

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 41



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 62

1 lutego 2019

Spis treści

III Akty przygotowawcze

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

2019/C 41/01

Opinia nr 7/2018 (wydana na mocy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE) w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej po 2020 r. (COM(2018) 392, 393 i 394 final)

1

PL

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 7/2018

(wydana na mocy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)

w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej po 2020 r.**(COM(2018) 392, 393 i 394 final)**

(2019/C 41/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
WNIOSKI OGÓLNE	1–12	3
WSTĘP	13–25	5
Kontekst wniosku	15	5
Podstawa prawna, pomocniczość i proporcjonalność	16–18	6
Wyniki ocen <i>ex post</i> , konsultacji z zainteresowanymi stronami i ocen skutków	19–23	7
Wpływ na budżet	24	8
Inne elementy	25	8
OCENA WNIOSKU	26–96	9
Ocena potrzeb WPR	27–32	9
Ocena celów WPR	33–41	11
Ocena wkładu WPR	42–49	14
Ocena procesów WPR	50–67	16
Powiązanie wkładu, produktów, rezultatów i oddziaływania WPR	68–80	20
Ocena rozliczalności WPR	81–96	24
ZAŁĄCZNIK I – UWAGI SZCZEGÓŁOWE NA TEMAT PROPONOWANYCH WSKAŹNIKÓW		32
ZAŁĄCZNIK II – POWIĄZANIE CELÓW, INTERWENCJI I WSKAŹNIKÓW		48

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 38–44, art. 287 ust. 4 akapit drugi oraz art. 317, 318 i 322,

uwzględniając komunikat Komisji „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” ⁽¹⁾,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej ⁽²⁾ („rozporządzenie dotyczące planów strategicznych WPR”),

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej ⁽³⁾ („rozporządzenie horyzontalne”),

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 251/2014, (UE) nr 228/2013 i (UE) nr 229/2013 ⁽⁴⁾ („rozporządzenie zmieniające”),

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy ⁽⁵⁾ („rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów”),

uwzględniając sprawozdania roczne i sprawozdania specjalne Trybunału oraz dokumenty analityczne dotyczące przyszłości finansów UE ⁽⁶⁾, wniosku Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 ⁽⁷⁾ oraz przyszłości WPR ⁽⁸⁾,

uwzględniając wniosek Komisji z dnia 1 czerwca 2018 r. oraz wniosek Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2018 r. o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

⁽¹⁾ COM(2017) 713 final: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności.

⁽²⁾ COM(2018) 392: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013.

⁽³⁾ COM(2018) 393: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1306/2013.

⁽⁴⁾ COM(2018) 394: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina, (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i (UE) nr 229/2013 ustanawiające szczególne środki dotyczące rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego.

⁽⁵⁾ COM(2018) 375: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

⁽⁶⁾ Dokument analityczny Trybunału pt. „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates” [Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE] (luty 2018 r.).

⁽⁷⁾ Dokument analityczny Trybunału pt. „The Commission’s proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework” [Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027] (lipiec 2018 r.).

⁽⁸⁾ Dokument analityczny Trybunału pt. „Przyszłość WPR” (marzec 2018 r.).

WNIOSKI OGÓLNE

1. Kiedy Komisja opublikowała swój wniosek dotyczący wspólnej polityki rolnej po 2020 r., podkreśliła, że „zmodernizowana wspólna polityka rolna powinna zwiększać europejską wartość dodaną, uwzględniając wysokie ambicje związane z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu oraz spełniając oczekiwania obywateli dotyczące ich zdrowia, środowiska i klimatu”. Ocena skutków opracowana przez Komisję towarzysząca wnioskowi obejmuje planowanie do 2030 r. Długoterminowa wizja Komisji dotycząca rolnictwa UE (uwzględniająca długofalowe tendencje w zakresie zmian technologicznych, klimatycznych, społecznych i demograficznych itp.) nie jest jednak jasna. Najważniejsze zmiany w WPR proponowane we wniosku zaprezentowano w **ramce 1**.

Ramka 1 – Najważniejsze zmiany proponowane we wniosku

Między proponowanymi wariantami polityki a WPR w obecnym kształcie istnieje wiele podobieństw, ale warto zwrócić uwagę na następujące kluczowe zmiany:

- Jeden plan strategiczny WPR dla każdego państwa członkowskiego dotyczący wszystkich wydatków w ramach WPR (płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i środki rynkowe).
- Próba przejścia do systemu opartego na wynikach.
- Próba przededefiniowania kwalifikowalności wydatków (zgłaszane produkty i nowa koncepcja legalności i prawidłowości).
- Zmiany w systemach kontroli (zmieniona rola jednostek certyfikujących).

2. W niektórych kluczowych obszarach Komisja nie określiła potrzeb na podstawie solidnych dowodów. Chociaż argumenty przemawiające za działaniami UE w zakresie ochrony środowiska i zmiany klimatu są silne, dane i argumenty użyte na poparcie oceny potrzeb dotyczącej dochodów rolników są niewystarczające. Komisja odstąpiła od wariantu rezygnacji z WPR w swojej ocenie skutków, twierdząc, że nie byłoby to zgodne z zobowiązaniami traktatowymi. Nie przedstawiła jednak wiarygodnych dowodów ekonomicznych na ostatecznie uwzględnione warianty utrzymania tradycyjnych środków WPR: płatności bezpośrednich, środków rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę, że największa część budżetu WPR będzie nadal przeznaczona na finansowanie płatności bezpośrednich dla rolników, należy zwrócić uwagę na brak wymogu opracowywania przez państwa członkowskie wiarygodnych i porównywalnych statystyk dotyczących dochodu do dyspozycji gospodarstw rolnych.

3. Pomimo ambicji Komisji i apeli o bardziej ekologiczną WPR wniosek nie odzwierciedla wyraźnego wzrostu ambicji w zakresie ochrony środowiska i klimatu. Trybunał przyznaje, że wniosek obejmuje narzędzia, które służą osiągnięciu celów związanych ze środowiskiem i klimatem. To państwa członkowskie byłyby jednak odpowiedzialne za wyznaczanie priorytetów w odniesieniu do rodzajów interwencji do objęcia finansowaniem w swoich planach strategicznych WPR. Nie jest jasne, w jaki sposób Komisja weryfikowałaby te plany, tak aby zapewnić uwzględnienie w nich ambitnych założeń w zakresie ochrony środowiska i klimatu. Szacunki Komisji dotyczące wkładu WPR w osiąganie odnośnych celów unijnych wydają się nierealistyczne.

4. Zgodnie z wnioskiem środki unijne nie byłyby przydzielane na podstawie ogólnounijnej oceny potrzeb i oczekiwanych rezultatów, a proponowane poziomy współfinansowania nie odzwierciedlałyby różnych poziomów oczekiwanej unijnej wartości dodanej. Każde państwo członkowskie przydzielałoby część ustalonej wcześniej puli środków finansowych na konkretne interwencje w oparciu o własną ocenę potrzeb (przy czym takie przydziały podlegałyby licznym i znaczącym ograniczeniom). W szczególności wniosek nadal narzuca państwom członkowskim korzystanie z płatności bezpośrednich, obliczanych na podstawie powierzchni gruntów posiadanych lub użytkowanych. Tymczasem instrument ten nie jest odpowiedni, by rozwiązać wiele problematycznych kwestii dotyczących środowiska i klimatu. Nie stanowi też najefektywniejszego sposobu na wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych.

5. We wniosku utrzymano pewne kluczowe elementy, takie jak zintegrowane systemy zarządzania i kontroli. Ramy prawne zostały zredukowane z pięciu do trzech rozporządzeń. Wspólne planowanie działań obecnie rozproszonych między Europejskim Funduszem Rolniczym Gwarancji (EFRG) a Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w jednym krajowym planie strategicznym WPR może pomóc w zapewnieniu spójności między różnymi działaniami w ramach WPR. Nie jest jednak jasne, czy dzięki temu WPR stanie się ogólnie prostsza, ponieważ pod innymi względami zwiększyłaby się złożoność (na przykład we wniosku przewidziano stworzenie ekoprogramu mającego podobne cele jak dwa inne instrumenty środowiskowe).

6. Przeprowadzana przez Komisję ocena kwalifikowalności miałaby opierać się na produktach oraz systemach zarządzania i nie uwzględniałaby zasad dotyczących indywidualnych beneficjentów zawartych w planach strategicznych WPR. Termin „produkt” nie jest jasno zdefiniowany we wniosku. Zdaniem Trybunału istnieją interwencje, w przypadku których produkt zależy od wywiązania się przez beneficjentów z zobowiązań określonych w planach strategicznych WPR.

7. Agencje płatnicze musiałyby zapewniać legalność i prawidłowość operacji finansowanych w ramach WPR. Jednostki certyfikujące sprawdzałyby funkcjonowanie systemów zarządzania obejmujących organy zarządzające i „podstawowe wymogi unijne”. Te podstawowe wymogi byłyby określone w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR i rozporządzeniu horyzontalnym. Nie jest jasne, czy kontrole jednostek certyfikujących obejmowałyby definicje i szczegółowe kryteria kwalifikowalności określone w planach strategicznych WPR.

8. W przypadku WPR Komisja zamierza przejść od modelu wdrażania opartego na zgodności do modelu opartego na wynikach. Trybunał przyjmuje to ambitne zamierzenie z zadowoleniem. Uznaje jednak, że we wniosku nie przewidziano niezbędnych elementów skutecznego systemu opartego na wynikach. Brak jasnych, konkretnych i określonych ilościowo celów UE stwarza niepewność co do sposobu, w jaki Komisja miałaby oceniać plany strategiczne WPR państw członkowskich. Oznacza również, że nie ma możliwości zmierzenia, w jakim zakresie udało się osiągnąć cele UE. Zaproponowane ramy zapewniają stosunkowo słabe zachęty do osiągania celów. Wdrażanie może znacznie odbiegać od wyznaczonych celów końcowych, co jednak nie będzie wpływać znacząco na poziom finansowania UE. Za skuteczne osiągnięcie celów może najwyżej zostać przyznana nieznaczna „premia”.

9. W szczególności należałoby ustanowić następujące elementy:

- jasne, konkretne i określone ilościowo cele UE, w przypadku których można zmierzyć stopień wykonania,
- działania, które są wyraźnie powiązane z celami,
- w pełni opracowany zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania,
- wymogi dotyczące sporządzania przez państwa członkowskie wiarygodnych i porównywalnych statystyk dotyczących dochodów do dyspozycji gospodarstw rolnych,
- przejrzyste kryteria oceny treści i jakości planów strategicznych WPR,
- płatności na rzecz państw członkowskich oparte na wynikach.

10. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje podjęcie przez Komisję próby przejścia na model oceny opartej na wynikach. Taki krok nie wyeliminuje jednak konieczności sprawdzania legalności i prawidłowości. We wniosku Komisji utrzymano wymogi takie jak zasada dotycząca „osoby faktycznie prowadzącej działalność rolniczą” i przyznawanie płatności bezpośrednich na podstawie liczby hektarów posiadanego lub użytkowanego gruntu, co jest nadzorowane za pośrednictwem zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, w tym systemu identyfikacji działek rolnych. Oznacza to, że płatność na rzecz beneficjenta jest prawidłowa tylko wtedy, gdy spełnia te wymogi (nawet jeśli są one – na podstawie wymogów UE – szczegółowo określone w przepisach państw członkowskich). We wniosku funkcja nadzorcza państw członkowskich nie ulega zmianie, chociaż kontrola legalności i prawidłowości przez jednostki certyfikujące przestała być obowiązkowa. Znacznie zmieniają się natomiast sprawozdawczość oraz pewność, jaką uzyskuje Komisja. Zgodnie z treścią wniosku Komisja nie otrzymywałaby ani danych statystycznych dotyczących kontroli od agencji płatniczych, ani poświadczenia wiarygodności płatności na rzecz indywidualnych rolników od jednostek certyfikujących.

11. Komisja jest ostatecznie odpowiedzialna za wykonanie budżetu⁽⁹⁾, z uwzględnieniem płatności dokonywanych w państwach członkowskich, zgodnie z zasadami określonymi w ustawodawstwie UE, oraz tych części planów strategicznych WPR, które są wymagane na mocy rozporządzenia UE. Zdaniem Trybunału wniosek doprowadzi do osłabienia rozliczalności Komisji w tym zakresie.

12. Wniosek Komisji nie zapewnia odpowiednich podstaw do przyjęcia podejścia „atestacyjnego” do poświadczenia wiarygodności, co jest obecnie rozważane przez Trybunał. Zgodnie z wnioskiem Komisja nie byłaby już w stanie ocenić ilościowo, w jakim zakresie płatności zostały dokonane z naruszeniem zasad. Wniosek utrudniłby również stosowanie modelu jednorazowej kontroli, w szczególności ze względu na ograniczenie roli jednostek certyfikujących.

⁽⁹⁾ Art. 317–319 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

WSTĘP

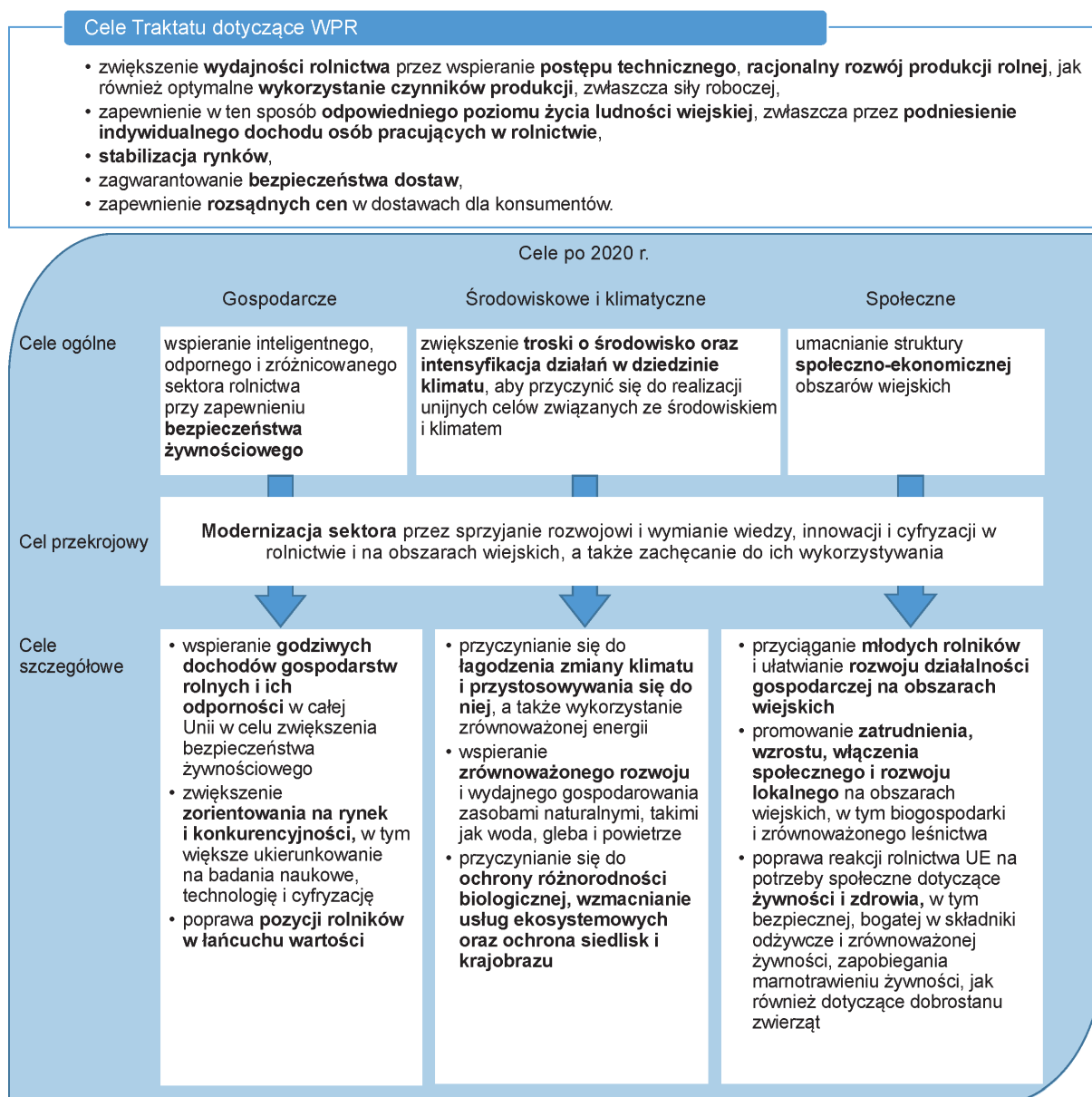
13. W dniu 1 czerwca 2018 r. Komisja opublikowała wniosek ustawodawczy dotyczący WPR po 2020 r. obejmujący trzy rozporządzenia wraz z towarzyszącą im oceną skutków⁽¹⁰⁾ oraz uzasadnieniem dotyczącym wszystkich trzech rozporządzeń. Niniejszy wstęp pokrywa się ze strukturą uzasadnienia i zawiera te same tytuły.

14. W rozdziale po wstępie Trybunał dokonuje oceny wniosku. W **załącznikach I i II** przedstawione zostały uwagi Trybunału dotyczące ram wykonania zaproponowanych przez Komisję.

Kontekst wniosku

15. W uzasadnieniu Komisji podkreślono, że „zmodernizowana wspólna polityka rolna powinna zwiększać europejską wartość dodaną, uwzględniając wysokie ambicje związane z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu oraz spełniając oczekiwania obywateli dotyczące ich zdrowia, środowiska i klimatu”⁽¹¹⁾. Komisja zinterpretowała cele WPR określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w taki sposób, aby dostosować je do obecnego kontekstu, a we wniosku zdefiniowano dziewięć „celów szczegółowych” (zob. **rys. 1**).

Rysunek 1

Cele WPR

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie art. 39 TFUE i art. 5 i 6 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽¹⁰⁾ Dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_pl.

⁽¹¹⁾ Strona 1 uzasadnienia Komisji.

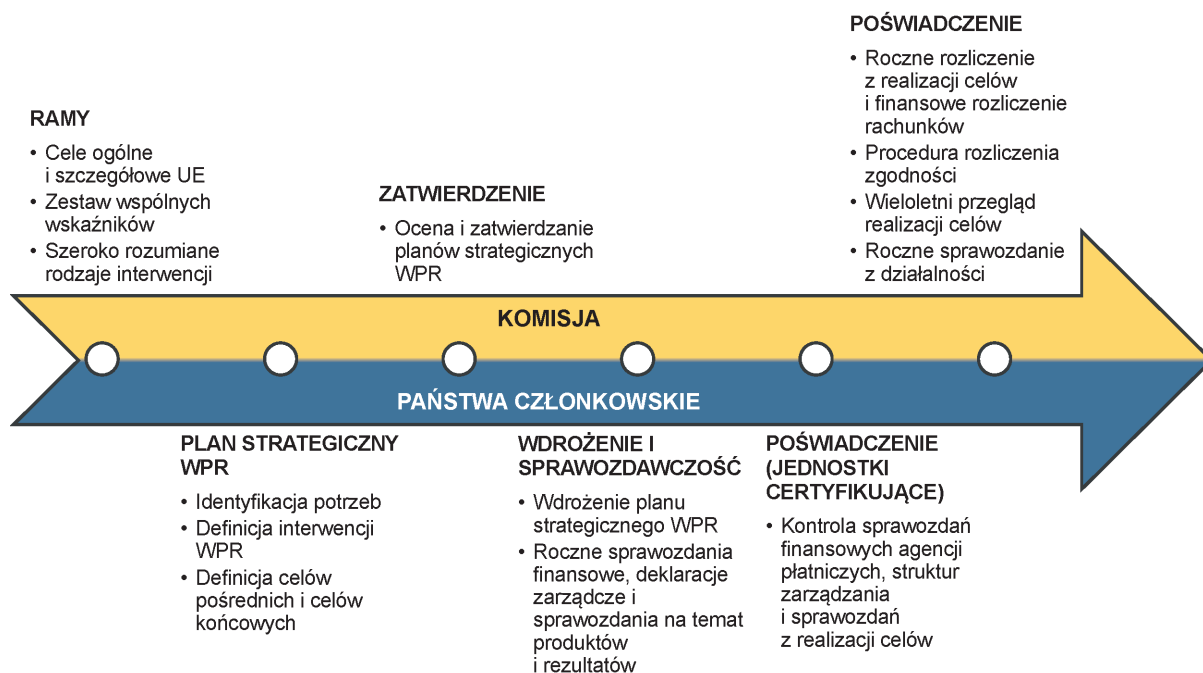
Podstawa prawna, pomocniczość i proporcjonalność

16. Wniosek zredukowałby ramy prawne z pięciu do trzech rozporządzeń. „Rozporządzenie dotyczące planów strategicznych WPR” obejmuje cele WPR, rodzaje interwencji ⁽¹²⁾ finansowanych w ramach tej polityki i ogólne wymogi dotyczące przygotowywania planów strategicznych WPR. „Rozporządzenie horyzontalne” obejmuje przepisy finansowe oraz ramy monitorowania i ewaluacji, a „rozporządzenie zmieniające” przenosi głównie dużą część przepisów z „rozporządzenia w sprawie wspólnej organizacji rynków” ⁽¹³⁾ do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

17. Komisja proponuje nowy model wdrażania, sugerując, że doprowadzi to do większej pomocniczości oraz większej odpowiedzialności i rozliczalności państw członkowskich. Poprzez ustanowienie jedynie niektórych parametrów w ustawodawstwie UE i zapewnienie państwom członkowskim szerszego wyboru instrumentów polityki oraz częściowe uzależnienie płatności od wypracowania produktów Komisja dąży do przesunięcia nacisku w ramach WPR z zapewniania zgodności z przepisami na osiągnięcie celów. Ów nowy model wdrażania przedstawiono na **rys. 2**.

Rysunek 2

Nowy model wdrażania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wniosku Komisji dotyczącego WPR po 2020 r. i towarzyszącej mu oceny skutków.

18. Sektor rolny jest znacznie zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich, a obecne przepisy UE dają państwom pewną swobodę w określaniu sposobów wdrażania WPR. W swoim sprawozdaniu specjalnym dotyczącym systemu płatności podstawowej ⁽¹⁴⁾ Trybunał wskazał, że istnieją bardzo duże różnice w tym, w jaki sposób systemy funkcjonują obecnie w różnych państwach członkowskich. Na przykład Niemcy szybko dostosowały stawki pomocy dla swoich rolników do zbliżonego poziomu, podczas gdy Hiszpania zachowała duże zróżnicowanie kwot wypłacanych rolnikom. Dane Komisji ⁽¹⁵⁾ pokazują również, że podczas gdy większość państw członkowskich korzystała ze wsparcia

⁽¹²⁾ W art. 3 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR „interwencja” zdefiniowana jest jako instrument wsparcia opatrzonego zestawem warunków kwalifikujących, określony przez państwa członkowskie w planach strategicznych WPR.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671).

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 10/2018 pt. „System płatności podstawowej dla rolników – funkcjonuje sprawnie, lecz w niewielkim stopniu przyczynia się do uproszczenia, ukierunkowania i konwergencji poziomów pomocy”.

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf, rys. 6.

związanego z produkcją, udział wydatków na ten cel (i rodzaj wspieranej produkcji) był bardzo zróżnicowany. Nowy model z mniejszą liczbą przepisów UE oznacza, że formułowanie polityki i wybór konkretnych interwencji w coraz większym stopniu będzie zależeć od decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie w ich planach strategicznych WPR, zatwierdzanych przez Komisję. Komisja dąży do zerwania związków między UE a beneficjentami końcowymi. Oznacza to, że określenie szczegółowych zasad kwalifikowalności mających zastosowanie do beneficjentów końcowych ma leżeć w gestii państw członkowskich. Niemniej jednak we wniosku przewidziano istotne ograniczenia, jeśli chodzi o decyzje podejmowane przez państwa członkowskie, na przykład poprzez uznanie pewnych dotacji za obowiązkowe. Komisja uważa to za konieczne, aby zachować charakter WPR jako wspólnej polityki⁽¹⁶⁾.

