



STANOWISKO RZĄDU

I. METRYKA DOKUMENTU

Tytuł
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przyszłość rolnictwa i produkcja żywności

Data skierowania wniosku przez Parlament RP	Data przyjęcia stanowiska przez Komitet do Spraw Europejskich
22 grudnia 2017 r.	25 stycznia 2018 r.

Sygnatura Komisji Europejskiej	COM(2017) 713
--------------------------------	---------------

Instytucja wiodąca
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Instytucje współpracujące
Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

II. CEL DOKUMENTU

Publikacja komunikatu Komisji Europejskiej: „Przyszłość rolnictwa i produkcja żywności” w dniu 29 listopada 2017 r. rozpoczęła formalne prace instytucji UE nad kształtem wspólnej polityki rolnej (WPR) na okres po 2020 roku. Dokument potwierdza kluczową rolę rolnictwa i obszarów wiejskich w zapewnieniu społeczeństwu europejskiemu wysokiej jakości, dostępnej cenowo i zróżnicowanej żywności oraz zarządzaniu i ochronie zasobów naturalnych, także w kontekście zmian klimatu. W komunikacie Komisja proponuje strategiczne kierunki zmian przyszłej WPR, które mają prowadzić do poprawy efektywności, elastyczności, uproszczenia i usprawnienia tej polityki. Dyskusja na forum instytucji europejskich nad tymi kierunkowymi propozycjami poprzedza prace nad propozycjami legislacyjnymi, których przygotowanie zapowiedziane jest na pierwsze półrocze 2018 roku. Komisja zastrzega, że jej propozycje powinny być rozważane bez przesądzania wyniku dyskusji na temat przyszłych wieloletnich ram finansowych (komunikat KE i odpowiednie propozycje prawne dotyczące przyszłego wieloletniego budżetu UE powinny zostać przedstawione w maju 2018 r.).

Komunikat KE podkreśla dotychczasowe osiągnięcia WPR związane z realizacją jej celów, zapisanych w TFUE¹ oraz jej europejską wartość dodaną. Komisja zwraca uwagę zwłaszcza na kluczową rolę tej polityki dla rozwoju zintegrowanego jednolitego rynku produktów rolnych UE. Wprowadzone w ramach WPR płatności bezpośrednie zapewniają wsparcie dochodów gospodarstw rolnych, wpływając na ich żywotność i konkurencyjność. Efekty te wzmocnione są także poprzez instrumenty rynkowe WPR. Z kolei instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), poprzez ukierunkowane działania, wnoszą wkład w rozwój gospodarczy wsi, w tym przez wspieranie inwestycji, zorganizowania rolników i wzmocnienia łańcucha żywnościowego, rozwój umiejętności rolników i transfer wiedzy, a także przez działania związane ze środowiskiem i klimatem oraz tworzenie pozarolniczych miejsc pracy.

Komisja, odwołując się także do wyników konsultacji publicznych, przeprowadzonych w pierwszej połowie 2017 roku, wskazuje jednocześnie szereg obszarów, w których WPR wymaga usprawnienia i uproszczenia. Według Komisji konieczne są dalsze działania ułatwiające rolnikom dostęp do wiedzy. Jej zdaniem dalszego wzmocnienia wymagają też instrumenty ukierunkowane na cele środowiskowe i klimatyczne. Odnotowuje przy tym negatywne opinie dotyczące zazielenienia płatności bezpośrednich jako działań mało ambitnych ale uciążliwych i skomplikowanych. Zdaniem Komisji, wobec istniejących wyzwań i oczekiwań społeczeństwa UE, WPR musi dalej ewoluować, utrzymując ukierunkowanie rynkowe i dążąc do wprowadzenia większej równowagi pomiędzy dotychczasowymi strumieniami dopłat, gdzie obecnie 20% rolników otrzymuje 80% dopłat, a większość kwot dopłat kierowane jest do średnich gospodarstw rodzinnych. W tym kontekście KE podkreśla, iż dopłaty będą efektywniej pełniły swoją rolę, gdy zostaną uproszczone i lepiej ukierunkowane. W tym celu KE proponuje głębiej przeanalizować: stosowanie obowiązkowego *cappingu*², płatności degresywne (celem obniżenia skali dopłat do gospodarstw dużych), silniejsze ukierunkowanie na płatności redystrybucyjne (celem zasilenia średnio-małych gospodarstw) oraz zapewnienie wsparcia tradycyjnym rolnikom dla których działalność rolnicza zapewnia warunki bytowe, wspierając europejski model rolnictwa opartego na gospodarstwach rodzinnych. Komisja podkreśla potrzebę zaangażowania rolnictwa w realizację priorytetów przewodniczącego Komisji Europejskiej J-C Junckera w zakresie zatrudnienia, pobudzania wzrostu i inwestycji, przebudowy i dostosowania gospodarki, wdrażania badań i innowacji, włączenia rolników i obszarów wiejskich w gospodarkę cyfrową. Z drugiej strony wskazuje na konieczność wkładu w wypełnianie przyjętych przez UE zobowiązań międzynarodowych związanych z porozumieniem klimatycznym COP21, czy określonych w Agendzie 2030 ONZ celach zrównoważonego rozwoju. Komisja odwołuje się też do deklaracji Cork 2.0 i wskazanych w tym dokumencie propozycji zaangażowania rolnictwa i obszarów wiejskich w realizację celów istotnych dla całego społeczeństwa UE, a także zmian WPR.

