

Załącznik J. Ocena gospodarczych, środowiskowych i społecznych oddziaływań dla projektu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006

1. Zagadnienia ogólne

Przygotowany projekt PROW generalnie jest zgodny z rozwiązaniami prawnymi obowiązującymi w Unii Europejskiej, odnoszącymi się do wsparcia polityki rozwoju obszarów wiejskich. Prawnym odzwierciedleniem tej polityki są wspólnotowe akty prawne, a zwłaszcza Rozporządzenie Rady nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wiejskiego przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolniczej (FEOGA) nowelizujące i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz. Urz. WE nr L-160, z 26.06.1999) oraz Rozporządzenie Komisji nr 445/2002 z 26 lutego 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady nr 1257/1999 w sprawie wspierania rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOGA) (Dz. Urz. WE nr L-161 z 26.06.1999). W przepisach tych ustawodawca wspólnotowy określił jedynie generalne ramy funkcjonowania instrumentów polityki wiejskiej, pozostawiając państwom członkowskim stosunkowo duży margines swobody w określaniu szczegółowych rozwiązań na poziomie krajowych legislacji. Jedynie działanie dotyczące programów rolnośrodowiskowych jest obowiązkowe. Stąd też autorzy projektu Planu w tak normatywnie ustalonych ramach określili poszczególne instrumenty prawne, dostosowując projektowane rozwiązania do realiów polskiego rolnictwa i istniejących możliwości finansowych.

W stosunku do tych wymogów opiniowany projekt planu (PROW) zawiera pewne odrębności, a mianowicie:

- 1) w swoim rzeczowym zakresie zawiera przedsięwzięcia inne niż wymienione w art. 35 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1257/99 tj.:
 - ♦ wsparcie gospodarstw niskotowarowych, które w założeniu ma przyczynić się do przyspieszenia procesu restrukturyzacji gospodarstw i tworzenia nowych miejsc pracy;
 - ♦ dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej;
 - ♦ wsparcie grup producentów rolnych (nieobjętych regulacjami rynkowymi);
 - ♦ pomoc techniczna;
- 2) obejmuje inny czasowy zakres obowiązywania planu rozwoju wiejskiego, aniżeli określony w art. 42 Rozporządzenia Rady nr 1257/99 tj. okres 2004-2006.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem plany rozwoju obszarów wiejskich obejmują okresy 7 lat, począwszy od 1 stycznia 2000 r. i zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Rady nr 1257/99 winny być przekazane Komisji Europejskiej nie później niż 6 miesięcy po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia. W stosunku do opiniowanego Planu, przepis ten nie ma zastosowania – Plan będzie obowiązywał od chwili wejścia w życie traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej do końca 2006 roku tj. przez trzy lata.

Uwzględnienie w opiniowanym projekcie Planu instrumentów wykraczających poza obowiązujące normy prawa wspólnotowego było możliwe dzięki odpowiednim uzgodnieniom, zawartym we Wspólnym Stanowisku Stron z 31.10.2002 r. przyjętym w wyniku ukończonych negocjacji przedakcesyjnych, a następnie włączonym do Traktatu Akcesyjnego¹, który decyduje o zasadach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Poniżej przedstawiono szczegółową ocenę zgodności proponowanych działań i sposobu ich wdrażania z wymogami rozporządzeń UE oraz relacje do rozwiązań prawnych obowiązujących w tym zakresie w Polsce.

Renty strukturalne

Dokonując oceny zawartego w Planie systemu rent strukturalnych z punktu widzenia jego zgodności z prawem wspólnotowym, należy stwierdzić, że sformułowane w projekcie Planu warunki nabywania prawa do rent strukturalnych są zbieżne z prawnie określonymi warunkami, o których mowa w przepisach art. 10-12 Rozporządzenia Rady nr 1257/99. Jeśli skonfrontować określone w programie proponowane rozwiązania dotyczące rent strukturalnych z przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 o rentach strukturalnych (Dz. U. Nr 52, poz. 539), nasuwa się generalny wniosek, że są one znacznie bardziej uproszczone i w większym stopniu zharmonizowane z prawem wspólnotowym niż obecnie obowiązująca w Polsce wyjątkowo rygorystyczna regulacja ustawowa. W porównaniu do obecnej regulacji ustawowej zaproponowano obniżenie dolnego kryterium wieku uprawniającego do otrzymania renty, bez względu na płeć (55 lat), czyniąc w tym zakresie zadość przepisom prawa wspólnotowego z art. 11 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1257/99.

Korzystając z pozostawionego przez ustawodawcę UE marginesu swobody w zakresie określania wielkości przekazywanego i nowoutworzonego gospodarstwa rolnego, w projekcie PROW-u przyjmuje się, że nowoutworzone gospodarstwo powinno mieć odpowiednią „żywność ekonomiczną” przez co rozumieć należy, że będzie to gospodarstwo przekraczające obszar średniego gospodarstwa w danym województwie, ale o nie mniejszej powierzchni niż 75% średniej wielkości gospodarstw w kraju. Takie elastyczne rozwiązanie jest znacznie bardziej dostosowane do specyfiki polskiego rolnictwa niż obecnie obowiązujące w tym zakresie przepisy, sztywno określające wielkość nowoutworzonego gospodarstwa rolnego na poziomie 15 ha. W wersji trzeciej projektu PROW doprecyzowano, co należy uważać za poprawę żywności ekonomicznej gospodarstwa rolnego.

W pełni zgodna z przepisami prawa wspólnotowego jest także zawarta w projektowanym Planie propozycja umożliwiająca przekazanie przez rolnika gospodarstwa rolnego nie tylko w drodze wyzbycia się własności gruntów rolnych, ale także poprzez przekazanie gruntów w posiadanie zależne, co oznacza, że systemem rent strukturalnych może być objęty także rolnik dzierżawiący grunty rolne. Jest to o tyle istotna kwestia, że obecnie obowiązująca w tym zakresie ustawa o rentach strukturalnych została oparta wyłącznie na konstrukcji przeniesienia własności, co *de lege lata* w niemalym stopniu ogranicza zakres podmiotowy jej działania. Dla ścisłości warto jedynie dodać, że w PROW mowa jest jedynie o przekazaniu gruntów w sposób trwały tj. w drodze sprzedaży

¹ Traktat Akcesyjny w sprawie przystąpienia Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier do Unii Europejskiej podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r.

i darowizny, podczas gdy w istocie wchodzić tutaj mogą w rachubę różne prawne formy przeniesienia własności gruntów rolnych, nie tylko te tutaj wymienione.

Istotnym *novum* w porównaniu z obecnie obowiązującą ustawą jest także stworzenie możliwości przekazania gruntów rolnych na cele nierolnicze, co stanowi odpowiednik przepisu art. 11 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 1257/99. Wśród celów szczegółowych działania „renty strukturalne” projekt PROW nie uwzględnia jednego z trzech celów przewidzianych w Rozporządzeniu Rady nr 1257/99 (art. 10), a mianowicie wydzielenia fragmentów terenów rolnych dla użytkowania nierolniczego, tam gdzie produkcja rolnicza przy zachowaniu rentowności nie jest możliwa. Ponadto, w rozdziale *Opis działania*, wprowadzono duże ograniczenia możliwych celów przekazywania gospodarstwa, zwłaszcza jeśli chodzi o wymieniane *explicite* w Rozporządzeniu Rady nr 1257/99 (art. 11 ust. 4) cele nierolnicze takie jak tworzenie obszarowych form ochrony przyrody (ecological reserves). Jednocześnie bezzasadnie ograniczono grupę osób prawnych i fizycznych mogących przejmować gospodarstwa oraz cele takiego przejścia (zalesianie - Lasy Państwowe, cele nierolnicze - jednostki samorządu terytorialnego, zagospodarowanie - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa² - AWRSP). Rozporządzenie wyraźnie formułuje (art. 11 ust. 4), że przejmować gospodarstwo w celu użytkowania nierolniczego może dowolna osoba lub instytucja. W projekcie PROW pominięto również niezwykle istotny zapis (art. 11 ust. 4), że działalność nierolnicza prowadzona na terenie przejmowanych gospodarstw ma być prowadzona w sposób zgodny z zasadami ochrony i poprawy jakości środowiska terenów wiejskich. Wprowadzono jedynie zapis, że w przypadku przekazania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ma się to odbywać zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego, co nie jest wystarczające.

W projekcie Planu nie przewidziano natomiast możliwości uzyskania prawa do renty strukturalnej dla osób pracujących w przekazywanym gospodarstwie rolnym, choć takie podstawy prawne istnieją w przepisach art. 11 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1257/99. W stosunku do tej kategorii beneficjentów znacznie łagodniej sformułowany został na poziomie prawa wspólnotowego wymóg zatrudnienia w rolnictwie. Wprawdzie pod rządami obecnej ustawy rozwiązanie takie również nie było przewidziane, ale w okresie przedakcesyjnym można to tłumaczyć ograniczonymi środkami budżetowymi naszego państwa. Natomiast brak odpowiednika takiego rozwiązania w analizowanym Planie, ograniczać będzie zakres stosowania tych rozwiązań, co budzić może pewne wątpliwości pomimo tego, iż problem tzw. osób trzecich w polskich gospodarstwach rodzinnych jest sprawą marginalną ze względu na bardzo małą liczbę takich osób. W grę wchodzić mogą pracownicy najemni (w 1% gospodarstw chłopskich są takowi, ale zjawisko występuje tylko w największych obszarowo gospodarstwach), konkubenci oraz rodzeństwo (dotyczyć ich będzie jednak wymóg 55 lat i opłacany KRUS).

Zalesianie gruntów rolnych

Instrument zalesiania gruntów rolnych w zaproponowanym kształcie w pełni odpowiada wymaganiom przepisów prawa wspólnotowego, w tym zwłaszcza Rozporządzenia Rady nr 1257/99 i Rozporządzenia Komisji nr 445/2002. W porównaniu do obecnie obowiązującej w tym zakresie

² Należy uwzględnić, że od 16 lipca br., zgodnie z zapisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego agencja zmieniła nazwę na: Agencja Nieruchomości Rolnych.

ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. z 2001 r., nr 73, poz. 764), proponowane rozwiązania dostosowane zostały w większym stopniu do prawa UE, zarówno pod względem przewidzianych form płatności (dotacje na zalesienie, premia pielęgnacyjna, zalesieniowa), jak też warunków ich uzyskania.

Grupy producentów rolnych

Wśród analizowanych przedsięwzięć Planu uwzględniono także wsparcie dla powoływania i funkcjonowania grup producentów rolnych w sektorach, które nie są objęte wspólnotowymi regulacjami rynkowymi. Konkretnie zaś beneficjentami pomocy wspólnotowej zaproponowano uznać grupy producentów rolnych utworzone na mocy ustawy z 15.09.2000 r. o grupach producentów rolnych oraz na podstawie przepisów wspólnotowych dotyczących wspólnej organizacji rynku tytoniu i rynku chmielu.

Należy podkreślić, iż nie jest możliwe – zgodnie z art. 38 Rozporządzenia Rady nr 1257/99 - wsparcie dla tego samego przedsięwzięcia na mocy ww. rozporządzenia oraz na podstawie innego systemu wsparcia wspólnotowego. Ponadto w świetle art. 37 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1257/99 żadne wsparcie określone tym aktem prawnym nie może być przyznane dla przedsięwzięć podlegających systemowi wsparcia w ramach wspólnej organizacji rynkowej. Tymczasem projekt PROW (rozdz. 7.9.5) przewiduje objęcie podwójnym wsparciem wspólnotowym grup producentów rolnych, tj. organizowanych na podstawie ustawy z 15.09.2000 r., a ponadto grup producentów tytoniu i chmielu, które korzystają ze wsparcia na mocy odpowiednich regulacji rynkowych - zob. Rozporządzenie nr 2075/92 w sprawie wspólnej organizacji tytoniu (Dz. Urz. WE L-215, s. 70) oraz Rozporządzenie nr 1969/71 z dnia 26 lipca 1971 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku chmielu (Dz. Urz. WE L-175, s. 1) znowelizowane Rozporządzeniem nr 1554/97 (Dz. Urz. WE L-210, s. 28). W punkcie 7.9.2 projektu PROW ta możliwość jest natomiast wykluczona. Wynika stąd pewna niezgodność z założonymi i przyjętymi zasadami finansowania, gdyż wsparcie ma dotyczyć grup producentów rolnych w sektorach nieobjętych wspólnotowymi regulacjami rynkowymi. Tymczasem zarówno rynek tytoniu, jak i rynek chmielu objęte są przepisami prawa wspólnotowego o wspólnej organizacji rynkowej.

W odniesieniu do tego przedsięwzięcia nasuwa się jeszcze jedna uwaga, a mianowicie, iż według propozycji Planu zgodnie z prawem UE wsparcie dotyczyć ma wyłącznie grup producentów rolnych, które zostaną formalnie uznane przez wojewodę (...) „w okresie między datą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, a końcem okresu objętego Planem tj. końcem 2006 r.” Takie rozwiązanie nie stymuluje rozwoju tych grup, bowiem mogą one już od około 3 lat organizować się i korzystać (także przed uzyskaniem członkostwa Polski w UE) ze wsparcia z budżetu krajowego.

Działania dotyczące wsparcia dla grup producentów rolnych i ich związków nie wymagają w zasadzie nowych rozwiązań prawnych. W tym względzie nasze ustawodawstwo dysponuje odpowiednimi regulacjami prawnymi. Są to: ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 88, poz. 983); ustawa z 29 listopada 2000 r. o organizacji rynku owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz. U. z 2001 r. nr 3, poz. 19). Ten ostatni akt prawny jest całkowicie zgodny z ustawodawstwem wspólnotowym, ponadto jego zakres jest wyłączony spod działania PROW.

Barierą, która może jednakże utrudnić realizację zaproponowanych w Planie działań, jest dotychczasowe rozwiązanie prawne zawarte w przytoczonej ustawie z 15.09.2000 r. o grupach producentów rolnych. Dość rygorystyczne warunki organizowania tych grup mogą stanowić poważną przeszkodę w ich tworzeniu, o czym świadczy znikoma liczba grup, które wystąpiły dotychczas o pomoc finansową do Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

Na tle dotychczasowego stosowania ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach uwidoczniły się już problemy zarówno natury organizacyjnej, proceduralnej, jak też problemy ekonomiczne. Według art. 3 ust. 1 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach, grupa ma status przedsiębiorcy działającego jako osoba prawna. Musi być zatem wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego jako przedsiębiorca. Wybór formy prawnej dla grup producentów rolnych ogranicza ponadto ustawowo wymagany przymiot osobowości prawnej. Łatwo więc ustalić, iż nasze ustawodawstwo stawia zamierzającym zorganizować grupę rolnikom do dyspozycji przede wszystkim: prawną formę spółdzielni, spółki akcyjnej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. I tu wystąpiły pierwsze bariery. Spółdzielnie nie są formą prawną chętnie akceptowaną przez rolników z uwagi na złe skojarzenia ze spółdzielniami produkcyjnymi z przeszłości. Z kolei spółki handlowe także nie cieszą się popularnością wśród rolników ze względu na trudną sytuację finansową rolników (w spółkach wymagany jest dość wysoki kapitał zakładowy).

Ponadto ujawniły się problemy o charakterze proceduralnym w sądach rejestrowych, związane z „przekształceniem” już istniejących tzw. nieformalnych grup producentów rolnych w przedsiębiorców wyposażonych w osobowość prawną. Również sam wpis do rejestru sądowego trwa długo, co często nie pozwala na podjęcie dalszych czynności związanych z rejestracją grupy w rejestrze prowadzonym przez wojewodę i tym samym rozpoczęcie działalności przez grupę.

W praktyce pojawiły się także problemy związane ze spełnieniem wymogów podmiotowych określonych w art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych. Stanowi on, że w grupy producentów rolnych mogą organizować się osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym oraz osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Tymczasem praktyka wskazuje szereg realnych ograniczeń. Przykładowo, gdy np. członkiem grupy chciał zostać młody rolnik, a formalnie prowadzącym gospodarstwo rolne i płacącym podatek rolny był jego ojciec, to zarejestrowanie grupy w rejestrze wojewody okazało się niestety niemożliwe. Spełnienie przez młodego rolnika wymogów formalnych związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego wiązało się zaś z czasochłonną procedurą odsuwającą w czasie zarejestrowanie grupy.

Wpływ na opieszałość organizowania się rolników w grupy producentów rolnych ma również ustawowy wymóg określenia w akcie założycielskim szczegółowych zasad funkcjonowania takiej grupy. Zgodnie z tymi zasadami istnieje np. wymóg sprzedaży za jej pośrednictwem całości produktów, dla których utworzono grupę. Jest to trudne do zaakceptowania przez rolnika, kiedy przez lata zwykł on sam decydować o wielkości sprzedaży wyprodukowanych przez siebie produktów rolnych, a tym bardziej nie ujawniać swoich dochodów, nie informować innych o uzyskiwanych cenach ze sprzedaży tych produktów. Warto się zastanowić czy konieczne jest by 100% produkcji poszczególnego rolnika wstępującego do grupy musiało być sprzedawane za jej pośrednictwem (a nie np. 90%).

W akcie założycielskim przy organizowaniu grupy producentów rolnych, należy też zgodnie z przepisami określić sankcje (najczęściej finansowe) wobec członka grupy, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków. Ten wymóg również nie zachęca rolników do powszechnego udziału w tworzeniu grup producentów rolnych.

To tylko niektóre problemy ujawnione w trakcie stosowania przepisów przytoczonej tu ustawy – rolnicy będą musieli pokonać więc wiele swych dotychczasowych przyzwyczajęń i nauczyć się spełniać ww. wymogi organizowania się w grupy, aby wykorzystać mogli szanse jakie dać im może współpraca w ramach grup producentów. Grupom producentów rolnych i ich związkom ustawa gwarantuje określoną pomoc finansową, przede wszystkim pomoc ze środków publicznych przeznaczoną na założenie i wsparcie ich działalności w okresie pierwszych pięciu lat. Prawo przewiduje ponadto preferencyjne kredyty inwestycyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów zaciągniętych na cele obrotowe, zwolnienie z podatku od nieruchomości przez pięć lat od zarejestrowania grupy. Odrębnym zagadnieniem jest faktyczne korzystanie przez grupy ze środków tej pomocy. Trzeba dodać, że pomoc finansowa na założenie i wsparcie działalności administracyjnej grupy przysługuje dopiero po roku jej działalności, a więc zgodnie z założeniami PROW zarejestrowanie grupy przez wojewodę, pozwoli jej dopiero po roku działalności na korzystanie ze środków wsparcia wspólnotowego. Trzeba jednak mieć na uwadze wskazane powyżej bariery ustanowione przez ustawodawcę przy organizowaniu grup i rozważyć ich ewentualne ograniczenie, co wpłynęłoby na zwiększony ilościowo rozwój organizacji producentów rolnych, a tym samym na rozwój rolnictwa i terenów wiejskich.

Programy rolnośrodowiskowe

Ujęte w projekcie Planu Działanie dotyczące programów rolnośrodowiskowe jest pod względem formalno-prawnym zgodne z przepisami wspólnotowymi. Jest to jedyne Działanie, które zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1257/99 musi być koniecznie uwzględnione w planie rozwoju obszarów wiejskich. Różni się to od innych działań, o których wyborze decydują poszczególne państwa członkowskie. Programy rolnośrodowiskowe, w rozumieniu przepisów UE, nie są dotychczas realizowane na mocy przepisów polskich, nie wykorzystano bowiem dotychczas szans rozwojowych jakie w nich istnieją, tak jak zrobiła to Słowenia (od 2001 r. wdraża ze środków własnych takie programy i obecnie już 12 tys. rolników z nich korzysta), ani dobrych doświadczeń niektórych państw UE (np. Austrii lub Irlandii gdzie ponad 50% lub ok. 45% środków z PROW przeznaczonych jest na programy rolnośrodowiskowe). Wspieranie bowiem od pewnego czasu rolnictwa ekologicznego i ochrony starych ras zwierząt hodowlanych ze środków krajowych nie ma charakteru typowych działań rolnośrodowiskowych.

Wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, które zgodnie z zapisami PROW ma być udzielane poprzez programy rolnośrodowiskowe (jako schemat III), musi być zgodne z przepisami regulującymi sprawę rolnictwa ekologicznego w UE, a więc z Rozporządzeniem nr 2092/91 z 1991 r. w sprawie rolnictwa ekologicznego i oznakowania jego produktów. W Polsce sprawy związane z rolnictwem ekologicznym reguluje ustawa o rolnictwie ekologicznym z 2001 r., która w znacznym stopniu zgodna jest już z prawem UE, wymaga jednak jeszcze pewnych dostosowań. Dopłaty dla rolników realizowane są (od 1999 r.) w oparciu o coroczne rozporządzenia Rady Ministrów o dofinansowaniu

na rzecz podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa ekologicznego. Oczekiwane jest rozporządzenie Rady Ministrów, które regulowałoby kwestię dopłat w dłuższym okresie czasu.

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania

Uwzględnione w projekcie Planu działania wspierające obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest zgodne z rozwiązaniami wspólnotowymi (Rozporządzenie Rady nr 1257/99, art. 13-21) i wybór tego właśnie przedsięwzięcia jest uzasadniony. Przy określeniu obszarów do wsparcia w ramach tego instrumentu nie uwzględniono jednak wszystkich możliwości, jakie daje Rozporządzenie Rady nr 1257/99 – nie uwzględniono obszarów, na których:

- 1) stosowane są ograniczenia w rolnictwie wynikające z zasad ochrony środowiska obowiązujących we Wspólnocie (art. 16) oraz
- 2) obszarów gdzie działalność rolnicza powinna być kontynuowana np. w celu zachowania lub poprawy stanu środowiska, utrzymania stanu krajobrazu i zachowania potencjału turystycznego tych obszarów lub w celu ochrony wybrzeża (art. 20).

Należy jednak pamiętać, iż (zgodnie z art. 21 Rozporządzenia Rady nr 1257/99) całkowita powierzchnia stref podlegających ograniczeniom środowiskowym obejmowanych tym zakresem pomocy wspólnotowej na mocy art. 16 i 20 nie może przekraczać 10% powierzchni całego państwa.

Pozostałe działania

Pozostałe przedsięwzięcia uwzględnione w projekcie PROW nie budzą większych zastrzeżeń - są to działania określone dla nowych Państw Członkowskich we Wspólnym Stanowisku z 31.10.2002 r., a następnie wpisane do Traktatu Akcesyjnego. Należy do nich przede wszystkim wsparcie dla celów uzyskania zgodności ze standardami wspólnotowymi oraz pomoc techniczna. Wspomniane tu wsparcie gospodarstw, które ma im pomóc osiągnąć minimalny standard gospodarstw w Unii Europejskiej i stać się trwale konkurencyjnymi dla gospodarstw unijnych, ma na celu trwały i zrównoważony rozwój polskiego rolnictwa. Są to działania niewymagające spełnienia zbyt uciążliwych kryteriów i sądzić należy, że w praktyce nie będą napotykały trudności.

2. Ocena relacji pomiędzy proponowanymi w PROW działaniami, a podobnymi działaniami realizowanymi na podstawie przepisów polskich i sposobu jak te relacje proponuje się ustawić w okresie po akcesji do UE

Relacje pomiędzy PROW, a innymi programami dotyczącymi obszarów wiejskich

Projekt PROW jest jednym z dwóch programów, z których będą dofinansowane rolnictwo i tereny wiejskie po akcesji do UE. Drugim jest Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (w skrócie SPO). Oba wzajemnie się uzupełniają i są ze sobą związane. Merytorycznie opracowanie dwu odrębnych programów jest zresztą nieuzasadnione. Decyzja taka jest jednak konsekwencją organizacji administracji UE: wprowadzie oba programy są finansowane z Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EAGGF), ale PROW z Sekcji Orientacji, a SPO z Sekcji Gwarancji.

Niezależnie od PROW i SPO obszary wiejskie będą także dofinansowane z innych programów operacyjnych, również współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jest oczywiste, że przynajmniej w trzech pierwszych latach członkostwa z budżetu polskiego będą finansowane programy niemieszczące się w systemie programów wspierania rolnictwa i regionów wiejskich UE, choćby z tego powodu, że państwo polskie będzie musiało dotrzymać zobowiązań, zaciągniętych wobec rolników w okresie poprzedzającym członkostwo.

Wreszcie programem, niebędącym w ścisłym tego słowa znaczeniu programem wspierającym rolnictwo lecz jedynie uzupełniającym dochody rolników jest program dopłat bezpośrednich. Wprawdzie nie wiadomo obecnie, czy w okresie realizacji PROW rolnicy będą otrzymywali wynegocjowane, nieobligatoryjne uzupełnienie z budżetu polskiego (do 55% pełnych dopłat bezpośrednich w 2004 roku, do 60% w 2005 roku i 65% w 2006 roku), niemniej jednak w wyniku realizacji programu dopłat bezpośrednich do rolnictwa dopłynie w trzech pierwszych latach członkostwa kwota niewiele niższa od postawionej do dyspozycji Polski w ramach strukturalnych programów wspierania rolnictwa i terenów wiejskich.

Podstawowym dokumentem strategicznym, w którym sformułowano podstawowe problemy rolnictwa i regionów wiejskich, jest przyjęta przez Radę Ministrów 19 lipca 1999 r. „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”. Za najważniejsze problemy obszarów wiejskich uznano w niej:

- 1) Niedostateczny rozwój infrastruktury technicznej, społecznej i kulturalnej;
- 2) Niski poziom wykształcenia i kwalifikacji ludności;
- 3) Niewystarczające możliwości zatrudnienia poza rolnictwem;
- 4) Niewielką dostępność usług służących poprawie prowadzenia działalności gospodarczej;
- 5) Małą aktywność ekonomiczną i społeczną ludności;
- 6) Bezrobocie rejestrowane i utajone;
- 7) Niski poziom dochodów;
- 8) Słabość instytucji i organizacji wspierających rozwój obszarów wiejskich.

Natomiast jako najważniejsze problemy rolnictwa, prowadzące do niskich dochodów wymieniono:

- 1) Rozdrobnienie struktury agrarnej;
- 2) Niedostosowanie wielkości i jakości produkcji do wymogów odbiorców;
- 3) Słabą organizację rynku rolnego;
- 4) Niedoinwestowanie gospodarstw rolnych;
- 5) Niski poziom wiedzy fachowej;
- 6) Niski stopień samoorganizacji rolników.

Wreszcie jako problemy dotyczące ochrony środowiska na terenach wiejskich wymieniono:

- 1) Lokalne zagrożenia środowiska;

- 2) Braki w wyposażeniu w urządzenia służące ochronie środowiska;
- 3) Odłogowanie gruntów niskich klas, uruchamiające spontaniczną sukcesję w kierunku tworzenia się lasów;
- 4) Wysokie koszty budowy urządzeń ochrony środowiska.

Po identyfikacji problemów za główne cele polityki uznano w programie:

- 1) Kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej, odpowiadających standardom cywilizacyjnym i umożliwiającym realizację aspiracji ludności;
- 2) Przebudowę struktur sektora rolnego;
- 3) Kształtowanie warunków do rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich.

Ocena zgodności PROW z dokumentami strategicznymi wymaga przede wszystkim scharakteryzowania poszczególnych priorytetów i programów (działań), a także priorytetów i działań przewidzianych w ściśle z nim powiązanim SPO. Ponadto należy rozróżnić zgodność rzeczywistą i zawartą w opisie PROW zgodność deklarowaną.

Program PROW składa się z dwóch celów, podzielonych na osiem działań, przy czym wstępnie na ich realizację w latach 2004 – 2006 przewidziano następujące środki (w mln EURO):

Cel I Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych:	1 066 (41,9%)
Renty strukturalne	311 (12,2%)
Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych	525 (20,6%)
Osiągnięcie standardów UE	208 (8,2%)
Grupy producentów rolnych	22 (0,9%)
Cel II Trwały i wielofunkcyjny rozwój ze szczególnym uwzględnieniem aspektów środowiskowych:	1 454 (57,1%)
Obszary o niekorzystnych warunkach (ONW)	1 099 (43,1%)
Program rolnośrodowiskowy	277 (10,9%)
Program zalesień gruntów rolnych	78 (3,1%)
Pomoc techniczna	25 (1,0%)
PROW ogółem	2 545 (100,0%) ³

Z kolei, ściśle związany z PROW, program SPO składa się z trzech priorytetów, na które są przewidziane następujące środki finansowe (w mln EUR)⁴:

³ W wersji trzeciej projektu PROW dokonano istotnych zmian gdyż zwiększono udział rent strukturalnych dwukrotnie, a wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych zostało zmniejszone z 20% do poniżej 9%. Jednocześnie w obszar działania PROW wprowadzono dodatkowe działanie tzn. uzupełnienie płatności bezpośrednich w wysokości prawie 628 mln EURO.

⁴ Dane dotyczące środków przytoczono za projektem Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich" z kwietnia 2003 r.

Priorytet I. Wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie	1 098 (54,8%)
Priorytet II Poprawa standardu życia na obszarach wiejskich	185 (9,2%)
Priorytet III Rozwój i dostosowanie do norm UE	
przetwórstwa artykułów rolnych	716 (35,8%)
Działania dodatkowe	4 (0,2%)
SPO ogółem	2 001 (100,0%).

Z powyższych liczb wynika, że z ogólnej kwoty 4546 mln EURO, jaka przewidywana jest do wydatkowania na oba te programy na PROW, przypada blisko 56%, a na SPO niespełna 45%. Powyższe liczby świadczą o bardzo dużej roli ocenianego Planu w realizacji celów rozwoju obszarów wiejskich w najbliższych latach, zwłaszcza że proponowane w nim działania nie wymagają właściwie udziału środków własnych.

W projekcie PROW stwierdza się, że ma on służyć poprawie konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej i sprzyjać będzie zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich zwłaszcza poprzez⁵:

- 1) Poprawę efektywności ekonomicznej i produktywności, na co wpływać mają: zalesianie, renty strukturalne i wsparcie gospodarstw niskotowarowych.
Wydaje się, że wspieranie powstawania grup producentów, a także dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE też będzie bezpośrednio lub pośrednio sprzyjać temu celowi.
- 2) Poprawę dochodów w rolnictwie i na wsi w wyniku wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wprowadzania rent strukturalnych i wsparcia gospodarstwom niskotowarowym.
Wydaje się, że temu celowi służyć będą także programy rolnośrodowiskowe, a także pośrednio grupy producentów, tworząc nowe miejsca pracy oraz wzmacniając popyt konsumpcyjny.
- 3) Poprawę bezpieczeństwa żywności i jej jakości oraz rynkowe ukierunkowanie produkcji w wyniku wsparcia udzielonego gospodarstwom niskotowarowych i dostosowania gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej.
Także wspieranie rolnictwa ekologicznego w ramach programów rolnośrodowiskowych będzie sprzyjało osiągnięciu tego celu.
- 4) Wielofunkcyjność rozwoju rolnictwa, na co wpływać będą programy rolnośrodowiskowe i wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Służyć temu celowi będą także zalesienia, a także pośrednio grupy producentów, tworząc nowe miejsca pracy oraz wzmacniając popyt konsumpcyjny.
- 5) Ograniczanie bezrobocia ludności wiejskiej w wyniku wprowadzenia renty strukturalnej i wsparcia gospodarstw niskotowarowych.

⁵ Prawie przy każdym celu do działań podanych w rozdz. 5.6.1 dodano działania, które zdaniem autorów ekspertyzy będą również przyczyniały się do realizacji danego celu. Propozycja ta nie została uwzględniona w wersji trzeciej projektu PROW.

Wydaje się, że temu także służą programy rolnośrodowiskowe poprzez dostarczenie nowych zadań i środków, a także zalesienia winny wzmacniać lokalny rynek pracy.

- 6) Poprawę warunków życia ludności oraz funkcji gospodarczych i społecznych w wyniku wprowadzenia rent strukturalnych, wsparcia gospodarstw niskotowarowych i wsparcia dostosowań gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej.

Wymienionym w punktach 5 i 6 celom pośrednio będą prawdopodobnie służyły prawie wszystkie działania PROW.

Oczywiście trudno zakwestionować podaną powyżej stwierdzenia, ale jedynie z tego powodu, że wszystkie lub niemal wszystkie rozsądne działania, mające na celu poprawę sytuacji rolnictwa i rozwój regionów wiejskich powodują poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej.

3. Działania w oparciu o PROW, a podobne w oparciu o przepisy polskie

Działaniem znajdującym się w PROW, a funkcjonującym obecnie w Polsce są renty strukturalne. Porównania systemu UE i polskiego dokonano w wykonanej w lipcu 2002 roku na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ekspertyzie⁶. Stwierdzono w niej, że ustawa o rentach strukturalnych w rolnictwie z dnia 26 kwietnia 2001 roku różni się od przepisów UE w tej sprawie, przy czym różnice dotyczą m.in. takich podstawowych problemów, jak warunki, które musi spełnić ubiegający się o rentę strukturalną i gospodarstwo rolnika przejmującego zdawane gospodarstwo, a także możliwości łączenia prawa do renty strukturalnej z innymi świadczeniami. Po porównaniu polskiej ustawy z Rozporządzeniami Rady i Komisji stwierdzono, że niektóre regulacje, znajdujące się w ustawie polskiej, są korzystniejsze dla rolników niż przepisy UE, ale że również w uregulowaniach UE znajdują się przepisy, które przynajmniej niektórzy rolnicy uznają za korzystniejsze. Może, bowiem okazać się, że ci rolnicy, którzy zdecydowali się na przekazanie gospodarstwa za rentę na mocy ustawy w okresie jej obowiązywania, poczują się pokrzywdzeni, gdyż uznają przepisy UE za korzystniejsze na przykład ze względów finansowych. Stąd możliwość różnych nieporozumień i poczucia bycia oszukanym u wielu rolników, a także możliwość wystąpienia różnych kłopotów natury prawnej. W ww. ekspertyzie podkreślono również, że niezależnie od podjętej decyzji starannego rozważenia wymaga kwestia wysokości rent strukturalnych, gdyż ich górny pułap (15 tys. EURO rocznie jak zapisano w Rozporządzeniu Rady nr 1257/99) jest kwotą jak na stosunki polskie niezwykle wysoką. Uznano również, że znaczenie ekonomiczne rent strukturalnych będzie niewielkie i że pełnić one będą przede wszystkim funkcję społeczną. Z perspektywy społecznej znaczenie renty strukturalnej jest wielowymiarowe; funkcją źródła stałego dochodu jest oczywiście istotna, nie można jej jednak utożsamiać z pomocą socjalną. Z punktu widzenia kreatora polityki rolnej wcale nie musi wysuwać się jednak na plan pierwszy. Dzięki niej tworzą się nowe możliwości konwersji zasobów czy też kontynuowania procesu wymiany pokoleń.

