



*Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie
Oddział w Krakowie*

Projektowane kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku

/materiał dla uczestników seminarium internetowego/



Opracowanie:

*Jadwiga Nowakowska
Główny specjalista CDR
Oddział w Krakowie*

Kraków grudzień 2011

Szanowni Państwo

Przekazujemy Państwu materiały na seminarium internetowe „Projektowane kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku”.

W pięciu rozdziałach staraliśmy się zebrać najistotniejsze informacje dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej.

Rozdział I poświęcony jest ewolucji WPR od początku jej istnienia, który w sposób chronologiczny przedstawia najistotniejsze zmiany jakie na przestrzeni lat w niej następowały. Pozostałe rozdziały dotyczą prac nad jej przyszłością. Rozdziały II, III i IV opracowane zostały na podstawie oficjalnych dokumentów Komisji Europejskiej takich jak: Komunikat „Wspólna polityka rolna (WPR) – w stronę 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, pakietu propozycji legislacyjnych i dokumentów towarzyszących w zakresie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2014 – 2020. Znakomita większość dokumentów w oparciu o które został przygotowany ten materiał jest jeszcze projektami, jak na przykład cały pakiet legislacyjny, wokół których toczy się dyskusja. Niektóre zapisy na pewno ulegną zmianie. Z uwagi jednak na ich znaczenie dla polskich rolników warto je śledzić już na tym etapie. Duże zmiany zapowiadają się w filarze I WPR, szczególnie w płatnościach bezpośrednich. Nowe instrumenty planowane są w odniesieniu do rynków rolnych, nowe rozwiązania czekają nas w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nowy PROW będzie bardziej zharmonizowany z innymi politykami UE, szczególnie z polityką spójności co zapewnić powinno realizację Strategii Europa 2020. Nowy PROW zawierał będzie cele ilościowe i mierzalne wskaźniki. O tym wszystkim przeczytacie Państwo w prezentowanym materiale. Zachęcam Państwa do lektury, a także do prezentowania swoich opinii, poglądów na forum oraz na czacie.

Jarosław Bomba

Dyrektor CDR O/Kraków

Spis treści

- I. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej*
- II. Projektowane zmiany WPR na lata 2014 – 2020*
 - 1. etapy prac nad zmianami*
 - 2. finansowanie WPR – propozycje na lata 2014 – 2020*
- III. Cele strategiczne WPR do 2020 roku*
- IV. Instrumenty WPR od 2014 roku – propozycje*
- V. Stanowiska, opinie, oceny.*

I. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólna Polityka Rolna UE od rozpoczęcia jej wdrażania (1962) przeszła istotną ewolucję. W pierwszych latach funkcjonowania WPR charakteryzowała się dominacją instrumentów regulujących ceny i rynek, takich jak ceny instytucjonalne, zakupy interwencyjne, subsydia eksportowe, ceny wyrównawcze, cła i inne instrumenty ograniczające import. Ten okres w historii WPR trwał do początku lat dziewięćdziesiątych XX w i nazywany jest okresem polityki **propodażowej**. [Pocztka W 2010]

W tym czasie Wspólnota osiągnęła wysoki stopień samowystarczalności żywnościowej, stabilizację rynku, wzrost dochodów rolniczych a także znaczący wzrost eksportu. Dużym problemem tej polityki stała się duża nadprodukcja, wysokie koszty budżetowe, kwestionowany podział korzyści pomiędzy małe i duże gospodarstwa oraz niekorzystny wpływ na światowe rynki. [Adamowicz 2005, Pocztka 2010].

Reforma Mac Sharry'ego



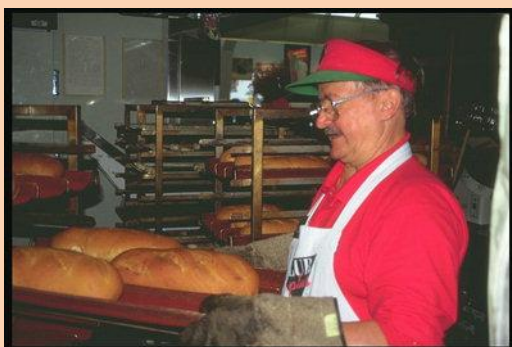
Drugi okres WPR **propopytowy** [Pocztka] Wspólnota rozpoczęła realizować od roku 1992 wraz z wdrożeniem reformy Mac Sharry'ego. Wprowadzono wówczas znaczne obniżenie cen instytucjonalnych na podstawowe produkty roślinne (o około 30%).

Głównie dotyczyło to cen zbóż, roślin oleistych i strączkowych. Wprowadzone zostały także zmiany w sektorze produkcji zwierzęcej między innymi w chowie bydła, obniżono ceny pasz dla zwierząt. W latach późniejszych dokonywano również zmian w innych sektorach produkcji rolnej.

Istotnym elementem reformy Mac Sharry'ego było wprowadzenie tzw. płatności bezpośrednie, jako swego rodzaju rekompensaty za obniżkę cen, a także tzw. instrumentów towarzyszących o charakterze strukturalnym dotyczących środowiska naturalnego oraz wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę.

Reforma Mac Sharry'ego uważana jest za ważny krok zmierzający w kierunku integracji polityki rynków rolnych z polityką rozwoju wsi, za początek poszerzenia WPR na sprawy wykraczające poza rolnictwo. Jest początkiem odchodzenia od wsparcia cenowego w kierunku płatności bezpośrednich oraz wspierania rozwoju obszarów wiejskich [Adamowicz]. Reforma Mac Sharry'ego została podjęta, głównie na skutek spodziewanych ustaleń kończących się negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT, a także zmieniających się warunków wewnątrz Wspólnoty.

Cele Wspólnej Polityki Rolnej według Agendy 2000



Następne istotne zmiany we WPR wprowadziła Agenda 2000 ustanawiając jej nowe cele.

W zestawie tych celów podkreślić należy:

- konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną rolnictwa europejskiego,*
- bezpieczeństwo żywności,*
- jakość żywności,*
- potrzebę kreacji nowych pozarolniczych źródeł dochodu*
- działania rolnośrodowiskowe sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich,*
- dobrostan zwierząt,*
- oraz konieczność uproszczenia mechanizmów WPR.*

Główną przyczyną zmiany celów WPR przez Agendę 2000 było zbliżające się rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie z Europy Środkowo-wschodniej. Nowe cele miały wzmocnić jakość produkcji rolniczej kosztem ilości. Podnosząc ogólne wymagania jakościowe wobec produkcji rolnej chciano wprowadzić skuteczne zabezpieczenia przed zagrożeniami zdrowotnymi wywołanymi rozpowszechniającą się epidemią BES i innymi chorobami zwierzęcymi.

Nowe cele miały być również odpowiedzią na rosnącą presję społeczeństw europejskich na ochronę środowiska naturalnego a także podtrzymanie dochodów rolniczych (kreacja pozarolniczych źródeł dochodów).

Agenda 2000 wzmocniła kierunek wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa. Ważną przesłanką dla ustalenia nowych celów było przyjęcie ram budżetowych na lata 2000 - 2006 w których zamrożono wydatki na rolnictwo na poziomie 4% całych wydatków budżetowych UE.

Reforma Fischlera



Kolejnym istotnym krokiem zmian WPR była reforma luksemburska (2003), która wprowadziła System Jednolitej Płatności (SJP) zmierzający do oddzielenia wysokości płatności bezpośrednich od wielkości produkcji (decoupling) w większości sektorów produkcji. System Jednolitej Płatności (SJP) oparty został na powiązaniu otrzymywania płatności bezpośrednich i płatności specyficznych (dodatkowych) z obowiązkiem spełniania określonych standardów przez gospodarstwo tzw. zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance). Wymogi minimalne wynikające z zasady wzajemnej zgodności dotyczyły: ochrony środowiska, zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin, dobrostanu zwierząt oraz dobrej kultury rolnej.

Nowy system wsparcia bezpośredniego oprócz zasady cross-compliance wprowadził także inne zasady takie jak: modulacja, mechanizm dyscypliny finansowej, system doradztwa rolniczego (FAS).

Został również wzmocniony i wyodrębniony II filar WPR – Polityka Rozwoju Wsi.

Najważniejsze elementy zreformowanej WPR (2003)

Płatności bezpośrednie

W myśl postanowień reformy państwa członkowskie mogły wybierać pomiędzy dwoma systemami płatności:

- a) Jednolitą płatnością na gospodarstwo (JPG),
- b) Jednolitą płatnością regionalną (JPR)

Wysokość jednolitej płatności na gospodarstwo (JPG) w starych państwach UE ustalano zgodnie z wprowadzonymi zmianami (reforma 2003) na podstawie średniej wysokości dopłat otrzymywanych przez rolnika w latach referencyjnych 2000- 2002. W krajach, które wprowadziły JPG na gruntach uprawnionych do płatności rolnik może prowadzić dowolną działalność rolniczą, z wyłączeniem upraw wieloletnich, produkcji owoców i warzyw oraz ziemniaków innych niż skrobiowe.

