

Wojciech Sroka, Wiesław Musiał

Ocena wybranych instrumentów wsparcia gospodarstw drobnotowarowych

The evaluation of chosen instruments of financial support of small farms

Głównym celem opracowania jest dokonanie oceny wybranych działań oraz instrumentów WPR wdrażanych w latach 2007 – 2013. Materiał źródłowy zebrano poprzez badania ankietowe w różnych instytucjach wdrażających, koordynujących, i oceniających WPR na terenie pięciu województw Polski południowej. W opracowaniu wykorzystano głównie metodę opisową z wykorzystaniem tabel oraz rysunków. Wyniki badań pozwoliły na wskazanie najważniejszych uchybień obecnie realizowanych działań oraz wdrażanych instrumentów, a także sformułowanie postulatów dotyczących zmian WPR po roku 2013.

1. Wprowadzenie

Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najbardziej dyskutowanych polityk gospodarczych, realizowanych przez Unię Europejską. Podlegała ona częstym reformom i nie ulega wątpliwości, że będzie nadal ulegać zmianie, a negocjacje dotyczące kolejnej korekty są tylko jednym z etapów trwającej od ponad 50 lat jej ewolucji.

Wprowadzanie kolejnych zmian WPR to proces bardzo złożony i wieloetapowy. W odniesieniu do perspektywy finansowej 2014-2020 zostało ono zapoczątkowane debatą publiczną, która rozpoczęła się w pierwszej połowie 2010 roku. Jeszcze tego samego roku kierunek reformy został nakreślony w komunikacie pt. „Wspólna Polityka Rolna – w stronę 2020 roku ...” Wskazano w nim trzy możliwe warianty reformy, przy czym jeden z nich określany jako „Integration” był wyraźnie preferowany przez Komisję Europejską¹. W dniu 12 października 2011 roku Komisja Europejska, zaprezentowała pakiet rozwiązań legislacyjnych w sprawie reformy WPR po 2013 roku. Najważniejsze propozycje zapowiadanych w nim reform to: prostsze i bardziej ukierunkowane wsparcie dochodów, pomoc dla młodych rolników i małych gospodarstw rolnych, bardziej efektywne mechanizmy zarządzania kryzysowego, ochrona ekosystemów, wsparcie organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, dodatkowe inwestycje na badania i rozwój oraz specyficzne schematy dla obszarów najbardziej zagrożonych².

¹ B. Wieliczko: Zmiany w WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej wsi i rolnictwa. Journal of Agribusiness and Rural Development, Poznań 2012, s. 291-298.

² A. Czyżewski, S. Stepień: Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich UE na WPR 2014-2020. Journal of Agribusiness and Rural Development, Poznań 2012, s. 69-79.

Obecnie we wszystkich krajach UE liczne gremia polityczne, administracyjne i naukowe, podejmują próby oceny różnych wariantów reformy, w tym ich skutków ekologicznych, produkcyjnych oraz ekonomicznych. Dyskusja i oceny takie prowadzone są również w Polsce, przy czym często rozważania te adresowane są głównie do gospodarstw większych oraz wielkoobszarowych. Z makroekonomicznego punktu widzenia działania te są uzasadnione, gdyż to one są producentami rynkowymi, jednak ze względu na dużą liczbę gospodarstw drobnotowarowych w Polsce i ich znaczenie ekonomiczne i socjologiczne istnieje pilna potrzeba dokonania gruntownej oceny wdrażanego instrumentarium oraz zaproponowania nowych rozwiązań, lepiej dostosowanych do warunków drobnych gospodarstw rodzinnych. Dużą szansę implementacji tych działań daje zapis pozwalający na tworzenie w ramach PROW 2014-2020 tzw. podprogramów tematycznych.

2. Cel oraz metodyka

Za główny cel opracowania przyjęto dokonanie oceny wybranych działań oraz instrumentów WPR wdrażanych w latach 2007 – 2013. Oceny te są konfrontowane z postulowanymi przez pracowników kadrowych różnych instytucji okołorolniczych kierunków i instrumentów reformy WPR i polityki strukturalnej.

Materiał źródłowy zebrano poprzez badania ankietowe w różnych instytucjach wdrażających, koordynujących, realizujących i oceniających WPR. Adresatami ankiet byli dyrektorzy, kierownicy i prezesi instytucji szczebla wojewódzkiego tj. dyrektorzy departamentu ds. rolnictwa (wsi) Urzędów Marszałkowskich, dyrektorzy adekwatnych wydziałów Urzędów Wojewódzkich, prezesi Izb Rolniczych, prezesi Związków Rolników Kółek i Organizacji Rolnych, dyrektorzy Ośrodków Doradztwa Rolniczego, przewodniczący Sejmików Wojewódzkich (lub ich zastępcy), prezesi branżowych związków rolników (np. Związku Hodowców Bydła i Producentów Mleka) oraz przedstawiciele rolniczych związków zawodowych. Badania przeprowadzono w pierwszej połowie 2012 r., objęły one pięć województw południowej i południowo-wschodniej części Polski tj. woj. lubelskie, podkarpackie, małopolskie, świętokrzyskie i śląskie. W województwach tych dominuje rozdrobnione strukturalnie rolnictwo, oparte o małe gospodarstwa indywidualne, które są bardzo licznymi podmiotami, wdrażającymi WPR i beneficjentami dopłat bezpośrednich. Respondenci wyrażali opinie i oceny dotychczas procedowanych instrumentów wsparcia oraz propozycje ich doskonalenia z reguły w oparciu o oficjalne stanowisko wypracowane przez adekwatne w instytucjach, gremia kolegialne.

