

Co dalej z WPR?

REKOMENDACJE

BOGUMIŁA BŁASZKOWSKA, ANNA JAKUBOWSKA, DOROTA METERA,
ALEKSANDRA PĘPKOWSKA-KRÓL, DR JUSTYNA ZWOLIŃSKA

Jak powinna zmienić się WPR po 2027 roku, by w większym stopniu uwzględniała potrzeby społeczno-ekonomiczne wszystkich uczestników łańcucha żywnościowego? Jak zadbać za jej pośrednictwem o bezpieczeństwo żywnościowe obecnych i przyszłych pokoleń? Jak sprawić, by wreszcie służyła ochronie środowiska i klimatu? Częściową odpowiedź na te pytania stanowią poniższe rekomendacje. Wskazują one najważniejsze kierunki zmian, jednocześnie podsumowując wnioski i zalecenia przedstawione w raporcie **Co dalej z WPR? Wnioski z dotychczasowej realizacji polskiego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 i rekomendacje.**



Miedze w krajobrazie rolniczym. Fot. W. Król.

1 WYSOKOŚĆ I PODZIAŁ ŚRODKÓW PRZEZNACZONYCH DLA ROLNICTWA

Do WPR wprowadzono już mechanizmy wpływające na oszczędniejsze gospodarowanie przewidzianymi w niej środkami, tj. *capping* lub degresywność płatności. Ich celem jest zatrzymanie odpływu lwiej części środków do podmiotów użytkujących najwięcej ziemi rolniej. Te mechanizmy należy utrzymać, jednak najważniejszym kierunkiem byłoby wycofanie

wsparcia dla rolnictwa stosującego przemysłowe metody produkcji rolnej, zwłaszcza wielkotowarowej produkcji zwierzęcej i wielkopowierzchniowych, monokulturowych upraw. Te systemy produkcji są bowiem pozbawione elementu zrównoważenia; brak im odporności na kryzysy, które nierzadko same pogłębiają. **Środki publiczne należy w pierwszej kolejności przeznaczać na wzmocnienie zrównoważonego rozwoju produkcji**

rolnej i poprawę jej odporności. Priorytetem powinno być kierowanie publicznego wsparcia do producentów rolnych, których sytuacja ekonomiczna nie pozwala samodzielnie wprowadzić takich zmian.

Z pewnością nie powinny korzystać z niego sektory produkcji rolnej, które osiągały wysokie zyski, jednocześnie przenosząc koszty (np. pomoc w przypadku strat z powodu suszy, odszkodowania za epizootie) na wydatki publiczne.



Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych. Fot. W. Król.

2 ŚRODKI NA DOBRĄ PUBLICZNĄ

Od dłuższego czasu trwa dyskusja dotycząca rezygnacji z płatności do hektara i zastąpienia ich alternatywnymi sposobami wspierania dochodowości gospodarstw rolnych. **Najczęściej wraca propozycja wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych**, do których zalicza się zwiększenie różnorodności biologicznej i krajobrazowej, retencji wody, zapewnienie wysokiej jakości wód powierzchniowych oraz poprawę stanu jakości gleb. W szerszym ujęciu za dobra publiczne uznajemy także: **dostarczanie żywności wysokiej jakości** (z uwagi na jej korzystny wpływ na poprawę zdrowia publicznego) i **poprawę jakości życia** (zarówno na obszarach wiejskich, jak i poza nimi), np. w związku ze zmniejszoną emisyjnością różnego rodzaju zanieczyszczeń z produkcji rolnej. Wreszcie, za dobro publiczne można uznać korzystny wpływ działalności rolniczej na **rozwój zróżnicowanych funkcji terenów wiejskich**. Obecnie jedyną formą wynagradzania rolników za stosowanie praktyk prośrodowiskowych i proklimatycznych, a także praktyk mających korzystnie wpływać na bezpieczeństwo, jakość żywności i dobrostan zwierząt gospodarskich, jest rekompensata za „poniesione koszty i utracone korzyści”. W przypadku wielu najambitniejszych i jednocześnie wymagających rozwiązań takie wynagrodzenie jest niewystarczające. Dlatego wysokość płatności w ramach dobrowolnych praktyk prośrodowiskowych musi istotnie wzrosnąć, uwzględniając tym samym wartość dóbr publicznych. Musimy **odrzuć podejście rekompensacyjne**, by wreszcie skupić uwagę na kluczowej roli wartości dóbr publicznych, zarówno dla rolnictwa, jak i całego społeczeństwa.

3 PŁATNOŚCI PRZYZNAWANE W OPARCIU O REZULTAT

Priorytetem powinno być rozliczanie środków

WPR otrzymanych przez beneficjentów w oparciu o wynik (ang. *result-based solutions*). Ich przyznanie ma przecież skutkować **osiągnięciem konkretnego i wymiennego rezultatu stosowanej praktyki. Bezcelowe jest takie stosowanie praktyk, które nie daje zakładanego rezultatu, np. zwiększenia różnorodności biologicznej**. W niektórych przypadkach dobrą alternatywą mogą być systemy hybrydowe, oparte zarówno na wymogach, jak i na wynikach, przewidujące premię za osiągnięcie rezultatu. Z punktu widzenia rolnika systemy takie zmniejszają bowiem ryzyko utraty całej płatności, jeżeli z powodów niezależnych od niego nie udało się osiągnąć zakładanego rezultatu. Należy także zmienić zasady wypłacania odszkodowań za straty w działalności rolniczej i uzależnić je od uprzedniego podejmowania przez rolnika praktyk dla ochrony wody, gleby, powietrza, różnorodności biologicznej czy dobrostanu zwierząt. Przykładem mogą być odszkodowania z powodu suszy, otrzymywane, mimo że w gospodarstwie rolnym nie podjęto żadnych działań w celu poprawy retencji wody, a także odszkodowania za straty z powodu epizootii, wypłacane podmiotom, które nie starały się zwiększyć dobrostanu zwierząt.

4 MONITORING REZULTATÓW, UJEDNOLICENIE WSKAŹNIKÓW

Dla norm GAEC i ekoschematów już na etapie ich definiowania i planowania należy określić wskaźniki efektów środowiskowych i klimatycznych, które następnie byłyby monitorowane. **Podstawą do oceny skutków przyjętych i finansowanych rozwiązań powinien być monitoring przyrodniczych i środowiskowych efektów wdrażania poszczególnych praktyk**. Obecnie taki monitoring prowadzi się wyłącznie w odniesieniu do działań rolno-środowiskowo-klimatycznych ukierunkowanych na ekstensywne

użytkowanie wybranych siedlisk przyrodniczych. Dużym niedopatrzeniem jest brak monitoringu w odniesieniu do norm GAEC i ekoschematów, gdyż zebrana w ten sposób wiedza jest niezbędna do ulepszania przyjętych rozwiązań i procesów powiązanych z ich wdrażaniem.

5 ROZWIĄZANIA OPARTE NA PRZYRODZIE I WSPÓŁPRACA KRAJOBRAZOWA

Skuteczniejsze **wdrażanie rozwiązań opartych na przyrodzie wymaga podejścia krajobrazowego, czyli ich planowania i realizacji w skali krajobrazu lub ekosystemu, a nie tylko pojedynczych gospodarstw**. Dotyczy to zwłaszcza retencjonowania wody, ochrony i odtwarzania torfowisk, półnaturalnych łąk oraz stref buforowych. WPR powinna wprowadzić możliwość zbiorowego realizowania interwencji i zachęcać rolników do współpracy, ponieważ koordynacja w skali krajobrazu pozwala osiągnąć lepsze rezultaty. W przypadku niektórych praktyk, zwłaszcza związanych z retencją wody na gruntach rolnych koordynacja może okazać się jedynym rozwiązaniem pozwalającym osiągnąć efektywną retencję krajobrazową wody na dużą skalę. Dużą zaletą jest również zmniejszenie obciążenia poszczególnych gospodarstw kosztami transakcyjnymi. Ważne by w realizacji działań na poziomie krajobrazowym stosowano obowiązujące dokumenty planistyczne, zwłaszcza plany zadań ochronnych obszarów Natura 2000. Wspólne wdrażanie rozwiązań opartych na przyrodzie musi być jednak możliwe również poza obszarami Natura 2000. Obecnie dominują „łatwe” rozwiązania, wdrażane wyłącznie na poziomie indywidualnych gospodarstw, które nie wykraczają istotnie ponad obowiązujące normy, a ich skutki środowiskowe są niewielkie. Dostępność zachęt dla rozwiązań opartych na przyrodzie jest ograniczona (mała liczba interwencji, skromne środki na nie przeznaczone), a przy tym są niezbyt popularne wśród rolników. Konieczna jest zatem szeroka kampania edukacyjno-informacyjna