Operacyjne cele przyszłej WPR to: (i) wspieranie inteligentnego i odpornego (na szoki gospodarcze i pogodowe) rolnictwa opartego o wiedzę, (ii) wzmocnienie dbałości o środowisko i klimat, (iii) wzmocnienie tkanki społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich, szczególnie przez wzrost gospodarczy i przyciąganie nowych rolników, (iv) uwzględnianie oczekiwań społecznych dotyczących produkcji żywności w sposób zrównoważony, z uwzględnieniem kwestii zdrowia, środowiska, dobrostanu zwierząt. Osiągnięcie tych celów wymaga zdaniem Komisji lepszego powiązania sektora

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

² Limit ograniczający płatności bezpośrednio na gospodarstwo

rolnego z badaniami i wdrażaniem innowacji. WPR musi też być spójna z wysiłkami związanymi z zapobieganiem przyczynom migracji u ich źródła i wspierać te wysiłki.

Komisja proponuje nowy model realizacji WPR (ang. *delivery mechanism*). Nowe podejście ma zapewnić skuteczniejsze osiągnięcie celów WPR. Komisja stwierdza, że nowy system ma być prostszy i mniej nakazowy, z większą odpowiedzialnością państw członkowskich w zakresie osiągnięcia uzgodnionych wcześniej wspólnych i mierzalnych celów. Komunikat przewiduje utrzymanie dwóch filarów WPR, przy czym państwa członkowskie stworzą strategiczne plany dla wdrażania tej polityki. Ponadto, w komunikacie Komisja odnosi się bardziej szczegółowo do sposobów wspierania inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa (m.in. poprzez wsparcie dochodów, inwestycje oraz bardziej niż dziś rozwinięte instrumenty zarządzania ryzykiem).

W komunikacie sporą część poświęcono także wzmocnieniu społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich, w tym przyciąganiu do rolnictwa nowych rolników oraz globalnemu wymiarowi WPR. Jednocześnie KE proponuje aby WPR w większym stopniu wspierała kreowanie zrównoważonych łańcuchów wartości obszarów wiejskich w sektorach biogospodarki i bio-przemysłów, bio-energii, gospodarki o obiegu zamkniętym, ekoturystyki jako oferujących możliwości dywersyfikacji zatrudnienia rolników, dywersyfikacji przedsięwzięć działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, zmniejszenia ryzyka oraz zapewnienia dodatkowego dochodu.

III. DOKUMENTY POWIĄZANE

- Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r. [COM(2017)2025];
- Dokument otwierający debatę dotyczący społecznego wymiaru Europy [COM(2017)206];
- Dokument otwierający debatę dotyczący wykorzystania możliwości płynących z globalizacji [COM(2017)240];
- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE [COM(2017) 358];
- Deklaracja Cork 2.0 „Lepsze życie na obszarach wiejskich”
- Dokument Europejskiego Komitetu Regionów “The need for a White Paper on Rurality from a local and regional perspective. For a European rural Agenda after 2020”.

IV. STANOWISKO RZĄDU

Rząd RP uznaje publikację komunikatu KE, który uwzględnia konsultacje publiczne przeprowadzone przez KE w pierwszej połowie 2017 roku, za ważny etap prac, dyskusji na temat zmian WPR po 2020 roku prowadzonej od kilkunastu miesięcy na forum UE. Polska administracja była aktywna w tej dyskusji, przygotowując m.in. analizy dotyczące potrzeby zapewnienia odpowiedniego budżetu na realizację WPR z uwagi na wysoką europejską wartość dodaną tej polityki, a także dokument rządowy prezentujący polską wizję jej przyszłego kształtu³ (przekazany KE w ramach konsultacji publicznych). Stanowisko Polski było także wyrażane w czasie posiedzeń Rady UE ds. rolnictwa i rybołówstwa,

³ „Wspólna polityka rolno po 2020 roku – polskie priorytety”. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 maja 2017 r. <http://www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/WPR-po-2020-roku/Kierunkowe- stanowisko-rzadu-maj-2017-r>.

w czasie wielu spotkań dwustronnych z poszczególnymi państwami członkowskimi UE, a także we wspólnych deklaracjach politycznych ministrów rolnictwa państw Grupy Wyszehradzkiej.