Nawiązując do potrzeby oceny, czy nie zachodzi ewentualne nakładanie się projektowanych rozwiązań z innymi formami pomocy państwa, w odniesieniu do rent strukturalnych należy

⁶ „Ocena efektywności instrumentów z grupy accompanying measures (środków towarzyszących) z punktu widzenia ich wpływu na osiągnięcie celów strategicznych polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich” (Autorzy: Janusz Rowiński i Marek Wigier)

stwierdzić, że na gruncie polskiego prawa mamy do czynienia z instytucją wcześniejszych emerytur określoną przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 19 ust. 2), której konstrukcja prawna jest wprawdzie całkowicie odmienna od systemu rent strukturalnych, ale łączy je podobne funkcje, polegające na zachęcaniu rolników do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

Drugim programem, podobnym do finansowanego przez PROW, jest wsparcie grup producentów rolnych. Zasady ich organizacji w Polsce reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 roku o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw. Dotychczas, mimo pomocy państwa, powstało niewiele grup producentów, co wynika przede wszystkim z niemal powszechnej niechęci rolników do zrzeszania się w grupy, zajmujące się organizacją produkcji w gospodarstwach członkowskich, a następnie sprzedażą wyprodukowanych artykułów. Przewidując takie nastawienie rolników w obowiązującej w Polsce ustawie o zespołach producentów, ustalono niezwykle niskie progi organizacyjne (minimalna liczba członków 5; brak minimalnego poziomu produkcji towarowej gospodarstw członkowskich). Polska dążyła również do ustalenia minimalnych progów organizacyjnych po uzyskaniu członkostwa na możliwie najniższym poziomie. Państwa UE przychyliły się do wniosku Polski. W rezultacie grupa rolników będzie mogła być uznana w Polsce za zespół, gdy liczyć będzie co najmniej 5-ciu członków, a łączna produkcja towarowa zrzeszonych gospodarstw wyniesie co najmniej 100 tys. EURO. Ustalenie tak niskich progów organizacyjnych budzi wątpliwości. Wprawdzie mały zespół łatwiej zorganizować, ale nie jest pewne, czy tworzący go rolnicy odniosą z tego tytułu jakiegokolwiek korzyści ekonomiczne. Niewielki zespół to niewielka siła ekonomiczna, wynikająca zarówno z pozycji na rynku (decydują o niej rozmiary podaży produktów wytwarzanych przez gospodarstwa członkowskie i sprawność organizacyjno-negocjacyjna), zaplecza technicznego (magazyny, chłodnie) i możliwości finansowych. Wsparcie finansowe zespołu ze środków zewnętrznych zależeć będzie od jego siły ekonomicznej mierzonej produkcją sprzedaną. Zespoły o niewielkiej sile ekonomicznej otrzymają zatem niewielką pomoc. Biorąc jednak pod uwagę krótki okres funkcjonowania PROW nie wydaje się uzasadnionym zmiana progów organizacyjnych. Uważamy, że zdobyte w latach 2004-2006 doświadczenia pozwolą na lepsze zaplanowanie tego działania na użytek następnego okresu programowania. Dodatkowo w sferze społecznej nie do przecenienia może okazać się korzyść płynąca z powodzenia działania zbiorowego (efekt demonstracji).

4. Ocena konstrukcji/układu i kompletności dokumentu PROW

Podstawy formalne

Zgodnie z załącznikiem II do Rozporządzenia Komisji nr 445/2002 plan rozwoju obszarów wiejskich winien zawierać 16 rozdziałów. Generalnie należy stwierdzić, że formalnie otrzymany projekt dokumentu PROW odpowiada ww. wspomnianemu załącznikowi, chociaż jak do tej pory w obecnej wersji brak następujących części dokumentu⁷:

- a. Oceny ukazującej przewidywane oddziaływanie gospodarcze, środowiskowe i społeczne (jest to zrozumiałe, bo materiał do tego rozdziału stanowi niniejsza ocena).

⁷ W wersji trzeciej projektu dokumentu dokonano istotnych uzupełnień i obecnie formalnie dokument zawiera wszystkie wymagane właściwym Rozporządzeniem rozdziały.

- b. Określenia potrzeb w zakresie badań, projektów pokazowych, szkoleń lub pomocy technicznej.
- c. Wyznaczenia właściwych władz i odpowiedzialnych organów (roboczo przekazano zespołowi jedynie ogólny zarys tej części).
- d. Przepisów zapewniających efektywne i poprawne wdrożenie planów, włącznie z monitorowaniem i oceną, definicją ilościowych wskaźników dla potrzeb oceny, rozwiązania w zakresie kontroli i sankcji oraz odpowiedniej reklamy.
- e. Wyników konsultacji i wskazania włączonych władz i organów oraz partnerów społecznych i gospodarczych.
- f. Omówienia równowagi pomiędzy różnymi środkami wsparcia.
- g. Oceny kompatybilności i zgodności.
- h. Określenia dodatkowej pomocy państwa.

Kompletność dokumentu

Istotą dokumentu z punktu widzenia jego kompletności są zapisy dotyczące diagnozy obecnej sytuacji, gdyż one decydują o zasadności lub o jej braku co do wybranych działań i ich skali. Diagnoza obejmuje wiele zagadnień. Obok informacji ogólnych przedstawiono miejsce i rolę sektora rolnego, charakterystykę gospodarstw rolnych, stan aktywności zawodowej ludności wiejskiej, poziom produkcji roślinnej i stan rozwoju rolnictwa ekologicznego, a także przetwórstwo artykułów rolnych, stan gospodarki leśnej oraz system ochrony przyrody w Polsce. Ponadto obok mocnych i słabych stron obszarów wiejskich i rolnictwa omówiono podstawowe problemy obszarów wiejskich dotyczące: siły roboczej, struktury gospodarstw rolnych, integracji poziomej i pionowej w sektorze rolno-żywnościowym, niedoboru kapitału oraz dostosowania gospodarstw rolnych do wymagań UE. Odreśny rozdział poświęcono problemom na styku rolnictwo i środowisko, a zwłaszcza wpływom rolnictwa na środowisko, natężeniu czynników degradujących glebę, występowaniu gruntów odłogowanych oraz stanowi wód i gospodarki wodnej.

W diagnozie uwzględniono opis struktury produkcji roślinnej, nie uwzględniono natomiast struktury produkcji zwierzęcej, a ze środowiskowego punktu widzenia ogromne znaczenie ma zestawienie informacji o chowie bydła, jego zróżnicowaniu regionalnym, typach hodowli, trendach itd. – koniunktura na rynkach bydła i mleka ma bowiem ogromne znaczenie dla liczebności stad bydła, a więc i dla losów użytków zielonych⁸. Nie omówiono także stanu sanitarnego wsi oraz stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną terenów wiejskich. Pominęto niestety niemal całkowicie zagadnienia struktur i procesów społecznego uczestnictwa. Charakterystyka stanu zasobów ludzkich pomija kwestie uznawanych, deklarowanych i realizowanych wartości, aspiracji, celów i planów życiowych poszczególnych kategorii społecznych (w tym na przykład kwestii preferowanych kształtów struktury agrarnej przez zainteresowane kategorie społeczne, czy postaw ludności wiejskiej wobec środowiska naturalnego – są tylko dwie wzajemnie sprzeczne opinie markujące analizę socjologiczną), stanu kapitału społecznego na wsi, brak jest też stopnia samoorganizacji społecznej

⁸ W wersji trzeciej projektu PROW wprowadzono podrozdział poświęcony produkcji zwierzęcej.

ludności wiejskiej. Wszystkie one są ważne dla zrozumienia potrzeby wspierania rozwoju terenów wiejskich poprzez działania omówione dalej w Planie.

W obecnej postaci dokument zawiera diagnozę, której treść podzielona jest na dwa rozdziały. W zasadniczym rozdziale opisującym stan obszarów wiejskich (Część 2), diagnoza stanu środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich zajmujących 93.4% powierzchni kraju sprowadzona jest do krótkiego opisu stanu lasów (rozdz. 2.4) oraz pobieżnego przeglądu systemu prawnej ochrony przyrody (rozdz. 2.5). To wygląda zbyt ubogo. Dalsze, zasadnicze elementy diagnozy znajdują się dopiero w części 3, będącej rozbudowaną analizą SWOT, w szczególności w rozdz. 3.3 oraz 3.4.1. Należałoby stworzyć jeden, spójny opis *status quo* środowiska przyrodniczego, przenosząc stosowne fragmenty z części 3 do części 2 dokumentu, by w zgodzie z tytułem tego ostatniego uzyskać tam właśnie syntetyczny opis, w miejsce pobieżnych informacji o dwóch aspektach o drugorzędowym dla PROW znaczeniu. Alternatywą jest rozważenie połączenia części 2 i 3 w jeden spójny tekst, w którym dla każdego zagadnienia (np. struktura społeczna, struktura gospodarstw, produkcja roślinna, zasoby wodne, stan gleb, różnorodność biologiczna itd.) opisane byłby kolejno: stan obecny (słabe i mocne strony), zagrożenia i możliwości rozwoju. Taki układ nie tylko ułatwiłby lekturę tekstu, ale i jest bardziej zgodny z zaleceniami Rozporządzenia Komisji nr 445/2002, w których [Annex II, punkt 5 (1)] taki właśnie system jest *explicite* wymieniony. Wydzielanie SWOT w osobny rozdział wymusza albo powtórzenia informacji o diagnozie albo – dla ich uniknięcia – przeniesienie części podstawowych informacji z części deskryptywnej do analitycznej, co owocuje rozproszeniem danych i niespójnością tekstu. W wersji trzeciej projektu PROW nie zmieniono charakteru analizy SWOT ani jej umiejscowienia.

Analiza SWOT

Podejście do analizy SWOT wymaga jasnego określania, co jest punktem odniesienia - czy są nimi ogólne cele rozwoju obszarów wiejskich, czy coś innego. Zgodnie z zapisami w dokumencie PROW analiza SWOT odnosić się ma do przyjętych celów oraz priorytetów, a nie ma być generalna. Wymaga ona podejścia specyficznego, oddzielnego dla każdego priorytetu. Inaczej by to mogło wyglądać gdyby analiza odnosiła się do całości rozwoju terenów wiejskich, ale wtedy potrzebny byłby określony punkt odniesienia w postaci wizji czy modelu rolnictwa w Polsce, a takiego brak. Przedstawioną w dokumencie PROW analizę SWOT należałoby jednocześnie uzupełnić o następujące zagadnienia:

- ◆ Braki kapitału własnego i brak zaufania do kapitału zewnętrznego jako słabość;
- ◆ Niski poziom samoorganizacji społecznej jako słaba strona
- ◆ Planowany rozwój sieci obszarów chronionych Natura 2000 jako szansa;
- ◆ Prywatna własność ziemi jako szansa;
- ◆ Słabe przygotowanie służb doradczych (organizacyjne i merytoryczne) jako zagrożenie.

W rekomendacjach dotyczących zagadnień ogólnych zaproponowano nowy sposób podejścia do analizy SWOT wraz z propozycjami uzupełnień i korekt (patrz rekomendacja 11)⁹.

5. Ocena integracji wewnętrznej dokumentu PROW

Logiczne następstwo poszczególnych części dokumentu

Układ dokumentu jest w pewnym stopniu narzucony przez załącznik II do Rozporządzenia Komisji nr 445/2002, w którym zawarte jest zalecenie, z jakich elementów powinien składać się PROW. Jednak mimo tego formalnego obowiązku dokument powinien być logiczny zarówno co do struktury jak i powiązań pomiędzy poszczególnymi częściami. Na tym tle rodzi się kilka zasadniczych uwag:

- Przeprowadzona ocena sytuacji istniejącej (czyta się ją trudno ze względu na znaczne rozproszenie, o czym było wcześniej), jest pozornie niespójna z zaproponowanymi działaniami. Niespójność ta polega przede wszystkim na braku więzi między proponowanymi działaniami, a wnioskami wynikającym z przeprowadzonej diagnozy. Diagnoza jest obszerna i generalnie prawidłowa choć miejscami wymaga uzupełnienia bądź weryfikacji – patrz rekomendacje. Część przyrodnicza jest opisana bardziej problemowo niż społeczna i ekonomiczna. Całość warto byłoby zakończyć precyzyjnie sformułowanymi wnioskami, które bezpośrednio przekładałyby się na proponowane w ramach PROW działania.
- Kolejność przedstawiania informacji o celach i priorytetach jest niewłaściwa. Najpierw powinno się bowiem przedstawić i opisać przyjęte cele oraz priorytety, podać ich uzasadnienie, a dopiero potem dokonywać porównań z proponowanymi działaniami, a tu niestety jest odwrotnie. Najpierw zamieszczono informację o celach nadrzędnych rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce (rozd. 5.5.2) w tabeli, w której te cele są podane jako kody bez wyjaśnień słownych (z odwołaniem, że na podst. Rozdz. 2 – a tam nic o celach nie ma). Dopiero dalej w tabeli w rozdz. 5.6.1 cele te są słownie przedstawione, natomiast zapowiedź ich przedstawienia jest zamieszczona w końcowej części tego rozdziału, a ich opis dopiero w następnych podrozdziałach. Brak jakiegoś wstępu do tej części o tym, na jakiej podstawie i na jakim etapie (kiedy) sformułowano te cele.
- Jednocześnie w rozdziale 5 zatytułowanym „Strategia, cele i priorytety planu rozwoju obszarów wiejskich” połowa tekstu poświęcona jest omówieniu innych programów i działań, które dotyczą terenów wiejskich, co powoduje, że istota tego rozdziału, czyli PROW i jego cele oraz priorytety ulegają rozmyciu. Należałoby omówienie innych programów i działań umieścić w osobnym rozdziale, co dokonano w wersji trzeciej projektu PROW.
- Występuje ogromne pomieszanie z nazywaniem celów - raz cele niższego rzędu są nazywane celami, w innych miejscach priorytetami, raz cele wyższego rzędu są celami (tabele w 5.5.2, 5.6.1 i 5.6.2) gdzie indziej priorytetami (tab. 10 zbiorcza finansowa), raz numerowane arabskimi (tabele w 5.5.2, 5.6.1 i 5.6.2), a raz rzymskimi cyframi (tabela nr 10). Także słowne nazwy priorytetów (celów niższego rzędu) są różnie zapisane, jest też ich różna ilość w tych różnych miejscach.

Większość zaproponowanych zmian nie została uwzględniona w wersji trzeciej PROW.

⁹ W wersji trzeciej projektu PROW nie dokonano żadnych zmian odnośnie analizy SWOT.

Uzupełnianie się lub dublowanie się zaproponowanych działań

Proponowane działania zapisane w PROW obejmują szerokie spektrum oddziaływania na aspekty gospodarcze, społeczne i przyrodnicze funkcjonowania terenów wiejskich. Analiza poszczególnych działań nie wykazuje, aby one dublowały się, chociaż instrumenty, takie jak renty strukturalne i wspomaganie gospodarstw niskotowarowych, mogą w pewnym sensie być wzajemnie konkurencyjne. Jednak zapis mówiący o niemożności uzyskania dodatkowego wsparcia w przypadku otrzymywania renty strukturalnej zabezpiecza przed ewentualnym dublowaniem się instrumentów.

Poszczególne działania w ramach PROW jak i z innych programów wspomagających tereny wiejskie uzupełniają się jednak pod warunkiem ich funkcjonowania od strony gospodarstwa, a nie od strony instytucji bezpośrednio zajmującej się ich wdrażaniem. Jeżeli świadomy rolnik (albo przekonany przez kompetentnego doradcę) stworzy program rozwoju swojego gospodarstwa (nie tylko w zakresie produkcji rolniczej), w którym przewidzi wykorzystanie różnych działań, z różnych programów wspomagających, dla różnych elementów tego programu, tak aby on był jak najefektywniej wdrażany, to uzupełniająca funkcja działań w ramach PROW szerzej zaistnieje. Jeżeli jednak funkcją celu wdrażania poszczególnych działań w ramach PROW będzie przede wszystkim najefektywniejsze administrowanie poszczególnymi działaniami, tak aby instytucja bezpośrednio je wdrażająca miała jak najmniej kłopotów z ich wdrażaniem to istniejące formalnie uzupełnianie nie zaistnieje, albo zaistnieje w ograniczonym zakresie.

6. Ocena integracji zewnętrznej dokumentu PROW

Relacje dokumentu PROW w stosunku do strategicznych dokumentów polskich

W ramach PROW omówiono kilka podstawowych dokumentów polskich takich jak:

- Pierwsza strategia dla wsi i rolnictwa;
- Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa;
- Narodowy plan rozwoju 2004–2006 wraz z SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”;
- II Polityka ekologiczna państwa;
- Krajowy program zwiększenia lesistości;
- Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej.

W omówieniach tych przedstawiono relacje danego dokumentu do zagadnień rolnych i terenów wiejskich. W omawianiu pominięto jeden istotny dokument przyjęty przez Parlament tj. „Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Ponadto nie odniesiono się do „Wytycznych dotyczących zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych” przyjętych w listopadzie 2002 r. przez Radę Ministrów. W wytycznych wyraźnie określa się, jakie rolnictwo i leśnictwo uważane jest za zrównoważone. Ponieważ w grudniu 2002 Rada Ministrów przyjęła dokument „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010” PROW powinien odnosić się do jej zapisów, a nie tylko do „II Polityki ekologicznej państwa”, zwłaszcza, że w maju 2003 dokument ten został przyjęty

uchwałą Sejmu RP. Jednocześnie omawiając „Krajowy program zwiększenia lesistości” (aktualizacja 2003) należałoby odnieść się także do „Polityki leśnej państwa” przyjętej przez Radę Ministrów w 1997 r.

Relacje dokumentu PROW w stosunku do strategicznych dokumentów i deklaracji UE

W odniesieniu do dokumentów Unii Europejskiej oceniany dokument jest dość ubogi, gdyż zawiera jedynie informacje o wspólnej organizacji rynku, analizę zgodności celów nadrzędnych rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z instrumentami polityki strukturalnej UE oraz powiązania z innymi programami strukturalnymi.

Przede wszystkim brak w nim omówienia¹⁰:

- Wspólnej Polityki Rolnej UE wraz z Agendą 2000 oraz z przewidywanymi kierunkami zmian tej polityki, co do których w ostatnich dniach zapadły już istotne decyzje (podczas spotkania w Luksemburgu 26 czerwca br.);
- Dokumentu „Zrównoważona Europa dla lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE” - przyjętego przez Radę Europejską w Goeteborgu w czerwcu 2001 r. Wśród głównych celów działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w Europie w odniesieniu do rolnictwa i rozwoju wsi w Strategii zapisano:
 - uczynienie z bezpieczeństwa i jakości żywności celu, który będzie realizowany przez wszystkich uczestników łańcucha produkcji żywności oraz
 - ochronę i odtwarzanie siedlisk i ekosystemów, a także zatrzymanie utraty bioróżnorodności do 2010 r.
- „VI Programu Działań na rzecz Środowiska Wspólnoty Europejskiej - Środowisko 2010: Nasza przyszłość nasz wybór” - dokument przyjęty przez Parlament Europejski i Radę Europejską 22 VII 2002 r. Główne cele, stanowiące odpowiedź na kluczowe problemy środowiskowe Wspólnoty zostały sformułowane dla następujących dziedzin uznanych za priorytetowe:
 - zmiany klimatyczne;
 - przyroda i różnorodność biologiczna;
 - środowisko i zdrowie oraz jakość życia;
 - zasoby naturalne oraz odpady.

Cele sformułowane dla wszystkich tych dziedzin dotyczą w mniejszym bądź większym stopniu zarówno terenów wiejskich jak i rolnictwa. Przede wszystkim w drugiej i trzeciej dziedzinie uznanej za priorytetową sformułowano wiele takich celów. I tak jako jedno z ważniejszych celów stawia się ochronę i w razie potrzeby odnowę walorów przyrodniczych na terenach uprawnych oraz promocję

¹⁰ W wersji trzeciej projektu PROW dokonano uzupełnienia tego braku, czego nie zrobiono w stosunku do ww. dokumentów krajowych.

zrównoważonego użytkowania gleb ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania erozji, pogarszaniu się jakości gleb, ich zanieczyszczaniu i przesuszaniu gruntów. Zakłada się więc potrzebę promocji najlepszych praktyk z punktu widzenia potrzeb ochrony bioróżnorodności – odnosi się to więc również do rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto jednym z głównych celów jest zredukowanie oddziaływania pestycydów na zdrowie ludzi i na środowisko oraz dążenie do bardziej zrównoważonego użytkowania pestycydów. W ramach realizacji tego celu zamierza się zachęcać do stosowania metod produkcji bez wykorzystywania pestycydów oraz szeroko propagować stosowanie zaleceń kodeksów dobrych praktyk rolniczych.

- „Strategii ochrony różnorodności biologicznej UE”. Dokument ten w punkcie III.(2).11a zawiera istotne stwierdzenia uzasadniające konieczność utrzymania ekstensywnych metod gospodarowania dla ochrony różnorodności biologicznej. Następny podpunkt [III.(2).11b] mówi o konieczności ograniczenia negatywnych wpływów gospodarki rolniczej na środowisko przyrodnicze. Równie ważne są cele strategiczne sformułowane dla rolnictwa w punkcie III.(2).13.

7. Ocena zaproponowanych działań z punktu widzenia ich wpływu na stosunki gospodarcze społeczne i środowiskowe oraz ich potencjalnej efektywności i możliwości rozwiązywania głównych problemów obszarów wiejskich

Wpływ na stosunki gospodarcze terenów wiejskich

Dokument PROW cechuje swoiste wymieszanie działań o charakterze osłonowym, służących głównie tymczasowej poprawie bytu najuboższych rolników, z działaniami o charakterze restrukturyzacyjnym. Brak czytelnego rozdzielenia działań utrudnia identyfikację i ocenę skutków tych działań. W opisach działań brakuje też jednoznacznego wskazania, które z nich stanowi uzupełnienie, czy nasilenie (i dlaczego!) istniejących już w praktyce programów, a które z nich są nową jakością. Zaproponowane proporcje wydatkowania środków stanowią głównie o osłonowym charakterze PROW, rozwiązującym przede wszystkim bieżące problemy. W krótszym okresie realizowane działania przyczynią się do załagodzenia problemu niewydolności dochodowej najsłabszych gospodarstw, natomiast w dłuższej perspektywie nie przyczynią się istotnie do rozwiązania problemów strukturalnych.

Wątpliwości budzą renty strukturalne, wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, a także będące dotowaniem droższej produkcji wsparcie gospodarstw położonych w ONW. Z ekonomicznego punktu widzenia środki pomocowe powinny przede wszystkim pobudzać rolników do przekształcania gospodarstw w jednostki gospodarcze, które mogą zapewnić właścicielom odpowiednie dochody. Należy przy tym uwzględnić, że w ciągu najbliższych kilku lat powinna się zmienić opinia o rolnictwie, jako o jednej z najmniej opłacalnych dziedzin gospodarki. Popularność tej opinii jest jedną z najważniejszych przyczyn powolnie przebiegającej restrukturyzacji i modernizacji polskiego rolnictwa. Za kilka lat, gdy otrzymywane przez polskich rolników dopłaty bezpośrednie wzrosną do 70-80% pełnych dopłat uzyskiwanych przez rolników w UE, dobrze zorganizowane, o odpowiednim potencjale ekonomicznym gospodarstwo rolne powinno przynosić godziwe dochody.

Pobudzanie rolników do wzmocnienia siły ekonomicznej posiadanych gospodarstw nie jest działalnością łatwą, o czym świadczy niezwykle niepokojące początkowo znikome zainteresowanie rolników SAPARD-em, ponieważ rolnicy nie mają zasobów finansowych koniecznych do

rozpoczęcia projektów inwestycyjnych (100% wydatków trzeba ponieść samemu, a po zakończeniu można uzyskać zwrot w wysokości 50%). Ostatnio (dane z maja br.) zainteresowanie SAPARD-em nieco się jednak poprawiło. Niemniej jednak nie ma innego sposobu modernizacji i restrukturyzacji polskiego rolnictwa, gdyż operacji tej nie dokona się bez rolników. Przy przyjęciu za kryterium oceny programu wzmacniania siły ekonomicznej rolnictwa prawidłowym byłby PROW o niewielkim udziale programów, polegających na „rozdawaniu” pieniędzy rolnikom. Działania PROW polegające na bezpośrednim zwiększaniu dochodów rolników będzie stało w sprzeczności z procesami zmierzającymi do pobudzania aktywności gospodarczej społeczności wiejskich. Taki właśnie charakter ma subwencjonowanie rolnictwa w regionach o trudnych warunkach gospodarowania. Subwencje będą otrzymywać wszyscy rolnicy, mający grunty w gminach zaliczonych do jednej z czterech stref, wyznaczonych na podstawie opracowania Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa. Według propozycji programem ma być objęte ponad 40% powierzchni użytków rolnych w Polsce, co powoduje, że program wsparcia ONW jest programem niemal powszechnie dostępnym.

Wspieranie dochodowe może prowadzić do zachowania istniejącego stanu strukturalnego sektora, a nie do jego zmiany. Wynikają z tego ujawniające się w Planie zasadnicze sprzeczności przyjętych celów z założonymi środkami ich realizacji. Na przykład:

- Jeśli przekazywanie gospodarstw za rentę ma przyczynić się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw, to jak pogodzić to z pożądanym zdaniem autorów Planu, „spowolnieniem koncentracji” gospodarstw (str. 70 dokumentu) i jednoczesnym dążeniem do wzrostu konkurencyjności?
- Czy planowane wsparcie dla ok. 300 tys. gospodarstw niskotowarowych nie ograniczy ich zainteresowania poszukiwaniem pozarolniczych źródeł dochodu lub korzystaniem z rent strukturalnych, nie utrudni zatem poprawy struktury agrarnej i w efekcie w dłuższym okresie nie pogorszy konkurencyjności sektora?
- Czy stwierdzając na str. 65 dokumentu „*wsparcie gospodarstw niskotowarowych przyczyni się do poprawy warunków życia i rozwoju na wsi oraz znacząco ograniczy bezrobocie na wsi*” zakłada się, że gospodarstwa te dzięki wyższym dochodom zwiększą znacząco zatrudnienie?

Również działanie na rzecz wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych w obecnej postaci może stać się programem osłonowym. Zgodnie z propozycjami PROW gospodarstw, uczestniczących w programie dotyczyć będą następujące warunki wdrażania pomocy:

- Dopiero po trzech latach zostanie przeprowadzona kontrola, na co zostały przeznaczone otrzymane środki (czy zostały osiągnięte cele pośrednie wynikające z planu rozwoju gospodarstwa) i wówczas, jeśli okaże się, że pieniądze nie zostały wydane na rozwój, to zostanie wstrzymana dalsza pomoc;
- Pomoc w wysokości 1250 EUR rocznie gospodarstwo będzie otrzymywać przez 5 lat. Nie wiadomo, dlaczego inwestycja wartości około 25 tys. złotych (1250 EURO x 4 złote x 5 lat) ma być rozłożona na tak długi okres. W rezultacie program w swym założeniu wspierający

modernizację może stać się typowym programem „konsumpcyjnym”, choćby dlatego, że pieniądze otrzymane w ciągu trzech pierwszych lat mogą być wydane na dowolny cel.

Treść rozdziału 5.6.2 „Cel 1 Poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej” jest niezgodna z tytułem - proponuje się w nim bowiem w rzeczywistości jedynie działania osłonowe. Wśród tych gospodarstw nastąpi głębokie rozwarstwienie – część może przejść do grupy tych, które mogą utrzymać się na rynku, a dla pozostałej części (nie wiadomo jak znacznej) to zasilenie finansowe trzeba będzie traktować jako działanie osłonowe.

Jednak wspieranie rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych oraz w regionach, w których istnieją ograniczenia, wynikające z konieczności szczególnej ochrony środowiska nie może być oceniane przy pomocy rachunku efektywności. Celem tego programu jest bowiem zachowanie rolnictwa w tych regionach, w których koszty działalności rolniczej są ze względu na istniejące warunki stosunkowo wysokie i w rezultacie rolnictwo jest działalnością nieopłacalną, lub przynoszącą znikome dochody. Subwencjonowanie rolnictwa w tych regionach wynika z popartej przykładami opinii, że stanowi ono w regionach wiejskich niezwykle ważną część gospodarki. Jeżeli w regionie wiejskim podupada rolnictwo, to wówczas cały region zaczyna odczuwać poważne trudności gospodarcze. Omawiane programy pomagają mieszkańcom wsi kształtować warunki pracy i życia odpowiadające standardom cywilizacyjnym, a także tworzą warunki zrównoważonego rozwoju regionu. Ich skuteczność można oceniać więc w długim okresie czasu, przy czym podstawowym wskaźnikiem jest zahamowanie degradacji ekonomicznej i społecznej regionu oraz powstrzymanie podupadania rolnictwa. Towarzyszyć mu powinien program rozwoju działalności pozarolniczej w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych. Powinno to być w sferze zainteresowania doradczych służb rolniczych, aby rolnikom zwrócić uwagę na możliwości dywersyfikacji działalności gospodarczej, przy wykorzystaniu możliwości innych programów niż PROW.

Trzecim działaniem, które przede wszystkim może mieć charakter osłonowy, są renty strukturalne. W państwach UE renty strukturalne zalicza się do środków skutecznie przyspieszających przekształcanie struktur rolnych. Ich skuteczność w Polsce będzie jednak zależała od liczby rolników, którzy będą gotowi do przekazania gospodarstwa w zamian za rentę strukturalną. Ponadto konieczne jest znalezienie rolników, których gospodarstwa po powiększeniu o przekazane grunty będą spełniały określone warunki. Wydaje się, że w regionach rozdrobnionego rolnictwa często trudno będzie znaleźć gospodarstwo, które po przejściu przekazywanych za rentę gruntów będzie spełniało kryterium żywotności. Jednocześnie można się spodziewać osłabienia bodźców do przebudowy struktury agrarnej z powodu niedającego się wykluczyć sprzecznego oddziaływania programu rent strukturalnych (któremu zresztą nie będą sprzyjać dopłaty bezpośrednie i perspektywa ich wzrostu) i wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych osłabiającego z kolei dążenie do poszukiwania pozarolniczych źródeł dochodu.

Aczkolwiek działanie dotyczące rent strukturalnych budzi różne zastrzeżenia, to nie jest możliwa rezygnacja z niego co najmniej z dwu następujących względów:

- znajduje się ono obecnie w instrumentarium polskiej polityki rolnej - jego likwidacja świadczyłaby zatem wprost o braku konsekwencji podejmujących decyzje;

- funkcjonuje ono we wszystkich państwach UE - brak takiego programu w Polsce oznaczałby dyskryminację pewnej grupy rolników.

Działanie dotyczące rent strukturalnych powinno być tak zaplanowane, aby umożliwić dostęp do niego wszystkim rolnikom, którzy będą spełniali warunki uprawniające do renty (spełnienie tego warunku wymaga przeznaczenia na nie takiej kwoty, aby renty otrzymali wszyscy uprawnieni, starający się o nie). Choć problem robotników rolnych jest marginalny, to jednak istnieje i należałoby go wziąć pod uwagę przy formułowaniu zakresu działania. W wersji trzeciej projektu PROW obniżono wysokość renty strukturalnej i przewiduje się znaczny wzrost liczby beneficjentów, co jest zgodne z postulowanymi zmianami.

Przy przyjęciu, że trzy wymienione działania wpływać będą przede wszystkim na wzrost dochodów rolniczych, okazuje się, że ponad 75% środków, przewidzianych do wydania w ramach programu PROW, to środki, które najprawdopodobniej w niewielkim stopniu przyczynią się do restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa. Programy takie budzą zawsze tzw. mieszane uczucia, gdyż sytuacja materialna wielu rolników jest trudna i „skonsumowanie” otrzymanych subwencji może być w pełni uzasadnione. Trudno kwestionować wydatki na poprawę warunków mieszkaniowych, naukę dzieci czy poprawę wyżywienia. Niezależnie jednak od korzyści, które odniosą obdarowani, wpływ tak wydanych środków na trwałą poprawę sytuacji gospodarczej będzie znikomy. Tak się będzie działo dlatego, iż wiele problemów, sprzeczności i kontrowersji towarzyszących PROW to prosta konsekwencja złożoności problemów trapiących polskie rolnictwo i polską wieś.

Zauważyć również należy, że także niektóre z pozostałych działań (programy rolnośrodowiskowe, zalesienia) będą miały niewielki wpływ na wzrost siły ekonomicznej gospodarstw rolnych. Skuteczność programów rolnośrodowiskowych i zalesieniowych zależy m.in. od szczegółowych rozwiązań i sposobu realizacji. Program z powodzeniem realizowany w jednym regionie może okazać się całkowicie nieprzydatny w innym. Dotyczy to zwłaszcza programów rolnośrodowiskowych, nierozłącznie związanych ze środowiskiem lokalnym. Dobrze zaprojektowany i wykonany program rolnośrodowiskowy skutecznie chroni zasoby środowiska naturalnego, natomiast zły projekt lub choćby niewłaściwe wykonanie dobrego projektu może spowodować poważne szkody w środowisku naturalnym. Działanie to powinno wywrzeć pozytywny, aczkolwiek raczej mało znaczący wpływ na rozwój rolnictwa ekologicznego, ze względu na jedynie bierne sprzyjanie (poprzez dotacje dla gospodarstw), zamiast aktywnego wspierania, tak jak to robią władze w wielu krajach UE (np. w Austrii, we Włoszech), aktywnie włączając się w promocję tego typu rolnictwa skierowaną zarówno w kierunku konsumentów, jak i rolników. Finansują one materiały informacyjne i instruktażowe oraz szkolenia, czy dofinansowują imprezy typu targi. Przeznaczenie na wsparcie dla rolnictwa ekologicznego niewielkich zapewne środków (proporcje środków na poszczególne schematy programów rolnośrodowiskowych nie zostały przekazane zespołowi oceniającemu) również nie pozwoli na szerokie rozpropagowanie tego systemu produkcji.

Równie trudno ocenić efektywność programów z zakresu gospodarki leśnej. Korzystne efekty środowiskowe ujawniają się bowiem wówczas, gdy zalesienia skoncentrowane są na niewielkim obszarze, przy czym stanowią zwarte całości (leśnicy oceniają, że zalesiana działka powinna mieć co najmniej 5 ha powierzchni). Jeżeli program dopuszcza zalesianie działek o powierzchni 0,4 ha, a do

tego są one od siebie oddalone, to taki program nie tworzy warunków rozwoju zrównoważonego i nie chroni zasobów środowiska naturalnego. Ewentualnie spełnia pewne funkcje społeczne (rolnik, uczestniczący w programie, jest wynagradzany za pielęgnację zalesionego obszaru oraz otrzymuje rekompensatę za wyłączenie gruntu z użytkowania rolniczego), ale przecież nie jest to zasadniczym celem programu. Nawet nie wykonując rachunku efektywności ekonomicznej, można bez ryzyka stwierdzić, że program zalesiania nie spełnia kryterium efektywności ekonomicznej. Gdyby je spełniał, byłby niepotrzebny, gdyż rolnicy zalesialiby użytki rolne bez programów wspierających. Zwrócić zresztą należy uwagę, że lasy prywatne (a tylko takie mogą być wspierane z programu UE) stanowią margines gospodarki leśnej w Polsce. W nadchodzących latach zalesienia powinny zresztą objąć przede wszystkim nie znajdujące nabywców grunty będące we władaniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa¹¹. Niestety, ich zalesianie nie może być wspierane środkami UE.

W rezultacie do działań, które będą przyczyniać się do unowocześnienia gospodarstw rolnych można bez zastrzeżeń zaliczyć jedynie dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE oraz wsparcie grup producentów. Na oba te działania przeznaczono jednak jedynie nieco ponad 9% środków, w tym na zespoły producentów kwotę wręcz symboliczną. Szczególny niepokój budzi przyjęte w PROW założenie co do niezwykle powolnej organizacji zespołów (grup) producentów. Od wielu lat wszyscy, którzy powinni współuczestniczyć w organizacji zespołów, tłumaczą, że polscy rolnicy, zniechęceni do spółdzielczości produkcyjnej, nie chcą się organizować. Jest to tłumaczenie mające ukryć nieudolność ośrodków doradztwa rolniczego i terenowych organów administracji państwowej. Jest bowiem oczywiste, że zespoły producentów są tą formą organizacyjną, która umożliwi rolnikom zajęcie silniejszej pozycji na rynku. Po wejściu Polski do UE uczestnictwo w zespole producentów niektórych produktów (owoce i warzywa) będzie najprawdopodobniej warunkiem koniecznym istnienia gospodarstwa.

Wpływ na środowisko terenów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ochrony przyrody

Jako jeden z dwóch głównych celów PROW przyjęto „zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”, a w ramach tego celu priorytet „ochrona środowiska i zachowanie walorów przyrodniczych obszarów wiejskich”. Należałoby więc spodziewać się, że realizacja PROW odbywać się będzie z korzyścią dla środowiska, a w każdym razie, że nie będą miały miejsca negatywne oddziaływania w wyniku realizacji tego Planu. Jest to tym bardziej istotne, iż tereny wiejskie to tylko 3% dochodu narodowego, ale 38% mieszkańców Polski i aż 94% przestrzeni kraju (uwzględniając w tym tereny leśne zajmujące 29% pow. kraju i tereny użytków rolnych – blisko 60% pow. kraju). I choć ranga ekonomiczna terenów wiejskich z makroekonomicznego punktu widzenia jest znikoma, to ich ranga społeczna (ponad jedna trzecia mieszkańców) i środowiskowa (większość obszaru kraju) jest ogromna. Rolnicza przestrzeń produkcyjna to przestrzeń życia, podobnie jak lasy. A więc jeżeli rolnictwo daje tylko 3% dochodu narodowego to oznacza, że inne funkcje na terenach wiejskich poza lasami muszą mieć wartość z punktu widzenia ogólnospołecznego. To tak jak z leśnictwem, lasy przynoszą pewien dochód, ale jest go również niedużo (0,5% PKB) – od jakiegoś czasu wiele się więc mówi o roli

¹¹ Należy uwzględnić, że od 16 lipca br., zgodnie z zapisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego agencja zmieniła nazwę na: Agencja Nieruchomości Rolnych.

pozaprodukcyjnych funkcji lasów, stały się one wręcz główną troską polityki leśnej państwa - wartość pozaprodukcyjnych (infrastrukturalnych) funkcji lasu oceniana jest na 5-10 razy więcej niż ich wartość ekonomiczna. Ze względu na wielkość powierzchni obszarów wiejskich, przenikanie terenów rolniczych w obręb innych obszarów (lasów, terenów chronionych, obszarów o słabej urbanizacji, ale również terenów przemysłowych) właściwe gospodarowanie przestrzenią rolniczą ma ogromne znaczenie dla całego systemu przyrodniczego Polski. Co więcej przyjęcie właściwego kierunku rozwoju obszarów wiejskich będzie miało ogromne znaczenie dla zwiększenia ich roli ekonomicznej. Oznacza to, że rozwój ten nie może dotyczyć tylko wspierania produkcji rolniczej, ale wymaga szerszego spojrzenia na wielokierunkowy rozwój terenów wiejskich.

Realizacja działań zaplanowanych w ramach PROW nie powinna spowodować znaczących negatywnych oddziaływań na środowisko, co więcej można się spodziewać powstania oddziaływań pozytywnych. Wielkość pozytywnego wpływu PROW zależy będzie przede wszystkim od sposobu rozdysponowania środków na poszczególne priorytety i działania oraz metod, jakimi będą one wdrażane.

W PROW podkreślane są walory środowiska przyrodniczego obszarów rolniczych Polski na tle Europy. Jest to przekonanie słuszne w odniesieniu do znacznej części obszaru kraju. Proponowane działania, zwłaszcza dotyczące zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i w ramach tego programu rolnośrodowiskowe powinny pozwolić na zachowanie tych walorów i na wzmocnienie systemu przyrodniczego na tych terenach. Pozytywne potencjalne skutki środowiskowe wdrażania PROW na tych terenach, a także poza nimi, to przede wszystkim spodziewana ochrona i zachowanie różnorodności biologicznej oraz towarzyszące im korzystne skutki o charakterze krajobrazowo-kulturowym - poprzez zachowanie specyficznego krajobrazu rolniczego oraz tradycji kulturowych wsi. Powinno pozwolić to na zachowanie specyfiki „małych ojczyzn”. Wysoko rozwinięte kraje UE pokazały, że jest to możliwe i że się opłaca. Takie obszary w konsekwencji zmian mogą liczyć na zainteresowanie turystyczne i rozwój innych form aktywności, a co za tym idzie na wzrost poziomu życia ludności. Pozytywne skutki dla środowiska mogą być widoczne przy skupieniu się na dużej powierzchni wielu beneficjentów oraz działań ukierunkowanych środowiskowo, zwłaszcza działania 4. Trudno jednak przesądzić, czy tak się stanie. Będzie to zależało od tego, jak wielu rolników uzna, że programy te będą dla nich korzystne z ekonomicznego punktu widzenia i jak wielu z nich oceni, że jest w stanie spełnić wymogi, które pozwolą na uczestnictwo w programach. Dlatego rola doradców będzie nie do przecenienia, gdyż ich rada i pomoc mogą często decydować o podejmowaniu przez rolników decyzji o uczestniczeniu w programach rolnośrodowiskowych. Wdrażanie zasad Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej, będącej podstawą realizacji programów rolnośrodowiskowych oraz wsparcia dla gospodarstw na obszarach ONW będzie na pewno skutkowało pozytywnie zmniejszeniem presji na środowisko ze strony zanieczyszczeń z rolnictwa. Jednak pozostawienie rolnikom dosyć długiego okresu przejściowego, w którym muszą spełnić te wymogi, spowoduje przesunięcie pozytywnych skutków w czasie.

Realizacja zalesień, jakie zaplanowano w ramach PROW (dotyczą one jedynie prywatnych gruntów rolnych), może mieć bezpośrednie skutki dla urzeczywistnienia zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zarówno bezpośrednio poprzez zwiększanie lesistości, a przez to stwarzanie warunków do umacniania ekosystemów i różnorodności biologicznej, jak i pośrednio przez

stwarzanie możliwości dodatkowego zatrudnienia oraz dodatkowych dochodów. Komisja Europejska w swym raporcie poświęconym ocenie różnych ekonomiczno-społecznych aspektów zalesień zrealizowanych w latach 1993-1999 na terenie UE wykazała korzystny ich wpływ zwłaszcza na: 1) rozwój obszarów wiejskich, 2) poprawę zasobów leśnych (pod względem ilościowym i jakościowym) oraz 3) stan środowiska, w tym na: łagodzenie zmian klimatu, ochronę różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych.

Tym niemniej niewłaściwie prowadzone zalesienia mogą przyczynić się do powstania zagrożeń dla środowiska przyrodniczego. Takim zagrożeniem jest niebezpieczeństwo zmniejszenia różnorodności biologicznej na obszarach nowych nasadzeń leśnych. Dlatego też wyłączyć spod zalesiania trzeba te tereny, których zalesienie powodować będzie straty z przyrodniczego punktu widzenia. Szczególnie brać trzeba pod uwagę te tereny, które są istotnymi ostojami zwierząt chronionych terenów otwartych – przede wszystkim ptaków. Młode nasadzenia, zwłaszcza sosny, powodują też spadek liczby występujących na tym obszarze gatunków roślin w stosunku do sąsiadujących z nimi zbiorowisk nieleśnych (np. muraw napiaskowych, łąk czy wrzosowisk), wiele tego typu terenów nie powinno być więc zalesianych. Wyłączyć z zalesiania należy też określone, skrajne pod względem ekologicznym siedliska, a więc zdecydowanie wilgotne, bagienne oraz szczególnie suche, zwłaszcza ciepłolubne. Wprowadzić też należy ograniczenia regionalne - nie należy wprowadzać na siłę zalesień w górach i na wyżynach, gdzie różnorodność biologiczna obszarów nieleśnych jest imponująca (trzeba więc ochronić hale i polany górskie o bardzo wysokich walorach przyrody i krajobrazu, młaki i torfowiska śródleśne, murawy naskalne i kserotermiczne i wiele podobnych, najcenniejszych ekosystemów otwartych). Próba zalesiania dużych stoków, powodując odsłonięcie głębszych warstw gleby podczas sadzenia, spowodować może ponadto nasilenie erozji. Powinny być też wprowadzone ograniczenia wielkościowe (nie należy zalesiać małych powierzchni w obrębie już istniejącego lasu, aby mogły pozostać polanki śródleśne - miejsca o wysokiej różnorodności biologicznej i o istotnych funkcjach ekologicznych). Reasumując należy stwierdzić, że instrumentu zalesień nie należy traktować wyłącznie jako narzędzia wsparcia finansowego ludności wiejskiej, lecz w dużym stopniu (a może przede wszystkim) również jako działanie na rzecz środowiska przyrodniczego. Dla zwiększenia pozytywnych oddziaływań zalesień na gruntach rolnych na środowisko należałoby przy ich planowaniu brać pod uwagę również potrzebę wzmacniania korytarzy ekologicznych i na tych kierunkach preferować uzupełniające zalesienia.

Są jednak niestety też pewne obawy, że miejscami realizacja innych działań zaplanowanych w ramach PROW może skutkować negatywnie względem środowiska. Nowych zagrożeń środowiskowych, które dotychczas zupełnie nie zaistniały nawet na jakimś ograniczonym obszarze, proponowane działania nie niosą, mogą one natomiast powodować nasilenie już istniejących. Intensyfikacja rolnictwa z pewnością będzie powodowała obniżenie różnorodności biologicznej, pogorszenie struktury krajobrazów i chemizację środowiska przyrodniczego. Lokalnie nasilenia takiego procesu można się spodziewać tam gdzie rolnicy uzyskawszy środki finansowe, których im dotychczas brakowało (np. na obszarach ONW lub otrzymując wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, lub nawet z programów rolnośrodowiskowych), przeznaczą je na intensyfikację swej działalności rolniczej. Takie zagrożenie może również wystąpić w przypadku powiększania arealu i intensyfikacji produkcji po przejęciu gospodarstwa przez młodego rolnika w ramach

programu rent strukturalnych. Z drugiej strony młodzi rolnicy są lepiej wykształceni i ich świadomość ekologiczna jest na wyższym poziomie. Zachowanie norm unijnych (poprzez przestrzeganie zasad Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej, do której zobowiązani będą rolnicy otrzymujący wsparcie na obszarach ONW i w ramach programów rolnośrodowiskowych) może także przyczynić się do zmniejszenia tego zagrożenia.

Idea zrównoważonego rozwoju pozwala na uczynienie ze słabych stron naszego rolnictwa jego mocnych atutów. Z przyrodniczego punktu widzenia dotyczy to takich dziedzin, jak różnorodność biologiczna obszarów użytkowanych rolniczo czy stan zachowania półnaturalnych krajobrazów. Przeważająca większość cech uznawanych za silne strony naszych obszarów wiejskich dotyczy właśnie stanu środowiska przyrodniczego. Są to walory na tyle cenne w Europie, że powinny one zostać wykorzystane w odpowiedni sposób. Nie chodzi tu o tworzenie skansenów. Odpowiednio ukierunkowane finansowanie powinno pozwolić mieszkańcom terenów wiejskich na godne życie w standardach XXI w. Przede wszystkim chodzi o wykorzystanie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz finansowania działań rolnośrodowiskowych z korzyścią dla przyrody. Środki te powinny być skierowane na obszary, które są cenne przyrodniczo, niezależnie czy już obejmują je istniejące formy ochrony (parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe). Chodzi tu o takie powiązanie planowanych działań z projektowaniem sieci Natura 2000 i innymi programami środowiskowymi, jakie będą realizowane ze środków UE, by osiągnąć jak najwięcej korzyści środowiskowych. Z punktu widzenia rolnika nie jest ważny status prawny obszaru, na którym leży jego gospodarstwo, tylko nałożone na niego ograniczenia, przynoszące konkretne straty lub korzyści, jakie może uzyskać z określonych programów czy funduszy.

Dlatego też powiązanie działań zaplanowanych w ramach PROW, a szczególnie tych działań, które mają wyraźne odniesienia środowiskowe, z projektowaniem wdrażania sieci Natura 2000 jest w Polsce niezwykle istotne. Można tą drogą maksymalizować korzyści dla środowiska, a zwłaszcza dla polskiej przyrody, z wdrażania obu tych programów.

W związku z dokonanymi w wersji trzeciej projektu PROW zasadniczymi zmianami dotyczącymi programów rolnośrodowiskowych należy stwierdzić, że wspomniana wyżej ogólnie pozytywna ocena dotycząca wpływu Planu na zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz na wzmocnienie systemu przyrodniczego na wybranych do ich wdrażania terenach musi ulec weryfikacji. Znaczne ograniczenie zakresu programu rolnośrodowiskowego (w tym redukcja liczby pakietów z 15 do 4), zmianę jego struktury i zmianę celów programu, jakich dokonano w wersji trzeciej projektu PROW, w stosunku do wersji, jaka podlegała ocenie Zespołu, z przyrodniczego punktu widzenia uznać należy za wysoce niekorzystne. Zmiany te będą bowiem prowadzić do tego, iż wiele pakietów, jakie mają być realizowane w ramach działań pilotażowych ze środków programu SAPARD nie będzie miało kontynuacji w ramach PROW, co jest niezgodne z zasadami zapisanymi w opisie Działania 5 Programu Operacyjnego SAPARD, zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący w czerwcu br. i przez Komitet STAR Komisji Europejskiej w lipcu br., a co jest konieczne ze względu na wieloletni charakter umów na te programy. Komisja Europejska nie powinna zaakceptować proponowanych zmian programów rolnośrodowiskowych. Tego typu zmiany prowadzić będą ponadto do utraty zdobytego doświadczenia zarówno przez rolników jak i doradców.

Nie będzie również możliwości ochrony najbardziej zagrożonych wyginieciem cennych siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków na terenach rolniczych – tych, które mogą już nie doczekać do następnego okresu wdrażania programów w ramach kolejnego PROW czyli w latach 2007-2013.

Główne zmiany w zakresie programu – motywowane przez Ministerstwo potrzebą jego uproszczenia – a które to zmiany uznajemy za niekorzystne, to:

- ♦ zlikwidowanie schematu I programu nastawionego na ochronę różnorodności biologicznej w czterech wybranych obszarach (pilotowych dla przyszłych obszarów przyrodniczo wrażliwych),
- ♦ rezygnacja z całej serii przyrodniczych pakietów rolnośrodowiskowych (pozostawiono jedynie pakiet związany z koszeniem łąk, zmieniono jednak jego kwalifikację, zaliczając go do grupy pakietów środowiskowych),
- ♦ ograniczenie zakresu realizacji ochrony zasobów genowych w rolnictwie poprzez rezygnację z ochrony zasobów genetycznych roślin użytkowych,
- ♦ rezygnacja z części pakietów środowiskowo-krajobrazowych (strefy buforowe, ochrona tradycyjnych sadów),
- ♦ zawężenie wdrażania pakietu systemowego rolnictwa zrównoważonego (nieuzasadniona jest rezygnacja z wariantu odnoszącego się do wielostronnej produkcji).

Przytaczana argumentacja wskazująca, dlaczego dokonano tak drastycznej zmiany jest nieprzekonywująca – mogłaby uzasadniać niewielkie opóźnienie co do wdrażania niektórych pakietów, ale nie rezygnację z tak wielu.

Wykreślenie z programu pakietów polegających na wspieraniu ekstensywnego wypasu jest wysoce szkodliwe, gdyż pastwiska są w warunkach Środkowej Europy siedliskiem o kluczowym znaczeniu dla przetrwania ptaków siewkowych (jednej z najbardziej zagrożonych grup ptaków naszego kontynentu), ekstensywny wypas jest też koniecznym warunkiem do zachowania niektórych rodzajów bardzo cennych siedlisk przyrodniczych (przede wszystkim muraw kserotermicznych, słonaw, muraw bliźniczkowatych, pastwisk górskich oraz błoni nadrzecznych i wilgotnych pastwisk), które w większości Polska zobowiązała się chronić (na mocy przepisów ochrony przyrody UE), a które bez wsparcia nie mają szans przetrwać z uwagi na zanikanie tej formy użytkowania ziemi. Rezygnacja z tej formy wsparcia jest też niezrozumiała, gdyż jest to jedyna forma użytkowania ziemi bezpośrednio wskazana jako cel programów rolnośrodowiskowych w obowiązującym prawodawstwie wspólnotowym (art. 22 Rozporządzenia Rady nr 1257/99).

Rezygnacja ze wspierania konwersji gruntów ornych w kierunków trwałych użytków zielonych dla odwrócenia bardzo szkodliwego procesu konwersji łąk w grunty orne jest niewskazana nie tylko z przyrodniczego punktu widzenia, ale i z uwagi na potrzebę ochrony pojemności retencyjnej gleb w dolinach rzecznych, co w epoce gwałtownych powodzi jest bardzo istotne.

Odstąpienie od wspierania tworzenia i odtwarzania zadrzewień śródpolnych oraz stref buforowych jest niewskazane – mają one ogromne znaczenie zarówno przyrodnicze jak i z punktu widzenia

ochrony walorów krajobrazowych wsi oraz tworzą ważne bariery ograniczające wpływ zanieczyszczeń z terenów rolniczych do wód (szczególnie związków azotu).

Ochrona bioróżnorodności genetycznej w rolnictwie to nie tylko ochrona starych ras zwierząt. Konieczna jest też ochrona dawnych odmian roślin uprawnych (i to nie tylko tych gatunków, jakie zapisano w wersji drugiej PROW, brak było bowiem tam roślin zbożowych oraz lnu i konopi) oraz starych sadów, gdyż przechowywanie ich materiału genetycznego w bankach genów jest niewystarczające – konieczne jest zachowanie ich w warunkach tradycyjnej uprawy.

Zaproponowane zmiany wskazują raczej na dążenie do wspierania metod produkcji, w tym zwłaszcza rolnictwa zrównoważonego, które jest oczywistym sposobem prowadzenia produkcji rolnej w zgodzie z obowiązującym prawem. Wsparcie tej metody, w zależności od ustalenia maksymalnej dopuszczalnej dawki azotu ze wszystkich źródeł nawożenia i od dostosowania jej do warunków lokalnych, może prowadzić albo do zmniejszenia presji na środowisko, albo, niestety, do pogorszenia stanu zanieczyszczenia wód w wyniku zwiększenia dopływu związków azotu – w takich przypadkach działanie to może mieć odwrotny skutek środowiskowy niż wskazany w Rozporządzeniu Rady nr 1257/99 cel, którym jest ochrona i poprawa stanu środowiska. Istnieje obawa, że w wielu miejscach, gdzie będą wdrażane działania PROW, tak się stanie. W wersji trzeciej projektu PROW zaproponowano „optymalny” poziom nawożenia 170 kg N/ha - w programach pilotażowych w programie SAPARD zaproponowano maksymalną dawkę 150 kgN/ha (a na użytkach zielonych do 120 kgN/ha). Nieustalenie w projekcie Planu maksymalnej dawki azotu z nawozów w dostosowaniu do warunków lokalnych może spowodować dążenie do ponoszenia dawek nawozowych (aktualnie średnia wynosi 90 kgN/ha).

Tak ograniczony program dawać będzie bardzo mało możliwości rolnikom wyboru działań - przyniesie im za to wiele obowiązków, bo wymogi Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej i wymogi dotyczące rolnictwa zrównoważonego albo rolnictwa ekologicznego będą musieli spełniać. Brak będzie za to prawie typowych działań rolnośrodowiskowych, podejmowanych przez rolników dobrowolnie w zależności od warunków, w jakich gospodarują, i poziomu ich świadomości ekologicznej – działań, za które otrzymywaliby główne płatności. Zaproponowane pakiety nie wszędzie będą miały zastosowanie - Polska jest przecież krajem o bardzo zróżnicowanym środowisku przyrodniczym i różnorodność rozwiązań w ramach programów powinna być dostosowana do różnorodności warunków lokalnych. To duże ograniczenie programów rolnośrodowiskowych będzie niekorzystne szczególnie dla rolników prowadzących niskotowarowe gospodarstwa (dla rolników prowadzących wysokotowarowe gospodarstwa będzie to margines ich zysków).

Zmniejszenie wachlarza ofert, spośród których rolnik mógłby dokonywać wyboru, nie doprowadzi do zwiększenia atrakcyjności tej propozycji i zwiększonej absorpcji środków – nie jest to bowiem zgodne z logiką konsumenta. Wręcz przeciwnie, mniejszy „asortyment towarów” z reguły prowadzi do zmniejszenia popytu, a nie jego zwiększenia. Działania zwiększające absorpcję środków na schematy rolnośrodowiskowe powinny koncentrować się na:

- ♦ uproszczeniu kryteriów dostępu do poszczególnych pakietów,
- ♦ zniesieniu ograniczeń obszarowych w ich stosowaniu,

- ◆ znaczącym wsparciu działań popularyzujących te programy oraz
- ◆ zwiększeniu liczby wykwalifikowanych doradców, rekrutujących się nie tylko z istniejących ośrodków doradztwa rolniczego, ale wykorzystujących ogromny potencjał profesjonalnych organizacji pozarządowych działających na tym polu.

8. Wpływ na stosunki społeczne terenów wiejskich

Punkt wyjścia

To, co głównie różni polskie rolnictwo od cech tego sektora w państwach zachodnich to funkcjonujące w jego obrębie struktury społeczno-ekonomiczne, które w ogóle nie są obecne na rynku rolnym lub funkcjonują na nim w bardzo ograniczonym zakresie oraz odwrócone proporcje obecności gospodarstw produkujących głównie w oparciu o własne zasoby (typ gospodarowania rolniczego określany mianem *farming economically*) oraz silnie uprzemysłowionych gospodarstw będących jedynie ogniwem w łańcuchu produkcji rolniczej (*modernized farming*). Intencją dokonujących się zmian WPR jest powstrzymanie nieustannie postępującego procesu polaryzacji, i perspektywicznie odwrócenie tej tendencji. Żywotne gospodarstwo rolne winno więc dostosowywać skalę produkcji do własnych zasobów. Można szacować, że na około 2 mln gospodarstw od 1 ha UR wzwyż, 670 tys. nie prowadzi rynkowej działalności rolniczej. Rodziny związane z tymi gospodarstwami utrzymują się z pracy zarobkowej poza gospodarstwem (57%) lub świadczeń socjalnych tj. emerytur i rent (35%). Według deklaracji składanych przez rolników w ostatnich latach niewielka ich część zamierzała pozbywać się ziemi (tylko około 15% użytkowników gospodarstw socjalnych planowało ich likwidację), zarazem jednak jeszcze mniejsza grupa (10%) wyrażała zainteresowanie rozszerzeniem produkcji rolniczej. Warto przywołać w tym miejscu wyniki badań socjologicznych wskazujące na malejące zainteresowanie prowadzeniem gospodarstwa rolnego na dotychczasowych zasadach oraz gwałtownie zmniejszającą się atrakcyjność „bycia rolnikiem” ujawnianą w analizach aspiracji młodzieży wiejskiej. Zarazem jednak wśród wybieranych ścieżek aktywności zawodowej przyrastała proporcjonalnie zbiorowość wybierających prowadzenie firmy – czyli gospodarstwo traktowane/prowadzone wg procedur małej firmy. To nie jest więc definitywne wycofanie się z rolnictwa – to jest zmiana wzoru kulturowego. PROW wychodzi więc naprzeciw tym oczekiwaniom. Bodziec finansowy winien zdynamizować rozpowszechnianie się tego wzorca w strukturze społecznej. Wyłączenie gospodarstw socjalnych ze struktur rolniczych zasadniczo zmienia obraz polskiego rolnictwa.

Wśród ogółu użytkowników gospodarstw rolnych w Polsce osoby w wieku do 35 lat stanowią 20%, gdy w UE średnio 8%. Przy podkreśleniu tej cechy można ją uzupełnić stwierdzeniem, że młodzi rolnicy są lepiej wykształceni niż starsze pokolenie, częściej niż reszta gospodarujących legitymują się szkolnymi kwalifikacjami rolniczymi, ale równocześnie 27% spośród nich stale pracuje zarobkowo poza gospodarstwem. Poziom wykształcenia i aktywność ekonomiczna tej grupy pozwala sądzić, że wykaże ona zainteresowanie optymalnym wykorzystaniem możliwości, jakie stwarzają poszczególne programy finansowane ze środków UE (w tym PROW). Z punktu widzenia uwarunkowań społecznych istotne jest zwrócenie uwagi na akcentowaną powszechnie niewielką aktywność społeczną ludności wiejskiej. Poziom aktywności społecznej mieszkańców wsi w działalności dobrowolnych struktur zrzeszeniowych i organizacji samorządowych jest relatywnie niski (ale wcale

nie odbiega znacząco od skali analogicznych działań mieszkańców miast!). Zarazem socjologowie dowodzą, iż wzór uczestnictwa społecznego ulega ewolucji od modelu aktywności masowej do modelu aktywności selektywnej. Dotyczy to również wiejskich społeczności lokalnych. Niewątpliwie jednak - za autorami Raportu UNDP Polska 2000 Rozwój Obszarów Wiejskich – podkreślmy, iż polskie społeczeństwo wiejskie charakteryzuje się cechami znacznie odbiegającymi od podstawowych wzorów społeczeństwa obywatelskiego i właśnie z tej diagnozy wywodzi się imperatyw wspierania wszelkich inicjatyw samoorganizowania się społecznego ludności wiejskiej. Ciągłe niewielkie angażowanie się rolników w produkcyjną działalność grupową bez wątpienia ogranicza możliwości rynkowe gospodarstw rodzinnych. W zależności od badań szacuje się, że od 1 do 6% rolników byłoby zainteresowanych przystąpieniem do grup producentów. Pamiętajmy jednak, że nawet 1% w liczbach bezwzględnych oznacza ok. 20 000 rolników, czyli np. 4 000 potencjalnych nowych grup. Jeżeli byłoby ich tylko 400, to byłaby to zmiana nie tylko ilościowa. Jednocześnie uzasadnionym jest przypuszczenie, iż funkcjonując w warunkach WPR rolnicy będą kierować się innymi racjonalnościami. Zasoby ich wiedzy na temat WPR są ciągle fragmentaryczne ograniczając tym samym kalkulacje szans i aspiracji. Uzyskanie gwarancji pewnej chociażby stabilizacji umożliwiającej ocenę szans z pewnością zdynamizuje aktywność gospodarczą rolników.

Działanie 1 – renty strukturalne

W ocenie zamierzonych celów realizacji tego działania należy przyjąć, że spodziewane korzyści wiązać się będą w pierwszy rzędzie ze stanem kapitału ludzkiego i dotyczyć będą głównie poprawy poziomu kwalifikacji rolników (bowiem kolejne pokolenia są zazwyczaj lepiej wykształcone od swoich poprzedników). Wątpliwości budzić może zakres wpływu tego działania na poprawę struktury agrarnej. W przypadku, gdy gospodarstwo przejmuje następcę (co jest uwzględnione w kryteriach dostępu) przyjęcie renty strukturalnej bezpośrednio nie oddziałuje na zmiany w obrębie struktury agrarnej. Można przypuszczać, że część następców będzie się starało powiększyć przejmowane gospodarstwo, ale przepisy nie odnoszą się do ich postaw i planów zawodowych. Wymagania ograniczają się do umiejętności zawodowych i nieprzekroczenia wieku 40 lat. Brak natomiast gwarancji, że gospodarstwo utrzyma się przez następne lata w odpowiedniej żywotności.

Ponadto w przepisach zastrzeżono, że do programu przekazania gospodarstwa następcy mogą wejść tylko ci rolnicy, którzy posiadają gospodarstwa o określonym (relatywnie dużym) areale, co wyklucza z tej formy korzystania z programu część potencjalnych beneficjentów. Alternatywą jest przekazanie własności na powiększenie innego gospodarstwa lub przekazanie ziemi do zasobu AWRSP, co z kolei może być trudne do zaakceptowania przez spadkobierców.

Proponowany projekt rent strukturalnych budzi jednak szereg wątpliwości, głównie w sytuacji gdy względy natury społecznej przeplatają się z kwestiami finansowymi w sytuacji, ograniczonych środków i konieczności dokonywania wyboru:

- ♦ Renta strukturalna, bardzo atrakcyjna pod względem wysokości w relacji do innych świadczeń socjalnych i dochodów – zwłaszcza na wsi, może prowadzić do bierności zawodowej w wieku 55 lat, co nie znajduje uzasadnienia społecznego ani ekonomicznego, bowiem nie jest to wiek, który przesądza o nieudolności czy ogranicza szanse sukcesu w prowadzonej działalności. Polityka polegająca na dezaktywizacji beneficjentów działania („dostajesz świadczenie i masz siedzieć

cicho, nie protestować wobec podejmowanych reform strukturalnych”) przypomina definiowanie zadań pomocy społecznej w Polsce w pierwszych latach transformacji. Jest to jednak polityka odwrotna do trendów światowych. Przykładowo w Danii, w jednym z bliższych nam geograficznie krajów UE, odchodzi się od świadczeń socjalnych (poza wsparciem dla osób trwale niesamodzielnych), od nieaktywnych form wsparcia. Trzeba uczestniczyć tam w programie aktywizującym, by mieć prawo do wsparcia. Należy pamiętać, że bardzo ważny jest (szczególnie, że renty strukturalne są świadczeniami długoterminowymi) nie tylko cel podejmowanego działania i sposób, w jaki się je wprowadza, ale także jego percepcja przez zainteresowanych. Innymi słowy, nie to, jak mieszkańcy wsi będą traktowali renty strukturalne w momencie uzyskiwania do nich prawa, ale później. W wersji trzeciej projektu PROW dokonano istotnych zmian, obniżając wysokość renty, rozszerzając liczbę potencjalnych beneficjentów oraz zwiększając pulę środków przeznaczonych na to działanie. Poza celem, dla którego się wprowadza taki instrument, w przypadku takich operacji bardzo ważny jest (szczególnie, że nie są to świadczenia jednorazowe) sposób, w jaki takie działanie się wprowadza, oraz orientacyjna wiedza o postawach rolników wobec tego rodzaju świadczeń. Takiego scenariusza w PROW nie znajdujemy. Jest to tym bardziej ważne, że mówimy o zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich.

- ◆ Chociaż renty strukturalne niewątpliwie wpłyną na podniesienie dochodów ludności wiejskiej, to proponowana wysokość świadczenia (średnio 6150 EURO rocznie) może antagonizować wiejską społeczność zarówno w relacjach międzysąsiedzkich, jak i rodzinnych, gdyż nie wszyscy będą mieli tą samą sposobność do skorzystania z tego świadczenia, tym bardziej, że stosunki własnościowe na polskiej wsi są często nieuporządkowane. Można także przewidywać poczucie niezadowolenia z takich rozwiązań, zwłaszcza w pierwszym okresie wprowadzania rent strukturalnych, przede wszystkim ze względu na ich skromną liczbę (dla 500 osób w 2004 roku). Zmiany proponowane w wersji trzeciej projektu PROW idą w proponowanym przez nas kierunku.
- ◆ Można przypuszczać, że z rent strukturalnych w pierwszym rządzie skorzystają relatywnie duże i silne ekonomicznie gospodarstwa rodzinne, w których nastąpi wymiana kierującego produkcją rolą – co zapewne nie spowoduje fundamentalnych zmian w obrębie wiejskich struktur, jednak niewątpliwie zmieni się dzięki temu także i struktura społeczna: poprzez jakościową zmianę kapitału ludzkiego wśród prowadzących gospodarstwa, ze wszelkimi tego konsekwencjami typu otwartych kanałów ruchliwości społecznej, poszerzenie sfery wolności/wyboru, zwiększanie szans życiowych młodego pokolenia wsi itp.

Obawy o niskie zainteresowanie rentami strukturalnymi wywodzą się z wyliczenia (szacunki wykonano na bazie materiałów ankiety IERiGŻ¹² z 2000 roku), z których wynika, że wśród kierowników gospodarstw będących w wieku od 55 lat do 64 (mężczyźni) i 55 - 59 lat (kobiety) około 21 tys. nie posiada następców. W większości takie sytuacje dotyczą gospodarstw o obszarze do 5 ha UR – w tym zbiorze mieści się 89% deklaracji o braku następcy. W jednostkach o areale 15 ha UR i więcej (w Polsce około 186 tys. rodzinnych gospodarstw rolnych) brak następcy występuje

¹² Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

sporadycznie. W tym zbiorze mieszczą się głównie gospodarstwa spełniające kryterium żywotności, a więc mogące korzystać z rent strukturalnych przy przekazaniu naturalnym spadkobiercom. Wprowadzone w wersji trzeciej projektu PROW zasadnicze zmiany co do warunków dostępu do tego działania w postaci obniżenia progu wielkości, od której możliwe jest przekazanie gospodarstwa z 3 ha do 1 ha oraz łagodniejsze kryteria oceny poprawy żywotności ekonomicznej gospodarstwa mogą przyczynić się do zwiększenia zainteresowania tym instrumentem.

Z punktu widzenia skuteczności rent strukturalnych w stymulowaniu przebudowy polskiego rolnictwa i unowocześnianiu jego struktur najbardziej efektywne wydaje się upowszechnianie informacji o tym działaniu przede wszystkim wśród tych rolników, którzy prowadzą gospodarstwa o obszarze od 5 do 10 ha, gdyż w tej grupie należy spodziewać się największego zainteresowania, co nie oznacza sugestii nie obejmowania rentami innych rolników. W tym przedziale mieści się 24% ogółu gospodarstw rolnych i 20% UR. W okresie przed transformacją ustrojową pod względem ekonomicznym zajmowały one bardzo silną pozycję w strukturach rolniczych, jednak w nowych uwarunkowaniach to właśnie tej grupie najtrudniej dostosować się do wymogów konkurencyjności i ulega ona stopniowej eliminacji z rynku. Równocześnie w tym zbiorze mieści się, około 26%, czyli ponad jedna czwarta z ogółu kierowników gospodarstw będących w wieku przewidzianym dla beneficjentów rent strukturalnych. W latach 1996-2000 z tego zbioru średnio rocznie ubywało około 4% gospodarstw (gdy wśród ogółu było to około 2%). Przyspieszenie tego procesu, a przede wszystkim zwiększenie jego efektywności (najczęściej pozbywano się tylko części arealu, średnio obszar takich gospodarstw po transakcji obejmował około 3,5 ha UR i funkcjonowało ono w grupie tzw. jednostek socjalnych, czyli nie było obecne na rynku rolnym) mogłoby przyczynić się do bardziej istotnych zmian w strukturze agrarnej i poprawy sytuacji ekonomicznej części wiejskich rodzin objętych procesami marginalizacji.

Przewidziany w PROW okres wypłacania świadczeń nie został dokładnie określony, zapisano jedynie maksymalny okres wypłacania renty strukturalnej - 10 lat. Nie wykorzystano również w pełni możliwości oferowanych przez Rozporządzenie Rady nr 1257/99, czyli 15-letniego okresu wypłacania rent strukturalnych (art. 12). Niezbędnym jest określenie konkretnego, stałego okresu na jaki przyznawane będą w Polsce renty strukturalne.

Niezbędne wydaje się wprowadzenie dłuższego okresu wypłacania renty strukturalnej w przypadku kobiet kierowników gospodarstw. W Polsce na terenach wiejskich mamy do czynienia z odmiennym dla kobiet (do 82 roku życia) i mężczyzn (do 77 roku życia) przeciętnym statystycznym dalszym trwaniem życia w grupie wiekowej mogącej ubiegać się o renty strukturalne. Ta różnica wskazuje, że udział kobiet w grupie dotkniętej spadkiem dochodów wskutek zaprzestania wypłaty świadczeń z tytułu renty strukturalnej (wyższych od przeciętnej rolniczej emerytury) będzie zdecydowanie większy niż mężczyzn. Projekt PROW nie przewiduje żadnych działań mających przeciwdziałać takiemu zjawisku.

Działanie 2 – wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych

Istnieje trudność w odnoszeniu się do tego punktu projektu, ponieważ nie określono jeszcze w naszym kraju wielkości ekonomicznej niskotowarowego gospodarstwa rolnego. Należy jednak zastrzec, że w polskich warunkach część tzw. gospodarstw socjalnych spełnia głównie funkcje rezydencjalną i ich

użytkownicy nie są zainteresowani prowadzeniem produkcji rolniczej z przeznaczeniem jej na sprzedaż. Zapewne będą jednak zainteresowani – ze względu na dopłaty bezpośrednie – w utrzymaniu ziemi w wymaganym stanie. Na podstawie dostępnych danych z ankiety IERiGŻ 2000 można szacować, że około 670 tys. gospodarstw rolnych (według obowiązującej nomenklatury od 1 ha UR) nie jest aktywna rynkowo, w tym 207 tys. w ogóle nie produkuje na rynek, a 468 tys. nie przekracza 20% wartości produkcji towarowej przypadającej średnio na jedno gospodarstwo z taką sprzedażą. W tym zbiorze tylko 6,5% inwestowało w gospodarstwo, a 8,6% miało takie zamiary. Trzeba brać także pod uwagę, że 57% rodzin z wyodrębnionej grupy gospodarstw utrzymywało się głównie z pracy zarobkowej, a dla 35% podstawowym przychodem były renty i emerytury. Równocześnie w tych gospodarstwach mieściło się około 58% wszystkich zarejestrowanych wiejskich bezrobotnych spośród żyjących w rodzinach użytkujących gospodarstwa rolne i 38,4% osób zaliczonych do bezrobocia utajonego.

Wsparcie dla tego rodzaju gospodarstw winno stać się dla niemałej grupy gospodarstw szansą i zarazem inspiracją do określenia strategii rozwojowej własnego gospodarstwa. Niewątpliwie wśród tych gospodarstw nastąpi głębokie rozwarstwienie – część może przejść do grupy tych, które mogą utrzymać się na rynku, a przecież chodzi właśnie o danie tej szansy (skorzystanie z tej szansy będzie wymagało strategicznej decyzji rolnika – nie ma tutaj żadnego automatyzmu), problemem antagonizującym społeczność lokalną może być natomiast niewystarczająca ilość środków finansowych – tym ważniejsze są kryteria przyznawania oraz okresowego rozliczania.

Można szacować, że w warunkach przedakcesyjnych w tej wyodrębnionej zbiorowości znalazłoby się około 10-15% rodzin zainteresowanych ofertą dla gospodarstw niskotowarowych. Wynika z tego, że gdyby wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych adresować prawie wyłącznie do opisywanej grupy, przyjęta w PROW liczba potencjalnych beneficjentów wydaje się właściwie oszacowana. W trzeciej wersji projektu PROW o połowę zmniejszono pulę środków na to działanie, w związku z tym znacznie mniejsza liczba rolników będzie mogła uzyskać wsparcie.

Należy przy tym zaznaczyć, że wśród ludności z gospodarstw socjalnych, będącej w wieku 15 lat i więcej, około 7-8% posiada wykształcenie rolnicze. Można również przewidywać, że charakter gospodarstw socjalnych i zainteresowanie ich użytkowników podjęciem różnych form działalności rolniczej będzie bardzo zróżnicowane w ujęciu przestrzennym, przy czym, sądząc na podstawie mechanizmów wyodrębniania się tej grupy, stosunkowo najwięcej takich postaw będzie wśród osób mieszkających na terenach środkowo-wschodnich i północnych.

Działanie 3 – wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)

Zaprezentowany opis Działania wskazuje, że przy doborze obszarów ONW będą brane pod uwagę dwa kryteria. Pierwsze z nich odnosi się do uwarunkowań geograficznych, przyrodniczych i klimatycznych i jako takie nie budzi wątpliwości, chociaż należałoby je stosować na poziomie obrębów kartograficznych (sołectw) – stosowanie ich na poziomie gminy nie pozwala na precyzyjną identyfikację obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Dyskusyjne natomiast wydaje się drugie kryterium, w którym odwołano się do czynników demograficznych. W projekcie zdefiniowano je poprzez zaludnienie w przeliczeniu na km kwadratowy oraz udział mieszkańców wsi związanych z rolnictwem. Przede wszystkim ten ostatni wymóg nie jest jasno sformułowany, bowiem

nie wiadomo, czy chodzi o udział osób żyjących w rodzinach z użytkownikiem gospodarstwa rolnego, czy o liczbę utrzymujących się z rolnictwa bądź zatrudnionych przy produkcji rolniczej. Te wielkości nie są równoważne, a w ujęciu przestrzennym istnieje pomiędzy nimi odmienna skala rozbieżności, co ma tym większe znaczenie, że pierwsze kryterium odnosi się do cech regionalnych. Ponadto trudno znaleźć uzasadnienie dla oceny, że „przynajmniej 66% ludności związanej z rolnictwem świadczy o dobrej sytuacji demograficznej”. W polskich warunkach stosunkowo duży udział ludności związanej z rolnictwem (cokolwiek by to miało znaczyć) na ogół świadczy o rozdrobnieniu agrarnym i bezrobociu.

Z punktu widzenia warunków gospodarowania, wśród kryteriów charakteryzujących cechy demograficzne ludności związanej z rolnictwem, bardziej wiarygodne od wyodrębnionych w PROW informacji o wysokości udziału tej populacji (nie określono czy w wiejskiej społeczności, czy wśród ogółu mieszkańców regionu) wydają się proporcje mężczyzn do kobiet (migracje kobiet z terenów wiejskich są pierwszym wskaźnikiem pogarszania się warunków na tych obszarach) oraz brak dzieci. Zdecydowana przewaga mężczyzn nad kobietami oraz brak dzieci charakteryzuje bowiem tereny problemowe, którym grozi wyludnienie i/lub wstrzymanie działalności rolniczej. Sytuację rolnictwa na poszczególnych terenach odzwierciedla również odsetek kobiet oraz osób w starszym wieku wśród kierowników gospodarstw. Na przykład na terenach podgórskich kobiety stanowią 27% kierowników gospodarstw (gdy średnio w kraju jest ich 21%), a 30% to osoby powyżej 55 roku życia (gdy średnio stanowią niespełna 24%). Innym wskaźnikiem może być wysokość udziału kierowników gospodarstw ze szkolnym wykształceniem rolniczym. W 2000 roku na obszarach południowo-wschodnich wynosił on 18%, a na południowo-zachodnich 14%. Dla porównania, wśród ogółu terenów wiejskich analogiczny odsetek stanowił 23%, a najwięcej kierowników gospodarstw ze szkolnymi kwalifikacjami zawodowymi, bo 39%, było w makroregionie środkowo-zachodnim (tj. łącznie w województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim). W wersji trzeciej projektu PROW nie dokonano żadnych zmian co do kryteriów demograficznych.

Przy wyznaczaniu terenów z trudnymi warunkami przyrodniczymi dla produkcji rolniczej należy również brać pod uwagę, że bardzo często są to tereny o wysokich walorach turystycznych, z tradycjami takiej działalności i wielu potencjalnych beneficjentów Planu przewidzianego dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania będzie chciało skorzystać również ze wsparcia przewidzianego na rozwój agroturystyki. Trzeba przy tym podkreślić, że kryteria dostępu do uzyskania dotacji wyrównawczej z racji położenia są stosunkowo łatwe do zaakceptowania dla większości użytkowników gospodarstw położonych w granicach ONW, choć niektóre wymogi związane z wypełnianiem zobowiązań płynących z zasad Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej mogą być trudne do wprowadzenia z uwagi na brak własnych, jak i dostępu do innych środków finansowych.

Działania 4 i 5 – programy rolnośrodowiskowe i zalesianie gruntów

Filozofia programów rolnośrodowiskowych będzie czymś nowym dla polskich rolników, a wymogi uczestnictwa w tych programach, jakie trzeba będzie spełnić dla wielu rolników, będą trudne (albo brak odpowiedniej wiedzy i praktyki albo brak środków), potrzebne są więc jasne reguły dotyczące uczestnictwa w programach, a dla spopularyzowania i przybliżenia rolnikom tych programów niezbędna jest specjalna akcja wyjaśniająca celowość działań oraz uzasadniająca konieczność

przestrzegania określonych reguł. Ponadto pewnym ograniczeniem może być przekonanie użytkowników gospodarstw o stosunkowo niewielkich korzyściach w porównaniu z koniecznością aktywnego włączania się w prace na rzecz dziedzin, które dotąd w wiejskim środowisku nie były przedmiotem szczególnych zabiegów. Część rolników może uważać, że stanowi to dla nich pewną formę degradacji, gdy z producenta rolnego stają się opiekunem przyrody. Dlatego bardzo ważnym staje się podnoszenie świadomości rolników o znaczeniu działań na rzecz ochrony środowiska. W ten sposób akcentujemy wagę odpowiedniego instrumentarium instytucjonalnego – obecność doradców pełniących rolę konsultantów i opiekunów rolnika w jego środowisku staje się warunkiem koniecznym realizacji i powodzenia projektu.

Z kolei w odniesieniu do zalesiania gruntów rolnych pewną barierą przy decyzjach włączania się w program zalesiania gruntów rolnych może być niechęć do perspektywicznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej (nawet tych, które są obecnie odłogowane). Na terenach atrakcyjnie położonych konkurencją dla programu zalesiania może być konwersja ziemi na cele nierolnicze, która jest zazwyczaj bardzo opłacalna.

Przy określaniu potencjalnych beneficjentów opisywanych działań nie bardzo jasne wydaje się sformułowane kryterium dostępu „*prowadzący działalność rolniczą*” – czy oznacza to, że użytkownicy gospodarstw nietowarowych będą wyłączeni z możliwości skorzystania z dotacji? W trzeciej wersji projektu PROW zdefiniowano ten termin.

Działanie 7 – grupy producentów rolnych

Według dostępnych danych statystycznych do końca marca 2000 roku w Polsce było zarejestrowanych ponad 250 organizacji producentów¹³ zrzeszających głównie producentów warzyw i owoców, trzody oraz ziemniaków. Skala działalności tych organizacji oraz ich udział w globalnym obrocie produktami rolnymi były znikome i praktycznie nie miały wpływu na sytuację na rynku żywnościowym.

Z założeń tego działania zgodnie z prawem UE wynika, że istniejące już grupy producentów rolnych nie będą mogły skorzystać z proponowanego w Planie wsparcia, ponieważ mogą być nim objęte tylko grupy, które powstaną pomiędzy datą wstąpienia Polski do UE, a końcem roku objętego PROW. Trzeba także brać pod uwagę fakt, że rozmieszczenie grup producentów zapewne będzie bardzo zróżnicowane regionalnie.

Walorem społecznym jest wzmocnienie procesów samoorganizowania się społecznego ludności wsi (tym samym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego); tworzenie nowych miejsc pracy oraz wzmacnianie popytu konsumpcyjnego. Istotnym jest również efekt demonstracji ukazujący walory działań grupowych.

Działanie 8 – pomoc techniczna

Znaczenie działań w ramach tej części programu będzie odgrywało decydującą rolę w jego rozpowszechnieniu i skuteczności w przyspieszaniu procesu rozwoju obszarów wiejskich. Obok przedstawionych zadań i kosztów podejmowanych prac należałoby je również podzielić na etapy

¹³ Wg Departamentu Rynków Rolnych MRiRW w marcu 2000 r. było 400-600 grup producentów różnie zorganizowanych, mniej lub bardziej formalnie.

według kolejności poszczególnych zamiarów. W takim planie na pierwszym miejscu należałoby uwzględnić działania informacyjne i promocyjne, następnie szkolenia i przygotowanie wdrożeń. Następne etapy prac na rzecz pomocy w wykorzystaniu funduszy dotyczyć powinny monitorowania i wstępnej oceny efektów działalności w ramach poszczególnych programów wraz z uwzględnieniem ich wzajemnej komplementarności oraz określenia potrzeb w zakresie wprowadzania zmian w Planie łącznie z uaktualnianiem zasad stosowanych kryteriów dostępu.

8. Ocena zaproponowanych proporcji co do wydatkowania środków i propozycje ich zmian

Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004 – 2006 zakładający możliwość finansowania przez następne dwa lata (wg zasady UE n+2) będzie w Polsce realizowany po raz pierwszy. Oznacza to, że bardzo trudno jest przewidzieć skuteczność poszczególnych działań. System ich wdrażania jest nie tylko jeszcze nieprzygotowany, ale startować będzie przy bardzo małym doświadczeniu (dopiero od 2002 roku realizowany jest z dużymi trudnościami program przedakcesyjny SAPARD). Trudno także przewidzieć zachowania potencjalnych końcowych beneficjentów tzn. rolników, którzy z natury są nieufni i ostrożni. Oni także nie posiadają żadnego doświadczenia w przygotowywaniu wniosków i ich zachowania mogą być kształtowane nie tylko pod wpływem dogłębnej analizy, ale także pod wpływem bieżących doniesień medialnych.

Proponowanych działań nie można ocenić jednolicie, gdyż inaczej wygląda ocena z punktu widzenia efektywności gospodarowania, potrzeb ochrony środowiska czy też kształtowania właściwej tkanki społecznej. Z punktu widzenia gospodarczego proponowana w PROW alokacja budżetu na poszczególne działania wskazuje na ich koncentrację na wspieraniu dochodów rolników przy przeznaczeniu reszty środków na działania o charakterze restrukturyzacyjnym. Grozi to w rezultacie potencjalnym „rozmyciem” spodziewanych efektów restrukturyzacyjnych. W praktyce proponowana w PROW strategia skoncentruje się na działaniach o charakterze osłonowym, służących głównie tymczasowej poprawie bytu najuboższych rolników. Taki charakter mają renty strukturalne, wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, a także będące dotowaniem droższej produkcji wsparcie gospodarstw położonych w ONW.

Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej środki pomocowe służyć powinny przede wszystkim przekształcaniu gospodarstw w jednostki gospodarcze, mogące zapewnić właścicielom odpowiednie dochody. Do unowocześnienia gospodarstw rolnych można bez zastrzeżeń zaliczyć jedynie dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE oraz wsparcie grup producentów. Na oba te działania przeznaczono łącznie jedynie nieco ponad 9% środków. Znacznie lepszy efekt można by osiągnąć poprzez skupienie się na wspieraniu jasno określonej nowej jakości w procesie restrukturyzacji polskiego rolnictwa, jaką mógłby być np. dynamiczny rozwój rolnictwa ekologicznego, które jak dotychczas w Polsce dopiero raczkuje (obecnie zaledwie ok. 2000 gospodarstw). Byłoby to logiczną konsekwencją uznania relatywnie wysokiej pracochłonności produkcji ekologicznej za dającą większe możliwości utrzymania wysokiego zatrudnienia w rolnictwie oraz wskazywanego w analizie SWOT jako szansa „rosnącego rynku zbytu na żywność ekologiczną”.

Zwraca również uwagę fakt, że wprowadzanie działania renty strukturalne może nie przyczynić się do poprawy struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Jednocześnie niekorzystnym może być efekt

odsunięcie od aktywnego życia osób w wieku 55 lat. Ponadto wysokość tej renty jest nadmierna w stosunku do dochodów ludności wiejskiej. Niewątpliwym walorem – z perspektywy społecznej - jest działanie na rzecz poszerzania obszaru ludzkich wyborów, w tym udrożnienia kanałów ruchliwości społecznej: pionowej, międzygeneracyjnej i wewnątrzpokoleniowej.

Z punktu widzenia wyjątkowych w skali Europy walorów polskiego krajobrazu rolniczego alokacja budżetu w proporcjach: programy rolnośrodowiskowe 11%, zalesienia 3%, ONW 43%, pozostałe działania 43% należy uznać jako nieodpowiednią ze środowiskowego punktu widzenia. Przyjęte kryteria wydzielania obszarów ONW nie są powiązane z systemem obszarów chronionych, uniemożliwiają więc uznanie środków na nie przeznaczonych jako służących bezpośrednio ochronie przyrody. Za środki służące bezpośrednio temu celowi można zatem uznać jedynie środki przeznaczone na programy rolnośrodowiskowe i pośrednio te przeznaczone na zalesienia.

Dla oceny płatności zaproponowanych w projekcie PROW w działaniu zalesienia porównano wielkości wsparcia finansowego obecnie (w 2002 r.) stosowane w Polsce oraz w krajach Unii Europejskiej. Stawki te podane są w przeliczeniu na 1 ha rocznie w zł. Do przeliczenia EURO na złotówki przyjęto, że 1 EURO = 4 zł. Z porównania tych danych wynika, że stawki maksymalne zaproponowane w projekcie PROW w odniesieniu do założenia i pielęgnowania uprawy leśnej można uznać za właściwe. Natomiast zdecydowanie zbyt niska jest stawka ekwiwalentu. Jest ona 3-krotnie mniejsza niż stosowana obecnie w Polsce na podstawie ustawy "zalesieniowej" z 2001 r. oraz ponad 4-krotnie mniejsza w porównaniu do przyjętej stawki w krajach UE.

Biorąc pod uwagę łącznie kryteria ekonomiczne, społeczne i przyrodnicze należałoby dokonać następujących zmian w tabelach finansowych:

- ◆ Zmniejszenie wysokości renty strukturalne do 3,600 EURO rocznie (tj. ok. 160% obecnie obowiązujące renty strukturalne wynikającej z prawa polskiego) i jednocześnie zwiększenie 1,7 raza ilości beneficjentów. Łącznie pozwoliłoby to na zwiększenie liczby beneficjentów do 40,800, a łączne nakłady wyniosłyby na to działanie 309.060.000 EURO. Z tego działania pozostałoby do zagospodarowania 1.515.000 EURO. Kalkulację tego poziomu świadczenia oparto na dwóch założeniach. Po pierwsze renta powinna być większa od obecnej renty strukturalnej (nie cieszącej się dużym powodzeniem). Powinna również być konkurencyjna w stosunku do utraconych dochodów z gospodarstwa (obliczonych w oparciu o wysokość minimalnej emerytury rolniczej, dopłaty bezpośrednie i obciążenia podatkowe). Z drugiej jednak strony wysokość rent strukturalnych należy ograniczać z uwagi na ograniczoną grupę potencjalnych beneficjentów i konieczność unikania konfliktów społecznych.
- ◆ Wykorzystanie powstałej nadwyżki w działaniu dotyczącym rent strukturalnych (plus poprawka błędu¹⁴) do wzmocnienia rozwoju grup producentów w łącznej sumie do 24.181.667 EURO i wzrostu liczby beneficjentów do ok. 160.
- ◆ Zwiększenie środków na działanie dotyczące programów rolnośrodowiskowych o 20% i stworzenie w ten sposób możliwości otrzymywania premii jak i także możliwości wsparcia

¹⁴ Patrz rekomendacja 102.

rozwoju rolnictwa ekologicznego. Oznacza to wzrost środków przeznaczonych na to działanie do 332.640.000 EURO.

- ◆ Zmniejszenie budżetu na działanie związane ze wspieraniem obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania o wielkość, o którą podniesione zostały programy rolnośrodowiskowe. Oznacza to zmniejszenie ilości środków do 1.042.988.277 tj. o 5%.
- ◆ Podwyższenie wielkości ekwiwalentu (premii zalesieniowej) z poziomu 600 zł/ha/rok do poziomu minimum 1000 zł/ha/rok. Ponieważ premia zalesieniowa kalkulowana jest jako odzwierciedlenie utraconych (w wyniku zalesienia) potencjalnych dochodów z produkcji rolniczej nie powinna mieć jednej wysokości dla całego kraju – powinna być uzależniona od lokalnych warunków, gdyż one w znacznej mierze decydują o możliwych do uzyskania potencjalnych dochodach. Wysokość ekwiwalentu powinna oscylować pomiędzy 1000 a 1500 zł.

Warto jednocześnie zaznaczyć, że ponieważ istnieje możliwość zmiany alokacji środków do 10% z każdego działania, to bez większych komplikacji można w przypadku powstałych nadwyżek myśleć w szczególności o wzmocnieniu działań dotyczących: programów rolnośrodowiskowych, grup producentów i dostosowania do standardów UE.

W wersji trzeciej projektu PROW po części uwzględniono zgłoszone powyżej sugestie. Ograniczono wysokość renty strukturalnej, jak i zwiększono liczbę potencjalnych jej beneficjentów, co obok obniżenia progu od jakiego kierownik gospodarstwa rolnego może się o nią starać jest głównie wynikiem znacznego zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na to działanie, kosztem wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych (Zespół oceniający nie proponował wzrostu ilości środków na działanie 1, ani obniżenia puli środków na działanie 2). Podniesiono stawkę premii zalesieniowej do 1000 zł. Natomiast nie została uwzględniona propozycja zwiększenia ilości środków na programy rolnośrodowiskowe wraz z wprowadzeniem premii (zachęty) oraz na wsparcie grup producentów.

Ze względu na specyfikę tych działań, w ramach których zobowiązania finansowe Państwa w stosunku do beneficjenta mogą sięgać pięciu lat (tzn. do roku 2011), a w działaniu dotyczącym rent strukturalnych nawet 10 lat (tzn. do 2016), celowym wydaje się wprowadzenie do PROW wyjaśnień (zapewnień), że te środki będą beneficjentom rzeczywiście wypłacane, pomimo tego, że obecny budżet UE kończy się w 2006 r. (a tabele finansowe w PROW kończą się na roku 2008 r.). Będą to obligatoryjne zobowiązania do następnych PROW-ów, które powinny być uwidocznione w tabelach.

Zwrócić należy także uwagę na bardzo nieczytelny sposób prezentacji szczegółowych tabel finansowych dotyczących poszczególnych działań. Bardzo trudno jest się zorientować o liczbie beneficjentów, czy ilości zakontraktowanych hektarów w danym roku i ich kontynuacji w latach następnych, w odniesieniu do roku finansowego, do którego ci beneficjenci i zakontraktowane hektary odnoszą się, chociaż umowy mogą być pospisywane zarówno w roku finansowym jak i w dwóch następnych latach. Niezbędnym jest wyraźne wybicie ile jest nowych beneficjentów, czy zakontraktowanych hektarów, ile przechodzi z lat poprzednich na lata następne - kwoty do tego się odnoszące powinny być rozdzielone. Dotyczy to w szczególności lat 2007-2008.

9. Ocena zaproponowanych rozwiązań w zakresie zarządzania

Kluczowym zagadnieniem związanym z zarządzaniem realizacją PROW jest zdolność do maksymalnego wykorzystania środków przeznaczonych na jego realizację. Jednak absorpcja środków nie jest celem samym w sobie, tylko kryterium oceny zdolności do osiągania celów rzeczowych PROW – czyli faktycznego rozwoju wsi. Absorpcja środków nie zależy od samych działań, ale w dużym stopniu od sposobu podejścia do ich realizacji. Zdolność do absorpcji środków finansowych zależna będzie głównie od przyjętych procedur wdrożeniowych - rozwiązań instytucjonalnych. Wersja druga projektu PROW, która była przedmiotem oceny, praktycznie nie zawierała opisu wyczerpująco przedstawiającego system wdrażania i zarządzania realizacją tego Planu. Analizując strukturę wydatkowania środków w ramach PROW można sądzić, że jako podstawowe kryterium podziału środków pomiędzy poszczególne działania przyjęto obecne możliwości absorpcyjne. Na działania takie jak: wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych i dla gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania przeznaczono prawie 64% środków. Są to działania łatwo dostępne dla beneficjentów, co oznacza również ich stosunkowo wysoką absorpcję, przy jak najmniejszym nakładzie pracy administracji centralnej i terenowej, a także ośrodków doradztwa rolniczego obsługujących te działania. W wersji trzeciej projektu Planu, dodając do ww. dwóch działanie związane z rentami strukturalnymi (zaproponowano łatwiejszy dostęp i znaczny wzrost środków), stanowią one już 76% środków (bez uwzględnienia uzupełnienia płatności bezpośrednich). Oznacza to ukierunkowanie Planu w jeszcze większym stopniu na działania o stosunkowo wysokiej zdolności do absorpcji środków, bez rzetelnej analizy, jakie mogłyby być potencjalne kierunki jej znacznego wzrostu. Wskazuje to również na mniejsze znaczenie, jakie przywiązuje się w PROW do dostosowania jego instrumentów do potrzeb zmian na terenach wiejskich oraz do potrzeby zdobywania doświadczenia. Tendencja ta jest także widoczna w zmianie podejścia (pomiędzy wersją drugą a trzecią projektu PROW) do działania dotyczącego programów rolnośrodowiskowych. Wskazując, iż programy rolnośrodowiskowe realizowane w całości są trudne, ograniczono je jedynie do elementów prostych, sądząc, że z pewnością przyczyni się to do większego wykorzystania środków. Niewątpliwie opóźni to jednak niezbędne przemiany na wsi w kierunkach wyznaczanych przez ewolucję Wspólnej Polityki Rolnej. Może to oznaczać, iż Polska, w przeciwieństwie do innych krajów przyszłej UE, pozbawi się możliwości zdobycia już na samym początku doświadczeń we wdrażaniu programów rolnośrodowiskowych w pełnym zakresie. Może to opóźnić niezbędne przekształcenia terenów wiejskich.

Pełnienie przez MRiRW funkcji zarządzającej oraz wskazanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jako agencji płatniczej wydaje się naturalną konsekwencją charakteru PROW. Z krótkiego opisu systemu wdrażania nie wynika jednak jasno, czy skuteczna realizacja tych zadań będzie możliwa przy obecnym stanie kadrowym i organizacyjnym ARiMR. Być może sprawne podołanie tym zadaniom wymagać będzie specjalnego przygotowania systemowego i stworzenia specjalnych komórek bądź zespołów. W PROW nie pokazano przewidywanych obciążeń struktur regionalnych mających zajmować się jego wdrażaniem. Takie podejście, choćby w sensie przybliżonym, dałoby lepszy obraz wykonalności zadań. W przypadku realizacji działania renty strukturalne, ze względu na jego *stricte* społeczny charakter, powinno być ono delegowane do KRUS

jako instytucji wyspecjalizowanej w tym zakresie. Pozwalałoby to też na ściślejsze powiązanie z obecnym systemem rent rolniczych i prawidłową kontrolę wymaganych dokumentów.

Warto uściślić, na jakich zasadach będzie świadczona pomoc doradcza (służby państwowe i prywatne) w przygotowywaniu planów działań (biznes-planów) i wniosków dla gospodarstw. Ważne jest również jasne określenie procedur weryfikacji oraz akceptacji planów i wniosków, a także monitorowania ich realizacji. Z obecnej wersji Planu wynika, że pomoc techniczna w ramach PROW to jedynie wsparcie Ministerstwa Rolnictwa i jego agend. Nie tylko ODR-y powinny być postrzegane jako instytucje wspierające, także samorząd gospodarczy rolników (izby rolnicze) powinien w tym bezwzględnie uczestniczyć oraz inne organizacje zawodowe i pozarządowe działające na terenach wiejskich, a także firmy prywatne. Trzeba oprzeć się na organizacjach, które mają wolę i wizję zmiany obszarów wiejskich – one mają fachowe kadry i możliwości techniczne, aby przygotowywać potrzebne dokumenty – biznes-plany, plany działań rolnośrodowiskowych oraz wieloletnie programy działań dla konkretnych gospodarstw. Propozycji tych nie wykorzystano w wersji trzeciej PROW.

W dokumencie marginalizowana jest rola samorządów terytorialnych, a to najtrwalsza instytucja, która odpowiada za rozwój obszarów wiejskich. Nie przewidziano przy zalesieniach współpracy z samorządami, także innej współpracy lokalnej oraz relacji z regionalnymi planami zagospodarowania przestrzennego i planami rozwoju gmin. W konsekwencji nie dostrzega się roli porozumienia lokalnego, które będzie miało zasadnicze znaczenie w organizacji i jakości zalesień; jak zalesienia będą realizowane, czy prace będą prowadzone pod nadzorem i udziałem fachowych służb leśnych, czy nie. Nie widać też roli służb ochrony przyrody, która będzie konieczna, szczególnie przy wdrażaniu działania 5.

10. Wpływ wdrażania PROW na zatrudnienie

Bardzo trudno było ocenić potencjalny wpływ wdrażania Planu na zatrudnienie, nie mając dostatecznej ilości danych dotyczących potencjalnej liczby beneficjentów i bez dokonywania konkretnych badań symulacyjnych, co nie było przewidziane w ramach niniejszej ekspertyzy.

Można jednak z dużym prawdopodobieństwem przewidywać, że większość działań PROW nie będzie bezpośrednio wpływać na zmiany w zakresie zatrudnienia – będą się przede wszystkim przyczyniać do tego, iż beneficjenci działań uzyskiwać będą dodatkowe dochody. Jedynym działaniem, które będzie prawdopodobnie miało bezpośredni wpływ na zatrudnienie, są renty strukturalne. Formalnie biorąc, każde przejście na rentę (emeryturę) osoby uważanej za zatrudnioną powinno automatycznie zmniejszać zatrudnienie. A zatem ile przyznanych rent, o tyle mniej zatrudnionych – ta prosta relacja może wystąpić w przypadku, gdy uwolnioną ziemię będą przejmowali „pełnozatrudnieni” rolnicy, czyli właściciele innych gospodarstw lub następcy, którzy liczyli się do osób zatrudnionych w rolnictwie. W przypadku gdy jednak gospodarstwa będą przejmowane przez następców, którzy zaliczani byli dotąd do bezrobotnych, to następować będzie jedynie wymiana osoby zatrudnionej – zmniejszać się będzie natomiast liczba zarejestrowanych bezrobotnych. W gospodarstwach, które zostaną powiększone w wyniku przejęcia ziemi, może jednak wzrosnąć zapotrzebowanie na pracę, co może skutkować tym, że będą one zatrudniały dodatkowe osoby, szczególnie okresowo. Osoby otrzymujące renty, formalnie niezajmujące się działalnością rolniczą, faktycznie w przypadku przejęcia gospodarstw przez następców przejdą do

kategorię pomocniczych pracowników w gospodarstwach. Zakładając relatywnie łatwy dostęp do rent (szczególnie po zmianach dokonanych w wersji trzeciej projektu PROW), można ostatecznie sądzić, że realizacja PROW prawdopodobnie przyspieszy nieznacznie zmniejszenie zatrudnienia w krótkim okresie, natomiast w dłuższym będzie to efekt zbliżony do neutralnego - tzn. ograniczanie zatrudnienia w rolnictwie i tak będzie miało miejsce niezależnie od realizacji PROW. Warto pamiętać jednak, że ekonomicznymi hamulcami przekazywania ziemi za rentę będą dość powszechne przekonanie, że ceny ziemi po wejściu do UE wzrosną, oraz świadomość tego, iż tą drogą utraci się spodziewane dopłaty bezpośrednie. Efekt rent strukturalnych może być ponadto kompensowany przez działanie polegające na wspieraniu gospodarstw „niskotowarowych”, które w innych okolicznościach zostałyby być może przejęte przez silniejsze ekonomiczne jednostki.

Wdrażanie PROW będzie też wpływać na rynek zatrudnienia w sposób pośredni – nie poprzez wdrażanie poszczególnych działań, a poprzez obsługę wdrażania całego Planu i jego poszczególnych działań.

Kilka działań PROW (działania rolnośrodowiskowe, zalesienia, wdrażanie standardów, ONW i grupy producentów) wymagać będzie pomocy doradców, którzy będą musieli pomóc rolnikom w zaplanowaniu ich działań, które uprawniałyby do uzyskania płatności oraz pomóc w wywiązywaniu się z przyjętych zobowiązań – szczególnie dotyczy to wymogów Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej. Potrzebna więc będzie duża liczba wykwalifikowanych doradców – na pewno większa i inaczej przeszkolona niż obecne kadry ośrodków doradztwa rolniczego. Potrzebna więc będzie też duża liczba szkoleń – zarówno dla doradców jak i dla rolników – wiele osób powinno więc też znaleźć zatrudnienie przy prowadzeniu i obsłudze tych szkoleń. By działanie związane z zalesieniami mogło być szeroko wdrażane, potrzebne będą w dużych ilościach sadzonki, a więc i usługi szkółkarskie na rzecz PROW, co zapewne zwiększy zatrudnienie przede wszystkim w szkółkach Lasów Państwowych.

Wzrost zapotrzebowania na usługi związane z wdrażaniem PROW dotyczyć będzie ponadto: usług geodezyjnych (potrzebne będą informacje związane z ewidencją gruntów do płatności obszarowych i plany gospodarstw do planów działań rolnośrodowiskowych), usług związanych z badaniem chemizmu gleb (analizy takie będą potrzebne do odpowiedniego ustawienia nawożenia w ramach systemu rolnictwa zrównoważonego), a także usług związanych z kontrolą i monitorowaniem wdrażania poszczególnych działań PROW.

Ponadto sądzić można, że w związku z tym, że wielu rolników uzyska dodatkowe środki finansowe to, że zaktywizują się oni co do podejmowania różnych drobnych działań inwestycyjnych i tą drogą może nastąpić wzrost zapotrzebowania na różnego rodzaju drobne usługi.