska.
Uelastycznienie GAEC 1 (TUZ): podniesienie progu spadku krajowej powierzchni TUZ z 5% do 10%. Uniknięcie sankcji przez państwa, które przekroczyły limit 5%.	Wdrożone (2026)	Podważa wiarygodność systemu i osłabia ochronę ekosystemów. Zmiana absurda, zwłaszcza biorąc pod uwagę ochronę wody w rolnictwie. Niekorzystna także z punktu widzenia poprawy DZG i łączenia go z praktykami ochrony środowiska i klimatu w rolnictwie.
Uelastycznienie GAEC 1 (TUZ): przekwalifikowania gruntu na TUZ wydłużone z 5 do 7 lat. Większe prawdopodobieństwo przekształcania TUZ w grunty orne.	Wdrożone (2026)	Zmiana niekorzystna środowiskowo. Zmiana korzystna dla rolników, dająca większą swobodę decydowania o sposobie wykorzystania gruntów.
Zastąpienie GAEC 2 nową, dobrowolną interwencją jednoroczną RSK.	Wdrożone (2026)	Norma/interwencja nie zapobiega faktycznemu odwadnianiu torfowisk, ponieważ nadal pozwala na utrzymywanie istniejącej sieci melioracyjnej w stanie odprowadzającym wodę. Z nowej interwencji wykluczeni są rolnicy, którzy na tych samych gruntach realizują już inne zobowiązania długoterminowe (np. rolnictwo ekologiczne), mimo że muszą oni spełniać te same wymogi GAEC 2.

Zniesienie obowiązkowego 3-4% udziału gruntów wyłączonych z produkcji rolnej (GAEC 8). Zamiana obowiązku na dobrowolny ekoschemat.	Wdrożone (2024)	Usunięcie kluczowego mechanizmu wsparcia różnorodności biologicznej. Niska stawka ekoschematu zniechęca rolników.
Uznanie rolnictwa ekologicznego za „zielone z definicji”. Automatyczne uznanie spełnienia norm GAEC (np. 1, 3-7) przez gospodarstwa ekologiczne – domniemanie zgodności.	Wdrożone (2026)	Zmiana oceniana pozytywnie, gdyż ogranicza dublowanie wymogów i ryzyko sankcji w gospodarstwach ekologicznych.
Zniesienie 5-letniego planu produkcji ekologicznej.	Wdrożone (2026)	Ocena niejednoznaczna. Gospodarstwa ekologiczne powinny mieć taki plan. Zmniejsza to ryzyko błędów, kontroli i ewentualnych sankcji.
Wprowadzenie płatności transformacyjnych (do 200 tys. EUR) wspierających zmianę modelu produkcji.	Planowane	Obecnie zbyt mało danych do oceny. Wszystko zależy od tego, jak te płatności zostaną zaplanowane i wydatkowane w Polsce. Zawsze transformacja powinna oznaczać zmianę produkcji na mniej obciążającą środowisko i klimat oraz dostarczającą dobra publiczne.



ZESTAWIENIE UPROSZCZEŃ WPR – W PODZIALE NA PRAWNE ORAZ TECHNICZNE I ADMINISTRACYJNE – NA PODSTAWIE ANALIZY PAKIETÓW OMNIBUS I, II I III ORAZ ZAPOWIEDZI REFORM PO 2027 R.

UPROSZCZENIA TECHNICZNE I ADMINISTRACYJNE – SYSTEMY IT, METODY KONTROLI, ROZLICZANIE KOSZTÓW ORAZ WYMIANA DANYCH

UPROSZCZENIE	STATUS	OCENA EKSPERTA
Model „akceptuj lub skoryguj” i automatyczne wypełnianie wniosków. Zatwierdzanie przez rolnika danych już wstępnie wypełnionych przez system na podstawie rejestrów krajowych.	Rekomendowane	Kluczowe dla realnego odciążenia, wymaga poprawy przejrzystości języka urzędowego polskiej administracji (ARiMR). Zmiana zmniejszająca obciążenia administracyjne i pozwalająca na ograniczenie popełniania błędów na etapie wnioskowania.
Asystent AI w aplikacji eWniosekPlus. Automatyczne proponowanie upraw i praktyk oraz sygnalizacja błędów przed złożeniem wniosku.	Planowane/ Rekomendowane	Może radykalnie ograniczyć liczbę błędów deklaracyjnych i potrzebę korzystania z doradców.
Zamrożenie danych referencyjnych, mapowych LPIS w momencie składania wniosku.	Rekomendowane	Mniejsze ryzyko, że zmiany administracyjne wprowadzane w trakcie kampanii będą skutkować automatycznymi sankcjami dla rolników.

System Monitorowania Obszarów (AMS) i teledetekcja. Przejsie od kontroli na miejscu do ciągłego monitoringu satelitarnego (Sentinel).	Wdrożone	Zmniejsza uciążliwość kontroli, wymaga jednak wcześniejszego udostępniania danych rolnikom w eWniosku.
Zasada „Collect once”, zarządzanie danymi i interoperacyjność systemów IT. Wielokrotne wykorzystanie danych już posiadanych przez państwo, by nie powielać raportowania tych samych informacji przez rolników.	Planowane/ Wdrażane	Wymaga poprawy działania, zakresu i połączeń pomiędzy publicznymi bazami danych, rejestrami w Polsce. Jest to też ułatwienie dla pracowników administracji.
Uproszczone Formy Kosztów (SCO) – ryczałty. Rozliczanie inwestycji ryczałtem (np. za 1 m² powierzchni) zamiast analizowania faktur.	Planowane/ Rekomendowane	Znacząco skraca proces wypłaty środków i ogranicza błędy formalne w działaniach inwestycyjnych.
Systemowe uznawanie siły wyższej. W przypadku klęsk (np. susza, powódź), systemy IT mają automatycznie identyfikować dotknięte działki na podstawie danych zewnętrznych (IMGW, Copernicus) i z urzędu uznawać wymogi za spełnione lub zawieszone, zdejmując z rolników obowiązek składania oświadczeń kryzysowych.	Planowane/ Rekomendowane	Ujednolica stosowanie odstępstw w kraju i zdejmuje ciężar dowodowy z beneficjentów. Ułatwia korzystanie z ubezpieczeń prywatnych.

Biometryczna identyfikacja zwierząt (czipy). Zastąpienie gubionych kolczyków trwałymi czipami biometrycznymi; monitoring zdrowia w czasie rzeczywistym.	Rekomendowane	Eliminuje problem duplikatów kolczyków i poprawia bezpieczeństwo żywności oraz monitoring dobrostanu zwierząt.
Wyłącznie elektroniczna ewidencja zabiegów środkami ochrony roślin.	Planowane	Zmiana oceniana pozytywnie.
Zniesienie rocznej oceny efektywności dla administracji. Zmniejszenie obciążeń sprawozdawczych dla krajowych instytucji wobec Komisji Europejskiej.	Wdrożone (Omnibus II)	Może prowadzić do utraty ujednoliconych wskaźników osiągnięcia celów WPR.







koalicja żywa ziemia

KOALICJA ŻYWA ZIEMIA

KOALICJA ŻYWA ZIEMIA powstała jesienią 2018 roku. Jest niesformalizowaną grupą, którą tworzy ponad 20 organizacji i ruchów działających w obszarze rolnictwa i żywności.

Celem działalności Koalicji jest kształtowanie polityki rolnej i żywnościowej w kierunku sprawiedliwej społecznie i odpowiedzialnej wobec środowiska naturalnego produkcji, dystrybucji i konsumpcji żywności.

Obszary działania:

1. Kształtowanie polityki na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim, w tym Wspólnej Polityki Rolnej UE;
2. Działanie na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko;
3. Promowanie i popularyzacja agroekologii;
4. Promowanie i popularyzacja certyfikowanej produkcji ekologicznej;
5. Podnoszenie świadomości społecznej na temat odpowiedzialnej konsumpcji;
6. Zapewnienie możliwości współpracy oraz wymiany wiedzy pomiędzy rolnikami, konsumentami, organizacjami społecznymi oraz przedstawicielami władzy publicznej.

Koalicja prowadzi działania rzecznicze dotyczące unijnej i krajowej polityki rolno-żywnościowej, w szczególności Wspólnej Polityki Rolnej. Konsultuje i opiniuje akty prawne i dokumenty strategiczne, bierze aktywny udział w pracach władzy wykonawczej i legislacyjnej, wypracowuje stanowiska dotyczące zarówno kierunków rozwoju rolnictwa w Polsce, jak i jego poszczególnych aspektów, np. ochrony wody w rolnictwie, wspierania rolnictwa ekologicznego, stosowania GMO w produkcji rolnej, podnoszenia standardów dobrostanu zwierząt gospodarskich, w tym wprowadzenia uboju pastwiskowego. Jako członek Komitetu Monitorującego wdrażania Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027, Koalicja Żywa Ziemia przedstawia uwagi ustne i pisemne do uchwał zmieniających realizację ww. planu.

Koalicja jest także członkiem europejskiej platformy Good Food Good Farming skupiającej krajowe koalicje działające na rzecz zmiany polityki rolno-żywnościowej w UE. Koalicja stara się wzmocnić głos społeczeństwa obywatelskiego w decydowaniu o rolnictwie i polityce rolno-żywnościowej oraz propagować naukową i aktualną wiedzę o tych tematach.

KOALICJA ŻYWA ZIEMIA — www.koalicjazywaziemia.pl
kontakt@koalicjazywaziemia.pl



<https://www.facebook.com/KoalicjaZywaZ>



<https://x.com/ZiemiaZywa>

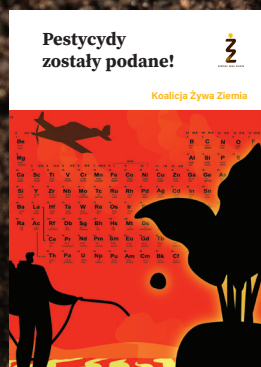
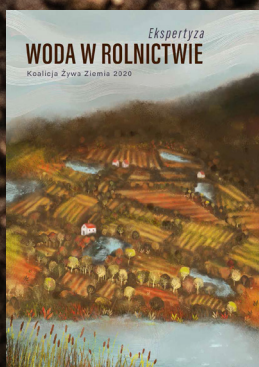
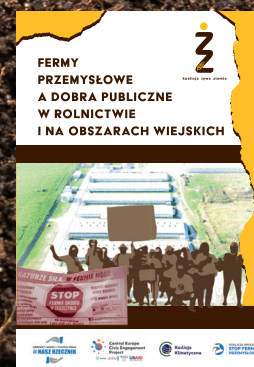
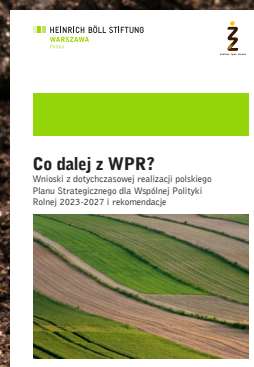
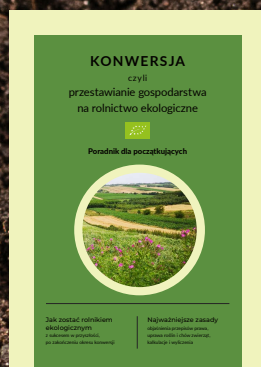


<https://www.youtube.com/@koalicjazywaziemia3988>



<https://www.instagram.com/koalicjazywaziemia/>

INNE PUBLIKACJE KOALICJI ŻYWA ZIEMIA:



Do pobrania ze strony:
<https://koalicjazywaziemia.pl/publikacje/>