Nowe kraje członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 roku przyjęły uproszczoną podstawę dla wypłaty dopłat bezpośrednich w postaci **Jednolitej Płatności Obszarowej**.

Modulacja, to wprowadzone w ramach reformy WPR z 2003 roku rozwiązanie polegające na stopniowym obniżaniu płatności bezpośrednich z równoczesnym przesuwaniem środków na rozwój obszarów wiejskich. Modulacja stosowana jest w państwach członkowskich tzw. „starej UE”. Dotyczy gospodarstw, które otrzymują powyżej 5000 euro płatności bezpośrednich. Dodać należy, że każde państwo członkowskie stosujące modulację pozostawia w swoim kraju 80% środków uzyskanych z modulacji. Pozostałe środki są rozdzielane pomiędzy państwa członkowskie w oparciu o następujące kryteria:

- powierzchnia użytków rolnych,
- zatrudnienie w rolnictwie,
- poziom PKB na mieszkańca.

Mechanizm dyscypliny finansowej

Działanie mechanizmu dyscypliny finansowej polega na redukcji płatności bezpośrednich w przypadku, kiedy prognozy wydatków związane z finansowaniem WPR przekraczały by przyjęty w Berlinie (2002) limit wydatków pomniejszony o 300 mln euro. W takim przypadku Rada na wniosek Komisji ustala do 30 czerwca roku kalendarzowego w którym miałyby być dokonana redukcja płatności, stopień tej redukcji. Z mechanizmu dyscypliny finansowej są wyłączone nowe państwa członkowskie do czasu osiągnięcia przez nie poziomu płatności UE – 15.

System Doradztwa Rolniczego (FAS)



Do 1 stycznia 2007 roku wszystkie kraje członkowskie UE miały obowiązek ustanowić system doradztwa rolniczego, który wspierałby rolników w zakresie przestrzegania minimalnych wymogów przewidzianych zasadą wzajemnej zgodności.

Mimo pewnych opóźnień we wdrażaniu poszczególnych instrumentów nowego modelu WPR i to zarówno w starych jak i nowych państwach członkowskich, zapoczątkowane zmiany są wdrażane.

Należy podkreślić, że reforma Fischlera, podobnie jak poprzednia była reakcją zarówno na sytuację wewnętrzną: rosnące koszty WPR, oczekiwania Europejczyków związane z ochroną środowiska naturalnego, czy wyższą jakością żywności, a także sytuacją zewnętrzną: głównie presją WTO. Warto tu dodać, że po wprowadzeniu Porozumienia w Sprawie Rolnictwa wypracowanego w ramach rundy Urugwajskiej GATT/WTO rozpoczęła się w 2001 roku kolejna runda wielostronnych negocjacji tzw. Runda Doha. Na porządku dziennym rundy znalazły się te same trzy problemy, które negocjowano podczas Rundy Urugwajskiej tj. subwencjonowanie rolnictwa, subwencjonowanie eksportu rolnego, dostęp zagranicznych produktów do rynku czyli oczekiwanie ze strony WTO zmniejszenia wsparcia w europejskim rolnictwie, otwarcie unijnego rynku dla państw trzecich, zniesienie limitów, kwot produkcyjnych, obniżenie taryf celnych. Wyniki tych negocjacji będą miały także wpływ na kształt przyszłej WPR.

Przegląd funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej (health check)

Zgodnie z postanowieniami podjętymi w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej

z 2003 roku Komisja Europejska została zobowiązana do oceny funkcjonowania zreformowanej polityki rolnej oraz jej uproszczenia. W ramach tych zobowiązań Komisja przygotowała w marcu 2007 roku raporty nt. funkcjonowania zasady wzajemnej zgodności, konsekwencji funkcjonowania częściowego oderwania płatności od produkcji (partial decoupling) oraz modelu implementacji systemu płatności bezpośrednich (Single Payment Scheme). W listopadzie 2007 roku Komisja opublikowała komunikat przedstawiający propozycje zmian funkcjonowania WPR.

W maju 2008 roku oficjalnie zaprezentowała pakiet projektów aktów prawnych, natomiast w listopadzie 2008 roku na posiedzeniu Rady Ministrów ds. Rolnictwa i Rybołówstwa przyjęty został kompromis polityczny w sprawie zmian WPR.

Przegląd WPR, mimo, że nie dokonał głębokich zmian WPR, to zaktualizował obowiązujące prawo, w zakresie obowiązujących terminów, różnych rozwiązań szczegółowych a także wytyczył kierunki zmian unijnej polityki rolnej na przyszłość.

Zaowocowało to wieloma ustaleniami między innymi:

1. wydłużeniem możliwości stosowania uproszczonego systemu płatności bezpośrednich (SAPS) do roku 2013. Dla Polski oznacza to ustabilizowanie kryteriów wsparcia bezpośredniego oraz uniknięcie kosztów tworzenia nowego systemu płatności bezpośrednich,
2. opóźnieniem terminu wdrażania obszaru C zasady wzajemnej zgodności (dobrostan zwierząt) – kontrole i sankcje w tym obszarze stosowane będą w Polsce od 2013 r. Dzięki temu rolnicy mają rok więcej na dostosowanie swoich gospodarstw.
3. Zmniejszeniem, w stosunku do pierwotnej propozycji KE stawek obowiązkowej oraz progresywnej modulacji. Oznacza to, że w Polsce do 2012 roku nie nastąpi redukcja płatności dla gospodarstw,
4. wydłużeniem, w stosunku do pierwotnej propozycji KE, okresu stosowania wsparcia powiązanego z produkcją w tzw. małych sektorach (len i konopie na włókno, skrobia ziemniaczana, susz paszowy),
5. Pozostawienie nieznacznie zmienionych instrumentów interwencji rynkowej w sektorze mleka i zbóż,
6. nadanie trwałego charakteru płatnościom do owoców miękkich, których roczny limit dla Polski wynosi 11,04 mln euro. Płatności te miały wygasnąć w 2012 roku. Oznacza to dodatkowy wzrost polskiej koperty płatności bezpośrednich.

Zostały także zdefiniowane i dołączone do listy celów WPR tzw. nowe wyzwania obejmujące: zmiany klimatyczne, energię odnawialną, gospodarkę wodną, różnorodność biologiczną, działania towarzyszące w sektorze mleczarskim, innowacyjność w zakresie czterech pierwszych wyzwań.

Ponadto w ramach przeglądu uzgodniono dwa elementy szczególnie ważne dla przyszłości WPR. Jednym z nich jest zobowiązanie Komisji Europejskiej i Rady do przeanalizowania problemu dużego zróżnicowania płatności bezpośrednich w UE i jak najszybszego przedstawienia propozycji odpowiednich rozwiązań (wniosek Polski).

Drugim elementem jest przeznaczenie dla nowych państw członkowskich dodatkowych środków na zasilenie pułapów (kopert) płatności bezpośrednich w latach 2010 - 2012. (Polska uzyskała dodatkowe 90 mln euro).

Wynikiem przeglądu są obowiązujące obecnie rozporządzenia Rady: 73/2009 z 19 stycznia 2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006 nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i 74/2009 z 19 stycznia 2009 zmieniające rozporządzenie (WE) 1698 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW.

W oparciu o wyżej wymienione akty prawne WPR będzie funkcjonować do końca 2013 roku. Aktualnie trwają prace nad kolejną reformą WPR, która będzie wdrażana począwszy od 2014 roku.

II. Projektowane zmiany WPR na lata 2014 – 2020

1. etapy prac nad zmianami WPR

Dyskusja nt. przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku została rozpoczęta podczas Przeglądu WPR (ang. Health-Check).

Ważnym etapem prac nad reformą WPR była trwająca od kwietnia do czerwca 2010 roku debata publiczna. Ponadto nad przyszłością WPR obradował Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów. Wspólną Polityką Rolną po 2013 roku zajmowała się Rada podczas kolejnych prezydencji. Wyniki tych debat Komisja Europejska zawarła w opublikowanym 18 listopada 2010

roku komunikacie „Wspólna polityka rolna (WPR) – w stronę 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”.

Komunikat otworzył formalną dyskusję na forum UE w sprawie kolejnej reformy WPR.

Następnie poczynawszy od listopada 2010 roku do stycznia 2011 roku odbyły się konsultacje dotyczące skutków projektowanych regulacji. Komitet Doradczy w oparciu o analizę zgłoszonych wniosków zarekomendował wariant 2 zwany integracyjnym. W uzasadnieniu podano, że uznany został za najlepszy ze względu na lepsze ukierunkowanie i ekologizację płatności bezpośrednich, a także lepsze warunki rozwoju obszarów wiejskich.

W dniu 28 czerwca 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła propozycje w sprawie budżetu UE na lata 2014 – 2020. Wielkość budżetu UE na nową perspektywę finansową w tym na WPR będą miały istotny wpływ na jej kształt.