Wyniki ocen ex post, konsultacji z zainteresowanymi stronami i ocen skutków

19. Trybunał krytykował już wcześniej⁽¹⁷⁾ fakt, że oceny ex post nie są dostępne na tyle wcześnie, aby wywrzeć rzeczywisty wpływ na nowe strategie polityczne, i zalecił, aby podczas wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach Komisja działała zgodnie z zasadą „najpierw oceniaj”⁽¹⁸⁾. Wstępne sprawozdanie Komisji zawierające pierwsze wyniki dotyczące skuteczności obecnej WPR będzie jednak dostępne dopiero pod koniec 2018 r.⁽¹⁹⁾ Jak Trybunał wskazał w swoim dokumencie analitycznym⁽²⁰⁾, przegląd wydatków przeprowadzony przez Komisję nie zawiera oceny ani też konkluzji na temat wartości dodanej UE konkretnych programów. Z tego względu zapewnia on niewiele informacji pozwalających ukierunkować przyszłe decyzje prawodawcy UE w sprawie finansowania.

20. Przygotowując swój wniosek, Komisja konsultowała się z zainteresowanymi stronami⁽²¹⁾. Konsultacje te wykazały wprowadzić duże zainteresowanie kontynuacją wspólnej polityki rolnej – w szczególności ze strony beneficjentów – nie było jednak zgody co do stopnia elastyczności. W niektórych odpowiedziach apelowano o większą swobodę umożliwiającą dostosowanie do lokalnych potrzeb. W innych domagano się od UE bardziej zdecydowanych działań w celu zagwarantowania równych warunków działania. Konsultacje wykazały, że obszary, które bez wątpliwości powinny być przedmiotem działań UE, to przystosowywanie się do zmiany klimatu i ochrona środowiska.

21. W ocenie skutków Komisja oceniła różne zestawy instrumentów polityki, które początkowo obejmowały scenariusz odniesienia i cztery warianty. Komisja anulowała jednak wariant rezygnacji z WPR⁽²²⁾ z oceny skutków, stosując się do zalecenia Rady ds. Kontroli Regulacyjnej oraz dlatego, że uznała, iż wycofanie WPR nie byłoby zgodne z zobowiązaniami traktatowymi. Komisja uwzględniła kwestie równouprawnienia płci podczas włączania celów zrównoważonego rozwoju do swojej oceny skutków, ale wydaje się, że miało to niewielki wpływ na wniosek.

22. Wyniki oceny skutków uwydatniły trudne dylematy, ale nie wskazywały na żadną preferowaną kombinację instrumentów polityki. Wniosek Komisji w ostatecznym kształcie nie pokrywa się z żadnym z wariantów przeanalizowanych w ocenie skutków. Jak wcześniej wskazywał Trybunał⁽²³⁾, nie jest łatwo zidentyfikować główne rezultaty i wnioski płynące z oceny skutków. W szczególności trudno jest określić, w jaki sposób proponowane działania mogłyby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Komisję.

23. Sama ocena skutków nie była przedmiotem konsultacji publicznych. Jej ostateczna wersja została opublikowana wraz z wnioskiem. Trybunał zalecał wcześniej, by Komisja⁽²⁴⁾ publikowała – do celów informacyjnych oraz aby umożliwić zgłaszanie uwag – dokumenty pośrednie, takie jak plany działań i projekty ocen skutków.

⁽¹⁶⁾ Sekcja 1.4.2 oceny skutków finansowych regulacji towarzyszącej wnioskowi.

⁽¹⁷⁾ Np. sprawozdanie specjalne nr 16/2017 pt. „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach”.

⁽¹⁸⁾ Zalecenie 4 w sprawozdaniu specjalnym nr 16/2018 pt. „Przegląd ex post ustawodawstwa UE – system dobrze ugruntowany, lecz niekompletny”.

⁽¹⁹⁾ Art. 110 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 stanowi: „Do dnia 31 grudnia 2018 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wstępne sprawozdanie dotyczące wykonania niniejszego artykułu, w tym pierwsze wyniki dotyczące skuteczności WPR. Drugie sprawozdanie, obejmujące ocenę efektywności WPR, zostanie przedstawione do dnia 31 grudnia 2021 r.” (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549).

⁽²⁰⁾ Dokument analityczny Trybunału pt. „The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework” [Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027] (lipiec 2018 r.).

⁽²¹⁾ Przeprowadzono m.in. internetowe konsultacje publiczne, w których otrzymano 58 520 odpowiedzi, z czego 36,5 % pochodziło od rolników. Zorganizowano również spotkania z „grupami dialogu obywatelskiego” i specjalistyczne warsztaty.

⁽²²⁾ Wspólne Centrum Badawcze: Scenar 2030 – Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020 [Scenar 2030 – Ścieżki dla europejskiego rolnictwa i sektora żywnościowego po 2020 r.].

⁽²³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/2010 pt. „Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: czy wspierają one procesy decyzyjne?”.

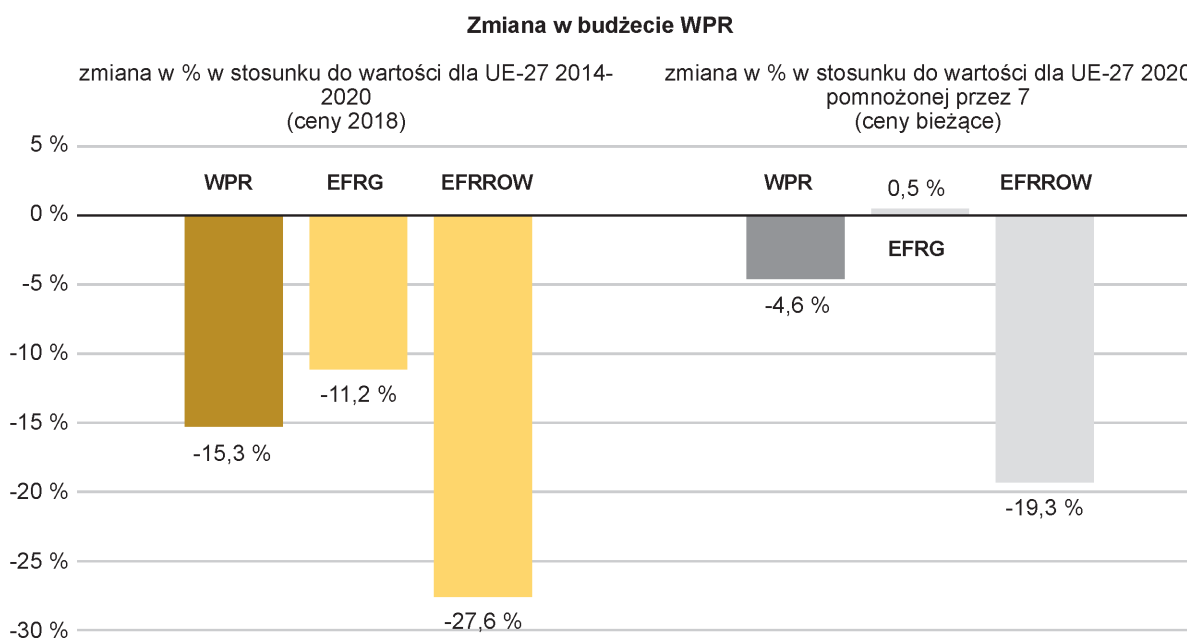
⁽²⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/2010 pt. „Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: czy wspierają one procesy decyzyjne?”.

Wpływ na budżet

24. Proponowany przydział środków finansowych na WPR byłby mniejszy niż w obecnym okresie ⁽²⁵⁾. Wielkość tej redukcji zależy od sposobu jej obliczenia. W dokumencie analitycznym dotyczącym wniosku w sprawie wieloletnich ram finansowych Trybunał określił tę redukcję na poziomie 15 %, podczas gdy Komisja zwykle podaje, że wyniesie ona 5 % ⁽²⁶⁾ (zob. **rys. 3**). Różnice zależą w dużej mierze od punktu odniesienia wybranego do porównania ⁽²⁷⁾ oraz od tego, czy stosowane są ceny bieżące czy stałe ⁽²⁸⁾.

Rysunek 3

Różne sposoby obliczania wielkości proponowanych zmian w budżecie WPR



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Inne elementy

25. Komisja proponuje utrzymanie istniejącej nomenklatury dwóch instrumentów finansowania rolnictwa (EFRG i EFRROW), chociaż nie będą one już podlegać odrębnym procesom programowania w państwach członkowskich. Proponuje również zastąpienie „programów rozwoju obszarów wiejskich” ⁽²⁹⁾ planami strategicznymi WPR obejmującymi wszystkie działania w ramach WPR (płatności bezpośrednie, środki rynkowe, środki rozwoju obszarów wiejskich) ⁽³⁰⁾. Decyzje państw członkowskich w zakresie wydatków na WPR byłyby jednak obwarowane restrykcjami omówionymi w **ramce 2**.

⁽²⁵⁾ Nawet bez udziału Zjednoczonego Królestwa w budżecie WPR, który w latach 2014–2020 wyniósł 27,7 mld euro.

⁽²⁶⁾ Uzasadnienie wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2018) 392 oraz ** [Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027].

⁽²⁷⁾ Na podstawie dokumentu roboczego Komisji – Tabela porównawcza między wnioskiem w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 a wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020 – 6 czerwca 2018 r. Chociaż w obydwu wyliczeniach pominięto udział Zjednoczonego Królestwa w budżecie, w jednym z nich za punkt odniesienia przyjęto ostatni rok obowiązywania obecnych wieloletnich ram finansowych (mnożąc go przez siedem, aby wykluczyć skutki konwergencji płatności bezpośrednich i decyzji państw członkowskich dotyczących przesunięcia środków między EFRG a EFRROW), a w drugim za poziom bazowy uznano całkowitą alokację na okres 2014–2020.

⁽²⁸⁾ Komisja posługuje się terminem „ceny bieżące”, odnosząc się do kwot bezwzględnych, które mają zostać wypłacone lub przydzielone w danym roku. W celu uwzględnienia inflacji Komisja stosuje również „ceny stałe” (ceny z 2011 r. dla bieżącego okresu i ceny z 2018 r. dla następnego okresu), obliczone z zastosowaniem „rocznego deflatora” w wysokości 2 % odpowiadającego celowi inflacyjnemu Europejskiego Banku Centralnego. Korekta ta jest konwencją budżetową UE i niekoniecznie odzwierciedla faktyczną stopę inflacji w UE.

⁽²⁹⁾ Obecne dokumenty programowania EFRROW podlegające przepisom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

⁽³⁰⁾ W przypadku EFRROW planowanie strategiczne zostało już wykonane w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich.

Ramka 2 – Zakres planowania strategicznego w przypadku płatności bezpośrednich

Chociaż państwa członkowskie będą musiały stosować planowanie strategiczne do płatności bezpośrednich, wniosek znacznie ogranicza ich elastyczność w tym zakresie.

Państwa członkowskie mogłyby co prawda wykorzystywać około 7 %⁽³¹⁾ środków na interwencje sektorowe oraz do 12 %⁽³²⁾ na płatności związane z wielkością produkcji, ale reszta środków z EFRG byłaby zarezerwowana na wsparcie dochodów niezwiązane z wielkością produkcji⁽³³⁾ i ekoprogramy⁽³⁴⁾ dla rolników.

Państwa członkowskie byłyby zobowiązane do zaoferowania ekoprogramów, ale bez minimalnych wymogów budżetowych, a same programy byłyby dobrowolne. Jest zatem prawdopodobne, że największa część EFRG byłaby w dalszym ciągu przyznawana na wsparcie dochodów rolników niezwiązane z wielkością produkcji, wypłacane na hektar gruntów. Państwa członkowskie będą musiały zharmonizować stawki pomocy w danym regionie lub zmniejszyć zróżnicowanie ich wartości jednostkowej między rolnikami (tzw. konwergencja wewnętrzna)⁽³⁵⁾.

Zgodnie z wnioskiem wprowadzone zostałyby obowiązkowe ograniczenie płatności dla indywidualnych rolników⁽³⁶⁾, a płatności redystrybucyjne byłyby obowiązkowe⁽³⁷⁾.

OCENA WNIOSKU

26. Po opublikowaniu przez Komisję komunikatu „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” w listopadzie 2017 r. Trybunał opublikował dokument analityczny na temat przyszłości WPR. W dokumencie tym określono kryteria, na podstawie których dokonany zostanie przegląd wniosku ustawodawczego w sprawie WPR po 2020 r. Kryteria te wytyczają kierunki oceny Trybunału w tej części opinii. Opierają się one na wykorzystywanym przez Trybunał modelu logicznym programu (wyjaśnionym w pkt 19 i na rys. 4 dokumentu analitycznego), który określa, w jaki sposób w ramach interwencji publicznych można osiągnąć oszczędność, wydajność i skuteczność. Tym samym opinia Trybunału jest oceną oszczędności, wydajności i skuteczności, a przedstawione wnioski mają na celu promowanie rozwiązań, które doprowadzą do poprawy wszystkich tych trzech aspektów.

Ocena potrzeb WPR**Kryteria**

- 1.1. Potrzeby zostały określone na podstawie solidnych dowodów.
- 1.2. Wykazana została wartość dodana związana z zaspokajaniem tych potrzeb poprzez działania UE.
- 1.3. Wniosek dotyczący WPR uwzględnia długofalowe tendencje.
- 1.4. Wniosek dotyczący WPR jasno określa oddziaływanie dystrybucyjne tej polityki.

27. W swoim komunikacie „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” Komisja wskazała najważniejsze jej zdaniem potrzeby sektora rolnego w UE. Następnie omówiła je w dokumentach informacyjnych dotyczących wyzwań gospodarczych, społeczno-gospodarczych oraz związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu. Jako argument za płatnościami bezpośrednimi Komisja przywołuje fakt, że dochody z działalności rolniczej kształtują się poniżej przeciętnego wynagrodzenia dla całej gospodarki⁽³⁸⁾. Jak jednak Trybunał wskazał w dokumencie analitycznym, dane Komisji nie uwzględniają źródeł dochodów poza rolnictwem.

⁽³¹⁾ Około 21 mld euro, obliczone jako różnica pomiędzy całkowitym proponowanym budżetem EFRG a przydziałami zarezerwowanymi na płatności bezpośrednie na podstawie art. 81 ust. 1 i załącznika IV do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽³²⁾ Art. 86 ust. 5 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽³³⁾ Zapewnianie rolnikom podstawowego wsparcia dochodu jest obowiązkowe na mocy art. 17 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽³⁴⁾ Art. 28 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽³⁵⁾ Zgodnie z art. 20 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR państwa członkowskie muszą zapewnić, by najpóźniej w roku składania wniosków 2026 wartość wszystkich uprawnień do płatności odpowiadała co najmniej 75 % średniej planowanej kwoty jednostkowej dla podstawowego wsparcia dochodu w roku składania wniosków 2026, jak określono w planie strategicznym WPR. Mogą też one zdecydować się na ustalenie maksymalnego obniżenia, które nie może przekraczać 30 %.

⁽³⁶⁾ Art. 15 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽³⁷⁾ Zgodnie z obowiązującymi przepisami płatności redystrybucyjne są dobrowolne (art. 1 i 41 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608)).

⁽³⁸⁾ Ocena skutków, część I, s. 7.

28. W dokumencie analitycznym dotyczącym przyszłości WPR Trybunał stwierdził, że publikowane dane na temat dochodów rolników nie były wystarczające dla „uzasadnienia twierdzenia, że gospodarstwa rolne jako całość wymagają znacznego wsparcia w celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu życia”. Przeprowadzona przez Komisję analiza dochodów rolników nie zmieniła się w ocenie skutków, a ponadto nie ma wymogu, by państwa członkowskie opracowywały wiarygodne i porównywalne dane statystyczne dotyczące dochodów do dyspozycji gospodarstw rolnych⁽³⁹⁾. Inne kluczowe dane i tendencje dotyczące sektora rolnego, na które Trybunał zwrócił szczególną uwagę w dokumencie analitycznym, to:

- mniejsza liczba gospodarstw rolnych, ale jednocześnie większe gospodarstwa: w 2013 r. liczba gospodarstw rolnych wyniosła 10,8 mln (spadek o 22 % w porównaniu z 2007 r.), podczas gdy ich średnia wielkość wzrosła z 12,6 ha do 16,1 ha,
- zmniejszenie siły roboczej w rolnictwie o 25 % (z 12,8 mln ekwiwalentów pełnego czasu pracy w 2005 r. do 9,5 mln w 2017 r.),
- od 2010 r. UE jest eksporterem netto żywności, z nadwyżką handlową w wysokości 20,5 mld euro w 2017 r., związaną głównie z przetworzoną żywnością i napojami – UE jest natomiast importem netto nieprzetworzonych produktów rolnych⁽⁴⁰⁾,
- przeciętne gospodarstwo rolne zapewnia pracę mniej niż jednej osobie zatrudnionej w pełnym wymiarze,
- choć wyniki w poszczególnych sektorach znacznie się różnią, odnotowano wyraźny wzrost dochodów z rolnictwa w przeliczeniu na jedną osobę pracującą w pełnym wymiarze czasu pracy,
- starzejąca się populacja rolników i malejąca liczba młodych rolników: na każde 100 osób prowadzących gospodarstwo w wieku powyżej 55 lat liczba osób prowadzących gospodarstwo w wieku poniżej 35 lat zmniejszyła się z 14 w 2010 r. do 11 w 2013 r.

29. Można zakładać, że Komisja wzięła pod uwagę planowanie średnioterminowe, ponieważ jej ocena skutków obejmuje okres do 2030 r. Jej wizja rolnictwa UE w perspektywie długofalowej (uwzględniająca zmiany technologiczne, klimatyczne, społeczne, demograficzne itp.) nie jest jednak jasna.

30. Państwa członkowskie oceniałyby swoje lokalne potrzeby w planach strategicznych WPR i na tej podstawie dokonywałyby wyboru interwencji. Proponowany model przeniesie zatem więcej obowiązków z UE na państwa członkowskie, nie tylko w przypadku EFRROW, ale również EFRG. Jeden z przykładów odnosi się do sformułowanego niedawno zalecenia Trybunału⁽⁴¹⁾, by Komisja oceniła sytuację dochodową wszystkich grup rolników i przeanalizowała ich potrzeby w zakresie wsparcia dochodów przed przedstawieniem jakiegokolwiek wniosku dotyczącego przyszłego kształtu WPR (zob. **ramka 3**). Zgodnie z wnioskiem za przeprowadzanie takich ocen odpowiedzialne byłyby państwa członkowskie⁽⁴²⁾. Jak jednak zaobserwował Trybunał, w ramach proponowanego ustawodawstwa UE kluczowy instrument wsparcia dochodów ma w dużej mierze mało elastyczny charakter (zob. pkt 25). W związku z tym na przykład państwo członkowskie, które jest zaniepokojone kwestią wpływu dotacji na równouprawnienie płci (dane Komisji sugerują, że mężczyźni otrzymują około 3/5 takich dotacji, kobiety 1/8, a pozostałą część – przedsiębiorstwa), miałoby niewiele możliwości zmiany tego podziału.

⁽³⁹⁾ Takie statystyki istnieją w niektórych państwach członkowskich; zob. pkt 29 i ramka 1 w sprawozdaniu specjalnym nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?”.

⁽⁴⁰⁾ Zob. rys. 3 w dokumencie analitycznym Trybunału dotyczącym przyszłości WPR.

⁽⁴¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 10/2018 pt. „System płatności podstawowej dla rolników – funkcjonuje sprawnie, lecz w niewielkim stopniu przyczynia się do uproszczenia, ukierunkowania i konwergencji poziomów pomocy”.

⁽⁴²⁾ Art. 95 ust. 1 i art. 96 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR stanowią, że państwa członkowskie będą musiały określić potrzeby w odniesieniu do każdego celu szczegółowego określonego w art. 6 tego rozporządzenia.

Ramka 3 – Zalecenie 3 ze sprawozdania specjalnego nr 10/2018⁽⁴³⁾

Zanim Komisja sformułuje wniosek dotyczący przyszłej koncepcji WPR, powinna ocenić sytuację w zakresie dochodów wszystkich grup rolników i przeanalizować ich zapotrzebowanie na wsparcie dochodów z uwzględnieniem takich czynników jak: obecny podział wsparcia unijnego i krajowego, potencjał rolniczy gruntów, różnice w obszarach głównie przeznaczonych do produkcji rolnej lub do utrzymywania gruntów, koszt i rentowność działalności rolniczej, dochody pochodzące z produkcji żywności i innych rodzajów produkcji rolnej oraz ze źródeł niezwiązanych z rolnictwem, czynniki wydajności i konkurencyjności gospodarstw, a także wartość dóbr publicznych, które zapewniają rolnicy.

Komisja powinna od początku powiązać proponowane działania ze stosownymi celami operacyjnymi i poziomami bazowymi, do których będzie można odnieść wyniki osiągnięte dzięki wsparciu.

31. Komisja zamierza zająć się kwestią koncentracji wsparcia na większych gospodarstwach, proponując obowiązkowe ograniczenia i redystrybucję płatności bezpośrednich⁽⁴⁴⁾, zgodnie z zaleceniami Trybunału z 2011 r.⁽⁴⁵⁾ Niemniej jednak możliwość potrącenia kosztów wynagrodzeń – w tym kosztów pracy nieodpłatnej – z kwoty płatności bezpośrednich uwzględnianych w kontekście ograniczenia zmniejszałaby wpływ tego rozwiązania.

32. Ogólnie Komisja nie przedstawiła solidnych dowodów na to, że istnieje potrzeba interwencji UE we wszystkich proponowanych obszarach. Chociaż argumenty za podejmowaniem działań przez UE w zakresie ochrony środowiska i zmiany klimatu są silne, dane wykorzystane w ocenie potrzeb w odniesieniu do dochodów rolników są niewystarczające. W ocenie skutków przeprowadzonej przez Komisję przeanalizowano wprowadzić wpływ poszczególnych wariantów na dystrybucję środków finansowych, brak jest jednak analizy tego aspektu w ostatecznym wniosku.

Ocena celów WPR**Kryteria**

- 2.1. Cele unijnej WPR zostały wyraźnie określone i odzwierciedlają stwierdzone potrzeby oraz długofalową wizję dla WPR.
- 2.2. Cele unijnej WPR przekładają się na cele ilościowe w odniesieniu do oddziaływania i rezultatów.
- 2.3. Cele unijnej WPR są spójne z innymi ogólnymi i sektorowymi celami polityki UE oraz zobowiązaniami międzynarodowymi⁽⁴⁶⁾.

33. Podczas gdy we wniosku Komisji sformułowane zostały cele polityki (zob. pkt 15), odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawie konkretnych interwencji i celów końcowych miałyby zostać przeniesiona na państwa członkowskie (za pośrednictwem „planów strategicznych WPR”). Największa część środków z budżetu WPR nadal wykorzystywana byłaby przy tym na finansowanie płatności bezpośrednich dla rolników⁽⁴⁷⁾. Z uwagi na brak dokładnych informacji na temat dochodów gospodarstw domowych rolników (zob. pkt 27 i 28) trudno jest zrozumieć, w jaki sposób cele szczegółowe i cele końcowe miałyby być formułowane i monitorowane.

34. „Cele szczegółowe” w art. 6 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR nie są jasno zdefiniowane – nie są ani szczegółowe, ani nie przekładają się na ilościowe cele końcowe. Jak Trybunał podkreślał już w przeszłości⁽⁴⁸⁾, niedostatecznie ukierunkowane cele ogólne nie prowadzą do sukcesu operacyjnego. Brak wyraźnych celów i ilościowych

⁽⁴³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 10/2018 pt. „System płatności podstawowej dla rolników – funkcjonuje sprawnie, lecz w niewielkim stopniu przyczynia się do uproszczenia, ukierunkowania i konwergencji poziomów pomocy”.

⁽⁴⁴⁾ Art. 15, art. 18 ust. 2, art. 26 i 27 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁴⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 5/2011 pt. „System płatności jednolitych (SPJ): problemy, które należy rozwiązać, aby uzyskać poprawę w zakresie należytego zarządzania finansami”.

⁽⁴⁶⁾ Na przykład zobowiązania wynikające z Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP 21) z 2015 r., z celów zrównoważonego rozwoju i zobowiązania wobec Światowej Organizacji Handlu.

⁽⁴⁷⁾ Zob. rys. 4.

⁽⁴⁸⁾ Zob. rozdział 3 sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r.

celów końcowych jest powracającym powodem do krytyki w sprawozdaniach specjalnych Trybunału⁽⁴⁹⁾. Komisja w wielu obszarach dysponuje informacjami wystarczającymi do tego, by określić punkt odniesienia, który mogłaby wykorzystać do oceny celów końcowych określonych przez państwa członkowskie w ich planach strategicznych WPR.