Rząd RP z zadowoleniem odnotowuje jasne wskazanie w dokumencie KE, że WPR powinna pozostać w przyszłości ważną polityką Unii Europejskiej, ze względu na obowiązujące ją cele traktatowe, ale także w kontekście nowych potrzeb, zobowiązań UE, jak również i wobec nowych wyzwań. Ma to duże znaczenie w świetle trwającej równolegle debaty na temat założeń wieloletnich ram finansowych UE na okres po 2020 r. **Pozytywne jest także to, że Komisja nadal widzi uzasadnienie dla oparcia tej polityki o dwa filary, a zaproponowane przez nią zmiany mają zasadniczo charakter ewolucyjny.**

Komisja stwierdza w tym dokumencie, że WPR umożliwiła rozwój najbardziej zintegrowanego jednolitego rynku. Rząd RP podziela tę opinię, ale podkreśla, że utrzymanie tej funkcji wymaga odpowiedniego budżetu i zapewnienia jednolitych warunków konkurencji, w tym także przez wyrównanie wsparcia bezpośredniego oferowanego rolnikom w ramach WPR.

Zarysowane przez Komisję kierunki rozwoju WPR mają ogólny charakter i w dużej części są zbieżne z polską wizją dalszych zmian tej polityki. Natomiast pełna i miarodajna ocena propozycji Komisji nie jest na obecnym etapie możliwa, bowiem brakuje w niej rozwiązań szczegółowych, co do sposobu wdrażania proponowanych zmian, a także wielkości zasobów finansowych, jakie będą przeznaczone na realizację WPR. Możliwość dokonania pełnej oceny ogranicza także brak założeń dotyczących polityki spójności i innych polityk UE, od których także może zależeć wykonalność celów stawianych przed unijnym sektorem wsi i rolnictwa.

Komisja wielokrotnie wskazuje w komunikacie, że WPR powinna w jeszcze większym stopniu włączyć się w realizację szeregu celów innych polityk, zwłaszcza środowiskowej i klimatycznej. Wyraźnie widać, że Komisja proponuje podniesienie poziomu ambicji w tym zakresie. Rząd RP nie dostrzega jednak, aby komunikat brał pod uwagę koszty takiego zaangażowania i konieczność finansowania tych dostosowań w rolnictwie i na obszarach wiejskich. W ocenie Rządu RP większe zaangażowanie WPR w zadania związane z innymi politykami wiązać się będzie ze wzrostem potrzeb finansowych i koniecznością zabezpieczenia odpowiednio wysokich środków w budżecie UE, w przeciwnym razie może prowadzić do osłabienia skuteczności WPR w realizacji podstawowej funkcji tej polityki, związanej z tradycyjną funkcją rolnictwa, jaką jest zapewnienie stabilnych warunków (rynkowych, dochodowych i prawnych) do produkcji żywności. Komisja przyznaje, że niskie dochody rolników, niestabilność rynków rolnych, szereg nowych zadań w zakresie klimatu i środowiska przemawiają za odpowiednim budżetem WPR. Nie uzależnia jednak wprost wykonalności wskazanych w komunikacie wielu ambitnych celów od rozstrzygnięć budżetowych. Polska stoi na stanowisku, że silna WPR, mająca wymiar gospodarczy, środowiskowy i społeczny, wymaga silnego finansowania z budżetu UE.

Brak odniesienia do rosnących potrzeb budżetowych WPR Rząd RP uznaje za jedną z najpoważniejszych słabości komunikatu.

IV. 1 Nowy model wdrażania WPR

- **Krajowy Plan Strategiczny**

Komisja zaproponowała zmianę sposobu realizacji celów poprzez nowy system wdrożeniowy (ang. *new delivery model*). System ten miałby być prostszy, mniej nakazowy, z mniejszym zakresem kontroli ze strony instytucji UE, ale z większą odpowiedzialnością państw członkowskich w zakresie formułowania

celów, sposobu ich realizacji, monitoringu i kontroli wdrażania na poziomie kraju i gospodarstw. System miałby umożliwić lepsze dostosowanie rozwiązań do lokalnych potrzeb, specyfiki oraz występujących zagrożeń związanych z ochroną środowiska i klimatu poszczególnych krajów, przy jednoczesnym zwiększeniu odpowiedzialności państw członkowskich za wykonanie ustanowionych celów .

