
INFORMACJE

ANTONI MICKIEWICZ, BOGDAN M. WAWRZYNIAK
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

PRAWODAWSTWO UNIJNE W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA SYSTEMÓW DORADZTWA ROLNICZEGO

1. Wstęp

Doradztwo rolnicze od lat towarzyszy rolnikom w trudnym procesie kierowania i zarządzania gospodarstwami rolnymi. Usługi doradcze mają wpływ na kształt czynnika ludzkiego w rolnictwie, wywołując postawy innowacyjne, które sprzyjają wdrażaniu postępu technologicznego. W świetle nowego paradygmatu doradztwa rolniczego, zachodzi więc potrzeba odejścia od tradycyjnego funkcjonowania instytucji doradczych i wypracowania nowych zasad, które będą adekwatne do zmieniających się wymogów Wspólnej Polityki Rolnej [Wawrzyniak, 2003].

Doradztwo nie rozwijało się w jednakowym tempie we wszystkich krajach europejskich. Rozwój zależał od wielu czynników, w tym od struktury agrarnej, stopnia towarowości produkcji, powiązania z rynkiem i wymaganiami konsumentów odnośnie jakości żywności. W Europie Zachodniej na skutek systematycznie realizowanej wspólnej polityki rolnej, osiągnięto wysoki stopień towarowości i dużą koncentrację ziemi. Powstające instytucje doradcze, obok charakteru państwowego, zaczęły powstawać w formie spółdzielczej lub prywatnej. Większość doradztwa publicznego jest tworzona i finansowana przez organizacje rządowe. Nie ma jednolitych rozwiązań organizacyjnych, gdyż większość posiada własny, typowy dla siebie system doradztwa rolniczego. Tak więc w krajach Unii Europejskiej zgodnie funkcjonują obok siebie różnorodne systemy doradztwa rolniczego, takie jak publiczne organizacje doradcze, komercyjne firmy doradcze, służby doradztwa specjalistycznego i inne [Oskam, Meester, Silvis, 2010].

Według J. Kania ponad stuletnie doświadczenie krajów zachodnich w dobitny sposób potwierdza fundamentalny wkład nauki i doradztwa rolniczego w rozwój rolnictwa. Najwyższy poziom rozwoju rolnictwa osiągnięto w tych krajach, w których stosunkowo najwcześniej zapoczątkowano tworzenie instytucji doradztwa rolniczego, ściśle współpracującego z nauką rolniczą [Kania, 2007].

Odmierna sytuacja panowała w 10 krajach (poza Cyprem i Maltą) przyjętych w 2004 r. do Unii Europejskiej. Panujący poprzednio ustrój społeczno-polityczny preferował uspołecznione formy własności w rolnictwie (państwowe i spółdzielcze), w których nie było miejsca na organizacje doradcze. Jedynie w Polsce, która w 1956 r. opowiedziała się za funkcjonowaniem indywidualnych gospodarstw rolnych, powołano państwowe służby doradcze, w postaci najpierw gromadzkiej a potem gminnej służby rolnej. Służby te następnie ewoluowały w system wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego a te z kolei w ośrodki doradztwa rolniczego.

2. Materiał i zakres pracy

Proces poszerzenia Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie, skłonił dotychczasowych członków do dokonania reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r., w tym: do przygotowania regulacji prawnych, zmierzających do stworzenia systemu doradztwa rolniczego. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782 z 2003 r., każdy kraj członkowski został zobligowany do utworzenia do dnia 1 stycznia 2007 r. systemu doradztwa rolniczego w zakresie zarządzania (SMR - Statutory Management Requirements)) i zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC - Good Agricultural and Environmental Conditions)). Warunkiem otrzymania dopłat bezpośrednich przez rolnika, było spełnienie określonych standardów w zakresie wymogów wzajemnej zgodności. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 doprecyzowano, że przepisy wspólnotowe w zakresie zarządzania (SMR) obejmują zdrowie publiczne, środowisko i dobrostan zwierząt (załącznik II). Natomiast wymogi dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) znalazły pełne odzwierciedlenie w załączniku III ww. rozporządzenia. Postulatu tego w sensie dotrzymania terminu, nie mogły spełnić Bułgaria i Rumunia, które do UE zostały przyjęte w dniu 1 stycznia 2007 r.

Obowiązek zorganizowania systemu doradztwa rolniczego (FAS - Farm Advisory System), wynikał przede wszystkim z analizy sytuacji w tym zakresie, jakiej dokonano w 10. nowo aspirujących do akcesji krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Brak systemów stał bowiem w sprzeczności ze standardami Wspólnej Polityki Rolnej, która funkcjonuje w oparciu o precyzyjnie ustalone standardy, normy, zasady i regulacje. Mocą rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 każde państwo członkowskie zobowiązane było złożyć do Komisji Europejskiej (do dnia 31 grudnia 2010 r.) raport, który miał zawierać sprawozdanie z odpowiednimi

wnioskami. Postulat złożenia sprawozdania przed 31 grudnia 2007 r. został powtórzony w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 73 z 2009 r. Zbiorcze opracowanie raportu dokonane zostało przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a następnie przekazane poprzez Komisję Europejską do Parlamentu i Rady Europejskiej.

Opracowanie składało się z dwóch części. W pierwszej części przedstawiono rozporządzenia Rady (WE) traktujące o właściwościach systemu doradztwa rolniczego. W części drugiej natomiast przedstawiono Raport Komisji dla Parlamentu i Rady Europejskiej w sprawie stosowania systemu doradztwa rolniczego określonego w art. 12 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

A. Regulacje prawne w zakresie tworzenia systemu doradztwa rolniczego

1. Rozporządzenie Rady (WE) z 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782 z 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej ustalono, że płatność pełnej kwoty pomocy bezpośredniej powinna zostać powiązana ze spełnieniem zasad odnoszących się do gruntów rolnych, produkcji i działalności rolniczej. Zasady wzajemnej zgodności powinny służyć włączeniu w organizację wspólnego rynku podstawowych norm z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności spoczywa na barkach producentów, którzy poprzez system dopłat bezpośrednich zostali zobligowani do odpowiedniego postępowania na obszarach własnych gospodarstw. Instytucją zewnętrzną służącą pomocą we wdrażaniu zasad wzajemnej zgodności uczyniono doradztwo rolnicze. Wyznaczono termin zorganizowania systemu doradztwa rolniczego (1 stycznia 2007 r.), określono zakres udzielanej pomocy oraz rodzaje funkcji spełniane przez podmioty doradcze. Działalność doradcza dotyczy wymogów - poza zrządzaniem - zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Rolnicy mogą korzystać z doradztwa rolniczego na zasadzie dobrowolności. Ze względu na charakter świadczenia usług, celowym jest, aby informacje uzyskane w trakcie wykonywania działalności doradczej były traktowane jako poufne, za wyjątkiem przypadków poważnego naruszenia prawa wspólnotowego lub krajowego. System doradztwa powinien przyczyniać się do tego, aby rolnicy stawali się bardziej świadomi odnośnie przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie, bez wpływania na sposób przestrzegania obowiązków i odpowiedzialności w zakresie obowiązujących standardów. Państwa członkowskie udzielają pomocy doradczej na zasadzie pierwszeństwa rolnikom, którzy otrzymują powyżej 15 tys. euro płatności bezpośredniej w ujęciu rocznym. W wyniku tego procesu w krajach członkowskich powinien powstać jednolity system doradztwa rolniczego (Farm Advisory System - FAS), oparty na jednostce wdrażającej i szeregu akredytowanych podmiotów operacyjnych. System doradztwa rolniczego miał być zorganizowany

do 1 stycznia 2007 r. Bez uszczerbku dla krajowego ustawodawstwa dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów, państwa członkowskie zapewniają, że organizacje prywatne i wyznaczone instytucje, nie będą ujawniały informacji osobowych czy prywatnych oraz danych, które uzyskują w trakcie prowadzenia działalności doradczej.

Poprzez system doradztwa rolniczego państwa członkowskie powinny skutecznie informować rolników o ich obowiązkach wynikających z zasady wzajemnej zgodności. Poprzez upowszechnienie informacji dążyć należy do lepszego uświadomienia rolnikom ich obowiązków związanych z podstawowymi wymogami w zakresie zarządzania, zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i utrzymania trwałych użytków rolnych. W rozporządzeniu wskazano, że należy ustanowić sprawne systemy kontroli przestrzegania zasad współzależności.

Państwom członkowskim należy zezwolić na wykracanie poza zakres ustalonych ram i norm w obszarze dobrej kultury rolnej, jeśli uzasadniają to krajowe potrzeby i priorytety [Rozporządzenie Rady, 2003].

2. Rozporządzenie Rady (WE) z 2005 r w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698 z 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich ustalono ogólne ramy wspólnej polityki rolnej i zasady jej finansowania. W programie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 ustalono cztery osie priorytetowe (tematyczne), odpowiedzialne za realizację określonych grup problemów występujących w państwach członkowskich. Działanie „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” zaliczono do pierwszej osi tematycznej pt. „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”. Środki wsparcia zawarte w osi pierwszej mają między innymi na celu upowszechnienie wiedzy i podniesienie potencjału ludzkiego, poprzez kształcenie zawodowe i działania informacyjne. Ponadto mają na celu wprowadzanie praktyk innowacyjnych, skierowanych do osób działających w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym. Wśród nich duże znaczenie ma podejmowanie działalności przez młodych rolników i tworzenie usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym, zastępstwa oraz usług doradczych.

Korzystanie przez rolników i posiadaczy lasów z usług doradczych powinno pozwolić im na usprawnienie zrównoważonego zarządzania gospodarstwem. Poza tym powinno pomóc rolnikom ocenić wydajność ich gospodarstw rolnych i określić niezbędne ulepszenia w odniesieniu do obowiązkowych wymogów gospodarowania i do wspólnotowych norm dotyczących bezpieczeństwa pracy.

Tworzenie systemu usług doradczych z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym powinno im pomóc w dostosowaniu, ulepszeniu i ułatwieniu zarządzania oraz poprawić ogólne wyniki ich gospodarstw, poprzez dalsze doskonalenie

potencjału ludzkiego, działającego w sektorze rolnym i leśnym. W odniesieniu do kapitału rzeczowego, należy udostępnić szereg środków dotyczących modernizacji gospodarstw rolnych, zwiększania wartości dodanej produktów rolnych. Do doradców należy wspieranie rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i żywnościowym. Należy dążyć do przywrócenia potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych oraz wprowadzenia właściwych środków zapobiegawczych.

Wsparcia usług doradczych udziela się w celu zorganizowania pomocy rolnikom i posiadaczom lasów, w odniesieniu do kosztów wynikających z korzystania z usług doradczych, mających na celu poprawę ogólnych warunków ich gospodarowania. Usługi doradcze dla rolników obejmują przynajmniej kilka problemów: 1. obowiązkowe wymogi gospodarowania oraz zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska naturalnego, 2. normy dotyczące bezpieczeństwa pracy oparte na prawodawstwie wspólnotowym, 3. wsparcie na rzecz korzystania z usług doradczych ograniczone do wysokości określonej w przepisach. Całkowita kwota wsparcia stanowi 80% kwalifikującego się kosztu usługi doradczej i nie może przekroczyć maksymalnej kwoty 1500 euro na gospodarstwo. Wsparcie powinno mieć charakter degresywny i być udzielane przez okres maksymalnie 5 lat od momentu utworzenia. [Rozporządzenie, 2005].

3. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974 z 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 r.

W rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1974 z 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW powtórzono konieczność tworzenia systemu usług z zakresu zarządzania, pomocy i doradztwa. W krajach członkowskich istnieją Instytucje i podmioty doradcze, przygotowane merytorycznie do świadczenia usług doradczych dla rolników. Posiadają bowiem odpowiednie zasoby w formie wykwalifikowanego personelu, zaplecza administracyjnego i specjalistycznego, doświadczenie z zakresu doradztwa oraz wiarygodność zgodnie z wymogami, warunkami i normami określonymi w rozporządzeniu Rady (WE). W programach rozwoju obszarów wiejskich ustanawia się degresywną stawkę wsparcia na rzecz tworzenia usług w zakresie zarządzania, pomocy i doradztwa, przewidując redukcję wsparcia w równych kwotach od pierwszego roku wsparcia w taki sposób, aby wsparcie zostało całkowicie wycofane najpóźniej w szóstym roku od stworzenia tych usług [Rozporządzenie Komisji, 2006].

4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 73 z 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 73 z 2009 r. potwierdzono potrzebę utrzymanie systemu doradztwa rolniczego. System ma pomagać rolnikom w speł-

nianiu standardów nowoczesnego rolnictwa o wysokiej jakości. Konieczne jest dalsze stosowanie przez państwa członkowskie, ogólnego systemu, w ramach którego oferowane jest doradztwo dla gospodarstw rolnych. System doradztwa powinien pomóc rolnikom w kształtowaniu świadomości na temat przepływów materiałowych procesów przebiegających w gospodarstwach, zagadnień dotyczących środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. Pomoc powinna odbywać się, bez wpływania w jakikolwiek sposób na obowiązki i odpowiedzialność rolników w zakresie przestrzegania tych standardów. W tym celu państwa członkowskie prowadzą system doradztwa rolniczego dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem, który może być realizowany przez jeden lub większą liczbę wyznaczonych organów lub przez podmioty komercyjne. Państwa członkowskie mogą zgodnie z obiektywnymi kryteriami określić kategorie rolników, które będą miały dostęp do systemu doradztwa rolniczego na zasadzie pierwszeństwa. Przed dniem 31 grudnia 2010 r. Komisja przedkłada Radzie sprawozdanie dotyczące stosowania systemu doradztwa rolniczego, w razie potrzeby wraz z odpowiednimi wnioskami [Rozporządzenie, 2009].

B. Raport Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania systemu doradztwa rolniczego (FAS) określonego rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009

We wstępie do raportu Komisji Europejskiej stwierdzono, że państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia systemu doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem, zwanego dalej systemem doradztwa rolniczego (FAS). FAS wprowadzono równocześnie z systemem wzajemnej zgodności, w ramach którego wsparcie WPR jest w całości wypłacane jedynie w przypadku, gdy rolnicy spełniają pewne wymogi związane z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem i dobrostaniem zwierząt [Raport, 2010].

W raporcie stwierdzono, że istnieją środki polityki rolnej (I filar WPR) i instrumenty finansowe rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), które mają pomagać państwom członkowskim w tworzeniu usług doradczych dla gospodarstw rolnych, a rolnikom w korzystaniu z tych usług. W istocie FAS jest przede wszystkim instrumentem pomocy rolnikom w zakresie wypełniania wspomnianych wymogów i tym samym unikania kar finansowych z tytułu nieprzestrzegania zasady wzajemnej zgodności.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 Komisja musi przedłożyć Radzie sprawozdanie dotyczące stosowania FAS, w razie konieczności wraz z odpowiednimi wnioskami. Taki był też cel raportu, aby poinformować Parlament Europejski i Radę o stanie wdrażania FAS i zaproponować ewentualne ulepszenia.

Sprawozdanie opiera się w dużej mierze na informacjach otrzymanych od państw członkowskich w odpowiedzi na kwestionariusz oraz na ocenie sporządzonej na rzecz Komisji. FAS był również przedmiotem szeroko zakrojonych roz-

mów z państwami członkowskimi w trakcie pięciu warsztatów dotyczących FAS zorganizowanych przez Komisję w latach 2006-2010. Rozmowy te dotyczyły wartości, struktur, metod i narzędzi krajowych usług doradczych.

Ostateczny termin na stworzenie systemu ustalono na dzień 1 stycznia 2007 r. Mając na uwadze, że okres rozruchu trwał od 2007 r. do 2009 r., a wymagane informacje mają charakter złożony, nie jest jeszcze możliwe przedstawienie szczegółowej analizy potencjału krajowych systemów doradztwa rolniczego ani świadczonych w ich ramach usług na rzecz rolników. Celem niniejszego sprawozdania nie jest więc przedstawienie dogłębnego przeglądu, ale zabranie głosu w debacie prowadzonej w Radzie i Parlamencie Europejskim w latach 2010-2011.

1. Proces wdrażania systemu doradztwa rolniczego (FAS) przez państwa członkowskie

W większości państw członkowskich systemy doradztwa rolniczego osiągnęły pełną sprawność dopiero w 2008 r. Prace przygotowawcze służące utworzeniu FAS (przyjęcie prawodawstwa, publikacja zaproszeń do składania ofert, wybór organów doradczych itp.) przeprowadzono w 2007 r. W około połowie państw członkowskich FAS stworzono jako usługę szczegółową, uzupełniającą istniejące usługi upowszechniania wiedzy rolniczej. W innych przypadkach FAS połączono z istniejącymi usługami upowszechniania wiedzy rolniczej.

Na ogół (w 24 państwach członkowskich) FAS był koordynowany i nadzorowany przez organy publiczne. Podmioty doradcze wybierane były w drodze zaproszeń do składania ofert (14 państw członkowskich) oraz przez wyznaczanie podmiotów prywatnych (5 państw członkowskich) lub organów publicznych (5 państw członkowskich). Większość państw członkowskich ustaliła próg minimalnych kwalifikacji doradców na poziomie wykształcenia wyższego (licencjackiego lub magisterskiego).

W 14 państwach członkowskich, FAS skupiał się ściśle na zasadzie wzajemnej zgodności, podczas gdy w pozostałych państwach doradztwo obejmuje szerszy zakres spraw, na przykład konkurencyjność gospodarstw, wpływ praktyk gospodarki rolnej na środowisko oraz pomoc na wdrażanie środków rozwoju obszarów wiejskich (na przykład zobowiązań rolnośrodowiskowych).

Dwa najczęściej stosowane podejścia to indywidualne doradztwo w gospodarstwie (oferowane we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa-Anglii) oraz dyskusje dla małych grup odbywające się na terenie gospodarstwa – przy czym druga usługa często uzupełniała pierwszą. W różnych państwach członkowskich usługi doradcze świadczone z wykorzystaniem komputerowych narzędzi informacyjnych i list kontrolnych. W 22 państwach członkowskich pierwszy kontakt rolników z FAS odbywał się poprzez telefoniczne linie pomocy.

Jak dotąd raczej nie traktowano priorytetowo poszczególnych grup rolników, wyłączając początkowy obowiązek, aby priorytetowo traktować rolników otrzymu-

jących płatności bezpośrednie przekraczające 15 000 EUR. Niektóre państwa członkowskie twierdziły, że mają problemy z dotarciem do małych gospodarstw. W UE jako całości liczba rolników otrzymujących porady w ramach FAS była raczej ograniczona (w 2008 r. porad indywidualnych udzielono około 5 % rolników otrzymujących płatności bezpośrednie). Głównymi beneficjentami FAS były duże gospodarstwa rolne, zaznajomione już z istniejącymi usługami doradczymi [Raport, 2010].

2. Sposoby finansowania systemu doradztwa rolniczego (FAS)

Dostęp do indywidualnego doradztwa w gospodarstwie był dla rolników bezpłatny (w 5 państwach członkowskich) lub pokrywali oni część kosztów takiego doradztwa (20 %- 50% kosztów całkowitych) lub całość tych kosztów (w 2 państwach członkowskich). Środek wspierający wykorzystanie przez rolników usług doradczych zaplanowano w 20 państwach członkowskich i skorzystało z niego 1 123 000 rolników. Całkowity budżet na lata 2007-2013 wynosi 870,5 miliona EUR – 0,6 % całkowitych wydatków publicznych na rozwój obszarów wiejskich – z czego 1,3 % wydano w pierwszych dwóch latach w odniesieniu do 12 250 rolników. Środek wspierający tworzenie usług zarządczych, pomocowych i doradczych zaplanowano w 7 państwach członkowskich, przy czym 4 państwa członkowskie (Estonia, Malta, Portugalia, Italia) wyraźnie skupiły się na FAS. Budżet na lata 2007-2013 wynosił 172,9 miliona EUR, tj. 0,1 % całkowitych wydatków publicznych na rozwój obszarów wiejskich, z czego 2 % wydano w pierwszych dwóch latach [Raport, 2010].

3. Dokonana ocena systemu doradztwa rolniczego (FAS)

FAS pomógł zwiększyć świadomość rolników na temat przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. Za szczególnie skuteczne uznano doradztwo indywidualne z wykorzystaniem list kontrolnych, jako że jest ono bardzo zindywidualizowanym i usystematyzowanym sposobem doradzania. W niektórych państwach członkowskich ustanowienie FAS było dobrą sposobnością do przeanalizowania i udoskonalenia bardziej ogólnych systemów doradztwa, wiedzy i informacji stosowanych w sektorze rolnym.

FAS pomagał rolnikom w przestrzeganiu wymogów zasady wzajemnej zgodności, co stanowiło dla rolników główny motyw korzystania z systemu. Na ogół jednak skuteczność FAS była wciąż ograniczona, jako że niewielu rolników ubiegało się o oferowane usługi doradcze. Oceniający widzą możliwości poprawy, ponieważ z FAS skorzystało więcej rolników (do 20 % rolników otrzymujących płatności bezpośrednie) w państwach członkowskich, które wdrażały system od 2005 r. W niektórych przypadkach prefinansowanie usług doradczych mogło zniechęcić niektórych rolników do korzystania z FAS.

Oceniający uznali, że podstawowym warunkiem koniecznym w przypadku FAS było to, aby rolnicy UE mieli dostęp do doradztwa na zasadzie dobrowolności, ponieważ korzystanie z porad jest z natury rzeczy dobrowolne – w przeciwieństwie do obowiązkowych systemów kontroli/certyfikacji. Jak dotąd FAS w niewielkim stopniu przyczynił się do poprawy percepcji WPR przez rolników UE. Rolnicy często postrzegali FAS jako system ściśle związany z zasadą wzajemnej zgodności oraz z powiązaniem systemem kontroli gospodarstw rolnych, a to stawiało FAS w niekorzystnym świetle. Jednakże odnotowano przypadki, gdy w ramach FAS z powodzeniem udało się stworzyć efektywną relację między rolnikami i doradcami.

W ocenie zawarte jest zalecenie, aby w przypadku FAS zachować koncepcję dobrowolności i ogólnie elastyczną architekturę [Raport, 2010].

4. Usprawnienie systemu doradztwa rolniczego (FAS) na przyszłość

W oparciu o doświadczenia z początkowych lat wdrażania systemu i na podstawie przeprowadzonej oceny Komisja wysuwa następujące propozycje ulepszeń. Propozycje te mogą przybrać postać wytycznych (zaleceń) dla państw członkowskich lub mogą wiązać się z koniecznością zmiany obecnego prawodawstwa UE:

- należy objaśnić terminy „system doradztwa rolniczego” oraz „usługi doradcze dla gospodarstw rolnych”. „System doradztwa rolniczego” obejmuje ogólną organizację oraz różne podmioty publiczne lub prywatne, które świadczą „usługi doradcze dla gospodarstw rolnych” na rzecz rolników w państwie członkowskim (rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009). Istnienie krajowego FAS gwarantuje, że każdy rolnik może ubiegać się o poradę i uzyskiwać ją przynajmniej w zakresie podstawowych wymogów zasady wzajemnej zgodności w dziedzinie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz utrzymania gruntów w dobrym stanie rolnym i środowiskowym. Ważne jest, aby stosować jak najwyraźniejsze rozróżnienie między doradztwem, będącym produktem systemu doradztwa rolniczego, a zwykłym przekazywaniem rolnikom informacji. W ramach „usług doradczych dla gospodarstw rolnych” należy dokonać oceny konkretnej sytuacji rolnika, a nie tylko przedstawić ogólne informacje. Przekazywanie informacji dotyczących wymogów zasady wzajemnej zgodności jest już obowiązkowe na mocy rozporządzenia 73/2009;
- FAS jest przeznaczony nie tylko dla rolników otrzymujących płatności w ramach WPR, ale dla wszystkich rolników w Unii Europejskiej, w tym na przykład wyspecjalizowanych hodowców świń potrzebujących porad w zakresie dyrektywy dotyczącej azotanów;
- wymogi zasady wzajemnej zgodności oraz inne obowiązki beneficjentów powinny być ujęte w minimalnym podstawowym zakresie FAS i jego celach w odniesieniu do pierwszego i drugiego filaru. Wymogi te powinny być odpowiednio uwzględnione w ramach doradztwa FAS. FAS powinien przede wszystkim pomagać rolnikom w przestrzeganiu przepisów;

- obligatoryjne elementy, które musi zawierać FAS, powinny obejmować minimalne wymogi dotyczące wykorzystania nawozów i środków ochrony roślin. Wymogi te stanowią część zasady wzajemnej zgodności w przypadku rolników otrzymujących płatności rolnośrodowiskowe;
- dzięki priorytetowemu traktowaniu wymogów zasady wzajemnej zgodności FAS obejmuje już wiele praktyk dotyczących zmian klimatu. Obecne normy GAEC mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania węgla organicznego w glebach i dla zapewnienia ich zrównoważonego wykorzystania. Jednakże być może warto uwzględnić w ramach FAS szczegółowe działania w zakresie zmian klimatu, na przykład obserwację dobrych praktyk i prowadzenie konkretnych działań promocyjnych w gospodarstwach, w tym świadczenie doradztwa technicznego. Jednym ze sposobów zagwarantowania, aby państwa członkowskie rozwijały takie zdolności, może być umieszczenie szczegółowego odniesienia w tekście prawnym podkreślającego taką potrzebę. Doradcy mogą być bardzo pomocni w gromadzeniu dobrych praktyk i przybliżaniu ich rolnikom. Wykaz dobrych praktyk może zostać zebrany na poziomie UE. Doradcy mogą zostać zobowiązani do przejścia szczegółowego szkolenia w zakresie zrozumienia i rozpowszechniania ważnych praktyk gospodarki rolnej związanych ze zmianami klimatu [Raport, 2010].

5. Rola doradców FAS względem innych podmiotów zajmujących się wzajemną zgodnością

Państwa członkowskie powinny pamiętać o zdroworozsądkowym rozróżnieniu między kontrolą (kontrolami i inspekcjami) a doradztwem. Musi istnieć wyraźny rozdział między doradztwem a kontrolami. W każdym razie rolnik jest odpowiedzialny za własne działania. Ważne jest, aby utrzymać obowiązującą zasadę, że doradcy nie mogą w żadnym przypadku przekazywać kontrolerom indywidualnych danych kontrolowanych gospodarstw. Nawet jeżeli przekazanie miałoby charakter anonimowy, stanowiłoby to naruszenie poufności. Przekazywanie doradcom danych z kontroli dotyczących poszczególnych rolników również zazwyczaj przynosi efekty odwrotne od zamierzonych, ponieważ może to zniszczyć niezbędne zaufanie do doradcy. Dowody pokazują, że państwa członkowskie nie zawsze w pełni rozumieją te zasady. Przekazywanie doradcom zagregowanych danych z kontroli gospodarstw rolnych może być przydatne, ale nie powinno być obligatoryjne. Jeżeli doradca poprosi o takie dane w celu lepszego ukierunkowania porady, organ kontroli może przekazać zagregowane dane dotyczące na przykład rodzajów najczęściej stwierdzanych niezgodności.

Doradcy FAS nie powinni ograniczać swoich wysiłków do pomagania rolnikom w wypełnianiu ich praktycznych obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności, ale powinni również wyjaśniać cele tych obowiązków i związane z nimi polityki oraz to, jak przyczyniają się one do zrównoważonego rolnic-

twa. Rolnik, który rozumie powody szczegółowych obowiązków, będzie bardziej skłonny do ich wypełniania.

Pojawiają się nowe tematy porad i rolnicy będą potrzebować pomocy w wielu kwestiach – od spraw gospodarczych, poprzez kwestie ekologiczne, po ochronę przyrody. Doradcy FAS nie będą w stanie odpowiedzieć na wszystkie pytania, ale powinni mieć dużo informacji i umieć działać jak „lekarz pierwszego kontaktu”, kierując rolników w razie konieczności do odpowiednich specjalistów. Na przykład, gdy rolnik musi przeorientować swoją produkcję i chce uzyskać poradę na temat rynków rolnych, doradca FAS powinien być w stanie skontaktować tego rolnika z podmiotami specjalizującymi się w tej dziedzinie lub skierować go tam, gdzie uzyska odpowiednie informacje, na przykład dane dotyczące produkcji. Podobne podejście można rekomendować w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego. Na przykład rolnicy mogą potrzebować porad o tym, jak przejść na produkcję ekologiczną, lub na temat możliwości rynkowych i dobrych praktyk gospodarki rolnej. Organy koordynujące FAS powinny odgrywać ważną rolę w pomaganiu doradcom w tworzeniu sieci kontaktów, na przykład poprzez przekazywanie danych kontaktowych specjalistów i wskazywanie dziedzin ich specjalizacji [Raport, 2010].

6. Zasady promowania systemu doradztwa rolniczego (FAS)

W raporcie stwierdzono, że należy objaśnić zakres środka służącego korzystaniu z usług doradczych dla gospodarstw rolnych, o którym mowa w rozporządzenia 1698/2005. Należy wyjaśnić, że rolnik nie jest zobowiązany do korzystania z porady w zakresie wszystkich wymogów zasady wzajemnej zgodności, aby był on uprawniony do otrzymania wsparcia na korzystanie z usługi doradczej dla gospodarstw rolnych. To powinno ograniczyć obciążenie administracyjne związane z tym środkiem, ponoszone przez rolników i władze, oraz koszty ponoszone przez rolników. Jednakże organy koordynujące FAS i doradcy powinny stale zwracać należytą uwagę na te obowiązki, które są dla FAS kluczowymi zagadnieniami, jako że rolnicy proszący o poradę nie zawsze muszą zdawać sobie sprawę z tego, że potrzebują porady konkretnie na temat zasady wzajemnej zgodności. Jednocześnie obligatoryjne ujęcie norm BHP w ramach środka drugiego filaru służącego korzystaniu z FAS powinno być elastyczne i ograniczać się do istotnych elementów.

Jak dotąd państwa członkowskie zaprogramowały dwie lub trzy usługi doradcze na okres wsparcia rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013. Należy wyjaśnić, że rolnik może ubiegać się o więcej usług, na przykład przynajmniej raz na rok. Elastyczność w zakresie częstszego ubiegania się o poradę, wraz z elastycznością w odniesieniu do obowiązkowego zakresu konkretnych usług doradczych, o czym mowa w propozycji poprzedniej sprawi, że środek ten będzie bardziej ukierunkowany i atrakcyjny. Koszt każdej usługi doradczej zostanie zmniejszony, ponieważ będzie się ona ograniczała do udzielenia ukierunkowanej porady w momencie, gdy rolnik ma konkretną potrzebę.

Od 2003 r. poszerzono zakres obowiązków w ramach zasady wzajemnej zgodności. Wzrosły również koszty, a oczekiwania względem doradztwa FAS wykraczającego poza wzajemną zgodność są znacznie wyższe niż w 2003 r., przy uwzględnieniu nowych wyzwań, takich jak zmiany klimatu, zagadnienia związane z gospodarką wodną, potrzebą ochrony bioróżnorodności itp. Państwa członkowskie proszą UE o zwiększenie budżetu na doradztwo dla gospodarstw rolnych. W konsekwencji propozycji zwiększone zapotrzebowania powinno zostać zaspokojone: rolnicy będą w stanie częściej korzystać z ukierunkowanych porad, w odniesieniu do szerszego zakresu przedmiotów, do maksymalnej kwoty wsparcia 1500 EUR za jedną usługę doradczą dla gospodarstw rolnych.

W raporcie stwierdzono, że Komisja pragnie podkreślić, że FAS jest również ważny dla drobnych rolników. Obecnie usługi FAS nie docierają do tej grupy w wystarczającym zakresie, jednak drobni rolnicy są nie mniej istotni niż pozostałe grupy, jeżeli chodzi o konieczność zgodności z przepisami oraz ich ewentualny brak wiedzy o ich obowiązkach. Proponowane tu środki mają również na celu poradzenie sobie z tą kwestią, jednak państwa członkowskie powinny być proaktywne i analizować, jak dotrzeć do rolników, którzy jeszcze nie zdają sobie sprawy, że potrzebują porady.

Państwa członkowskie powinny czynić więcej na rzecz promowania FAS, na przykład poprzez załączanie wykazu organów doradczych do przesyłanych rolnikom wniosków lub poprzez takie zorganizowanie systemu, aby kontrolerzy gospodarstw rolnych przekazywali taki wykaz rolnikowi w przypadku wykrycia jakiegos naruszenia.

Aby zwiększyć świadomość rolników na temat FAS, w rozporządzeniu Rady (WE) zalecono, aby powstał obowiązek państw członkowskich odnośnie przekazywania rolnikom wykazu doradców FAS [Raport, 2010]

7. Zarządzanie systemem doradztwa rolniczego

W raporcie Komisja zdecydowanie zaleca, aby organy koordynujące FAS organizowały podstawowe, regularne szkolenia informacyjne dla każdego doradcy, przynajmniej w zakresie wszystkich kwestii związanych z zasadą wzajemnej zgodności. Szkolenia takie powinny obejmować zarówno faktyczne obowiązki rolników, jak i leżące u ich podstaw polityki. Szkolenia są szczególnie potrzebne w dziedzinie nowych działań dotyczących, na przykład, zmian klimatu.

Państwa członkowskie powinny generować efekty synergii między różnymi instrumentami, takimi jak doradztwo, szkolenia, przekazywanie informacji, usługi upowszechniania wiedzy rolniczej i badania, przy uwzględnieniu specyfiki poszczególnych instrumentów i jednoczesnym zintegrowaniu ich w spójny sposób. Ponadto pochodzące od doradców informacje na temat praktycznego wdrażania wymogów zasady wzajemnej zgodności mogą być szczególnie pożyteczne dla organów zarządzających FAS i zasadą wzajemnej zgodności. Dlatego też ważne jest,

aby podmioty zajmujące się zasadą wzajemnej zgodności, na przykład doradcy, organy koordynujące FAS i organy zarządzające zasadą wzajemnej zgodności, dzieliły się wiedzą o praktycznym wdrażaniu wymogów zasady wzajemnej zgodności. Podmioty te mogłyby na przykład przeprowadzać regularne sesje wymiany informacji, raz lub dwa razy w roku.

Aby zapewnić spójność między filarami, przepisy wykonawcze drugiego filaru dotyczące odpowiednich kwalifikacji pracowników w odniesieniu do doradców FAS mogą być rozszerzone na przepisy pierwszego filaru dotyczące FAS.

Państwom członkowskim przypomina się, że Komisja, choć nie chce zwiększać obciążenia administracyjnego, uważa, że zasadnicze znaczenie ma ocena i monitorowanie FAS, szczególnie mając na uwadze dyskusje o przyszłości FAS i środków związanych z usługami doradczymi dla gospodarstw rolnych w ramach WPR po 2013 r. Taka ocena nie powinna prowadzić do zbędnej wymiany danych dotyczących wyników indywidualnych gospodarstw ani do nadmiernego obciążenia administracyjnego. Jednakże podstawowe znaczenie ma zapewnienie skuteczności FAS poprzez ocenę ilości i jakości udzielanych porad (na przykład jego przydatności i poziomu satysfakcji rolników) [Raport, 2010].

3. Wnioski końcowe

W świetle oceny przedstawionego w Raporcie sprawozdania, Komisja uważa, że FAS jest istotnym narzędziem skutecznego wdrażania WPR. Rolnicy są wspierani w wysiłkach służących wypełnianiu wymogów prawnych UE związanych z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem i dobrostanem zwierząt. Wspierając rolników w przestrzeganiu tych wymogów „zasady wzajemnej zgodności”, FAS pomaga im unikać utraty płatności WPR. Rolnik uzyskujący poradę prawdopodobnie lepiej zrozumie swoje obowiązki w zakresie zasady wzajemnej zgodności i tym samym chętniej je będzie wypełniał.

Usługi doradcze nie są oczywiście nowością w wielu państwach członkowskich, jednak być może były one świadczone w sposób fragmentaryczny. Zobowiązując każde państwo członkowskie do wprowadzenia systemu doradztwa rolniczego, prawodawca przyjął bardziej strategiczne, nadrzędne podejście. Starania podejmowane w państwach członkowskich ilustrują, jak ważną rolę mogą odgrywać system i organy koordynujące FAS w pomaganiu rolnikom w zrozumieniu i wdrażaniu przepisów UE.

W fazie rozruchu konieczne były znaczne wysiłki, szczególnie ze strony państw członkowskich, w których w przeszłości dostępne były nieliczne usługi doradcze lub nie było ich w ogóle. W przypadku innych państw członkowskich utworzenie FAS było bardziej kwestią koordynacji istniejących usług, tak aby stworzyć dla rolników jeden punkt kontaktowy na potrzeby doradztwa w kwestiach praktycznych.

Ponadto, wobec pojawiania się nowych wyzwań, od 2003 r. wzrosły oczekiwania związane z usługami doradczymi. Dlatego też FAS powinien się proaktywnie rozwijać i uwzględniać kwestie wykraczające poza wymogi prawne w ramach zasady wzajemnej zgodności.

Dlatego też Komisja kieruje do państw członkowskich następujące zalecenia:

- należy utrzymać szeroki zakres FAS, przy czym minimalny podstawowy zakres powinien obejmować przepisy, których należy przestrzegać;
- należy podkreślać, że doradca FAS pełni rolę „lekarza pierwszego kontaktu”, kierując rolników w razie konieczności do odpowiednich specjalistów;
- należy wykorzystywać zagregowane dane z kontroli gospodarstw, co ma pomóc w lepszym ukierunkowaniu porad, jednocześnie uwzględniając ogromne znaczenie zachowania poufności danych związanych z poradą. Doradca FAS powinien działać jak „lekarz pierwszego kontaktu”, łącząc wszystkie, różnorodne aspekty gospodarki rolnej w ramach holistycznego podejścia. Powinien wyjaśniać rolnikom nie tylko wymogi UE, ale również leżące u ich podstaw cele i polityki;
- należy promować FAS poprzez środki szczegółowe, na przykład przekazywanie rolnikom, przy nadarzających się sposobnościach, wykazu doradców, dopilnowując, aby docierał on również do małych gospodarstw;
- należy poprawić zarządzanie FAS i zapewnić wymianę wiedzy między podmiotami zajmującymi się wzajemną zgodnością. Organy koordynujące FAS powinny wzmacniać efekty synergii między różnymi instrumentami, takimi jak doradztwo, szkolenia, przekazywanie informacji, usługi upowszechniania wiedzy rolniczej i badania. Bardzo duże znaczenie mają ocena i monitorowanie FAS.

Komisja uważa również, że konieczne są następujące działania:

- objaśnienie terminów „FAS” i „usługi doradcze dla gospodarstw rolnych”, wprowadzając wyraźne rozróżnienie między doradztwem a zwykłym przekazaniem szczegółowych informacji oraz gwarantując, że FAS jest kierowany do wszystkich rolników w UE;
- minimalny zakres FAS powinien obejmować minimalne wymogi dotyczące nawozów i środków ochrony roślin określone w prawodawstwie krajowym. Należy także uwzględnić potrzebę szczegółowych działań w zakresie zmian klimatu;
- należy wyjaśnić rolę doradców FAS względem innych podmiotów zajmujących się zasadą wzajemnej zgodności, zalecając wyraźny rozdział między doradztwem a kontrolami gospodarstw;
- należy promować FAS poprzez wprowadzenie elastyczności w zakresie wartości i częstotliwości stosowania środków doradczych oraz poprzez zobowiązanie państw członkowskich do przekazywania rolnikom wykazu doradców FAS;

- należy poprawiać zarządzanie FAS poprzez stosowanie wymogu, aby doradcy byli odpowiednio wykwalifikowani i regularnie szkoleni w ramach sesji szkoleniowych organizowanych przez organy koordynujące FAS.

LITERATURA

1. Kania J., (2007): Doradztwo rolnicze w Polsce w świetle potrzeb i doświadczeń zagranicznych, Zeszyty Naukowe AR, Kraków
2. Mickiewicz A., Wawrzyniak B. M., (2010): Doradztwo rolnicze wobec wymogów wynikających z reformy Wspólnej Polityki rolnej, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3.
3. Oskam A., Meester G., Sivilis H., (2010): EU policy for agriculture, food and rural areas, Wageningen.
4. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009, Brussels 2010.
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782 z 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej.
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698 z 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
7. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974 z 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 r w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW.
8. Rozporządzenie Rady (WE) nr 73 z 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego.
9. Wawrzyniak B., M., (2003): Doradztwo i postęp w rolnictwie polskim, WTN, Włocławek.

e-mail: amickiewicz@zut.edu.pl

e-mail: bogdan.wawrzyniak2@neostrada.pl