



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 6 (1938), 16 stycznia 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Bardziej „zielona” i zróżnicowana: przyszłość wspólnej polityki rolnej UE

Melchior Szczepanik

*W kolejnym wieloletnim budżecie UE zmaleją środki zarezerwowane na wspólną politykę rolną (WPR). W zamian Komisja Europejska (KE) proponuje państwom członkowskim większą swobodę jej wdrażania. Efektem reformy może być lepsze dostosowanie WPR do zróżnicowanych potrzeb adresatów, lecz za cenę osłabienia spójności tej polityki. Choć KE formułuje bardziej ambitne cele dotyczące ochrony środowiska i klimatu, cięcia budżetowe utrudnią ich osiągnięcie.*

**WPR w negocjacjach wieloletnich ram finansowych.** Przedstawiony przez KE w maju 2018 r. projekt wieloletniego budżetu UE na lata 2021–2027 (WRF) zakłada zmniejszenie wydatków na WPR o 15%. Redukcja dotyczy przede wszystkim jej II filara, na który składają się programy wspierające rozwój obszarów wiejskich (m.in. kształcenie rolników, promocja współpracy i innowacyjności, dofinansowanie polis ubezpieczeniowych, ochrona środowiska). Jest to propozycja niekorzystna dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, które mają relatywnie wysoki udział w funduszach II filara (np. Polska otrzymuje więcej środków niż Francja). Mniej dotkliwe dla państw regionu są proponowane cięcia w zakresie dopłat bezpośrednich dla rolników (I filar). W związku z dążeniem do redukcji różnic w średnich dopłatach między państwami członkowskimi niektóre z nich (państwa bałtyckie) mają otrzymać więcej funduszy niż obecnie.

Plany KE są krytykowane przez państwa będące największymi beneficjentami WPR. Szczególnie aktywna jest Francja, która kilkakrotnie – indywidualnie i wraz z innymi państwami – wzywała do utrzymania budżetu tej polityki na obecnym poziomie. W październiku 2019 r. takie stanowisko poparło, poza Francją, 16 państw (m.in. Polska i pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej oraz Hiszpania).

**Istota zmian WPR proponowanych przez KE.** Równoległe z negocjacjami wieloletniego budżetu odbywają się rozmowy nt. wdrażania WPR. KE przedstawiła propozycję reformy tej polityki w czerwcu 2018 r. Była to reakcja na krytykę WPR jako nazbyt zbiurokratyzowanej i skomplikowanej. Realizacja polityki ma nie być już ściśle zdeterminowana przez regulacje przyjęte na poziomie wspólnotowym, lecz w większym stopniu zależna od preferencji państw członkowskich. Propozycja zakłada, że każde z nich stworzy własną strategię, realizującą dziewięć wspólnych kluczowych celów. Są to m.in. wsparcie dochodów rolników i działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz walka ze zmianami klimatycznymi. Krajowe strategie mają być zatwierdzane przez KE, która ma również zajmować się weryfikacją ich realizacji. Nowe podejście ma pozwolić państwom członkowskim na lepsze dostosowanie instrumentów WPR do ich specyficznych warunków i problemów, a jednocześnie uprościć jej wdrażanie.

Ambicją KE jest również nadanie WPR bardziej proklimatycznego charakteru. Ma temu służyć rozszerzony zestaw wymagań, których spełnienie jest warunkiem otrzymania pełnych dopłat, choć większy wpływ na określenie ich szczegółów mają mieć państwa. Ponadto w ramach I filara państwa będą zobowiązane do tworzenia ekoprogramów, które mają zwiększyć zasób funduszy na działania korzystne dla

środowiska i klimatu (np. wsparcie gospodarstw ekologicznych). Propozycja KE zakłada, że 30% środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich (tj. II filar) i 40% wszystkich wydatków na WPR ma być wykorzystane na działania wspierające cele klimatyczne.

Propozycja KE przewiduje ograniczenie dopłat dla największych gospodarstw (obecnie 80% funduszy z WPR trafia do 20% największych beneficjentów). Maksymalny poziom dopłat został ustalony na 100 tys. euro, a w momencie gdy przekroczą one 60 tys., mają być stopniowo obniżane (obecnie podobny przepis obowiązuje wobec dopłat wyższych niż 150 tys. euro). Więcej środków ma trafić do małych i średnich gospodarstw (państwa będą zobowiązane przeznaczyć część środków z I filara na dodatkowe dopłaty dla nich).

**Reakcje na propozycje Komisji.** Państwa członkowskie pozytywnie postrzegają perspektywę uzyskania większego wpływu na wdrażanie WPR. Większość z nich wyraża jednak obawy, że obowiązek przygotowywania krajowych strategii, w których będą musiały udokumentować, jak realizują wspólne cele, będzie stanowił obciążenie dla odpowiedzialnych za to instytucji. W związku z tym w negocjacjach postulują nie tylko większą swobodę wydatkowania funduszy, ale również prowadzenie kontroli rzadziej niż co roku i złagodzenie kryteriów kontrolnych. Ministrowie nie chcą podejmować ostatecznych decyzji dotyczących wdrażania WPR, nie wiedzą bowiem, jakimi środkami będą dysponować. Dotyczy to przede wszystkim odsetka funduszy na cele środowiskowo-klimatyczne. Porozumienie w tej kwestii będzie więc możliwe dopiero po zamknięciu negocjacji WRF. Oznacza to opóźnienie implementacji WPR w nowym kształcie, prawdopodobnie do 2022 r.

Inny charakter mają wątpliwości wyrażone w opiniach organów UE. Europejski Trybunał Obrachunkowy zarzucił projektowi KE niedostateczne ambicje klimatyczne. Skrytykował także dopłaty bezpośrednie jako nieskuteczny instrument zarówno promowania celów środowiskowych, jak i zapewnienia adekwatnych dochodów rolników. Zwrócił przy tym uwagę, że ogólny charakter głównych celów polityki – przy braku dobrze zdefiniowanych wskaźników, według których można będzie mierzyć postęp w ich osiąganiu – utrudni KE ocenę działań prowadzonych przez organy państw. Komitet Regionów poparł wezwanie do precyzyjniejszego zdefiniowania wspólnych celów, ostrzegając, że nadmierna swoboda działania państw członkowskich we wdrażaniu WPR może doprowadzić do zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku.

Organizacje ekologiczne podkreślają, że cele dotyczące ochrony środowiska i klimatu nie są dostatecznie precyzyjne i pozwolą państwom członkowskim na wliczanie do tej kategorii wydatków luźno powiązanych z ochroną środowiska. Zaznaczają przy tym, że dotychczasowe próby „zazieleniania” WPR przyniosły słabe efekty. Taką ocenę wyraża również opublikowany w ubiegłym roku raport Europejskiej Agencji Środowiska, którego autorzy odnotowują, że monokulturowe uprawy i wykorzystanie nawozów sztucznych przyczyniają się do ograniczenia bioróżnorodności oraz zanieczyszczenia powietrza, gleby i wody. Organizacje zrzeszające rolników zaznaczają jednak, że złagodzenie negatywnych skutków rolnictwa będzie wymagało dodatkowych funduszy. W listopadzie i grudniu w kilku krajach Europy Zachodniej (m.in. Francji, Holandii i Niemczech) odbyły się masowe protesty rolników, krytykujących zbyt wyśrubowane standardy środowiskowe i malejącą opłacalność produkcji rolnej.

**Wnioski i perspektywy.** Biorąc pod uwagę nacisk ze strony państw płatników netto na zmniejszenie zaproponowanego przez KE wieloletniego budżetu, utrzymanie funduszy na WPR na obecnym poziomie jest niemożliwe. Skupionej wokół Francji koalicji „przyjaciół WPR” uda się najprawdopodobniej obronić budżet WPR zaproponowany przez KE przed dalszymi cięciami, tym bardziej że przedstawiona pod koniec zeszłego roku propozycja prezydencji fińskiej, choć zakładała zmniejszenie wspólnego budżetu z 1,11% do 1,07% dochodu narodowego brutto UE, nie przewidywała redukcji w ramach WPR.

Oferując państwom członkowskim większy wpływ na WPR, KE ma nadzieję, że łatwiej przekona je do zaakceptowania zmniejszonego budżetu. Jednocześnie próbuje wprowadzić większą warunkowość w wydatkowaniu funduszy, co miałyby ułatwić starania o nadanie rolnictwu bardziej zrównoważonego charakteru. Jednak rdzeniem polityki pozostają dopłaty bezpośrednie tylko w ograniczonym stopniu powiązane z jakością produkcji czy standardami dotyczącymi środowiska i dobrostanu zwierząt. Ponadto wobec spadku nakładów i niechęci części rolników większość państw będzie zapewne unikać przyjęcia bardziej ambitnych wymagań klimatyczno-środowiskowych. Warunkiem sukcesu reformy będzie doprecyzowanie zarówno celów WPR, jak i kryteriów oceny ich realizacji. Pozwoli to uniknąć sporów między państwami a KE na tym polu, a także ograniczy możliwość powstawania nadmiernych różnic we wdrażaniu polityki.

Wyzwaniem dla Polski będzie znalezienie równowagi między programami o charakterze infrastrukturalnym i środowiskowym w ramach zredukowanego budżetu funduszu rozwoju obszarów wiejskich (II filar). Stanowi on ważny mechanizm modernizacyjny dla rolnictwa. By uniknąć jego dalszego uszczuplenia, można rozważyć rezygnację ze stosowanego obecnie przesuwania części środków z II filara na rzecz dopłat bezpośrednich.