



Bruksela, dnia 18 listopada 2010 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 84/2010

### **KOMISJA PRZEDSTAWIA PLAN DOTYCZĄCY PRZYSZŁOŚCI WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ PO 2013 R.**

#### **1. Komunikat Komisji Europejskiej**

Komisja Europejska opublikowała w dniu 18 listopada br. komunikat „Wspólna polityka rolna (WPR) - w stronę 2020 r. : sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. Reforma ma na celu zwiększenie dynamiki i konkurencyjności europejskiego sektora rolniczego oraz skuteczniejszą realizację strategii „Europa 2020” i jej wizji stymulowania rozwoju zrównoważonego, inteligentnego oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu. Dokument przedstawia trzy warianty dalszych reform. Po przedyskutowaniu wspomnianych koncepcji, Komisja przedstawi formalne wnioski ustawodawcze w połowie 2011 r.

Przedstawiając w dniu 18 listopada br. komunikat, unijny komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich **Dacian Cioloș** podkreślił znaczenie uczynienia WPR „bardziej ekologiczną oraz sprawiedliwszą, wydajniejszą i skuteczniejszą”. Dodał: „WPR nie jest jedynie dla rolników, lecz dla wszystkich mieszkańców UE – konsumentów i podatników. Dlatego istotne jest, abyśmy zaprojektowali tę politykę w sposób bardziej zrozumiały dla ogółu oraz uwidaczniający korzyści publiczne, jakie rolnicy zapewniają całemu społeczeństwu. Europejskie rolnictwo powinno być konkurencyjne nie tylko pod względem gospodarczym, lecz również środowiskowym”.

Komisja przeprowadziła publiczną debatę oraz zorganizowała dużą konferencję na temat przyszłości WPR na początku 2010 r. Zdecydowana większość opinii wyrażonych w trakcie debaty publicznej wskazywała na trzy główne cele WPR:

- **opłacalna produkcja żywności** (wystarczająca ilość dostaw bezpiecznej żywności w kontekście rosnącego światowego popytu na żywność, kryzysu gospodarczego oraz coraz większej zmienności rynku w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego);

- **zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu** (rolnicy często muszą przedkładać względy środowiskowe nad gospodarcze, a rynek nie wynagradza poniesionych przez nich z tego tytułu kosztów);
- **zachowanie równowagi terytorialnej oraz zróżnicowania regionów wiejskich** (rolnictwo pozostaje główną siłą napędową rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów wiejskich oraz istotnym czynnikiem ich aktywizowania).

W omawianym komunikacie dokonano analizy przyszłych instrumentów, które mogą pomóc w realizacji wymienionych celów. Jeżeli chodzi o **płatności bezpośrednie**, w komunikacie przedstawiono znaczenie **redystrybucji, przeprojektowania oraz lepszego ukierunkowania** wsparcia, w oparciu o obiektywne kryteria i w sposób **zrozumiały dla podatnika**. Kryteria te powinny obejmować kryteria gospodarcze (wskazujące na „wsparcie dochodu” jako element płatności bezpośrednich) oraz środowiskowe (odzwierciedlające dobra publiczne dostarczane przez rolników), a wsparcie powinno zostać **lepiej ukierunkowane na aktywnych zawodowo rolników**. W sposób wykonalny zarówno pod względem politycznym jak i gospodarczym należy zaprojektować nowy, bardziej sprawiedliwy podział funduszy z odpowiednio długim okresem przejściowym w celu uniknięcia poważnych zakłóceń.

Jedną z możliwości mogłoby być:

- ustanowienie podstawowej płatności wspierającej dochody (która może być jednakowa w danym regionie, ale nie zryczałtowana w całej UE - opartej na nowych kryteriach i ograniczonej do określonego poziomu);
- razem z obowiązkową płatnością środowiskową (doroczną) za dodatkowe działania wychodzące poza podstawowe założenia zasady wzajemnej zgodności (takie jak pokrywa zielona, płodozmian, trwałe użytki zielone czy ekologiczne odłogowanie ziemi);
- z płatnością za szczególne ograniczenia naturalne (określone na szczeblu UE), kwotami uzupełniającymi wypłacanymi w ramach środków rozwoju obszarów wiejskich);
- oraz opcją ograniczonej płatności, zależnej od wielkości produkcji, przeznaczonej dla szczególnie wrażliwych rodzajów gospodarki rolnej (podobnej do obecnego wariantu, wdrożonego [na mocy art. 68] w ramach oceny funkcjonowania WPR). Prosty, specjalny program wsparcia powinien zwiększyć konkurencyjność małych gospodarstw, ograniczyć obciążenia administracyjne oraz przyczynić się do ożywienia obszarów wiejskich.

W przypadku **środków rynkowych**, takich jak interwencja publiczna i dopłaty do prywatnego przechowywania, może istnieć zapotrzebowanie na środki **usprawniające i upraszczające** oraz wprowadzenie nowych elementów w odniesieniu do **poprawy funkcjonowania łańcucha żywnościowego**. Chociaż wspomniane mechanizmy były tradycyjnymi instrumentami WPR, kolejne reformy wzmocniły orientację rynkową rolnictwa UE i ograniczyły je do środków w zakresie „siatki bezpieczeństwa” do tego stopnia, że zapasy publiczne praktycznie przestały istnieć. W 1991 r. na środki rynkowe przeznaczano 92 proc. budżetu WPR, podczas gdy w 2009 r. stanowiły one już tylko 7 proc. wydawanych funduszy.

**Polityka rozwoju obszarów wiejskich** pomogła w zwiększeniu zrównowżenia gospodarczego, środowiskowego oraz społecznego obszarów wiejskich oraz sektora rolnego, jednak nadal pojawiają się głosy, iż należy włączyć w sposób horyzontalny kwestie ochrony środowiska, zmiany klimatu oraz innowacji do wszystkich istniejących programów. Zwraca się uwagę na znaczenie sprzedaży bezpośredniej oraz rynków lokalnych, oraz na potrzeby młodych rolników i nowych podmiotów. Podejście LEADER zostanie również uwzględnione w większym stopniu. Aby osiągnąć wyższą skuteczność, wysunięto pomysł zmiany podejścia na bardziej ukierunkowane na rezultaty, oraz ewentualnego określenia celów ilościowych.

Jednym z nowych elementów przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich powinno być opracowanie **zestawu narzędzi zarządzania ryzykiem**, aby podjąć odpowiednie działania w sytuacji niepewności na rynku oraz w przypadku zmienności dochodów. Państwom członkowskim należy dać możliwość reagowania na zagrożenia związane z produkcją i dochodami za pomocą instrumentów takich jak nowe narzędzie stabilizacji dochodu zgodne z (normami) WTO czy też wzmocnione wsparcie instrumentów ubezpieczeniowych oraz funduszy wspólnego inwestowania. Analogicznie jak w przypadku płatności bezpośrednich, należy zaprojektować nowy podział funduszy oparty na obiektywnych kryteriach, ograniczając równocześnie znaczące zakłócenia pochodzące z obecnego systemu.

W komunikacie przedstawiono trzy warianty kierunku rozwoju WPR, mające na celu sprostanie następującym wyzwaniom: **1) korekta najbardziej naglących nieprawidłowości WPR za pomocą stopniowych zmian; 2) przekształcenie WPR na bardziej ekologiczną, sprawiedliwszą, skuteczniejszą i bardziej efektywną politykę; i 3) wycofanie środków wsparcia rynku oraz dochodu.** We wszystkich trzech wariantach, Komisja przewiduje **zachowanie obecnego systemu składającego się z 2 filarów:** pierwszego filaru (obejmującego płatności bezpośrednie oraz środki rynkowe, z regułami wyraźnie określonymi na szczeblu UE) oraz drugiego filaru (na który składają się wieloletnie środki rozwoju obszarów wiejskich, a ramy opcji ustalane są na szczeblu UE, jednak ostateczna decyzja odnośnie programów pozostawiana jest państwom członkowskim lub regionom objętym wspólnym zarządzaniem). Kolejnym wspólnym elementem wszystkich trzech wariantów jest opinia, iż **przyszły system płatności bezpośrednich nie może opierać się na historycznych okresach odniesienia**, lecz powinien zostać powiązany z obiektywnymi kryteriami. „Obecny system przewiduje inne zasady dla państw UE-15, a inne dla państw UE-12, i nie można go kontynuować po 2013 r.”, podkreślił dzisiaj komisarz Ciolos. Bardziej obiektywne kryteria potrzebne są również w odniesieniu do przydziału środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

