
ARTYKUŁY

EUGENIUSZ KAROL CHYLEK, MAREK STAWUJAK
Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
Warszawa

PODSTAWOWE PROBLEMY ROZWOJU WSI I ROLNICTWA W ASPEKcie INTEGRACJI Z UE

Wstęp

Okres dostosowywania się polskiego rolnictwa do warunków obowiązujących w Unii Europejskiej zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami będzie procesem długotrwałym. Poszukiwanie odpowiedniego miejsca dla sektora rolno-spożywczego w gospodarce narodowej i roli jaką ma w nim spełnić nie może jednak trwać zbyt długo, ponieważ jesteśmy w okresie niezwykle ważnym – rozpoczętych negocjacji członkowskich. Musimy określić jakie ma być optymalne usytuowanie polskiego rolnictwa w stosunku do Unii Europejskiej i gospodarki światowej. Wymaga to nie tylko określenia zakresu i stopnia naszych możliwości adaptacyjnych, ale przede wszystkim określenia stopnia zdolności sprostania nasilającej się konkurencyjności. Miarą sukcesu będzie osiągnięcie zdolności do kreowania i przyswajania współczesnych technologii i metod zarządzania w sferze produkcji, przetwórstwa i obrotu towarowego w uznanych na świecie standardach jakościowych.

Niezbędna staje się także zmiana charakteru środowiska wiejskiego w kierunku jego wielofunkcyjnego rozwoju. Wieś powinna przejmować nowe funkcje. Uznanie walorów naturalnego krajobrazu rolniczego i zdrowszych warunków życia w środowisku wiejskim to przede wszystkim rozszerzenie funkcji o charakterze rekreacyjnym i osiedleńczym, które związane są z migracją ludności miejskiej na wieś. Rozwój pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich może

przyspieszyć przemiany strukturalne, stwarzając możliwości stałego lub częściowego odchodzenia od pracy w rolnictwie.

Podstawowe znaczenie dla planu strategii rozwoju rolnictwa będzie miało zrozumienie odmienności sektora rolnego na tle innych działów gospodarki. Wsparcie modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa z zewnątrz jest powszechne w innych krajach. Najdobitniejszym tego przykładem jest realizowana w krajach UE Wspólna Polityka Rolna, która jest wprowadzanie reformowana, ale głównie w kierunku zmiany celów wsparcia, a nie rezygnacji z jej stosowania. Nadal podstawowym zadaniem WPR pozostaje ochrona dochodów rolników. Podnoszony u nas często argument, że można dotować rolnictwo UE, ponieważ w rolnictwie zatrudniona jest mała liczba osób nie jest trafny, bowiem dotowana jest produkcja, a nie osoby zatrudnione przy jej tworzeniu.

Nieodłączną część procesu dostosowawczego stanowią działania legislacyjne, prowadzące do rozwiązań ustawowych o znaczeniu systemowym. W miarę postępu prac integracyjnych przyjmowane będą dalsze akty prawne regulujące dostosowanie rolnictwa i gospodarki żywnościowej zgodne z wymogami UE, a zwłaszcza pozwalające na zastosowanie Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityki strukturalnej. Do świadomości przeciętnego mieszkańca Polski, w tym także rolnika zaczyna docierać przekonanie, że w perspektywie kilku lat znaleźć się może on i jego gospodarstwo w znacząco odmiennym od dzisiejszego otoczeniu ekonomicznym.

Wyznaczenie kierunków działań oraz nakreślenie sposobów łagodzenia procesu dostosowawczego jest priorytetem rządu. Urząd Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej spełnia w tym zakresie rolę wiodącą i jego działania skoncentrowane są na określeniu strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Analiza sytuacji ekonomiczno-społecznej w rolnictwie polskim

W Polsce bardzo powoli maleje liczba ludności wiejskiej. W końcu 1997 r. jej udział wynosił 38,1 % ogółu ludności. Powszechny spis rolny wykazał, że w 1996 r. z gospodarstwami rolnymi na wsi związanych było 50,9 % ludności wiejskiej. Udział ludności wiejskiej w poszczególnych województwach jest znacznie zróżnicowany, od 20,5% w województwie śląskim do 59,0% w podkarpackim.

Podstawowymi uwarunkowaniami realizacji działań związanych z przemianami na obszarach wiejskich są uwarunkowania tkwiące w rolnictwie i na wsi. W rolnictwie zatrudnionych jest 4,3 mln osób, tj. 23,3% ogółu pracujących (23 osoby na 100 ha), podczas gdy średnio w UE zatrudnienie wynosi ok. 3%. Z 8,2 mln osób związanych z indywidualnymi gospodarstwami aż 77,8% pozostaje w gospodarstwach o powierzchni do 10 ha. Z 2 mln gospodarstw rolnych około 0,9 mln prowadzi towarową produkcję rolną. Średni areal gospodarstwa (łącznie z państwowymi i spółdzielczymi oraz spółkami) wynosi w Polsce około 9 ha użytków rolnych, a indywidualnych gospodarstw rolnych prawie 7 ha, pod-

czas gdy w UE wynosi przeciętnie 16 ha (w Grecji niewiele ponad 5 ha, w Wlk. Brytanii ok. 70 ha). Warto podkreślić, że struktura gospodarstw w Polsce nie różni się od sytuacji w krajach UE przed ich przyłączeniem, np. w Grecji przeciętna wielkość gospodarstwa wynosiła 4,6 ha (72% gospodarstw posiadało areał od 1 do 5 ha), a udział pracujących w rolnictwie, w ogólnym zatrudnieniu, wynosił 30%. W wielu krajach (Hiszpania, Grecja, Portugalia) z reguły niższa niż w Polsce była jednostkowa wydajność produkcji roślinnej i zwierzęcej, przy równie wysokim zatrudnieniu. Dodatkową barierą rozwoju szczególnie w Polsce południowo-wschodniej i centralnej są rozłogi gospodarstw. Zaledwie 16% gospodarstw posiada grunty w 1 działce, prawie 41% w 2-3, a ponad 6% na powyżej 10 działkach. Czasami odległość pomiędzy działkami przekracza 10 km. Zaledwie 7,3% indywidualnych gospodarstw rolnych (151 tys.) w Polsce prowadzi działalność pozarolniczą, a z 8,2 mln osób związanych z gospodarstwami rolnymi niespełna 16% pracuje poza gospodarstwem. W krajach UE ok. 30% właścicieli gospodarstw rolnych zatrudnionych jest poza rolnictwem, (w Portugalii ok. 40% właścicieli ma dodatkową pracę, natomiast we Włoszech i Wlk. Brytanii ok. 1/4 właścicieli).

Z przedstawionych danych wynika jednoznacznie, że w Polsce, w przeciwieństwie do UE, znaczna część społeczeństwa uzależniona jest wyłącznie od dochodów uzyskiwanych z pracy w rolnictwie. Dane z krajów UE wskazują, że zapewnienie dochodów na poziomie zbliżonym do innych działów gospodarki, dla znacznie większych obszarowo gospodarstw i dla znacznie mniejszej liczby ludności, wymaga zaangażowania różnorodnych środków i instrumentów składających się na Wspólną Politykę Rolną.

Ludność wiejska posiada niższy poziom wykształcenia niż ludność zamieszkała w miastach. Sytuacja niskiego poziomu wykształcenia, obok niekorzystnego wpływu na tempo modernizacji rolnictwa, zmniejsza możliwości szerszego rozwinięcia pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi, co mogłoby stanowić alternatywę dla pracy w rolnictwie dla występującej nadwyżki siły roboczej. Udział osób w wieku 15 lat i więcej mieszkających na wsi i w mieście wg. poziomu wykształcenia przedstawia się następująco:

Poziom wykształcenie ludności	Struktura wykształcenia (w %)	
	Miasta	Obszary wiejskie
Ogółem	100	100
Wykształcenie		
-Wyższe	9,8	1,9
-Średnie i policealne	34,1	15,4
-Zasadnicze	24,7	28,1
-Podstawowe	27,6	43,8
-Niepełne podstawowe lub bez wykształcenia	3,8	10,8

Źródło: Wg danych GUS.

W 1995r. aktywność ekonomiczną ludności wiejskiej w wieku 15 lat i więcej (w porównaniu z ludnością miejską) charakteryzowały następujące udziały:

- a) czynnych zawodowo - 64,9% (53,6% - miasto);
w tym:
 - pracujących - 59,1% (45,7% - miasto)
 - bezrobotnych - 5,8% (7,9% - miasto)
- b) biernych zawodowo - 35,1% (46,4% - miasto).

Z przeprowadzonego w 1996 r. Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) wynikało, że w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie pracowało 27,5% ogółu pracujących w 1996 roku. Udział osób fizycznych pracujących w rolnictwie maleje w wolnym tempie, głównie z braku miejsc pracy dla nadwyżki pracujących w gospodarstwach rolnych. Szacuje się, że nadwyżka pracujących, wśród ludności związanej z indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, wynosiło około 900 tysięcy osób (23% pracujących w tych gospodarstwach). Blisko 55% tej nadwyżki stanowią potencjalni bezrobotni (około 500 tys. osób) - w zdecydowanej większości na wsi. W tym czasie bezrobocie rejestrowane na wsi wynosiło około 1065 tysięcy osób. Zatem potencjalni bezrobotni łącznie z bezrobociem rejestrowanym stanowili w 1996 roku około 1,5 mln osób. Część skutków tego bezrobocia jest lokalizowana w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Dotyczy to głównie osób, które utraciły pracę poza rolnictwem, a wywodzili się z terenów wiejskich.

W okresie transformacji systemowej i restrukturyzacji poszczególnych gałęzi gospodarki wiele osób łączących pracę na roli z zatrudnieniem w sferze przemysłu lub usług zostało zwolnionych z pracy w ramach tzw. grupowych redukcji zatrudnienia, nie uzyskując jednocześnie statusu osoby bezrobotnej, w związku z posiadaniem nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 2 ha przeliczeniowych.

W celu zachęcenia ww. osób do podjęcia zatrudnienia lub działalności gospodarczej poza rolnictwem, do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wprowadzono zapis umożliwiający sfinansowanie ze środków Funduszu Pracy szkolenia przygotowującego do pracy poza rolnictwem. Osoby korzystające z ww. szkolenia mają prawo do dodatku szkoleniowego oraz świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, powstałych w związku z odbywaniem szkolenia na zasadach przewidzianych dla pracowników.

Strategia rządu polskiego w stosunku do rolnictwa polskiego

„Średniookresowa Strategia Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich”, po przedstawieniu jej Radzie Ministrów, została przyjęta jako dokument rządowy w dniu 21 kwietnia 1998 r. Strategia zgodnie z jej założeniami określa jakie działania w sferze gospodarki żywnościowej powinny być podjęte, by możliwe

było określenie przyszłego optymalnego usytuowania polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego w warunkach Unii Europejskiej, a także gospodarki światowej. Tworzona obecnie nowa struktura organizacyjna państwa, wg założeń koalicji AWS-UW, zapewni decentralizację kształtowania i realizacji szeregu działań z zakresu polityki gospodarczej, w tym rolniczej. Programy z zakresu rolnictwa i obszarów wiejskich powinny być opracowywane na różnych szczeblach, przy zróżnicowanym zakresie i poziomie wspierania tych programów ze środków publicznych i pomocy zagranicznej. W dokumentach Rządu Rzeczypospolitej Polski określono cztery priorytetowe cele polityki rolnej.

1. Poprawa sytuacji dochodowej rolników przez:

- zapewnienie wzrostu opłacalności produkcji, w wyniku zwiększenia efektywności i obniżania kosztów produkcji,
- stabilizację rynku rolnego, a zwłaszcza zwiększenie powiązań pomiędzy przetwórstwem a rolnictwem, w celu zwiększenia możliwości zbytu,
- zwiększenia możliwości pozyskiwania dochodów z dodatkowej pracy poza rolnictwem.

2. Zwiększenie konkurencyjności na rynkach krajowym i zagranicznych przez:

- modernizację i restrukturyzację sektora rolno-żywnościowego,
- unowocześnienie produkcji, w wyniku rozwoju badań naukowych i upowszechniania postępu biologicznego, zastosowanie nowych technologii wytwórczych w rolnictwie i przemyśle spożywczym, a także unowocześnienie parku maszyn i urządzeń,
- podwyższenie jakości produktów rolno-spożywczych oraz upowszechnianie standardów sanitarnych i jakościowych obowiązujących w krajach UE,
- przyjęcie nowej strategii rynkowej, polegającej na kształtowaniu na rynku krajowym cen i podaży, poprzez giełdy i rynki hurtowe, udział grup producentów i zwiększenie roli informacji rynkowej oraz zwiększenie roli promocji w handlu zagranicznym towarami rolno-spożywczymi.

3. Poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi przez:

- rozwój infrastruktury społeczno-gospodarczej, stanowiącej podstawowy warunek aktywizacji obszarów wiejskich,
- promowanie i wspieranie podejmowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
- rozwój i reformę szkolenia i doradztwa, stwarzającą możliwości podjęcia działalności pozarolniczej lub podjęcia pracy poza gospodarstwem, a także likwidującą bezrobocie na obszarach wiejskich.

4. Przygotowania do integracji z Unią Europejską w zakresie:

- dostosowań prawno-instytucjonalnych, w tym ustanowienia instytucji administrujących i kontrolujących Wspólną Politykę Rolną oraz politykę strukturalną obejmującą rolnictwo i obszary wiejskie,
- przygotowania propozycji negocjacyjnych i przeprowadzenia negocjacji.

Przewiduje się, że realizacja przedstawionego planu działań będzie wymagała stosowania instrumentów o charakterze zarówno ekonomicznym, organizacyjnym jak i socjalnym.

W dokumencie „Średniookresowej Strategii...” nakreślone zostały założenia oczekiwanych zmian charakteru środowiska wiejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju poprzez przejmowanie przez wieś nowych funkcji. Przewidywany kierunek przemian na obszarach wiejskich, zgodny z założeniami Pakietu Santera (AGENDA 2000) obejmuje nie tylko uznanie walorów naturalnego krajobrazu rolniczego i zdrowych warunków życia w środowisku wiejskim, ale również wyznacza kierunki w sferze działań jakie muszą być podjęte, by na obszarach wiejskich rozwijać działalność pozarolniczą. Harmonijny rozwój wsi powinien przyspieszyć przemiany strukturalne w gospodarce żywnościowej, a także wpłynąć na procesy modernizacyjne samego rolnictwa.

Spośród instrumentów ekonomicznych szczególną uwagę zwraca zapowiedź wprowadzenia podatku VAT w rolnictwie. Podatek VAT występuje powszechnie w UE, przy zastosowaniu różnych stawek (od zerowej stawki w Wlk. Brytanii, a także części produkcji rolnej w Portugalii i Irlandii, do 8% w Grecji i 7% w Niemczech, 6% w Holandii). Podatek ten pozwala na obniżenie kosztów zakupu środków produkcji. Aktualnie w Polsce część środków do produkcji rolniczej: nasiona, nawozy, środki ochrony roślin, pasze, ciągniki i części do nich, objęte są zerową stawką podatku VAT, natomiast paliwa i energia elektryczna opodatkowane są w wysokości 22%, a materiały budowlane w wysokości 7%.

Wspólny zespół, reprezentujący ministra finansów i ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej, pracuje obecnie nad koncepcją podatku VAT w rolnictwie, a w przypadku jej przyjęcia, wdrożenie podatku możliwe jest już w 2000 r. Przewiduje się również utrzymanie zwolnień w podatku dochodowym dla rolników prowadzących pozarolniczą działalność, stanowiącą do 40% ogólnych dochodów gospodarstw i przeznaczonych na rozwój rolnictwa oraz przygotowanie systemu ulg w podatku dochodowym dla podmiotów i osób fizycznych tworzących nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich.

Procesy restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa oraz przemysłu spożywczego wspierane będą zgodnie z przyjętą strategią, poprzez wdrożenie systemów stosowanych w UE, w ramach polityki strukturalnej, polegających na współfinansowaniu m.in. przetwórstwa oraz marketingu produktów rolnych i rybołówstwa. Do czasu uzyskania pomocy z funduszy strukturalnych UE, w miarę po-

prawy sytuacji budżetowej, przewidywane są dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych, przeznaczanych m.in. na inwestycje w przemyśle spożywczym, zwłaszcza związane z usuwaniem luki technologicznej jaka występuje w znacznej części przedsiębiorstw i branż, w fazie przerobu surowca rolniczego oraz dla zapewnienia warunków sanitarnych i kontrolnych niezbędnych do otrzymania wysokiej jakości produktów.

Utrzymany zostanie system dotowania postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, jednostek badawczo-rozwojowych w obszarze rolnictwa, wspierania zadań w zakresie szkolnictwa rolniczego i doradztwa oraz wdrożenia rachunkowości w gospodarstwach rolnych.

W 1998 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zweryfikowany został program budowy giełd i rynków hurtowych, który wstępnie przewidywał budowę 4 giełd towarowych i 35 rynków hurtowych. Ustalone zostały również zasady finansowania, formy i sposoby realizacji marketingu i promocji artykułów rolno-żywnościowych na rynku wewnętrznym i rynkach zagranicznych. Przewiduje się wsparcie organizacyjne i finansowe procesu tworzenia grup producenckich i marketingowych. Na realizację programu podjęte zostaną próby pozyskania środków z różnych źródeł, w tym również pomocowych oraz od tzw. inwestorów strategicznych.

Spośród działań organizacyjnych zwracają uwagę przewidywane zmiany w zakresie kontroli jakości towarów rolno-spożywczych oraz przyspieszenie prac nad standaryzacją, normalizacją i certyfikacją. Przewiduje się, że Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przygotuje i po zastosowaniu właściwych procedur wdroży:

- nowelizację aktów wykonawczych do ustawy o normalizacji (stosowanie norm) i ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (znakowanie środków spożywczych),
- koncepcję modernizacji służb kontrolnych MRiGŻ w zakresie jakości handlowej towarów (CIS, PISiPAR) stosownie do zasad i metod obowiązujących w UE,
- akty wykonawcze do ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej.

Bardzo ważne miejsce w grupie działań socjalnych przewidzianych w strategii rozwoju rolnictwa zajmuje program wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Wśród celów tego programu należy wymienić m.in. rozwój technicznej infrastruktury wiejskiej; wspieranie przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy dla ludności wiejskiej poza rolnictwem, w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich; unowocześnienie doradztwa podatkowego, organizacyjnego i technologicznego. Przewiduje się również opracowanie systemu rekompensat i wcześniejszych emery-

tur dla osób rezygnujących z pracy w rolnictwie oraz nowelizacje systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników.

W ramach polityki regionalnej, której zarys przedstawiono w „Średniookresowej Strategii” rozważenia wymaga kwestia instytucjonalnego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, szczególnie w momencie pojawienia się możliwości korzystania z funduszy preakcesyjnych. Otrzymanie dostępu do funduszy pomocowych nie jest jedynym warunkiem, który będzie decydował o efektywnym ich wykorzystaniu. Skomplikowane i często biurokratyczne procedury towarzyszące przekazywaniu środków, brak fachowego przygotowania starających się może być barierą nie do pokonania dla środowisk wiejskich. Brak takiej instytucji, a co za tym idzie również wsparcia rejonów zacofanych gospodarczo w przygotowaniu ich do możliwości absorpcji środków pomocowych, doprowadzić może w przyszłości do całkowitej marginalizacji tych obszarów. By tej sytuacji zapobiec należy wspierać rozwój instytucji otoczenia rolnictwa, w tym także doradztwa.

Doradztwo, bez względu gdzie i w jakich warunkach działa, przechodzi stałą ewolucję, zmienia się w zależności od panującej koniunktury rynkowej i potrzeb tych, którym doradztwo jest niezbędne. Zatem także doradztwo w Polsce powinno stale podlegać takim procesom, wyciągając wnioski ze swojej działalności oraz wnioski efektywnego doradztwa krajów Unii, a także krajów OECD. Do zadań doradztwa w tych krajach, w pierwszych etapach rozwoju i transformacji sfery gospodarki żywnościowej, było zidentyfikowanie tych obszarów, które doradztwo musiało zagospodarować w ramach swoich usług, a więc pomóc w rozwoju gospodarstw, ich konsolidacji oraz utrzymania dochodowości i ciągłości gospodarowania, czyli wykreowania rolnictwa jako biznesu, a rolnika jako menedżera, profesjonalnie zarządzającego swoim przedsiębiorstwem. Jest to warunek rozwoju samego rolnictwa, specjalizacji branżowej i powiązań producenta z przetwórcą.

Te same etapy przechodzi i nasze polskie doradztwo, dlatego też powinno reorientować się na zagospodarowywanie tych obszarów, które pozwolą na dokonanie najefektywniejszych przemian na wsi, w rolnictwie i jego otoczeniu w znacznie skróconym czasie, biorąc pod uwagę najlepsze rozwiązania światowe i pomijając fazy światowych eksperymentów w omawianej dziedzinie.

Systemy wsparcia wielofunkcyjnego rozwoju wsi

Zmiany strukturalne w rolnictwie wymagają trwałych przekształceń na obszarach wiejskich, czemu służyć ma tworzenie warunków poprawiających poziom życia i pracy na wsi. Sprzężenie zwrotne między modernizacją rolnictwa a wielofunkcyjnym rozwojem wsi polega na tym, iż pierwsza zwalnia z rolnictwa siłę roboczą, która może być wykorzystana w zawodach nierolniczych (sfera produkcji pozarolniczej, usługi, turystyka wiejska); a druga przyczynia się do

przejmowania przez wieś nowych funkcji, coraz liczniejszych i bardziej wyspecjalizowanych, przyspiesza przemiany strukturalne stwarzając możliwość stałego lub częściowego odchodzenia od pracy w rolnictwie. Cele, uwarunkowania oraz środki realizacji wielofunkcyjnego rozwoju wsi stanowią wielosektorową strategię, która musi być realizowana w oparciu o przedsiębiorczość poszczególnych samorządów regionalnych oraz podmiotów gospodarczych i osób prywatnych, przy wsparciu finansowym i organizacyjnym budżetów różnych resortów i regionalnych oraz funduszy przedakcesyjnych.

Dla realizacji tego celu przewiduje się że pomoc ze strony Państwa skierowana zostanie na:

- 1. Wsparcie rozwoju infrastruktury wiejskiej**, takiej jak: drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, gazownictwo, gospodarka odpadami, systemy regulujące gospodarkę wodną w glebie, telefonizacja. Jest to podstawowy warunek aktywizacji obszarów wiejskich traktowany jako priorytet.

Uzyskanie środków pomocy przedakcesyjnej pozwoliłoby na szybkie uruchomienie pomocy, wg procedur stosowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przy rozdysponowaniu pożyczki ASAL, jako udział w finansowaniu budowy urządzeń w wys. 25-40%, w zależności od rodzaju inwestycji, zasobności regionu i poziomu zagospodarowania.

Realizacja programu może nastąpić w każdej chwili, pod warunkiem uzyskania środków na ten cel. Częściowa realizacja w 1998 r. nastąpiła w ramach *Programu rozwoju regionów PHARE-RAPID*, który na terenie 10 województw (rzeszowskie, łódzkie, katowickie, wałbrzyskie, suwalskie, olsztyńskie, piotrkowskie, sieradzkie, nowosądeckie i krośnieńskie) wspiera, na zasadach obowiązujących w UE, budowę kanalizacji, oczyszczalni ścieków oraz telefonizacji i dróg. Na bezpośrednie wsparcie inwestycji przeznaczono 17,5 mln ECU.

Nadal realizowane będą, ze środków rezerwy budżetowej oraz uzyskanej na ten cel pomocy zagranicznej, zadania związane z odbudową i modernizacją infrastruktury technicznej obszarów wiejskich dotkniętych w 1997 r. skutkami powodzi.

- 2. Wsparcie przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy poza rolnictwem w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, gwarantujących zatrudnienie ludności wiejskiej.** W działaniach na rzecz alternatywnych źródeł zarobkowania nie mogą zostać pominięte strefy ochronnych parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych. Na realizację tego celu przeznaczane będą środki z różnych źródeł krajowych i zagranicznych, przy zaangażowaniu innych resortów, a zwłaszcza: gospodarki,

pracy i polityki socjalnej, a także organizacji pozarządowych, fundacji itp. Wykorzystane zostaną wszystkie istniejące, a także aktualnie powstające programy na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, zarówno ogólnokrajowe jak i regionalne, przygotowywane „własnymi siłami” i przy pomocy organizacji międzynarodowych. Wykorzystane zostaną także możliwości tworzone przez specjalne strefy ekonomiczne, które nie dotyczą bezpośrednio obszarów wiejskich, ale stanowią także szansę aktywizacji wiejskiego rynku pracy.

Jednym z ważniejszych instrumentów wsparcia przemian w rolnictwie i na obszarach wiejskich i stosunkowo prostym w realizacji, powinien stać się, tak jak to miało miejsce w krajach OECD, system doskonalenia kwalifikacji mieszkańców wsi. Może on obejmować:

- a) kursy instruktażu i szkolenia na poziomie podstawowym i zaawansowanym dla rolników, osób pomagających z rodziny oraz pracowników rolnych, którzy osiągnęli minimalny wiek ukończenia nauki szkolnej oraz dodatkowe kursy, których celem jest przygotowanie do jakościowych przemian produkcji; stosowanie praktyk produkcyjnych, zgodnych z ochroną krajobrazu oraz nabycie umiejętności potrzebnych w gospodarce leśnej;
- b) kursy instruktażu i szkolenia dla kierowników i zarządzających grupami producentów i spółdzielni, jeżeli jest to niezbędne w celu doskonalenia organizacji gospodarczej producentów oraz przetwórstwa i marketingu produktów rolnych pochodzących z danego regionu;
- c) kursy doszkalcające niezbędne w celu osiągnięcia kwalifikacji zawodowych.

W systemie edukacji ustawicznej dorosłych dla potrzeb wsi i rolnictwa istotną rolę powinny odgrywać nowo zorganizowane rolnicze centra kształcenia ustawicznego oraz centra kształcenia praktycznego. Centra charakteryzujące się odpowiednią bazą, wyposażeniem i kadrą pedagogiczną umożliwią podejmowanie nowatorskich rozwiązań w zakresie kształcenia i doskonalenia. Preferowaną formą kształcenia będzie kształcenie modułowe, z powodzeniem stosowane w wielu krajach wysoko rozwiniętych. Forma ta polega na tworzeniu modułów - programów nauczania obejmujących zamknięte zbiory wiedzy i umiejętności, które można stosować wymiennie w nauczaniu różnych zawodów, na różnych poziomach kształcenia i które pozwalają na szybkie przekwalifikowanie się i dostosowanie do zmiennych potrzeb rynku pracy. Kształcenie modułowe jest kształceniem zintegrowanym, nie ma w nim podziałów na zajęcia teoretyczne i praktyczne.

W realizacji celów polityki rozwoju rolnictwa obszarów wiejskich istotną rolę odgrywać będzie informacja i doradztwo. Sprawny przepływ informacji i efektywne doradztwo, są niezbędnymi warunkami właściwego funkcjonowania w rolnictwie mechanizmów rynkowych oraz realizacji polityki państwa. Stanowią one będą elementy obecne w realizacji każdego z celów tej polityki, choć nie cel sam w sobie. Informacja i doradztwo obejmować będzie nie tylko tradycyjne zagadnienia technologiczne produkcji rolniczej, ale także zagadnienia marketingu, zarządzania, jakości, dostosowywania się do integracji z Unią Europejską, w tym możliwości korzystania z wprowadzanych w okresie przedakcesyjnym instrumentów polityki strukturalnej.

Ze względu na swoje zadania jak i usytuowanie na terenach wiejskich doradztwo rolnicze należy traktować jako instrument interwencji państwa w sferę wsi i rolnictwa i w związku z tym powinno realizować zadania wynikające z przyjętych przez Rząd i Parlament narodowych strategii i programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Interwencja państwa w tym zakresie wynika z konieczności:

- zapewnienia stabilnych warunków dla realizowanej polityki państwa wobec wsi i rolnictwa,
- zapewnienia rządowi możliwości skutecznej realizacji ustaleń wynikających z negocjacji członkowskich z Unią Europejską,
- zapewnienia właściwego przygotowania programów pracy dla instytucji pozarządowych działających na rzecz rozwoju rolnictwa, dostosowując je do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej (CAP),
- organizowania szkoleń na konkretne zapotrzebowanie, wynikające z oczekiwań ludności wiejskiej,
- realizacji zadań związanych z przygotowaniem i upowszechnianiem materiałów informacyjnych dotyczących możliwości korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej,
- realizacji zapisów rozporządzeń UE (m.in. Rozporządzenie Rady nr 950/97, z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie zwiększania efektywności struktur rolnych),
- ścisłej współpracy doradztwa z instytucjami naukowymi, organizacjami poszczególnych branż oraz przedsiębiorstwami, w zakresie zbioru przetwarzania i upowszechniania informacji,
- realizacji adresowanych programów, nakierowanych na regulację procesów:
 - modernizacyjnych w poszczególnych branżach gospodarki żywnościowej,
 - przyspieszenia przemian strukturalnych obszarów wiejskich,
 - realizacji programów ukierunkowanych na tworzenie alternatywnych źródeł zarobkowania, w tym również programów tworzenia nowych

- miejsc pracy, aby umożliwić odpływ siły roboczej z rolnictwa do zawodów pozarolniczych,
- realizacji programu powszechnego i bezpłatnego świadczenia usług doradczych.

Uwzględniając konieczność realizacji tych zadań w dniu 13 października 1998 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę „Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną”. Ustawa określa, że z dniem 1 stycznia 1999 r. ośrodki doradztwa rolniczego przechodzą w gestię wojewodów oraz dał delegację Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do utworzenia Krajowego Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Zgodnie z tą delegacją Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zarządzeniem nr 9 z dnia 18 grudnia 1998 r., powołał Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich.

Mając na uwadze konieczność skutecznego oddziaływania Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przygotował Rozporządzenie w sprawie wysokości stawek dotacji przedmiotowych dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania oraz rozliczania tych dotacji w 1999 roku, w którym między innymi przewiduje się dofinansowanie upowszechniania doradztwa rolniczego.

Proces dostosowawczy do rozwiązań ujętych w Agendzie 2000

Warunki funkcjonowania sektora rolno-żywnościowego zmieniają się nie tylko pod wpływem reguł gospodarki rynkowej, ale także zmieniać się będą w okresie negocjacji. Komisja Europejska w dokumencie *Partnerstwo dla Członkostwa* określiła priorytety integracyjne, których realizacja podlegać będzie corocznej ocenie i będzie kształtować stanowisko KE o gotowości sektora rolnego do integracji.

Obok podstawowego, nie podlegającego negocjacom, warunku pełnego dostosowania prawnego, są to następujące priorytety:

- ustanowienie i wdrożenie spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich, w kontekście zmian strukturalnych w rolnictwie,
- wdrożenie i uprawomocnienie wymagań fitosanitarnych i weterynaryjnych,
- unowocześnienie zakładów przetwórczych, szczególnie w sektorze mlecznym i mięsnym oraz upowszechnianie urządzeń do testowania i diagnozowania,
- wzmocnienie struktur administracyjnych.

W okresie przed akcesją warunkiem postępu w dostosowaniu będzie dopływ środków przedakcesyjnych, pozwalających na podjęcie działań zwiększających

konkurencyjność naszego sektora rolnego i poprawiających sytuację na wsi w zakresie rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzeniu warunków do poprawy sytuacji bytowo-produkcyjnej. Po akcesji warunki funkcjonowania będą zależały od:

- terminu integracji polskiego rolnictwa i okresu przejściowego dla całego sektora lub nielicznych podsektorów, które z przyczyn obiektywnych muszą podlegać okresom przejściowym,
- warunków, na jakich do UE włączony zostanie sektor rolnictwa.

konsekwencjami integracji będą zarówno korzyści jak i zagrożenia, które obecnie trudno zbilansować, gdyż zależą między innymi od przyszłych reform WPR. Polskie rolnictwo dzięki integracji może uzyskać:

- **dodatkowe środki finansowe.** Pomoc finansowa oraz techniczna udzielana Polsce przez UE stanowić będzie, zgodnie z podstawowymi zasadami funkcjonowania funduszy, uzupełnienie środków krajowych. Środki z funduszy strukturalnych i funduszu kohezji mogą być przeznaczane na różne cele, jednakże znaczna ich część będzie pośrednio lub bezpośrednio związana z rolnictwem i gospodarką żywnościową;
- **wzrost eksportu** na rynki krajów członkowskich, do których dostęp obecnie dla wielu produktów rolno-spożywczych jest obwarowany wysokimi cłami. Wprawdzie pełne otwarcie rynku oznaczać może również utratę części rynku polskiego, jednakże poniesione straty powinny być znacznie mniejsze niż zyski;
- **dopływ kapitału** z krajów UE do polskiej gospodarki żywnościowej, w tym przede wszystkim do przemysłu rolno-spożywczego, a także pozyskanie know-how niezbędnego dla modernizacji wybranych branż;
- **poprawę sytuacji dochodowej rolników.** Możliwości takie wynikają przede wszystkim z wyższych w UE cen rolnych na wiele produktów oraz stosowanych tam dopłat bezpośrednich.

Korzyści dla rolnictwa mogą być jednak znacznie mniejsze od spodziewanych, jeśli realizowany będzie wariant członkostwa z długim okresem przejściowym dla sektora rolnego. W okresie tym dopływ środków finansowych byłby niewielki, nie nastąpiłby także istotny wzrost eksportu artykułów rolno-spożywczych w wyniku otwarcia granic.

Po stronie zagrożeń należy wskazać:

- **prawdopodobieństwo utraty części rynku krajowego** na rzecz dostawców z Unii i w związku z tym wyeliminowanie części krajowych producentów. Wejście do Unii oznacza otwarcie granic na towary z innych państw członkowskich i dodatkową konkurencję dla rolników, a zwłaszcza przetwórstwa spożywczego. Obecnie nie we wszystkich produktach mamy przewagę konkurencyjną w stosunku do producentów unijnych. Gdy polskie towary staną się droższe, przetwórstwo spożywcze może nie być

w stanie konkurować cenowo z niezwykle wydajnym i efektywnym przetwórstwem z państw UE;

- **trudności okresu przejściowego** zwłaszcza przy rozległych regulacjach ochronnych Unii i powolnym rozwoju instytucji rynkowych i handlu zagranicznego. Obecna skala otwarcia rynków rolnych UE jest niezadowalająca; od 1993 r. mamy ujemny bilans handlowy z Unią. Konieczna jest poprawa jakości polskich produktów oraz aktywizacja działalności organizacji producenckich. Problemy występujące obecnie we wzajemnych stosunkach handlowych w zakresie artykułów rolno-spożywczych między Polską a UE są w okresie przedczłonkowskim trudne do rozwiązania i znikną dopiero w momencie pełnego członkostwa;
- **koszty dostosowania i modernizacji polskiego sektora żywnościowego** do wymogów unijnych. Przykładem mogą być konieczne zmiany w branżach mięsnej i mleczarskiej. Dotyczą one m.in. wyposażenia w kosztowną aparaturę kontrolną. Wprowadzenie rygorystycznych wymagań, co do warunków sanitarnych w rzeźniach będzie się wiązało z obciążeniami finansowymi zakładów mięsnych.

Proces dostosowawczy polskiego sektora żywnościowego, do warunków porównywalnych z istniejącymi w krajach Unii, związany jest nierozzerwalnie z tworzeniem podstaw prawno-instytucjonalnych dla funkcjonowania rynku rolno-żywnościowego jako źródła poprawy sytuacji produkcyjno-dochodowej w rolnictwie oraz wzrostu konkurencyjności jakościowo-handlowej polskich produktów.

Na realizację tego zadania składają się następujące zagadnienia:

- dominacja w Polsce małych i średnich gospodarstw rolnych wywołuje konieczność dobrej organizacji rynku, przy udziale grup producenckich i marketingowych. Koncentracja podaży i popytu w ramach giełd i domów składowych to jednocześnie podstawa racjonalizacji kosztów obrotu oraz możliwości stosowania systemów kontroli jakości, normalizacji i standaryzacji oraz promocji produktów. W zakresie organizacji giełd powołano zespół ekspertów dla opracowania konkretnych rozwiązań, niezależnych od prowadzonych w tym zakresie prac w resorcie rolnictwa.

W 1998 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej:

- a) weryfikowano program budowy giełd i rynków hurtowych, który przewidywał budowę 4 giełd towarowych i 35 rynków hurtowych. W aktualnych warunkach budżetowych nie jest możliwe współfinansowanie budowy tak dużej liczby rynków hurtowych. Środki agencji rolniczych przeznaczone na wsparcie budowy giełd i rynków w 1998 r. były wydatkowane przy przyjęciu zasady koncentracji środków na najważniejszych obiektach o znaczeniu ponadregionalnym. Pozyskanie środków z pomocy przedakcesyjnej pozwoliłoby na szersze wsparcie grup

producentkich i marketingowych obejmujących udziały w spółkach tworzących giełdy i rynki hurtowe;

- b) ustalono zasady finansowania, formy i sposoby realizacji marketingu i promocji artykułów rolno-żywnościowych na rynku wewnętrznym i rynkach zagranicznych, przy wsparciu organizacyjnym i finansowym tworzenia grup producentkich i marketingowych;
 - c) podjęto prace, na zasadach współdziałania z Ministerstwem Gospodarki, na rzecz zweryfikowania projektu ustawy o giełdach towarowych i domach składowych oraz przedstawienia i przeprowadzenia tego projektu przez Sejm RP.
- przygotowanie koncepcji zmian systemowych w sposobach, zakresie i trybie działania Agencji Rynku Rolnego. Dotychczasowy system interwencji na rynku rolnym nie przyniósł dostatecznej stabilizacji, angażując jednocześnie znaczne środki publiczne. Agencja w obecnej formie nie spełnia wymogów stawianych w UE dla jednostek administrujących WPR.

Aktualnie zgodnie z ustawą o ARR corocznie ustalany jest plan działań interwencyjnych określający:

- zakres podstawowych produktów rolnych, półproduktów, artykułów żywnościowych będących przedmiotem oddziaływania agencji,
- prognozę poziomu cen, wg których agencja będzie prowadzić działalność interwencyjną i gospodarkę rezerwami państwowymi,
- niezbędne środki przeznaczone do działań interwencyjnych.

W 1999 prowadzone są prace zmierzające do szczegółowego określenia zadań Agencji Rynku Rolnego oraz struktur regionalnych, w tym roli izb rolniczych w warunkach integracji z UE. Zabezpieczone zostały środki PHARE na ten cel, trwa szczegółowe określenie zakresu prac. W następnych latach, w zależności od przebiegu negocjacji będą prowadzone prace wdrożeniowe.

System funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej stwarza potrzebę znacznej rozbudowy administracji, która będzie prowadziła i kontrolowała WPR. Lista produktów, które objęte są interwencjami dotyczy praktycznie wszystkich podstawowych rynków.

- kontrola jakości towarów rolno-spożywczych oraz przyspieszenie prac nad standaryzacją, normalizacją i certyfikacją, poprzez przygotowanie w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej:
 - nowelizacji aktów wykonawczych do ustawy o normalizacji (stosowanie norm) i ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (znakowanie środków spożywczych),

- aktów wykonawczych do ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej, oraz
- koncepcji modernizacji służb kontrolnych Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w zakresie jakości handlowej towarów (CIS, PISiPAR), stosownie do zasad i metod obowiązujących w UE.

Niezwykle istotną kwestią jest konieczność spełniania w przyszłości wymogów nakładanych na kraje członkowskie przez Unię Europejską, co zostało wcześniej już zasygnalizowane. Dotyczy to m.in. Rozporządzenie Rady nr 950/97 z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie zwiększania efektywności struktur rolnych, które określa bardzo jednoznacznie obowiązki nakładane na państwa członkowskie chcące korzystać ze środków budżetu Unii Europejskiej (Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolniczych). Rozporządzenie stanowi również, że państwa członkowskie określą, na potrzeby w/w rozporządzenia, znaczenie pojęcia „rolnika wykonującego pracę w rolnictwie jako swoje główne zajęcie”. Definicja ta, w przypadku osoby fizycznej, powinna zawierać warunek, że udział dochodu uzyskiwanego z gospodarstwa rolnego wynosi pięćdziesiąt lub więcej procent całkowitego dochodu rolnika, oraz że czas poświęcony na pracę nie związaną z gospodarstwem stanowi mniej niż połowę ogólnego czasu pracy rolnika. Na podstawie w/w kryteriów państwa członkowskie muszą określić znaczenie tego pojęcia również w odniesieniu do osób prawnych. Ponadto państwa członkowskie ustalają kryteria oceny kwalifikacji i przygotowania zawodowego rolników, poprzez zalecenie uzyskania standardowego wykształcenia rolniczego i/lub minimalnego stażu pracy w rolnictwie, odnoszące się do:

- c) zawodowych kwalifikacji rolniczych, które musi posiadać młody rolnik w momencie obejmowania gospodarstwa, lub musi zdobyć w ciągu dwóch lat po jego objęciu,
- d) warunków, które pozwolą określić, że ilość pracy równoważnej co najmniej 1 jpl (jednostka pracy ludzkiej - parytetowa opłata za pracę) została osiągnięta w ciągu nie więcej niż dwóch lat od chwili objęcia gospodarstwa.

W/w Rozporządzenie dotyczy także dostosowania szkolenia zawodowego do wymogów nowoczesnego rolnictwa. Państwa członkowskie, w regionach, w których istnieje wyraźna potrzeba oraz duże szanse na skuteczną realizację odpowiednich działań, mogą wprowadzić system specjalnej pomocy na rzecz doskonalenia kwalifikacji rolniczych osób objętych działaniami, o których mowa w w/w rozporządzeniu (RR 950/97).

Podsumowanie

Realizacja procesu przemian wsi i rolnictwa wymaga wykształcenia nie tylko rolników oraz przyszłych pracowników instytucji otoczenia rolnictwa, ale również kadr administracji rolnej oraz ustanowienia instytucji realizującej Wspólną Politykę Rolną. W pracach tych dużą rolę spełniać będą partnerzy społeczni - rolnicze organizacje samorządowe, związkowe i producenckie.

W ramach Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej zostały opracowane aneksy do priorytetów wymienionych w dokumencie Komisji Europejskiej - *Partnerstwo dla członkostwa*. Zawiera on harmonogram niezbędnych zmian prawnych i instytucjonalnych dostosowujących polski sektor rolny do wymogów UE.

W 1999 r. i w latach następnych konieczne jest przyspieszenie prac dostosowawczych, szczególnie w zakresie prawa i wymogów sanitarno-weterynaryjnych oraz rozstrzygnięcie usytuowania instytucji, które będą realizować:

- **Wspólną Politykę Rolną;** wstępnie proponuje się dostosowanie istniejącej Agencji Rynku Rolnego do tego zadania, co wymaga zmian w strukturze organizacyjnej oraz w zakresie i zasadach jej działania.
- **Politykę Strukturalną** w sektorze rolnictwa i na obszarach wiejskich, opartą o finansowanie z Europejskich Funduszy Strukturalnych. Resort Rolnictwa ocenia, że funkcje te po niezbędnych dostosowaniach mogłaby podjąć Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako, jedna z instytucji realizująca obecnie w Polsce politykę strukturalną oraz Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.

W realizacji Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Strukturalnej, zgodnie ze stanowiskiem resortu rolnictwa, aktywnie uczestniczyć będą: Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich wraz ze swoimi Oddziałami i Regionalnymi Centrami Doradztwa, instytucje samorządu terytorialnego i samorządu zawodowego, w tym izby rolnicze, a także zrzeszenia branżowe.

Wieloletni charakter opracowywanych szczegółowych programów, szeroki zakres prac i ich realizacja oraz znaczenie dla całej społeczności wiejskiej stwarzają konieczność precyzyjnej koordynacji i wszechstronnych analiz, często bardzo czasochłonnych. Zdając sobie jednak sprawę z konieczności jak najszybszej poprawy warunków życia i pracy na obszarach wiejskich, rząd dokłada wszelkich starań dla sprawnego oraz szybkiego przeprowadzenia niezbędnych reform dostosowujących, w tym i rolnictwo, do wymagań Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE:

1. Średniookresowa Strategia Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich - marzec 1998
2. Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa - maj 1999
3. Materiały Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z lat 1996-1999