35. Przykładem słabego powiązania między proponowanymi rodzajami interwencji a celami jest to, że we wniosku stwierdza się niejasno, iż państwa członkowskie powinny „dążyć” do zapewnienia, by płatności bezpośrednie były przyznawane tylko wtedy, gdy wnoszą skuteczny wkład⁽⁵⁰⁾ w osiągnięcie celów WPR (zob. pkt 15). Nie jest jednak jasne, o jakie cele konkretnie chodzi, ani w jaki sposób można by zmierzyć taki wkład. Jeden z proponowanych kluczowych celów w zakresie płatności bezpośrednich dotyczy bezpieczeństwa żywnościowego⁽⁵¹⁾. W obecnym brzmieniu kwestia adekwatności tego celu w kontekście europejskim jest wątpliwa. Aby zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe w przyszłości, należałoby w większym stopniu zająć się kwestią zmiany klimatu niż wspieraniem dochodów gospodarstw rolnych (zob. ramka 4).

Ramka 4 – Bezpieczeństwo żywnościowe

Pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego dotyczy zaopatrzenia w żywność i dostępu ludzi do żywności. W sprawozdaniu końcowym ze Światowego Szczytu Żywnościowego z 1996 r. stwierdzono, że „bezpieczeństwo żywnościowe jest osiągnięte wtedy, kiedy wszyscy ludzie cały czas mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do bezpiecznej i pożywnej żywności wystarczającej do zaspokojenia ich potrzeb żywieniowych oraz preferencji dla aktywnego i zdrowego życia”⁽⁵²⁾. Ta definicja leży u podstaw ram polityki UE w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego przyjętych w 2010 r.⁽⁵³⁾.

Jak wynika z przeprowadzonej niedawno oceny⁽⁵⁴⁾, niedożywienie w UE występuje rzadko, podobnie jak brak bezpieczeństwa żywnościowego. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa twierdzi jednak, że skutki zmiany klimatu stanowią poważne wyzwanie dla rolnictwa. Przeciwdziałanie zmianie klimatu i rozwiązywanie problemów środowiskowych (z uwzględnieniem zrównoważonych metod produkcji), zmniejszanie strat żywności i ilości odpadów oraz ochrona zasobów naturalnych mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego w przyszłości.

36. W ramach kilku celów wykorzystano różne koncepcje, co utrudni monitorowanie i pomiar osiągnięcia tych celów. Jeżeli prawodawca zamierza zachować te cele polityki, powinien doprecyzować ich zakres, na przykład:

- art. 6 ust. 1 lit. a) dotyczy kilku celów, w przypadku których nie wykazano związku przyczynowego. Rozdzielenie tych celów ułatwiłoby ustalenie celów końcowych i pomiar stopnia ich osiągnięcia,
- art. 6 ust. 1 lit. b) w obecnym brzmieniu sugeruje szerszy zakres niż sam sektor rolny, jednak wskaźniki rezultatu i oddziaływania zaproponowane dla tego celu w załączniku I do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR ograniczają się do rolnictwa i handlu rolno-spożywczego,
- art. 6 ust. 1 lit. g) przewiduje cel obejmujący dwie bardzo różne koncepcje – młodych rolników i rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich; przeniesienie tej ostatniej koncepcji do celu określonego w art. 6 ust. 1 lit. h) zapewniłoby lepszą spójność między tymi celami.

⁽⁴⁹⁾ Np. sprawozdanie specjalne nr 25/2015 pt. „Wsparcie UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich – możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie środków”; sprawozdanie specjalne nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?”; sprawozdanie specjalne nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”; sprawozdanie specjalne nr 16/2017 pt. „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach”; sprawozdanie specjalne nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń”; sprawozdanie specjalne nr 10/2018 pt. „System płatności podstawowej dla rolników – funkcjonuje sprawnie, lecz w niewielkim stopniu przyczynia się do uproszczenia, ukierunkowania i konwergencji poziomów pomocy”.

⁽⁵⁰⁾ Art. 16 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁵¹⁾ Art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR: wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego.

⁽⁵²⁾ Światowy Szczyt Żywnościowy z 1996 r.: Deklaracja Rzymska w sprawie Bezpieczeństwa Żywnościowego. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm#Note1>

⁽⁵³⁾ COM(2010) 127 final: Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym.

⁽⁵⁴⁾ Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (2017 r.): Stan bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia w Europie i Azji Środkowej.

37. UE podjęła skwantyfikowane międzynarodowe zobowiązania dotyczące zapobiegania zmianie klimatu. Kluczowym celem jest zmniejszenie do 2030 r. ogólnego poziomu emisji gazów cieplarnianych w UE o 40 % w porównaniu z 1990 r. ⁽⁵⁵⁾ Jeśli oprzeć się na wniosku, Komisja szacuje, że 40 % całkowitej alokacji środków finansowych w ramach WPR ⁽⁵⁶⁾ zostanie przeznaczona na osiągnięcie tego celu. Niemniej wkład, jaki te środki wniosłyby w zapobieganie zmianie klimatu, nie jest znany, ponieważ zależałby on od działań wybranych do realizacji przez państwa członkowskie w ich planach strategicznych WPR.

38. Największy wkład w osiągnięcie tego docelowego poziomu wydatków ma zapewnić podstawowe wsparcie dochodu, dla którego przyjęto wskaźnik korygujący na poziomie 40 % ⁽⁵⁷⁾. Szacunek ten opiera się na spodziewanym wkładzie „warunkowości” ⁽⁵⁸⁾, wprowadzonej w miejsce zasady wzajemnej zgodności i zazieleniania. Trybunał kwestionował już uzasadnienie odnośnej wartości liczbowej w bieżącym okresie – 19,46 % ⁽⁵⁹⁾ – i stwierdził, że nie jest to ostrożny szacunek ⁽⁶⁰⁾. W związku z tym zdaniem Trybunału szacowany na takim poziomie wkład WPR na rzecz osiągnięcia celów związanych ze zmianą klimatu jest nierealistyczny. Przeszacowanie tego wkładu może skutkować niższymi wkładami finansowymi na rzecz innych obszarów polityki, ograniczając tym samym ogólny wkład wydatków UE w łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej. Zamiast stosować wagę 40 % do całego wsparcia w postaci płatności bezpośrednich, bardziej wiarygodnym sposobem na oszacowanie wkładu byłoby zastosowanie tego wskaźnika korygującego wyłącznie do płatności bezpośrednich w obszarach, w których rolnicy faktycznie stosują praktyki prowadzące do złagodzenia zmiany klimatu (na przykład ochrona terenów podmokłych i torfowisk ⁽⁶¹⁾).

39. We wniosku Komisji podkreślono, że cele w zakresie środowiska i klimatu mają wysoki priorytet, a WPR powinna być bardziej ambitna w tej dziedzinie ⁽⁶²⁾. Poziom ambicji – z zastrzeżeniem omówionych powyżej ograniczeń – byłby określany w ramach planów strategicznych WPR. Państwa członkowskie określałyby ilościowe cele końcowe dla wskaźników rezultatu w swoich planach strategicznych WPR. Musiałyby one także uzasadnić te cele ⁽⁶³⁾, ale we wniosku nie przewiduje się, by miały one obowiązek przedstawiać dowody na potwierdzenie sytuacji wyjściowej, tak aby umożliwić Komisji ocenę, na ile ambitne są te cele. Komisja oceniałaby cele i ich uzasadnienie w trakcie zatwierdzania planów strategicznych WPR. Nie jest jasne, w jaki sposób dokonywałaby ona tej oceny lub jak zapewniłaby wystarczający poziom ambicji, zważywszy że nie byłoby żadnych wyrażonych ilościowo celów końcowych na poziomie UE. Ustawodawca mógłby zatem na przykład uwzględnić ustalone cele końcowe UE i zobowiązania związane z celami zrównoważonego rozwoju, takie jak redukcja emisji gazów cieplarnianych, w opisie sposobu, w jaki Komisja powinna oceniać plany strategiczne WPR ⁽⁶⁴⁾.

40. We wniosku nie wyjaśniono, w jaki sposób Komisja miałaby dokonywać oceny planów strategicznych WPR. Kierunek dla takiej oceny zapewnić mogłoby odniesienie w art. 92 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR do „bardziej ambitnych celów związanych ze środowiskiem i klimatem”. Niemniej jednak znaczenie sformułowań takich jak „dążą do wniesienia większego wkładu” i „wyjaśniają w swych planach strategicznych WPR [...] w jaki sposób zamierzają osiągnąć cel wniesienia większego wkładu” nie zostało wyjaśnione. Nie jest też jasne, w jaki sposób Komisja mogłaby ocenić lub zmierzyć ten poziom ambicji.

41. W rozporządzeniu nie można przewidzieć wszystkich przyszłych istotnych wyzwań dla zróżnicowanej i szeroko zakrojonej polityki wydatkowania środków, jaką jest WPR. Oznacza to, że Komisja musiałaby dysponować pewną elastycznością w zarządzaniu tą polityką. Takie podejście nie wyjaśnia jednak, dlaczego proponowane cele WPR ani nie są jasno zdefiniowane, ani nie zostały przełożone na końcowe cele ilościowe. Tymczasem bez jasno sformułowanych celów i wyrażonych ilościowo celów końcowych Komisja nie będzie w stanie ocenić realizacji polityki w stosunku do pożądaných wyników. Jasne i konkretne cele powinny stanowić punkt wyjścia dla skutecznego systemu opartego na wynikach.

⁽⁵⁵⁾ https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_pl

⁽⁵⁶⁾ Śledzenie wydatków w dziedzinie klimatu (motyw 52 i art. 87 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR).

⁽⁵⁷⁾ Art. 87 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁵⁸⁾ Art. 11 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR i „norma dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” w załączniku III do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁵⁹⁾ Zob. rys. 7 w sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016 pt. „Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty”.

⁽⁶⁰⁾ „Zachowawczość” jest jedną ze wspólnych zasad śledzenia środków finansowych na łagodzenie zmiany klimatu opracowanych przez wspólną grupę ds. finansowania działań związanych z klimatem wielostronnych banków rozwoju i Międzynarodowego Klubu Finansowania Rozwoju (IDFC). Stanowi ona, że tam, gdzie dane są niedostępne, lepiej jest zaniżyć dane dotyczące finansowania klimatycznego niż je zawyżać, aby uniknąć niepewności.

⁽⁶¹⁾ „Norma dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” nr 2, załącznik III do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁶²⁾ Na przykład w ocenie skutków i motywie 16 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁶³⁾ Art. 96–97 i art. 115–116 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁶⁴⁾ Art. 106 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

Ocena wkładu WPR**Kryteria**

- 3.1. Środki pieniężne są przydzielone na podstawie oceny potrzeb i oczekiwanych rezultatów.
- 3.2. Środki finansowe są wydatkowane tam, gdzie mogą przynieść znaczącą unijną wartość dodaną.

42. W swojej ocenie skutków Komisja przeanalizowała przydział środków na poszczególne programy. Dokonała tego poprzez symulowanie wpływu na cele WPR różnych kombinacji wariantów polityki i alokacji środków finansowych. W ocenie skutków nie wskazano, który wariant byłby najlepszy, a raczej ogólnie stwierdzono, że wybór między poszczególnymi wariantami prowadzi do trudnych dylematów. Na przykład warianty obejmujące bardziej ambitne programy ochrony środowiska pociągają za sobą przewidywany spadek dochodów rolników.

43. Ze środków EFRG finansowane byłoby bezpośrednie wsparcie dla rolników, ze 100-procentowym finansowaniem z budżetu UE. Środki z EFRROW przeznaczone zostałyby z kolei na zobowiązania w zakresie ochrony środowiska i klimatu, inwestycje w gospodarstwa rolne i niektóre inne projekty dotyczące obszarów wiejskich, przy współfinansowaniu ze strony państw członkowskich. Pomimo początkowych zamiarów Komisji, by intensywność finansowania uzależnić od wartości dodanej UE ⁽⁶⁵⁾, proponowane poziomy współfinansowania nie odzwierciedlają tej idei. Na przykład ekoprogramy byłyby w 100 % finansowane przez UE ⁽⁶⁶⁾, mimo że mogą być mniej ambitne niż zobowiązania w zakresie środowiska, które wymagałyby współfinansowania przez państwo członkowskie w wysokości 20 % ⁽⁶⁷⁾. Nie ma powodów, by utrzymywać takie rozróżnienie bądź by zachować rozdzielną terminologię dla poszczególnych „funduszy”. Połączenie ich ułatwiłoby na przykład powiązanie poziomu współfinansowania UE z wartością dodaną UE.

44. Załączniki do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR obejmują proponowane przydziały środków dla każdego państwa członkowskiego. Przydziały te nie są określone na podstawie potrzeb ani zobowiązań państw członkowskich do osiągnięcia konkretnych rezultatów. Państwa członkowskie przeznaczałyby środki na poszczególne działania w oparciu o swoje własne oceny potrzeb w planach strategicznych WPR. Na **rys. 4** zilustrowano proponowaną elastyczność i ograniczenia budżetu WPR.

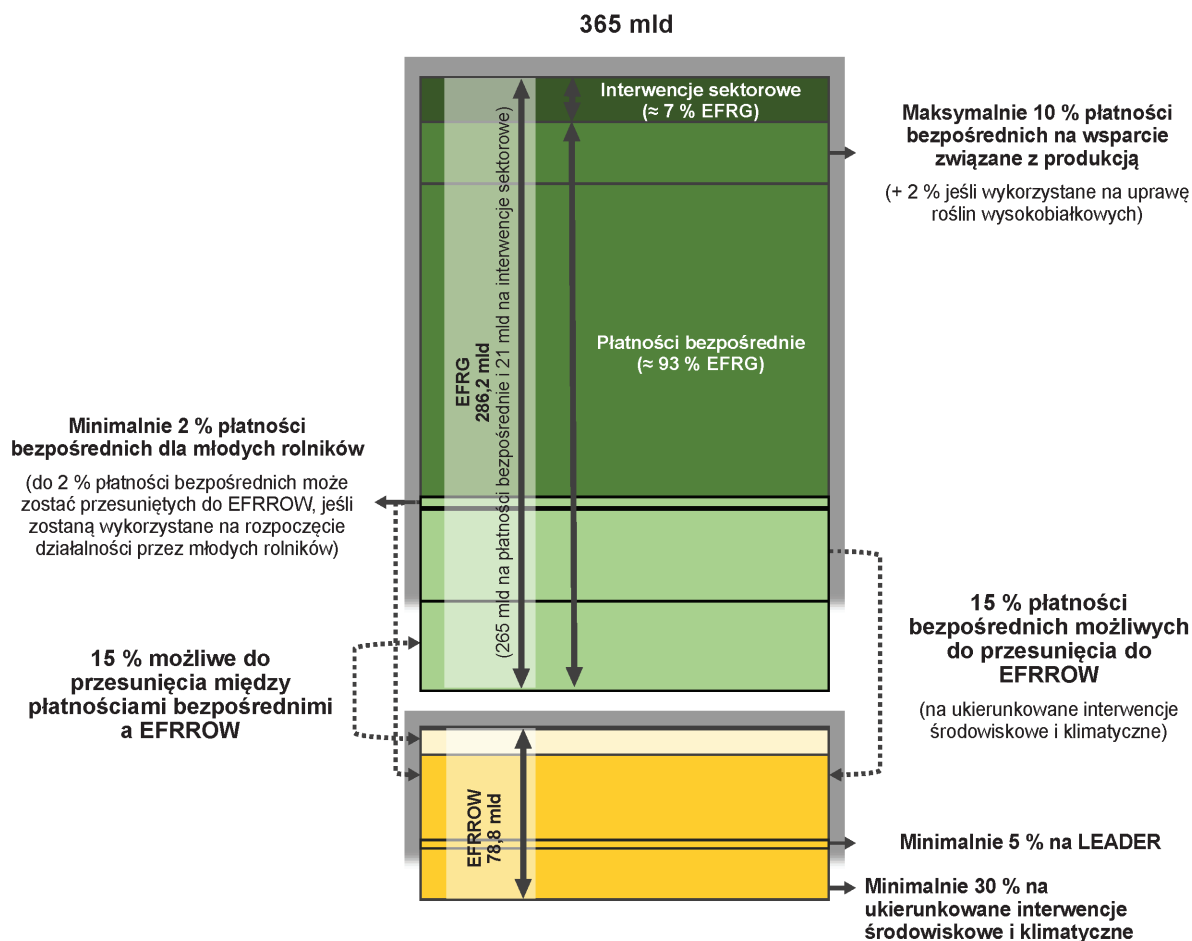
⁽⁶⁵⁾ Zob. s. 11 dokumentu Komisji otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE.

⁽⁶⁶⁾ Systemy na rzecz klimatu i środowiska oparte na art. 14 ust. 6 lit. d) i art. 28 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR są finansowane przez EFRG, zgodnie z art. 79 ust. 1 tego rozporządzenia.

⁽⁶⁷⁾ Zobowiązania środowiskowe i klimatyczne w oparciu o art. 65 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR są finansowane w maksymalnym wymiarze do 80 % z EFRROW, zgodnie z art. 79 ust. 2 i art. 85 ust. 3 tego rozporządzenia.

Rysunek 4

Elastyczność i ograniczenia budżetu WPR



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie art. 82, 83 i 86 oraz załączników IV–IX do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR oraz dokumentów roboczych Komisji.

45. W rozporządzeniu proponuje się przeznaczenie co najmniej 30 % środków z EFRROW⁽⁶⁸⁾ na działania związane ze środowiskiem i zmianą klimatu oraz kwotę równą co najmniej 2 % środków z EFRG⁽⁶⁹⁾ na wymianę pokoleniową. Zarezerwowanie tych środków finansowych, jak również szereg innych elementów⁽⁷⁰⁾ we wniosku, odzwierciedla priorytet nadany przyciąganiu młodych rolników i eliminowaniu uchybień wskazanych w opublikowanym niedawno sprawozdaniu specjalnym Trybunału na ten temat⁽⁷¹⁾. Struktura demograficzna społeczności wiejskich różni się co prawda znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, ale państwo nie może stwierdzić, że dalsze starania na rzecz promowania wymiany pokoleniowej są niepotrzebne. Fakt, że środki UE zawsze będą automatycznie dostępne dla tego rodzaju celów, osłabia motywację państw członkowskich do korzystania z innych instrumentów polityki w celu osiągnięcia wymiany pokoleniowej.

⁽⁶⁸⁾ Art. 86 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁶⁹⁾ Art. 27 ust. 2 i art. 86 ust. 4 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁷⁰⁾ Na przykład bardziej ambitna definicja młodego rolnika (art. 4 ust. 1 lit. e)), większa maksymalna kwota pomocy na rozpoczęcie działalności przez młodych rolników (motyw 43 i art. 69), możliwość dokonania dodatkowego przesunięcia 2 % środków między EFRG i EFRROW, jeżeli środki te są wykorzystywane na wsparcie na rozpoczęcie działalności przez młodych rolników (art. 90 ust. 1).

⁽⁷¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń”.

46. W sprawozdaniu specjalnym na temat wsparcia UE dla młodych rolników Trybunał zalecił lepsze ukierunkowanie pomocy, w tym wyraźniejsze określenie jej celów i jej oczekiwanego wpływu na wskaźnik wymiany pokoleniowej i rentowność wspieranych gospodarstw. Zgodnie z wnioskiem państwa członkowskie mogą zdecydować o wykorzystaniu większej części kwoty zarezerwowanej dla młodych rolników, aby zapewnić im dodatkowe wsparcie dochodów (płatności bezpośrednie), a nie pomoc na rozpoczęcie działalności. Jak wykazała kontrola przeprowadzona przez Trybunał, ten ostatni rodzaj wsparcia zapewnia więcej możliwości lepszego ukierunkowania pomocy na wsparcie dla młodych rolników, na przykład przez poprawę rentowności gospodarstw, stworzenie inicjatyw w zakresie oszczędzania wody lub energii, zaangażowanie w rolnictwo ekologiczne lub zakładanie działalności na obszarach mniej uprzywilejowanych.

47. Proponowane wydzielenie 30 % środków z EFRROW na środowisko i klimat (które obecnie wyklucza płatności na rzecz obszarów z naturalnymi ograniczeniami) może stanowić zachętę do zwiększenia wydatków na te cele. Możliwość przesunięcia przez państwa członkowskie środków z EFRG do EFRROW w celu wspierania zobowiązań dotyczących środowiska i klimatu finansowanych przez UE w 100 % może również pomóc w tym zakresie. Państwa członkowskie nie będą musiały rezerwować pieniędzy na ekoprogramy wprowadzone w ramach EFRG. Programy te podlegałyby obowiązkowemu ograniczeniu płatności dla indywidualnych rolników⁽⁷²⁾. Oznacza to, że rolnicy otrzymujący podstawowe wsparcie dochodu w wysokości zbliżonej do pułapu lub przekraczającej go nie będą mieli motywacji do udziału w takich ekoprogramach.

48. Wydaje się, że wniosek w sprawie WPR nie odpowiada na potrzeby wypełnienia luki inwestycyjnej w sektorze rolnym ani nie uwzględnia lewarowania budżetu UE⁽⁷³⁾. Nie przewiduje żadnej szczególnej zachęty do większego wykorzystania instrumentów finansowych.

49. Podsumowując, zgodnie z wnioskiem środki finansowe UE nie byłyby przydzielane na podstawie ogólnounijnej oceny potrzeb i oczekiwanych rezultatów. Każde państwo członkowskie przydzielałoby za to wcześniej ustaloną pulę środków finansowych na konkretne interwencje w oparciu o ocenę szczególnych potrzeb krajowych, choć takie przydziały nadal podlegałyby kilku istotnym ograniczeniom. Wniosek nie przewiduje mechanizmu gwarantującego wyższą stopę dofinansowania UE w przypadku działań o większej wartości dodanej dla UE.

Ocena procesów WPR

Kryteria

- 4.1. Polityka wdrażana jest za pomocą opłacalnych instrumentów opartych na solidnych dowodach.
- 4.2. Istnieje spójność między WPR a innymi politykami UE i spójność między poszczególnymi instrumentami WPR.
- 4.3. Zasady wdrażania są proste i nie zmniejszają opłacalności.
- 4.4. Zaproponowano odpowiednie mechanizmy przejścia na nowy model realizacji.

Opłacalność

50. W ocenie skutków nie uwzględniono analizy opłacalności rozważanych wariantów realizacji polityki, natomiast oceniono skuteczność różnych instrumentów w osiągnięciu celów WPR.

51. Komisja proponuje uregulowanie rodzajów płatności, których państwa członkowskie mogą dokonywać na rzecz beneficjentów końcowych⁽⁷⁴⁾. We wniosku stwierdza się, że państwa członkowskie mogą opracować systemy płatności oparte na rezultatach w celu zachęcania rolników do znaczącej poprawy jakości środowiska na większą skalę i w wymierny sposób⁽⁷⁵⁾. Wniosek nie umożliwiałby natomiast wykorzystywania płatności opartych na rezultatach na rzecz beneficjentów w innych celach, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów (CPR), które ma zastosowanie do funduszy strukturalnych⁽⁷⁶⁾. Trybunał nie widzi powodu, dla którego opcja ta nie miałaby zostać rozszerzona na wszystkie zobowiązania w dziedzinie zarządzania wprowadzone w tym samym artykule.

⁽⁷²⁾ Art. 14, 15 i 29 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁷³⁾ Art. 75 i motywy 16 i 42 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁷⁴⁾ Art. 77 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁷⁵⁾ Art. 65 ust. 7 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁷⁶⁾ Finansowanie niepowiązane z kosztami (art. 46 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

52. Większa pomocniczość mogłaby pomóc państwom członkowskim w zdefiniowaniu interwencji lepiej ukierunkowanych na ich szczególne potrzeby. Niemniej jednak, jak Komisja sama wskazała w swojej ocenie skutków⁽⁷⁷⁾, zmienne kryteria kwalifikowalności mogą również stwarzać ryzyko, że nie zagwarantuje się równych warunków działania, których wagę podkreślano w trakcie publicznych konsultacji⁽⁷⁸⁾. Wniosek nie zawiera na przykład żadnej definicji trwałości⁽⁷⁹⁾ operacji⁽⁸⁰⁾, co oznacza, że każde państwo członkowskie mogłoby zdefiniować tę koncepcję w inny sposób (chyba że kwestia ta zostanie uwzględniona w ramach oceny planów strategicznych WPR przez Komisję, zob. pkt 58).