Zakończenie konsultacji dotyczących skutków projektowanych regulacji umożliwiło Komisji Europejskiej przedstawienie propozycji ustawodawczych (12 października 2011 r) dotyczących wspólnej polityki rolnej do 2020 r. Pakiet legislacyjny zawierał następujące projekty rozporządzeń:

- Rozporządzenie PE i Rady ustanawiające zasady przekazywania rolnikom płatności bezpośrednich wynikających z systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (rozporządzenie o płatnościach bezpośrednich);
- Rozporządzenie PE i Rady ustanawiające wspólną organizację rynku produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych);
- Rozporządzenie PE i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (rozporządzenie o rozwoju obszarów wiejskich);
- Rozporządzenie PE i Rady w sprawie finansowania i monitorowania wspólnej polityki rolnej oraz zarządzania nią (rozporządzenie horyzontalne);
- Rozporządzenie Rady określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynku produktów

rolnych;

- Rozporządzenie PE i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do stosowania środków przejściowych za rok 2013;
- Rozporządzenie PE i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) w odniesieniu do struktury systemu płatności bezpośrednich i wsparcia dla plantatorów winorośli.

Ogłoszenie pakietu legislacyjnego stworzyło możliwość dyskusji nad nim.

Zgodnie z przyjętym harmonogramem ważnym etapem prac będzie kolejna przewidziana na lata 2011 – 2013 debata w Parlamencie Europejskim i Radzie w tym zakresie oraz zatwierdzenie rozporządzeń i aktów wykonawczych, które będą obowiązywać **od 2014 roku**.

2. finansowanie WPR – propozycje na lata 2014 – 2020



W dniu 29 czerwca 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła pakiet propozycji legislacyjnych i dokumentów towarzyszących w zakresie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2014 – 2020. W propozycjach budżetowych UE na okres 2014 – 2020 przewidziano utrzymanie nominalnej kwoty wydatków na wspólną politykę rolną na poziomie z 2013 roku.

Projektowane wydatki na poszczególne elementy WPR

w cenach bieżących przedstawiają się następująco¹:

- Filar I – Płatności bezpośrednie i wydatki rynkowe	- 317, 2
- Filar II – Rozwój obszarów wiejskich	- 101, 2
Ogółem filar I i II	- 418, 4
- bezpieczeństwo żywności	- 2,5

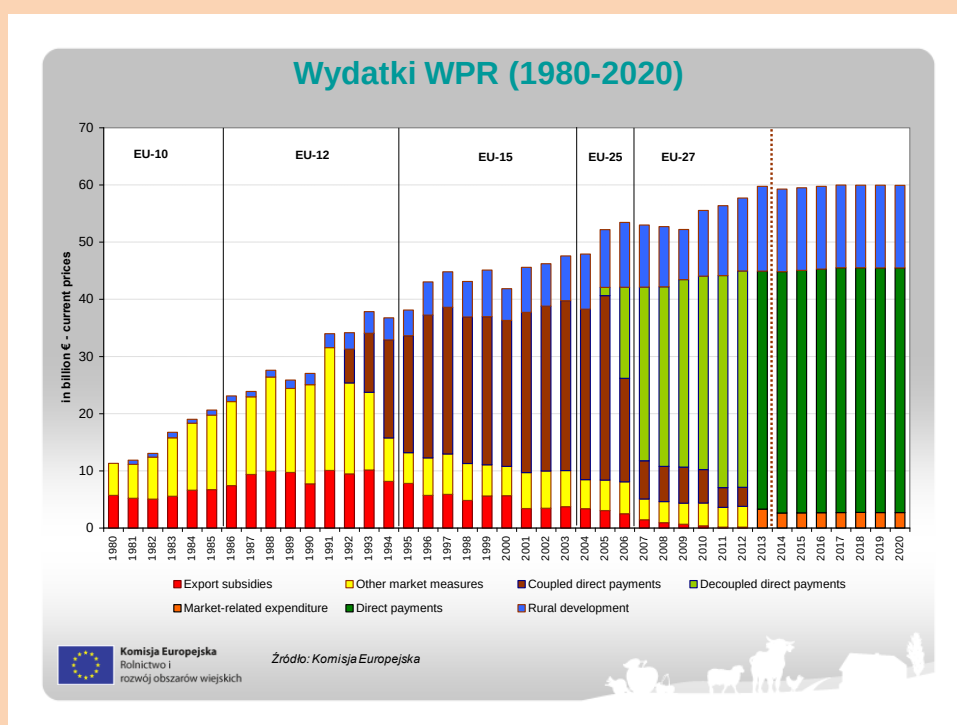
¹ źródło: Komisja Europejska

- osoby najbardziej potrzebujące - 2,8
 - rezerwa na wypadek kryzysu w rolnictwie - 3,9
 - Europejski fundusz dostosowania do globalizacji do 2,8
 - badania i innowacja w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, biogospodarki oraz zrównoważonego rolnictwa - 5,1
- Fundusze dodatkowe ogółem do 17,1

Kwoty zaproponowane w budżecie na lata 2014 – 2020

ogółem do 435,5

Wydatki WPR (1980 - 2020²)



III. Cele strategiczne WPR do 2020 roku

Cele Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014 – 2020 będą ściślej zintegrowane z celami innych polityk wspólnotowych, szczególnie polityki spójności.

Chodzi oto by WPR, a szczególnie jej II filar rozwój obszarów wiejskich przyczyniała się do osiągania celów Strategii Europa 2020. Nowym elementem WPR po roku 2013 będzie dalsze rozszerzenie zakresu polityki rolnej, o czym świadczą oficjalne dokumenty takie jak komunikat „Wspólna polityka rolna (WPR) – w stronę 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, pakiet propozycji legislacyjnych i dokumentów towarzyszących w zakresie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2014 – 2020, propozycje ustawodawcze (12 października 2011 r) dotyczące wspólnej polityki rolnej do 2020 roku. **WPR przestaje być tylko polityką rolną a staje się polityką o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa żywnościowego, polityką środowiskową, polityką rozwojową obszarów wiejskich czy też częścią polityki turystycznej i energetycznej.** Dotyczy to w szczególności II filara – rozwój obszarów wiejskich.

Znacząco zmienia się metoda programowania. Wspólna Polityka Rolna po roku 2013 będzie przyczyniać się do osiągania celów Strategii Europa 2020 poprzez **Wspólne ramy strategiczne** w których określone będą wspólne cele dla funduszy unijnych odzwierciedlające strategię Europa 2020.

Na podstawie Wspólnych ram strategicznych (WRS) zawarte zostaną przez poszczególne państwa członkowskie **umowy partnerskie** z KE przedstawiające wykorzystanie funduszy (EFROW, Fundusz Społeczny, EFRR, Spójności i Rybołówstwa) w celu realizacji strategii Europa 2020 w tym na realizację priorytetów PROW, który będzie jednym z elementów umowy partnerstwa.

Aktualnie oficjalnym dokumentem, który określa cele strategiczne³ WPR na lata 2014 – 2020 jest wydany przez Komisję Europejską komunikat „Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. W powyższym komunikacie KE przedstawia trzy cele, także, choć w sposób ogólny, określa sposoby ich realizacji:

³ Komunikat Komisji „WPR do 2020 r.: Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”

Cel 1: Produkcja żywności



Cel ten będzie osiągnięty poprzez odpowiednie wsparcie, stabilne dochody, podniesienie konkurencyjności rolników i ich pozycji w łańcuchu żywnościowym oraz wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach naturalnych.

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



Cel ten będzie realizowany poprzez: zagwarantowanie zrównoważonej działalności produkcyjnej i zabezpieczenie dostarczania środowiskowych dóbr publicznych, bowiem rynek nie wynagradza za dostarczanie dóbr publicznych, promowanie „zielonego” rozwoju poprzez innowacje oraz kontynuowanie działań mających na celu adaptację i łagodzenie skutków zmiany klimatu.

Cel 3: Zrównoważony rozwój terytorialny



Ten z kolei cel zamierza się osiągać poprzez: wspieranie zatrudnienia, aktywizację obszarów wiejskich, poprawę gospodarki wiejskiej oraz promocję dywersyfikacji, a także tworzenie warunków do różnorodności społecznej, strukturalnej na obszarach wiejskich (poprawa kondycji małych gospodarstw oraz rozwój rynków lokalnych).

Komunikat Komisji przedstawia ponadto propozycję, trzech wariantów przyszłej WPR za pomocą których można by (w różnym stopniu) osiągać powyższe cele. Podkreślić jednak należy, że każdy z wariantów miałby jak dotychczas opierać się na **dwóch filarach WPR**, choć z różnym rozłożeniem ich znaczenia.

Wariant 1

Wariant 1 zakłada dalsze stopniowe zmiany w ramach obecnej **wspólnej** polityki rolnej. Rozwijane byłyby dobrze funkcjonujące elementy WPR, a najbardziej krytykowane obszary byłyby ulepszone. Wariant 1 zapewniłby niewielkie wyrównanie poziomu płatności pomiędzy krajami przy zachowaniu obecnego systemu płatności bezpośrednich, wzmocnienie instrumentów rynkowych zarządzania ryzykiem, a także dalsze działania związane ze zmianami klimatu, różnorodnością biologiczną, bioenergią i innowacjami. Ten wariant zapewniałby ciągłość i stabilizację obecnej WPR.

Wariant 2

W wariacie 2 założono restrukturyzację polityki w kierunku uczynienia jej bardziej zrównoważoną pomiędzy różnymi jej celami oraz pomiędzy rolnikami i państwami członkowskimi. Wariant 2 zakłada, że środki służące realizacji WPR będą lepiej ukierunkowane a ich wydatkowanie bardziej zrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca UE. Ten wariant zakłada również większą wydajność wydatków publicznych oraz koncentrację na wartości dodanej na poziomie UE. Wariant 2 umożliwiłby realizację wyzwań środowiskowych, społecznych i gospodarczych oraz wzmocniłby wkład rolnictwa i obszarów wiejskich w wypełnianie celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i zapewniającego włączenie społeczne rozwoju.

Wariant 3

Wariant 3 przewiduje daleko idącą reformę WPR, skoncentrowanie się na celach w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, zniesienie płatności bezpośrednich i mechanizmów rynkowych, jedynie klauzula nadzwyczajna w przypadku kryzysu. Przeznaczenie większych środków na rozwój obszarów wiejskich, a szczególnie na ochronę środowiska i zmiany klimatyczne co miałyby być powiązane ze strategiami regionalnymi dotyczącymi tych zagadnień.

IV. Instrumenty WPR od 2014 roku – propozycje

*Komitet Doradczy KE w oparciu o analizę zgłoszonych wniosków dotyczących skutków projektowanych zmian zarekomendował wariant 2 zwany **integracyjnym**. To umożliwiło przygotowanie i przedstawienie pakietu legislacyjnego, który zawiera instrumenty za pomocą których osiągnane będą cele WPR.*

Ogólnie do najważniejszych instrumentów wsparcia w filarze I zaliczyć należy zmienione w stosunku do obecnie obowiązujących płatności bezpośrednie i środki organizacji rynku. W filarze II będą to instrumenty w ramach nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020.

Propozycje legislacyjne na nowy okres programowania zawierają także inne **instrumenty WPR** np.: nowe instrumenty zarządzania ryzykiem, nowe instrumenty dotyczące współpracy podmiotów uczestniczących we wdrażaniu WPR czy rozszerzenie niektórych działań rynkowych.

Filar I - Płatności bezpośrednie

Od 2014 roku wycofany zostanie dotychczasowy system płatności bezpośrednich w tym SAPS (dotychczasowy system płatności obowiązujący w większości nowych państw członkowskich m.in. w Polsce). We wszystkich państwach członkowskich UE obowiązywać będzie system płatności oparty na uprawnieniach. Jednak zachowany

zostanie model historyczny (w oparciu o historyczną produkcję) określania stawek w ramach SPS aż do 2019 roku.

Od 2014 roku rolnicy europejscy będą mieli dostęp do:

- płatności obowiązkowych,
- płatności dobrowolnych lub,
- uproszczonej płatności dla drobnych producentów rolnych.

Rolnik aby mógł uczestniczyć w nowym systemie płatności podstawowych musi do 15 maja 2014 złożyć wniosek o przydział uprawnień w ramach systemu płatności podstawowych i spełnić inne określone w rozporządzeniu warunki.

Na płatności obowiązkowe (obowiązujące we wszystkich państwach) **składa się:**

- system płatności podstawowych
- płatność pro – ekologiczna (zazielenianie)
- płatność dla młodych rolników.

Na płatności dobrowolne (państwa mogą wybrać) **składa się:**

- wsparcie powiązane z produkcją,
- wsparcie obszarów o naturalnych ograniczeniach.



System płatności podstawowych oparty będzie na krajowej lub regionalnej stawce ryczałtowej za kwalifikowany hektar, ustalonej w oparciu o kryteria krajowe. Płatności przyznawane będą „aktywnym rolnikom” w oparciu o uzyskane uprawnienia do płatności. Kogo uważa się za aktywnego rolnika? Definicja zakłada, że są to rolnicy, których, wysokość płatności bezpośrednich rocznie przekracza bądź jest równa 5% łącznej sumy przychodów z działalności nierolniczej albo na gruntach rolnych składających się na ich gospodarstwa jest prowadzona minimalna działalność określona przez państwo członkowskie (definicja ta nie dotyczy rolników którzy otrzymywali poniżej 5 tys. euro). Zakłada się, że na płatności podstawowe powinno być przeznaczone minimum 43 % koperty krajowej.



Płatności pro-ekologiczne tzw. **komponent zielony** (greening) przysługiwać będą rolnikom za stosowanie praktyk rolnych, które mają korzystny wpływ na klimat i środowisko.

W ramach tego komponentu, będzie istniał obowiązek spełnienia trzech warunków: dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielonych (TUZ) na ustalonym poziomie w oparciu o stan z roku 2014, jako roku referencyjnego. Dopuszcza się zmniejszenie TUZ nie więcej niż o 5% oraz w ramach gospodarstwa rolnicy byłiby zobowiązani do przeznaczenia co najmniej 7% gruntów ornych kwalifikujących się do płatności na tzw. obszary ekologiczne, wliczane byłyby tu obszary ekologicznie odłogowane, miedze, zadrzewienia śródpolne itp.

Na komponent „zielony” poszczególne kraje powinny przeznaczyć 30% koperty.



Trzeci element w ramach płatności obowiązkowych to **płatności dla młodych rolników**. Płatność ta przysługiwałaby rolnikom poniżej 40 roku życia rozpoczynającym działalność przez okres 5 lat. Na płatności dla młodych rolników należy przeznaczyć do 2% koperty finansowej.

Płatności dobrowolne

W nowym okresie programowania zamierza się wprowadzić (tak naprawdę utrzymać) w filarze I WPR, oprócz płatności obowiązkowych dla wszystkich krajów członkowskich także płatności dobrowolne. Kraje członkowskie będą mogły wybrać z dostępnego pakietu, wsparcie dla rolników powiązane z produkcją. Zakres rodzajów produkcji, który będzie mógł być wspierany został znacznie poszerzony. Wsparcie związane z produkcją powinno uwzględniać specyficzne problemy występujące w określonych regionach.

Dostępne będzie także wsparcie dla obszarów o ograniczeniach naturalnych (ONW). Jednak dodać należy, że przewiduje się korektę dotychczasowej definicji ONW. Nowe, wyłącznie biofizyczne **kryteria wyznaczania ONW**, wykluczające stosowanie kryterium społecznego, które odpowiada za znaczną część obszarów obecnie określonych jako ONW w Polsce, może skutkować pewnym ograniczeniem tego obszaru i przesunięciem terytorialnym w naszym kraju. Na płatności dla obszarów o ograniczeniach naturalnych państwa członkowskie powinny zaplanować do 5% krajowej koperty finansowej.

System wsparcia dla drobnych producentów rolnych

Nowy system płatności bezpośrednich przewiduje także zryczałtowane wsparcie dla małych gospodarstw. Z tego rodzaju płatności mogliby korzystać ci rolnicy, którym przysługiwałoby wsparcie od 500 – 1000 euro. Decyzję o korzystaniu z tego wsparcia podejmowali by sami rolnicy. Przy wyborze tej formy zapowiadane jest znaczne uproszczenie procedur. Rolnik składał by wniosek raz na cały okres programowania, chyba, że nastąpiły by znaczne zmiany w jego gospodarstwie, wtedy trzeba byłoby zaktualizować wniosek. Przy tej formie płatności zapowiadane jest znaczne zmniejszenie kontroli. Ryczałt określały by państwa w ramach ogólnych wytycznych. Na ten rodzaj płatności państwa członkowskie powinny przeznaczyć do 10% krajowej koperty finansowej.

Górny pułap płatności (capping)

W nowym systemie płatności bezpośrednich przewiduje się redukcję płatności.

Rolnicy, którzy będą otrzymywać płatności w wysokości:

- od 150 000 do 200 000 euro mieli by je zredukowane o 20%
- od 200 000 do 250 000 euro redukcja o 40%
- od 250 000 do 300 000 euro redukcja o 70%

Powyżej 300 tys euro płatności nie przysługują.

Wprowadzając górny pułap płatności bezpośrednich Komisja Europejska rezygnuje z **modulacji**. Obowiązywałaby nadal **zasada wzajemnej zgodności** jako jeden z warunków otrzymywania płatności bezpośrednich, ale przewiduje się jej uproszczenie. Wprowadzi się redukcję i większą przejrzystość wymogów (13 wymogów podstawowych zamiast 18 i 8 zasad dobrej kultury rolnej zamiast 15). Zamierza się odejść od tych wymogów, które są trudne do kontroli, zaniechać powtórnych kontroli przy drobnych niezgodnościach. Państwa z odpowiednio działającym systemem kontroli i niskim współczynnikiem błędów będą mogły obniżyć liczbę kontroli.

Zakłada się możliwość przesunięcia 10% kwot z filara I do II, a państwa członkowskie o stawce płatności poniżej 90% średniej UE także do 5% kwot z filara II do I.

Filar I - Jednolita wspólna organizacja rynku

W nowym okresie programowania 2014 – 2020 zapowiadane są także zmiany w zakresie interwencji rynkowej. Nacisk położony zostanie na budowanie więzi z konsumentami, współpracę w zakresie ekonomii i ekologii oraz na wspieranie konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Proponowane jest między innymi:

- dalsze utrzymanie publicznej interwencji i dopłat do prywatnego przechowywania (cukru, masła, wołowiny i wieprzowiny) a także refundacje wywozowe. Wymienione instrumenty finansowane będą z „rezerwy” wynoszącej 3,5 mld euro, znajdującej się poza wspólnymi ramami finansowymi (WRF) na lata 2014 – 2020

(obecnie w I filarze),

- rozszerzenie stosowania ogólnej klauzuli „kryzysowej” na wszystkie sektory wchodzące w skład obecnej Wspólnej Organizacji Rynku (WOR) w przypadku ryzyk spowodowanych znacznymi wzrostami/spadkami cen na rynku wewnętrznym: szybsza reakcja, większa elastyczność,

- funkcjonować będzie mechanizm wsparcia rynku związany z wystąpieniem chorób zwierzęcych. Dotyczyć on będzie wołowiny i cielęciny, mleka i jego przetworów, wieprzowiny, baraniny i mięsa koziego, jaj, mięsa drobiowego,

- funkcjonować będzie także mechanizm wsparcia związany z utratą zaufania konsumentów dotyczący produktów objętych wspólną organizacją Rynku,

- dążyć się będzie do wzmocnienia pozycji producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym między innymi poprzez: ułatwione uznawanie przez państwa członkowskie organizacji producenckich, zrzeszeń, organizacji międzybranżowych.

W nowym okresie programowania nastąpi likwidacja **kwotowania mleka**

(od 1 kwietnia 2015 r.) i **cukru** (do 30 września 2016 r.), przy zapewnieniu możliwości stosowania obowiązkowych **umów kontraktacyjnych i negocjowania cen przez organizacje producentów i ich zrzeszenia** (mleko) i utrzymanie obowiązku podpisywania **porozumień branżowych** (cukier);

- **przeniesienie wsparcia organizowania się w grupy producentów sektora owoców i warzyw** do II filara,

- do filara II – rozwój obszarów wiejskich, przeniesiony zostanie także zestaw narzędzi zarządzania ryzykiem, obejmujący ubezpieczenie upraw i zwierząt, fundusze wzajemne, instrumenty stabilizacji dochodów.

To niektóre z propozycji.

Filar II – rozwój obszarów wiejskich



Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w nowym okresie programowania 2014 – 2020 będzie bardziej zharmonizowany z innymi politykami Unii Europejskiej, szczególnie polityką spójności. Zmianie ulegnie szczególnie sam proces programowania. Podstawą opracowania programów operacyjnych w tym PROW będą Wspólne ramy strategiczne (CSF), które określą wspólne cele dla funduszy unijnych odzwierciedlające strategię Europa 2020. Na podstawie Wspólnych ram strategicznych, poszczególne kraje członkowskie przygotowują umowy partnerstwa przedstawiające wykorzystanie funduszy (EFRROW, Rozwoju Regionalnego, Społeczny, spójności i Rybołówstwa) w celu realizacji strategii Europa 2020.

PROW będzie jednym z programów operacyjnych zawartych w umowie partnerstwa.

Będzie realizował trzy cele:

- 1. Konkurencyjność rolnictwa poprzez wspieranie innowacji i restrukturyzacji oraz umożliwianie sektorowi rolnemu efektywne korzystanie z zasobów;*
- 2. Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi poprzez ochronę środowiska i krajobrazu wiejskiego oraz utrzymanie zdolności produkcyjnej użytków rolnych;*
- 3. Zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich w całej UE poprzez wzmacnianie potencjału ludzkiego na szczeblu lokalnym, budowę potencjału i poprawę warunków lokalnych oraz więzi między ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi.*

Wyżej wymienione cele będą osiągane w ramach wyznaczonych następujących europejskich priorytetów biorąc pod uwagę specyfikę lokalną i regionalną:

- 1. Przyspieszony transfer wiedzy i innowacyjność,*
- 2. Wzrost konkurencyjności i rentowności gospodarstw,*
- 3. Sprawne funkcjonowanie łańcucha żywnościowego i zarządzanie ryzykiem,*
- 4. Odnowa wspieranie i ochrona ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,*

5. *Efektywne gospodarowanie zasobami, przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatyczne,*
6. *Włączenie społeczne, walka z ubóstwem rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich.*

Powstanie **Europejskie partnerstwo innowacyjne** (EPI) na rzecz produktywnego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa.

EPI będzie miało na celu lepsze wykorzystanie zasobów, łączenie badań z praktyką i promowanie innowacji. Partnerstwo będzie działać poprzez grupy operacyjne odpowiedzialne za innowacyjne projekty i będzie wspierane przez sieć.

Sieć EPI będzie umożliwiać nawiązywanie kontaktów między grupami operacyjnymi, służbami doradczymi i badaczami zajmującymi się wdrażaniem działań ukierunkowanych na innowacje w rolnictwie. Te działania będą finansowane w ramach pomocy technicznej na poziomie Unii.

W nowym PROW -ie cele będą ilościowe i będą posiadać mierzalne wskaźniki.

Dla PROW będzie obowiązywał wspólny system monitorowania i oceny.

W ramach PROW będzie można tworzyć podprogramy tematyczne.

Podprogramy tematyczne powinny przyczyniać się do realizacji priorytetów

Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i być ukierunkowane na zidentyfikowane określone potrzeby, szczególnie w odniesieniu do:

- a) młodych rolników;
- b) małych gospodarstw rolnych;
- c) obszarów górskich;
- d) krótkich łańcuchów dostaw.

W nowym PROW będzie ograniczona do 20 liczba działań:

W nowym okresie programowania kontynuowane będzie podejście Leader jako obowiązkowe dla wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich.

Leader wspierany będzie z EFRROW i obejmować będzie wszystkie aspekty przygotowywania i realizowania lokalnych strategii rozwoju i działania lokalnych grup działania, a także współpracę między terytoriami i grupami przyczyniającą się do rozwoju lokalnego, który odbywa się w sposób oddolny i którym kieruje społeczność. W celu umożliwienia partnerom z obszarów wiejskich, gdzie inicjatywa LEADER nie

jest jeszcze stosowana przygotowania się do tych czynności, finansowany będzie także tzw. „pakiet startowy LEADER”.



Nowy PROW – trudniejszy, nakierowany na mierzalne efekty, ściśle powiązany ze Strategią Europa 2020 oraz strategiami krajowymi i polityką spójności, bez rent strukturalnych.

v. Stanowiska, opinie, oceny

W tym rozdziale zebrane zostały stanowiska, opinie, oceny dotyczące prezentowanych zmian we WPR po 2013 roku.

„ Wstępna ocena najważniejszych założeń pakietu legislacyjnego WPR 2020 z perspektywy Polski – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴

12.10.2011

Z punktu widzenia Polski oraz prowadzonej debaty publicznej oczekiwaliśmy, że zmiany WPR będą szły w następującym kierunku:

- 1. **Zasadniczej reformy WPR** - uczynienia jej polityką rozwojową i konkurencyjną wobec rolnictwa z państw pozaeuropejskich, która będzie w stanie odpowiedzieć na rosnące potrzeby żywnościowe Europy i świata w następnych dekadach. Przedstawione dziś propozycje zostały podporządkowane bardziej zasadzie utrzymania transferów budżetowych do państw członkowskich, niż rzeczywistym zmianom w polityce rolnej. Nie uwzględniają one finansowania nowych zadań nałożonych na WPR po jej przeglądzie w 2008 roku.*
- 2. **Uproszczenia** - wszystkie państwa członkowskie jednoznacznie zobowiązały KE do wypracowania propozycji WPR prostych, zrozumiałych dla*

⁴ www.minrol.gov.pl

beneficjentów i podatników. Przedstawione dziś przez KE propozycje są bardzo skomplikowane, idą w kierunku dalszego wzrostu biurokracji i wprowadzają wiele nowych elementów do płatności: konieczność prowadzenia 3 upraw w gospodarstwie – co najmniej 5% powierzchni i nie więcej niż 70% powierzchni każda; płatność tylko dla aktywnych rolników – płatności bezpośrednie muszą stanowić więcej niż 5% przychodów w stosunku do tych z działalności nierolniczej albo na gruntach rolnych składających się na gospodarstwo jest prowadzona minimalna działalność określona przez państwo członkowskie, limity górne płatności (tzw. capping) , płatności bezpośrednie wyższe dla młodych rolników, obowiązek zazielenienia 30% koperty narodowej.

3. **WPR sprawiedliwej i wyrównanej** - drobne korekty finansowe są niewiele warte, wobec nadal utrzymanej koperty narodowej na płatności opartej na historycznych parametrach. Plon referencyjny zbóż , czy oleistych sprzed 20 lat oraz pogłowie bydła mięsnego razy 200 euro będą nadal decydować o kopertach finansowych na płatności bezpośrednie w państwach członkowskich. Utrzymanie takich kopert finansowych i następnie, od takiej podstawy, naliczanie procentowe rekompensat za zazielenienie (30% koperty) lub młodego rolnika (do 2% koperty), ONW (do 5% koperty) powoduje pogłębianie nierówności pomiędzy krajami. Państwa o niskich kopertach np. nowe państwa członkowskie, w tym kraje bałtyckie nadal nie będą mogły odpowiednio rekompensować rolnikom obowiązkowych wymagań nałożonych w ramach zazielenienia WPR. Podobnie, z małej koperty krajowej na dopłaty bezpośrednie trudno będzie w jednakowy sposób dopłacać młodym rolnikom w UE. Brak jest propozycji, które gwarantowałyby pełne zrównanie płatności bezpośrednich w całej Wspólnocie. Do końca 2019 r. zrównanie takie miałyby nastąpić jedynie na poziomie regionów/państw członkowskich.(...)

1. Ocena ogólna – kwestie najistotniejsze

Negatywne:

- wprowadzenie nowych, **dodatkowych zadań** dla WPR (w tym ograniczeń dla praktyk produkcyjnych) z pozostawieniem **dotychczasowego poziomu budżetu**; prowadzić to będzie do ograniczenia konkurencyjności międzynarodowej rolnictwa UE i przeniesienia części produkcji poza UE, co miałyby negatywne konsekwencje, m.in. środowiskowe;
- niewielki zakres **wyrównania wsparcia bezpośredniego** pomiędzy państwami członkowskimi i de facto zachowanie (choć zmniejszonego) **zróżnicowania stawek opartego o historyczną intensywność** produkcji rolnej; **Projekt przewiduje jedynie częściowe zmniejszenie dysproporcji w wysokości płatności pomiędzy państwami członkowskimi**. Brak jest propozycji, które gwarantowałyby pełne zrównanie płatności bezpośrednich w całej Unii w oparciu o stawki powierzchniowe, co byłoby spójne z polskim postulatem, aby powierzchnia UR była jedynym lub podstawowym kryterium określającym wysokość kopert krajowych, (tj. dobrze opisującym potencjał w zakresie produkcji żywności i ochrony środowiska). Do

końca 2019 r. zrównanie takie miałyby nastąpić jedynie na poziomie regionów/państw członkowskich; **odejście od wzmacniania finansowego filaru II, co było elementem wszystkich dotychczasowych reform WPR, i co dobrze służyło wspieraniu aktywnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich UE; przeniesienie niektórych funkcji i działań między filarami oraz nowe komponenty filaru I skutkują zatarciem wyraźnego dziś podziału ról pomiędzy I a II filarem;**

- wzrost **złożoności WPR**, szczególnie w ramach filaru I, m.in. poprzez wyodrębnienie zielonego komponentu płatności, złożone relacje w ramach Dobrej Kultury Rolnej (GAEC), zielonym komponentem filara I a działaniami rolno-środowiskowymi filara II, złożone wymagania programowania i ewaluacji w ROW; objęcie **aktami delegowanymi** bardzo wielu istotnych kwestii w ramach poszczególnych obszarów WPR, w tym m.in. działań interwencyjnych i regulacji w **handlu zagranicznym, co oznacza istotne zwiększenie uprawnień KE i ograniczenie roli Rady w procesie stanowienia prawa rolnego UE**; brak na tym etapie znajomości projektów tych aktów (delegowanych ale także wykonawczych) utrudnia, a czasem uniemożliwia diagnozę i ocenę niektórych elementów propozycji.

Pozytywne:

- poprawa **dystrybucji wsparcia** bezpośredniego pomiędzy gospodarstwami o różnych **wielkościach** poprzez mechanizm degresywnej redukcji płatności - dla dużych gospodarstw (capping), oraz wzrost stawek wsparcia jednostkowego - dla małych gospodarstw (efekt zryczałtowanej płatności dla małych gospodarstw);
- wyeksponowanie roli **małych gospodarstw** w europejskim modelu rolnictwa i dla realizacji celów strategii Europa 2020, w szczególności dotyczących wzrostu zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu (możliwość tworzenia tematycznych pod-programów w ramach PROW dla małych gospodarstw, zryczałtowana płatność bezpośrednia dla małych gospodarstw, wsparcie dywersyfikacji dochodów w filarze II, instrumenty wzmacniające pozycję rynkową tych gospodarstw);
- rozszerzenie **zakresu instrumentarium WPR** o działania nowe, uzupełniające w stosunku do obecnych instrumentów, a wychodzące naprzeciw nowym wyzwaniom (np.: nowe instrumenty zarządzania ryzykiem, rozszerzenie zakresu działań: wsparcie dla grup producentów, współpraca, rozszerzenie niektórych działań rynkowych na wszystkie produkty).

Wymagające wyjaśnień KE i dalszych analiz:

- dążenie do **poprawy skuteczności** w zakresie realizacji celów oraz efektywności WPR poprzez: (i) wzmocnienie planowania strategicznego (silne powiązanie programów ze strategią Europa 2020), (ii) silniejszą integrację pomiędzy różnymi instrumentami a także funduszami UE (w szczególności z polityką spójności) oraz (iii) nakierowanie wsparcia unijnego (w szczególności II filara) na ściśle zdefiniowane, mierzalne cele, zapowiedź systematycznego badania ich realizacji i alokowania dodatkowych środków do programów

najlepiej je realizujących („rezerwa wykonania”) – obecnie brak jasności, czy rezerwa tworzona ma być na szczeblu krajowym, czy unijnym;

- próby zmniejszenia **obciążeń administracyjnych**, w szczególności dla małych gospodarstw, co jest bardzo istotne dla krajów takich jak Polska np. płatność ryczałtowa dla małych gospodarstw powiązana z wyłączeniem z kontroli zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance); niemniej w propozycji legislacyjnej **dominują elementy komplikujące WPR**;
- **możliwość przesunięcia** z filaru I do filaru II do 10% koperty finansowej, a w przypadku państw o stawce płatności poniżej 90% średniej UE do 5% z filaru II do filaru I; zwiększa to elastyczność dla państw członkowskich w programowaniu i realizacji zakładanych celów WPR - z jednej strony, jednak z drugiej – prowadzi do różnicowania warunków funkcjonowania sektora w różnych państwach.
- propozycja „przemieszczenia” niektórych rozwiązań między poszczególnymi rozporządzeniami; m.in. umieszczenie zapisów dotyczących doradztwa, zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance) w rozporządzeniu ws. finansowania, zarządzania i monitoringu WPR, umieszczenie zapisów dotyczących zarządzania ryzykiem w rozporządzeniu ws. wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFRROW; takie podejście generuje zarówno korzyści (np.: ułatwienie jednolitego podejścia do spraw kontroli finansowej w obu filarach, ale może także generować utrudnienia wynikające m.in. z rozdzielenia spraw silnie powiązanych merytorycznie (np.: szczegóły dotyczące dobrej kultury rolnej i komponentu zielonego PB).
- nowa koncepcja wdrażania **Leader** – dopuszczenie realizacji strategii wielofunduszowych stwarza nowe możliwości rozwoju lokalnego. Dalszych wyjaśnień wymaga jednak koncepcja realizacji tego rozwiązania w powiązaniu z regulacjami ogólnymi dotyczącymi polityki spójności.

2. Płatności bezpośrednie

Negatywne:

- objęcie całej UE systemem płatności opartym na **uprawnieniach** (jak obecny SPS) i tym samym **wycofanie SAPS** w nowych Państwach Członkowskich;
- możliwość **kontynuowania do 2018 częściowego (do 60% koperty krajowej) zróżnicowania wsparcia bezpośredniego między gospodarstwami** (w państwach członkowskich stosujących SPS) w oparciu o wartości historyczne – pełna regionalizacja płatności, tj. wprowadzenie jednolitej w kraju płatności ma nastąpić dopiero w 2019 r.; do tego czasu gospodarstwa zajmujące się w tych państwach produkcją, np. bydła, będą w uprzywilejowanej sytuacji na rynku UE;
- utworzenie **komponentu zielonego w ramach płatności bezpośrednich** z przeznaczeniem 30% koperty **krajowej na ten cel**; zaproponowany sposób „zazielenienia” nie uwzględnia w pełni efektów środowiskowych osiągniętych poprzez obecne instrumenty, takie jak działania rolno-środowiskowe II filaru WPR oraz wymogi wzajemnej zgodności, a także **potencjału poprawy** w tym

zakresie; podejście to będzie generować dodatkowe obciążenia administracyjne;

- **definicja aktywnego rolnika**, definicja zakłada, iż są to rolnicy, których wysokość płatności bezpośrednich rocznie przekracza bądź jest równa 5% łącznej sumy przychodów z działalności nierolniczej albo na gruntach rolnych składających się na ich gospodarstwa jest prowadzona minimalna działalność określona przez państwo członkowskie (definicja ta nie dotyczy rolników którzy otrzymali poniżej 5 tys. euro);
- brak możliwości stosowania płatności powiązanych z produkcją w **sektorze tytoniu**;
- brak mechanizmów zapewniających pełne **wykorzystanie krajowych kopert finansowych**; środki przeznaczone np. na ONW, młodego rolnika, małe gospodarstwa itp., w przypadku niewykorzystania w danym roku powinny być dostępne w ramach podstawowego komponentu płatności; podobnie, w przypadku braku aktywacji uprawnień w danym roku, uprawnienia takie nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wartości uprawnień komponentu podstawowego w danym roku.

Pozytywne

- możliwość zwiększenia **wsparcia dla ONW** poprzez dodatkowy, dobrowolny komponent płatności w filarze I (do 5% koperty, fakultatywnie dla PCz);
- odejście od podziału norm dobrej kultury rolnej **GAEC na dobrowolne i obowiązkowe**, co jest jednym z warunków ujednolicenia tych wymogów między państwami członkowskimi;
- utrzymanie i rozszerzenie na inne produkty możliwości **powiązania wsparcia z produkcją**, do 5% koperty z możliwością zwiększenia do 10% dla państw stosujących SAPS w 2013 r. lub innych uzasadnionych przypadkach; niemniej jednak projekt nie daje możliwości takiego wsparcia dla sektora tytoniu

3. Rozwój obszarów wiejskich

Negatywne:

- **większe obciążenia administracyjne** w zakresie wdrażania II filara WPR, wynikające m.in. z konieczności harmonizacji systemu programowania i wdrażania zarówno z I filarem WPR, jak i innymi funduszami (Wspólne Ramy Strategiczne, Kontrakt Partnerski), warunkowością ex-ante, położeniem nacisku na uzyskiwanie mierzalnych efektów realizacji programów; zmianą poziomu bazowego w przypadku działań dawnej osi II, wdrażanie Lidera w sposób wielofunduszowy, obowiązek utworzenia Europejskiej Sieci d/s Innowacji (EIP) itp. może skutkować **bardzo napiętym** i trudnym do realizacji **harmonogramem programowania** wsparcia obszarów wiejskich;
- **pozorne uproszczenie** dotyczące zmniejszenia liczby działań; część działań, w szczególności działania inwestycyjne w aktywa niematerialne, obejmuje swym zakresem kilka dotychczasowych działań;

- wzrost wymagań względem **działań rolno-środowiskowych** i skomplikowanie całego systemu w związku z wprowadzeniem komponentu zielonego w I filarze (wyższy poziom bazowy zawężający zakres działań i zmniejszający poziom rekompensat);
- nowe, wyłącznie biofizyczne **kryteria wyznaczania ONW** (wykluczające stosowanie kryterium społecznego, które odpowiada za znaczną część obszarów obecnie określonych jako ONW w Polsce), co może skutkować pewnym ograniczeniem tego obszaru i przesunięciem terytorialnym;

Pozytywne:

- utrzymanie **zakresu mechanizmów wsparcia finansowego** II filara, z pozostawieniem dużej autonomii dla państw członkowskich, a także z uwzględnieniem kryterium **spójnościowego** w sposobie alokacji budżetu II filara WPR pomiędzy krajami członkowskimi; daje to szanse na utrzymanie obecnej skali finansowej i także dużej części zakresu przedmiotowego obecnego wsparcia w ramach PROW;
- priorytety rozwoju obszarów wiejskich **zgodne z obecnie obowiązującymi**, przy czym znaczny nacisk położono na kwestie klimatu i innowacyjności;
- wzmocnienie roli **programowania strategicznego**, dążenie do ukierunkowania pomocy w sposób zapewniający realizację celów wyznaczonych na poziomie UE i państw członkowskich oraz odejście od osi w ramach PROW, co zwiększa elastyczność dla państw członkowskich;
- możliwość opracowania **tematycznych pod-programów w ramach PROW** ukierunkowanych na wybrane zagadnienia (młodzi rolnicy, małe gospodarstwa, obszary górskie, skrócenie łańcucha dostaw);
- poszerzenie instrumentarium ROW o instrumenty zarządzania ryzykiem w tym o **instrument stabilizacji dochodów** (zrekompensowanie rolnikowi poważnych strat w dochodach);
- wysoki **poziom współfinansowania z EFROW** dla kategorii regionów „mniej rozwinięte”.

4. Wspólna organizacja rynków rolnych

Negatywne:

- likwidacja **kwotowania mleka** (od 1 kwietnia 2015 r.) i **cukru** (do 30 września 2015 r.), przy zapewnieniu możliwości stosowania obowiązkowych **umów kontraktacyjnych i negocjowania cen przez organizacje producentów i ich zrzeszenia** (mleko) i utrzymanie obowiązku podpisywania **porozumień branżowych** (cukier);
- zmiana mechanizmu dopłat do **prywatnego przechowywania masła** z obligatoryjnego na fakultatywny, w rezultacie czego mechanizm nie byłby uruchamiany automatycznie każdego roku, jak to ma miejsce obecnie;
- likwidacja mechanizmu dopłat do **odtłuszczonego mleka** w proszku, wykorzystywanego w produkcji pasz oraz do mleka odtłuszczonego wykorzystywanego w produkcji kazeiny i kazeinianów oznacza, że nie będzie instrumentów pozwalających na szybką reakcję w przypadku wystąpienia zakłóceń funkcjonowania rynku mleka w zakresie białka mlecznego;

- *brak aktualizacji (podniesienia), ze względu na rosnące koszty produkcji, **poziomu cen referencyjnych mięsa i zbóż**;*
- ***przeniesienie wsparcia organizowania się w grupy producentów sektora owoców i warzyw** do II filara i pozostawienie wsparcia organizacji producentów w I filarze komplikuje system wsparcia tego sektora; likwidacja pomocy inwestycyjnej dla grup producentów owoców i warzyw w obecnej wysokości 75% kosztów kwalifikowanych przy utrzymaniu pomocy administracyjnej (ograniczonej do 5 lat oraz procentowo i kwotowo).*

Pozytywne

- ***utrzymanie publicznej interwencji i dopłat do prywatnego przechowywania;***
- *wprowadzenie fakultatywnego mechanizmu dopłat do prywatnego przechowywania odtłuszczonego mleka w proszku;*
- *rozszerzenie stosowania: (i) **ogólnej klauzuli „kryzysowej”** w przypadku ryzyka wystąpienia **zakłóceń rynkowych**, spowodowanych znacznymi wzrostami / spadkami cen na rynku wewnętrznym lub rynkach zewnętrznych albo innymi czynnikami oraz (ii) mechanizmu wsparcia związanego z utratą zaufania konsumentów, na wszystkie sektory ujęte w obecnej WOR;*
- *dążenie do wzmocnienia pozycji producentów rolnych w **łańcuchu żywnościowym** poprzez: (i) rozszerzenie uznawania przez państwa członkowskie organizacji producentów i ich zrzeszeń, jak również organizacji międzybranżowych, na wszystkie sektory ujęte w obecnej WOR; (ii) specjalne podejście do celów WPR oraz producentów rolnych i ich związków w zakresie prawa dotyczącego konkurencji;*
- *zachęta dla organizacji producentów, ich zrzeszeń i organizacji międzybranżowych do dostosowania podaży do wymogów rynku z wyłączeniem wycofywania produktów z rynku, w odniesieniu do roślin i produktów pochodzenia zwierzęcego (z wyłączeniem mleka).*

Wypowiedź Ministra Rolnictwa⁵

„W sali Senatu w ramach polskiej prezydencji spotkali się przedstawiciele 27 krajów członkowskich UE oraz reprezentanci Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, krajów kandydackich – Turcji i Czarnogóry, a także zrzeszeń COPA i COGECA – skupiających europejskie organizacje rolnicze i spółdzielcze.

Minister Sawicki nawoływał do realnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, a nie jedynie kosmetyki, która zachowa dotychczasowe zasady płatności dla rolników. „Obecna WPR jest niesprawiedliwa, wyczerpała swoje możliwości, jest w dużym stopniu antyrozwojowa, dlatego trzeba przystąpić do jej zmiany” – powiedział polski minister.

⁵ Źródło: PAP 30.09.2011

“Obecny system płatności bezpośrednich, w którym dopłaty do hektara upraw są uzależnione od tego, z jakiego kraju jest rolnik, a nie od warunków, w jakich produkuje, są zakłóceniem jednolitego wspólnego rynku” – podkreślał.

“W nowej perspektywie finansowej nie ma podstaw do utrzymania rozbieżności w sumach wypłacanych rolnikom tylko dlatego, że ktoś jest z Łotwy, Polski, czy południa Europy” – przekonywał. W jego ocenie płatności bezpośrednie powinny być uzależnione od powierzchni użytków rolnych, warunków gospodarowania – wyższe dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i dla prowadzących gospodarstwa na terenach cennych przyrodniczo.

Minister Sawicki przypomniał, że obecnie w krajach nadbałtyckich dopłaty są najniższe – ok. 100 euro do hektara, w Polsce – średnio sięgają ok. 200 euro na hektar, a w krajach południowej Europy to nawet 500 euro na hektar.

Dopłaty nie powinny być nadal uzależniane od gotowości do produkcji czy przydzielane na zasadach historycznych – podkreślał. W jego ocenie również propozycja zmierzająca do tego, by 30 proc. dopłat dla wszystkich rolników było powiązane z “zazielenianiem” – prośrodowiskowym typem produkcji, nie jest trafiona, bo rolnicy już zachowują zasady środowiskowe i dobrą praktykę rolniczą w swojej pracy.

W jego ocenie nowe rozwiązania, które nieoficjalnie proponują brukselscy urzędnicy, nakładają jedynie nowe obowiązki na rolników, a nie ograniczają administracji.

Przedstawiciele parlamentów krajów, które otrzymują większe dopłaty od Polski, opowiadali się za utrzymaniem dotychczasowych rozwiązań lub przeprowadzeniem reformy WPR w sposób spokojny i stopniowy – w ciągu kilku lat. Bronili też rozwiązań wiążących otrzymywanie dopłat z działaniami na rzecz ochrony środowiska.

Wiceprzewodniczący komisji rolnictwa Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski przekonywał do zmian w WPR, które doprowadzą do ujednolicenia dopłat w całej UE. “Zgodnie z podstawowymi dokumentami i zasadami Unii Europejskiej nie wolno nikogo dyskryminować ze względu na kraj pochodzenia. Można wprowadzać rozróżnienia, ale ze względów regionalnych. Dlatego uzależnienie wysokości dopłat w zależności od kraju jest na dłuższą metę nie do utrzymania” – mówił.

“To jest wbrew logice UE, bo faktycznie większa pomoc udzielana jest bogatszym krajom, a biedniejsze otrzymują tej pomocy mniej” – przekonywał. Również w WPR, oprócz sztandarowych dla Unii haseł – wolności i braterstwa, potrzebne jest też naczelne – równość – mówił.

Przewodniczący COPA Gerd Sonnleitner podkreślał w Warszawie, że na debatę nad WPR od 2014 do 2020 r. jest jeszcze dużo czasu – 12 miesięcy od zaplanowanego na 12 października ogłoszenia propozycji nowych rozwiązań przez komisarza ds. rolnictwa. “Po tej dacie będziemy mieli rok, by uzgodnić i przedstawić wspólne stanowisko. Na początku 2013 r. zapadną ostateczne decyzje, a w 2014 r. nowy system zacznie obowiązywać” – podkreślał Sonnleitner, który jest też szefem niemieckiego związku rolników.

“Oczywiście, jeśli politycy nie porozumieją się, to w zasadzie sytuacja rolników nie pogorszy się, bo wszystko będzie funkcjonowało na obecnych zasadach” – zaznaczył szef COPA. “Wolałbym jednak, aby udało się nam osiągnąć porozumienie, byśmy wiedzieli, jak to będzie wyglądało w przyszłości i żeby wzmocnić rolnictwo w Europie” – dodał.

“Bez WPR, bez tarczy ochronnej, jaką daje WPR w sytuacji globalizacji i zawirowań na rynkach, niektóre kraje miałyby kłopoty z obroną swojej pozycji i pozycji swojego rolnictwa” – podkreślił. Dlatego apelował “o rozsądne i sprawiedliwe” porozumienie krajów dla reformy WPR.

Konferencję prowadzili przewodniczący polskich komisji rolnictwa – senackiej – Jerzy Chróścikowski i sejmowej – Leszek Korzeniowski.”

Źródło: PAP



Warszawa, 2011-08-04

Stanowisko polskich organizacji rolniczych zrzeszonych w Copa Cogeca w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku

Mając na względzie strategiczną rolę rolnictwa w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwu europejskiemu, znaczenie sektora rolnego jako jednego z najważniejszych sektorów gospodarki Unii Europejskiej, a także fundamentalne znaczenie programowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku, polskie organizacje rolnicze- członkowie Komitetów Copa Cogeca po analizie propozycji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej dotyczących przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej, przedstawiają poniższe stanowisko.

Dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem WPR a także stan debaty nad kwestią przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej, wykazały, że istnieje konieczność stworzenia silnej polityki, która zapewni społeczeństwu bezpieczeństwo żywnościowe, rolnictwu europejskiemu rozwój a także konkurencyjność na rynku globalnym, a wszystkim rolnikom europejskim równe warunki konkurencji w ramach jednolitego rynku Wspólnotowego i wzmocnienie ich pozycji w łańcuchu żywnościowym.

Aby osiągnąć powyższe cele, konieczna jest autentyczna i głęboka reforma tej polityki, która uczyni ją obiektywną, sprawiedliwą, solidarną i równą dla wszystkich jej uczestników, a także klarowną i przejrzystą dla ogółu społeczeństwa oraz uzasadni konieczność i zasadność jej dalszego finansowania. Wspólna Polityka Rolna jest, bowiem polityką nie tylko dla rolników, lecz także dla konsumentów i podatników z Unii Europejskiej. Dlatego też istotne jest projektowanie i programowanie nowej Wspólnej Polityki Rolnej w sposób bardziej zrozumiały oraz uwydatniający korzyści publiczne, jakie zapewnia każdy rolnik europejski nie tylko, jako dostawca bezpiecznej oraz najwyższej jakościowo żywności, ale także, jako odpowiedzialny za stan środowiska naturalnego, ochronę klimatu, unikalnych form krajobrazu, ochronę zwierząt i różnorodności biologicznej. Należy zadbać, aby programowana reforma nie miała charakteru zmian



kosmetycznych i pozornych, ale była reformą znaczącą i zapewniła rzeczywisty wspólnotowy charakter WPR, bez jakiegokolwiek jej renacjonalizacji.

Aby tak się stało konieczne jest zapewnienie wszystkim rolnikom europejskim równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku, przede wszystkim poprzez wyrównanie poziomu dopłat bezpośrednich i odejście od kryteriów opartych na historycznych wielkościach referencyjnych na rzecz kryteriów obiektywnych, które zapewnią jednolitą stawkę powierzchniową w całej Unii, a także odejście od sankcjonowania w ramach przyszłej WPR, kolejnych okresów przejściowych w procesie dochodzenia do pełnych płatności, które i tak były już stosowane wobec nowych krajów członkowskich na etapie akcesji do Wspólnoty.

W celu umożliwienia kontynuacji produkcji rolnej w Unii Europejskiej i realizacji wspomnianych powyżej celów, konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu wsparcia dla rolników, dlatego też budżet WPR po 2013 roku musi pozostać przynajmniej na dotychczasowym poziomie, a w kontekście nałożenia na rolników nowych wyzwań i wymogów rozszerzenia Wspólnoty, powinien on zostać odpowiednio zwiększony. Dlatego też wyrażamy swoje zaniepokojenie propozycją Komisji Europejskiej, związaną z planowanym zmniejszeniem środków przeznaczonych na rolnictwo o ok. 10%, w stosunku do perspektywy finansowej lat 2007-2013 oraz proponowanym systemem „konwergencji”. Może to stanowić ograniczenie możliwości wyrównania płatności bezpośrednich i odpowiedniego finansowania nowych zadań w ramach WPR, a w kontekście ciągle rosnącego zapotrzebowania na żywność w świecie, rzutować może na obniżenie konkurencyjności rolnictwa europejskiego także na rynku globalnym.

Odnosnie struktury przyszłej WPR, konieczne jest zachowanie konstrukcji opartej na dwóch filarach, z uwzględnieniem kontynuacji wdrażania instrumentów służących modernizacji i poprawie konkurencyjności sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w ramach II filara. W kwestii zazielenienia dopłat bezpośrednich oraz przestrzegania dodatkowych wymogów środowiskowych, uważamy, iż nie należy nakładać dodatkowych obciążeń na rolników, gdyż system wymogów wzajemnej zgodności cross compliance jest w tej materii wystarczający. Uważamy także za zasadne wzmocnienie mechanizmów siatki bezpieczeństwa stabilizującej dochody rolników, w szczególności w sytuacji wystąpienia nagłych wahań cenowych i sytuacji kryzysowych na poszczególnych rynkach rolnych. Należy także dołożyć wszelkich starań w celu wzmocnienia pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym.



Przyszła Wspólna Polityka Rolna powinna być polityką w maksymalnym stopniu uproszczoną i odbiurokratyzowaną, a przede wszystkim przyjazną dla rolników, bez zbędnych obciążeń administracyjnych i kosztów finansowych jej implementacji. Dzięki uproszczeniu WPR jej cele, działania i efekty powinny stać się lepiej zrozumiałe dla rolników i ogółu obywateli UE.

Polskie organizacje związkowe zrzeszone w Komitetach Copa Cogeca deklarują pełną gotowość do konstruktywnej dyskusji i prac nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej w szeroko pojętym interesie europejskich rolników i konsumentów.

Przewodniczący
NSZZ RI „Solidarność”

Jerzy Chrościckowski

Prezes
Krajowej Rady Izb Rolniczych

Wiktor Szmulewicz

Prezes
Krajowego Związku Rolników,
Kółek i Organizacji Rolniczych

Władysław Serafin

Wiceprzewodnicząca
ZZR „Samoobrona”

Bożena Garbacz

Przewodniczący
Federacji Branżowych
Związków Producentów Rolnych

Marian Sikora

Przewodniczący
ZZR „Ojczyzna”

Lucjan Cichosz