Motyl karłatek ryska na goździku kartuzku – murawa. Fot. A. Pępkowska-Król.

dotycząca takich rozwiązań (punkt 13). Innym mechanizmem podziału środków przewidzianym w WPR jest zakaz łączenia niektórych płatności. W określonych przypadkach możliwość łączenia mogłaby wpłynąć korzystnie na ochronę środowiska i klimatu w rolnictwie, dlatego też w przyszłości warto rozważyć jej wprowadzenie. Powinna dotyczyć interwencji, których łączne stosowanie w największym stopniu podnosi poziom ochrony, stanowi motywację ekonomiczną dla rolników lub przynosi inne korzyści społeczne.

6 POŁĄCZENIE PRODUKCJI ROŚLINNEJ I ZWIERZĘCEJ W planowaniu interwencji priorytetem należy uczynić wsparcie dla gospodarstw, które łączą produkcję roślinną i zwierzęcą, z preferencją tych, które stosują wypas, tak aby dążyć do **zamkniętego cyklu produkcji (GOZ – gospodarka obiegu zamkniętego) w gospodarstwie rolnym. Pozwoli to zmniejszyć uzależnienie rolników od zakupu środków zewnętrznych do produkcji**, za które muszą płacić coraz wyższe ceny. To połączenie wpływa korzystnie na ochronę gleb i pozwala (przynajmniej częściowo) zrezygnować z nawozów mineralnych. Ponadto może także skutkować rozproszeniem produkcji zwierzęcej i zmniejszeniem jej intensywności, a co za tym idzie – poprawą dobrostanu zwierząt gospodarskich, podwyższeniem ich odporności na choroby i zmniejszeniem zanieczyszczenia środowiska o charakterze punktowym lub lokalnym. Jest to wskazane również ze względu na potrzebę ochrony i odtwarzania półnaturalnych łąk i pastwisk. Należy premiować systemy produkcji rolnej, które łączą uprawę roślin z hodowlą lub chowem zwierząt, np. **ekstensywny wypas, systemy rolno-leśne i rolnictwo ekologiczne**. Warto ponadto wspierać współpracę między



Wypas krów na słonolubnych łąkach w Rezerwacie przyrody Beka. Fot. B. Błaszowska.

gospodarstwami w ramach GOZ, np. dostarczanie przez gospodarstwa z produkcją zwierzęcą wysokiej jakości nawozów naturalnych do gospodarstw specjalizujących się w uprawach sadowniczych lub warzywniczych.

7 DOBROSTAN ZWIERZĄT GOSPODARSKICH Obecnie nie istnieje możliwość oceny rezultatów ekoschematu „Dobrostan zwierząt” zarówno pod względem poprawy życia zwierząt, jak i zmniejszonego stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej, a także ochrony środowiska i klimatu. Powinno to ulec zmianie, a **poprawę dobrostanu należy połączyć z praktykami korzystnymi dla ekosystemu**. Ponadto, należy jak najszybciej **wyłączyć z tej interwencji możliwość stosowania praktyk, które nie mają nic wspólnego z dobrostanem zwierząt** i poddać ekoschemat rzetelnej weryfikacji, by ocenić czy rzeczywiście wykraczają one poza prawnie

przyjęte minimum w zakresie ochrony zwierząt gospodarskich. Najlepszym rozwiązaniem byłby rozwój produkcji zwierzęcej w systemie rolnictwa ekologicznego, gdyż są w nim prawnie uregulowane wysokie (a nie tylko podwyższone) standardy dobrostanu zwierząt, a logo rolnictwa ekologicznego jest rozpoznawane przez wielu konsumentów.

8 WSPARCIE ROZWOJU RYNKU ŻYWNOŚCI EKOLOGICZNEJ Plan Strategiczny można lepiej wykorzystać do wspierania rozwoju rynku produktów ekologicznych, co wpłynie na podniesienie dochodów rolników ekologicznych. Jest korzystne dla ochrony środowiska, a ponadto zwiększa dostęp konsumentów do żywności wysokiej jakości. Zrównoważony rozwój podaży i popytu produktów ekologicznych można utrzymać przez odpowiednie połączenie płatności ekologicznych dla rolników oraz interwencji wspierających inwestycje w gospodarstwach ekologicznych i przez stymulowanie popytu na produkty ekologiczne. Ważnym elementem tego ostatniego powinny być: **zielone zamówienia publiczne i systemowe wprowadzenie żywności ekologicznej do posiłków oferowanych w placówkach edukacyjnych dla dzieci i młodzieży**.

9 PROMOCJA WIEDZY W ROLNICTWIE EKOLOGICZNYM Fundusze Planu Strategicznego powinny być efektywniej wykorzystane w celu upowszechniania wiedzy o systemie produkcji w rolnictwie ekologicznym wśród producentów, przede wszystkim rolników. Tym działaniom musi towarzyszyć **rzeczywiste upraszczanie przepisów prawnych i usuwanie zbędnych barier**



Ekstensywnie użytkowana słona łąka w Rezerwacie OTOP Karsiborska Kępa. Fot. A. Niedźwiecka.



Różnorodność biologiczna w krajobrazie rolniczym. Na zdjęciu rycyk. Fot. A. Pępkowska-Król.

biurokratycznych, a także prowadzenie mniej uciążliwych, ale skuteczniejszych kontroli. Promowanie europejskiego logo produkcji ekologicznej w UE oraz walo-rów rolnictwa ekologicznego dla środo-wiska i konsumentów jest niezbędnym uzupełnieniem działań na rzecz rozwoju rynku żywności ekologicznej.

10 ZAPEWNIENIE ODPOWIEDNIEGO FINANSOWANIA DLA GOSPODARSTW EKOLOGICZNYCH Bezpośrednie wsparcie finansowe rolników ekologicznych w postaci płatności ekologicznych do powierzchni upraw, zrównoważonej produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także kosztów kontroli i certyfikacji jest ważnym instrumen-tem zachęty. Ten system należy utrzy-mać i na bieżąco go udoskonalać. Waż-ne jest zapewnienie odpowiedniego po-ziomu płatności, który zadowoli rolni-ków, zapewniając im zwrot utraconych korzyści i poniesionych kosztów.

11 WSPARCIE WSPÓŁPRACY PO-MIĘDZY PRODUCENTAMI ROLNY-MI I KONSUMENTAMI Należy odejść od planowania i finansowania współpra-cy tylko między podmiotami wytwarzają-cymi żywność – producentami i przetwór-cami. Wysokość środków WPR kierowana na taką współpracę jest nieadekwatna

do osiągniętego rezultatu, którym ma być przede wszystkim wzmocnienie pozy-cji rolników na rynku. **Wsparcie finanso-we ze środków WPR powinno być skie-rowane na rozwój bezpośredniej współ-pracy pomiędzy rolnikami i konsumen-tami, na przykład w formie kooperatyw spożywczych lub Rolnictwa Wspieranego Społecznie (RWS).** Przyniosłoby to wie-le korzyści – skrócenie łańcucha dostaw, wykluczenie pośredników (lepszy dochód i lepsza cena), lepsze dostosowanie oferty do oczekiwań konsumentów przy jedno-czesnym zwiększeniu elastyczności pro-dukcji i ograniczeniu ilości zmarnowa-nej żywności. Korzyść społeczna jest nie mniej ważna: polega na zbliżeniu róż-nych grup społecznych, budowaniu za-uфania i poczucia współodpowiedzialno-ści za produkcję żywności, szerzeniu wie-dzy o znaczeniu rolników w procesie za-pewniania jakościowej żywności.

12 INNE SPOJRZENIE NA ROLĘ MA-ŁYCH GOSPODARSTW Należy zrezy-gnować z oceny znaczenia małych gospo-darstw wyłącznie przez porównywanie ich siły ekonomicznej do gospodarstw więk-szych (zwłaszcza wysokotowarowych). W ten sposób neguje się rolę małych go-spodarstw jako miejsc **produkcji żywno-ści – zwłaszcza w skali lokalnej: zapew-niania bezpieczeństwa żywnościowego,**

dostarczania żywności wysokiej ja-kości i możliwości nawiązania bezpo-sredniej współpracy z konsumentami.

Małe gospodarstwa pełnią wiele funk-cji, także społecznych i kulturowych, sta-nowiąc o możliwości rozwoju obszarów wiejskich. Mają także największy poten-cjał w zakresie dostarczania ekosystemo-wych dóbr publicznych, w tym różnorod-ności biologicznej. Dotychczasowe działa-nia na rzecz ochrony małych gospodarstw finansowane ze środków WPR są jednak niewystarczające i nie pozwalają zatrzy-mać spadku ich liczby. Istnieje ponadto wyraźny rozdźwięk między planowaniem środków WPR dla małych gospodarstw, w którym nie uwzględnia się barier rynko-wych i negatywnego podejścia do małych gospodarstw w polityce krajowej. Niewła-ściwe ukierunkowanie środków WPR nie pozwala przywrócić aktywności tych go-spodarstw w zakresie produkcji żywności.

13 EDUKACJA, KOMUNIKACJA, DORADZTWO Beneficjenci środków pu-blicznych muszą rozumieć cel finanso-wanego działania, akceptować go i mieć przekonanie, że jego realizacja przynie-sie korzyści osobiste i społeczne. Powsta-je uzasadnione pytanie, na ile obecny sys-tem doradztwa rolniczego oraz **programy nauczania w edukacji rolniczej wspierają rolników w podejmowaniu działań sprzy-jających lepszej ochronie zasobów natu-ralnych i dostrzeganiu związanych z tym korzyści**, zwłaszcza że są one widoczne dopiero po dłuższym czasie. Należy o nich szeroko informować w ramach **kampanii edukacyjnej dotyczącej rozwiązań opar-tych na przyrodzie i innych praktyk przy-jaznych środowisku.** Decydenci muszą za-cząć traktować wydatki na realizację roz-wiązań opartych na przyrodzie jako in-westycje z wysoką stopą zwrotu. Na pod-stawie badań można stwierdzić, że da się uzyskać wysoką akceptację społeczną dla ponoszenia kosztów odtwarzania i ochro-ny zasobów przyrodniczych, wymaga to jednak skutecznych działań kampanij-nych. Skoro można w ten sposób zachęcać rolników do nowych technologii, to z pew-nością da się to zrobić również w odniesie-niu do lepszej ochrony przyrody i środo-wiska – wyboru korzystania z rozwiązań opartych na przyrodzie.

Zapraszamy do lektury raportu *Co dalej z WPR? Wnioski z dotychczasowej realizacji polskiego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 i rekomendacje.*

W publikacji podejmujemy się oceny wybranych interwencji PS WPR 2023-2027, by stwierdzić, czy faktycznie prowadzą one do poprawy stanu zasobów naturalnych, zatrzymania kryzysu klimatycznego i ochrony małych gospodarstw rolnych.

Pobierz raport:



pl.boell.org/pl/2025/05/21/co-dalej-z-wpr