Proponowane przez KE podejście oznacza dla państw członkowskich konieczność zaangażowania dodatkowych zasobów, m.in. w opracowanie Planów Strategicznych, przekierowania przyznawanego wsparcia na realizację celów określonych w planach strategicznych, przebudowę obecnie funkcjonującego systemu kontroli i kar na system, który będzie zapewniał realizację określonych celów.

Rząd RP kierunkowo popiera koncepcję nowego modelu wdrożenia WPR opartego na Planie Strategicznym⁴.

IV. 2 Płatności bezpośrednie

- **Pełne wyrównanie płatności bezpośrednich**
- **Sprzeciw wobec renacjonalizacji polityki rolnej**
- **Utrzymanie systemu SAPS**
- **Utrzymanie płatności związanych z produkcją**
- **Ukierunkowanie wsparcia na małe i średnie gospodarstwa rodzinne**

W opinii Rządu RP w komunikacie brakuje oceny zagrożeń, jakie niesie za sobą koncepcja współfinansowania płatności bezpośrednich, zawarta w dokumencie refleksyjnym nt. przyszłości finansów UE, które dotyczyły **współfinansowania płatności bezpośrednich. Zdaniem Rządu RP takie rozwiązanie byłoby zagrożeniem dla wspólnotowego charakteru tej polityki, w tym funkcjonowania jednolitego rynku produktów rolno-żywnościowych UE.**

W komunikacie Komisja zauważa potrzebę kontynuacji wyrównania wsparcia w ramach WPR. Jednak zdaniem Rządu RP w dokumencie brakuje wyraźnego odniesienia do konwergencji samych płatności bezpośrednich, których obecne zróżnicowanie (odzwierciedlające historyczne poziomy produkcji), stoi w sprzeczności z nowymi wyzwaniem i celami WPR. **W dalszej dyskusji nad przyszłą WPR Rząd RP będzie dążył do pełnego wyrównania płatności bezpośrednich. Wyrównanie płatności bezpośrednich nie może być dalej przesuwane w czasie.**

Zdaniem Komisji poprawa dochodów rolników i bardziej sprawiedliwy podział wsparcia bezpośredniego wymagają wprowadzenia preferencji dla małych i średnich gospodarstw. Komisja proponuje: obowiązkowy górny limit płatności bezpośrednich na gospodarstwo (*ang. capping*)

⁴ Plan strategiczny to bazowy element nowego modelu wdrożeniowego. Dokument ma zawierać opis narzędzi i środków, które zostaną zastosowane w danym kraju w celu realizacji celów ogólnych przyjętych na szczeblu unijnym, a także opis mierników, za pomocą których mierzony i sprawdzany będzie postęp w realizacji tych celów.

z uwzględnieniem kosztów pracy, wzmocnienie wsparcia dla małych i średnich gospodarstw poprzez płatność redystrybucyjną oraz możliwość wprowadzenia płatności degresywnych.

Rząd RP popiera kierunkowo propozycję mechanizmów służących lepszemu ukierunkowaniu wsparcia na małe i średnie gospodarstwa (limit płatności na gospodarstwo, płatność redystrybucyjna, płatności degresywne), co do których powinny istnieć pewne minimalne wymogi na poziomie UE, ale które mogłyby być dodatkowo kształtowane w dialogu między KE i państwami członkowskimi.

Rząd RP jest zaniepokojony brakiem w komunikacie informacji na temat możliwości dalszego stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Zgodnie z obecnymi przepisami system ten może być stosowany najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r. W ocenie Rządu RP system SAPS sprawdził się, jest zgodny z zasadami WTO i priorytetami reform WPR w zakresie większej orientacji rynkowej, wyrównywania stawek wsparcia i uproszczenia. Jest on również zrozumiały dla rolników i dostosowany do nowych zadań WPR. Wprowadzanie w państwach stosujących obecnie SAPS systemu wsparcia opartego na uprawnieniach (historycznych), prowadziłoby do dużego skomplikowania, podważając wiarygodność modernizacji i uproszczenia tej polityki.

Komunikat pomija duże znaczenie obecnych dobrowolnych płatności związanych z produkcją, które stosowane są przez państwa członkowskie dla wspierania sektorów znajdujących się w trudnej sytuacji, mających szczególne znaczenie gospodarcze, społeczne lub środowiskowe. **Rząd RP podkreśla, że dobrowolne płatności związane z produkcją mają duże znaczenie w systemie wsparcia gospodarstw rodzinnych, a także dla utrzymania różnorodności unijnej produkcji rolnej czy utrzymania miejsc pracy w rolnictwie oraz zrównoważonych systemów produkcji.**

IV. 3 Kwestie środowiskowe

- **Brak zgody na zwiększenie wymagań środowiskowych bez zapewnienia finansowania**

Rząd RP uznaje dotychczasowy wkład WPR w realizację unijnych i krajowych priorytetów ochrony środowiska za wartościowy. Zastrzeżenia wzbudza jednak propozycja zmian sposobu realizacji celów środowiskowych. Po pierwsze, trudne do zaakceptowania będzie wzmocnienie wymiaru środowiskowego WPR bez pewności, co do zwiększenia lub choćby utrzymania środków na WPR. Ponadto, projektując rozwiązania w tym zakresie należy pamiętać, że wymogi obowiązkowe powinny opierać się na prostych i możliwych do realizacji działaniach dotyczących ochrony środowiska i klimatu, tak, aby płatności bezpośrednio nadal mogły realizować swój nadrzędny cel, którym jest wsparcie dochodów rolniczych, przy jednoczesnym zapewnieniu produkcji żywności wysokiej jakości, z poszanowaniem efektywnego gospodarowania zasobami, troską o środowisko i działania w zakresie klimatu.

Zakres wymogów pro-środowiskowych powinien także uwzględniać ich wpływ na wzrost kosztów produkcji (w tym koszty utraconych korzyści), co z kolei powinno mieć przełożenie na wysokość wsparcia. Nowa „zielona architektura” WPR (zastępująca koncepcję zazielenienia) powinna być poprzedzona oceną, na ile zakładane ograniczanie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie może ograniczyć poziom produkcji rolnej w UE. W skali globalnej zastąpienie produkcji rolnej UE zwiększoną produkcją z innych regionów, gdzie nie obowiązują tak wysokie standardy klimatyczne (tzw. *carbon leakage*), może przynieść odwrotny do zamierzonego efekt klimatyczny (wzrost globalnych emisji netto).

Rząd RP z zadowoleniem odnotowuje, że Komisja uznaje rolnictwo na obszarach z ograniczeniami naturalnymi (tzw. ONW) za instrument, który zapewnia wartość dodaną w zakresie ochrony środowiska.

IV. 4 Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich

- **Potrzebny silny drugi filar WPR**
- **Zaangażowanie polityki spójności we wsparcie sektora rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich**

W komunikacie Komisja poświęca wiele miejsca na zadania w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich. Opisuje działania na rzecz dalszej modernizacji sektora rolno-spożywczego, utrzymania wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, ukierunkowanego wsparcia na rzecz środowiska i klimatu, co uzasadnia utrzymanie silnego II filaru WPR.

Rząd RP podziela opinię zawartą w komunikacie, co do znaczenia unijnych inwestycji włączających społeczność wiejską w rozwój gospodarczy i poprawiających jej jakość życia. Działania te mają nadrzędne znaczenie we wsparciu wysokiej jakości trwałego zatrudnienia na obszarach wiejskich, a także w zakresie roli usług publicznych dla rozwoju tych obszarów.

Podkreśla się także potrzebę wzmocnienia działań ukierunkowanych na zróżnicowanie działalności w kierunku m.in. zwiększenia odporności rolnictwa i przedsiębiorstw na obszarach wiejskich na zachodzące zmiany.

Rząd RP uznaje, iż wskazane przez KE obszary takie jak: zatrudnienie, wzrost gospodarczy oraz kwestie środowiskowe są ważne dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

Rząd RP zgadza się z propozycją wsparcia trwałego zatrudnienia na obszarach wiejskich, dalszej modernizacji infrastruktury oraz podnoszenia wiedzy i kompetencji mieszkańców obszarów wiejskich. **Wysiłki te powinny być realizowane na poziomie krajowym także przez inne polityki.** Należy również zapewnić lepsze wsparcie finansowe przedsiębiorcom z obszarów wiejskich.

Zdaniem Rządu RP polityka rozwoju obszarów wiejskich w dalszym stopniu powinna umożliwiać wzmocnienie społeczności w procesie zarządzania i rozwiązywania problemów lokalnych. W tym zakresie (prócz podejścia LEADER), rozważenia wymagają inicjatywy w ramach takich rozwiązań jak Smart Villages. Działania te powinny być realizowane nie tylko w oparciu o środki WPR.

Rząd RP popiera dążenie do dalszej poprawy komplementarności między różnymi politykami UE w zakresie ich oddziaływania na obszary wiejskie. Rząd RP pozytywnie ocenia także proponowany mechanizm weryfikowania wpływu różnych rozwiązań w zakresie polityk UE (w tym przegląd właściwych strategii politycznych) na sytuację obszarów wiejskich (tzw. *rural proofing*).

Rząd RP chce podkreślić, że ważną rolą II filaru WPR po 2020 roku pozostanie wyrównywanie poziomów rozwoju wsi i rolnictwa między państwami członkowskimi, w szczególności między Wschodem a Zachodem UE. Dlatego też uważa, że w przyszłym budżecie WPR powinny być zapewnione odpowiednie środki na ten cel, a ich podział powinien być oparty o dotychczasowe kryteria

spójnościowe, odzwierciedlające lukę rozwojową poszczególnych krajów i regionów (np. PKB/mieszkańca).

Rząd RP z niepokojem odnosi się do braku informacji na temat możliwości finansowania operacji w okresie przejściowym, pomiędzy perspektywami finansowymi. Z uwagi na realizowane w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich zobowiązania o charakterze wieloletnim, wsparcie takie należy zagwarantować.

IV. 5 Zmiany pokoleniowe, zachęty dla nowych rolników

- **Podtrzymanie obecnych instrumentów wsparcia młodych rolników**

W komunikacie Komisja podkreśla konieczność przyspieszenia wymiany pokoleń i zachęcenia nowych rolników do wchodzenia do sektora rolnego. W kontekście wymiany pokoleniowej wskazywany jest szereg instrumentów WPR, ale KE dostrzega przy tym potrzebę poprawy spójności między działaniami na szczeblu unijnym i krajowym, szczególnie w zakresie przepisów dotyczących podatków, prawa spadkowego, regulacji dotyczących obrotu gruntami rolnymi. Rząd RP zauważa, że proponowane instrumentarium, co do zasady, jest już wykorzystywane w ramach obecnej WPR, a dokument KE nie jest wystarczająco precyzyjny w zakresie ewentualnych zmian. **Utrzymanie zachęt dla młodych rolników jest pozytywnie oceniane przez Polskę.**

IV. 6 Transfer wiedzy i innowacji

- **Wprowadzenie systemu wsparcia dla małych i średnich gospodarstw w zakresie transferu wiedzy i innowacji**

Rząd RP podziela proponowane przez KE podejście, aby rozwój i konkurencyjność unijnego rolnictwa w większym stopniu opierać na wiedzy, innowacjach, nowych technologiach i doradztwie oraz włączyć rolnictwo w takie procesy jak biogospodarka. Rząd RP zauważa jednakże, że ważną rolę w postępie technologicznym w rolnictwie wielu państw członkowskich wciąż odgrywają inwestycje o charakterze modernizacyjnym w gospodarstwach rolnych (wspierane środkami WPR).

Rząd RP chce zwrócić uwagę na utrudniony transfer wiedzy i nowych technologii w przypadku struktury rolnictwa podobnej do polskiej, z dużą liczbą małych gospodarstw. Dlatego też w nowej WPR należy ukierunkować zadania w tym obszarze na potrzeby gospodarstw o średniej wielkości, w których dostęp do nowych rozwiązań technologicznych (związany z barierą skali i finansowania) jest utrudniony.

Należy równocześnie zapewnić komplementarne wobec WPR rozwiązania na rzecz silniejszego uwzględnienia potrzeb sektora rolno-żywnościowego Polski–i całego obszaru Europy Środkowo–Wschodniej w ramowych programach badań i innowacji finansowanych ze środków UE a dziś zarządzanych centralnie. Można to osiągnąć poprzez silniejsze uwzględnienie w przyszłych edycjach tych programów specyficznych potrzeb badawczych tego regionu, czemu m.in. służy współpraca rozpoczęta w ramach polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej (poszerzona o inne państwa partnerskie). Konieczne jest także zwiększenie stopnia wykorzystania potencjału naukowo-badawczego państw tego regionu. Ze względu na podkreślenie w komunikacie znaczenia badań i innowacji oraz roli transferu wiedzy, Rząd RP postuluje, aby budżet przyszłych programów ramowych

UE był w przyszłości zarządzany w sposób zapewniający większą równowagę geograficzną w wykorzystaniu środków UE.

IV. 7 Zarządzanie ryzykiem a instrumenty rynkowe

- **Wprowadzenie instrumentów interwencji na rynkach rolnych**

Komisja zaproponowała wzmocnienie zarządzania ryzykiem w rolnictwie jako rozwiązanie, które poprawi stabilność dochodów rolników oraz zwiększy odporność rolnictwa w obliczu wyzwań związanych ze zmiennością rynków czy większą częstotliwością niekorzystnych zjawisk pogodowych. Rząd RP podziela opinię o potrzebie rozwoju nowych rozwiązań i wspierania zarządzania ryzykiem przez gospodarstwa. Proponowane wzmocnienie zarządzania ryzykiem jest potrzebne, jednak powinno być uzupełnieniem stosowanych do tej pory podstawowych instrumentów interwencyjnych i finansowych wspierających i stabilizujących rynki rolne i dochody rolników.

W tym kontekście **Rząd RP z niepokojem odnotowuje, że komunikat pomija znaczenie instrumentów wspólnej organizacji rynków dla zapewnienia siatki bezpieczeństwa dla rynków rolnych.** Instrumenty te, obok płatności bezpośrednich, nadal powinny mieć duże znaczenie dla stabilizacji dochodów rolników UE. Stosowanie instrumentów wspólnej organizacji rynków wymaga jednak większej aktywności ze strony Komisji Europejskiej w ich stosowaniu. Rząd RP uważa, że dla realizacji tego celu konieczne jest też zdefiniowanie sytuacji kryzysowej w przepisach unijnych.

IV. 8 Inne kwestie

- **Umowy handlowe**
- **Marnotrawstwo żywności**

Rząd RP podziela opinię Komisji o coraz większym wpływie, innych niż WPR, unijnych polityk na rozwój sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich (polityka handlowa, środowiskowa i klimatyczna UE, spójności). Jednakże w komunikacie brakuje równowagi zadań i środków. Komisja jeszcze wyraźniej niż dotychczas pokazuje, w jaki sposób WPR może realizować cele innych polityk UE (zwłaszcza środowiskowe i klimatyczne), natomiast nie formułuje konkretnych oczekiwań względem zaangażowania innych polityk UE na rzecz wzmocnienia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

Rząd RP podziela ocenę Komisji, co do szczególnego znaczenia różnych form organizowania się producentów, zwłaszcza w przypadku małych i średnich gospodarstw.

Zdaniem Rządu RP programy dla szkół, za pomocą których w placówkach oświatowych dystrybuuje się owoce, warzywa i przetwory mleczne oraz promuje zdrowe odżywianie, mają istotne znaczenie dla wspierania zdrowych nawyków żywieniowych. Rząd RP z zadowoleniem odnotowuje, że KE proponuje utrzymanie takich programów w przyszłości.

Rząd RP podziela też opinię, że WPR może pomóc ograniczyć marnowanie żywności i straty żywności przez stymulowanie lepszych praktyk produkcyjnych i przetwórczych (np. wspieranie nowych technologii, które wydłużają okres przydatności do spożycia łatwo psujących się produktów, lub lepsze dopasowywanie podaży i popytu dzięki zwiększonej przejrzystości), a także przez wspieranie inicjatyw,

które przyczyniają się do przekształcenia tradycyjnych wzorców konsumpcji „wyprodukuj – zużyj – wyrzuć” w biogospodarkę o obiegu zamkniętym.

Komisja potwierdza w komunikacie chęć negocjowania kolejnych, liberalizujących handel rolno-żywnościowy, umów handlowych, co Rząd RP odnotowuje z niepokojem. Pozytywnie można ocenić jedynie to, że równocześnie Komisja wskazuje na konieczność odpowiedniego traktowania sektorów wrażliwych w tych negocjacjach. **Zdaniem Rządu RP wpływ dalszej liberalizacji handlowej powinien być brany pod uwagę zarówno przy określaniu instrumentarium przyszłej WPR, jak i wysokości środków zarezerwowanych na tę politykę w budżecie UE.**

V. UZASADNIENIE STANOWISKA RZĄDU

Na obecnym etapie precyzyjne oszacowanie prawnych, społecznych, gospodarczych czy finansowych skutków zmian WPR zawartych w komunikacie nie jest możliwe. Komunikat zawiera ogólne propozycje, bez szczegółowych rozwiązań, które byłyby wystarczająco sparametryzowane. Pełna ocena projektowanych zmian będzie możliwa po przedstawieniu przez Komisję propozycji prawnych dotyczących reformy poszczególnych elementów WPR.

1. Ocena skutków prawnych

Komunikat nie pociąga za sobą bezpośrednich skutków prawnych.

Pełna ocena skutków prawnych zmian WPR po 2020 r. będzie dokonana po przedstawieniu przez KE projektów legislacyjnych dotyczących poszczególnych elementów WPR.

Na obecnym etapie możliwe jest wstępne określenie potencjalnych skutków prawnych w oparciu o część z sugerowanych przez KE zmian.

2. Ocena skutków społecznych

Dokument nie wywołuje bezpośrednich skutków społecznych, otwiera jednak dyskusję na temat przyszłości polityki UE istotnej dla Polski ze względów społeczno-gospodarczych.

Jednym z istotnych elementów WPR jest wsparcie w formie płatności bezpośrednich, które w Polsce trafia do blisko 1,4 mln gospodarstw rolnych. Płatności te, razem z płatnościami dla obszarów o trudnych warunkach gospodarowania, w istotny sposób wspierają dochody gospodarstw rolnych, sprzyjając utrzymaniu ich żywotności oraz spójności społecznej obszarów wiejskich przez zapobieganie wyludnianiu obszarów wiejskich.

Wsparcie w ramach II filara WPR sprzyja rozwojowi aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich związane nie tylko z sektorem rolnym. Ukierunkowane działania programu rozwoju obszarów wiejskich (podejście LEADER) sprzyja budowaniu kapitału społecznego łącząc różne podmioty aktywne na obszarach wiejskich.

3. Ocena skutków gospodarczych

Dokument nie wywołuje bezpośrednich skutków gospodarczych, jednak otwiera on dyskusję na temat WPR, która jest kluczową dla Polski polityką wspierającą rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich oraz zapewnia warunki do stabilnego rozwoju sektora rolno-spożywczego.

Ważną funkcją WPR jest gwarantowanie równych warunków konkurencji na jednolitym rynku rolnym UE, co daje Polsce możliwość wykorzystywania przewag komparatywnych względem partnerów handlowych. Środki z WPR wspierają rozwój polskiego sektora rolno-spożywczego i jego proeksportową orientację oraz przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. W dużej części dzięki dopłatom bezpośrednim dochody polskich rolników zwiększyły się prawie dwukrotnie w porównaniu z okresem przed akcesją.

4. Ocena skutków finansowych

Proponowane w komunikacie ambitne cele nowej WPR mogą sugerować co najmniej utrzymanie budżetu tej polityki na dotychczasowym poziomie, jednocześnie zapowiedź dalszego wyrównania wysokości wsparcia może wskazywać na możliwość poprawy udziału Polski w budżecie tej polityki.

Proponowana radykalna zmiana modelu wdrożenia zwiększa ryzyko niepełnego wykorzystania potencjalnie osiągalnego dla poszczególnych państw budżetu tej polityki i ryzyko to wydaje się być uzależnione od skuteczności dostosowań instytucjonalnych, kadrowych i prawnych po stronie państwa członkowskiego.

Wydatki z budżetu UE związane z WPR miały w ostatnich latach istotne znaczenie dla polskiego sektora rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. W ramach WRF 2014-20 zarezerwowane dla Polski jest 28,5 mld euro z polityki rolnej (w cenach stałych z 2011 r.), co stanowi 8% środków polityki rolnej UE. Fundusze unijne, wraz ze współfinansowaniem krajowym, stanowią istotny element Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR).

VI. STANOWISKO PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

Komunikat Komisji „Przyszłość rolnictwa i produkcja żywności” przekazany został do opiniowania partnerom społecznym reprezentowanym w Radzie Dialogu Społecznego w Rolnictwie.

Projekt stanowiska rządowego do komunikatu nie był poddany konsultacjom społecznym.

VII. WNIOSKI

Komunikat Komisji: „Przyszłość rolnictwa i produkcja żywności” stanowi dobrą podstawę do dyskusji na temat kształtu tej polityki na okres po 2020 roku. Proponowane przez Komisję Europejską zmiany stanowią raczej ewolucję WPR, a nie jej radykalne przekształcenie. Nowa polityka ma być oparta na dotychczasowych dwóch filarach, z zasadniczą rolą płatności bezpośrednich i programami wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Celem Rządu RP jest aktywny udział w debacie nad przedstawionymi przez KE w komunikacie propozycjami zmian WPR. Rząd RP będzie dążył do ujęcia w ewentualnym dokumencie podsumowującym dyskusję przeprowadzoną na forum Rady UE (konkluzje Rady lub prezydencji) istotnych elementów polskiego stanowiska w sprawie kształtu WPR po 2020 roku.

VIII. PRZEDSTAWICIEL KIEROWNICTWA RESORTU WIODĄCEGO UPOWAŻNIONY DO PREZENTOWANIA STANOWISKA

Pan Ryszard Zarudzki, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi