
ARTYKUŁY

HENRYK SKÓRNICKI
Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie
Oddział w Radomiu

DORADZTWO ROLNICZE W ŚWIETLE REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ*

1. Wstęp

Przyjęta w 2003 roku przez Radę Wspólnoty Europejskiej reforma Wspólnej Polityki Rolnej wprowadziła radykalne zmiany w systemie jej finansowania oraz uproszczenia w dorobku prawnym i administracyjnym. Do najważniejszych zmian w nowej polityce rolnej należy zaliczyć:

- oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji rolnej (*decoupling*);
- wprowadzenie systemu jednolitej płatności niezależnej od produkcji (z ang. SPS- *Single Payment Scheme*);
- dalszą redukcję cen interwencyjnych na rynku mleka w zamian za wyższe płatności bezpośrednie;
- zmniejszenie kwot płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw z przeznaczeniem wygospodarowanych środków finansowych na wzmocnienie działań na rzecz wsi (*modulacja*);
- powiązanie otrzymywania płatności bezpośrednich (SPS) i płatności specyficznych dla określonych kierunków produkcji z obowiązkiem spełniania określonych standardów przez gospodarstwo – zasada wzajemnej zgodności (*cross-compliance*);
- zwiększenie roli (zakresu i poziomu wsparcia) rozwoju obszarów wiejskich.

* Opracowano na podstawie materiałów roboczych prezentowanych na spotkaniu w Brukseli, zorganizowanym przez Europejską Agencję Ochrony Środowiska, w dniu 30 maja 2005 r.

Wprowadzenie zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) wiąże się z uzależnieniem płatności bezpośrednich od spełnienia przez gospodarstwo rolne określonych wymagań w zakresie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, zdrowia zwierząt oraz zdrowotność roślin, określonych w załącznikach III i VI do Rozporządzenia Rady WE 1782/2003, a także norm dotyczących bezpieczeństwa pracy opartych na prawodawstwie wspólnotowym - Rozporządzenie Rady WE 1698/2005.

Celem ułatwienia osiągnięcia tych wymagań przez gospodarstwo oraz obniżenia kosztów wprowadzono z dniem 1 stycznia 2007, obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie systemu doradztwa dla rolników, częściowo finansowanego z budżetu Unii Europejskiej.

Zgodnie z traktatem akcesyjnym nowe państwa członkowskie mają prawo do udzielania uproszczonego bezpośredniego wsparcia dochodów w ramach płatności obszarowych (SAPS), przez maksymalnie pięć lat od chwili przystąpienia, tj. do 2009 roku. Nie zwalnia to jednak Polski od obowiązku wprowadzenia systemu doradztwa od 2007 roku, ponieważ większość wymagań i standardów zaczyna obowiązywać gospodarstwa od roku 2007, a część obowiązuje już od 2004 i 2005 roku (np. dobra kultura rolna, czy zwykła dobra praktyka rolnicza), bez konsekwencji finansowych. Przedstawione możliwości pozwalają jedynie łagodnie przejść na stosowanie systemu jednolitej płatności obszarowej (SPS).

2. Ogólny kontekst

System Doradztwa Rolniczego (SDR) jest integralną częścią reformy Wspólnej Polityki Rolnej ale nie jest on niestety uznawany za ważny przez Państwa Członkowskie, a przecież musi być wprowadzony do stycznia 2007 roku.

Wprowadzenie SDR ma charakter kompleksowy, a umiejscowione jest w II filarze WPR. Jego pierwszoplanową funkcją jest wspieranie wprowadzania zasady Wzajemnej Zależności (przy płatnościach z I filara) – rozporządzenie Rady WE 1782/2003.

Instrument dla tego działania został określony w rozporządzeniu Rady WE 1257/1999, zmienionym przez rozporządzenie 1783/2003 oraz w rozporządzeniu Komisji WE 817/2004 i rozporządzeniu Rady WE 141/2004, zmienionym przez rozporządzenie Rady WE 740/2004.

SDR ma także wspierać inne specyficzne działania takie jak:

- osiąganie standardów WE w nowych Państwach Członkowskich,
- inwestycje i zarządzanie w gospodarstwach rolnych,
- spełnianie wymogów w zakresie ochrony środowiska, zdrowia publicznego oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa i higieny pracy.

We Wspólnocie funkcjonuje 55 różnych form usług doradztwa rolniczego (wg Badań Komisji – AGRI F3), ale poziom korzystania z nich przez rolników jest niski, ponieważ rolnicy nie widzą ekonomicznych korzyści z doradztwa. Przyszłe

działania w ramach Rozwoju Wsi będą wspierać koszty funkcjonowania SDR, ważne jest więc zapewnienie wysokiej jakości usług. Co prawda doradztwo jest niezależne od systemów kontroli, ale rolnicy powinni oczekiwać, że korzystanie z jego usług ograniczy ryzyko nie spełniania wymogów, a co za tym idzie kar i sankcji.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady WE 1782/2003 art. 13 Państwa Członkowskie zobowiązane są do ustanowienia do dnia 1 stycznia 2007 roku., systemu doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem (zwanego dalej „systemem doradztwa rolniczego”), prowadzonego przez jedną lub kilka wyznaczonych instytucji lub przez podmioty prywatne. Działalność doradcza obejmuje co najmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania oraz zasady dobrej kultury rolnej - zgodnej z ochroną środowiska. Rolnicy mogą uczestniczyć w systemie doradztwa rolniczego na zasadzie dobrowolności. Państwa Członkowskie traktują na zasadzie pierwszeństwa rolników, którzy otrzymują rocznie powyżej 15 000 euro płatności bezpośrednich (rozporządzenie Rady WE 1782/2003 art.14).

3. Główne cele Systemu Doradztwa Rolniczego (SDR)

Cel główny SDR to zwrócenie uwagi rolników na poprawę wyników ich działalności, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania standardów określonych w Załączniku III i Załączniku IV do rozporządzenia WE 1782/2003.

Ogólnie rzecz biorąc (według akapitu 8 tego rozporządzenia): „... SDR ma wspomóc rolników tak, aby mogli sprostać standardom nowoczesnego, wysoko jakościowego rolnictwa konieczne jest ustanowienie przez Państwa Członkowskie wszechstronnego systemu oferującego doradztwo gospodarstwom towarowym. System doradztwa rolniczego powinien zatem przyczynić się do tego, aby rolnicy stawali się bardziej świadomi przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie związanych z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem i dobrostanem zwierząt, bez wpływania w jakikolwiek sposób na ich obowiązki i odpowiedzialność w zakresie przestrzegania takich standardów...”

Usługi doradcze świadczone w ramach Systemu Doradztwa Rolniczego muszą obejmować co najmniej wszystkie standardy dotyczące Wzajemnych Zgodności (Cross-Compliance).

Wsparcie finansowe może być przyznane rolnikom dla ułatwienia ponoszenia kosztów wynikających z korzystania z usług doradztwa rolniczego, które określają i w miarę potrzeby proponują ulepszenia dotyczące stosowania przez rolników norm ustawowych dotyczących: środowiska, zdrowia publicznego, zwierząt i roślin oraz warunków utrzymania zwierząt (rozporządzenie Rady (WE) 1783/2003 art. 21d).

Usługi doradztwa rolniczego, za które może być przyznawane wsparcie są zgodne z rozdziałem III tytuł II rozporządzenia Rady (WE) 1782/2003 i przepisami przyjętymi przy jego wykonaniu.

Całkowita kwota wsparcia za korzystanie z usług doradztwa, określonych w ust. 1, ograniczona jest maksymalnie do 80% kosztów kwalifikowanych, nie przekraczając maksymalnej kwalifikowanej kwoty określonej w Załączniku do rozporządzenia Rady (WE) 1782/2003, tj. 1 500 euro na jedno gospodarstwo.

4. Stan prawny oraz wymogi konieczne przy tworzeniu i wprowadzaniu Systemu Doradztwa Rolniczego (SDR)

Ustanowienie Systemu Doradztwa Rolniczego (SDR) leży w gestii Państwa Członkowskiego. Dopuszcza się funkcjonowanie różnych systemów (instytucje publiczne, prywatne lub system mieszany - instytucje publiczne i prywatne).

W ramach systemu należy zapewnić:

- obowiązkową akredytację (certyfikację) prywatnych instytucji doradczych, po spełnieniu minimalnych kryteriów certyfikacji instytucji doradczej (doradcy), zaproponowanych przez Komisję Europejską w dokumencie STAR doc VI/185/250-rev 4 (końcowy, 26/01/2005):
 - ✓ *kwalifikacje personelu (kierunkowe wykształcenie na poziomie uniwersyteckim lub tytuł naukowy),*
 - ✓ *wyposażenie (zaplecze) administracyjno-techniczne w tym sprzęt laboratoryjny,*
 - ✓ *doświadczenie i wiarygodność (referencje);*
- ustanowienie lub wytypowanie podmiotu do prowadzenia certyfikacji i rejestru doradców oraz firm doradczych, w przypadku włączenia do systemu instytucji prywatnych;
- kompleksowość świadczonych usług - zakres usług pokrywa wszystkie wymagania określone w Załącznikach III i IV do rozporządzenia Rady (WE) 1782/2003, dopuszcza się świadczenie usług przez doradców indywidualnych lub pojedyncze instytucje pod warunkiem ich certyfikacji;
- rozliczania usług na podstawie wezwania płatniczego (faktur) dla rolnika;
- dobrowolność wyboru doradcy;
- powszechny dostęp;
- rozdzielność funkcji (doradca nie może być kontrolerem);
- odpowiedzialność za jakość usług doradczych (instytucja doradcza powinna być ubezpieczona od odpowiedzialności cywilnej),
- stworzenie monitoringu i kontroli jakości usług doradczych.

5. Realia i możliwości świadczenia usług doradczych

W prowadzenie Systemu Doradztwa Rolniczego wymaga zmian w metodyce i organizacji pracy doradczej oraz doskonałego przygotowania doradców. Prawdopodobnie świadczenie pełnego zakresu usług przez jednego doradcę będzie niemożliwe ze względu na bardzo rozległy zakres wiedzy. Biorąc to pod uwagę, jak również dążąc do zapewnienia wysokiej jakości usług doradczych należy wprowadzić doradztwo specjalistyczne (branżowe). Konieczne będzie więc przygotowanie jednolitych narzędzi pracy doradczej i standardowego wyposażenia doradców w całym kraju. Doradztwo może być świadczone na różnych poziomach.

Analizując zakres zadań wynikających z wymogów zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), należy jednoznacznie stwierdzić, że podstawową formą pracy doradczej będzie doradztwo indywidualne połączone z wizytą w gospodarstwie. Pozostałe formy i metody pracy będą miały charakter informacyjny i uzupełniający.

Doradztwo może być świadczone na różnych poziomach:

- Dostarczania jedynie ogólnych informacji.

Internetowy portal ze wszystkimi aktualnymi wymaganiami i standardami, droga jednokierunkowa SDR→gospodarstwo.

- Dostarczania informacji spełniającej określone potrzeby.

Na przykład – w zakresie „Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania” – dostosowane do wielkości i rodzaju produkcji w gospodarstwie, informacje o zadeklarowanych działkach rolnych.

Mogą być też potrzebne specyficzne informacje o: „Wymogach podstawowych w zakresie zarządzania” – azotany, siedlisko, itp., „Zasadach dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” i innych określonych prawem ograniczeniach.

Wymaga to wymiany informacji: gospodarstwo→SDR→ gospodarstwo.

- Dostarczania specyficznych zaleceń i rekomendacji.

W oparciu o błyskawiczne ekspertyzy i badania. Może to wymagać wizyt w gospodarstwie i na polach.

- Zagwarantowania nadzoru/kontroli wykonania tych zaleceń.

Konieczne będzie określenie częstotliwości/regularności usług.

- Dostarczenia instrumentów zagwarantowania nadzoru.

Staje się koniecznym prowadzenie zapisów z kontroli i pobytów w gospodarstwie.

6. Przyszłość SDR w perspektywie średnio-terminowej

Etapy wprowadzania SDR:

- faza przejściowa – 2007-2010 roku,

- po zakończeniu fazy przejściowej ocena przez DG ds. Rolnictwa:
 - określenie nowych obowiązków do wzmocnienia i ujednoczenia SDR w państwach członkowskich,
 - wprowadzenie obowiązkowego SDR dla niektórych kategorii gospodarstw rolnych – otrzymujących powyżej 15 000 euro dotacji lub posiadających obroty większe niż 100 000 euro (dokument Com 23 – 21/01/2003).
- Załącznik III prawdopodobnie zostanie uzupełniony o nowe „Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMRs)”:
 - obecnie jest 19 takich wymogów,
 - pierwszy zarys reform WPR zawiera ich ponad 30.
- Wprowadzanie innych inicjatywy idących w tym samym kierunku np.:
 - całościowe prawo żywnościowe na temat „wykrywalności” – od pola do stołu,
 - certyfikowanie jakości żywności (pochodzenie, rolnictwo ekologiczne, itd.).

7. Podsumowanie

Podsumowując, System Doradztwa Rolniczego (SDR) powinien spełniać dwie zasadnicze funkcje:

- obowiązkową – wspierania zasad Wzajemnych Zgodności (cross compliance),
- opcjonalną – wychodzić poza obecne „Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania” i „Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska”.

Wdrożenie SDR zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) 1782/2003 wymaga:

- podjęcia decyzji przez władze krajowe odnośnie ustanowienia systemu,
- zmian w organizacji pracy i metodyce doradztwa,
- zwiększenia liczby doradców,
- przygotowania narzędzi i wyposażenia doradców.

LITERATURA

1. Materiały robocze prezentowane na spotkaniu w Brukseli w dniu 30 maja 2005 r., zorganizowanym przez Europejską Agencję Ochrony Środowiska.
2. Rozporządzenie Rady (WE) 1782/2003.
3. Rozporządzenie Rady (WE) 1783/2003.
4. Dokument STAR doc VI/185/250-rev4 (końcowy, 26/01/2005).

HENRYK SKÓRNICKI

DORADZTWO ROLNICZE W ŚWIETLE REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia rozważania na temat głównego celu stworzenia systemu doradztwa rolniczego zgodnie z rozporządzeniem Rady WE 1782/2003. Głównym celem systemu doradztwa rolniczego jest zwrócenie uwagi rolników na poprawę wyników ich działalności, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania standardów określonych w załączniku III i załączniku IV do rozporządzenia WE 1782/2003. Wymagania dla systemu doradztwa (FAS) zostały zaproponowane przez Komisję Europejską w dokumencie STAR doc VI/185/250-rev4 (końcowy, 26/01/2005).

Przedstawiono również przyszłość Systemu Doradztwa Rolniczego w perspektywie średnioterminowej na lata 2007-2010.

HENRYK SKÓRNICKI

AGRICULTURAL ADVISORY SERVICE IN THE LIGHT OF REFORMS OF COMMON AGRICULTURE POLICY

SUMMARY

The paper presents some considerations on: general context, main purpose of Farm Advisory System (FAS), content and complementary role of FAS. Implementing FAS is a complex issue under Council Regulation (EC) 1782/2003. The main purpose of FAS is to increase farmers' awareness in order to improve performance in respect of the standards defined by Reg. 1782/03 (*Cross-Compliance*). Requirements for FAS are presented by STAR doc VI/185/250-rev4 (final, 26/01/2005). Real advice - provide just general information or a tailored information. Midterm perspective 2007-2010 for FAS.