3. Nowe cele reformowania WPR a kwestia gospodarstw drobnotowarowych

Wdrażana od 1962 roku Wspólna Polityka Rolna miała na celu podnoszenie produktywności rolnictwa, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia przez wzrost dochodów rolników, stabilizację rynku, zabezpieczenie łatwego dostępu do zaopatrzenia i zapewnienie aby żywność była dostępna po umiarkowanych cenach. W Unii Europejskiej przez wiele lat usiłowano zatem wspierać rozwój rolnictwa oraz terenów wiejskich za pomocą instrumentów eliminujących bądź łagodzących ułomność rynku i wspierających dochody gospodarstw. Wdrażane systemy płatności preferowały

głównie rolnictwo towarowe, o większej intensywności, większej koncentracji ziemi oraz dużej skali i specjalizacji produkcji³. Dopiero w 1991 roku w ustawodawstwie UE pojawił się zapis mówiący, że w ramach WPR wspierane będą gospodarstwa rodzinne, przy czym nie określono jednoznacznie co pod tym pojęciem należy rozumieć⁴. Pomijając już inne elementy oceny reform (przyjęta wizja rolnictwa, wola polityczna), należy podkreślić, iż sam brak definicji gospodarstwa typu rodzinnego, a przede wszystkim gospodarstwa drobnotowarowego utrudniał formalnie kierowanie specjalnego wsparcia do tych jednostek. Ta zapewne celowa luka prawna dość jednoznacznie wskazuje na miejsce i znaczenie tych jednostek w polityce rolnej UE.

Duże zmiany w zakresie podejścia do rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich wprowadziły reformy podjęte w latach 2003-2004, a następnie opracowanie nowej koncepcji wspierania obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Nowe ramy prawne UE kładły większy nacisk nie tylko na zorientowanie rynkowe rolnictwa, ale także wyraźniej niż poprzednio wskazywały na większe znaczenie wspierania szerszego spektrum funkcji rolnictwa. W ustawodawstwie pojawiło się również pojęcie gospodarstwa niskotowarowego. W art. 34 Rozporządzenia Rady (WE nr 1698/2005) w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich niskotowarowe gospodarstwa rolne zdefiniowano jako „gospodarstwa rolne, które produkują przede wszystkim na cele własnej konsumpcji, jak również kierują część swojej produkcji na rynek”⁵. Uniknięto więc wyznaczania progów poziomu lub udziału konsumpcji i sprzedaży w celu umożliwienia poszczególnym państwom członkowskim przyjęcia własnych kryteriów kwalifikacyjnych. W Polsce ustalono, iż będzie to przedział od 2 do 4 ESU i jest to najniższa grupa wielkości ekonomicznej gospodarstw, które objęto zainteresowaniem polityki strukturalnej.

W latach 2007-2013 do małych gospodarstw skierowano szereg działań, które można podzielić na trzy grupy w zależności od obranych przez nie celów: tj. dywersyfikacji pozyskiwania dochodów, zakończenia działalności i restrukturyzacji. Wśród założeń dotyczących restrukturyzacji mieści się głównie pomoc rolnikom w rozwinięciu działalności produkcyjnej do poziomu umożliwiającego sprawne funkcjonowanie gospodarstwa w warunkach rynkowych (w perspektywie krótkookresowej). Dotyczy to głównie działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, które realizowane było w Polsce w latach 2004-2006, natomiast nie znalazło się w programie na lata 2007-2013. Pozostałe instrumenty wsparcia dotyczyły głównie rozwoju obszarów wiejskich a przez to miały odmienny charakter, ale także bezpośrednio lub pośrednio znaczenie dla małych gospodarstw rolnych. Obejmują one różne działania, począwszy od pomocy w gospodarowaniu gruntami, poprzez dostarczanie dóbr publicznych, skończywszy na inwestowaniu w infrastrukturę publiczną poprawiającą jakość życia oraz zwiększaniu możliwości rozwoju ekonomicznego dla społeczności wiejskich z uwzględnieniem małych gospodarstw rolnych.

³ J. Zegar: Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku. Wieś i Rolnictwo. Warszawa 2010, s. 38-55.

⁴ B. Tańska-Hus, M. Orlewski: Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego w ustawodawstwie UE i w Polsce. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu Nr 540, Wrocław 2006, s. 537-541.

⁵ Wcześniej definicja ta pojawia się w Rozporządzeniu Rady (WE) NR 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).

W projektach reform WPR na lata 2014-2020 postawiono następujące, wśród nich także nowe wyzwania: bezpieczeństwo żywnościowe, środowisko naturalne i zmiana klimatu oraz równowaga terytorialna. W opublikowanym komunikacie, Komisja Europejska nakreśliła trzy strategiczne cele zreformowanej WPR tj.: po pierwsze; „opłacalna produkcja żywności”, który to cel byłby realizowany poprzez wsparcie dochodów gospodarstw, poprawę konkurencyjności sektora rolniczego i wzmocnienie jego udziału jakościowego w łańcuchu żywnościowym oraz wynagradzanie za trudności związane z produkcją na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych. Cel drugi nazwany „Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu”, który byłby realizowany głównie poprzez zagwarantowanie zrównoważonej działalności produkcyjnej w rolnictwie, zabezpieczenie dostarczenia środowiskowych dóbr publicznych, promowanie ekologicznego wzrostu produkcji poprzez innowacje, a także kontynuację działań mających na celu łagodzenie skutków zmiany klimatu. Cel trzeci; „Zrównoważony rozwój terytorialny”, byłby realizowany poprzez wspieranie zatrudnienia na obszarach wiejskich, poprawę gospodarki wiejskiej oraz promocję dywersyfikacji dochodowej, a także uwzględnienie różnorodności strukturalnej systemów rolniczych⁶.

Unia Europejska od co najmniej kilkunastu lat aspiruje do siły wiodącej w promowaniu zrównoważonego rozwoju. Również postawione cele WPR wydają się być zgodne z wdrażanym modelem europejskiego rolnictwa tj. rolnictwa zrównoważonego oraz wielofunkcyjnego. Należy jednak podkreślić, że proponowane instrumentarium tylko w niewielkim stopniu przyczynia się do osiągnięcia założonych celów. Ponadto ich realizacja wymaga ustalenia pewnego kompromisu, gdyż cele te są często ze sobą sprzeczne⁷. Pierwszy dylemat dotyczy uzyskiwania opłacalnej produkcji oraz poprawy konkurencyjności. Ponownie wyraźne są tendencję do podnoszenia produktywności, specjalizacji oraz wzrostu skali produkcji, co jest zwykle w opozycji do zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi. Ponadto coraz większa konkurencja na rynkach światowych powoduje presję na obniżanie cen, sprawia także, że produkcja rolnicza koncentruje się w regionach o najbardziej korzystnych warunkach przyrodniczo-ekonomicznych, co przeczy realizacji celu nr 3, tj. zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu⁸. Zasadniczy problem polega jednak na tym, iż przedstawione w projektach instrumenty wsparcia rolnictwa oraz obszarów wiejskich różnią się ze zdefiniowanymi celami. Po pierwsze w dalszym ciągu występują duże różnice w wysokości wsparcia bezpośredniego. Pomimo wprowadzenia zapisów o „zmniejszaniu zmienności wsparcia dochodów gospodarstw” i wyrównywaniu płatności nadal zachowano system oparty na historycznie ukształtowanym poziomie wsparcia powiązanych z intensywnością i osiąganym przed laty poziomem produkcji. System ten preferuje gospodarstwa wielkoobszarowe, które w odróżnieniu od jednostek mniejszych produkcyjnie i ekonomicznie dostarczają z reguły mniej dóbr publicznych jednocześnie obciążając środowisko naturalne. Krytyce należy poddać również projekt sposobu naliczania płatności na tzw. „zazielenienie” - w sytuacji, gdy każdy kraj

⁶ M Zagórski: Wspólna Polityka Rolna 2013 Plus – reforma na rozdrożu. Forum Inicjatyw Rozwojowych. Warszawa 2011, s. 3-20.

⁷ J. Zegar: Opracowanie cytowane.

⁸ J. Zegar: Opracowanie cytowane

zobowiązany jest do przeznaczania 30% koperty krajowej na ten cel powstają ogromne różnice w wielkości „rekompensaty” ze realizację tych samych praktyk. Zagórski (2011) twierdzi, iż różnice te nie są skorelowane z kosztami wdrożenia działań, stąd zachodzi potrzeba korekty tych płatności.

Bardzo niepokojące jest również odejście od propagowanego w perspektywie finansowej 2007-2013 „mocnego” finansowanie filaru nr II. Na obecnym etapie negocjacji nie określono jeszcze wysokości wsparcia. Pojawiają się sygnały, iż wsparcie to będzie utrzymane na poziomie z roku 2013, jednak należy podkreślić, że wówczas jego realna wielkość będzie coraz mniejsza. Ewentualne ograniczenie tych środków w największym stopniu dotknie gospodarstwa mniejsze obszarowo, które w zamian za realizowanie różnych zwykle działań korzystnych dla środowiska, mogły uzupełniać swoje dochody. Należy również podkreślić, iż to właśnie środki finansowe wypłacane w ramach II filaru sprzyjały restrukturyzacji rolnictwa i znacznie poprawiły konkurencyjność gospodarstw.

Nowością w projektach WPR jest wyraźne oddzielenie gospodarstw drobnotowarowych od towarowych. Propozycja ta zakłada wprowadzenie „Systemu dla drobnych producentów rolnych”, w ramach którego rolnicy będą otrzymywać płatności ryczałtowe, stanowiące maksymalnie równowartość trzykrotnego średniego (krajowego) wsparcia na hektar, jednak nie mniej niż 500 € i nie więcej niż 1000 € rocznie. W Polsce wsparcie to szacuje się na ok. 650 € na gospodarstwo. Rolnicy, którzy zadeklarują skorzystanie z tej formy płatności będą zwolnieni z wymogów wynikających ze stosowania praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska oraz z całości lub z części wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Bardzo dużym ułatwieniem będzie możliwość składania jednego wniosku o wsparcie na cały okres programowania. Nie jest jednak wiadomo z jakimi restrykcjami dostępu do innych form wsparcia będzie wiązało się przyjęcie tej płatności ryczałtowej.

Oceniając projekt systemu wsparcia dla drobnych producentów należy podkreślić, iż z całą pewnością przyczyni się on do ograniczenia kosztów administracyjnych, jak również „uwolni” rolników od wielu obowiązków formalnych: w tym corocznego wypełniania szeregu formularzy, przestrzegania różnych reżimów kontroli itp. Biorąc pod uwagę interesy ekonomiczne części właścicieli drobnych gospodarstw system ten również należy ocenić bardzo pozytywnie – będą to bowiem „bardzo łatwe pieniądze za nic”. Oczywiście przystąpienie do systemu będzie wiązać się z pewnymi zobowiązaniami. Zakłada się, że rolnicy w okresie uczestnictwa w systemie będą musieli m.in. utrzymać niezmienną powierzchnię gospodarstwa tj. liczbę hektarów odpowiadającą liczbie posiadanych uprawnień. Może to utrudnić proces obrotu, zwłaszcza sprzedaży części ziemi, czy też chociażby przekwalifikowania gruntu rolnego na działkę budowlaną. Rolnicy uczestniczący w omawianym systemie prawdopodobnie będą mieli również ograniczony lub nawet zamknięty dostęp do działań w ramach „nowego PROW”. Z kilku względów bardzo trudno w chwili obecnej jednoznacznie wskazać na konkretne ograniczenia. Po pierwsze nie zdefiniowano jeszcze kategorii „drobnego producenta rolnego”, jak również „gospodarstwa małego”, a obydwa pojęcia pojawiają się w projektach. Po drugie opublikowane wnioski (projekty) są bardzo ogólne, zawierają one także liczne nieścisłości (i błędy). Przykładowo w projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich

(EFRROW) pojawia się pewna nieścisłość lub błąd, mianowicie w punkcie nr 3 – „Aspekty prawne wniosku” ustawodawca zapisał, iż będzie możliwe tworzenie podprogramów tematycznych adresowanych m.in. do drobnych producentów rolnych, a w artykule 8 „Podprogramy tematyczne” w odniesieniu do beneficjentów pojawia się tylko kategoria „małych gospodarstw”. Powstaje więc pytanie czy gospodarstwa w systemie dla drobnych producentów będą zaliczane do małych gospodarstw czy nie. Wydaje się jednak, że są to dwie rozłączne grupy co sugeruje zapis artykułu nr 16 ust. 4 punkt d. W takim przypadku jedynym działaniem z jakiego będą mogli skorzystać „drobni producenci” będzie możliwość otrzymania premii za przekazanie lub sprzedaż gospodarstwa. Tym samym przystąpienie do systemu dla drobnych producentów uniemożliwi korzystanie z innych działań – np. dotyczących dofinansowania rozwoju pozarolniczych działań produkcji. Wydaje się więc, iż system ten będzie korzystny tylko dla posiadaczy ziemi, którzy są niejako ostatnim pokoleniem rolników tj. którzy nie wiążą przyszłości z rolnictwem.

Oceniając projekt systemu wsparcia dla drobnych gospodarstw z punktu widzenia interesu społecznego, w tym dostarczania dóbr publicznych (ochrony środowiska oraz kształtowania i ochrony krajobrazu kulturowego), jak również możliwości poprawy struktury agrarnej, należy bardzo mocno podkreślić, iż będzie on generował wieloaspektowe niekorzystne skutki. Mocne ograniczenie kontroli oraz częściowe zwolnienie gospodarstw z obowiązku wdrażania zasady współzależności (*cross compliance*) przyczynić się może do wielu niekorzystnych zjawisk, w tym niekontrolowanych zalesień, wzrostu odłogów, zmniejszenia bioróżnorodności itp. Ponadto system ten ograniczy bądź całkowicie zablokuje przemiany struktury agrarnej oraz utrudni procesy scaleniowe w obrębie gospodarstw i wsi. Wydaje się więc, iż szczególnie na obszarach cennych przyrodniczo system ten – przynajmniej w obecnej formie nie powinien być wdrażany. Konieczne jest tu wprowadzenie obostrzeń dotyczących zachowania gruntów w dobrej kulturze rolnej, a za dodatkowe praktyki rolnicy powinni otrzymywać wyższe wsparcie. Wydaje się również, iż system ten w dłuższej perspektywie będzie przyczyniał się do zmniejszenia potencjału produkcyjnego kraju, a zwłaszcza regionów o nasilonym rozdrobnieniu strukturalnym tj. Polski południowej i ograniczy samowystarczalność żywnościową. W województwie małopolskim w posiadaniu gospodarstw o obszarze do 5 ha (dla tych jednostek przystąpienie do systemu drobnych producentów byłoby odpłacalne) jest ponad 55% powierzchni gruntów, więc ich ewentualne wyłączenie z użytkowania rolniczego znacznie obniży wielkość produkcji, a tym samym obniży bezpieczeństwo żywnościowe. Jest to więc w sprzeczności do wyzwań jakie stawia sobie reforma WPR.

Konkludując rozważania nad pozycjami wsparcia drobnych gospodarstw zawartych w projektach prawa UE, należy podkreślić, iż od momentu przystąpienia nowych państw członkowskich temat urósł do znaczącej rangi. Również deklarowany model rolnictwa europejskiego preferuje gospodarstwa rodzinne realizujące funkcje pozaprodukcyjne. Jednak zasadniczy problem polega na tym, iż deklarowane wizje i cele raczej nie przekładają się na konkretne działania, a przede wszystkim na wsparcie finansowe. Również propozycje UE odnośnie przyszłej perspektywy finansowej wydają się być wysoce dyskusyjne i raczej mało korzystne dla drobnych producentów rolnych, a ich wdrożenie w obecnej formie bez wątpienia przyczyni się do konserwacji obecnej struktury agrarnej oraz degradacji subregionów – szczególnie tych gdzie produkcja

realizowana jest w warunkach dysparytetu środowiskowego, a struktura obszarowa gospodarstw jest bardzo rozdrobniona. W przypadku Polski do takich terenów należy zaliczyć obszary górzyste – bardzo cenne przyrodniczo obszary górskie oraz pogórskie.

4. Propozycje reformowania WPR w ocenie instytucji okolorolniczych

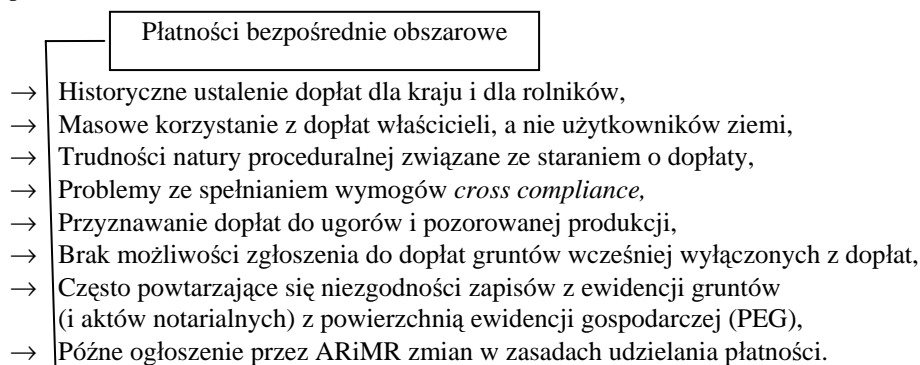
Wspólna Polityka Rolna jest niemal we wszystkich krajach Unii Europejskiej przedmiotem krytyki i zacieklej polemiki. Czyniona jest ona jednak z pozycji różnych szczebli i podmiotów oceniających. Kraje będące płatnikami netto środków do budżetu UE wskazują na kosztochłonność polityki, która ponadto jest polityką niegospodarną oraz nie służy ich rolnictwu a często, raczej to już historycznie, przyczyniała się do kreowania nadprodukcji żywności. Kraje uboższe (głównie nowe kraje członkowskie), korzystające netto ze wsparcia funduszami UE wsi i rolnictwa krytykują WPR za relatywnie zbyt niski, w stosunku do „starych” krajów członkowskich UE poziom wsparcia, jak również brak woli wyrównania płatności i „upieranie” się przy poziomach, historycznych tj. tych które ustalono przed laty. Wskazywany jest tu brak uzasadnienia drastycznego zróżnicowania np. dopłat bezpośrednich, którego obecnie nie można tłumaczyć ani wysokimi różnicami w kosztach produkcji, zwłaszcza kosztami obrotowych środków do produkcji rolniczej ani też tym bardziej warunkami przyrodniczymi produkcji rolnej⁹. Powszechnie i wydaje się w sposób uzasadniony krytykowany jest brak w obecnej polityce eksponowanej w celach założycielskich UE (EWG) solidarności finansowej krajów członkowskich (bogaty i biedniejszych). Często zwraca się uwagę na duże i raczej narastające rozbieżności pomiędzy deklarowanymi celami, a celami rzeczywistymi tj. zawartymi w dokumentach oraz sposobem ich realizacji. Ekolodzy zarzucają WPR niemal całkowite mijanie się z zakładanymi, czy też wymuszonymi przez nich celami. Ekologiczne funkcje i cele rolnictwa, które mają być wspierane coraz to większymi środkami pomocowymi, po zakończeniu toczonych na ten temat (często latami) dyskusji zastępowane są celami i instrumentami pro -efektywnościowymi (ekonomicznymi). Kraje członkowskie, nawet te, które skorzystają z hojności WPR (beneficjenci) narzekają na wysokie reżimy instytucjonalne, które muszą spełniać i utrzymywać kosztowne instytucje wdrażające wsparcie. Tak zwana „ściana płaczu rolników”, korzystających ze wsparcia jest szczególnie długa. Postulaty, uwagi a nawet pretensje do UE i do WPR kierowane są zwykle do rządu, który niejako zgodził się na obowiązujące zasady, wymogi i procedury. Ułomność mechanizmów oraz wdrażanych procedur jest artykułowana podczas dyskusji sąsiedzkich, targowiskowych, prowadzona jest na różnych zebraniach wiejskich i w różnych gremiach gospodarczych i politycznych, w których biorą udział rolnicy. Duża część pretensji kierowana jest bezpośrednio do oddziałów wojewódzkich lub biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Mechanizacji Rolnictwa, które procedują dominującą część wsparcia i mają bezpośredni kontakt z rolnikami – beneficjentami. Rolnicy udający się do tej agencji mają zwykle bardzo konkretne postulaty a najczęściej pretensje twierdząc, że ich kłopoty (najczęściej) wynikają z „nieżyciowych wymagań”, bardzo trudnych do wypełnienia dokumentów, czy też

⁹ W. Musiał: Wspólna Polityka Rolna wobec drobnych gospodarstw rolnych. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie. Kraków 2012.

niezrozumiałej potrzeby zgromadzenia dużej ilości załączników potwierdzających spełnienie warunków otrzymania wsparcia.

Z racji powszechności korzystania przez rolników (nawet posiadających bardzo małe gospodarstwo rolne) z dopłat obszarowych i corocznego składania przez nich niezbędnej dokumentacji krytyka tego instrumentu jest najsilniejsza i należy ją traktować jako temat pierwszoplanowy. Także badane instytucje zgłaszają różne krytyczne uwagi i postulaty do tej formy wsparcia, są one bowiem niejako pośrednimi adresatami różnych prezentacji i „pasem transmisyjnym” wiodącym od rolnika do ministerstwa ds. rolnictwa, a w zamyśle rolników także do stosownych organów UE. Postulaty te są również wskazaniem w jakim kierunku powinno podążać doskonalenie wsparcia, a przynajmniej czego oczekują rolnicy.

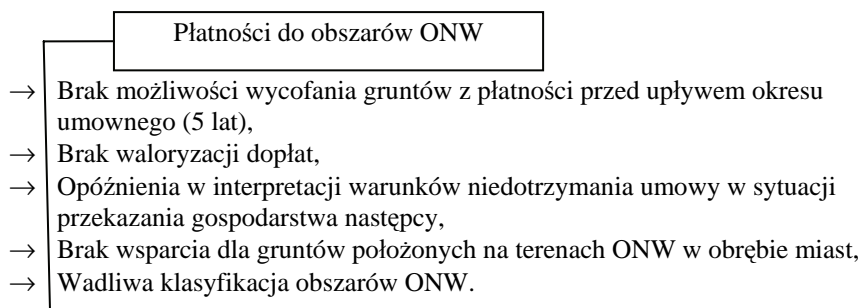
Oceny krytyczne dopłat bezpośrednich dotyczą więc najróżniejszych obszarów w tym określania kwot i procedowania wsparcia (rys. 1). Niemal zawsze zwracana jest uwaga na tzw. historyczne kształtowanie poziomu dopłat obszarowych. Ta krytyczna uwaga odnosi się zarówno do szczebla ogólnokrajowego tj. niższej aniżeli np. w Niemczech czy we Francji wielkości analogicznych dopłat w Polsce (ustalanej w traktacie akcesyjnym). Historyczność ta ma także odniesienie mikroekonomiczne tj. do konkretnego gospodarstwa, które kupując ziemię nie objętą wcześniej dopłatami, nie może korzystać z dopłat.



Rys. 1. Krytyczne oceny obowiązującego obecnie systemu płatności bezpośrednich
Źródło: opracowanie własne.

Podobnie zwiększając stan pogłowia zwierząt trawożernych nie można w kolejnych latach korzystać ze stosownych uzupełniających dopłat obszarowych wynikających z użytkowania pełnego arealu użytków zielonych. Respondenci, zwłaszcza z województw podkarpackiego i małopolskiego zwrócili uwagę na często powtarzające się niezgodności pomiędzy zapisami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków (ale także zapisami ksiąg wieczystych), a powierzchnią gruntów ustaloną przez ARiMR. Zdarza się że tzw. powierzchnia ewidencji gospodarczej, na którą przeznaczana jest dopłata, jest większa (lub mniejsza) aniżeli ustalona przez geodetę (podczas pomiaru). Powoduje to lawinowe wzywanie rolników do wyjaśnień odnośnie sprzecznych danych powodując różnorodne koszty instytucjonalne. Także często krytykowane są wyrwykowe kontrole zgodności danych i dokładności pomiaru działek, które zdaniem respondentów wykonywane są niefachowo, niestarannie i „na ilość a nie jakość”.

Wraz z płatnością bezpośrednią rolnicy deklarują swój areal do otrzymania płatności z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Płatności te w badanych województwach są dość powszechne a uwagi i postulaty wnoszone do tej formy wsparcia gospodarstw są liczne (rys. 2). Są one niejako adresowane do rolników o stabilnym lub wzrastającym areale ziemi. Część rolników korzystających z dzierżawy ziemi napotyka na różnorodne problemy wówczas, gdy wydzierżawiający, pomimo wcześniejszej umowy, odbiera ziemię dzierżawcy np. chcąc ją sprzedać lub przekazać dla dzieci. Wówczas jej dotychczasowy użytkownik i beneficjent dopłat jest narażony na sankcje wynikające z umowy z tytułu wycofania się z systemu przed upływem wymaganych przepisami pięciu lat. Stąd też wielu rolników natrafiają na kłopoty związane z dotrzymaniem warunków umowy w kolejnych latach nie zgłasza gruntów do dopłat. Nie ma to często uzasadnienia chociażby z uwagi na fakt, że w kolejnych latach (po okresie 5 letnim) zobowiązanie to staje się już tylko jednoroczne. Zwracano także uwagę na opóźnienia w informowaniu rolników o odstąpieniu od sankcji niedotrzymania umowy wówczas, gdy gospodarstwo zostało przekazane następcy w ramach działania renta strukturalna. Bardzo liczne były uwagi i postulaty zmian odnoszące się do negatywnej oceny braku waloryzacji dopłat. Obowiązujące obecnie płatności ustalone były w roku poprzedzającym akcesję Polski do UE i wówczas stanowiły przybliżony poziom strat w dochodach rolniczych wynikający z utrudnień przyrodniczych (lub innych gospodarczych). Przykładowo dopłata jaką otrzymują rolnicy gospodarujący na obszarach górskich wynosi 320 zł. co w 2004 r. stanowiło niemal równowartość 1t owsa¹⁰. W 2012 r. kwota ta stanowi już tylko równowartość 3-3,5 q owsa. Stąd respondenci zwracali uwagę na zanik motywacyjny funkcji tej formy wsparcia gospodarstw.



Rys. 2. Krytyczne oceny obowiązującego obecnie systemu wsparcia gospodarstw prowadzących produkcję na obszarach ONW

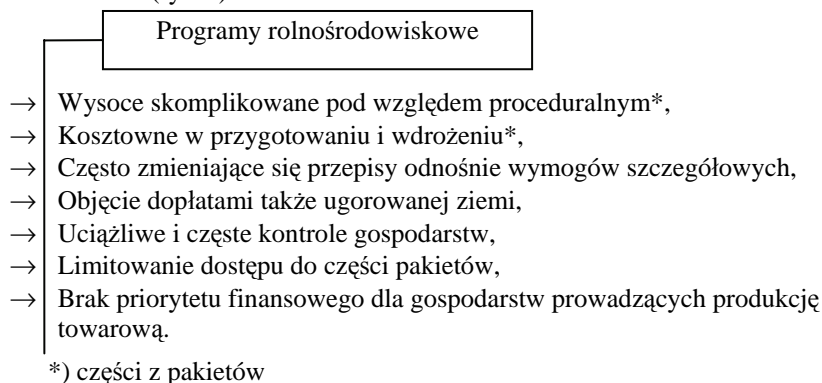
Źródło: opracowanie własne.

W pewnej mierze, wraz z innymi uwarunkowaniami przyczynia się to do porzucania rolniczego użytkownika ziemi na obszarach ONW. Innym postulatem a zarazem krytyczną uwagą do obowiązującego systemu wsparcia jest wyłączenie ze wsparcia terenów rolniczych zlokalizowanych w obrębie miast. Przed laty małe miasta położone w Karpatach niejako chcąc wzmocnić swą miejskość chętnie przyłączały do

¹⁰ W. Musiał: Wstępna ocena pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej w obszarze problemowym rolnictwa – wybrane aspekty. Wieś i doradztwo 1-2/41-42/ Kraków 2005, s. 2-6.

swego terytorium sąsiadujące przysiółki a nawet wioski. Obecnie tereny te są pozbawione części wsparcia wynikającego z WPR. Na obszarach pogórskich nadal dość często zgłaszane są uwagi i zastrzeżenia odnośnie nieprawidłowości w zakresie delimitacji obszarów o specyficznych utrudnieniach do produkcji rolnej. Często rolnicy poprzez porównanie położenia użytkowanej ziemi z ziemią sąsiada, ale położoną na obszarze uprawnionym do wsparcia oceniają, że ich ziemia powinna być także objęta wsparciem. Samorządy części gmin położonych na pograniczu Pogórza Karpackiego wykonywały (na swój koszt), dodatkowe ekspertyzy i wyceny warunków topograficznych. W sytuacji, gdy dana wycena była korzystna dla rolników, sąsiednie wsie lub pojedynczy rolnicy także zgłaszali do różnych organizacji i instytucji zawodowych swoje pretensje i sugestie zmian.

Bardzo liczne uwagi i postulaty wnosili badani respondenci (instytucje) do procedowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. Odnosząc się do najczęściej powtarzających się słabych stron, niedogodności i mankamentów PROW (o takie pytano w ankiecie), szczególną uwagę respondenci zwrócili na programy rolnośrodowiskowe (rys. 3).

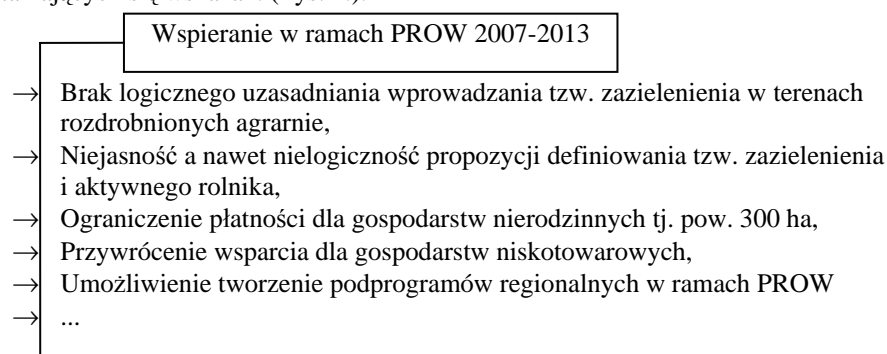


Rys. 3. Krytyczne oceny wdrażanych programów rolnośrodowiskowych
Źródło: Badania własne

PR rozbudowane w swej strukturze, skomplikowane pod względem proceduralnym, w tym dokumentacyjnym oraz bywają dość kosztowne w przygotowaniu. Respondenci zwracali uwagę, że uczestnictwo w programach rolnośrodowiskowych naraża beneficjentów na negatywne konsekwencje w przypadku nie spełnienia często zmieniających się przepisów dotyczących specjalnych i specyficznych wymogów, ustalanych na szczeblu krajowym. Mocno podkreślany był paradoks polegający na otrzymywaniu przez rolników dopłat rolnośrodowiskowych za odłogowanie ziemi. Jest to zdaniem respondentów całkowite pomylenie istoty i idei działań służących środowisku tj. wynikających z utrzymywania gospodarstwa i prowadzenia w nim produkcji rolnej. Liczne są także uwagi do limitowania dostępu do części pakietów rolnośrodowiskowych, przy czym np. limity zwierząt ras rodzimych są bardzo małe i wydaje się, że zagrażają utrzymaniu wystarczającej zmienności genetycznej, żywotności i zdrowotności wybranych ras bydła lub koni. Gospodarstwa ekologiczne w polskim systemie prawa, na co zwrócili uwagę respondenci nie tylko nie

muszą prowadzić produkcji rolniczej, ale także gdy takową prowadzą nie są zobowiązane produkować na rynek. Podatnik dopłaca więc do rolników, którzy produkują tzw. zdrową żywność wyłącznie na potrzeby swojej rodziny. Stan taki wydaje się być wysoce nieefektywny i niesprawiedliwy, chociażby z racji zmniejszenia podaży produktów ekologicznych co bez wątpienia przekłada się na ich wyższą cenę.

Także liczne uwagi i postulaty dotyczyły potrzeby doskonalenia PROW programowanego dla nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Najczęściej związane one były z przywróceniem korzystnych dla regionów o rozdrobnionym i zapóźnionym w rozwoju działaniach wspierających żywotność gospodarstw lub stanowiących ich wsparcie socjalne. Część z nich odnosiła się w sposób krytyczny do propozycji rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (.....). Ze względu na obszerność materiału dotyczącego zgłoszonych postulatów odnośnie programowego PROW na nową perspektywę czasową autorzy opracowania odnieśli się wyłącznie do najczęściej powtarzających się wskazań. (rys. 4.).



Rys.4. Pozostałe powtarzające się postulaty odnośnie doskonalenia instrumentów PROW dla nowej perspektywy zadaniowej i finansowej 2014-2020.

Źródło: Badania własne

Często powtarzającą się uwagą, a w efekcie także postulatem jest potrzeba rezygnacji z utrzymania odłogów na cele tzw. zazielenienia. Propozycja rozporządzenia (COM 2011/625) przewiduje aby na ten cel przeznaczyć co najmniej 7% gruntów ornych. Argumentami przeciwko tej propozycji są m.in. duże rozdrobnienie działek rolnych, duża zmienność i różnorodność sposobów użytkowania ziemi, duża ilość odłogów, ugorów i zakrzaczeń, duża liczba miedz i zadarnionych pasów antyerozyjnych na zboczach. Sporo negatywnych emocji i niezrozumienia odnosi się do propozycji ograniczenia wspierania i do sposobu definiowania tzw. aktywnego rolnika. Definiowanie rolnika opiera się o udział dopłat w strukturze dochodów rolnika dwu- lub wielozawodowego, a nie do jego faktycznej aktywności w zakresie adekwatnego zagospodarowania ziemi rolniczej. Rolnicy, a za nimi organizacje rolnicze i okołorolnicze badanych województw o dużym rozdrobnieniu agrarnym widzą potrzebę większego wsparcia ich Interesariuszy tj. gospodarstw małych i średnich. Stąd też jednym z postulatów jest ograniczenie pełnych dopłat obszarowych tj. bezpośrednich i ONW dla gospodarstw o powierzchni powyżej 300 ha, tj. nie stanowiących gospodarstw rodzinnych. Z drugiej strony proponuje się aby przywrócić w nowym PROW wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych. W regionie tym jest bowiem duża

grupa gospodarstw, dla których wsparcie to miało (i może mieć) duże znaczenie w zakresie chociażby odnowy własnego skromnego parku maszynowego. Interesujące są wyniki badań ankietowych dotyczące działania pt. Renty strukturalne. Część respondentów podkreśla jego dużą rolę i celowość podtrzymania także w latach następnych. Są także zgłaszane postulaty aby zaniechać tej formy wsparcia i w jej miejsce wprowadzić inne mechanizmy rekompensaty za trwałe wyjście rolnika z produkcji rolniczej. Często w odpowiedziach na pytania dotyczące doskonalenia PROW respondenci zwracali uwagę na potrzebę tworzenia przez poszczególne województwa programów regionalnych. Z innych badań i obserwacji autorów opracowania wynika, że różne gremia opiniotwórcze i decyzyjne województwa podjęły pracę nad wprowadzeniem regionalizacji, przynajmniej części WPR. Pozostałe uwagi i postulaty dotyczą różnych sfer wsparcia, także na poziomie krajowym, w tym podwyższenia dopłat do paliwa rolniczego, do ubezpieczeń upraw, zwiększenia dopłat dla młodych rolników, koordynowania na szczeblu gminy wydzierżawiania ziemi itp.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone badania wśród rolniczych organizacji społeczno-zawodowych i instytucji okołorolniczych wskazały na ich bardzo dobre rozeznanie w realizowanej WPR i zakresie proponowanych reform. Zgłoszone krytyczne uwagi i postulaty odnoszące się do propozycji reformowania WPR mają w zdecydowanej przewadze charakter rzeczowy i wyważony. Powszechnie zwracano uwagę na krzywdzące, zdaniem respondentów zaniżanie w stosunku do krajów Europy Zachodniej poziomu dopłat bezpośrednich. Ważnym mankamentem dopłat do obszarów ONW (ale także poziomu innych dopłat) jest brak ich waloryzacji i stąd spadek ich wartości realnej. W południowej Polsce powszechna jest opinia o potrzebie większego dostosowania WPR i instrumentów wsparcia do specyfiki przyrodniczej i agrarnej regionów. Widoczne jest zaniepokojenie reformami WPR, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarstw małych, które mogą przynieść nową falę dezagraryzacji wsi i powiększanie się zjawiska porzucania produkcji rolnej przez gospodarstwa małe i nawet średnio małe.

Literatura:

- Czyżewski A., Stępień S.: Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich UE na WPR 2014-2020. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 3(25), Poznań 2012.
- Musiał W.: Wstępna ocena pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej w obszarze problemowym rolnictwa – wybrane aspekty. *Więś i doradztwo* 1-2/41-42/ Kraków 2005.
- Musiał W.: Wspólna Polityka Rolna wobec drobnych gospodarstw rolnych. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie. Kraków 2012.
- Tańska-Hus B., Orlewski M. : Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego w ustawodawstwie UE i w Polsce. *Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu* Nr 540, Wrocław 2006.
- Wieliczko B. : Zmiany w WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej wsi i rolnictwa. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 3 (25), Poznań 201
- Zagórski M.: Wspólna Polityka Rolna 2013 Plus – reforma na rozdrożu. *Forum Inicjatyw Rozwojowych*. Warszawa 2011.
- Zegar J.: Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku. *Więś i Rolnictwo* 3 (148). Warszawa 2010.

Summary

The main aim of this article is an attempt at evaluation of chosen actions and instruments of financial support of CAP which have been implemented between 2007 – 2013. The source material was collected on the basis of a survey form conducted in multifarious institutions aimed at evaluation and implementation of CAP. The survey was based on the data gathered in five southern voivodeships. The descriptive method combined with tables and drawings complements this article. Not only did the results enable to adumbrate the most conspicuous negative sides of the current instruments of financial support, but they were also extremely helpful in the formulation of the demands concerning changes in CAP after the year 2013.

Informacja o autorach:

Dr inż. Wojciech Sroka

Instytut Ekonomiczno-Społeczny
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Email: w.sroka@ur.krakow.pl

Prof. dr hab. Wiesław Musiał

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
Polskiej Akademii Nauk
Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa
mmusial@cyf-kr.edu.pl