53. We wniosku nałożono na państwa członkowskie wymóg zdefiniowania koncepcji „osoby faktycznie prowadzącej działalność rolniczą”⁽⁸¹⁾. Na mocy obecnych przepisów państwa członkowskie mogą zdecydować, że nie będą wypłacać wsparcia na rzecz osób, których działalność rolnicza stanowi jedynie nieznaczną część ogółu ich działalności gospodarczej bądź których podstawowa działalność gospodarcza nie jest działalnością rolniczą. Zgodnie z nowym wnioskiem opcja ta stałaby się ogólną zasadą. W gestii państw członkowskich leżałoby opracowanie obiektywnych, niedyskryminacyjnych kryteriów, które skutecznie ukierunkują pomoc⁽⁸²⁾ na „osoby faktycznie prowadzące działalność rolniczą”, bez generowania nieproporcjonalnych kosztów administracyjnych. W oparciu o przeprowadzone niedawno prace (zob. **ramka 5**) Trybunał przewiduje, że opracowanie efektywnej kosztowo definicji może stanowić wyzwanie dla państw członkowskich.

Ramka 5 – Pojęcie „rolnika aktywnego zawodowo” w bieżącym okresie

Aby lepiej ukierunkować wsparcie bezpośrednie UE na rolników aktywnych zawodowo, reforma WPR z 2013 r. wprowadziła „wykaz negatywny” mający na celu wykluczenie beneficjentów, których podstawową działalnością nie było rolnictwo⁽⁸³⁾. Trybunał stwierdził⁽⁸⁴⁾, że ogólnie rzecz biorąc taki wykaz okazał się jedynie częściowo skuteczny, a jego stosowanie stanowiło znaczne obciążenie administracyjne dla agencji płatniczych. Biorąc pod uwagę te trudności, Rada i Parlament porozumiały się co do tego, by począwszy od 2018 r. państwa członkowskie mogły decydować, czy ograniczą kryteria, za pośrednictwem których wnioskodawcy wykazują swój status rolnika aktywnego zawodowo, czy zaprzestaną stosowania wykazu negatywnego. Zmiana ta wynikała z obaw, że trudności i koszty administracyjne wdrożenia klauzuli dotyczącej rolników aktywnych zawodowo przewyższą korzyści płynące z wyłączenia bardzo ograniczonej liczby beneficjentów, którzy nie są aktywni zawodowo, z systemów wsparcia bezpośredniego.

Spójność

54. Jedną z kluczowych zmian we wniosku dotyczącym WPR 2020 r. jest połączone programowanie EFRG i EFRROW w ramach jednego ogólnego planu strategicznego WPR. Może to pomóc w zapewnieniu spójności między różnymi instrumentami WPR.

55. Niemniej jednak Trybunał skrytykował złożoność wynikającą z posiadania kilku równoległych instrumentów środowiskowych i klimatycznych w bieżącym okresie⁽⁸⁵⁾. Chociaż wniosek zniósłby zazielenianie, wprowadzenie ekoprogramów oznaczałoby, że nadal istniałyby trzy różne instrumenty dotyczące ochrony środowiska⁽⁸⁶⁾:

— „warunkowość” w przypadku płatności bezpośrednich (art. 11),

⁽⁷⁷⁾ Ocena skutków, załącznik 4, s. 71.

⁽⁷⁸⁾ Konsultacje publiczne Komisji Europejskiej: Wyniki w skrócie – Konsultacje w sprawie modernizacji i uproszczenia wspólnej polityki rolnej.

⁽⁷⁹⁾ Trybunał zdefiniował „trwałość” jako „zdolność projektu do utrzymania korzyści przez długi czas po jego zakończeniu” w sprawozdaniu specjalnym nr 8/2018 pt. „Unijne wsparcie dla inwestycji produkcyjnych w przedsiębiorstwach – wymagany większy nacisk na trwałość”.

⁽⁸⁰⁾ Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (art. 59 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów COM(2018) 375 final) nadal zawiera wymóg dotyczący trwałości wynoszącej pięć lat.

⁽⁸¹⁾ W art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR od państw członkowskich wymaga się zdefiniowania „osoby faktycznie prowadzącej działalność rolniczą” w ich planach strategicznych WPR „w taki sposób, aby nie przyznawano wsparcia dochodu osobom, dla których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczącą część ich ogólnej działalności gospodarczej lub których główna działalność gospodarcza nie jest działalnością rolniczą, przy jednoczesnym niewykluczaniu ze wsparcia osób prowadzących działalność rolniczą i nierolniczą. Definicja umożliwia określenie tego, którzy rolnicy nie są uznawani za osoby faktycznie prowadzące działalność rolniczą, na podstawie warunków, takich jak: badanie dochodów, nakłady pracy w gospodarstwie, przedmiot działalności przedsiębiorstwa lub uwzględnienie w rejestrach”.

⁽⁸²⁾ Definicja ta byłaby stosowana do podstawowego wsparcia dochodu zgodnie z art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 3, jak również do ekoprogramów zgodnie z art. 28, wsparcia dochodów związanego z wielkością produkcji na podstawie art. 29, płatności z tytułu ograniczeń naturalnych lub innych ograniczeń specyficznych dla obszaru zgodnie z art. 66 i narzędzi zarządzania ryzykiem zgodnie z art. 70 rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR.

⁽⁸³⁾ Takich jak lotniska, usługi kolejowe, wodociągi, obsługa nieruchomości lub osoby zarządzające stałymi obiektami sportowymi lub rekreacyjnymi.

⁽⁸⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 10/2018 pt. „System płatności podstawowej dla rolników – funkcjonuje sprawnie, lecz w niewielkim stopniu przyczynia się do uproszczenia, ukierunkowania i konwergencji poziomów pomocy”.

⁽⁸⁵⁾ Np. sprawozdanie specjalne nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”.

⁽⁸⁶⁾ Proponowane w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR.

— ekoprogramy finansowane z EFRG (art. 28),

— zobowiązania środowiskowe, klimatyczne i inne zobowiązania w dziedzinie zarządzania finansowane z EFRROW (art. 65).

56. „Warunkowość” miałaby zastąpić zasadę wzajemnej zgodności i zazielenianie. Jej zakres byłby szerszy niż w przypadku jej poprzedników i obejmowałaby ona wszystkich beneficjentów (bez wyłączenia małych gospodarstw), jak i nowe wymogi, takie jak obowiązkowy płodozmian w celu poprawy ochrony gleby i jej jakości. Pomimo stosowania terminu „warunkowość” płatności bezpośrednie nie byłyby uzależnione od spełnienia podstawowych wymogów środowiskowych i klimatycznych. Zamiast tego państwa członkowskie nakładałyby kary administracyjne na beneficjentów, którzy nie spełniają tych wymogów⁽⁸⁷⁾.

57. W istocie, uwzględnienie wymogów zazieleniania w warunkowości może sprawić, że staną się one mniej odstraszające. W sprawozdaniu specjalnym 5/2011 Trybunał zalecił, by redukcje płatności w następstwie niespełnienia wymogów wzajemnej zgodności były bardziej dotkliwe. Zamiast tego Komisja proponuje system sankcji oparty na obecnym systemie wzajemnej zgodności; zob. przykład w ramce 6.

Ramka 6 – Przykład konsekwencji w ramach warunkowości w porównaniu z zazielenianiem

W wniosku przewidziano zarówno niższe wskaźniki kontroli (z ogólnie 5 % do 1 %) ⁽⁸⁸⁾, jak i mniej dotkliwe sankcje. Obecnie w ramach zazieleniania rolnik, który nie przestrzega wymogów dotyczących dywersyfikacji upraw, może liczyć się z redukcją nawet o 50 % (w przypadku całkowitego braku dywersyfikacji) płatności z tytułu zazieleniania gruntów rolnych, a także z dodatkową karą administracyjną w wysokości do 25 % płatności z tytułu zazieleniania. Zgodnie z wnioskiem Komisji dywersyfikację upraw zastąpiłby płodozmian ⁽⁸⁹⁾, który został włączony do ram warunkowości. W rezultacie kara za nieprzestrzeganie wymogu dotyczącego płodozmiaru z powodu zaniedbania, zgodnie z art. 86 ust. 2 rozporządzenia horyzontalnego, stanowiłaby zazwyczaj 3 % całkowitej kwoty płatności ⁽⁹⁰⁾.

58. Państwa członkowskie definiowałyby normy krajowe w zakresie warunkowości w swoich planach strategicznych WPR. Inaczej niż w bieżącym okresie, Komisja zatwierdzałaby te normy ⁽⁹¹⁾. W takim przypadku duże znaczenie miałyby, by Komisja stosowała jasne i obiektywne kryteria.

59. Podczas gdy proponowany system płatności na zobowiązania środowiskowe, klimatyczne i inne zobowiązania w dziedzinie zarządzania ⁽⁹²⁾ byłby podobny do obecnego systemu płatności rolno-środowiskowych, ekoprogramy ⁽⁹³⁾ stanowiłyby nowy rodzaj interwencji środowiskowej. Te dwa systemy miałyby te same cele, a wniosek przewiduje nawet, że państwa członkowskie muszą dopilnować, by się one nie nakładały. Jak Trybunał zauważył już w przeszłości ⁽⁹⁴⁾, takie powielanie powoduje większą złożoność, ponieważ wymagałoby od państw członkowskich opracowania złożonych mechanizmów w celu zapewnienia, by systemy te wykraczały poza wymogi warunkowości ⁽⁹⁵⁾, a jednocześnie unikały ryzyka podwójnego finansowania.

⁽⁸⁷⁾ Art. 11 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁸⁸⁾ Odpowiednio art. 31 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 (Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 69) i art. 84 ust. 3 lit. d) rozporządzenia horyzontalnego.

⁽⁸⁹⁾ „Norma dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” nr 8, załącznik III do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁹⁰⁾ W przypadku umyślnej niezgodności ten odsetek byłby wyższy i zgodnie z art. 86 ust. 4 rozporządzenia horyzontalnego mógłby wynieść do 100 %.

⁽⁹¹⁾ Art. 106 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁹²⁾ Art. 65 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁹³⁾ Art. 28 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁹⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”.

⁽⁹⁵⁾ Art. 11 i 12 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

60. Ponadto podczas gdy zobowiązania środowiskowe i klimatyczne obowiązywałyby zwykle przez 5–7 lat⁽⁹⁶⁾, aby osiągnąć większe korzyści w zakresie środowiska i klimatu, ekoprogramy nie przewidują żadnych wymogów, by działania trwały dłużej niż jeden rok⁽⁹⁷⁾. W ramach programów rocznych można wprowadzić uzyskać pewne korzystne rezultaty, aby jednak zapewnić korzyści dla środowiska i klimatu (na przykład zwiększenie zawartości materii organicznej w glebie czy zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla), konieczne są zobowiązania na kilka lat.

Uproszczenie

61. Wniosek skonsolidowałby pięć obecnie obowiązujących rozporządzeń w trzy (zob. pkt 16). Takie trzy rozporządzenia z szeregiem wzajemnych odniesień sprawiają jednak, że tekst aktu prawnego jest trudny w odbiorze (zob. **ramka 7**).

Ramka 7 – Przykłady wzajemnych odniesień we wniosku

W art. 101 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR wskazano informacje, które państwa członkowskie musiałyby przekazywać w swoich planach strategicznych WPR na temat „systemów zarządzania i koordynacji”. Kryteria dla tych systemów zostały jednak określone w rozporządzeniu horyzontalnym.

Tytuł VII w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR to „Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja”, podczas gdy rozporządzenie horyzontalne obejmuje „finansowanie, zarządzanie i monitorowanie”. Art. 121 ust. 7 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR stanowi, że Komisja będzie musiała dokonywać rocznego rozliczenia z realizacji celów, o którym mowa w art. 52 rozporządzenia horyzontalnego. Art. 121 ust. 9 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR wspomina o rocznych sprawozdaniach z realizacji celów i odnosi się do planów działania zgodnie z art. 39 ust. 1 rozporządzenia horyzontalnego. Art. 39 ust. 1 rozporządzenia horyzontalnego dotyczący „Zawieszenia płatności w związku z wieloletnim monitorowaniem realizacji celów” zawiera z kolei odniesienia do art. 115 i 116 – a art. 39 ust. 2 do art. 121 – rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR. Oprócz wielu wzajemnych odniesień utrudniających lekturę tekstu mylące jest także mieszanie koncepcji rocznych i wieloletnich. Równie niejasne są cele ram oceny wykonania, odnoszące się niekiedy do oceny „WPR” (art. 116 lit. a)), a innym razem do „planów strategicznych WPR” (art. 116 lit. c) i d)).

Art. 84 i 85 rozporządzenia horyzontalnego dotyczą systemu kontroli i kar w związku z zasadą „warunkowości”, których warunki zostały określone w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR. Art. 86 rozporządzenia horyzontalnego dotyczy obliczania kar administracyjnych przewidzianych w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR.

62. Wniosek zawiera uproszczenia, takie jak jeden plan na państwo członkowskie⁽⁹⁸⁾ i jeden komitet monitorujący⁽⁹⁹⁾. Utrzymanie obecnej struktury obejmującej agencje płatnicze, organy koordynujące, właściwe organy i jednostki certyfikujące⁽¹⁰⁰⁾ pomogłoby zapewnić spójność i stabilność. Komisja proponuje także utrzymanie systemów takich jak zintegrowany system zarządzania i kontroli oraz system identyfikacji działek rolnych.

63. UE początkowo wprowadziła płatności bezpośrednie w oparciu o uprawnienia do płatności obliczane na podstawie wcześniejszych poziomów produkcji, tak aby zrekompensować rolnikom spodziewane spadki cen żywności podczas poprzednich reform WPR. Uprawnienia do płatności nie byłyby obowiązkowe na mocy wniosku, który wprowadza opcję płatności ryczałtowych na hektar dla wszystkich państw członkowskich, bez obowiązku korzystania z uprawnień do płatności⁽¹⁰¹⁾. Stanowiłoby to znaczne uproszczenie w państwach członkowskich, które obecnie stosują system płatności podstawowej, biorąc pod uwagę skomplikowane zasady i obliczenia związane zwykle z uprawnieniami.

⁽⁹⁶⁾ Art. 65 ust. 8 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁹⁷⁾ Art. 28 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽⁹⁸⁾ W porównaniu ze 118 programami rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020.

⁽⁹⁹⁾ W art. 111 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR wyraźnie stwierdza się, że państwo członkowskie powołuje jeden komitet ds. monitorowania realizacji planów strategicznych WPR. W motywie 70 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR wspomniano również o połączeniu Komitetu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Komitetu ds. Płatności Bezpośrednich w jeden komitet monitorujący. W bieżącym okresie art. 47 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zobowiązuje państwa członkowskie do utworzenia komitetu monitorującego realizację programu.

⁽¹⁰⁰⁾ Chociaż organy pozostają takie same, zmodyfikowana miałaby zostać w szczególności rola jednostek certyfikujących (zob. rys. 9 i pkt 89).

⁽¹⁰¹⁾ Zgodnie z obowiązującymi przepisami 18 państw członkowskich stosujących system płatności podstawowej korzysta z uprawnień do płatności, natomiast 10 pozostałych państw członkowskich stosuje podobny system bez uprawnień (system jednolitej płatności obszarowej).

64. Wniosek wyeliminowałby niektóre wymogi UE, co może być korzystne z punktu widzenia uproszczenia, ale nie dla należytego zarządzania finansami. Na przykład:

- Wniosek umożliwiłby ⁽¹⁰²⁾ państwom członkowskim finansowanie podatku VAT, który obecnie nie jest kwalifikowalny. Finansowanie VAT z funduszy UE nie byłoby efektywne, ponieważ nie przyczyniałoby się do osiągnięcia celów UE, a przyniosłoby jedynie korzyści dla budżetów państw członkowskich ⁽¹⁰³⁾.
- W przeciwieństwie do bieżącego okresu wniosek umożliwiłby finansowanie projektów rozpoczętych przed datą złożenia wniosku ⁽¹⁰⁴⁾. Zwiększyłoby to ryzyko wystąpienia efektu *deadweight*.

65. Niektóre przepisy we wniosku przekładają się na większą złożoność. Na przykład art. 15 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR określa sposób, w jaki miałyby być zmniejszane kwoty płatności bezpośrednich. Trybunał sugeruje wyjaśnienie tego przepisu, ponieważ nie precyzuje on, jaką kwotę państwa członkowskie powinny odjąć w przypadku pracy zarobkowej. Z jednej strony w ust. 2 lit. a) tego artykułu wskazano, że państwa członkowskie powinny odjąć wynagrodzenia, podatki i składki na zabezpieczenie społeczne zadeklarowane przez rolnika. Z drugiej ostatni akapit w art. 15 ust. 2 odnosi się do obliczenia opartego na średnim standardowym wynagrodzeniu. Nawet jeśli przepis ten zostanie doprecyzowany, jego stosowanie byłoby trudne ze względu na dużą złożoność.

66. Podsumowując, wybrane instrumenty nie zawsze odzwierciedlają najbardziej efektywne kosztowo warianty. Na przykład łączenie programów środowiskowych i różnicowanie poziomu współfinansowania interwencji w zależności od ich wartości dodanej dla UE (zob. pkt 43) mogłoby zmniejszyć obciążenia administracyjne bez uszczerbku dla skutecznego wykorzystania funduszy UE. Tym niemniej wniosek uprościłby kilka aspektów WPR, a wprowadzenie planów strategicznych WPR może pomóc w wypracowaniu synergii między różnymi instrumentami WPR. Komisja nie określiła jeszcze mechanizmów zarządzania w związku z przejściem na nowy model wdrażania. Dlatego jest za wcześnie, by je ocenić.

67. Zapewnienie równych warunków działania i wystarczającego poziomu ambicji będzie jednym z kluczowych wyzwań dla Komisji przy zatwierdzaniu planów strategicznych WPR. Wniosek nie zawiera żadnych szczegółów dotyczących tego, w jaki sposób Komisja miałaby oceniać te plany ⁽¹⁰⁵⁾. Trybunał pragnie podkreślić, jak duże znaczenie ma, by Komisja w przejrzysty sposób komunikowała swoje oczekiwania co do treści i jakości planów strategicznych WPR, a także by ewentualnie opublikowała modelowy wzór planu strategicznego WPR i kryteria jego oceny w akcie wykonawczym.

Powiązanie wkładu, produktów, rezultatów i oddziaływania WPR

Kryteria

- 5.1. W sprawnie funkcjonującym systemie służącym do pomiaru wyników istnieją powiązania między celami polityki a jej produktami, rezultatami i oddziaływaniem.
- 5.2. Istnieje wyraźny związek między środkami wypłacanymi z budżetu UE a osiąganiem uzgodnionych celów w zakresie wykonania zadań.
- 5.3. Wyniki osiągane za pośrednictwem polityki i odpowiednie czynniki zewnętrzne są monitorowane, a polityka jest korygowana w miarę potrzeb.

⁽¹⁰²⁾ Art. 68 ust. 3 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR przewiduje, że państwa członkowskie ustanawiają wykaz niekwalifikowalnych inwestycji i kategorii wydatków, oraz określa minimalne wymogi dotyczące takiego wykazu. Podatek VAT nie jest wspomniany w tym artykule.

⁽¹⁰³⁾ Chociaż finansowanie podatku VAT podlegającego zwrotowi byłoby zgodne z wnioskiem Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do innych obszarów polityki, stałoby w sprzeczności z zasadami mającymi zastosowanie w przypadku zarządzania bezpośredniego na mocy art. 186 rozporządzenia finansowego.

⁽¹⁰⁴⁾ Art. 73 ust. 5 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽¹⁰⁵⁾ Art. 106 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR zawiera ogólny opis procesu zatwierdzania.

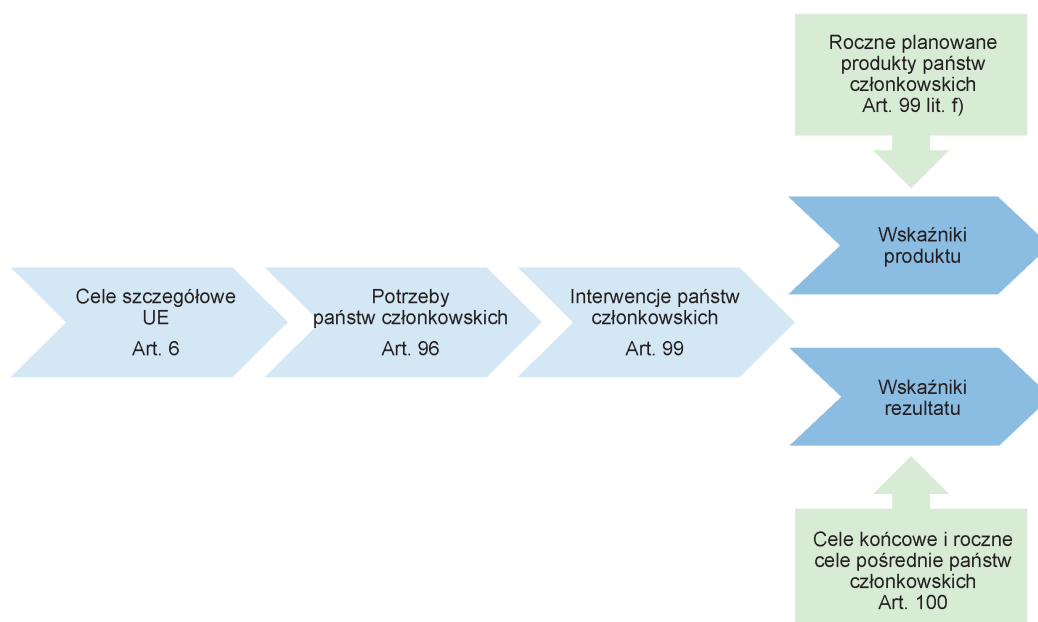
Koncepcja systemu pomiaru wyników

68. We wniosku związek pomiędzy wkładem i produktami oraz pomiędzy rezultatami i oddziaływaniem, w tym na poziomie beneficjentów końcowych, często nie jest jasny lub nie został wykazany (na przykład płatności bezpośrednie, zob. pkt 33). Pomimo próby przejścia na model realizacji oparty na wynikach związek między celami, poszczególnymi działaniami i wskaźnikami pozostaje we wniosku niejasny.

69. Wniosek nie zapewnia powiązania rodzajów interwencji z celami. W swoich planach strategicznych WPR państwa członkowskie wskazywałyby potrzeby w odniesieniu do każdego „celu szczegółowego” WPR ⁽¹⁰⁶⁾. Na podstawie takich ocen potrzeb państwa członkowskie określałyby następnie odpowiednie interwencje i odpowiadające im wskaźniki produktu i rezultatu ⁽¹⁰⁷⁾ (zob. **rys. 5**).

Rysunek 5

Powiązanie między celami UE a wskaźnikami



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

70. W załączniku I do rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR Komisja proponuje wspólne wskaźniki realizacji celów. Wskaźniki te byłyby kluczowym elementem systemu pomiaru wyników, ale nie zostały jeszcze w pełni opracowane. Komisja uznaje, że „należy poczynić dalsze inwestycje w opracowywanie odpowiednich wskaźników” ⁽¹⁰⁸⁾. Przygotowałyby również akty wykonawcze dotyczące treści ram wykonania ⁽¹⁰⁹⁾, w tym dalsze definicje wskaźników.

71. Trybunał dokonał przeglądu wskaźników, biorąc pod uwagę definicje przedstawione na **rys. 6**. Stosowność i jakość proponowanych wskaźników jest różna, a szczegółowe uwagi na ich temat zostały zawarte w **załączniku I**. Znaczące są jedynie te wskaźniki produktu, które wyraźnie przyczyniają się do osiągnięcia określonych celów. Większość wskaźników rezultatu w rzeczywistości odzwierciedlałyby raczej produkty, a kilka „wskaźników oddziaływania” nie uwzględnia rzeczywistego oddziaływania.

⁽¹⁰⁶⁾ Art. 96 lit. b) rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽¹⁰⁷⁾ Art. 91 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽¹⁰⁸⁾ Strona 9 uzasadnienia.

⁽¹⁰⁹⁾ Art. 120 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

Rysunek 6

Definicja wkładu, produktu, rezultatu i oddziaływania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Podręcznik kontroli wykonania zadań.

Uzależnienie wypłaconych środków od osiągniętych wyników

72. Pomiar wyników (produktów i rezultatów) na poziomie państw członkowskich, z możliwymi konsekwencjami finansowymi, może stanowić zachętę dla państw członkowskich do osiągnięcia ich celów. Niemniej jednak w takim systemie kluczowe znaczenie miałyby jakość wskaźników i wiarygodność danych z monitorowania. Zarówno Trybunał⁽¹¹⁰⁾, jak i Służba Audytu Wewnętrznej Komisji⁽¹¹¹⁾ krytykowali obecne wspólne ramy monitorowania i oceny.

73. Z wniosku nie wynika jasno, czy oprócz wspólnych wskaźników (zob. pkt 70) państwa członkowskie mogłyby opracować własne wskaźniki służące do pomiaru realizacji celów. W art. 97 ust. 1 lit. a) rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR sugeruje się to przez odwołanie do „szczegółowych wskaźników rezultatu planu strategicznego WPR”. Tego rodzaju wskaźniki nie są jednak wymienione w treści ram wykonania opisanych w art. 115 ust. 2 lit. a) tego samego rozporządzenia, a art. 91 stanowi, że państwa członkowskie określają swoje cele końcowe na podstawie wspólnych wskaźników.

⁽¹¹⁰⁾ Na przykład rozdział 3 sprawozdania rocznego Trybunału z 2015 r.; rozdział 3 sprawozdania rocznego Trybunału z 2016 r.; sprawozdanie specjalne nr 12/2013 pt. „Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie?”; sprawozdanie specjalne nr 12/2015 pt. „Nieumiejętne zarządzanie działaniami w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wpływa negatywnie na realizację celu priorytetowego UE polegającego na wspieraniu gospodarki wiejskiej opartej na wiedzy”; sprawozdanie specjalne nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?”; sprawozdanie specjalne nr 31/2016 pt. „Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty”; sprawozdanie specjalne nr 1/2017 pt. „Należy dołożyć starań, by wdrożyć sieć Natura 2000 z pełnym wykorzystaniem jej potencjału”; sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020 – wydatki są bardziej ukierunkowane na priorytety strategii »Europa 2020«, lecz mechanizmy pomiaru wykonania zadań są coraz bardziej skomplikowane”; sprawozdanie specjalne nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniło rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń”; sprawozdanie specjalne nr 16/2017 pt. „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach”; sprawozdanie specjalne nr 5/2018 pt. „Energia ze źródeł odnawialnych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – istotne potencjalne synergie, lecz w przeważającej mierze niezrealizowane”.

⁽¹¹¹⁾ COM(2017) 497 final – Sprawozdanie roczne Służby Audytu Wewnętrznej Komisji 2016.

74. Zapewnienie finansowania z więcej niż jednego programu na „zintegrowane inwestycje terytorialne”⁽¹¹²⁾ mogłoby pomóc w tworzeniu synergii między obszarami polityki. Instytucje zarządzające musiałyby jednak zapewnić identyfikowalność operacji, produktów i wyników związanych z takimi inwestycjami. Ponieważ nieosiągnięcie produktów i rezultatów może mieć konsekwencje finansowe z perspektywy płatności w ramach WPR, kluczowe znaczenie będzie miało przypisanie tych produktów i rezultatów do właściwego funduszu. Nadal nie jest jednak jasne, w jaki sposób państwa członkowskie miałyby zgłaszać produkty i rezultaty w przypadku inwestycji finansowanych z więcej niż jednego funduszu. Podczas gdy wniosek dotyczący WPR stanowi, że opinia jednostki certyfikującej musi uwzględniać kwestię wiarygodności sprawozdawczości z realizacji celów⁽¹¹³⁾, w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów nie zawarto żadnych podobnych przepisów dotyczących wiarygodności wskaźników w innych obszarach polityki. Stwarza to ryzyko podwójnej sprawozdawczości z osiągniętych produktów i rezultatów, co jednostki certyfikujące musiałyby uwzględnić podczas swoich ocen.

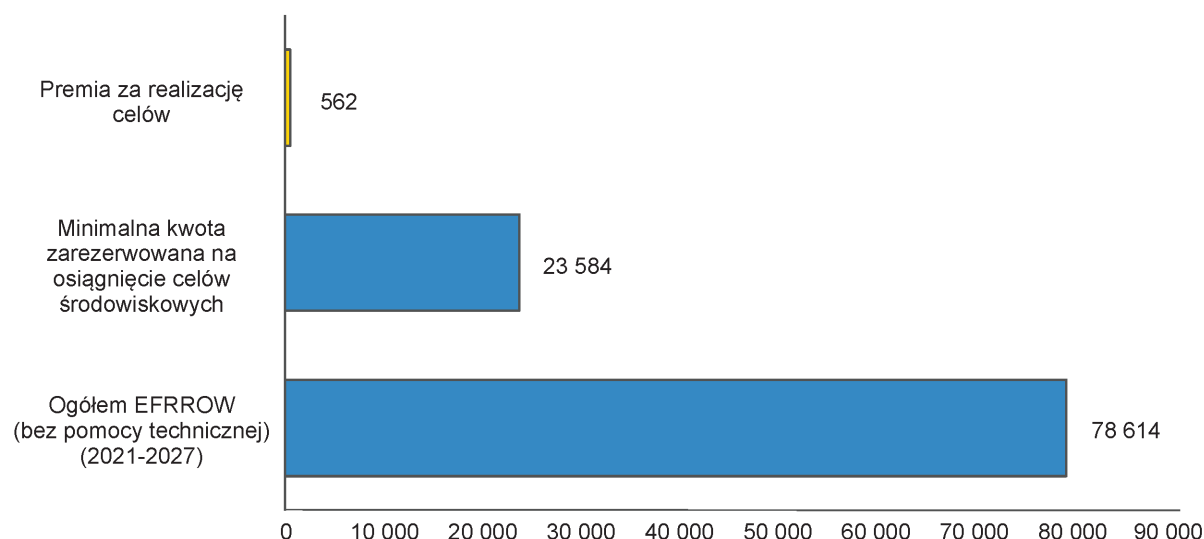
75. Każdego roku państwa członkowskie składałyby sprawozdania dotyczące osiągniętych produktów i rezultatów. Komisja porównałaby produkty z zadeklarowanymi wydatkami⁽¹¹⁴⁾ i rezultaty z celami końcowymi określonymi w planach strategicznych WPR⁽¹¹⁵⁾. Jeżeli zgłoszone produkty znajdowałyby się znacznie poniżej kwoty odpowiadającej zadeklarowanym wydatkom (różnica ponad 50 %)⁽¹¹⁶⁾, Komisja mogłaby zawiesić lub zmniejszyć⁽¹¹⁷⁾ płatności na rzecz państw członkowskich. Gdyby z kolei państwa członkowskie nie osiągnęły celów końcowych w zakresie rezultatów, Komisja mogłaby zwrócić się do nich o przygotowanie planów działań. Mogłaby również zawiesić płatności lub, w ostateczności, zmniejszyć ich wysokość.

76. Stosowność i jakość wskaźników jest nierówna (zob. pkt 71). W przypadku większości wydatków Komisja dokonywałaby wypłaty na rzecz państw członkowskich na podstawie liczby beneficjentów i hektarów objętych wsparciem. W takiej sytuacji wydaje się mało prawdopodobne, by wystąpiła różnica większa niż 50 % między produktami a wydatkami. Zdaniem Trybunału zgodnie z wnioskiem większość płatności nie byłaby zatem oparta na wynikach, ponieważ państwa członkowskie nie otrzymywałyby zapłaty za osiągnięcie wyznaczonych celów.

77. W nowym okresie Komisja proponuje zastąpienie rezerwy wykonania wprowadzonej w bieżącym okresie premią za realizację celów środowiskowych i klimatycznych. Zważywszy na ograniczony wpływ finansowy tej premii (zob. rys. 7), jest mało prawdopodobne, by stanowiła ona zachętę dla państw członkowskich do osiągnięcia tych celów.

Rysunek 7

Zagregowana wysokość premii za realizację celów w milionach euro w porównaniu z kwotą zarezerwowaną na płatności środowiskowe i całkowitym proponowanym budżetem EFRROW



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 86, 123 i 124 oraz załącznika IX do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽¹¹²⁾ Art. 2 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR, art. 24 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów COM(2018) 375 final.

⁽¹¹³⁾ Art. 11 ust. 1 lit. c) rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹¹⁴⁾ Roczne rozliczenie z realizacji celów w zakresie wskaźników produktu: art. 38 i art. 52 ust. 2 rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹¹⁵⁾ Wieloletnie monitorowanie realizacji celów w zakresie wskaźników rezultatu: art. 39 rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹¹⁶⁾ Zgodnie z art. 38 ust. 2 rozporządzenia horyzontalnego, jeżeli „...różnica między zadeklarowanymi wydatkami a kwotą odpowiadającą zgłoszonemu produktowi stanowi więcej niż 50 %, a państwo członkowskie nie jest w stanie przedstawić należycie uzasadnionych powodów takiej sytuacji...”.

⁽¹¹⁷⁾ Przyjmując akt wykonawczy zgodnie z art. 52 rozporządzenia horyzontalnego.

Monitorowanie realizacji polityki i odpowiednich czynników zewnętrznych

78. Oprócz rocznego przeglądu realizacji celów i rozliczenia produktów i rezultatów zgłoszonych przez państwa członkowskie Komisja miałaby dokonywać pomiaru wyników dla każdego z planów strategicznych WPR i dla WPR jako całości. Państwa członkowskie miałyby obowiązek przeprowadzać kompleksowe ewaluacje swoich planów strategicznych WPR⁽¹¹⁸⁾, a Komisja – oceny okresowe i *ex post*⁽¹¹⁹⁾, wykraczające swoim zakresem poza jej roczne przeglądy realizacji celów i bez konsekwencji dla poziomu płatności na rzecz państw członkowskich.

79. Te oceny Komisji obejmowałyby ocenę wskaźników oddziaływania⁽¹²⁰⁾ w oparciu nie tyle o dane przekazane przez państwa członkowskie, co o zewnętrzne źródła danych. Pomiar bezpośredniego oddziaływania polityki utrudniają jednak czynniki zewnętrzne. W związku z tym w ewaluacjach oceniających wskaźniki oddziaływania nie można bezpośrednio powiązać oddziaływania polityki z interwencjami finansowanymi w ramach planów strategicznych WPR.

80. Podsumowując, zdaniem Trybunału proponowany model nie stanowi skutecznego systemu zarządzania ukierunkowanego na osiągnięcie celów. Cele polityki nie są wyraźnie powiązane z interwencjami ani z ich produktami, rezultatami i oddziaływaniem. Duże różnice, jeśli chodzi o stopień osiągnięcia celów, miałyby niewielki wpływ na finansowanie ze strony UE. Rezultaty i oddziaływanie polityk finansowanych z budżetu UE nie byłyby jasne. Przedstawienie proponowanych elementów w postaci spójnych ram (zob. **załącznik II**) byłoby pomocne dla rozważenia ich zakresu i spójności.

Ocena rozliczalności WPR

Kryterium

6.1. Istnieje silny łańcuch rozliczalności i kontroli.

81. Zdecydowana zmiana ukierunkowania na realizację celów, wraz z solidnym systemem zarządzania wynikami, mogłaby przyczynić się do większej rozliczalności, ale nie wyeliminowałaby potrzeby sprawdzania, czy beneficjenci spełnili warunki otrzymania wsparcia (kluczowy element legalności i prawidłowości). Zdaniem Trybunału do zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami i warunkami wymagany jest solidny system zewnętrznego poświadczania wiarygodności. Biorąc pod uwagę cechy proponowanego modelu wdrażania i ograniczenia proponowanego modelu oceny wyników (zob. na przykład pkt 76), przedstawione wnioski prawdopodobnie doprowadzą do osłabienia ram rozliczalności.

Kwalifikowalność

82. Jedną z kluczowych zmian we wniosku byłaby nowa definicja unijnej kwalifikowalności do uzyskania płatności w ramach WPR. Komisja twierdzi, że kwalifikowalność płatności nie powinna już zależeć od legalności i prawidłowości płatności na rzecz indywidualnych beneficjentów⁽¹²¹⁾. Zgodnie z wnioskiem płatności państw członkowskich kwalifikowałyby się do unijnego finansowania, jeżeli odpowiada im konkretny produkt i jeżeli zostały dokonane zgodnie z odpowiednimi systemami zarządzania. Miałoby to znaczące konsekwencje dla łańcucha kontroli.

83. Na **rys. 8** przedstawiono proponowane kryteria kwalifikowalności do unijnego finansowania WPR oraz zakres, w jakim obejmowałyby one wydatki na WPR.

⁽¹¹⁸⁾ Art. 126 ust. 7 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽¹¹⁹⁾ Art. 127 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽¹²⁰⁾ Propozycje wspólnych wskaźników oddziaływania są przedstawione w załączniku I do rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR.

⁽¹²¹⁾ Motyw 25 i art. 35 rozporządzenia horyzontalnego.

Rysunek 8

Proponowane unijne kryteria kwalifikowalności dla wydatków w ramach WPR

Proponowane unijne kryteria kwalifikowalności	Pokrycie w oparciu o wniosek	Możliwe alternatywne pokrycie
a) dokonane przez akredytowane agencje płatnicze,	100 % WPR	
b) dokonane zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami unijnymi, lub	Wydatki na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 -> 2 % WPR	100 % WPR (w wyniku zastąpienia słowa „lub” słowem „i”)
c) w odniesieniu do rodzajów interwencji, o których mowa w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR: (i) zgadzają się z odpowiednim zgłoszonym produktem ; oraz (ii) zostały poniesione zgodnie z mającymi zastosowanie systemami zarządzania, które nie obejmują warunków kwalifikowalności dotyczących poszczególnych beneficjentów i ustalonych w krajowych planach strategicznych WPR.	Wydatki na podstawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR -> 98 % WPR	Wydatki na podstawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR -> 98 % WPR

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie art. 35 rozporządzenia horyzontalnego.

84. Zgodnie z wnioskiem jedynie bardzo niewielka część wydatków w ramach WPR musiałaby zostać poniesiona „zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami unijnymi”, jak określono w art. 35 lit. b) rozporządzenia horyzontalnego. Do większości wydatków w ramach WPR miałby natomiast zastosowanie art. 35 lit. c). Ustawodawca powinien zastanowić się, czy przepisy unijne dotyczą wszystkich środków finansowych UE, a jeśli tak – zmienić art. 35 lit. b) w celu objęcia nim wszystkich wydatków w ramach WPR⁽¹²²⁾. Zgodnie z wnioskiem legalność i prawidłowość mają dwa wymiary: przestrzeganie obowiązujących przepisów unijnych (art. 35 lit. b)) oraz osiągnięcie rezultatów zgodnie z odpowiednimi systemami zarządzania (art. 35 lit. c)). Trybunał obawia się, że przepis prawny stanowiący, iż jedynie niewielka część wydatków musi być realizowana zgodnie z przepisami unijnymi, może sprawić, że przepisy te staną się martwą literą. Mogłoby to podważyć stosowanie prawa UE.

85. Definicja „odpowiedniego produktu” w art. 35 lit. c) ppkt (i) rozporządzenia horyzontalnego jest niejasna. Na przykład w przypadku zobowiązań dotyczących zarządzania środowiskowego produkt byłby mierzony w hektarach objętych danym zobowiązaniem⁽¹²³⁾. Zdaniem Trybunału produktu tego nie należy uważać za osiągnięty⁽¹²⁴⁾ poprzez samo wyznaczenie określonej liczby hektarów, ale jedynie pod warunkiem wywiązania się z zobowiązania w wyznaczonym czasie. Niemniej jednak jako że samo zobowiązanie byłoby określone w planie strategicznym WPR (lub ewentualnie w umowie między państwem członkowskim a beneficjentem końcowym), nie jest jasne⁽¹²⁵⁾, w jakim stopniu wchodziłoby ono w zakres unijnych zasad kwalifikowalności. Jeżeli wypełnienie zobowiązania nie wchodziłoby w ów zakres, jedną z konsekwencji proponowanych kryteriów kwalifikowalności (zob. **rys. 8**) może być umożliwienie UE sfinansowania płatności na rzecz indywidualnego beneficjenta, nawet jeśli nie spełnia on warunków kwalifikowalności określonych w planie strategicznym WPR⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²²⁾ Chociaż art. 9 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR stanowi, że interwencje są opracowywane zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii, powinno to również jasno wynikać z kryteriów kwalifikowalności.

⁽¹²³⁾ Na przykład O.13 w załączniku I do rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR.

⁽¹²⁴⁾ W art. 35 rozporządzenia horyzontalnego wspomina się o zgłoszonych produktach, podczas gdy Trybunał oczekiwałby, że podstawą dla dokonania płatności będą produkty uzyskane. Art. 121 ust. 4 rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR stanowi, że roczne sprawozdania z realizacji celów muszą zawierać informacje na temat wytworzonych produktów, poniesionych wydatków, osiągniętych rezultatów i różnic w stosunku do poszczególnych celów końcowych.

⁽¹²⁵⁾ W przeciwieństwie do art. 35 lit. c) ppkt (ii), art. 35 lit. c) ppkt (i) rozporządzenia horyzontalnego nie wyklucza jednoznacznie warunków kwalifikowalności dla poszczególnych beneficjentów, określonych w planach strategicznych WPR.

⁽¹²⁶⁾ Z wyjątkiem operacji finansowanych z instrumentów finansowych, ponieważ w ich przypadku wydatki zadeklarowane przez państwa członkowskie nie mogą przekraczać kosztów kwalifikowalnych operacji (art. 74 ust. 4 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR).

86. Znaczenie wyrażenia „poniesione zgodnie z mającymi zastosowanie systemami zarządzania” jest również niejasne⁽¹²⁷⁾. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia horyzontalnego systemy zarządzania obejmują organy zarządzające i przepisy UE zawarte w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR i rozporządzeniu horyzontalnym. Rozporządzenia te obejmują kilka przepisów mających zastosowanie do indywidualnych beneficjentów, na przykład definicje⁽¹²⁸⁾, które państwa członkowskie musiałyby sformułować w swoich planach strategicznych WPR. Nie jest jasne, czy te przepisy, określone w planach strategicznych WPR, ale obowiązkowe na mocy rozporządzeń UE, stanowiłyby część systemów zarządzania.

Zarządzanie, kontrola i pewność

87. Zgodnie z treścią wniosku organy zarządzające pozostałyby takie same jak w obecnym okresie, ale zmianie uległyby ich zadania. Na **rys. 9** porównano niektóre kluczowe elementy systemu zarządzania i kontroli WPR w bieżącym okresie z propozycjami zawartymi we wniosku.

⁽¹²⁷⁾ Trybunał sugeruje, by ujednolicić korzystanie z terminów „system zarządzania i kontroli” i „system zarządzania”. W art. 1 lit. b) rozporządzenia horyzontalnego jest mowa o „systemach zarządzania i kontroli” (ang. *management and control systems*), podczas gdy w motywie 36 użyty jest termin „systemy zarządzania i kontroli” (ang. *management and inspection systems*). Art. 57 ust. 2 odnosi się do „systemów zarządzania i kontroli”, podczas gdy w art. 2 i 40 użyty jest termin „systemy zarządzania”, a w art. 53 – „systemy zarządzania państw członkowskich”.

⁽¹²⁸⁾ Art. 4 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

Rysunek 9

Kluczowe elementy systemu zarządzania i kontroli

	Wspólne elementy WPR 2014–2020 i wniosku dotyczącego okresu po 2020 r.	Elementy tylko w WPR 2014–2020	Nowe elementy we wniosku dotyczącym WPR po 2020 r.
Uprawnienia Komisji do organizowania kontroli w państwach członkowskich	Sprawdzanie zgodności praktyk administracyjnych z przepisami unijnymi i kryteriami akredytacji agencji płatniczej (art. 47 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 47 rozporządzenia horyzontalnego).	Sprawdzanie warunków operacji i dokumentów potwierdzających wydatki (art. 47 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013).	Sprawdzenie, czy do wydatku można przypisać odpowiedni produkt, a praca jednostki certyfikującej jest zgodna z rozporządzeniem (art. 47 rozporządzenia horyzontalnego).
Kontrola zgodności rozliczeń przez Komisję	Sprawdzenie, czy wydatki zostały poniesione zgodnie z prawem unijnym (art. 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 53 rozporządzenia horyzontalnego).	Sprawdzenie, czy wydatki na EFRROW zostały poniesione zgodnie z prawem krajowym (art. 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013).	Kontrola nie obejmuje zgodności z warunkami kwalifikowalności w odniesieniu do indywidualnych beneficjentów, które to warunki ustalono w krajowych planach strategicznych WPR i przepisach krajowych (art. 53 rozporządzenia horyzontalnego).
Rozliczenie finansowe przez Komisję	Kompletność, dokładność i prawdziwość sprawozdań finansowych (art. 51 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 51 rozporządzenia horyzontalnego).		
Rozliczenie z realizacji celów przez Komisję			Sprawdzenie, czy wydatki odpowiadają odpowiednim zgłoszonym produktom (art. 52 rozporządzenia horyzontalnego).
Poświadczenie jednostki certyfikującej	Opinia na temat: sprawozdań finansowych, deklaracji zarządczej (art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 11 rozporządzenia horyzontalnego).	Opinia na temat: funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej agencji płatniczej, legalności i prawidłowości wydatków (art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013)	Opinia na temat: systemów zarządzania państw członkowskich, poprawności sprawozdań z realizacji celów (produkty i rezultaty) (art. 11 rozporządzenia horyzontalnego).
Sprawozdania agencji płatniczej	Opracowanie: rocznych sprawozdań finansowych, deklaracji zarządczej (art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 8 rozporządzenia horyzontalnego). Przeprowadzenie kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu (legalność i prawidłowość) oraz odzyskiwanie środków od beneficjentów, jeżeli zostały wydane w sposób nieprawidłowy (art. 59 i 63 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 54, 55 i 57 rozporządzenia horyzontalnego).	Opracowanie: rocznego podsumowania końcowych sprawozdań z kontroli i przeprowadzonych kontroli (art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013).	Opracowanie: rocznego sprawozdania z realizacji celów (art. 8 rozporządzenia horyzontalnego).

88. Rola agencji płatniczych zasadniczo nie uległaby zmianie. Agencje przeprowadzałyby szczegółowe kontrole legalności i prawidłowości operacji⁽¹²⁹⁾, z uwzględnieniem zasad określonych w planach strategicznych WPR. Sporządzałyby również w dalszym ciągu roczne sprawozdania finansowe i składałyby deklaracje zarządcze, jak przedstawiono na **rys. 9**.

89. Rola jednostek certyfikujących zmieniłaby się znacząco. W sprawozdaniu specjalnym na temat jednostek certyfikujących⁽¹³⁰⁾ Trybunał z zadowoleniem przyjął wprowadzenie opinii jednostki certyfikującej na temat legalności i prawidłowości. We wniosku nie przewidziano bezpośrednio wymogu, by jednostki certyfikujące składały sprawozdania na temat legalności i prawidłowości⁽¹³¹⁾. Zamiast tego ich opinie miałyby obejmować elementy określone w art. 35 rozporządzenia horyzontalnego, co w praktyce oznaczałoby legalność i prawidłowość w nowym modelu (zob. pkt 82 i 83). Rola jednostek certyfikujących, określona w art. 11 ust. 1 lit. b)–c) rozporządzenia horyzontalnego, w którym przewidziano sprawozdawczość w zakresie wiarygodności danych dotyczących osiągniętych wyników, byłaby zgodna z art. 63 ust. 7 nowego rozporządzenia finansowego⁽¹³²⁾. Szczegółowe przepisy dotyczące roli jednostek certyfikujących, w tym zasady i metody kontroli, które powinny być przez nie stosowane na potrzeby wydawania opinii, zostałyby określone w aktach wykonawczych⁽¹³³⁾.

90. Jednostki certyfikujące przedstawiałyby opinie między innymi na temat funkcjonowania systemów zarządzania ustanowionych przez państwa członkowskie⁽¹³⁴⁾. Systemy zarządzania, o których mowa w proponowanej definicji kwalifikowalności, definiuje się⁽¹³⁵⁾ jako organy zarządzające – agencje płatnicze i organy koordynujące, właściwy organ i jednostki certyfikujące – oraz „podstawowe wymogi unijne”.

91. „Podstawowe wymogi unijne” zostałyby zdefiniowane jako zasady określone w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR i rozporządzeniu horyzontalnym⁽¹³⁶⁾. Rozporządzenia te wymagałyby od państw członkowskich włączenia definicji i konkretnych kryteriów kwalifikowalności do swoich planów strategicznych WPR. Oznacza to, że niektóre kryteria kwalifikowalności zawarte w planach strategicznych WPR wynikałyby z „podstawowych wymogów unijnych”, zob. **rys. 10**. Jak zatem rozumie Trybunał, plany strategiczne WPR obejmowałyby zarówno zasady wynikające z rozporządzeń, jak i inne krajowe kryteria kwalifikowalności.

⁽¹²⁹⁾ Art. 57 ust. 1 lit. a) rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹³⁰⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2017 pt. „Nadanie jednostkom certyfikującym nowej roli w odniesieniu do wydatków w ramach WPR: krok w kierunku modelu jednorazowej kontroli mimo istotnych niedociągnięć”.

⁽¹³¹⁾ Art. 11 rozporządzenia horyzontalnego ogranicza sprawozdawczość w zakresie legalności i prawidłowości do wydatków finansowanych na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 w sprawie wspólnej organizacji rynków.

⁽¹³²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1). Art. 63 ust. 7 wymaga opinii niezależnego organu kontroli na temat tego, czy zestawienie przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji, czy wydatki, o zwrot których zwrócono się do Komisji, są legalne i prawidłowe, oraz czy systemy kontroli funkcjonują prawidłowo.

⁽¹³³⁾ Art. 11 ust. 3 rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹³⁴⁾ Art. 11 ust. 1 rozporządzenia horyzontalnego. Same jednostki certyfikujące byłyby częścią tych systemów zarządzania. Podczas wywiadów Komisja wyjaśniła, że jednostki certyfikujące nie mają samodzielnie przeprowadzać kontroli, ale nie pokrywa się to z treścią wniosku.

⁽¹³⁵⁾ Art. 2 rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹³⁶⁾ Art. 2 lit. c) rozporządzenia horyzontalnego.

Rysunek 10

Pokrywanie się podstawowych wymogów unijnych i zasad w planach strategicznych WPR



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

92. Prace jednostek certyfikujących na potrzeby wydawania opinii⁽¹³⁷⁾ na temat prawidłowego funkcjonowania systemów zarządzania obejmowałyby kontrole przeprowadzane przez agencje płatnicze. Agencje byłyby zobowiązane sprawdzać zgodność zarówno z podstawowymi wymogami unijnymi, jak i z zasadami kwalifikowalności zawartymi w planach strategicznych WPR, jednak we wniosku nie określono, czy kontrole jednostek certyfikujących miałyby objąć ten ostatni aspekt. Jeżeli ustawodawca oczekuje od jednostek certyfikujących, że będą sprawdzały, czy systemy zarządzania państw członkowskich obejmują podstawowe wymogi unijne odzwierciedlone w planach strategicznych WPR, należy to doprecyzować w rozporządzeniu.

93. Gdyby prace jednostek certyfikujących nie obejmowały legalności i prawidłowości, w tym zgodności z przepisami unijnymi i warunkami określonymi w planach strategicznych WPR, sprawdzałyby to jedynie agencje płatnicze. Zdaniem Trybunału taki system nie byłby wystarczająco solidny, by zapewnić zgodność z tymi przepisami i warunkami.

94. Rozliczenie z realizacji celów przez Komisję stanowiłoby nowy element (zob. pkt 76), a zakres procedury rozliczenia zgodności⁽¹³⁸⁾ ograniczałby się do kryteriów kwalifikowalności UE. Oznaczałoby to, że uchybienie stwierdzone w trakcie prowadzonej przez agencję płatniczą kontroli zgodności z zasadami kwalifikowalności określonymi w planach strategicznych WPR nie mogłoby prowadzić do korekt finansowych. Mniej szczegółowe zasady zmniejszają prawdopodobieństwo wystąpienia błędów, dlatego też Komisja zakłada, że przeprowadzi mniejszą liczbę procedur rozliczenia zgodności opartych na analizie ryzyka, co przełoży się na mniejszą liczbę korekt finansowych. W związku z wprowadzeniem nowego modelu wdrażania wnioski Komisji przewiduje znaczne zmniejszenie kwoty dochodów przeznaczonych na określony cel pochodzących z rozliczeń i nieprawidłowości⁽¹³⁹⁾ (zob. **rys. 11**).

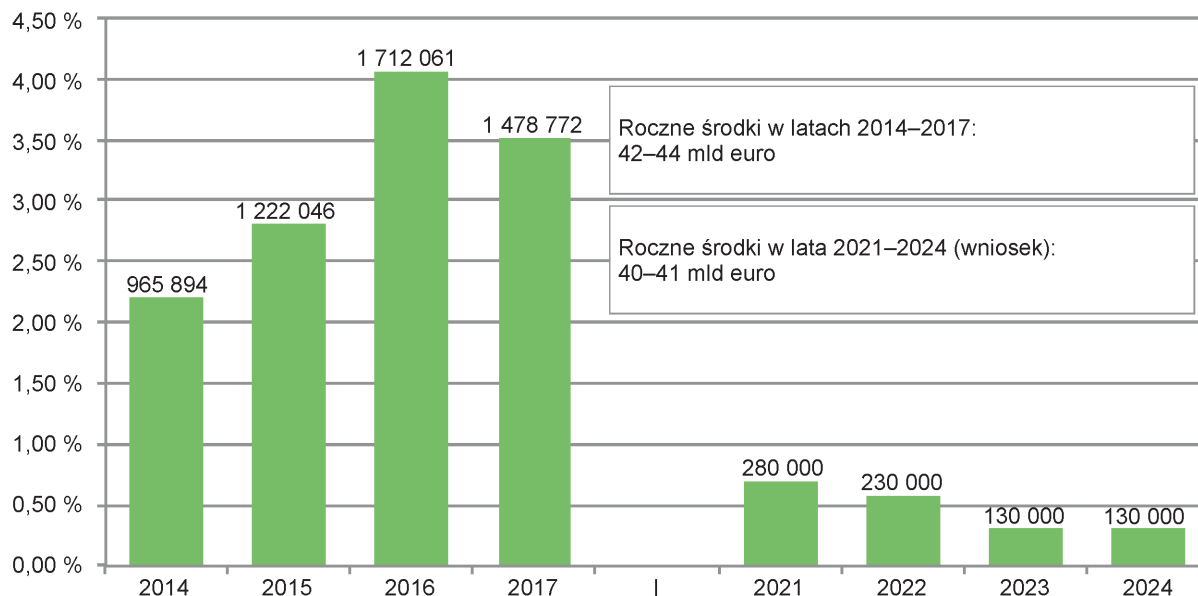
⁽¹³⁷⁾ Sporządzane zgodnie z przyjętymi na szczeblu międzynarodowym standardami audytu, jak określono w art. 11 ust. 1 rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹³⁸⁾ Art. 53 ust. 1 rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹³⁹⁾ Szacowany wpływ finansowy wniosku.

Rysunek 11

Szacowane dochody przeznaczone na określony cel (EFRG) pochodzące z rozliczeń i nieprawidłowości (w tys. euro i jako % środków EFRG)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie budżetu ogólnego UE 2016–2019 i oceny skutków finansowych regulacji towarzyszącej wnioskowi w sprawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

Podejście atestacyjne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

95. Traktat wymaga od Trybunału, jako zewnętrznego kontrolera UE, wydania poświadczenia wiarygodności dotyczącego legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw rachunków⁽¹⁴⁰⁾. Zdaniem Komisji⁽¹⁴¹⁾, w oparciu o nową definicję kwalifikowalności UE, transakcje leżące u podstaw rachunków nie będą już obejmować płatności na rzecz beneficjentów końcowych, lecz płatności na rzecz państw członkowskich. Zważywszy jednak, że niektóre „podstawowe wymogi unijne”⁽¹⁴²⁾ mają zastosowanie do indywidualnych beneficjentów⁽¹⁴³⁾, mogą być one kontrolowane wyłącznie na tym poziomie.

96. Te problematyczne kwestie i niejasności, które Trybunał zaobserwował w odniesieniu do proponowanej definicji wydatków kwalifikowalnych (zob. pkt 83–86) oraz do ram zapewnienia wiarygodności, nie dawałyby podstaw do wydawania poświadczenia wiarygodności w oparciu o podejście atestacyjne⁽¹⁴⁴⁾, co Trybunał obecnie rozważa. W szczególności niejasna rola jednostek certyfikujących (zob. pkt 89–93) mogłaby oznaczać, że nie byłoby możliwe poleganie w większym stopniu na informacjach dotyczących legalności i prawidłowości przekazywanych przez jednostki kontrolowane. Zgodnie z proponowaną definicją kwalifikowalności UE płatności w ramach WPR dla państw członkowskich opierałyby się na uzyskanych produktach. Przyszłe podejście atestacyjne mogłoby uwzględnić te nowe

⁽¹⁴⁰⁾ Art. 287 ust. 1 TFUE.

⁽¹⁴¹⁾ Motyw 25 rozporządzenia horyzontalnego.

⁽¹⁴²⁾ Zdefiniowane w art. 2 rozporządzenia horyzontalnego jako zasady określone w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR i rozporządzeniu horyzontalnym.

⁽¹⁴³⁾ Na przykład zmniejszenie płatności w art. 15, minimalny próg obszarowy w art. 16 ust. 2 i pojęcie osoby faktycznie prowadzącej działalność rolniczą w art. 4 lit. d) oraz grunty będące w dyspozycji rolnika w art. 4 lit. c) ppkt (i) rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

⁽¹⁴⁴⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy rozważa obecnie stosowanie podejścia atestacyjnego przy poświadczeniu wiarygodności, a także poleganie w większym stopniu na informacjach dotyczących legalności i prawidłowości przekazywanych przez jednostki kontrolowane. Na podstawie międzynarodowych standardów najwyższych organów kontroli ISSAI 4000 w ramach podejścia atestacyjnego strona odpowiedzialna (w tym kontekście: Komisja) mierzy lub ocenia przedmiot (w tym kontekście: wydatki w ramach WPR) w odniesieniu do kryteriów (w tym kontekście: zasad określonych w ustawodawstwie UE i częściach planów strategicznych WPR wymaganych przez przepisy UE) i przedstawia informacje dotyczące przedmiotu (w tym kontekście: zakres, w jakim płatności były niezgodne z przepisami), w odniesieniu do których kontroler gromadzi następnie wystarczające i odpowiednie dowody kontroli, aby uzyskać rozsądną podstawę do wyrażenia opinii.

ramy, na przykład w formie poświadczenia uzyskanych produktów. Wymagałoby to jednak od Komisji zapewnienia poświadczenia, że produkty zostały rzeczywiście uzyskane, a od Trybunału oceny, czy to poświadczenie jest wiarygodne. Jeżeli agencje płatnicze miałyby być jedynymi organami sprawdzającymi zgodność z zasadami określonymi w planach strategicznych WPR, na których opiera się uzyskanie przynajmniej niektórych produktów (zob. pkt 85), jest mało prawdopodobne, by poświadczenie to było wystarczające na potrzeby podejścia atestacyjnego.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 25 października 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I

UWAGI SZCZEGÓŁOWE NA TEMAT PROPONOWANYCH WSKAŹNIKÓW

Niniejszy załącznik zawiera szczegółowe uwagi dotyczące wskaźników zawartych we wniosku Komisji. Ogólne uwagi Trybunału zostały przedstawione w punkcie 71. Pierwsza tabela obejmuje wskaźniki produktu, powiązane we wniosku z odpowiednimi interwencjami. Druga tabela zawiera wskaźniki rezultatu i oddziaływania, powiązane we wniosku z odpowiednimi celami.

Wskaźniki produktu

Podstawa prawna	System wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS)	Wskaźnik produktu	Uwagi Trybunału
Art. 13 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (EPI)	O.1 Liczba grup operacyjnych europejskiego partnerstwa innowacyjnego O.2 Liczba doradców zakładających grupy operacyjne europejskiego partnerstwa innowacyjnego lub działających w nich	We wniosku przedstawiono strukturę wskaźników produktu w załączniku I do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR, przy czym pierwsza część dotyczy AKIS, a druga część „szeroko rozumianych rodzajów interwencji”. Kilka interwencji WPR może wspierać AKIS. O.1 i O.2 odnoszą się do interwencji „Współpraca” oraz „Wymiana wiedzy i informowanie”. Przeniesienie tych wskaźników do odpowiednich interwencji sprawiłoby, że ramy wykonania byłyby jasniejsze. Wskaźnik O.2 wydaje się mierzyć dwa odrębne działania, mianowicie „zakładanie” grup EPI i „działanie w” grupie EPI (art. 64 lit. g) i art. 71). Aby uniknąć podwójnego liczenia, Trybunał sugeruje wykreślenie „zakładania” lub podzielenie tego wskaźnika na dwa.

Podstawa prawna	System wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS)	Wskaźnik produktu	Uwagi Trybunału
	Wsparcie w ramach WPR	O.3 Liczba beneficjentów wsparcia w ramach WPR	„Wsparcie w ramach WPR” nie jest rodzajem interwencji, a przydatność proponowanego wskaźnika nie jest jasna. Jeżeli Komisja chce monitorować całkowitą liczbę beneficjentów, bardziej przydatne byłoby to w rozbiu na poszczególne rodzaje interwencji. Chociaż wniosek nie zawiera definicji „szeroko rozumianego rodzaju interwencji”, „interwencją” powinna być rozumiana jako rodzaj interwencji przewidziany w rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR (art. 3). Rodzaje interwencji w ramach WPR określono w tytule III rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR, konkretnie w art. 14 (interwencje w formie płatności bezpośrednich), w art. 39, 43, 49, 52, 55, 57 i 60 (interwencje sektorowe) oraz w art. 64 (interwencje związane z rozwojem obszarów wiejskich). Aby ujednolicić terminy, Trybunał sugeruje zastosowanie nagłówka „Rodzaj interwencji”.
Art. 14 ust. 6 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Wsparcie bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji	O.4 Liczba hektarów do płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji O.5 Liczba beneficjentów płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji O.6 Liczba hektarów objętych zwiększonym wsparciem dochodu dla młodych rolników O.7 Liczba beneficjentów objętych zwiększonym wsparciem dochodu dla młodych rolników	W art. 14 zdefiniowane są cztery rodzaje interwencji dotyczących płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji. Wskaźniki O.4 i O.5 obejmują wszystkie cztery rodzaje interwencji (art. 14 ust. 6 lit. a–d)), podczas gdy O.6 i O.7 koncentrują się na młodych rolnikach (art. 14 ust. 6 lit. e)). Wniosek nie obejmuje oddzielnego monitorowania innych rodzajów płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji, np. w ramach nowych ekoprogramów (art. 14 lit. d)). Oddzielne monitorowanie różnych rodzajów płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji byłoby bardziej użyteczne. Gdyby przyjąć dwa wskaźniki, podobne do O.6 i O.7, dla każdego z czterech rodzajów interwencji określonych w art. 14 ust. 6, O.4 i O.5 nie byłyby potrzebne.
Art. 64 lit. f) rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Narzędzia zarządzania ryzykiem	O.8 Liczba rolników objętych wsparciem przy pomocy instrumentów zarządzania ryzykiem	Biorąc pod uwagę zakres dostępnych narzędzi zarządzania ryzykiem, użyteczne byłoby monitorowanie O.8 w rozbiu na poszczególne rodzaje narzędzi. Nazwa wskaźnika byłaby jaśniejsza, gdyby dostosować terminologię do tekstu aktu prawnego (art. 70), tj. „narzędzia zarządzania ryzykiem” zamiast „instrumenty zarządzania ryzykiem”.

Podstawa prawna	System wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS)	Wskaźnik produktu	Uwagi Trybunału
Art. 14 ust. 7 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Wsparcie związane z produkcją	O.9 Liczba hektarów objętych wsparciem związanym z produkcją O.10 Poglówie objęte wsparciem związanym z produkcją	Aby zharmonizować terminologię i zapewnić spójność jednostek miar, w przypadku O.10 Trybunał sugeruje zastąpienie „poglówia” słowami „duża jednostka przeliczeniowa inwentarza”. Oddzielny wskaźnik produktu mógłby zostać wykorzystany do monitorowania liczby beneficjentów korzystających ze wsparcia związanego z produkcją, co byłoby bardziej użyteczne niż wskaźnik O.3 proponowany powyżej.
Art. 64 lit. b)–c), art. 66 i 67 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Płatności z tytułu ograniczeń naturalnych i innych ograniczeń specyficznych dla regionu	O.11 Liczba hektarów korzystających z dopłat uzupełniających z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi (3 kategorie) O.12 Liczba hektarów objętych wsparciem w ramach programu Natura 2000 lub ramowej dyrektywy wodnej	Wskaźniki te dotyczą dwóch rodzajów interwencji: „ograniczenia naturalne lub inne ograniczenia specyficzne dla obszaru” (art. 64 lit. b)) i „niekorzystne warunki specyficzne dla obszaru wynikające z określonych obowiązkowych wymogów” (art. 64 lit. c)). Wymienienie kolejno rodzajów interwencji z wykorzystaniem terminów w brzmieniu proponowanym w tekście aktu prawnego poskutkowałoby jasniejszą strukturą. Ujednolicenie terminologii ułatwiłoby lekturę przepisów; na przykład jeden rodzaj interwencji odnosi się do „ograniczeń specyficznych dla regionu”, natomiast w art. 64 lit. b)–c) użyte jest wyrażenie „ograniczenia specyficzne dla obszaru”. W przypadku O.11 Trybunał sugeruje zastąpienie „dopłat uzupełniających z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi” „wsparciem z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi”. We wniosku nie wspomina się o żadnych „dopłatach uzupełniających”, dlatego wprowadzenie takiego określenia we wskaźniku może być mylące. Nie jest jasne, czy wskaźnik ma mierzyć trzy kategorie razem, czy też należy monitorować je oddzielnie. Działania monitorowane za pomocą wskaźnika O.12 przyczyniają się do osiągnięcia różnych celów (art. 6 ust. 1 lit. e) i f)). Monitorowanie osobno wsparcia związanego z programem Natura 2000 i z dyrektywą wodną poprzez podział wskaźnika na dwa byłoby bardziej przydatne do oceny wkładu w odpowiedni cel. Rozsądne byłoby również ustanowienie wskaźników monitorujących nie tylko wielkość obszaru, ale i liczbę beneficjentów, jak ma to miejsce w przypadku innych interwencji.

Podstawa prawna	System wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS)	Wskaźnik produktu	Uwagi Trybunału
Art. 64 lit. a) i art. 65 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Płatności na zobowiązania w dziedzinie zarządzania (środowiskowo-klimatyczne, dotyczące zasobów genetycznych, dobrostanu zwierząt)	O.13 Liczba hektarów (użytków rolnych) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi, które wykraczają poza obowiązkowe wymogi O.14 Liczba hektarów (leśnictwo) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi, wykraczającymi poza wymogi obowiązkowe O.15 Liczba hektarów objętych wsparciem na rolnictwo ekologiczne O.16 Liczba dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wsparciem na rzecz dobrostanu zwierząt, zdrowia lub na środki zwiększenia bezpieczeństwa biologicznego O.17 Liczba projektów wspierania zasobów genetycznych	Wskaźniki O.13 i O.14 obejmują interwencje przyczyniające się do realizacji różnych celów. Zdaniem Trybunału bardziej przydatne byłoby oddzielne monitorowanie działań związanych z klimatem, środowiskiem i różnorodnością biologiczną. Nie jest jasne, dlaczego wskaźnik O.16 odnosi się do zdrowia zwierząt i bezpieczeństwa biologicznego. We wniosku (art. 65) nie ma konkretnie mowy o zdrowiu zwierząt i środkach bezpieczeństwa biologicznego, chociaż państwa członkowskie mogłyby włączyć takie interwencje do swoich planów strategicznych WPR. Ponadto nie jest jasne, czy liczba dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza byłaby zgłaszana osobno dla każdego podtypu interwencji (dobrostan, zdrowie i bezpieczeństwo biologiczne), dzięki czemu wskaźnik byłby bardziej użyteczny.
Art. 64 lit. d) i art. 68 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Inwestycje	O.18 Liczba wspartych inwestycji produkcyjnych w gospodarstwach rolnych O.19 Liczba wspieranych infrastruktur lokalnych O.20 Liczba wspartych inwestycji nieprodukcyjnych O.21 Liczba inwestycji produkcyjnych poza terenem gospodarstw	Aby zapewnić spójną sprawozdawczość w zakresie O.18, O.19 i O.20, potrzebne są definicje „inwestycji” i „infrastruktur lokalnych”, ponieważ pojęcia te nie zostały zdefiniowane we wniosku. Można by na przykład wykorzystać definicję „operacji” w art. 3. Biorąc pod uwagę różnorodność inwestycji, które mogą być wspierane w ramach tej interwencji, wskaźniki te zapewniają niewiele informacji na temat tego, co zostało wytworzone lub zrealizowane (tj. niewielkie ukierunkowanie na rezultaty). Ponadto w celu finansowania inwestycji wykorzystywane mogą być zarówno dotacje, jak i instrumenty finansowe. Jeżeli Komisja zamierza opracować oddzielne wskaźniki produktu dla różnych rodzajów finansowania, Trybunał sugeruje wyszczególnienie odrębnych wskaźników w samym rozporządzeniu dotyczącym planów strategicznych WPR.

Podstawa prawna	System wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS)	Wskaźnik produktu	Uwagi Trybunału
Art. 64 lit. e) i art. 69 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Wsparcie na rozpoczęcie działalności	O.22 Liczba rolników otrzymujących wsparcie na rozpoczęcie działalności O.23 Liczba przedsiębiorców z obszarów wiejskich otrzymujących wsparcie na rozpoczęcie działalności	Interwencja „Wsparcie na rozpoczęcie działalności” obejmuje młodych rolników i nowo utworzone przedsiębiorstwa wiejskie (art. 69). Dla jasności Trybunał proponuje dodanie słowa „młodych” do O.22 i dostosowanie brzmienia O.23 do proponowanego tekstu aktu prawnego przez zastąpienie wyrażenia „przedsiębiorców” wyrażeniem „nowych przedsiębiorstw”. W przypadku młodych rolników rozsądne byłoby również uwzględnienie liczby hektarów objętych wsparciem.
Art. 64 lit. g) i art. 71 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Współpraca	O.24 Liczba wspieranych grup/organizacji producentów O.25 Liczba rolników otrzymujących wsparcie na udział w systemach jakości UE O.26 Liczba projektów wymiany pokoleń (młodzi/niemłodzi rolnicy) O.27 Liczba lokalnych strategii rozwoju (LEADER) O.28 Liczba innych grup współpracy (oprócz europejskiego partnerstwa innowacyjnego zgłaszanego w O.1)	W celu zapewnienia jasniejszej struktury wskaźniki produktu mogłyby odpowiadać porządkowi tekstu aktu prawnego (art. 71): — EPI (O.1 i O.2), — LEADER (O.27), — promowanie systemów jakości (O.25), — organizacje producentów lub grupy producentów (O.24), — inne formy współpracy (O.28), — dziedziczenie gospodarstw (O.26). Zob. także uwagi powyżej dotyczące O.1 i O.2 odnoszące się do EPI. Dla większej spójności należy przeformułować O.25, aby odzwierciedlić fakt, że celem interwencji jest wspieranie promowania systemów jakości, a nie wspieranie rolników uczestniczących w takich systemach. Biorąc pod uwagę, że interwencja wspiera promowanie systemów jakości, wskaźnik uczestnictwa w takich systemach byłby raczej wskaźnikiem rezultatu. Należy również doprecyzować, czy celem O.27 jest zmierzenie wszystkich wspieranych strategii czy tylko tych wybranych do realizacji (w świetle obecnego dwuetapowego podejścia do wspierania strategii LEADER).

Podstawa prawna	System wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS)	Wskaźnik produktu	Uwagi Trybunału
Art. 64 lit. h) i art. 72 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Wymiana wiedzy i informacji	O.29 Liczba rolników przeszkolonych/którzy skorzystali z doradztwa O.30 Liczba niebędących rolnikami osób przeszkolonych/które skorzystały z doradztwa	Aby O.29 i O.30 były bardziej użyteczne, poszczególnych beneficjentów należy liczyć tylko raz.
Art. 11–12 i załącznik III do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Wskaźniki przekrojowe	O.31 Liczba hektarów objętych praktykami ekosystemowymi (wskaźnik podsumowujący powierzchnię objętą warunkowością, ELS, działaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi, środkami związanymi z leśnictwem, rolnictwem ekologicznym) O.32 Liczba hektarów objętych warunkowością (w podziale na poszczególne praktyki dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska)	Aby uprościć strukturę załącznika I i wzmocnić element wykonania przez określenie wskaźników istotnych dla rocznego rozliczenia z realizacji celów i wieloletniego przeglądu realizacji celów, Trybunał sugeruje, aby nie uwzględniać wskaźników przekrojowych. O.31 nie zapewnia dodatkowych informacji, ponieważ inne wskaźniki (które można dodać w razie potrzeby) obejmują już te obszary. W związku z tym wskaźnik ten można usunąć. Programy podstawowe (ELS) nie są wspomniane w tekście aktu prawnego (z wyjątkiem motywu 31). Monitorowanie warunkowości w ramach O.32 wydaje się dotyczyć wyłącznie „dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska”; należy to wyjaśnić, a „praktyki dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” zmienić na „dobrą kulturę rolną zgodną z ochroną środowiska”. Państwa członkowskie miałyby planować zdefiniować normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w swoich planach strategicznych WPR (podlegających zatwierdzeniu przez Komisję). Zdaniem Trybunału obszary podlegające dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska można uwzględnić jako wskaźniki rezultatu dla trzech celów związanych ze środowiskiem/zmianą klimatu, do których są one przypisane w załączniku III.

Podstawa prawna	System wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS)	Wskaźnik produktu	Uwagi Trybunału
Art. 39, art. 44 ust. 1 i art. 49 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR	Programy sektorowe	O.33 Liczba organizacji producentów, które tworzą fundusz operacyjny/program operacyjny O.34 Liczba działań informacyjnych i promocyjnych oraz monitorowania rynku O.35 Liczba działań na rzecz utrzymania/doskonalenia pszczelarstwa	Aby zharmonizować terminologię, Trybunał sugeruje zmianę nazwy typu interwencji na „interwencje sektorowe”. Zważywszy że są one tylko jedną z 16 podinterwencji w sektorze owoców i warzyw (art. 43 ust. 1 lit. n)), nie jest jasne, dlaczego działania informacyjne i promocyjne są wyodrębnione do celów monitorowania w ramach O.34. Inne podinterwencje, takie jak działania związane ze zmianą klimatu w sektorze owoców i warzyw (art. 43 ust. 1 lit. l)), wydają się co najmniej tak samo istotne. Ponadto monitorowanie rynku nie zostało wymienione jako podinterwencja dla sektora owoców i warzyw (art. 43 ust. 1), ale dla pszczelarstwa (art. 49 lit. g)). Nie jest jasne, czy O.34 ma monitorować interwencje w różnych sektorach. Podobnie nie jest jasne, co dokładnie powinien mierzyć O.35, ponieważ „utrzymanie/doskonalenie pszczelarstwa” nie jest wspomniane we wniosku (art. 49). Trybunał sugeruje zastąpienie O.34 i O.35 „liczbą (liczonych pojedynczo) producentów uwzględnionych we wspieranych funduszach/programach operacyjnych (w razie potrzeby w rozbięciu na sześć sektorów)”. Jeśli Komisja chce utrzymać oddzielne monitorowanie, takie jak O.35 w odniesieniu do pszczelarstwa (ze względu na zwiększoną uwagę, jaką zwraca się na ten sektor), brzmienie wskaźnika powinno zostać dostosowane do proponowanego tekstu aktu prawnego. Jeżeli stosuje się termin „działanie”, należy go zdefiniować (np. wykorzystując definicję „operacji” w art. 3).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR (głównie załącznik I).

Wskaźniki rezultatu i oddziaływania

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
Cel przekrojowy: Modernizacja – Sprzyjanie rozwojowi wiedzy, innowacji i cyfryzacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz zachęcanie do ich wykorzystywania			Art. 96 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR wymaga, by państwa członkowskie określały potrzeby w odniesieniu do dziesięciu celów szczegółowych WPR określonych w art. 6 tego rozporządzenia. Cel przekrojowy nie jest jednym z nich, ale został wymieniony osobno w art. 5, co niepotrzebnie komplikuje strukturę tych ram. Uwzględnienie osobno celu przekrojowego sprawia, że wskaźniki powiązane z tym celem nie wejdą w zakres rocznego rozliczenia z realizacji celów i wieloletniego przeglądu realizacji celów. Cel częściowo pokrywa się z celem szczegółowym, jakim jest „zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologie i cyfryzację” (art. 6 ust. 1 lit. b)). Aby uprościć strukturę ram, Trybunał sugeruje włączenie celu przekrojowego do celów szczegółowych.

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
R.1 Zwiększenie efektywności dzięki wiedzy i innowacjom: odsetek rolników otrzymujących wsparcie w zakresie doradztwa, szkoleń, wymiany wiedzy lub uczestnictwa w grupach operacyjnych w celu zwiększenia efektywności gospodarczej, środowiskowej, klimatycznej i w zakresie gospodarowania zasobami R.2 Łączenie systemów doradztwa i wiedzy: liczba doradców włączonych do AKIS (w porównaniu z całkowitą liczbą rolników) R.3 Cyfryzacja rolnictwa: odsetek rolników korzystających w ramach WPR ze wsparcia na technologie rolnictwa precyzyjnego	W obecnym brzmieniu R.1 i R.3 nie mierzą rezultatów. Aby zmierzyć rezultaty (natychmiastowe zmiany) wsparcia w zakresie doradztwa, szkoleń, wymiany wiedzy lub uczestnictwa w grupach operacyjnych, bardziej przydatny byłby wskaźnik dotyczący np. liczby rolników, którzy podjęli działania w oparciu o otrzymane doradztwo lub szkolenie. Jeżeli cel przekrojowy zostanie zintegrowany z celami szczegółowymi, jak zasugerowano powyżej, przeformułowany R.1 może posłużyć jako wskaźnik rezultatu w ramach nowego/przeformułowanego celu szczegółowego. Alternatywnie liczba rolników otrzymujących takie wsparcie mogłaby zostać wykorzystana jako wskaźnik produktu w ramach interwencji „Wymiana wiedzy i informacji”. Niemniej jednak wydaje się, że wskaźniki R.1 i R.24 pokrywają się, co wymaga podjęcia działań. R.3 byłby użytecznym wskaźnikiem produktu dla „inwestycji”. Jeżeli państwo członkowskie zwraca uwagę na brak doradców w ocenie potrzeb i wprowadza interwencje mające na celu zwiększenie wskaźnika doradców w planie strategicznym WPR, stosunek liczby rolników na doradcę mierzony w R.2 może być odpowiednim wskaźnikiem rezultatu. Jeżeli cel przekrojowy zostanie zintegrowany z celami szczegółowymi, jak zasugerowano powyżej, R.2 będzie wpisywał się w nowy/przeformułowany cel szczegółowy.	I.1 Dzielenie się wiedzą i innowacje: Część budżetu WPR przeznaczona na dzielenie się wiedzą i innowacje	I.1 nie jest wskaźnikiem oddziaływania. Biorąc pod uwagę, że mierzy on zasoby finansowe, I.1 można uznać za wskaźnik wkładu (zob. rys. 6). Jeżeli Komisja uzna tak sformułowany wskaźnik za przydatny do celów monitorowania, należałoby wyjaśnić, czy odnosi się on do przydzielonej części budżetu WPR, czy też do części budżetu wydatkowanej do danego momentu.

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
Cel szczegółowy 1: Wsparcie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego			
R.4 Uzależnienie wsparcia dochodu od stosowania norm i dobrych praktyk: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem dochodów i podlegającej warunkowości	Brak jest powiązania między R.4 a celem dotyczącym zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego. Co więcej, w obecnym brzmieniu nie mierzy on rezultatów. Zgodnie z zaleceniami Trybunału zawartymi w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym wzajemnej zgodności, przydatny byłby wskaźnik rezultatu mierzący odsetek gospodarstw rolnych – spośród tych, które podlegają kontroli na miejscu – spełniających wymogi warunkowości. Taki wskaźnik rezultatu dobrze sprawdziłby się np. w ramach celu szczegółowego dotyczącego potrzeb społecznych (art. 6 ust. 1 lit. i)).	I.2 Zmniejszenie różnic w dochodach: Zmiany w dochodach z działalności rolniczej w porównaniu z gospodarką ogółem I.3 Zmniejszenie wahań dochodów gospodarstw rolniczych I.4 Wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych: Zmiany poziomu dochodów z działalności rolniczej w poszczególnych sektorach (w porównaniu ze średnią w rolnictwie) I.5 Przyczynianie się do równowagi terytorialnej: zmiany w dochodach z działalności rolniczej na obszarach z ograniczonymi naturalnymi (w porównaniu ze średnią)	W odniesieniu do I.2, I.3, I.4 i I.5 wydaje się, że wyrażenia „dochody gospodarstw rolnych” i „dochody z działalności rolniczej” są używane zamiennie. Zdaniem Trybunału „dochody gospodarstw rolnych” są bardziej odpowiednim miernikiem (zob. pkt 27, 28 i 30). Trybunał zauważa, że nie ma wskaźnika oddziaływania dla głównego celu, bezpieczeństwa żywnościowego, dla którego planowana jest największa część budżetu WPR (przepisy dotyczące okresu 2014–2020 obejmują np. I.05 mierzący zmiany cen konsumentskich produktów spożywczych, powiązany z ogólnym celem rentowności produkcji żywności). Jednym z możliwych rozwiązań mogłoby być pomiar bezpieczeństwa żywnościowego UE przez oszacowanie poziomu samowystarczalności. Można to osiągnąć przez pomiar unijnej produkcji rolnej towarów i żywności podstawowej w stosunku do szacowanych potrzeb i preferencji żywieniowych ludności dla aktywnego i zdrowego życia (zob. pkt 33).
R.5 Zarządzanie ryzykiem: odsetek gospodarstw rolnych stosujących narzędzia zarządzania ryzykiem WPR	Biorąc pod uwagę zakres dostępnych narzędzi zarządzania ryzykiem, użyteczne byłoby monitorowanie R.5 w rozbiu na poszczególne rodzaje narzędzi.		Ponadto odpowiednim wskaźnikiem oddziaływania polityki byłby pomiar wsparcia w ramach WPR jako udziału w całkowitych dochodach gospodarstw rolnych.
R.6 Redystrybucja na rzecz mniejszych gospodarstw: procent dodatkowego wsparcia na hektar dla kwalifikujących się gospodarstw mniejszych od gospodarstw średniej wielkości (w porównaniu ze średnią)	Jeżeli R.7 ma mierzyć rezultaty interwencji na podstawie art. 66–67 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR, dla jasności lepiej byłoby dostosować jego brzmienie (np. ograniczenia specyficzne dla obszaru).		
R.7 Zwiększenie wsparcia dla gospodarstw na obszarach o szczególnych potrzebach: odsetek dodatkowego wsparcia na hektar na obszarach o większych potrzebach (w porównaniu ze średnią)			

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
Cel szczegółowy 2: Zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację			
R.8 Ukierunkowanie na gospodarstwa rolne w sektorach doświadczających trudności: <i>odsetek rolników korzystających ze wsparcia związanego z produkcją na poprawę konkurencyjności, zrównoważonego charakteru lub jakości</i>	Brak jest powiązania między R.8 a celem szczegółowym, ponieważ panuje powszechna zgoda co do tego, że płatności związane z wielkością produkcji mogą powodować zakłócenia rynku.	I.6 Zwiększenie wydajności gospodarstw: <i>łączna wydajność czynników produkcji</i> I.7 Wykorzystanie możliwości płynących z handlu produktami rolno-spożywczymi: <i>handel produktami rolno-spożywczymi – przywóz i wywóz</i>	
R.9 Modernizacja gospodarstw rolnych: <i>odsetek rolników korzystających ze wsparcia na inwestycje na restrukturyzację i modernizację, w tym na bardziej efektywne gospodarowanie zasobami</i>	R.9 nie mierzy rezultatów (natychmiastowych zmian), ale informuje o liczbie beneficjentów niektórych interwencji w stosunku do ich łącznej liczby. Konieczne jest opracowanie dalszych wskaźników rezultatu w celu pomiaru rezultatów przyczyniających się do osiągnięcia tego celu. Oprócz głównego celu, jakim jest zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, przydatny byłby wskaźnik służący do monitorowania „większego ukierunkowania na badania naukowe, technologię i cyfryzację”.		
Cel szczegółowy 3: Poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości			
R.10 Lepsza organizacja łańcucha dostaw: <i>odsetek rolników uczestniczących we wspieranych grupach producentów, organizacjach producentów lokalnych rynkach, krótkich łańcuchach dostaw i systemach jakości</i>	R.10 nie mierzy rezultatów (natychmiastowych zmian) wynikających z uczestnictwa w tych grupach lub organizacjach. W przypadku R.11 nie jest jasne, w jaki sposób odsetek ten byłby obliczany, tj. do jakiej wartości należałoby odnieść powiązana wartość produkcji sprzedanej.	I.8 Poprawa pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności: <i>wartość dodana w odniesieniu do producentów surowców w łańcuchu dostaw żywności</i>	
R.11 Koncentracja dostaw: <i>odsetek wartości produkcji sprzedanej przez organizacje producentów posiadające programy operacyjne</i>			

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
Cel szczegółowy 4: Przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, a także do zrównoważonej energii			
R.12 Przystosowanie się do zmiany klimatu: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami do lepszego przystosowania się do zmiany klimatu	Trybunał zgadza się co do tego, że rezultaty dotyczące łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej są trudne do zmierzenia i że natychmiastowe zmiany często nie są oczywiste. Jeżeli jednak R.12 , R.13 , R.14 i R.17 mają zostać uznane za wskaźniki rezultatu, muszą istnieć naukowe dowody potwierdzające oczekiwane rezultaty podejmowanych działań. Co więcej, niezależnie od – dość często znaczących – różnic co do wkładu poszczególnych zobowiązań na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, każdy hektar jest ujmowany na równi w przypadku tych wskaźników. Rozróżnienie – w oparciu o dowody – tych hektarów w zależności od ich wkładu w cele mogłoby sprawić, że wskaźniki te będą bardziej znaczące. Można by tego dokonać na przykład za pomocą systemu punktacji (takiego jak „wskaźniki z Rio” opracowane przez OECD), w którym działania będą sprawdzane i oceniane poprzez przypisanie im udziału (od 0 do 100 %) jako wkładu w osiągnięcie celu.	I.9 Poprawa odporności gospodarstw rolnych: wskaźnik I.10 Przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa I.11 Zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla: zwiększenie zawartości węgla organicznego w glebie I.12 Zwiększenie wykorzystania zrównoważonej energii w rolnictwie: wytworzenie energii odnawialnej w rolnictwie i leśnictwie	Art. 7, 96 i 97 rozporządzenia dotyczącego strategicznego planu WPR łączą interwencje WPR z ustawodawstwem UE w dziedzinie klimatu i energii. W związku z tym w ramach wykonania WPR należy wykazać, czy sektor ten przyczynia się do osiągnięcia celów UE w zakresie klimatu i energii. Jeżeli I.9 ma mierzyć odporność na zmianę klimatu, Trybunał sugeruje doprecyzowanie tego w nazwie wskaźnika. Słowo „odporność” użyte jest w celu 1 w innym znaczeniu (odporność ekonomiczna), co może prowadzić do niejasności. Wskaźnik wymaga doprecyzowania: Trybunał jest świadomy, że DG AGRI wraz z DG CLIMA prowadzą obecnie prace nad wskaźnikami służącym do śledzenia przystosowywania się do zmiany klimatu.
R.13 Ograniczenie emisji w sektorze zwierząt gospodarskich: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wsparciem na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych lub amoniaku, w tym na gospodarowanie obornikiem			
R.14 Składowanie dwutlenku węgla w glebie i biomasy: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami do redukcji emisji, utrzymania lub zwiększenia składowania dwutlenku węgla (trwałe użytki zielone, grunty rolne na torfowiskach, lasy itp.)			
R.15 Zielona energia pochodząca z rolnictwa i leśnictwa: inwestycje w zdolności produkcyjne energii ze źródeł odnawialnych, w tym z biomasy (MW)			
R.16 Zwiększenie efektywności energetycznej: oszczędność energii w rolnictwie			
R.17 Grunty zalesione: obszar objęty wsparciem na zalesianie i tworzenie terenów zalesionych, w tym systemy rolnicze	Nie jest jasne, czy R.15 ma mierzyć liczbę inwestycji czy zdolności. Podczas gdy wytworzone zdolności byłyby bardziej odpowiednie niż liczba inwestycji, właściwszym wskaźnikiem rezultatu mogłaby być ilość energii odnawialnej wyprodukowanej po pewnym czasie. W przypadku R.16 należy doprecyzować, czy celem jest pomiar oszczędności energii w następstwie inwestycji w ramach WPR i czy należy mierzyć oszczędności energii w ujęciu rocznym.		

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
Cel szczegółowy 5: wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze			
R.18 Poprawa stanu gleby: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie zarządzania korzystnymi dla gospodarowania glebami	Trybunał zgadza się co do tego, że rezultaty dotyczące celów środowiskowych są trudne do zmierzenia i że natychmiastowe zmiany często nie są oczywiste. Jeżeli jednak R.18, R.19, R.20, R.21 i R.22 mają zostać uznane za wskaźniki rezultatu, konieczne są dowody naukowe potwierdzające oczekiwane rezultaty podejmowanych działań. Co więcej, niezależnie od – dość często znaczących – różnic pod względem wartości środowiskowej poszczególnych zobowiązań, grunty są ujmowane na równi w przypadku tych wskaźników. Wskaźniki byłyby bardziej przydatne, gdyby wprowadzono rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi zobowiązaniami (zob. uwaga do R.12 powyżej). Podobnie w przypadku R.23 potrzebne są dowody naukowe/badania, które potwierdzą wkład środowiskowy danej inwestycji. R.24 byłby bardziej zorientowany na rezultaty, gdyby służył do pomiaru działań podjętych w oparciu o otrzymane doradztwo/szkolenie. Aby uniknąć podwójnego liczenia, w przypadku R.23 i R.24 należy wskazać, że rolnicy mogą być uwzględniani w obliczeniach tylko raz w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych.	I.13 Ograniczenie erozji gleby: odsetek gruntów rolnych o umiarkowanym i poważnym stopniu erozji gleby I.14 Poprawa jakości powietrza: ograniczenie emisji amoniaku z rolnictwa I.15 Poprawa jakości wody: bilans składników pokarmowych brutto na gruntach rolnych I.16 Zmniejszenie wypłukiwania składników pokarmowych: azot w wodach gruntowych – odsetek punktów pomiaru wód gruntowych wykazujących zgodnie z dyrektywą azotową stężenie azotu powyżej 50 mg/l I.17 Zmniejszenie presji na zasoby wodne: wskaźnik zużycia wody plus (WEI+)	Wskaźniki oddziaływania wydają się przydatne, ale wymagają doprecyzowania. I.14: w angielskiej wersji językowej „ograniczenie” (ang. reduction) byłoby właściwszym słowem niż „ograniczyć” (ang. reduce).
R.19 Poprawa jakości powietrza: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami do ograniczenia emisji amoniaku			
R.20 Ochrona jakości wody: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie zarządzania korzystnymi dla jakości wody			
R.21 Zrównoważona gospodarka składnikami odżywczymi: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami do poprawy gospodarki składnikami odżywczymi			
R.22 Zrównoważone użytkowanie wody: odsetek gruntów nawadnianych objętych zobowiązaniami do poprawy bilansu wodnego	Podobnie w przypadku R.23 potrzebne są dowody naukowe/badania, które potwierdzą wkład środowiskowy danej inwestycji. R.24 byłby bardziej zorientowany na rezultaty, gdyby służył do pomiaru działań podjętych w oparciu o otrzymane doradztwo/szkolenie. Aby uniknąć podwójnego liczenia, w przypadku R.23 i R.24 należy wskazać, że rolnicy mogą być uwzględniani w obliczeniach tylko raz w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych.	I.13 Ograniczenie erozji gleby: odsetek gruntów rolnych o umiarkowanym i poważnym stopniu erozji gleby I.14 Poprawa jakości powietrza: ograniczenie emisji amoniaku z rolnictwa I.15 Poprawa jakości wody: bilans składników pokarmowych brutto na gruntach rolnych I.16 Zmniejszenie wypłukiwania składników pokarmowych: azot w wodach gruntowych – odsetek punktów pomiaru wód gruntowych wykazujących zgodnie z dyrektywą azotową stężenie azotu powyżej 50 mg/l I.17 Zmniejszenie presji na zasoby wodne: wskaźnik zużycia wody plus (WEI+)	Wskaźniki oddziaływania wydają się przydatne, ale wymagają doprecyzowania. I.14: w angielskiej wersji językowej „ograniczenie” (ang. reduction) byłoby właściwszym słowem niż „ograniczyć” (ang. reduce).
R.23 Efektywność środowiskowa i klimatyczna w oparciu o inwestycje: odsetek rolników otrzymujących wsparcie na inwestycje związane z dbaniem o środowisko lub klimat			
R.24 Efektywność środowiskowa i klimatyczna w oparciu o wiedzę: odsetek rolników otrzymujących wsparcie na usługi doradztwa lub szkolenia związane z efektywnością środowiskową i klimatyczną			

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
Cel szczegółowy 6: Przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu			
R.25 Wspieranie zrównoważonej gospodarki leśnej: odsetek gruntów leśnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie wspierania ochrony lasów i gospodarki leśnej	Jak wspomniano powyżej w odniesieniu do wskaźników dotyczących klimatu i środowiska, na poparcie wskaźników R.25 , R.26 , R.27 , R.28 i R.29 należy przedstawić badania naukowe lub dowody potwierdzające wkład działań na rzecz różnorodności biologicznej.	I.18 Zwiększenie populacji ptaków krajobrazu rolniczego: wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego	
R.26 Ochrona ekosystemów leśnych: odsetek gruntów leśnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie ochrony krajobrazu, różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych	Nie jest jasne, dlaczego w przypadku R.28 proponuje się zmierzyć całkowitą powierzchnię obszarów, a nie odsetek gruntów, jak w przypadku pozostałych wskaźników.	I.19 Poprawa ochrony różnorodności biologicznej: udział procentowy związanych z rolnictwem gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, wykazujących tendencję stabilną lub wzrostową	
R.27 Ochrona siedlisk i gatunków: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie zarządzania służącymi ochronie i przywracaniu różnorodności biologicznej		I.20 Wspieranie świadczenia usług ekosystemowych: udział elementów krajobrazu w wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych	
R.28 Wspieranie sieci Natura 2000: powierzchnia obszarów Natura 2000 objęta zobowiązaniami z zakresu ochrony, zachowania i odbudowy			
R.29 Zachowanie elementów krajobrazu: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w zakresie zarządzania elementami krajobrazu, w tym żywopłotami			

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
Cel szczegółowy 7: Przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich			
R.30 Wymiana pokoleniowa: liczba młodych rolników rozpoczynających działalność rolną przy wsparciu z WPR	R.30 i I.21 koncentrują się na liczbie młodych lub nowych rolników, a nie na stopie wymiany pokoleniowej między młodymi/nowymi i starymi rolnikami lub młodymi/nowymi rolnikami i całkowitą liczbą rolników. Pomiar takich wartości byłby bardziej użytecznym wskaźnikiem realizacji polityki. Zdaniem Trybunału wskaźniki te powinny uwzględnić jedynie młodych rolników, którzy pomyślnie przejdą fazę rozpoczęcia działalności (na przykład z powodzeniem realizując swój biznesplan).	I.21 Przyciąganie młodych rolników: <i>Zmiana liczby nowych rolników</i>	Zob. uwagi dotyczące wskaźnika rezultatu R.30.
Cel szczegółowy 8: Promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa			
R.31 Wzrost gospodarczy i zatrudnienie na obszarach wiejskich: nowe miejsca pracy przy wspieranych projektach	Aby R.31 odzwierciedlał rzeczywistość sytuacji, powinien mierzyć liczbę „prawdziwych miejsc pracy” (tzn. nie tymczasowych) utworzonych po zakończeniu projektu. Potrzebna jest wspólna definicja.	I.22 Przyczynienie się do tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich: zmiany zatrudnienia w regionach z przewagą obszarów wiejskich	Nie jest jasne, co ma mierzyć I.24 . Prawodawca mógłby rozważyć obliczanie zmiany z zastosowaniem współczynnika Giniego tylko w odniesieniu do dotacji WPR.
R.32 Rozwój biogospodarki na obszarach wiejskich: liczba przedsiębiorstw biogospodarki rozwiniętych dzięki wsparciu	R.33 mierzy liczbę ludności wiejskiej objętej „strategiami inteligentnych wsi”. Jeżeli ma być on wykorzystywany jako wskaźnik rezultatu, koncepcja ta musi zostać zdefiniowana w rozporządzeniu. Z wyjątkiem motywów 16 i 45 „strategia inteligentnych wsi” nie jest obecnie wspomniana we wniosku.	I.23 Przyczynienie się do wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich: Zmiany PKB na mieszkańca w regionach z przewagą obszarów wiejskich	
R.33 Cyfryzacja gospodarki wiejskiej: ludność wiejska objęta wsparciem w ramach strategii inteligentnych wsi	Aby zwiększyć użyteczność R.35 , w obliczeniach należy uwzględnić osoby tylko raz (aby uniknąć podwójnego liczenia, jeśli osoby są beneficjentami więcej niż jednego projektu na rzecz włączenia społecznego).	I.24 Sprawiedliwsza WPR: poprawa dystrybucji wsparcia w ramach WPR	
R.34 Łączenie obszarów wiejskich w Europie: odsetek ludności wiejskiej korzystającej z lepszego dostępu do usług i infrastruktury dzięki wsparciu z WPR		I.25 Promowanie włączenia społecznego: zmiany wskaźnika ubóstwa na obszarach wiejskich	
R.35 Promowanie włączenia społecznego: liczba osób należących do słabszych grup społecznych lub mniejszości i korzystających ze wsparcia w ramach projektów włączenia społecznego			

Wskaźniki rezultatu	Uwagi Trybunału	Wskaźniki oddziaływania	Uwagi Trybunału
Cel szczegółowy 9: Poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak również dobrostanu zwierząt			
R.36 Ograniczenie wykorzystania antybiotyków: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wspieranymi działaniami służącymi ograniczeniu stosowania antybiotyków (zapobieganie/zmniejszenie)	Aby R.36 , R.37 i R.38 mogły zostać uznane za wskaźniki rezultatu, należy przedstawić dowody naukowe potwierdzające oczekiwane rezultaty podejmowanych działań.	I.26 Ograniczenie wykorzystania antybiotyków w rolnictwie: sprzedaż/stosowanie u zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności	Nie ma wskaźnika oddziaływania w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.
R.37 Zrównoważone stosowanie pestycydów: odsetek gruntów rolnych objętych wspieranymi działaniami, które prowadzą do zrównoważonego stosowania pestycydów w celu zmniejszenia ryzyka i wpływu stosowania pestycydów	R.36 odnosi się do działań, które mają pośredni wpływ na dobrostan zwierząt. Nie odnosi się do rezultatów interwencji pod względem poprawy dobrostanu zwierząt/faktycznego zmniejszenia stosowania antybiotyków.	I.27 Zrównoważone stosowanie pestycydów: zmniejszenie ryzyka i wpływu pestycydów (dyrektywa w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów)	Nie jest jasne, czy I.26 ma dotyczyć sprzedaży czy stosowania antybiotyków. Żywność jest także bardzo szeroką koncepcją. Wskaźnik byłby bardziej przydatny, gdyby miał przykładowo mierzyć odsetek żywności wyprodukowanej bez antybiotyków w czasie.
R.38 Poprawa dobrostanu zwierząt: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wspieranymi działaniami służącymi poprawie dobrostanu zwierząt	R.38 nie mierzy faktycznych rezultatów. Odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych działaniami służącymi poprawie dobrostanu zwierząt nie odzwierciedla zmian w zakresie dobrostanu zwierząt. Nie jest jasne, czy wskaźnik ten jest powiązany ze wskaźnikiem produktu O.16 , tzn. czy ten wskaźnik można wykorzystywać jako podstawę do obliczenia R.38 . Istnieje ryzyko, że w ramach tego wskaźnika będą zgłaszane interwencje dotyczące celów innych niż dobrostan zwierząt (zdrowie, bezpieczeństwo biologiczne), co da mylący obraz zakresu działań w zakresie dobrostanu zwierząt.	I.28 Reagowanie na zapotrzebowanie konsumentów na żywność wysokiej jakości: wartość produkcji w ramach unijnych systemów jakości (w tym żywności ekologicznej)	Nie jest jasne, co ma mierzyć I.27 . Jeśli ma on na celu ograniczenie stosowania pestycydów, należy zmodyfikować jego brzmienie. Ograniczenie ryzyka i oddziaływania pestycydów nie wydaje się możliwe do zmierzenia.
			I.28 odnosi się tylko do wartości produkcji, bez powiązania jej z innymi czynnikami. Sprawdzi to, że wskaźnik będzie podany na wpływy zewnętrzne, takie jak zmiany cen. Bardziej użyteczny byłby pomiar tego aspektu jako odsetka produkcji całkowitej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR (głównie załącznik I).

ZAŁĄCZNIK II

POWIĄZANIE CELÓW, INTERWENCJI I WSKAŹNIKÓW

Aby przedstawić spójne ramy (oparte wyłącznie na celach, interwencjach i wskaźnikach omówionych we wniosku Komisji), w niniejszym załączniku Trybunał analizuje, do osiągnięcia którego celu lub celów przyczynia się dany wskaźnik i powiązana z nim interwencja. Trybunał przeanalizował również przyporządkowanie przez Komisję wskaźników rezultatu i oddziaływania do celów szczegółowych i zmodyfikował je w razie potrzeby. W niniejszym załączniku Trybunał nie ocenia jakości wskaźników. W celu zapoznania się z uwagami na ten temat zob. **załącznik I**. Zdaniem Trybunału w spójnych ramach proponowane cele szczegółowe przedstawione w pierwszej kolumnie powinny łączyć się ze wskaźnikami produktu i odnosnymi interwencjami (zob. pkt 80). Za pomocą pogrubionej czcionki w tekście zaznaczono pewne niespójności i braki (tj. brakujące wskaźniki), w przypadku których konieczne są dalsze prace.

Cel	Interwencja	Podstawa prawna	Wskaźniki produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
Cel szczegółowy 1: wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego	Platności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji – podstawowe – i uzupełniające re-dystrybucyjne wsparcie dochodu	Art. 14 ust. lit. a) i b)	O.4 Liczba hektarów do płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji O.5 Liczba beneficjentów płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji	R.5 Zarządzanie ryzykiem: odsetek gospodarstw rolnych stosujących narzędzia zarządzania ryzykiem WPR	I.2 Zmniejszanie różnic w dochodach: Zmiany w dochodach z działalności rolniczej w porównaniu z gospodarką ogółem
	Narzędzia zarządzania ryzykiem	Art. 64 lit. f) i art. 70	O.8 Liczba rolników objętych wsparciem przy pomocy instrumentów zarządzania ryzykiem	R.6 Redystrybucja na rzecz mniejszych gospodarstw: procent dodatkowego wsparcia na hektar dla kwalifikujących się gospodarstw mniejszych od gospodarstw średniej wielkości (w porównaniu ze średnią) R.7 Zwiększenie wsparcia dla gospodarstw na obszarach o szczególnych potrzebach: odsetek dodatkowego wsparcia na hektar na obszarach o większych potrzebach (w porównaniu ze średnią)	I.3 Zmniejszenie wahań dochodów gospodarstw: zmiany w dochodach z działalności rolniczej I.4 Wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych: Zmiany poziomu dochodów z działalności rolniczej w poszczególnych sektorach (w porównaniu ze średnią w rolnictwie)
	Platności z tytułu ograniczeń naturalnych lub innych ograniczeń specyficznych dla obszaru	Art. 64 lit. b) i art. 66	O.11 Liczba hektarów korzystających z dopłat uzupełniających z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi (3 kategorie)		I.5 Przyczynianie się do równowagi terytorialnej: zmiany w dochodach z działalności rolniczej na obszarach z ograniczeniami naturalnymi (w porównaniu ze średnią)
					I.2.4 Sprawiedliwsza WPR: poprawa dystrybucji wsparcia w ramach WPR

Cel	Interwencja	Podstawa prawna	Wskaźniki produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
Cel szczegółowy 2: Zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację	Platności bezpośrednio związane z produkcją	Art. 14 ust. 7	O.9 Liczba hektarów objętych wsparciem związanym z produkcją O.10 Poglówie objęte wsparciem związanym z produkcją	R.8 Ukierunkowanie na gospodarstwa rolne w sektorach doświadczających trudności: odsetek rolników korzystających ze wsparcia związanego z produkcją na poprawę konkurencyjności, zrównoważonego charakteru lub jakości R.3 Cyfryzacja rolnictwa: odsetek rolników korzystających w ramach WPR ze wsparcia na technologie rolnictwa precyzyjnego R.9 Modernizacja gospodarstw rolnych: odsetek rolników korzystających ze wsparcia na inwestycje na restrukturyzację i modernizację, w tym na bardziej efektywne gospodarowanie zasobami	L.6 Zwiększenie wydajności gospodarstw: łączna wydajność czynników produkcji L.7 Wykorzystanie możliwości płynących z handlu produktami rolno-spożywczymi: handel produktami rolno-spożywczymi – przywóz i wywóz
	Inwestycje	Art. 64 lit. d) i art. 68	O.18 Liczba wspartych inwestycji produkcyjnych w gospodarstwach rolnych O.21 Liczba inwestycji produkcyjnych poza terenem gospodarstw		
	Wymiana wiedzy i informacji	Art. 64 lit. h) i art. 72	O.29 Liczba rolników przeszkolonych/którzy skorzystali z doradztwa O.30 Liczba niebędących rolnikami osób przeszkolonych/które skorzystały z doradztwa	R.1 Zwiększenie efektywności dzięki wiedzy i innowacjom: odsetek rolników otrzymujących wsparcie w zakresie doradztwa, szkoleń, wymiany wiedzy lub uczestnictwa w grupach operacyjnych w celu zwiększenia efektywności gospodarczej, środowiskowej, klimatycznej i w zakresie gospodarowania zasobami R.2 Łączenie systemów doradztwa i wiedzy: liczba doradców włączonych do AKIS (w porównaniu z całkowitą liczbą rolników)	

Cel	Interwencja	Podstawa prawna	Wskaźniki produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
Cel szczegółowy 3: Poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości	Interwencje sektorowe	Art. 39	O.33 Liczba organizacji producentów, które tworzą fundusz operacyjny/program operacyjny O.34 Liczba działań informacyjnych i promocyjnych oraz monitorowania rynku	R.10 Lepsza organizacja łańcucha dostaw: odsetek rolników uczestniczących we wspieranych grupach producentów, organizacjach producentów, lokalnych rynkach, krótkich łańcuchach dostaw i systemach jakości R.11 Koncentracja dostaw: odsetek wartości produkcji sprzedanej przez organizacje producentów posiadające programy operacyjne	I.8 Poprawa pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności: wartość dodana w odniesieniu do producentów surowców w łańcuchu dostaw żywności
	Współpraca	Art. 64 lit. g) i art. 71	O.24 Liczba wspieranych grup/organizacji producentów		
Cel szczegółowy 4: Przyczynianie się do łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do niego, a także do zrównoważonej energii	[obowiązkowe wymogi – normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska]	Art. 11 i 12	O.32 Liczba hektarów objętych warunkowością (w podziale na poszczególne normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska 1-2-3)	R.12 Przystosowanie się do zmiany klimatu: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami do lepszego przystosowania się do zmiany klimatu R.13 Ograniczenie emisji w sektorze zwierząt gospodarskich: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wsparciem na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych lub amoniaku, w tym na gospodarowanie obornikiem	I.9 Poprawa odporności gospodarstw rolnych: wskaźnik I.10 Przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa I.11 Zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla: zwiększenie zawartości węgla organicznego w glebie I.12 Zwiększenie wykorzystania zrównoważonej energii w rolnictwie: wytwarzanie energii odnawialnej w rolnictwie i leśnictwie
	Platności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji – ekoprogramy	Art. 14 ust. 6 lit. d)	[brak wskaźnika produktu]	R.14 Składowanie dwutlenku węgla w glebie i biomasy: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami do redukcji emisji, utrzymania lub zwiększenia składowania dwutlenku węgla (trwale użytki zielone, grunty rolne na torfowiskach, lasy itp.) R.17 Grunty zalesione: obszar objęty wsparciem na zalesianie i tworzenie terenów zalesionych, w tym systemy rolno-leśne	
	Platności z tytułu zobowiązań środowiskowych, klimatycznych i innych zobowiązań w dziedzinie zarządzania, które wykraczają poza obowiązkowe wymogi	Art. 64 lit. a) i art. 65	O.13 Liczba hektarów (użytków rolnych) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi , które wykraczają poza obowiązkowe wymogi O.14 Liczba hektarów (leśnictwo) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi , wykraczającymi poza obowiązkowe wymogi		

Cel	Interwencja	Podstawa prawna	Wskaźniki produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
	Inwestycje	Art. 64 lit. d) i art. 68	O.18 Liczba wspartych inwestycji produkcyjnych w gospodarstwach rolnych O.21 Liczba inwestycji produkcyjnych poza terenem gospodarstw	R.15 Zielona energia pochodząca z rolnictwa i leśnictwa: inwestycje w zdolności produkcyjne energii ze źródeł odnawialnych, w tym z biomasy (MW) R.16 Zwiększenie efektywności energetycznej: oszczędność energii w rolnictwie R.23 Efektywność środowiskowa i klimatyczna w oparciu o inwestycje: odsetek rolników otrzymujących wsparcie na inwestycje związane z dbaniem o środowisko lub klimat	
	Wymiana wiedzy i informacji	Art. 64 lit. h) i art. 72	O.29 Liczba rolników przeszkolonych/którzy skorzystali z doradztwa O.30 Liczba niebędących rolnikami osób przeszkolonych/które skorzystały z doradztwa	R.1 Zwiększenie efektywności dzięki wiedzy i innowacjom: odsetek rolników otrzymujących wsparcie w zakresie doradztwa, szkoleń, wymiany wiedzy lub uczestnictwa w grupach operacyjnych w celu zwiększenia efektywności gospodarczej , środowiskowej , klimatycznej i w zakresie gospodarowania zasobami R.24 Efektywność środowiskowa i klimatyczna w oparciu o wiedzę: odsetek rolników otrzymujących wsparcie na usługi doradztwa lub szkolenia związane z efektywnością środowiskową i klimatyczną	

Cel	Interwencja	Podstawa prawna	Wskaźniki produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
Cel szczegółowy 5: wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze	[obowiązkowe wymogi – normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska]	Art. 11 i 12	O.32 Liczba hektarów objętych warunkowością (w podziale na poszczególne normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska 4–8)	Gleba R.18 Poprawa stanu gleby: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie zarządzania korzystnymi dla gospodarowania glebami	Gleba I.13 Ograniczenie erozji gleby: odsetek gruntów rolnych o umiarkowanym i poważnym stopniu erozji gleby
	Platności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji – ekoprogramy	Art. 14 ust. 6 lit. d)	[brak wskaźnika produktu]	Powietrze R.19 Poprawa jakości powietrza: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami do ograniczenia emisji amoniaku	Powietrze I.14 Poprawa jakości powietrza: ograniczenie emisji amoniaku z rolnictwa
	Platności z tytułu zobowiązań środowiskowych, klimatycznych i innych zobowiązań w dziedzinie zarządzania, które wykraczają poza obowiązkowe wymogi	Art. 64 lit. a) i art. 65	O.13 Liczba hektarów (użytków rolnych) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi, które wykraczają poza obowiązkowe wymogi O.14 Liczba hektarów (leśnictwo) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi, wykraczającymi poza wymogi obowiązkowe O.15 Liczba hektarów objętych wsparciem na rolnictwo ekologiczne	Woda R.20 Ochrona jakości wody: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie zarządzania korzystnymi dla jakości wody R.21 Zrównoważona gospodarka składnikami odżywczymi: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami do poprawy gospodarki składnikami odżywczymi R.22 Zrównoważone użytkowanie wody: odsetek gruntów nawadnianych objętych zobowiązaniami do poprawy bilansu wodnego	Woda I.15 Poprawa jakości wody: bilans składników pokarmowych brutto na gruntach rolnych I.16 Zmniejszenie wypłukiwania składników pokarmowych: azot w wodach gruntowych – odsetek punktów pomiaru wód gruntowych wykazujących zgodność z dyrektywą azotanową stężenie azotu powyżej 50 mg/l I.17 Zmniejszenie presji na zasoby wodne: wskaźnik zużycia wody plus (WEI+)
	Platności z tytułu niekorzystnych warunków specyficznych dla obszaru wynikające z określonych obowiązkowych wymogów	Art. 64 lit. c) i art. 67	O.12 Liczba hektarów objętych wsparciem w ramach programu Natura 2000 lub ramowej dyrektywy wodnej	R.23 Efektywność środowiskowa i klimatyczna w oparciu o inwestycje: odsetek rolników otrzymujących wsparcie na inwestycje związane z dbaniem o środowisko lub klimat	
	Wymiana wiedzy i informacji	Art. 64 lit. h) i art. 72	O.29 liczba rolników przeszkolonych/którzy skorzystali z doradztwa O.30 Liczba niebędących rolnikami osób przeszkolonych/które skorzystały z doradztwa	R.1 Zwiększenie efektywności dzięki wiedzy i innowacjom: odsetek rolników otrzymujących wsparcie w zakresie doradztwa, szkoleń, wymiany wiedzy lub uczestnictwa w grupach operacyjnych w celu zwiększenia efektywności gospodarczej, środowiskowej, klimatycznej i w zakresie gospodarowania zasobami R.24 Efektywność środowiskowa i klimatyczna w oparciu o wiedzę: odsetek rolników otrzymujących wsparcie na usługi doradztwa lub szkolenia związane z efektywnością środowiskową i klimatyczną	

Cel	Interwencja	Podstawa prawna	Wskaźniki produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
Cel szczegółowy 6: Przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu	[obowiązkowe wymogi – normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska]	Art. 11 i 12	O.32 Liczba hektarów objętych warunkowością (w podziale na poszczególne normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska 9–10)	R.25 Wspieranie zrównoważonej gospodarki leśnej: odsetek gruntów leśnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie wspierania ochrony lasów i gospodarki leśnej	I.18 Zwiększenie populacji ptaków krajobrazu rolniczego
	Interwencje sektorowe	Art. 39	O.35 Liczba działań na rzecz utrzymania/doskonalenia pszczelarstwa	R.26 Ochrona ekosystemów leśnych: odsetek gruntów leśnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie ochrony krajobrazu, różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych	I.19 Poprawa ochrony różnorodności biologicznej: udział procentowy związanych z rolnictwem gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, wykazujących tendencje stabilne lub wzrostowe
	Platności z tytułu zobowiązań środowiskowych, klimatycznych i innych zobowiązań w dziedzinie zarządzania, które wykraczają poza obowiązkowe wymogi	Art. 64 lit. a) i art. 65	O.13 Liczba hektarów (użytków rolnych) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi , które wykraczają poza obowiązkowe wymogi O.14 Liczba hektarów (leśnictwo) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi , wykraczającymi poza obowiązkowe wymogi O.17 Liczba projektów wspierania zasobów genetycznych	R.27 Ochrona siedlisk i gatunków: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie zarządzania służącymi ochronie i przywracaniu różnorodności biologicznej R.28 Wspieranie sieci Natura 2000: powierzchnia obszarów Natura 2000 objęta zobowiązaniami z zakresu ochrony, zachowania i odbudowy R.29 Zachowanie elementów krajobrazu: odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w zakresie zarządzania elementami krajobrazu, w tym żywoptłotami	I.20 Wspieranie świadczenia usług ekosystemowych: udział elementów krajobrazu w wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych
	Platności z tytułu niekorzystnych warunków specyficznych dla obszaru wynikające z określonych obowiązkowych wymogów	Art. 64 lit. c) i art. 67	O.12 Liczba hektarów objętych wsparciem w ramach programu Natura 2000 lub ramowej dyrektywy wodnej		
	Inwestycje	Art. 64 lit. d) i art. 68	O.20 Liczba wspartych inwestycji nieprodukcyjnych		

Cel	Interwencja	Podstawa prawna	Wskaźniki produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
Cel szczegółowy 7: Przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	Platności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji – uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników	art. 14 ust. 6 lit. d)	O.6 Liczba hektarów objętych zwiększonym wsparciem dochodu dla młodych rolników O.7 Liczba beneficjentów objętych zwiększonym wsparciem dochodu dla młodych rolników	R.30 Wymiana pokoleniowa: liczba młodych rolników rozpoczynających działalność rolną przy wsparciu z WPR	I.21 Przyciąganie młodych rolników: Zmiana liczby nowych rolników
	Wsparcie na rozpoczęcie działalności	Art. 64 lit. e) i art. 69	O.22 Liczba rolników otrzymujących wsparcie na rozpoczęcie działalności		
	Współpraca	Art. 64 lit. g) i art. 71	O.26 Liczba projektów wymiany pokoleń (młodozi/niemłodozi rolnicy)		
	Investycje	Art. 64 lit. d) i art. 68	O.19 Liczba wspieranych infrastruktur lokalnych	R.31 Wzrost gospodarczy i zatrudnienie na obszarach wiejskich: nowe miejsca pracy przy wspieranych projektach	I.22 Przyczynienie się do tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich: zmiany zatrudnienia w regionach z przewagą obszarów wiejskich
Cel szczegółowy 8: Promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa	Wsparcie na rozpoczęcie działalności	Art. 64 lit. e) i art. 69	O.23 Liczba przedsiębiorców z obszarów wiejskich otrzymujących wsparcie na rozpoczęcie działalności	R.32 Rozwój biogospodarki na obszarach wiejskich: liczba przedsiębiorstw biogospodarki rozwinętych dzięki wsparciu	I.23 Przyczynienie się do wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich: zmiany PKB na mieszkańca w regionach z przewagą obszarów wiejskich
	Współpraca	Art. 64 lit. g) i art. 71	O.1 Liczba grup operacyjnych europejskiego partnerstwa innowacyjnego O.2 Liczba doradców zakładających grupy operacyjne europejskiego partnerstwa innowacyjnego lub działających w nich O.27 Liczba lokalnych strategii rozwoju (LEADER) O.28 Liczba innych grup współpracy (oprócz europejskiego partnerstwa innowacyjnego zgłaszanego w O.1)	R.33 Cyfryzacja gospodarki wiejskiej: ludność wiejska objęta wsparciem w ramach strategii inteligentnych wsi R.34 Łączenie obszarów wiejskich w Europie: odsetek ludności wiejskiej korzystającej z lepszego dostępu do usług i infrastruktury dzięki wsparciu z WPR R.35 Promowanie włączenia społecznego: liczba osób należących do słabszych grup społecznych lub mniejszości i korzystających ze wsparcia w ramach projektów włączenia społecznego	I.25 Promowanie włączenia społecznego: zmiany wskaźnika ubóstwa na obszarach wiejskich I.1 Dzielnie się wiedzą i innowacje: część budżetu WPR przeznaczona na dzielenie się wiedzą i innowacje

Cel	Interwencja	Podstawa prawna	Wskaźniki produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
Cel szczegółowy 9: Poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak również dobrostanu zwierząt	Płatności z tytułu zobowiązań środowiskowych, klimatycznych i innych zobowiązań w dziedzinie zarządzania, które wykraczają poza obowiązkowe wymogi	Art. 64 lit. a) i art. 65	O.13 Liczba hektarów (użytków rolnych) objętych zobowiązaniami środowiskowo-klimatycznymi , które wykraczają poza obowiązkowe wymogi O.16 Liczba dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wsparciem na rzecz dobrostanu zwierząt, zdrowia lub na środki zwiększenia bezpieczeństwa biologicznego	R.4 Uzależnienie wsparcia dochodu od stosowania norm i dobrych praktyk: odsetek wykonywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem dochodów i podlegającej warunkowości R.36 Ograniczenie wykorzystania antybiotyków: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wspieraniem działaniami służącymi ograniczeniu stosowania antybiotyków (zapobieganie/zmniejszenie) R.37 Zrównoważone stosowanie pestycydów: odsetek gruntów rolnych objętych wspieraniem działaniami, które prowadzą do zrównoważonego stosowania pestycydów w celu zmniejszenia ryzyka i wpływu stosowania pestycydów	I.26 Ograniczenie wykorzystania antybiotyków w rolnictwie: <i>sprzedaż/stosowanie u zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności</i> I.27 Zrównoważone stosowanie pestycydów: <i>zmniejszenie ryzyka i wpływu pestycydów (dyrektywa w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów)</i> I.28 Reagowanie na zapotrzebowanie konsumentów na żywność wysokiej jakości: <i>wartość produkcji w ramach unijnych systemów jakości (w tym żywności ekologicznej)</i>
	Współpraca	Art. 64 lit. g) i art. 71	O.25 Liczba rolników otrzymujących wsparcie na udział w systemach jakości UE	R.38 Poprawa dobrostanu zwierząt: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wspieraniem działaniami służącymi poprawie dobrostanu zwierząt	
	[obowiązkowe wymogi – wymogi podstawowe w zakresie zarządzania]	Art. 11 i 12	O.3 Liczba beneficjentów wsparcia w ramach WPR O.31 Liczba hektarów objętych praktykami ekosystemowymi (wskaźnik podsumowujący poziom wierzchniej objętej warunkowością, ELS, działaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi, środkami związanymi z leśnictwem, rolnictwem ekologicznym)		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR, celów szczegółowych (art. 6), interwencji WPR i obowiązkowych wymogów (art. 11–12, 14, 39, 64–72) oraz wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania (załącznik I do rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR).

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL