



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.11.2017r.
COM(2017) 713 final

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

Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności

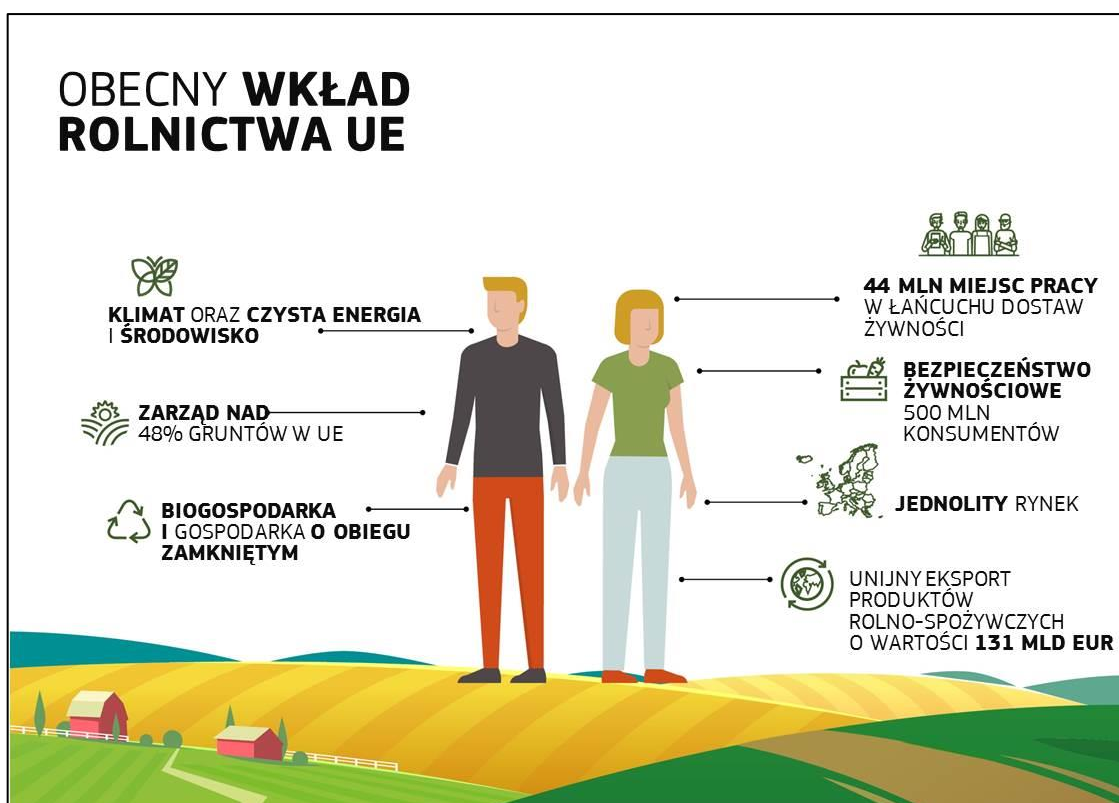
Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności

Spis treści

1.	NOWY KONTEKST	3
2.	W KIERUNKU NOWEGO MODELU REALIZACJI I UPROSZCZONEJ WPR	9
3.	BARDZIEJ INTELIGENTNA, NOWOCZESNA I ZRÓWNOWAŻONA WPR	12
3.1.	Wykorzystanie badań naukowych i innowacji do tworzenia powiązań między wiedzą a działalnością rolniczą	13
3.2.	Wspieranie inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa	15
3.2.1.	Wsparcie godziwego dochodu jako pomoc w zapewnieniu rolnikom utrzymania	15
3.2.2.	Inwestycje mające na celu zwiększenie korzyści rynkowych dla rolników	17
3.2.3.	Zarządzanie ryzykiem	18
3.3.	Zwiększanie troski o środowisko, intensyfikacja działań w dziedzinie klimatu oraz udział w realizacji celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu	20
3.4.	Umacnianie społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich	22
3.4.1.	Wzrost gospodarczy i zatrudnienie na obszarach wiejskich	22
3.4.2.	Przyciąganie nowych rolników	24
3.5.	Uwzględniania obaw obywateli w odniesieniu do zrównoważonej produkcji rolnej, w tym zdrowia, żywienia, marnotrawstwa żywności i dobrostanu zwierząt	26
4.	GLOBALNY WYMIAR WPR	28
4.1.	Handel	28
4.2.	Migracja	29

1. NOWY KONTEKST

Dobrostan Unii i jej przyszłość zależą w głównej mierze od sektora rolnictwa i obszarów wiejskich w UE. Rolnictwo UE jest jednym ze **światowych liderów w produkcji żywności**; zapewnia ono bezpieczeństwo żywnościowe ponad 500 mln obywateli Unii. Rolnicy w UE są jednocześnie pierwszymi zarządcami **środowiska przyrodniczego**, ponieważ dbają o zasoby naturalne w postaci gleby, wody, powietrza i różnorodności biologicznej na **48 % gruntów w UE** (leśnicy odpowiadają za kolejne 36 % gruntów) oraz zapewniają niezbędne **pochłaniacze dwutlenku węgla**, a także **dostawy odnawialnych źródeł energii na potrzeby przemysłu i energetyki**. Ci sami rolnicy są również bezpośrednio zależni od tych zasobów naturalnych. Rolnictwo stanowi podstawę ogromnej liczby miejsc pracy, zarówno w samym sektorze (w którym regularną pracę znajduje 22 mln osób), jak i w szerszej pojmowanym sektorze spożywczym (rolnictwo, przetwórstwo spożywcze i związane z nimi sprzedaż detaliczna i usługi zapewniają około 44 mln miejsc pracy). **Obszary wiejskie w UE** zamieszkuje ogółem **55 % obywateli Unii**¹, przy czym stanowią one również **główne obszary istotne z punktu widzenia zatrudnienia, rekreacji i turystyki**.



Rysunek 1

¹ Obszary te obejmują głównie obszary wiejskie i pośrednie (definicja OECD).

Żadnej ze wspomnianych wyżej korzyści nie można jednak przyjmować za coś danego raz na zawsze. W przeciwieństwie do większości pozostałych sektorów gospodarki rolnictwo jest w ogromnym stopniu uzależnione od **warunków pogodowych**; często poddawane jest również próbom w postaci **niestabilnych cen, klęsk żywiołowych, agrofagów** czy **chorób**, w rezultacie czego każdego roku co najmniej 20 % rolników traci ponad 30% swoich dochodów w porównaniu ze średnią z ostatnich trzech lat. Jednocześnie **presja na zasoby naturalne** jest nadal wyraźna i wynika częściowo z pewnych form działalności rolniczej. **Zmiana klimatu** może zaostrzyć wszystkie wyżej wspomniane problemy. Dlatego też wspólna polityka rolna (WPR) powinna odegrać przewodnią rolę w przechodzeniu na bardziej zrównoważone rolnictwo.

WPR umożliwiła rozwój najbardziej zintegrowanego **jednolitego rynku**. To właśnie dzięki WPR sektor rolnictwa w UE może zaspokajać potrzeby obywateli w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, a także bezpiecznej, wysokiej jakości i zrównoważonej żywności. Sektor ten stoi jednocześnie w obliczu wyzwań związanych z niską rentownością – m.in. z uwagi na obowiązujące w UE wysokie normy produkcji, wysokie koszty czynników produkcji oraz rozdrobnioną strukturę sektora pierwotnego. Obecnie sektor ten konkuruje w większości sektorów w oparciu o ceny obowiązujące na rynku światowym, zajmuje czołową pozycję pod względem różnorodności i jakości produktów spożywczych, a wartość eksportu produktów rolno-spożywczych z UE jest najwyższa na świecie (w 2016 r. wyniosła 131 mld EUR²).

Dobre wyniki, lecz niezbędne dalsze działania

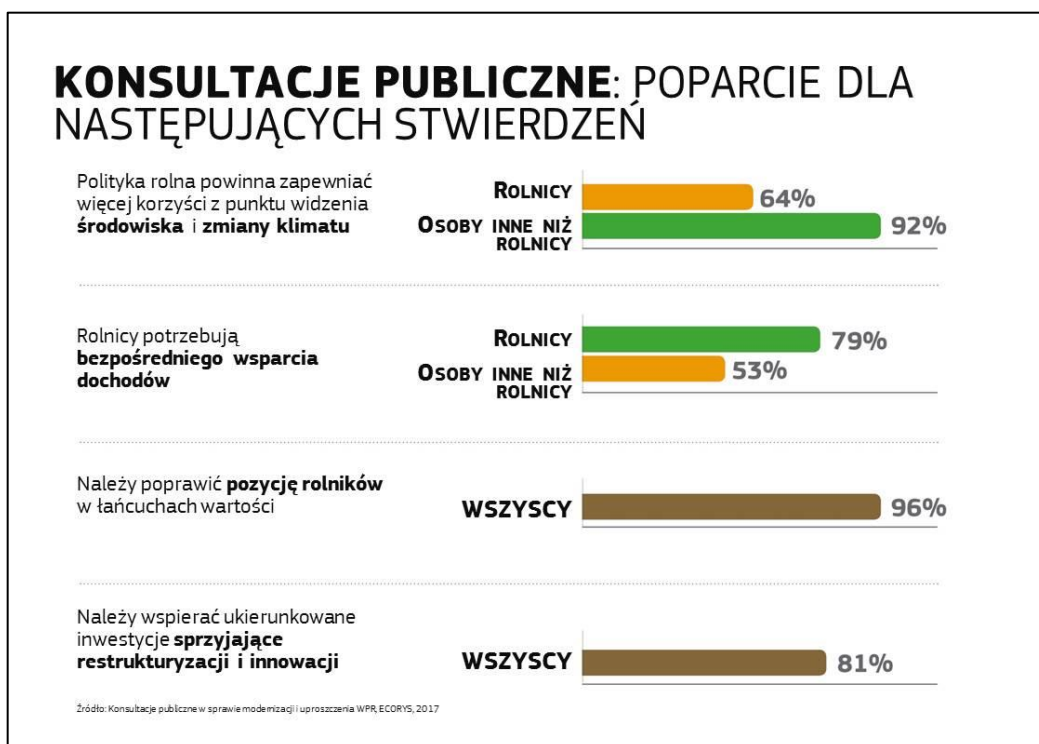
Płatności bezpośrednie wspierają obecnie odporność 7 mln gospodarstw, obejmując 90 % użytków rolnych. Podczas gdy stanowią one około 46 % dochodu społeczności rolniczej w UE, w wielu regionach i sektorach odsetek ten jest znacznie wyższy. Zapewniają one tym samym względną stabilność dochodów rolnikom, którzy zmagają się z istotną zmiennością w zakresie cen i produkcji, a to z kolei pomaga utrzymać dotychczasowe rozmieszczenie w Unii kluczowej dla UE bazy produkcji żywności wysokiej jakości³. Wpływ tych płatności uzupełniają instrumenty rynkowe. Szczególne wsparcie kierowane jest również do obszarów z ograniczeniami naturalnymi.

² Zob. https://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/statistics_en

³ Ecorys i in. (2016) *Mapowanie i analiza wdrażania WPR (Mapping and analysis of the implementation of the CAP)*, s. 76-94.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich wnosi na wiele sposobów istotny wkład w gospodarkę rolną i niezbędne źródła utrzymania na obszarach wiejskich. W jej ramach zapewnia się wsparcie dla inwestycji; gromadzenia wiedzy; organizacji łańcucha dostaw; ochrony środowiska i działań w dziedzinie klimatu. Programy rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 czerpią z tych założeń, a także rozszerzono w nich postanowienia dotyczące innowacji i zarządzania ryzykiem. Utworzenie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa dało bodziec do tworzenia wiedzy i jej wymiany. Nadal jednak konieczne są dalsze istotne działania, które ułatwią dostęp rolników do wiedzy⁴.

Wiele wniosków można wyciągnąć z przeprowadzonych w pierwszej połowie 2017 r. konsultacji publicznych w sprawie „modernizacji i uproszczenia WPR”⁵, które potwierdziły powszechną zgodę co do tego, że obecne narzędzia WPR jedynie w pewnym stopniu stanowią skuteczną odpowiedź na istniejące wyzwania. Dotyczy to również wyzwań związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu, które zdaniem większości rolników i innych zainteresowanych stron wymagają podjęcia w ramach WPR dalej idących działań. Jednocześnie podkreślono kwestię nadmiernej biurokracji, uznając ją za kluczową przeszkodę, która uniemożliwia skuteczne osiągnięcie celów bieżącej polityki.



Rysunek 2

⁴ Zob. Ocena wdrażania europejskiego partnerstwa innowacyjnego (Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership – EIP), listopad 2016 r.: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2016-eip_en

⁵ Zob. https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_en

W osiągnięciu celów UE związanych ze środowiskiem i klimatem kluczowe znaczenie mają środki, których podstawę stanowią grunty, a rolnicy pełnią rolę podstawowych podmiotów gospodarczych w procesie realizacji tych ważnych celów społecznych. Dlatego też musimy przyjrzeć się bliżej zagadnieniu płatności bezpośrednich, czego celem jest dopilnowanie, aby na dużej części obszaru UE wykorzystywanego pod uprawy gospodarowano z użyciem praktyk korzystnych dla środowiska. Na założeniu tym opierają się obecne płatności obszarowe w ramach środków rozwoju obszarów wiejskich. Wspólnej polityce rolnej zawdzięcza się częściowo istotny wzrost w sektorze rolnictwa ekologicznego, które w 2015 r. objęło 6 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w porównaniu z 2 % w 2000 r.

Spotyka się opinię, że wdrażanie zazieleniania⁶ jest mniej ambitne, niż zakładano, a z konsultacji publicznych wynika, że jest ono postrzegane, jako najbardziej uciążliwa i skomplikowana część WPR, co ogranicza jego skuteczność. Tymczasem zmiana klimatu stała się jeszcze bardziej nagłym priorytetem; w przyszłości pociągnie ona za sobą istotne koszty dla społeczności rolniczej⁷.

Pogląd ten podkreśliła również platforma REFIT, która skoncentrowała się na nadmiernym obciążeniu administracyjnym związanym z obecnymi środkami z tytułu zazieleniania, na systemie kontroli i audytu oraz na coraz większym pokrywaniu się ze sobą filara I i II⁸. Jak wskazała platforma REFIT, potrzebne jest ograniczenie obciążenia regulacyjnego WPR oraz poprawa, jeśli chodzi o stosunek korzyści do wykorzystywanych środków finansowych, a jednocześnie należy zapewnić osiągnięcie celów WPR oraz zwiększyć jej integrację z innymi obszarami polityki.

⁶ Dokument roboczy służb Komisji: Przegląd zazieleniania po roku https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf; również sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych w ramach systemu płatności bezpośrednich z tytułu zazieleniania (COM(2017) 0152 final) z dnia 29.3.2017 r.

⁷ Zob. *Ecampa2 study (2016)* wraz z najbardziej aktualną oceną wariantów strategicznych dla rolnictwa UE w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101396/jrc101396_ecampa2_final_report.pdf

⁸ Opinie platformy REFIT w sprawie „zasady wzajemnej zgodności”, „zazieleniania”, „pokrywania się filara I i II”, „kontroli i audytu”, „wsparcia rozwoju obszarów wiejskich” i „przepisów UE w sprawie reformy dopłat rolniczych”. Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_pl

Pierwsze sprawozdanie w sprawie wdrażania obowiązujących wspólnych ram monitorowania i oceny WPR, a także pierwsze wyniki dotyczące rezultatów zostaną przedstawione Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w 2018 r. W ocenie skutków, która zapewni podstawę wniosku Komisji dotyczącego wspólnej polityki rolnej po 2020 r., uwzględnione zostaną wszystkie dostępne dowody potwierdzające dotychczasową realizację tej polityki (w tym wyniki ocen i opinie platformy REFIT), które będą tu również wykorzystane do analizy konkretnych rozwiązań z myślą o przyszłości.

WPR, która nie ulega dezaktualizacji

Realizując cele WPR zapisane w **Traktacie**, WPR podlegała **nieustannemu rozwojowi, zwiększając europejską wartość dodaną**. W ramach WPR istotnie zwiększono również nacisk na kwestie **środowiska, klimatu i szerszej pojmowanych obszarów wiejskich**, na których prowadzona jest działalność rolnicza. Dzięki temu sektor ten zdołał zwiększyć swoją wydajność o blisko 9 % w porównaniu z 2005 r., a jednocześnie ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 24 % w porównaniu z 1990 r. oraz zmniejszyć zużycie nawozów, co przełożyło się na poprawę jakości wód. Jest jednak mało prawdopodobne, by przy braku bardziej zdecydowanych i ambitnych kroków politycznych tempo spadku emisji pochodzących z rolnictwa UE utrzymało się na dotychczasowym poziomie. WPR musi nadal coraz mocniej reagować na te wyzwania, a także odgrywać istotną rolę w realizacji priorytetów Jean-Claude'a Junckera w pełnej spójności z innymi obszarami polityki, w szczególności poprzez:

- zwiększanie **zatrudnienia** wysokiej jakości oraz pobudzanie **wzrostu i inwestycji**;
- wykorzystywanie potencjału **unii energetycznej, gospodarki o obiegu zamkniętym i biogospodarki**, przy jednoczesnym zwiększaniu troski o środowisko oraz **przeciwdziałaniu zmianie klimatu i dostosowywaniu się do niej**;
- przenoszenie **badania naukowych i innowacji** z laboratoriów na pola i rynki;
- pełne przyłączenie rolników i obszarów wiejskich do **gospodarki cyfrowej** oraz
- wnoszenie wkładu w realizację programu Komisji Europejskiej w zakresie **migracji**.

UE jest również mocno zaangażowana w działania związane z realizacją **porozumienia paryskiego (COP21)** oraz **zdefiniowanych przez ONZ celów zrównoważonego rozwoju**. W szczególności WPR wspiera ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, zgodnie z którymi sektor rolnictwa ma wnieść swój wkład w osiągnięcie ogólnogospodarczego celu ograniczenia emisji o 40 % do roku 2030 oraz w realizację strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Unijne rolnictwo musi również zwiększyć swój wkład w osiąganie celów środowiskowych UE. Zobowiązań tych nie można jednak wypełnić bez udziału rolników, leśników i innych podmiotów działających na obszarach wiejskich, którzy gospodarują połową gruntów UE, są głównymi użytkownikami i strażnikami związanych z ich działalnością zasobów naturalnych, a także zapewniają duże obszary pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz odnawialne źródła energii na potrzeby przemysłu i energetyki. Dlatego właśnie **zmodernizowana WPR powinna zwiększyć swoją europejską wartość dodaną poprzez odzwierciedlenie większych ambicji w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu i wyjść naprzeciw trosce obywateli o zrównoważoną produkcję rolną.**

W deklaracji Cork 2.0 z 2016 r. „Lepsze życie na obszarach wiejskich” dano wyraz ambitnym dążeniom do osiągnięcia przyszłego sukcesu rolnictwa i obszarów wiejskich w UE, a także nakreślono ich możliwy wkład w realizację celów mających znaczenie dla całego społeczeństwa. Deklaracja ta zawiera program reformy WPR, której celem jest poprawa skuteczności realizacji tej polityki oraz jej aktualizacja umożliwiająca sprostanie obecnym wyzwaniom. W szczególności konieczne są inwestycje w: umiejętności, usługi publiczne, infrastrukturę i budowanie potencjału – co pozwoli stworzyć dynamiczne społeczności wiejskie.

WKŁAD WPR W OSIĄGANIE CELI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU



Rysunek 3

W trakcie **konsultacji publicznych** podkreślono znaczenie trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju (gospodarczego, środowiskowego i społecznego) oraz powiązano je z szerzej pojmowaną potrzebą **modernizacji i uproszczenia** wspólnej polityki rolnej.

Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy z dnia 1 marca 2017 r. dała początek szeroko zakrojonej debacie na temat UE jutra, a Unię i jej państwa członkowskie wezwano w niej do poprawy interakcji z obywatelami, ponoszenia wobec nich większej odpowiedzialności oraz do szybszej i lepszej realizacji wspólnych uzgodnień, takich jak europejski filar praw socjalnych. Kolejnym bodźcem do pogłębienia tej debaty jest dokument Komisji otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE z dnia 28 czerwca 2017 r., w którym przedstawiono warianty i scenariusze dotyczące przyszłego kierunku dla budżetu UE, w tym między innymi wariant dotyczący stopnia współfinansowania WPR oraz związanych z tym następstw. Jak wspomniano w dokumencie otwierającym debatę, budżet UE powinien nadal służyć zajmowaniu się bieżącymi tendencjami, które będą kształtować UE w nadchodzących latach. Istnieje też szereg nowych wyzwań, w odniesieniu do których budżet UE będzie miał do odegrania większą rolę niż obecnie. W tym kontekście będzie trzeba poddać analizie wszystkie istniejące instrumenty, w tym WPR. Niniejszy komunikat nie przesądza zatem o wyniku tej debaty ani o wnioskach dotyczących następnych wieloletnich ram finansowych (WRF).

W dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE wezwano do przedstawienia się na nowe modele zrównoważonego wzrostu gospodarczego, które w sposób holistyczny i integracyjny łączą aspekty gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska, a także do położenia większego nacisku na zapewnianie dóbr publicznych.

Właśnie w takim kontekście musi postępować dalszy rozwój WPR – jej modernizacja i upraszczanie oraz współdziałanie z innymi obszarami polityki UE – tak aby móc stawić czoła najróżniejszym pilnym wyzwaniom oraz wydobyć z sektora rolniczego i obszarów wiejskich Unii to, co najlepsze, kładąc przy tym większy nacisk na wysokie normy i rzeczywiste rezultaty, oraz aby móc wspierać rolników w przewidywaniu istotnych przyszłych wyzwań i zmian oraz w radzeniu sobie z nimi.

2. W KIERUNKU NOWEGO MODELU REALIZACJI I UPROSZCZONEJ WPR

WPR musi rozwijać się wielotorowo i zapewniać dobitniejsze reakcje na wyzwania i możliwości, które pojawiają się na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym, lokalnym oraz na poziomie gospodarstwa. Oznacza to również konieczność usprawnienia zarządzania WPR oraz poprawy jej wyników w osiąganiu celów UE, a także istotnego ograniczenia biurokracji i obciążenia administracyjnego.

Obecny system realizacji WPR opiera się na szczegółowych wymaganiach obowiązujących na poziomie UE i uwzględnia rygorystyczne kontrole, kary i uzgodnienia w zakresie audytu. Przepisy te mają często bardzo nakazowy charakter, aż do poziomu gospodarstwa. W niezwykle zróżnicowanych warunkach rolniczych i klimatycznych w Unii ani podejście odgórne, ani uniwersalne nie jest jednak odpowiednim rozwiązaniem, które zapewniłoby osiągnięcie pożądaných rezultatów i europejskiej wartości dodanej.

W modelu realizacji przyszłej WPR **Unia powinna określić podstawowe parametry polityki** (cele WPR, szeroko rozumiane rodzaje interwencji, podstawowe wymagania), natomiast **odpowiedzialność powinna spoczywać w większym stopniu na państwach członkowskich**, które powinny być w większym stopniu rozliczane ze **sposobu realizacji celów i uzgodnionych założeń**. Cele WPR przyczyniałyby się do wypełniania zobowiązań wynikających z Traktatu UE, lecz również wcześniej uzgodnionych celów i założeń dotyczących np. środowiska, zmiany klimatu (COP 21) oraz licznych celów zrównoważonego rozwoju. Przy opracowywaniu strategicznych planów wspólnej polityki rolnej, państwa członkowskie wykorzystają narzędzia planowania oparte o unijną strategię i przepisy w zakresie środowiska i klimatu⁹. Jednocześnie państwa członkowskie ponosiłyby odpowiedzialność za zapewnienie wiarygodnego mechanizmu monitorowania wyników i sprawozdawczości, wspierając tym samym wiarygodność budżetu.

Większa pomocniczość umożliwiłaby lepsze uwzględnienie lokalnych warunków i potrzeb na tle tych celów i założeń. Państwa członkowskie byłyby odpowiedzialne za dostosowywanie interwencji WPR, aby w ten sposób maksymalizować swój wkład w osiągnięcie celów UE. Utrzymując obecne struktury zarządzania – które nadal muszą zapewniać skuteczne egzekwowanie i monitorowanie osiągania wszystkich celów polityki – państwa członkowskie miałyby również **większy wpływ na projektowanie ram zgodności i kontroli** mających zastosowanie do beneficjentów (w tym środków kontroli i kar).

⁹ Takie jak plany zarządzania i priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000, plan gospodarowania wodami w dorzeczu, programy dotyczące jakości powietrza i zanieczyszczenia powietrza, strategie ochrony różnorodności biologicznej.

Aby zwiększyć europejską wartość dodaną i utrzymać dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny produktów rolnych, państwa członkowskie nie podejmowałyby decyzji w izolacji, lecz w ramach zorganizowanego procesu, którego efektem byłoby stworzenie **strategicznego planu WPR**, który obejmowałby interwencje zarówno w filarze I, jak i filarze II, co z kolei zapewniłoby spójność polityki w ramach przyszłej WPR. Model operacyjny będzie zatem nadal zapewniać równe warunki działania i wspólny charakter polityki, będące jej dwoma filarami. Komisja oceniałaby i zatwierdzała takie plany, mając na uwadze zmaksymalizowanie wkładu WPR w osiąganie priorytetów i celów UE oraz osiąganie celów państw członkowskich w zakresie zmiany klimatu i energii. Takie działania mają istotne znaczenie w zapewnianiu we wszystkich państwach członkowskich wspólnego podejścia do realizacji celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu. Pod tym względem jedynym realnym wariantem strategicznym są zwiększone ambicje.

Proces planowania powinien ulec uproszczeniu, a jego złożoność nadal powinna być wyraźnie mniejsza niż obecnego programowania rozwoju obszarów wiejskich. Oznacza to przede wszystkim, że nakazowe elementy dotyczące zgodności, takie jak szczegóły dotyczące środków i zasady kwalifikowalności na poziomie prawodawstwa UE, powinny zostać usunięte. Takie uproszczenie sprzyjałoby również zintegrowanym i innowacyjnym podejściom, a ramy polityki zyskałyby dzięki niemu większe zdolności adaptacyjne i stałyby się bardziej przyjazne innowacjom.

Plany WPR i państw członkowskich powinny zatem koncentrować się przede wszystkim na celach i spodziewanych rezultatach, a państwa członkowskie i regiony powinny mieć wystarczająco dużo swobody, by móc uwzględniać swoją własną specyfikę. Zgodnie z logiką podejścia Komisji dotyczącego „budżetu ukierunkowanego na wyniki” **przyszły system realizacji** powinien być zatem **bardziej nastawiony na wyniki**, umacniać **pomocniczość**, przewidując dla państw członkowskich znacznie większą rolę w rozwijaniu programów WPR, dążyć do uzgodnionych, **realistycznych i odpowiednich celów**, a także pomagać **ograniczać związane z wymiarem unijnym obciążenia administracyjne** dla beneficjentów. W takim kontekście uproszczone opcje kosztów i nowoczesne technologie oferują ogromne możliwości ograniczenia tych obciążeń, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli. Zarówno rolnicy, jak i pozostali obywatele powinni móc czerpać korzyści z takich usprawnień zapewniających mniej nakazowe ramy.

W ten sposób, zgodnie z deklaracją Cork 2.0, cała struktura WPR zapewniałaby ukierunkowanie interwencji na wyraźnie określone cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe, odzwierciedlając jednocześnie potrzeby i aspiracje danych obszarów.

Kolejną kluczową funkcją Komisji byłby oczywiście nadzór nad osiąganymi wynikami oraz nad przestrzeganiem podstawowych przepisów UE i zobowiązań międzynarodowych, realizowany w ramach dobrze zaprojektowanego systemu audytu i zapewniania wiarygodności. W tym celu proces zapewniania wiarygodności należałoby dostosować do wymogów polityki nastawionej na wyniki, uwzględniając opracowanie i zastosowanie solidnych i mierzalnych wskaźników oraz wiarygodnego mechanizmu monitorowania wyników i sprawozdawczości.

3. BARDZIEJ INTELIGENTNA, NOWOCZESNA I ZRÓWNOWAŻONA WPR

Obywatele Unii powinni nadal mieć dostęp do żywności: bezpiecznej, wysokiej jakości, zróżnicowanej, przystępnej cenowo i bogatej w substancje odżywcze. Sposób produkowania i wprowadzania tej żywności na rynek powinien być dostosowany do oczekiwań obywateli, zwłaszcza jeśli chodzi o wpływ na ich zdrowie, środowisko i klimat. Aby było to możliwe w kontekście rosnącej liczby ludności na świecie, zwiększonej presji na środowisko i zmiany klimatu, WPR musi nadal się rozwijać, utrzymując swoje ukierunkowanie na rynek oraz wspierając niezmiennie unijny model gospodarstwa rodzinnego we wszystkich regionach Unii. W podobny sposób WPR musi wspierać działania ukierunkowane na wyeliminowanie podstawowych przyczyn migracji do UE oraz być zgodna z tymi działaniami.

PRZYSZŁOŚĆ ROLNICTWA I PRODUKCJI ŻYWNOŚCI



Rysunek 4

Wypełnienie tych założeń będzie możliwe dzięki czerpaniu z dotychczasowych osiągnięć WPR w realizacji jej celów w nowym kontekście gospodarczym, klimatycznym, środowiskowym, społecznym, technologicznym, przemysłowym i politycznym. Poniżej przedstawiono główne cele przyszłej WPR:

- wspieranie inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa;
- zwiększenie troski o środowisko oraz intensyfikacja działań w dziedzinie klimatu, aby przyczynić się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu;
- umacnianie społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich.

Osiągnięcie tych celów będzie wymagało zacieśnienia powiązań między sektorem rolnictwa i obszarami wiejskimi UE a rozwojem kapitału ludzkiego, badaniami naukowymi oraz zwiększonym wsparciem innowacji.

Potrzeba by przyszła WPR była jedną z dziedzin, w której polityka odpowiada na oczekiwania społeczne odnośnie do zrównoważonej produkcji żywności, zwłaszcza jeśli chodzi o normy w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności, normy środowiskowe i normy dotyczące dobrostanu zwierząt.

3.1. Wykorzystanie badań naukowych i innowacji do tworzenia powiązań między wiedzą a działalnością rolniczą

Innowacje w różnych dziedzinach (agronomii, jak np. rozwiązania oparte na procesach przyrodniczych, hodowli, rolnictwa wertykalnego, zootechniki, biologii, technologii, technologii cyfrowych, organizacji i dziedzinach związanych z produktem) są w zasięgu ręki i mogą służyć wielofunkcyjności unijnego rolnictwa i systemu żywnościowego. Badania naukowe i innowacje to element fundamentu dla postępu w zakresie reagowania na wszystkie wyzwania, w obliczu których stoją obszary wiejskie i sektor rolnictwa w UE: gospodarcze, środowiskowe i społeczne. Potrzeby i wkład obszarów wiejskich należy w wyraźny sposób ująć w programie badań Unii Europejskiej, a od przyszłej WPR wymagane będzie jeszcze większe umocnienie **synergii z polityką w obszarze badań naukowych i innowacji w zakresie wspierania innowacji**.

Rozwój technologiczny i cyfryzacja umożliwiają ogromne postępy w dziedzinie efektywnego gospodarowania zasobami, umacniając tym samym rolnictwo przyjazne środowisku i klimatowi, co ogranicza wpływ hodowli i upraw na środowisko i klimat, zwiększa odporność i poprawia stan gleby oraz zmniejsza koszty ponoszone przez rolników. Absorpcja nowych technologii w sektorze rolnictwa utrzymuje się jednak na poziomie poniżej oczekiwań i nie przebiega w sposób równomierny w całej UE, a szczególną uwagę należy zwrócić na kwestię dostępu małych i średnich gospodarstw do technologii.

Nie tylko dostęp do technologii, lecz również dostęp do **rzetelnej, istotnej i nowej wiedzy jest w Unii bardzo nierówny**. Taka sytuacja utrudnia skuteczne działanie niektórych instrumentów WPR, a także osłabia ogólną konkurencyjność sektora rolnictwa oraz jego potencjał rozwojowy. Z kolei zdolność WPR do zwiększenia przepływu wiedzy między partnerami z różnych części UE oznacza istotną wartość dodaną, ponieważ ograniczy to koszty, zwiększy wpływ finansowania ze środków UE oraz przyspieszy innowacje w różnych częściach UE.

KORZYŚCI PŁYNĄCE Z INTELIGENTNEGO ROLNICTWA



Zwiększenie PRODUKCJI

Optymalizacja sadzenia, pielęgnacji i zbiorów pozwala uzyskać wyższe plony.



Dane uzyskiwane w czasie rzeczywistym i INFORMACJE DOTYCZĄCE PRODUKCJI

Dostęp w czasie rzeczywistym do informacji dotyczących nasłonecznienia, wilgotności gleby, rynków, zarządzania stadem itd. pozwala rolnikom podejmować trafniejsze i szybsze decyzje.



Lepsza JAKOŚĆ

Dokładne informacje dotyczące procesów produkcji i jakości pomagają rolnikom dostosować i uwydatnić charakterystyczne cechy danych produktów, a także zwiększyć ich wartość odżywczą.



Poprawa ZDROWIA ZWIERZĄT GOSPODARSKICH

Czujniki mogą wcześniej wykryć zły stan zdrowia u zwierząt i zapobiec mu, co ogranicza konieczność stosowania leczenia. Poprawę w obszarze hodowli zwierząt można również uzyskać dzięki śledzeniu lokalizacji przy użyciu technologii geogrodzenia (ang. geofencing).



Mniejsze ZUŻYCIE WODY

Mniejsze zużycie wody dzięki czujnikom wilgotności gleby i precyzyjniejszym prognozom pogody.



Zmniejszenie KOSZTÓW PRODUKCJI

Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami dzięki zautomatyzowanym procesom w obszarze upraw i hodowli prowadzi do zmniejszenia kosztów produkcji.



Precyzyjna OCENA GOSPODARSTWA I POLA

Dane historyczne dotyczące plonów pomagają rolnikom planować i przewidywać przyszłe plony oraz wartość ich gruntów.



Ograniczenie ŚŁADU ŚRODOWISKOWEGO, ENERGETYCZNEGO I KLIMATYCZNEGO

Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami prowadzi do ograniczenia śladu środowiskowego i klimatycznego produkcji żywności.

Rysunek 5

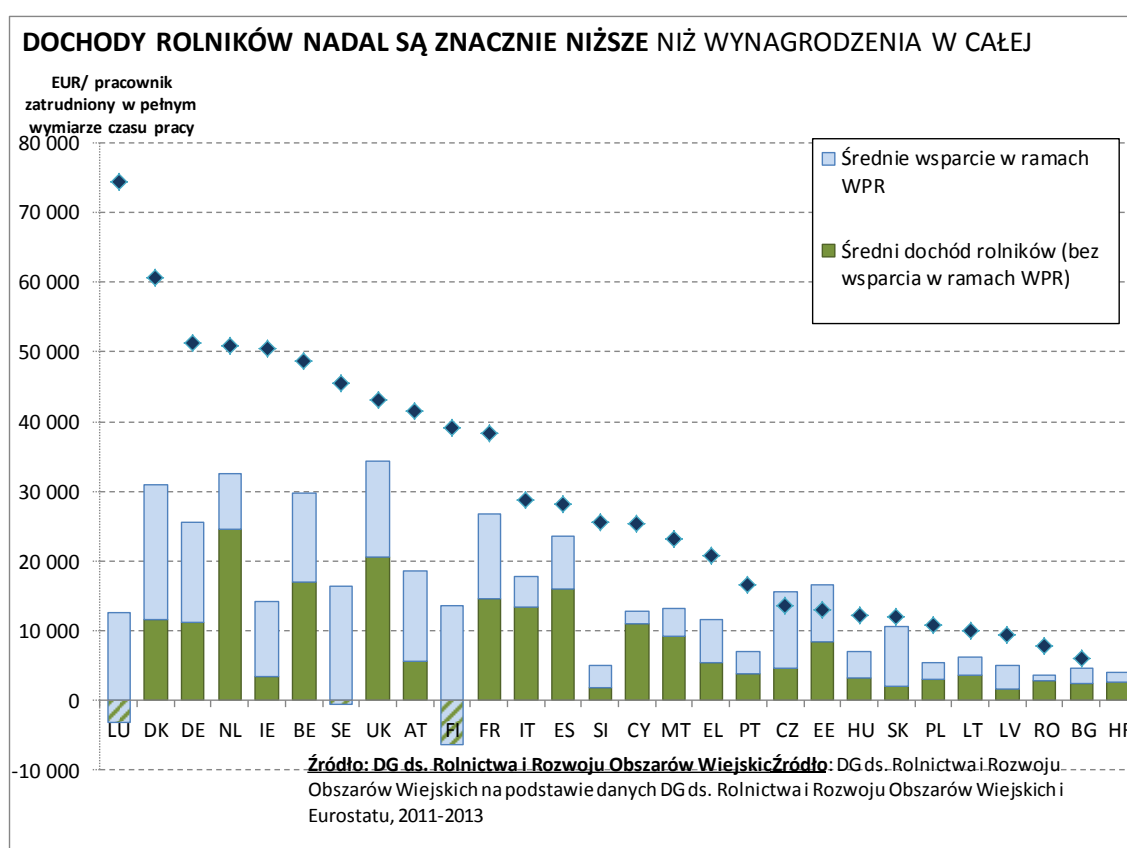
Jeśli WPR ma być polityką nieulegającą dezaktualizacji, zasadnicze znaczenie będzie miało wspieranie wiedzy, innowacji i technologii. Programy, których celem jest poprawa wyników gospodarczych, społecznych lub w zakresie ochrony środowiska oraz przystosowywanie się do zmiany klimatu i łagodzenie jej skutków, będą powiązane z usługami doradczymi zapewniającymi wiedzę, porady, umiejętności i innowacje.

Europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EIP AGRI) oraz europejskie partnerstwo innowacyjne w zakresie wody udowodniły swoją wartość w pobudzaniu sektora rolnictwa do innowacji. W ich ramach sfinansowano wielopodmiotowe projekty pilotażowe, a w całej Europie tworzona jest sieć kontaktów, która ma zapewnić powszechny dostęp do nowej wiedzy. Ich sukces warunkują traktowane jako całość osiągnięcia doradców, systemów kształcenia rolniczego i edukacji, naukowców i organizacji rolników, czyli tzw. **systemu wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (Agricultural Knowledge and Innovation System, AKIS)** – który zorganizowany jest w poszczególnych państwach członkowskich na bardzo odmiennych zasadach. Jako szczególnie istotna wyróżnia się tu rola doradcy rolniczego. Nowoczesna WPR powinna wspierać zwiększanie roli usług doradztwa rolniczego w ramach systemów AKIS. Powinien to być warunek zatwierdzenia planów strategicznych WPR. Aby ułatwić to zadanie, należy zwiększyć wsparcie dla partnerskiej wymiany, tworzenia sieci kontaktów i współpracy między rolnikami, w tym za pośrednictwem **organizacji producentów**, ponieważ mogą one regularnie służyć rolnikom za ważne narzędzie dzielenia się wiedzą, nośnik innowacji, a także środek do uzyskania oszczędności kosztów.

3.2. Wspieranie inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa

3.2.1. Wsparcie godziwego dochodu jako pomoc w zapewnieniu rolnikom utrzymania

W dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE podkreślono, że płatności bezpośrednie częściowo wypełniają lukę między dochodami z działalności rolniczej a dochodami z innych sektorów gospodarki. Stanowią one ważne zabezpieczenie dochodów, zapewniając prowadzenie działalności rolniczej we wszystkich częściach Unii, w tym na obszarach z ograniczeniami naturalnymi (gdzie w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich stosuje się również środki wsparcia dochodu), która to działalność przynosi różnorodne korzyści gospodarcze, środowiskowe i społeczne, w tym zapewnia dobra publiczne. Dlatego też płatności bezpośrednie pozostają istotnym elementem WPR zgodnie z wypełnianymi przez WPR zobowiązaniami wynikającymi z Traktatu UE.



Rysunek 6

Chociaż na ogół z zadowoleniem przyjmuje się rolę płatności bezpośrednich w stabilizacji dochodów gospodarstw rolnych, w sytuacji, gdy 80 % tych płatności trafia do 20 % rolników, pojawiają się niekiedy zarzuty „nieuczciwości”. Przytoczone dane liczbowe odzwierciedlają system, w którym płatności związane są z gruntami i który dominuje wśród mniejszości rolników. Połowa beneficjentów WPR to bardzo małe gospodarstwa, a większość płatności trafia do profesjonalnych średnich gospodarstw rodzinnych; należy jednak wspierać bardziej zrównoważony rozdział wsparcia. Płatności bezpośrednie będą skuteczniejsze i wydajniejsze, jeśli zostaną uproszczone i lepiej ukierunkowane. Jakakolwiek zmiana będzie jednak musiała zabezpieczyć jeden z kluczowych atutów tej polityki: ochronę sprawnie działającego rynku wewnętrznego tworzonego przez lata przez WPR.



Rysunek 7

Aby bardziej efektywnie ukierunkować płatności bezpośrednie i w ten sposób zapewnić dochód wszystkim rolnikom w całej UE, którą to kwestię poruszono we wspomnianym już *dokumentie otwierającym debatę*, należy dokładniej zbadać następujące (choć niewyczerpujące tematu) możliwości w celu zapewnienia sprawiedliwego i lepiej ukierunkowanego wsparcia dochodów rolników:

- wprowadzenie obowiązkowego górnego limitu płatności bezpośrednich, z uwzględnieniem kwestii zatrudnienia w celu uniknięcia negatywnego wpływu na miejsca pracy;
- możliwość wprowadzenia również płatności degresywnych jako sposobu ograniczenia wsparcia dla większych gospodarstw;

- położenie większego nacisku na płatność redystrybucyjną, aby móc zapewnić ukierunkowane wsparcie, np. dla małych i średnich gospodarstw;
- zapewnienie wsparcia prawdziwym rolnikom i zwrócenie szczególnej uwagi na tych, którzy prowadzą działalność rolniczą, by zarobić na życie.

Jednocześnie WPR musi funkcjonować zgodnie z zasadą równości między małymi i dużymi państwami, położonymi na wschodzie lub na zachodzie, na północy czy południu, którą przewodniczący Juncker przypomniał w swym orędziu o stanie Unii z 2017 r. W tym sensie należy dążyć do zmniejszenia różnic między państwami członkowskimi pod względem wsparcia w ramach WPR. Nawet jeśli uznać istniejące w UE duże zróżnicowanie względnych kosztów pracy i gruntów oraz różny potencjał w zakresie działalności rolniczej, wyzwania, z jakimi muszą się mierzyć wszyscy rolnicy w UE, są podobne.

3.2.2. *Inwestycje mające na celu zwiększenie korzyści rynkowych dla rolników*

WPR powinna odgrywać większą rolę w udzielaniu rolnikom pomocy, jeśli chodzi o możliwości poprawy zarobków. Istnieje wyraźna potrzeba pobudzenia **inwestycji** w restrukturyzację gospodarstw, modernizację, innowacje, dywersyfikację, absorpcję nowych technologii oraz rozwiązań opartych na technologii cyfrowej, takich jak rolnictwo precyzyjne i wykorzystanie dużych zbiorów danych, a także w czystą energię, tak aby uzyskać w indywidualnych gospodarstwach poprawę w zakresie zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności i odporności, w tym w kontekście negatywnych skutków zmiany klimatu. Ważnym czynnikiem jest pozycja rolników w łańcuchu dostaw żywności, która zostanie również uwzględniona w planowanym wniosku dotyczącym usprawnień łańcucha dostaw żywności w UE¹⁰. Konieczne są dalsze rozważania na temat roli i efektywnego działania organizacji producentów rolnych. Uznane organizacje producentów mogą być użytecznym narzędziem umożliwiającym rolnikom wzmocnienie ich pozycji przetargowej w łańcuchu wartości oraz współpracę w celu zmniejszenia kosztów i zwiększenia konkurencyjności, prowadzących do zwiększenia korzyści rynkowych. Organizacje producentów mają szczególne znaczenie dla rolników prowadzących małe gospodarstwa, konieczne jest zatem, by były one odpowiednio zorganizowane i oferowały im interesujące możliwości. Powstające na obszarach wiejskich zrównoważone łańcuchy wartości w takich dziedzinach, jak: bioprzemysł, bioenergia, gospodarka o obiegu zamkniętym i ekoturystyka, stanowią dla rolników i przedsiębiorstw z obszarów wiejskich szansę na zróżnicowanie działalności i zabezpieczenie się przed ryzykiem, a także zapewniają dodatkowy dochód – polityka powinna w coraz większym stopniu koncentrować się na wspieraniu tego rodzaju działań.

¹⁰ Program prac Komisji na 2018 r. – Plan działania na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i bardziej demokratycznej Unii, COM(2017) 650 final z 24.10.2017.

Również realizacja wsparcia inwestycyjnego w ramach WPR wymaga poprawy poprzez lepsze uwzględnienie doradztwa biznesowego oraz wspieranie zbiorowych inwestycji i mechanizmów w celu uzyskania skutecznych synergii z dziedziną badań naukowych i innowacji. Należy podjąć działania służące wyeliminowaniu obecnej luki inwestycyjnej, jeśli chodzi o potrzeby rolnictwa, m.in. poprzez większe wykorzystanie innowacyjnych instrumentów finansowych, w których uwzględnia się specyfikę sektora rolnictwa, a także poprzez bardziej zintegrowane projekty łączące różne instrumenty UE (EFIS, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne). Drogę do tego celu może wytyczyć dalsza współpraca z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI).

3.2.3. Zarządzanie ryzykiem

W związku z silniejszym ukierunkowaniem WPR na rynek większa obecność na rynku doprowadziła do wyższego ryzyka zmienności cen i większej presji na dochody. Źródłem ryzyka jest również zmiana klimatu i związane z nią zwiększenie częstotliwości i nasilenia zdarzeń ekstremalnych oraz częstsze kryzysy sanitarne i fitosanitarne, uderzające w unijne zwierzęta gospodarskie i majątek agronomiczny. Podczas gdy **rolnicy, jako przedsiębiorcy, ponoszą ostatecznie odpowiedzialność** za kształtowanie własnych strategii dotyczących ich gospodarstw, istotne jest ustanowienie dla sektora rolnictwa solidnych ram skutecznego zapobiegania ryzyku i kryzysom lub radzenia sobie z nimi, czego celem jest zwiększenie odporności tego sektora, a jednocześnie dostarczenie odpowiednich zachęt przyciągających prywatne inicjatywy.



Rysunek 8

WPR oferuje już wielowarstwowy **zestaw narzędzi, które pomagają rolnikom zapobiegać ryzyku i zarządzać nim**: od płatności bezpośrednich i interwencji na rynku, przez odszkodowania na wypadek kryzysu, aż po obecne środki w ramach drugiego filara, w szczególności narzędzie stabilizacji dochodów (IST) i wsparcie ubezpieczeniowe. Skuteczne mogą być na przykład sektorowe narzędzia stabilizacji o wartości progowej uruchamiania odpowiadającej 20 % utraty dochodu. Należy rozważyć, czy poprawa funkcjonowania tych narzędzi wymaga ich dalszej modyfikacji. Ponadto należy zbadać, jak lepiej wykorzystać istniejące możliwości w zakresie zarządzania ryzykiem, przykładowo poprzez zastosowanie wskaźników do obliczania strat w dochodach gospodarstwa, co ograniczy formalności administracyjne i koszty.

Co się tyczy zrozumienia i rozważenia przez społeczność rolniczą instrumentów zarządzania ryzykiem, a także bardziej szczegółowej kwestii ubezpieczenia rolnego, istnieje pod tym względem pole do ulepszeń. Wiedzę na temat korzyści płynących z tych systemów można zwiększyć dzięki szkoleniom w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, inicjatywom związanym z transferem wiedzy oraz poprzez włączenie w usługi doradztwa rolniczego.

W krótkiej perspektywie czasowej ustanowiona zostanie stała unijna platforma dotycząca zarządzania ryzykiem, która zapewni rolnikom, organom publicznym i zainteresowanym stronom forum wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w celu poprawy wdrażania istniejących narzędzi i komunikowania przyszłych zmian w zakresie polityki.

Jednocześnie warto przeanalizować sposób dalszego rozwoju **zintegrowanego i spójnego** podejścia do zapobiegania ryzyku i zarządzania nim oraz zapewniania odporności, które – na zasadzie uzupełnienia – łączy interwencje na poziomie UE ze strategiami państw członkowskich i instrumentami z sektora prywatnego, które uwzględniają kwestie stabilności dochodów oraz zagrożenia związane z klimatem. W tym kontekście elastyczne podejście stanowi niezbędny warunek, by móc zastosować rozwiązania dostosowane do różnych rodzajów regionalnych i sektorowych potrzeb rolników, a także wspierać ich ukierunkowanie na rynek.

Należy jednak analizować nowe możliwości. Instrumenty finansowe, które stymulują napływ kapitału prywatnego, mogą pomóc przezwyciężyć tymczasowe niedobory środków bieżących. Można również przewidzieć inne środki, które uzupełniłyby obecny zestaw narzędzi zarządzania ryzykiem, takie jak wsparcie na reasekurację funduszy wspólnego inwestowania lub zachęty do gromadzenia zapobiegawczych oszczędności.

Oprócz zestawu narzędzi dostępnego w ramach WPR **pomocne mogłyby być również niektóre działania podejmowane na poziomie państw członkowskich**, pod warunkiem że są one zgodne z zasadami pomocy państwa. Dotyczy to przykładowo polityki podatkowej, która obecnie zniechęca rolników do oszczędzania w tłustych latach, by przetrwać lata chude.

3.3. Zwiększanie troski o środowisko, intensyfikacja działań w dziedzinie klimatu oraz udział w realizacji celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu

Zmiana klimatu i ograniczenie zasobów naturalnych będą nadal negatywnie oddziaływać na rolnictwo i stanowić źródło wyzwań w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego. W ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 UE wyznaczyła ambitne cele. Podobnie jak wszystkie sektory, rolnictwo powinno wnieść stosowny wkład w realizację tych celów, jak wskazano we wnioskach Komisji w sprawie wspólnego wysiłku oraz użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF). Jednocześnie rolnictwo jest jednym z sektorów najbardziej podatnych na zmianę klimatu. Niedobór wody, zmiany w rozkładzie opadów, ogólny wzrost i wahania temperatury, zwiększenie nasilenia i częstotliwości zdarzeń ekstremalnych związanych ze zmianą klimatu, obecność i uporczywy charakter (nowych) agrofagów i chorób oraz ryzyko pożaru stanowią już dziś wyzwanie dla obecnych praktyk stosowanych w rolnictwie i leśnictwie oraz dla produkcji rolnej i leśnej. Rolnicy i leśnicy nie są jednak jedynie użytkownikami zasobów naturalnych, lecz również niezbędnymi zarządcami ekosystemów, siedlisk i krajobrazów. Każda nowa WPR powinna odzwierciedlać **zwiększenie ambicji oraz większą koncentrację na wynikach w odniesieniu do efektywnego gospodarowania zasobami, troski o środowisko i działań w dziedzinie klimatu.**

Przyszła WPR powinna jak najlepiej wykorzystywać wyniki badań naukowych, zapewniać dzielenie się tą wiedzą i jej stosowanie oraz wspierać rozprzestrzenianie nowoczesnych technologii, tak aby zmaksymalizować wkład rolnictwa w realizację celów unijnych i globalnych. Rolnictwo przyjazne klimatowi i wspierane przez szkolenia, doradztwo i innowacje to tylko część rozwiązania; wymaga ono jednak polityki rolnej silnie zaangażowanej w dostawę dóbr publicznych i usług ekosystemowych związanych z glebą, wodą, różnorodnością biologiczną, jakością wody, działaniami w dziedzinie klimatu oraz zapewnianiem walorów krajobrazowych. Istotne jest również, aby wkład WPR w osiągnięcie tych celów był strategiczny i wymierny.

Obecna zielona struktura WPR, która opiera się głównie na komplementarnym wdrażaniu trzech różnych instrumentów polityki – zasady wzajemnej zgodności, płatności bezpośrednich z tytułu zazieleniania oraz dobrowolnych działań rolno-środowiskowo-klimatycznych – zostanie zastąpiona, a wszystkie operacje zostaną zintegrowane w ramach bardziej ukierunkowanego, ambitniejszego, aczkolwiek elastycznego podejścia. Nowy model realizacji umożliwi państwom członkowskim opracowanie w filarze I i II zestawu obowiązkowych i dobrowolnych środków służących osiągnięciu celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu, które zostały wyznaczone na poziomie UE. Państwa członkowskie będą musiały zdefiniować ilościowo określone cele, które zapewnią osiągnięcie uzgodnionych i zdefiniowanych na poziomie UE celów związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu. Państwa członkowskie będą miały możliwość opracowania planów strategicznych, umożliwiających sprostanie potrzebom w zakresie klimatu i środowiska na szczeblu lokalnym. Należy zbadać, w jakim zakresie do poprawy wyników mogłyby przyczynić się ogólnounijny wymóg włączenia do planu strategicznego WPR każdego z państw członkowskich planu gospodarowania substancjami odżywczymi i zachęt do rolnictwa precyzyjnego. Komisja zbada, między innymi, w jaki sposób uwzględnić środki, zapewniające dużą unijną wartość dodaną w zakresie ochrony środowiska, takie jak: zachowanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie i tworzenie elementów krajobrazu, rolnictwo na obszarach o ograniczeniach naturalnych, rolnictwo ekologiczne, a także indywidualne lub zbiorowe systemy ukierunkowane na zdrowie gleby, różnorodność biologiczną i gospodarowanie wodami w dorzeczu.

Przyznanie wsparcia dochodowego dla rolników będzie uzależnione od wprowadzenia przez nich praktyk korzystnych dla środowiska i klimatu, które staną się punktem wyjścia do bardziej ambitnych, dobrowolnych praktyk. Nowe warunki będą wymagały przestrzegania zoptymalizowanego zestawu warunków środowiskowych i klimatycznych, zapewniając środowiskowe i klimatyczne dobra publiczne. Praktyki te byłyby następnie dokładniej definiowane przez państwa członkowskie, tak aby lepiej odzwierciedlono w nich konkretną sytuację tych państw, ich potrzeby oraz występujące w nich zagrożenia związane z klimatem, a jednocześnie zapewniono odpowiedni wkład tych praktyk w realizację celów uzgodnionych na poziomie unijnym. Państwa członkowskie musiałyby zapewnić osiągnięcie uzgodnionych celów oraz w rzetelny i wiarygodny sposób monitorować wyniki. Dodatkowe korzyści dla środowiska i klimatu będą osiągane za pośrednictwem dobrowolnych podstawowych programów lub bardziej ambitnych programów rolno-środowiskowo-klimatycznych, dzięki którym państwa członkowskie / regiony będą mogły ukierunkować działania na swoje konkretne problemy.

Takie podejście doprowadzi do uproszczenia – jedna warstwa wymogów dla płatności bezpośrednich, pojedynczy zestaw zasad zarządzania i kontroli oraz ograniczenie obciążenia administracyjnego dla państw członkowskich i samych rolników. Większa pomocniczość wyeliminuje podejście uniwersalne i zapewni podejmowanym działaniom wyraźne powiązanie z kwestiami środowiskowymi. Aby zapewnić spójność z nadrzędnymi celami UE, wszystkie działania i cele zgłaszane przez państwo członkowskie będą jednak zatwierdzane przez Komisję w ramach działań na poziomie UE uzgodnionych jako element planu strategicznego WPR.

Ogólne wyniki tej nowej zielonej struktury WPR powinny zachęcać do wspierania podejść zbiorowych / opartych na współpracy, angażowania rolników i zainteresowane strony w ukierunkowany na wyniki proces dostarczania środowiskowych i klimatycznych dóbr publicznych oraz opracowywania programów łączących udostępnianie wiedzy i inwestycje środowiskowe.

3.4. Umacnianie społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich

3.4.1. Wzrost gospodarczy i zatrudnienie na obszarach wiejskich

Wiele obszarów wiejskich w UE boryka się z problemami strukturalnymi, takimi jak brak atrakcyjnych możliwości zatrudnienia, niedobory wykwalifikowanej siły roboczej, niedoinwestowanie w łączność i podstawowe usługi oraz istotny odpływ młodzieży. W Unii równości potencjał i aspiracje mieszkańców obszarów wiejskich i tutejszych społeczności muszą znaleźć lepsze odzwierciedlenie w obszarach polityki UE. WPR, z zwłaszcza polityka rozwoju obszarów wiejskich, są ważnymi narzędziami wspierania zatrudnienia i wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich oraz zachowania jakości tych obszarów z punktu widzenia środowiska.

Wspólne unijne i krajowe inwestycje w infrastrukturę oraz w rozwój kapitału naturalnego i ludzkiego mają nadrzędne znaczenie, jeśli chodzi o wspieranie wysokiej jakości trwałego zatrudnienia na obszarach wiejskich. Wspólnoty obszarów wiejskich powinny mieć lepszy dostęp do: usług publicznych, świadczeń zdrowotnych, szkolenia zawodowego, programów rozwoju nowych umiejętności, zwłaszcza cyfrowych, wysokiej jakości edukacji oraz do łączności.

WPR jest jedną z kilku polityk UE, które przyczyniają się do istnienia dobrze prosperujących obszarów wiejskich, należy zatem ulepszyć jej komplementarność z innymi politykami UE, takimi jak polityka spójności – w ramach której obszary wiejskie otrzymują również znaczne środki z funduszy unijnych – czy instrument „Łącząc Europę”, a także z krajowymi funduszami i strategiami. Lepsza koordynacja tych polityk przełoży się na prostsze mechanizmy realizacji oraz mniejszą biurokrację dla administracji i obywateli.

Nowe łańcuchy wartości obszarów wiejskich, takie jak czysta energia, rozwijająca się biogospodarka, gospodarka o obiegu zamkniętym i ekoturystyka mogą oferować obszarom wiejskim duże możliwości w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Produkty uboczne pochodzące z sektora rolno-spożywczego i leśnictwa mogą zyskać nową wartość jako surowce do pozyskiwania bioenergii oraz dla bioprzemysłu, natomiast obornik można przekształcać w biogaz i nawóz, wspierając tym samym zarówno transformację energetyki, jak i szerzej zakrojony recykling substancji pokarmowych. Takie działania przyczyniają się również do zastępowania zasobów i materiałów nieodnawialnych, które powodują większe zanieczyszczenie, oraz do ograniczania marnowania i strat żywności. Zrównoważone rolnictwo i leśnictwo to sektory strategiczne z punktu widzenia rozwoju tego potencjału.

Wzrost biogospodarki w zrównoważonym modelu biznesowym powinien zatem stać się priorytetem dla planów strategicznych WPR, a także wspierać unijną strategię dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym oraz rozwój nowych modeli biznesowych, które będą korzystne dla rolników i leśników, tworząc jednocześnie nowe miejsca pracy. Zwiększyłyby to również możliwości WPR, by wnieść wkład w unię energetyczną i politykę przemysłową UE poprzez wspieranie produkcji czystej i efektywnej energii, w tym zrównoważonej mobilizacji biomasy, z poszanowaniem podstawowych zasad unijnej strategii dotyczącej gospodarki o obiegu zamkniętym. EFIS i inne instrumenty finansowe powinny przyciągnąć dodatkowe wsparcie z programów rozwoju obszarów wiejskich, tak aby przedsiębiorcom chcącym inwestować w obszary wiejskie zapewnić nisko oprocentowane pożyczki z dłuższym terminem spłaty.



Rysunek 9

Jednym z priorytetów tych przyszłych wspólnych działań podejmowanych w różnych obszarach polityki jest rozwój w całej Unii tzw. inteligentnych wsi (ang. Smart Villages). Ta nowa koncepcja, która jest obecnie rozwijana w ramach licznych inicjatyw i projektów pilotażowych, pomoże społecznościom lokalnym w jasny i kompleksowy sposób rozwiązać problemy dotyczące niedostatecznego dostępu do łączności szerokopasmowej, możliwości zatrudnienia oraz świadczenia usług. Komisja zobowiązuje się zwiększyć wsparcie dla społeczności wiejskich i władz lokalnych, które pragną rozwijać koncepcję inteligentnych wsi, poprzez budowanie potencjału, inwestycje, wsparcie innowacji, tworzenie sieci kontaktów, a także poprzez dostarczanie innowacyjnych narzędzi finansowych na potrzeby podnoszenia umiejętności oraz ulepszania usług i infrastruktury.

Potrzebne są ciągle wspólne unijne i krajowe inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich, tak aby wspierać wysokiej jakości trwałe zatrudnienie oraz pomagać mieszkańcom tych obszarów realizować ich potencjał oraz potencjał ich społeczności poprzez pomoc w zdobywaniu nowych umiejętności i uzyskaniu lepszego dostępu do wysokiej jakości usług podstawowych, w tym do wysokiej jakości edukacji.

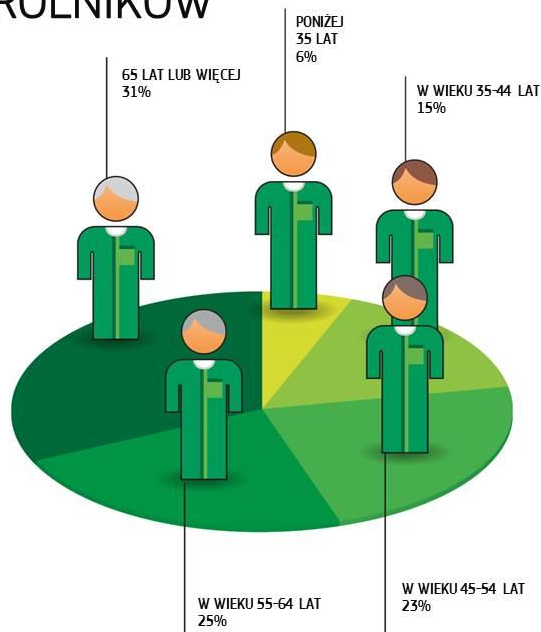
Oddolne, realizowane na szczeblu lokalnym podejście LEADER okazało się skutecznym sposobem budowania lokalnego potencjału, a także wspierania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i tworzenia miejsc pracy w lokalnej gospodarce. Aby w pełni uruchomić potencjał obszarów wiejskich, należy zapewnić lepszą synergię i koordynację działań z władzami samorządowymi i lokalnymi agencjami.

Dzięki polityce rozwoju obszarów wiejskich WPR zyskuje miano mistrza Unii w tej dziedzinie. Niemniej chociaż wszystkie polityki makroekonomiczne i sektorowe mają potencjalny wpływ na społeczności wiejskie, a liczne fundusze UE mogą wspierać dobrobyt obszarów wiejskich, ta zdolność do rewitalizacji obszarów wiejskich nie zawsze sięga najwyższego poziomu. Komisja zobowiązuje się zatem wspierać mechanizm weryfikowania wpływu określonych rozwiązań na sytuację obszarów wiejskich (tzw. *rural proofing*), który zapewnia systematyczny przegląd właściwych strategii politycznych z perspektywy obszarów wiejskich i umożliwia rozpatrzenie ewentualnego wpływu na społeczności wiejskie.

3.4.2. *Przyciąganie nowych rolników*

Rozwój dobrze prosperującego sektora rolnictwa możliwy jest jedynie w sytuacji prawdziwej zmiany pokoleń: nasza starzejąca się społeczność rolnicza potrzebuje odmłodzenia, które pozwoli zwiększyć dynamikę tego sektora i stworzyć go na zachodzące zmiany technologiczne. Młodzi rolnicy i inne nowe podmioty napotykają jednak poważne przeszkody, które utrudniają im rozpoczęcie działalności rolniczej, w tym przeszkody ekonomiczne (np. wysokie ceny gruntów), społeczne np. postrzeganie rolnictwa jako nieatrakcyjnego lub przestarzałego zajęcia, często bez odpowiedniej ochrony socjalnej.

POPULACJA ROLNIKÓW ZDOMINOWANA PRZEZ STARSZYCH ROLNIKÓW



Źródło: Eurostat, Badanie struktury gospodarstw rolnych, 2013

Rysunek 10

Wymiana pokoleń powinna stać się priorytetem w nowych ramach polityki, przy czym należy uznać, że to państwa członkowskie mają najlepsze możliwości stymulowania wymiany pokoleń dzięki swoim uprawnieniom w zakresie regulacji dotyczących gruntów, podatków, prawa spadkowego lub planowania przestrzennego¹¹. W tym kontekście istnieje potrzeba **poprawy spójności między działaniami na szczeblu unijnym i krajowym**. WPR powinna zapewniać państwom członkowskim swobodę w opracowywaniu „szytych na miarę” programów, które odzwierciedlają **konkretne potrzeby ich młodych rolników**. Nowy system realizacji ułatwi podejmowanie przez państwa członkowskie działań mających na celu pomoc młodym rolnikom. Plany strategiczne WPR mogłyby uwzględniać wspieranie rozwoju umiejętności, przekazywania wiedzy, innowacji, rozwoju działalności oraz wsparcie inwestycyjne. Ważną rolę mogą w tym obszarze odegrać organizacje producentów. Natomiast aby zapewnić młodzieży mieszkającej na obszarach wiejskich większe możliwości nauki za granicą, należy stworzyć młodym rolnikom lepsze możliwości wymiany w ramach programu Erasmus.

¹¹ W tym kontekście Komisja Europejska opublikowała niedawno wytyczne na temat sposobu ochrony gruntów rolnych (Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, 2017/C 350/05 z 18.10.2017).

Rozpoczęcie działalności rolniczej wiąże się z dużym ryzykiem, wysokimi wymaganiami odnośnie do kapitału oraz niepewnym dochodem. WPR powinna pomóc łągodzić to ryzyko w pierwszych latach po rozpoczęciu działalności rolniczej, zapewniając **ogólnounijny system wspierania podejmowania pierwszej działalności** obejmujący niezbędne wsparcie w uproszczonej i lepiej ukierunkowanej postaci: można by to osiągnąć dzięki zastosowaniu uproszczonej dopłaty uzupełniającej dla nowych podmiotów (dostosowanej przez państwa członkowskie zgodnie z konkretnymi potrzebami) lub zwiększeniu roli bądź rozszerzeniu obecnych płatności ryczałtowych.

Należy ułatwić dostęp do **instrumentów finansowych** w celu wspierania inwestycji w gospodarstwa i kapitału obrotowego, a także lepiej dostosować ten dostęp do potrzeb inwestycyjnych nowych podmiotów oraz ich wyższego profilu ryzyka. Wsparcie dla nowego pokolenia rolników można by połączyć z odpowiednimi zachętami **ułatwiającymi wyjście z działalności rolniczej** starszego pokolenia i zwiększającymi mobilność gruntów. Ponadto coraz większa jest potrzeba wspierania działań, które stymulują **transfer wiedzy między pokoleniami** (za pośrednictwem partnerstw i innych nowych modeli biznesowych) i **ułatwiają planowanie sukcesji** (tj. usługi doradztwa, mentoring i przygotowanie „planów sukcesji gospodarstw”).

3.5. Uwzględnianie obaw obywateli w odniesieniu do zrównoważonej produkcji rolnej, w tym zdrowia, żywienia, marnotrawstwa żywności i dobrostanu zwierząt

WPR jest jedną z polityk UE, która odpowiada na oczekiwania społeczne odnośnie do żywności, zwłaszcza jeśli chodzi o normy w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności, normy środowiskowe i normy odnoszące się do dobrostanu zwierząt. Rolnicy to prawdziwi strażnicy systemów produkcji żywności; wkład, jaki mogą wnieść w zrównoważony łańcuch dostaw żywności, ma zatem kluczowe znaczenie.

Obywatele coraz bardziej cenią sobie również dostęp do szerokiego asortymentu żywności, która przynosi **społeczeństwu większe korzyści**; chodzi tu m.in. o produkty ekologiczne, produkty z oznaczeniami geograficznymi, lokalne specjalności i żywność innowacyjną. WPR – w synergii z innymi strategiami politycznymi UE – musi wciąż reagować na te kwestie, np. poprzez modernizację zasad produkcji ekologicznej, stałe zwiększanie atrakcyjności oznaczeń geograficznych dla rolników i konsumentów oraz ułatwianie zarządzania tymi oznaczeniami i wspieranie realizacji celów dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów¹². WPR powinna zyskać większą zdolność do zajmowania się zagadnieniami zdrowotnymi o kluczowym znaczeniu, takimi jak te związane z **opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe** spowodowaną nieprawidłowym stosowaniem antybiotyków. Zgodnie z ambitnym i wszechstronnym podejściem do kwestii **zdrowia ludzi i zwierząt** – zawartym w koncepcji „**Jedno zdrowie**”¹³ – WPR powinna także wspierać wykorzystanie nowych technologii oraz badań naukowych i innowacji w ograniczaniu zagrożeń dla zdrowia publicznego.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów.

¹³ Zob. również https://ec.europa.eu/health/amr/sites/amr/files/amr_action_plan_2017_en.pdf

W ten sam sposób WPR może pomóc rolnikom w sprawniejszym stosowaniu przepisów UE dotyczących **dobrostanu zwierząt** oraz w dalszym zastrzaniu norm w drodze dobrowolnych inicjatyw mających na celu wspieranie wartości rynkowej dobrostanu zwierząt w UE i poza nią.

WPR powinna nadal wspierać produkty o szczególnych i cennych cechach poprzez rozwój obszarów wiejskich, a także wspierać i zwiększać uznanie dla takiej produkcji na arenie międzynarodowej. WPR ma również do odegrania rolę w promowaniu **zdrowszego odżywiania i przyczynieniu się do zmniejszenia problemów otyłości oraz niedożywienia**, poprzez wytwarzanie łatwo dostępnych dla obywateli UE produktów o wysokiej wartości odżywczej – takich jak owoce i warzywa. Dobrym przykładem są programy dla szkół, za pomocą których w szkołach prowadzi się dystrybucję owoców, warzyw i przetworów mlecznych oraz promuje zajęcia szkolne poświęcone zdrowemu odżywianiu. Kampanie mające na celu wspieranie zdrowych nawyków żywieniowych oraz zwiększenie spożycia owoców i warzyw powinny stanowić centralny punkt działań promocyjnych podejmowanych w ramach WPR.

Dokonywane przez konsumentów wybory produktów spożywczych zależą od szeregu czynników, które znacznie wykraczają poza zakres WPR. Dlatego też najważniejsze w tej dziedzinie polityki jest zapewnienie **rolnikom pomocy w przewidywaniu zmian w nawykach żywieniowych i dostosowywaniu produkcji do** sygnałów płynących z rynku i do wymagań konsumentów. Umocnienie trójkąta wiedzy w rolnictwie i tworzenie lepszych powiązań z właściwymi inicjatywami, takimi jak partnerstwo w obszarze żywności (Europejski Instytut Innowacji i Technologii) oraz unijna strategia badawcza FOOD 2030, również pomoże zwiększyć udział WPR w zabezpieczaniu ponadczasowego charakteru naszego systemu żywnościowego. .

WPR może również pomóc ograniczyć **marnowanie żywności** i straty żywności poprzez 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 poprzez wspieranie inicjatyw, które przyczyniają się do przekształcenia tradycyjnych wzorców konsumpcji „wyprodukuj – zużyj – wyrzuć” w biogospodarkę o obiegu zamkniętym.

4. GLOBALNY WYMIAR WPR

WPR to polityka dla UE, która bezsprzecznie ma jednak **globalne następstwa i powiązania**. Należy zatem zwrócić na nie baczną uwagę, podejmując decyzje na temat przyszłości tej polityki. Powiązania między WPR i celami zrównoważonego rozwoju przedstawia rys. 3. Poprzez **zewnętrzne strategie polityczne i instrumenty** UE zdecydowanie wspiera kraje partnerskie w osiąganiu tych samych celów. Dlatego też będzie dążyć do spójnych działań w ramach różnych obszarów polityki zgodnie z agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz ze zobowiązaniem do zwiększenia spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju¹⁴. Wspomniane zwiększenie spójności polityki wymaga uwzględnienia celów współpracy na rzecz rozwoju w politykach, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się.

Pod tym względem WPR jest i będzie spójna z unijną polityką rozwoju¹⁵, w której uznaje się istotną rolę zrównoważonego rolnictwa w eliminacji ubóstwa i zrównoważonym rozwoju w krajach rozwijających się, a także wspiera się rozwój rynków rolnych i łańcuchów wartości sprzyjających włączeniu społecznemu, które przynoszą korzyści ubogim i wspierają przemysł rolny w tworzeniu miejsc pracy.

4.1. Handel

Dzięki wysiłkom unijnego sektora rolniczego i przetwórstwa spożywczego oraz zawartym przez UE umowom handlowym i WPR (w tym jej strategii promocyjnej) Unia Europejska jest największym na świecie eksporterem produktów rolno-spożywczych. Postępująca liberalizacja handlu i zwiększony udział w globalnych łańcuchach wartości umożliwią unijnemu sektorowi rolno-spożywczemu dalsze zwiększanie eksportu w odpowiedzi na rosnący na całym świecie popyt ze strony klasy średniej, a także zmiany w nawykach żywieniowych. Co się tyczy obywateli, dalszy wzrost w handlu międzynarodowym sprawi, że żywność będzie bardziej dostępna i różnorodna, a jej ceny bardziej przystępne.

Utrzymywanie ukierunkowania unijnego sektora rolno-spożywczego na rynek oraz zgodności środków WPR z międzynarodowym prawem handlowym pozwoli również UE zachować czołową rolę w organach międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Handlu (WTO), a także wspierać otwarty handel i nakładanie surowych środków dyscyplinarnych na formy wsparcia, które zakłócają handel.

¹⁴ Por. art. 208 TFUE.

¹⁵ Nowy konsensus europejski w sprawie rozwoju podpisany dnia 7 czerwca 2017 r. i dostępny na stronie: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

Jednocześnie nie można zapominać, że **określone sektory rolnictwa nie są w stanie wytrzymać pełnej liberalizacji handlu ani niczym nieograniczonej konkurencji z importowanymi produktami**. Dlatego też musimy nadal w należyty sposób uznawać i uwzględniać wrażliwość tego rodzaju produktów w trakcie negocjacji handlowych, a także badać sposoby **wyrównywania dysproporcji geograficznych**, jeśli chodzi o rozkład pozytywnych i negatywnych skutków, które sektor rolnictwa w Unii odczuwa w następstwie zawieranych przez UE umów handlowych.

Obecnie UE boryka się z ograniczeniami eksportu ze strony wielu ważnych rynków rolno-spożywczych państw trzecich z uwagi na nieuzasadnione bariery sanitarne i fitosanitarne (SPS). UE będzie nadal dążyć do uczciwych i wyważonych relacji z naszymi partnerami handlowymi oraz, jeśli to właściwe, wspierać koncepcję UE jako „jednego podmiotu” z punktu widzenia systemu SPS. Wyśrubowane normy UE w żadnym razie nie zostaną obniżone. Ponadto wykorzystując różnorodne narzędzia współpracy i pomocy technicznej, UE powinna wspierać coraz intensywniejszą współpracę z krajami i regionami partnerskimi UE, zwłaszcza jeśli zmagają się one z nowymi i pojawiającymi się zagrożeniami dla zdrowia zwierząt i zagrożeniami fitosanitarnymi.

4.2. Migracja

Przyszła WPR musi odegrać istotniejszą rolę we wdrażaniu postanowień szczytu w Valletcie¹⁶ i zająć się kwestią podstawowych przyczyn migracji.

Wiedza, w tym ta fachowa, którą uzyskano w ramach wspieranych przez WPR projektów, powinna być wykorzystywana do rozwoju możliwości zatrudnienia i przynoszących dochód działalności w regionach pochodzenia i tranzytu migrantów, w tym przy użyciu Europejskiego planu inwestycji zewnętrznych. Należy analizować projekty pilotażowe dotyczące szkolenia młodych rolników – realizowane z udziałem europejskich organizacji rolników – a także programy wymiany UE-Unia Afrykańska. Należy pogłębić współpracę w zakresie badań naukowych i innowacji w dziedzinie rolnictwa, wykorzystując w tym celu właściwe polityki i instrumenty UE. Komisja angażuje się również w pogłębianie strategicznej współpracy i merytorycznego dialogu z Unią Afrykańską w odniesieniu do kwestii związanych z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich, tak aby pomóc temu regionowi w rozwoju własnego sektora rolno-spożywczego.

W całej UE rolnictwo oferuje możliwości dla pracowników sezonowych.

Poprzez środki rozwoju obszarów wiejskich WPR może służyć też wspieraniu legalnych migrantów, a w szczególności uchodźców, przy osiedlaniu się i integracji ze społecznościami wiejskimi. Doświadczenie pokazuje, że w tej sytuacji najlepiej sprawdzi się podejście zakładające rozwój kierowany przez lokalną społeczność/LEADER.

¹⁶ Zob. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/#>