#### **Więcej informacji:**

[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm)

**ZALĄCZNIK: OPIS TRZECH OGÓLNYCH WARIANTÓW POLITYKI**

	<b>Płatności bezpośrednie</b>	<b>Środki rynkowe</b>	<b>Rozwój obszarów wiejskich</b>
<b>Wariant 1</b>	Wprowadzić większą sprawiedliwość w rozdziale płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi (pozostawiając obecny system płatności bezpośrednich bez zmian)	Wzmocnić narzędzia zarządzania ryzykiem Usprawnić i uprościć istniejące instrumenty rynkowe, tam gdzie to stosowne	Utrzymać kierunek działań wynikający z oceny funkcjonowania reformy WPR – tj. przeznaczanie większej ilości funduszy na wyzwania związane ze zmianą klimatu, wodą, różnorodnością biologiczną oraz energią odnawialną i innowacjami.
<b>Wariant 2</b>	Wprowadzić więcej równości w rozdziale płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi i znaczącą zmianę w ich strukturze. Płatności bezpośrednie składać się będą z : <ul style="list-style-type: none"> <li>• stawki podstawowej służącej jako wsparcie dochodu,</li> <li>• obowiązkowej dodatkowej pomocy na szczególne „ekologiczne” dobra publiczne, uzyskiwane za pomocą prostych, ogólnych, dorocznych i pozaumownych działań rolno-środowiskowych, określonej na podstawie dodatkowych kosztów przeprowadzenia wspomnianych działań</li> <li>• dodatkowej płatności kompensacyjnej dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych,</li> <li>• oraz dobrowolnego składnika wsparcia powiązanego z produkcją dla określonych sektorów i regionów<sup>1</sup>.</li> </ul> <p>Stworzyć nowy program dla małych gospodarstw.</p> <p>Wprowadzić ograniczenie stawki podstawowej, biorąc jednocześnie pod uwagę, że duże gospodarstwa zapewniają zatrudnienie na obszarach wiejskich.</p>	Poprawić i uprościć instrumenty rynkowe, tam gdzie to stosowne.	Dostosować i uzupełnić istniejące instrumenty, aby były one zgodne z priorytetami UE, przy czym wsparcie powinno się koncentrować na ochronie środowiska, przeciwdziałaniu zmianie klimatu i /lub restrukturyzacji i innowacjach, oraz zwiększyć liczbę lokalnych inicjatyw.  Wzmocnić istniejące narzędzia zarządzania ryzykiem i wprowadzić opcjonalnie narzędzie stabilizacji dochodu zgodne z kategorią zieloną WTO, mające na celu kompensację znacznej utraty dochodu  Należy przewidzieć redystrybucję środków pomiędzy państwa członkowskie w oparciu o obiektywne kryteria.
<b>Wariant 3</b>	Wycofać się z płatności bezpośrednich w obecnej formie Zapewnić w zamian ograniczone płatności przeznaczone na środowiskowe dobra publiczne oraz dodatkowe płatności dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych.	Znieść wszystkie środki rynkowe, z ewentualnym wyjątkiem klauzuli mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku, które można wykorzystać w przypadku wystąpienia ostrych kryzysów	Środki będą się skupiać głównie na aspektach środowiskowych i zmianie klimatu

<sup>1</sup> Byłby on odpowiednikiem obecnego wsparcia powiązanego z produkcją, wypłacanego zgodnie z art. 68 oraz innych środków pomocy powiązanych z produkcją.

## 2. Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku - komentarz europosłów PSL Czesława Siekierskiego i Jarosława Kalinowskiego komunikatu w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2103 r.

**Posel Czesław Siekierski:** „Komisarz Dacian Ciolos skoncentrował się na pokazaniu filozofii zmian, kierunku przemian, które wskazują na dalsze okresy przejściowe w dochodzeniu do równych warunków wsparcia. Według mnie jest to filozofia kontynuacji i zmian, może bardziej kontynuacji niż zmian. Takie podejście wynika z uwarunkowań zewnętrznych m.in. kryzysu gospodarczego, problemu braku budżetu na 2011 rok czy zapowiedzi płatników netto o ograniczeniu budżetu Unii na lata 2014-2020.

Produkcja rolna jest specyficzna, zależna między innymi od warunków klimatycznych. Stąd należy zachować różne formy wsparcia i instrumenty interwencji na rynkach rolnych. Dorobek i osiągnięcia WPR przemawiają za potrzebą jej kontynuacji - należy sobie wyobrazić, co by było w przypadku jej braku.

Przyszłość WPR wymaga pozostawienia krajom elastyczności, aby wspierać także specyficzne sektory, często marginalne. Nie jest to sprzeczne z ujednoceniem i uproszczeniem, które dotyczą wspólnych sektorów ważnych dla wszystkich państw członkowskich. Innego podejścia wymagają małe gospodarstwa, które pełnią funkcję socjalną i przetrzymują nadmiar siły roboczej. Te gospodarstwa wypełniają szereg funkcji publicznych i powinny otrzymać wsparcie.

Moim zdaniem w komunikacie w zbyt małym stopniu uwzględnia się uwarunkowania wynikające z negocjacji handlowych na szczeblu WTO czy z ustaleń bilateralnych.

Rozpoczynające się prace nad perspektywą budżetową na lata 2014-2020, prowadzone między innymi w Parlamencie Europejskim w ramach Specjalnej komisji ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r. (SURE) pozwolą na przygotowanie podstaw do uszczegółowienia tego dokumentu.

W ostatnich latach Unia ograniczyła produkcję rolną ponosząc na to ogromne koszty. Wyzwania płynące ze świata, liczba głodujących i niedożywionych nakazuje zmienić WPR na politykę rozwoju i wzrostu produkcji, dążąc do zachowania jej konkurencyjności przy zrównoważonym rozwoju”, powiedział eurodeputowany Czesław Siekierski.

**Jarosław Kalinowski:** „Propozycja Komisji dotycząca długoterminowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej (do 2020 roku), przedstawiona przez Komisarza Ciolosa z punktu widzenia polskiego rolnictwa zawiera elementy zarówno pozytywne, jak i elementy bardzo złe.

Wśród elementów pozytywnych wymienić należy zapowiedź odejścia od historycznego sposobu określania wsparcia dla poszczególnych państw (jest to system bardzo niekorzystny

dla Polski); utrzymanie dwufilarowego modelu finansowania: I filar to dopłaty bezpośrednie, II to rozwój obszarów wiejskich - w tym inwestycje i modernizacja gospodarstw; oraz zapowiedź wsparcia tylko dla aktywnych rolników, a więc tych, którzy prowadzą rzeczywistą działalność rolniczą.

Propozycje niekorzystne dla naszego kraju to przede wszystkim okresy przejściowe dla starych Państw Członkowskich na wykorzystanie większego wsparcia dla swoich rolników. W dokumencie mówi się o sprawiedliwym podziale dopłat, jednak słowo "sprawiedliwe" niekoniecznie musi oznaczać "równe". Mówi się też o wskaźniku siły nabywczej, co dla nas jest nie do przyjęcia. Względy polityczne, pragmatyczne i ekonomiczne sprawiły również, że całkowity zakres reformy jest jednak zbyt zawężony, co w pewnym sensie rozczarowuje.

Jeżeli nawet intencje zmian można określić, jako właściwe, to ich rozłożenie w czasie sprawia, że są trudne do zaakceptowania; z wieloma postulatami nie można się zgodzić", skomentował dokument KE europoseł Jarosław Kalinowski.

**Opracowała:**  
**dr Magdalena Skulimowska<sup>2</sup>**

**Załączniki:**

1. Komunikat Komisji Europejskiej: *Sprostac wyzwaniom przyszłości zwiqzanym z żywnościq, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*
2. Opracowanie (na razie wersja angielska): *Citizens' summary - Agriculture in Europe after 2013*

---

<sup>2</sup> Na podstawie informacji Komisji Europejskiej

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.11.2010  
KOM(2010) 672 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**WPR do 2020 r.:**

**sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz  
aspektami terytorialnymi**



**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

*WPR do 2020 r.:*

*sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz  
aspektami terytorialnymi*

## **1. WPROWADZENIE**

Wspólna polityka rolna (WPR) stoi wobec szeregu wyzwań, z jednej strony wyjątkowych, z drugiej nieprzewidywalnych, wymagających podjęcia strategicznych i długoterminowych decyzji **odnośnie do przyszłości unijnego rolnictwa oraz obszarów wiejskich**. Aby skutecznie rozwiązywać wspomniane problemy, WPR musi działać w ramach rozważnej polityki gospodarczej i zrównoważonych finansów publicznych, przyczyniając się do osiągnięcia celów Unii.

W ramach przygotowań do opracowania niniejszego komunikatu, Komisja zorganizowała w 2010 r. szeroko zakrojoną debatę publiczną, zakończoną zorganizowaniem konferencji w lipcu 2010 r.<sup>1</sup>. Rada omawiała reformę podczas czterech kolejnych prezydencji, Parlament Europejski (PE) przyjął sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie kształtu WPR po 2013 r.<sup>2</sup> oraz jej połączenia ze strategią „Europa 2020”, a Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów (KR) przedstawiły swoje pisemne stanowiska.

W trakcie wspomnianych konsultacji, przeważająca większość przedstawianych opinii wyrażała stanowisko, iż WPR powinna pozostać **silną wspólną polityką**, opierającą się na **dwóch filarach**. Ogólnie rzecz ujmując, we wspomnianych opiniach zalecano przyjęcie następujących celów strategicznych:

- Utrzymania potencjału w zakresie produkcji żywności na obszarze całej UE w celu zagwarantowania mieszkańcom Europy długotrwałego **bezpieczeństwa żywnościowego** oraz wniesienia wkładu do zaspokojenia wzrastającego popytu na żywność, który według szacunków FAO zwiększy się o 70 % do 2050 r. Ostatnie przypadki zwiększonej niestabilności rynku, nasilającej się pod wpływem zmiany klimatu, wyraźnie uwidaczniają wspomniane tendencje i presje. Europejskiej zdolności zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego nie można brać za pewnik – przeciwnie, jest ona ważną, długoterminową i świadomą decyzją Europy.
- Wsparcia wspólnot rolniczych, dostarczających mieszkańcom Europy **zróżnicowanej żywności wysokiej jakości** produkowanej w sposób zrównoważony zgodnie z wymogami w zakresie ochrony środowiska, zasobów wodnych, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin oraz zdrowia publicznego. Aktywne gospodarowanie zasobami naturalnymi

---

<sup>1</sup> W trakcie debaty publicznej otrzymano 5 600 opinii, a w konferencji wzięło udział ponad 600 uczestników.

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A7-2010-0204>.

przez rolnictwo jest kluczowym środkiem do zachowania krajobrazu wiejskiego, walki z utratą różnorodności biologicznej oraz przyczynia się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Stanowi ono podstawę dla dynamicznego rozwoju terytoriów oraz ich długoterminowej efektywności gospodarczej.

- Zachowania żywotności wiejskich społeczności, dla których rolnictwo jest istotną dziedziną działalności, stwarzającą lokalne **miejsca pracy**; uzyskanie dzięki temu wielu korzyści ekonomicznych, społecznych, środowiskowych i terytorialnych. Znaczne ograniczenie lokalnej produkcji może wpłynąć na emisję gazów cieplarnianych, wygląd charakterystycznych miejscowych krajobrazów jak również na ograniczenie możliwości wyboru dla konsumenta.

Rolnictwo jest integralną częścią europejskiej gospodarki i europejskiego społeczeństwa. Jeżeli chodzi o efekty pośrednie, to jakiegokolwiek większe ograniczenie europejskiej działalności rolnej spowodowałoby spadek PKB i utratę miejsc pracy w powiązanych z rolnictwem sektorach gospodarki – przede wszystkim w obrębie łańcucha dostaw żywności, który jest zależny od podstawowego sektora rolnego UE, w szczególności w zakresie niezawodnego dopływu wysokiej jakości, konkurencyjnych surowców, ale również i w sektorach nieżywnościowych. Pociągnęłoby ono za sobą negatywne skutki również dla działalności pozarolniczej, takiej jak turystyka, transport czy usługi publiczne i lokalne. Proces wyludniania się obszarów wiejskich przybrałby również na sile. Jak wykazano powyżej, w takim przypadku pojawiłyby się poważne konsekwencje, zarówno środowiskowe jak i społeczne.

Dlatego też należy kontynuować reformę WPR, aby wspierać wzrost konkurencyjności, wydajne korzystanie z nakładów ponoszonych przez europejskich podatników oraz uzyskiwanie realnych wyników polityki publicznej, których oczekują mieszkańcy Europy w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, środowiska naturalnego, **zmiany klimatu** oraz równowagi społecznej i **terytorialnej**. Celem powinno być przyczynienie się do bardziej zrównoważonego, inteligentnego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju europejskich obszarów wiejskich.

Aby osiągnąć ten cel, zgodnie z komunikatem w sprawie przeglądu budżetu<sup>3</sup> oraz jego orientacją prorynkową, zreformowana WPR powinna obejmować **bardziej ekologiczny** i opierający się na **sprawiedliwym podziale środków** pierwszy filar, podczas gdy w ramach drugiego filaru należy koncentrować się bardziej na **konkurencyjności i innowacji, zmianie klimatu i środowisku naturalnym**. Dzięki temu stałoby się możliwe uwolnienie ukrytego potencjału produkcyjnego rolnictwa UE, przede wszystkim w nowych państwach członkowskich, oraz wniesienie pozytywnego wkładu do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Kierowanie wsparcia finansowego wyłącznie do **czynnych zawodowo rolników i wynagradzanie usług zbiorowych, które dostarczają społeczeństwu**, podniesie wydajność i skuteczność wsparcia i będzie służyć dalszemu uzasadnieniu istnienia WPR. Zagwarantowanie kontroli zaproponowanych środków oraz ciągła praca nad uproszczeniem omawianej polityki to kolejne istotne elementy konieczne do osiągnięcia wymienionych celów. Wszystkie wspomniane wyżej zmiany muszą nastąpić mimo ograniczonych środków budżetowych oraz ogromnego negatywnego wpływu kryzysu gospodarczego na rolnictwo.

---

<sup>3</sup> Przegląd budżetu UE, SEC(2010) 7000 wersja ostateczna.

## 2. ŚCIEŻKA REFORMY WPR

Główne cele WPR, określone w Traktacie Rzymskim, pozostały niezmiennie przez lata. Jednak kurs reform WPR podjętych we wczesnych latach 90. doprowadził do powstania całkowicie nowej struktury tej polityki.

Podjęte wyzwania wiązały się ze zdolnością produkcyjną rolnictwa, jego zwiększającą się różnorodnością i zróżnicowaniem obszarów wiejskich wynikającym z kolejnych rozszerzeń Unii, oraz wymaganiami mieszkańców Unii odnośnie do środowiska, bezpieczeństwa żywnościowego i jakości żywności, zdrowego odżywiania się, zdrowia zwierząt oraz ich dobrostanu, jak również zdrowia roślin, zachowania krajobrazu wiejskiego, różnorodności biologicznej i zmiany klimatu. Równocześnie uległy również znaczącej zmianie instrumenty osiągnięcia wspomnianych celów. Obecnie podzielone są one na **dwa wzajemnie się uzupełniające filary**, z których pierwszy obejmuje roczne płatności bezpośrednie oraz środki rynkowe, podczas gdy na drugi składają się wieloletnie środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Wprowadzenie płatności bezpośrednich stanowiło impuls do stałych reform prorynkowych, zwiększających konkurencyjność sektora rolniczego poprzez zachęcanie rolników do dostosowania się do warunków panujących na rynku. Płatności bezpośrednie niezwiązane z wysokością produkcji stanowią podstawowe wsparcie dochodu oraz dostarczają wsparcia dla podstawowych dóbr publicznych, których potrzebuje europejskie społeczeństwo.

Ze względu na wspomnianą zwiększoną orientację prorynkową, obecnie w większości przypadków te środki rynkowe, które w przeszłości były głównymi instrumentami WPR, stanowią jedynie siatkę bezpieczeństwa, z której korzysta się w przypadku znaczących spadków cen.

Rozwój obszarów wiejskich ma na celu promowanie konkurencyjności, zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich poprzez konkretne i lepiej ukierunkowane środki. Państwa członkowskie za pomocą współfinansowania mają możliwość elastycznego reagowania na najbardziej palące problemy występujące na ich terytoriach. Inne inicjatywy w ramach WPR, takie jak polityka jakości, promocja i rolnictwo ekologiczne mają również ogromny wpływ na sytuację rolników.

Obecne środki w zakresie omawianej polityki skutkują **największym osiągnięciem WPR – zrównoważonym pod względem terytorialnym i środowiskowym rolnictwem unijnym**, działającym w ramach otwartego środowiska gospodarczego. Zapewnianie większej ilości publicznych korzyści w przyszłości wymagać będzie skutecznej polityki publicznej w tym zakresie, ponieważ dostarczane przez sektor rolniczy korzyści nie są odpowiednio wynagradzane, ani nie podlegają odpowiedniej regulacji przez normalne funkcjonowanie rynków.

Wycofanie wsparcia publicznego prowadziłoby do zwiększonej koncentracji produkcji rolniczej przy użyciu intensywniejszych technik rolniczych na obszarach o szczególnie korzystnych warunkach, podczas gdy inne, mniej konkurencyjne obszary musiałyby zmierzyć się z zaprzestaniem działalności rolniczej i marginalizacją<sup>4</sup>. Taki rozwój wypadków spowodowałby zwiększoną presję na środowisko naturalne oraz zniszczenie wartościowych

---

<sup>4</sup> Zob. „Scenar 2020” – badanie dotyczące potencjalnego scenariusza dla rolnictwa oraz obszarów wiejskich.

siedlisk naturalnych; co więcej, skutkowałby on poważnymi konsekwencjami zarówno ekonomicznymi jak i społecznymi, w tym nieodwracalnym spadkiem europejskiej zdolności produkcyjnej w zakresie rolnictwa.

### 3. WYZWANIA STOJĄCE PRZED REFORMĄ

#### 3.1. Bezpieczeństwo żywnościowe

Głównym zadaniem rolnictwa jest dostarczanie **żywności**. **Biorąc pod uwagę, że globalny popyt na żywność będzie nadal wzrastał w przyszłości, UE powinna być w stanie przyczynić się do zaspokojenia tego popytu. Dlatego** kluczowe jest zachowanie i poprawa zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego, przy jednoczesnym respektowaniu zobowiązań UE wynikających z międzynarodowych porozumień handlowych oraz spójności polityki na rzecz rozwoju. Silny sektor rolniczy jest niezbędny dla istnienia wysoko konkurencyjnego przemysłu spożywczego<sup>5</sup>, będącego ważną częścią gospodarki i handlu UE (UE jest wiodącym eksporterem przede wszystkim przetworzonych produktów rolnych i produktów rolnych o wysokiej jakości dodanej)<sup>6</sup>. Powinien on zachęcać do synergii między uprawą roślin i chowem zwierząt, np. w przypadku białek. Mieszkańcy UE domagają się **szerokiego asortymentu** produktów żywnościowych, w tym **produktów lokalnych, o wysokiej jakości**, odzwierciedlających normy w zakresie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, jakości i dobrostanu. W tym kontekście bardziej widoczne stały się kwestie dostępności i dopuszczalności zdrowej żywności oraz jej wartości odżywczej. Rolnictwo UE znajduje się dzisiaj w otoczeniu dużo bardziej **konkurencyjnego środowiska**, ponieważ gospodarka światowa ulega coraz większej integracji a światowy system handlowy jest bardziej zliberalizowany. Oczekuje się, iż ta tendencja będzie się utrzymywać w nadchodzących latach, zwłaszcza w świetle możliwego zakończenia negocjacji rundy dauhańskiej oraz podpisania dwustronnych i regionalnych umów będących obecnie przedmiotem negocjacji. Chociaż sytuacja ta stanowi wyzwanie dla rolników z UE, równocześnie stwarza nowe możliwości unijnym eksporterom żywności. Dlatego też ważne jest dalsze zwiększanie konkurencyjności i wydajności sektora rolniczego UE. Mimo iż średniookresowe perspektywy dla rolnictwa przedstawiają się w korzystnym świetle, można się spodziewać, iż przyszłość rynków rolnych charakteryzować się będzie większą **niepewnością** i znaczną **zmiennością**.

WPR w przyszłości działać będzie ponadto w sytuacji będącej pokłosiem **kryzysu gospodarczego**, który poważnie dotknął rolnictwo i obszary wiejskie poprzez włączenie ich w proces szerszych zmian makroekonomicznych, wpływających na koszt produkcji. Po dekadzie zwyczajnej stagnacji **dochodów**, dochody rolników spadły znacznie w 2009 r., co tylko pogłębiło trudną już sytuację finansową rolników: dochód w tym sektorze jest znacznie niższy (szacuje się, że o ok. 40 % na jednostkę pracy) niż w pozostałych sektorach gospodarki, a szacowany dochód na mieszkańca obszarów wiejskich jest znacznie mniejszy (o ok. 50 %) od dochodu uzyskiwanego przez mieszkańców miast.

---

<sup>5</sup> Eksport produktów rolno-spożywczych stanowi 6,8 % całkowitego eksportu UE.

<sup>6</sup> Przemysł spożywczy odpowiada za 13,5 % całkowitego zatrudnienia i 12,2 % wartości dodanej brutto europejskiego przemysłu wytwórczego.

### 3.2. Środowisko naturalne i zmiana klimatu

Rolnictwo i leśnictwo odgrywają kluczową rolę w produkcji dóbr publicznych, przede wszystkim środowiskowych, związanych z krajobrazami, różnorodnością biologiczną użytków rolnych, stabilizacją klimatu i zwiększoną odpornością na klęski żywiołowe takie jak powódzie, susze i pożary. Wiele praktyk rolniczych powoduje jednocześnie zwiększoną presję na środowisko, prowadząc do wyjałowienia gleb, niedoborów wody i jej zanieczyszczenia oraz do utraty dzikich siedlisk i różnorodności biologicznej.

Chociaż emisje gazów cieplarnianych pochodzących z rolnictwa zmniejszyły się o 20 % od 1990 r., należy kontynuować wysiłki w tym kierunku, tak by spełnić ambitne cele agendy energetycznej i klimatycznej. Ważne jest, aby dalej uwalniać potencjał sektora rolnego do pozytywnego oddziaływania na środowisko, w tym łagodzenia zmiany klimatu oraz dostosowania się do niej przez zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych, przez środki mające na celu poprawę wydajności energetycznej, produkcję biomasy i energii ze źródeł odnawialnych, pochłanianie dwutlenku węgla oraz ochronę węgla w glebie, oparte na innowacjach.

### 3.3. Równowaga terytorialna

Rosnąca liczba **obszarów wiejskich**, z powodu zróżnicowania ich struktury społeczno-gospodarczej jest w coraz większym stopniu zależna od czynników wykraczających poza rolnictwo. Niemniej jednak rolnictwo pozostaje istotnym motorem gospodarki wiejskiej na większej części terytorium UE. Żywotność i potencjał gospodarczy wielu obszarów wiejskich są bezpośrednio powiązane z istnieniem **konkurencyjnego i dynamicznego sektora rolnego**, atrakcyjnego dla młodych rolników. Jest to szczególnie widoczne na terenach o charakterze wybitnie wiejskim, gdzie sektor podstawowy generuje 5 % wartości dodanej i odpowiada za 16 % całkowitego zatrudnienia, oraz w nowych państwach członkowskich, w których istotne jest utrwalenie ostatniego przyrostu wydajności oraz wykorzystanie całkowitego potencjału rolnictwa. Rolnictwo odgrywa również ważną rolę na obszarach wiejskich poprzez generowanie dodatkowych dziedzin działalności gospodarczej, przede wszystkim związanych z przetwarzaniem żywności, turystyką i handlem. W wielu regionach rolnictwo jest podstawą lokalnych tradycji i tożsamości społecznej.

## 4. DLACZEGO POTRZEBNA JEST REFORMA?

WPR przeszła ewolucję, jednakże dalsze zmiany są konieczne w celu sprostania nowym **wyzwaniom**, takim jak:

- odpowiedź na rosnące obawy dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego zarówno na poziomie UE, jak i w skali globalnej,
- poprawa zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi takimi jak woda, powietrze, różnorodność biologiczna oraz gleba,
- pogodzenie działań związanych zarówno ze wzrastającym wpływem trwających zmian klimatycznych na warunki produkcji rolnej jak i z koniecznością redukcji emisji gazów cieplarnianych produkowanych przez rolnictwo oraz odgrywaniem aktywnej roli w łagodzeniu ich wpływu na środowisko i dostarczaniem energii ze źródeł odnawialnych,

- utrzymanie i poprawa konkurencyjności w świecie charakteryzującym się **przybierającymi na sile procesami globalizacji i zwiększającą się zmiennością cen, przy jednoczesnym zachowaniu produkcji rolnej w całej Unii Europejskiej,**
- jak najlepsze wykorzystanie zróżnicowanej struktury gospodarstw rolnych w UE oraz różnorodności systemów produkcyjnych, które pojawiły się wraz z przystąpieniem nowych państw członkowskich do UE, utrzymując równocześnie ich społeczną, terytorialną i strukturalną rolę,
- wzmocnienie spójności terytorialnej i społecznej w obszarach wiejskich Unii Europejskiej, głównie przez wspieranie zatrudnienia i dywersyfikacji,
- zapewnienie **sprawiedliwego i zrównoważonego** rozdziału wsparcia w ramach WPR między państwami członkowskimi i rolnikami poprzez zmniejszenie nierówności pomiędzy państwami członkowskimi, biorąc pod uwagę, że stawka ryczałtowa nie jest skutecznym rozwiązaniem,
- dalsze upraszczanie procedur wykonawczych WPR i poprawa wymogów kontrolnych oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla odbiorców środków.

Poprzez zmierzenie się z tymi wyzwaniami, WPR przyczyni się do realizacji *strategii „Europa 2020”* w zakresie:

- *inteligentnego rozwoju* – poprzez poprawę efektywnego gospodarowania zasobami oraz konkurencyjności przy użyciu wiedzy technicznej i innowacji, oraz pracę nad produktami o wysokiej wartości dodanej i wysokiej jakości; poprzez rozwijanie ekologicznych technologii, wspieranie korzystania z teleinformatyki, inwestycje w szkolenia, inicjatywy na rzecz społecznych innowacji w obszarach wiejskich oraz poprawę absorpcji badań naukowych;
- *zrównoważonego rozwoju* – poprzez zachowanie odnawialnych podstaw produkcji żywności i pasz, zapewnienie zrównoważonego gospodarowania gruntami, dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych, walkę z utratą różnorodności biologicznej, promowanie energii ze źródeł odnawialnych, wspieranie zdrowia roślin i zwierząt, poprawę efektywnego gospodarowania zasobami poprzez wykorzystanie rozwoju technologicznego oraz wyników badań naukowych, dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie zasobów węgla i pełne rozwijanie potencjału obszarów wiejskich; oraz
- *rozwaju sprzyjającego włączeniu społecznemu* – poprzez uwolnienie potencjału gospodarczego w obszarach wiejskich, rozwijanie lokalnych rynków i stymulację zatrudnienia, wspomaganie restrukturyzacji rolnictwa oraz wsparcie dochodów rolników w celu zachowania zrównoważonego rolnictwa w całej Europie<sup>7</sup>.

**Rozwój ekologiczny** w sektorze rolniczym i gospodarce wiejskiej oznacza dążenie do wzrostu gospodarczego zapobiegającego degradacji środowiska, jako sposobu na podniesienie jakości życia.

---

<sup>7</sup> WPR zapewni w szczególności wkład do projektów przewodnich UE „Niskoemisyjna, energooszczędna Europa”, „Unia Innowacji” i „Europejski program walki z ubóstwem”.

## 5. CELE ZREFORMOWANEJ WPR

Trzy główne cele zreformowanej WPR to:

### *Cel 1: Oplacalna produkcja żywności*

- Wsparcie **dochodów gospodarstw** oraz zmniejszanie ich zmienności, biorąc również pod uwagę, że niestabilność dochodów i cen oraz ryzyka naturalne w omawianym sektorze są bardziej wyraźne niż w innych, a dochody rolników i stopa rentowności są średnio niższe niż w pozostałych sektorach gospodarki<sup>8</sup>.
- Poprawa **konkurencyjności** sektora rolniczego i wzmocnienie jego udziału jakościowego w **łańcuchu żywnościowym**, jako że sektor rolniczy charakteryzuje się dużym rozproszeniem w porównaniu z innymi sektorami łańcucha żywnościowego, które są lepiej zorganizowane i dlatego posiadają większą siłę przetargową. Ponadto europejscy rolnicy muszą zmierzyć się z konkurencją ze strony światowych rynków i równocześnie zmuszeni są do przestrzegania wysokich norm związanych z celami w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i jej jakości oraz dobrostanu zwierząt, których wymagają mieszkańcy Europy.
- Wynagradzanie za trudności związane z produkcją w obszarach o szczególnych **ograniczeniach naturalnych**, ponieważ obszary te obciążone są szczególnym ryzykiem zaprzestania działalności rolniczej.

### *Cel 2: Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu*

- Zagwarantowanie zrównoważonej działalności produkcyjnej i zabezpieczenie dostarczania **środowiskowych dóbr publicznych**, ponieważ wiele korzyści czerpanych przez społeczeństwo z rolnictwa nie jest odpowiednio wynagradzanych poprzez normalne funkcjonowanie rynków.
- Promowanie **ekologicznego wzrostu** poprzez **innowacje**, co wymaga zastosowania nowych technologii, stworzenia nowych produktów, zmiany procesów produkcyjnych, oraz wspierania nowych wzorów popytu przede wszystkim w kontekście powstającej gospodarki ekologicznej.
- Kontynuacja działań mających na celu łagodzenie skutków **zmiany klimatu** oraz przystosowania się do nich oraz umożliwienie rolnictwu działań w obliczu zmiany klimatu. Ponieważ rolnictwo jest szczególnie wrażliwe na skutki zmiany klimatu, wspomaganie tego sektora w lepszym dostosowaniu się do efektów ekstremalnych wahań pogody może pomóc zmniejszyć negatywne skutki zmiany klimatu.

### *Cel 3: Zrównoważony rozwój terytorialny*

- Wspieranie zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz wspomaganie zachowania struktur społecznych w obszarach wiejskich.

---

<sup>8</sup> Źródło: Komisja Europejska - DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, w oparciu o dane Eurostatu dotyczących rachunków krajowych i rachunków ekonomicznych rolnictwa.

- Poprawa gospodarki wiejskiej oraz promocja **dywersyfikacji**, tak by umożliwić lokalnym podmiotom uwolnienie ich potencjału oraz optymalizację korzystania z lokalnych zasobów.
- Uwzględnienie **różnorodności strukturalnej** systemów rolniczych, poprawa kondycji małych gospodarstw oraz rozwój lokalnych rynków, ze względu na fakt, iż w Europie zróżnicowane struktury gospodarstw i systemów produkcji przyczyniają się do atrakcyjności i budowania tożsamości regionów wiejskich.

Osiągnięcie wszystkich wymienionych celów wymagać będzie utrzymania publicznego wsparcia sektora rolniczego oraz obszarów wiejskich. Polityka ustalona na szczeblu europejskim, gwarantująca sprawiedliwe warunki za pomocą zestawu celów, zasad i przepisów, jest zatem potrzebna. Polityka rolna opracowana na poziomie UE zapewnia bowiem wydajniejsze korzystanie z zasobów budżetowych niż poszczególne polityki krajowe. Oprócz kwestii związanych z jednolitym rynkiem, polityka rolna na szczeblu ponadnarodowym zajmuje się lepiej zagadnieniami takimi jak np. spójność między państwami członkowskimi i regionami, transgraniczne problemy w zakresie ochrony środowiska i globalne wyzwania np. zmiana klimatu, zarządzanie zasobami wodnymi, różnorodność biologiczna, zdrowie zwierząt i ich dobrostan, bezpieczeństwo żywnościowe i paszowe, zdrowie roślin, zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów.

## 6. KIERUNEK REFORM

### 6.1. Przyszłe instrumenty

Wszystkie potencjalne warianty zreformowanej WPR zakładają zmiany w obecnych instrumentach WPR. Ta sekcja omawia zagadnienie odpowiedniego określenia tych instrumentów w celu skuteczniejszego osiągnięcia wyżej wymienionych celów.

#### *Płatności bezpośrednie*

Konieczne dostosowania systemu płatności bezpośrednich odnoszą się do **redystrybucji, przeprojektowania** i lepszego **ukierunkowania** pomocy, w celu zwiększenia wartości i jakości wydatkowania środków. Panuje powszechna zgoda, że dystrybucja płatności bezpośrednich powinna zostać poddana przeglądowi oraz że powinna ona być zrozumiała dla podatnika. Kryteria powinny być zarówno gospodarcze – by spełnić podstawową funkcję płatności bezpośrednich, to jest funkcję wspierania dochodu, oraz środowiskowe – w celu wspierania dostarczania dóbr publicznych.

Skorzystanie w tym celu z jednolitej, zryczałtowanej płatności bezpośredniej pojawiło się w publicznej debacie jako jedna z propozycji. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że producenci rolni w całej Europie mają do czynienia z różnorodnymi warunkami gospodarczymi i naturalnymi, co wskazuje na potrzebę bardziej sprawiedliwego podziału pomocy bezpośredniej.

Pojawia się zatem pytanie, w jaki sposób osiągnąć sprawiedliwy podział środków, odzwierciedlający zarówno gospodarczo jak i politycznie oraz w sposób pragmatyczny i realny zadeklarowane cele takiego wsparcia, równocześnie unikając poważnych zakłóceń, które mogłyby mieć daleko sięgające skutki dla niektórych regionów i/lub systemów produkcyjnych. Jednym z rozwiązań mógłby być system ograniczający straty i zyski państw członkowskich przez zagwarantowanie, że rolnicy we wszystkich państwach członkowskich



otrzymają przeciętnie minimalną kwotę płatności bezpośrednich na poziomie średniej obowiązującej w całej UE.

Przyszłe płatności bezpośrednie, przeznaczone dla czynnych zawodowo rolników, mogłyby opierać się na następujących zasadach, zaproponowanych przez Parlament Europejski:

- Wsparcie **podstawowego dochodu** poprzez przyznanie podstawowej płatności bezpośredniej niezwiązanej z wielkością produkcji, ustalenie jednakowego poziomu obowiązkowego wsparcia dla wszystkich rolników w danym państwie członkowskim (lub regionie) opierającego się o uprawnienia, które mogą być przekazywane a są aktywowane przez dopasowanie do kwalifikowalnego obszaru rolnego oraz spełnienie wymogów zasady wzajemnej zgodności. Wprowadzenie **maksymalnego pułapu** dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez duże, pojedyncze gospodarstwa („ograniczanie”) tak aby poprawić dystrybucję płatności między poszczególnych rolników. Ewentualne, nieproporcjonalne skutki tego rozwiązania w przypadku gospodarstw zatrudniających dużą liczbę pracowników można złagodzić, biorąc pod uwagę wielkość zatrudnienia przy określaniu pułapu pomocy.
- Poprawa efektywności środowiskowej WPR poprzez wspieranie środków ochrony środowiska stosowanych na całym terytorium UE przez obowiązkowy, „**ekologiczny**” składnik płatności bezpośrednich. Pierwszeństwo należy nadać działaniom obejmującym zarówno cele polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, jak i polityki ochrony środowiska. Działania te mogłyby przyjąć formę prostych, ogólnych, pozaumownych i jednorocznych akcji środowiskowych, wykraczających poza wymogi zasady wzajemnej zgodności i powiązanych z rolnictwem (np. trwałe użytki zielone, pokrywa zielona, płodozmian i ekologiczne odłogowanie). Dodatkowo należy rozważyć możliwość włączenia wymogów dotyczących obecnych obszarów NATURA 2000 i poprawy niektórych elementów zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.
- Promocja zrównoważonego rozwoju rolnictwa na obszarach o **szczególnych ograniczeniach naturalnych** poprzez zapewnienie dodatkowego wsparcia dochodu rolników gospodarujących na takich terenach w formie płatności przeznaczonej dla danego obszaru jako uzupełnienie wsparcia wypłacanego w ramach drugiego filaru.
- Aby uwzględnić specyficzne problemy w niektórych regionach, gdzie pewne szczególne rodzaje działalności rolniczej uważa się za szczególnie ważne z powodów gospodarczych i/lub społecznych, można nadal udzielać dobrowolnego wsparcia **powiązanego** z wielkością produkcji, ujętego w ściśle określonych granicach (wsparcie przyznawane dla określonych obszarów, upraw lub pogłównia).
- Aby przyczynić się do żywotności obszarów wiejskich, poprawić ich konkurencyjność oraz ograniczyć biurokrację, prosty i skierowany szczególnie do **rolników prowadzących małe gospodarstwa** program wsparcia powinien zastąpić obecnie obowiązujący system.
- Uproszczenie **zasady wzajemnej zgodności** przez dostarczanie rolnikom i administracji prostszego i bardziej zrozumiałego zestawu zasad, nie odchodząc przy tym od samej koncepcji zasady wzajemnej zgodności. Włączenie ramowej dyrektywy wodnej do zakresu stosowania zasady wzajemnej zgodności zostanie

rozważone, jak tylko wspomniana dyrektywa zostanie wdrożona, a obowiązki rolników w zakresie ich działalności zostaną dokładnie określone.

W odpowiedzi na krytykę ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, wymienione wyżej zmiany w strukturze płatności bezpośrednich powinny współistnieć z lepszym określeniem i ukierunkowaniem wsparcia wyłącznie na **czynnych zawodowo rolników**.

### *Środki wspierania rynku*

Debata publiczna wykazała, że istnieje szerokie porozumienie w sprawie utrzymania **orientacji prorynkowej** WPR wraz z ogólną strukturą instrumentów zarządzania rynkiem. Kryzys na rynku mleka w 2009 r. uwypuklił kluczową rolę, jaką istniejące mechanizmy odgrywają w zakresie wsparcia rynku w czasach kryzysu. Jednak wydaje się, iż konieczne są pewne szczególne udoskonalenia, przede wszystkim dotyczące **usprawnienia i uproszczenia** instrumentów już istniejących, jak również wprowadzenia nowych elementów omawianej polityki w odniesieniu do funkcjonowania łańcucha żywnościowego.

Potencjalne dostosowania mogłyby obejmować rozszerzenie okresu interwencyjnego, korzystanie z klauzul mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku oraz z prywatnego przechowywania w odniesieniu do innych produktów, oraz inne zmiany mające na celu podniesienie wydajności i poprawę kontroli. Ze wspomnianych środków rynkowych, a w szczególności z instrumentu interwencji, należałoby korzystać wyłącznie w charakterze siatki bezpieczeństwa w przypadku kryzysu cenowego oraz ewentualnego zakłócenia rynku. Wniosek w sprawie zmian polityki jakości mający na celu umożliwienie rolnikom informowania konsumentów na temat szczególnych cech czy atrybutów ich produktu<sup>9</sup> zostanie przedstawiony pod koniec 2010 r.

W 2015 r. nastąpi ostateczne wycofanie kwot mlecznych. Wnioski legislacyjne na podstawie zaleceń Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka zostaną wkrótce przedstawione, aby umożliwić długoterminowe planowanie i w ten sposób zapewnić stabilność w sektorze mleka. Obecnie obowiązujący system w sektorach cukru i izoglukozy przestanie obowiązywać w 2014/2015 r. Aby zapewnić zwiększoną wydajność i konkurencyjność sektora, należy rozważyć kilkanaście wariantów na przyszłość, w tym łagodne wycofanie się z systemu kwot do określonej daty.

Wreszcie, konieczna jest również poprawa funkcjonowania **łańcucha dostaw żywności**. Długoterminowe perspektywy dla rolnictwa nie poprawią się, jeżeli udział rolników w wartości dodanej, generowanej przez łańcuch dostaw żywności, będzie się nadal zmniejszać.<sup>10</sup> W rzeczy samej, udział rolnictwa w łańcuchu dostaw żywności zmniejszył się znacząco z 29 % w 2000 r. do 24 % w 2005 r., podczas gdy w tym samym czasie zwiększył się udział przemysłu spożywczego, sektora handlu hurtowego oraz sektora dystrybucji.

Bez dobrze działającego przekazywania sygnałów rynkowych, długoterminowe perspektywy sektora rolnego oraz jego udział w wartości dodanej generowanej przez łańcuch dostaw żywności są zagrożone. Główne kwestie będące przedmiotem zainteresowania odnoszą się do obecnej nierównowagi w sile przetargowej w obrębie łańcucha, w poziomie konkurencji na każdym jego etapie, stosunków umownych, konieczności restrukturyzacji i konsolidacji

---

<sup>9</sup> Zob. COM(2009) 234 w sprawie jakości produktów oraz przyszłe sprawozdanie dotyczące stosowania nowego rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie rolnictwa ekologicznego.

<sup>10</sup> „Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie” – COM(2009) 591 z 28.10.2009.

sektora rolnego, przejrzystości oraz funkcjonowania rynków instrumentów pochodnych bazujących na towarach rolnych.

### *Rozwój obszarów wiejskich*

Polityka rozwoju obszarów wiejskich, jako integralna część WPR, udowodniła swoją wartość poprzez wzmocnienie gospodarczego, środowiskowego i społecznego zrównoważenia sektora rolnego UE oraz obszarów wiejskich.

Pojawiły się głosy, aby dalej w pełni integrować ograniczenia i możliwości wynikające z ochrony środowiska naturalnego oraz zmiany klimatu i dostarczać w ten sposób szeroką gamę korzyści dla rolnictwa, terenów wiejskich i szerszego społeczeństwa oraz przyczyniać się do:

- **konkurencyjności rolnictwa** poprzez wspieranie innowacji i restrukturyzacji oraz umożliwianie sektorowi rolnemu efektywnego korzystania z zasobów;
- **zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi** poprzez ochronę środowiska i krajobrazu wiejskiego oraz utrzymanie zdolności produkcyjnej użytków rolnych;
- **zrównoważonego rozwoju terytorialnego** obszarów wiejskich w całej UE poprzez wzmocnianie potencjału ludzkiego na szczeblu lokalnym, budowę potencjału i poprawę warunków lokalnych oraz więzi między ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi.

W tak określonych ramach polityki, **środowisko naturalne, zmiana klimatu i innowacje** powinny być jej motywami przewodnimi, posiadającymi większy niż poprzednio wpływ. Na przykład, inwestycje powinny podnieść zarówno efektywność gospodarczą jak i środowiskową; środki ochrony środowiska powinny zostać lepiej dostosowane do szczególnych potrzeb regionów, a nawet obszarów lokalnych takich jak Natura 2000 i obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej ramach środków na uwolnienie potencjału obszarów wiejskich powinno zwracać się większą uwagę na innowacyjne pomysły na biznes i sprawowanie władzy na szczeblu lokalnym. Należy wykorzystywać nowe możliwości rozwoju lokalnego, takie jak na przykład nowe kanały dystrybucji, które stanowią wartość dodaną do zasobów lokalnych. Ważne jest również wsparcie na rzecz rozwoju sprzedaży bezpośredniej i rynków lokalnych. Priorytetem powinno być zaspokajanie potrzeb młodych rolników i nowych podmiotów.

**Skuteczne mechanizmy realizacji** omawianej polityki mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia jej celów w praktyce. W celu wzmocnienia obecnego strategicznego podejścia należałoby ustalić mierzalne cele na szczeblu UE oraz na poziomie poszczególnych programów, wraz ze środkami zachęcającymi, które należy poddać analizie – takimi jak np. rezerwa na wykonanie. Zmiana na podejście bardziej oparte na dochodach pozwoliłaby na lepsze wypełnianie przez WPR priorytetów UE, pokazując przy tym jej realne osiągnięcia. W tym celu należy uprościć i usprawnić zestaw wskaźników we wspólnych ramach monitorowania i oceny.

W celu zapewnienia skuteczności istotne będzie wzmocnienie **spójności** pomiędzy polityką rozwoju obszarów wiejskich i polityką UE obejmującą inne dziedziny, jak również uproszczenie i zmniejszenie procedur biurokratycznych, tam gdzie to tylko możliwe. W tym celu zaleca się ustalenie **wspólnych ram strategicznych** dla funduszy unijnych.

Szeroka gama instrumentów polityki pozostanie nadal użyteczna – od inwestycji i infrastruktury do opłat za korzystanie z funkcji ekosystemów, wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, środków ochrony środowiska i środków w

zakresie zmiany klimatu, wsparcia dla innowacji, transferu wiedzy i budowania potencjału, tworzenia przedsiębiorstw, rozwoju społecznego i instytucjonalnego promującego metody produkcji z uwzględnieniem specyfiki lokalnej oraz uwzględniania szczególnych potrzeb państw członkowskich w celu poprawy ich wydajności gospodarczej. Udoskonalenia polegać mogą na lepszym powiązaniu środków ze sobą, przede wszystkim ze szkoleniami, na tworzeniu pakietów mających na celu zaspokojenie potrzeb określonych grup lub obszarów (np. rolnicy prowadzący małe gospodarstwa, tereny górskie), ułatwianiu współpracy rolników w celu uzyskania połączenia cech krajobrazowych dla różnorodności biologicznej i dostosowania do zmiany klimatu („ekologiczna” infrastruktura) lub na oferowaniu środków zachęcających, takich jak intensywne stawki pomocy na warunkach preferencyjnych w celu poprawy ukierunkowania wspomnianej pomocy.

Dodatkowo należy opracować **zestaw narzędzi zarządzania ryzykiem** działających skuteczniej w przypadku niepewności dochodów i zmienności rynku, które hamują inwestycje w sektorze rolnym mające na celu utrzymanie konkurencyjności. Zestaw wspomnianych narzędzi, obejmujący takie instrumenty jak narzędzie stabilizacji dochodu zgodne z kryteriami kategorii zielonej WTO czy wzmocnione wsparcie dla instrumentów ubezpieczeniowych oraz funduszy specjalnego inwestowania, zostałby udostępniony państwom członkowskim, aby mogły one zareagować odpowiednio w przypadku zagrożeń związanych z dochodami i produkcją. W przypadku wprowadzenia nowych instrumentów WPR, spójność z innymi instrumentami, przede wszystkim z instrumentami rynkowymi, zostanie zapewniona.

Jeżeli chodzi o dystrybucję wsparcia rozwoju obszarów wiejskich między poszczególne państwa członkowskie, należy rozważyć zastosowanie obiektywnych kryteriów, ograniczając równocześnie istotne zakłócenia wynikające z obecnego systemu.

W celu podniesienia konkurencyjności sektora rolniczego istotne jest również dalsze wzmocnianie i upraszczanie polityki **jakości** (wraz z rolnictwem ekologicznym) oraz polityki w zakresie **promocji**. Wreszcie, inicjatywa Unia Innowacji powinna doprowadzić do wypracowania nowych koncepcji osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” na rzecz gospodarki inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu<sup>11</sup>.

### *Ogólna struktura*

Instrumenty zreformowanej WPR należy nadal dzielić na dwa filary: opinia ta przeważała w debacie publicznej na temat WPR, a Rada, Parlament Europejski i KR również wyraźnie preferowały to rozwiązanie. Pierwszy filar powinien zatem obejmować wsparcie wypłacane wszystkim rolnikom w systemie rocznym, podczas gdy drugi filar miałby charakter narzędzia wsparcia realizacji celów wspólnotowych, pozostawiając państwom członkowskim możliwość elastycznej reakcji na ich specyficzne potrzeby, przy korzystaniu z różnych środków (wieloletnich, programowych, umownych). Rozdział tych dwóch filarów oznacza większą przejrzystość – każdy z nich uzupełnia też drugi, jednak ich kompetencje nie nakładają się na siebie, stąd możliwa jest większa koncentracja na skuteczności ich działania.

## **6.2. Ogólne warianty polityki**

Na dalsze rozpatrzenie zasługują trzy ogólne warianty polityki, odzwierciedlające główne, wzajemnie niewykluczające się kierunki publicznej debaty. Przedstawione są one tutaj jako

---

<sup>11</sup> Łącznie z partnerstwem innowacji „wydajne i zrównoważone rolnictwo”

potencjalne ścieżki rozwoju, a ich ewentualne skutki zostaną przeanalizowane przed podjęciem ostatecznych decyzji. Wszystkie trzy warianty opierają się na strukturze dwóch filarów (z różnym rozłożeniem ich wagi).

#### *Wariant 1*

Ten wariant wprowadzałby dalsze stopniowe zmiany do obecnych ram polityki. Rozwijałby on dalej dobrze funkcjonujące aspekty polityki i skupiałby się na **dostosowaniach** i ulepszeniach w najbardziej krytykowanych obszarach WPR, np. odnoszących się do kwestii sprawiedliwości rozdziału płatności bezpośrednich między poszczególne państwa członkowskie. Ten wariant zapewniłby ciągłość i stabilizację obecnej WPR, ułatwiając długoterminowe planowanie podmiotom łańcucha żywnościowego.

#### *Wariant 2*

Kolejną możliwością byłoby wykorzystanie szansy na reformy oraz dokonanie restrukturyzacji polityki w celu zapewnienia, że stanie się ona bardziej **zrównoważona**, a **równowaga** między różnymi jej celami oraz między rolnikami i państwami członkowskimi zostanie zagwarantowana. Taka możliwość daje środki lepiej **ukierunkowane** i bardziej zrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca UE. Ten wariant zakłada również większą wydajność wydatków publicznych oraz koncentrację na wartości dodanej na poziomie UE. Ten kierunek umożliwiłby stawienie czoła środowiskowym, społecznym i gospodarczym wyzwaniom oraz wzmocniłby wkład rolnictwa i obszarów wiejskich w wypełnianie celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i zapewniającego włączenie społeczne rozwoju.

#### *Wariant 3*

Innym wariantem byłaby daleko idąca reforma WPR, skoncentrowana na celach w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu, jednocześnie zmniejszająca udział środków wsparcia dochodu i większości środków rynkowych. Przeznaczenie większych środków, poprzez ramy polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, na kwestie związane ze zmianą klimatu i ochroną środowiska wspomogłoby tworzenie strategii regionalnych dotyczących tych zagadnień, tak by zapewnić wdrożenie celów UE.

Powyższe warianty mają wyraźne, choć różne zalety i wady w odniesieniu do wypełniania celów WPR przedstawionych w niniejszym komunikacie. Dlatego też będą musiały one zostać poddane ocenie na podstawie ich potencjalnych skutków gospodarczych, środowiskowych i społecznych.

## **7. PODSUMOWANIE**

Odpowiedź Komisji na debatę o przyszłości WPR przyjmuje formę niniejszego komunikatu, przedstawiającego w ogólnym zarysie warianty reformy i rozpoczynającego debatę na ich temat z zainteresowanymi stronami i pozostałymi instytucjami. Wnioski legislacyjne zostaną przedstawione w 2011 r.

Warianty reformy obejmują zarówno duże zmiany, wymagające opracowania nowych koncepcji, jak również ulepszenia tych elementów polityki, które udowodniły swoją skuteczność w swojej obecnej postaci. Na tej podstawie zreformowana WPR powinna stać się

bardziej zrównoważona, lepiej ukierunkowana, prostsza i wydajniejsza, oraz odpowiadać na potrzeby i oczekiwania mieszkańców UE.

## ZAŁĄCZNIK

### OPIS TRZECH OGÓLNYCH WARIANTÓW POLITYKI

	<b>Płatności bezpośrednie</b>	<b>Środki rynkowe</b>	<b>Rozwój obszarów wiejskich</b>
<b>Wariant 1</b>	Wprowadzić więcej równości w rozdziale płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi (pozostawiając obecny system płatności bezpośrednich bez zmian)	Wzmocnić narzędzia zarządzania ryzykiem  Usprawnić i uprościć istniejące instrumenty rynkowe, tam gdzie to stosowne	Utrzymać kierunek działań wynikający z oceny funkcjonowania reformy WPR – tj. przeznaczania większej ilości funduszy na wyzwania związane ze zmianą klimatu, wodą, różnorodnością biologiczną oraz energią ze źródeł odnawialnych i innowacjami.

## Wariant 2

Wprowadzić więcej równości w rozdziale płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi i znaczącą zmianę w ich stosowaniu.

Płatności bezpośrednie składać się będą z :

- składki podstawowej służącej jako wsparcie dochodu,
- obowiązkowej dodatkowej pomocy na szczególne, „ekologiczne” dobra publiczne, uzyskiwane za pomocą prostych, ogólnych dorocznych i pozaumownych działań rolno-środowiskowych, określonej na podstawie dodatkowych kosztów przeprowadzenia wspomnianych akcji,
- dodatkowej płatności kompensacyjnej dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych,
- oraz dobrowolnego składnika wsparcia powiązanego z produkcją dla określonych sektorów i regionów<sup>12</sup>.

Stworzyć nowy program dla małych gospodarstw.

Wprowadzić ograniczenie stawki podstawowej, biorąc jednocześnie pod uwagę, że duże gospodarstwa zapewniają zatrudnienie na obszarach wiejskich.

## Wariant 3

Wycofać się z płatności bezpośrednich w obecnej formie.

Dostarczyć w zamian ograniczonych płatności przeznaczonych na środowiskowe dobra publiczne oraz dodatkowych płatności dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych.

Poprawić i uprościć instrumenty rynkowe, tam gdzie to stosowne.

Znieść wszystkie środki rynkowe, z ewentualnym wyjątkiem klauzuli mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku, z których można skorzystać w przypadku wystąpienia poważnych kryzysów

Dostosować i uzupełnić istniejące instrumenty, aby były one zgodne z priorytetami UE, wsparcie powinno skupiać się na ochronie środowiska, przeciwdziałaniu zmianie klimatu i /lub restrukturyzacji i innowacjach, oraz na zwiększeniu liczby lokalnych/regionalnych inicjatyw.

Wzmocnić istniejące narzędzia zarządzania ryzykiem i wprowadzić opcjonalnie narzędzie stabilizacji dochodu zgodne z kategorią zieloną WTO, mające na celu kompensację znacznej utraty dochodu.

Należy przewidzieć redystrybucję środków pomiędzy państwa członkowskie w oparciu o obiektywne kryteria.

Środki będą się skupiać głównie na aspektach środowiskowych i zmianie klimatu

<sup>12</sup> Byłby on odpowiednikiem obecnego wsparcia powiązanego z produkcją, wypłacanego zgodnie z art. 68 oraz innych środków pomocy powiązanych z produkcją.



# Citizens' summary

## Agriculture in Europe after 2013

### WHY DOES THE COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP) NEED A REFORM?

The CAP needs reforming:

- so as to better address the challenges of:
  - food security
  - climate change and sustainable management of natural resources
  - looking after the countryside and keeping the rural economy alive.
- to **help the farming sector become more competitive** and to deal with the economic crisis and increasingly unstable farm-gate prices.
- to **make the policy fairer, greener, more efficient and more effective and more understandable.**

### WHO WILL BENEFIT AND HOW?

- **Everyone** will benefit from greater food security, a better environment, action to fight climate change, and a living countryside.
- **Farmers and rural areas** will benefit from a more balanced, equitable and stable policy, and new investment opportunities.

### WHY DOES ACTION HAVE TO BE TAKEN AT EU LEVEL?

- The **challenges** facing the EU farming sector go **beyond national borders** and require common rules and action, in particular relating to food supplies.
- **Farmers in all EU countries compete on the single EU market** - it is up to the EU to ensure a level playing field and that the market functions properly.

### WHAT EXACTLY WILL CHANGE?

- All aspects of the CAP should change to cope with the challenges mentioned above.
- **Direct payments** to farmers will:
  - better reflect the public service that farmers provide (e.g. efforts to protect the environment)
  - help support farming even in the most disadvantaged areas
  - be more fairly distributed, and aimed at active farmers.
- **Market management tools** will be simplified.
- **Rural development policy** will focus on **increasing competitiveness** and **promoting innovation.**
- New options will be introduced to help farmers cope with **price and income volatility.**

### WHEN IS THE PROPOSAL LIKELY TO COME INTO EFFECT?

Proposals for new rules are expected in mid 2011. The new rules should come into effect in **2014.**