

Artykuł ukazał się w czasopiśmie Agro Trendy w kwietniu 2007

Autor: Marian Brzóska

PROW – perspektywa bez wizji

Po słabych warunkach akcesji rolnictwa do Unii fundujemy obecnie wsi polskiej i rolnictwu duży, ale podobnie słaby projekt programu rozwoju na lata 2007 – 2013/15. Łatwo krytykować poprzedników (w większości tych samych)!

Jest to program dość kosztowny (około 13 mld €, bez krajowego wkładu własnego), który poważnie zasili finansowo wieś i rolnictwo. Stanowi jednak tylko – co nie jest uświadamiane - mniej niż połowę funduszy jakie przeznaczyła Unia na rozwój rolnictwa i wsi w Polsce (prawie 30 mld €) w NPF.

Jest to niestety jednocześnie program ograniczonej modernizacji potencjału produkcyjnego rolnictwa, przemysłu rolno spożywczego i powolnego zwiększania konkurencyjności polskiej produkcji rolnej i żywności. A będzie to najważniejszy w powojennej historii okres w rozwoju polskiego rolnictwa i wsi. Taka jak obecna potencjalna szansa modernizacji rolnictwa polskiego, dzięki dofinansowaniu UE, już się nie powtórzy.

Potrzebny jest zatem bardzo dobry Program rolny i drugi, odrębny PROW, które muszą być skoncentrowane na kilku najważniejszych sprawach rolnictwa. Programu rolnego nie ma, a projekt PROW jest jaki jest.

Unii takim projektem PROW, jak zgłaszany ponownie do konsultacji KE, robimy podobny prezent jak przez akceptację niekorzystnych warunków przystąpienia rolnictwa. Taki projekt PROW oznacza relatywnie niskie koszty finansowania polskiego rolnictwa z przedmiotowej części budżetu Wspólnoty (choć stanowi około 17 % EFRROW), duże – nieproporcjonalnie wysokie współfinansowanie krajowe (około 4 mld €, co oznacza największe w UE unarodowienie finansowania WPR, znacznie większe niż roczna składka Polski do budżetu Wspólnoty), powolny przyrost nowoczesnego potencjału produkcyjnego rolnictwa, socjalne zorientowanie dotacji unijnej, a przede wszystkim nieproporcjonalnie wysokie nakłady na środowisko rolnicze, najmniej skażone w Unii.

Intencje Komisji Europejskiej takiego wydawania budżetu rolnego aby nie było z tego przyrostu produkcji rolnej znane są od kilkunastu lat, są i mają być w przyszłości najpełniej realizowane w Polsce. Filozofia dotowania „wójta” (Rozwój Obszarów Wiejskich), a nie głównie modernizacji rolnictwa i przetwórstwa, jest bowiem w Polsce realizowana w trzykrotnie większej skali niż w całej Unii (proporcje wydatków na rolnictwo i na rozwój wsi). A Senat RP ostatnio dołożył dodatkowo swoją cegiełkę. Politycy kilku opcji dają sobie wmawiać od ponad 10 lat unijną filozofię, popieraną przez naszych liberałów ekonomicznych, także rolniczych, że najlepiej jest rozwijać wieś bez rolnictwa. U siebie tej filozofii Unia nie stosuje!. My to robimy wbrew półwiecznym doświadczeniom Wspólnoty, która rozwinęła wieś dzięki rozwojowi rolnictwa i bez ustanawiania PROW. Teraz ta teoria rozwoju wsi bez rolnictwa uznawana jest w Polsce za użyteczną także w zabieganiu o głosy drobnych rolników i mieszkańców wsi - wyborów, dlatego się utrzymuje, dlatego polubiła ją także prawicowa prawica. ”Wie lewica co robi prawica”.

Jest zdumiewające z jakim spokojem, jak bezkrytycznie i biernie przyjmują czwartą wersję projektu PROW oraz brak Programu rozwoju polskiego rolnictwa do 2015 roku, organizacje i partie rolnicze wszystkich maści, izby gospodarcze i rolnicze, czy sławne fundacje rolne?!

Wszyscy partnerzy tego procesu programowania udają tylko, że się konsultują, bo tego wymaga UE.

Co musi zastanawiać i co budzi troskę tych, którzy myślą o nowoczesnym, konkurencyjnym rolnictwie polskim, któremu integracja, a zwłaszcza globalizacja, stawiają coraz trudniejsze wyzwania?

Jakie są główne problemy rolnictwa i PROW?

Perspektywa wsi bez wizji rolnictwa

Dominacja WPR i obu funduszy rolnych nad politykami i funduszami narodowymi nie zwalnia nikogo w kraju od myślenia. Od zarysowania wizji i przygotowania Perspektywicznego programu rozwoju rolnictwa, jako części Strategii Rozwoju Kraju 2007 – 2015, z uwzględnieniem tego co się stało w ostatnich kilkunastu latach w produkcji rolnej (gwałtowne zmniejszenie poziomu produkcji i stada), ubytek potencjału technicznego i biologicznego (ubytek obszaru upraw, dekapitalizacja majątku), utajona rewolucja w strukturze agrarnej i w koncentracji produkcji (około pół miliona gospodarstw, o wielkości podobnej lub większej niż w UE, daje całą produkcję towarową rolnictwa), największego w Unii przechwycenia obrotu rolnego, przetwórstwa i handlu żywnością przez sektor prywatny, często spekulacyjny, kosztem rolniczo spółdzielczych form i korzyści rolników. Programu rozwoju rolnictwa, który uwzględnieni idee Europejskiego Modelu Rolnictwa (EMR), zmiany we WPR i nowe regulacje EFRG, finansującego rolnictwo i rynek rolny.

Taki Program i takie założenia strategiczne wykorzystania funduszy unijnych na podniesienie **konkurencyjności polskiego rolnictwa** powinny powstać i poprzedzić przygotowanie PROW. Tak się nie stało. Przygotowano tylko PROW, a wielu polityków i ekonomistów nie rozróżnia obu kwestii i obu funduszy. **A wstęp do PROW – który powinien dawać ekonomiczno rolne tło koncepcji Programu - w najmniejszym stopniu nie spełnia tej roli.** Jest napisany nieprofesjonalnie! Przez co strukturę zadaniowo finansową PROW można uznać za nieprzyjazną (co najmniej) dla rolnictwa.

Tymczasem w obszernych preambułach nowych regulacji finansowych Unii (Rozporządzeń o EFRG i o EFRROW) jest kilkanaście stron prawd o żywotnej wartości dla rolnictwa polskiego, z których dwie są główne:

- EMR i EFRG są **podstawą rozwoju rolnictwa**, rynków rolnych i obszarów wiejskich, głównym źródłem finansowania rolnictwa przez Unię.
- „Polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna **towarzyszyć polityce wsparcia rynku i dochodów**, w ramach wspólnej polityki rolnej i **uzupełniać** je, a tym samym przyczyniać się do osiągnięcia celów tej polityki ustanowionych w Traktacie...”

Istota PROW

Pod te prawdy unijne na NPF ustalone są przez Komisję Europejską teoretyczne zasady i proporcje rozdysponowania funduszy rolnych, w tym mniej niż 1/3 na PROW, oraz treść Wytycznych unijnych w sprawie przygotowania PROW. Wytyczne dają dużą elastyczność stosowania tych zasad. Mówią one:

„Polityka rozwoju obszarów wiejskich skupia się na trzech kluczowych obszarach:

- **gospodarce rolno spożywczej,**
- **ochronie środowiska,**
- **oraz szeroko rozumianej gospodarce i ludności wiejskiej...”**

I dalej:

„**Zasoby** przeznaczone na priorytety rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty (w ramach przepisowych minimalnych limitów finansowania każdej osi) **będą zależeć od konkretnej sytuacji, mocnych i słabych stron oraz możliwości każdego obszaru programu.”**

Tylko opracowana wcześniej wizja rozwoju rolnictwa i wsi pozwoliła by na pogodzenie interesów polskiego rolnictwa (doinwestowania gospodarstw) i wymagań polityki rolnej i praktyki unijnej (ochrona środowiska).

Moje trzecie już czytanie i analiza aktualnego projektu PROW daje prawie pewność, że kolejni autorzy i zmieniający się politycy oraz działacze samorządowi tych preambuł i tych Wytycznych nie czytali (albo nie czytali uważnie). A są to w prawodawstwie Unii ważniejsze części tekstów Rozporządzeń niż paragrafy (artykuły) i punkty Wytycznych. Znajomość tych tekstów jest ważna dla pisania programu, ale jeszcze ważniejsza jest dla **korzystnego prowadzenia konsultacji i obrony polskich racji**, które są przeważnie przegrywane „dla rolników”. Co prawda wiele racji rolników (rozwoju rolnictwa) nie jest niestety racjami ministerialnych urzędników i części polityków.

PROW powstał z przymusu, z idei UE, z obowiązku, i według podpowiedzianej przez KE ogólnej struktury dokumentu. Inaczej pewnie by nie powstał. Autorzy przejęli się niestety tylko częścią rekomendacji KE. Są bardziej święci niż Papież, zorientowani socjalnie i pro środowiskowo. A politycy - populiści wyrachowani. Nic bardzo pożytecznego dla rolnictwa z takiej kombinacji myśli powstać nie może.

Zarówno idee preambuł, jak i zasady rozdysponowania obu funduszy pozwalają na przygotowanie znacznie korzystniejszego PROW dla modernizacji rolnictwa (a nawet wsi), niż w kolejnych wariantach, a przede wszystkim pożytecznego dla zwiększenia konkurencyjności polskiego rolnictwa w przyszłości (wyzwania globalizacji).

Tak jak nakreślono w PROW problemów i perspektyw rolnictwa i wsi ujmować nie należy i nie wolno. Polska ma największe uczelnie rolnicze w Unii, największy Instytut ERiGŻ (z rozlegle poszerzoną nazwą i finansami), największą w Unii Agencję (z najlepszą ewidencją potencjału rolnictwa i najbardziej pojemnym systemem komputerowym), najwięcej – do niedawna - uczonych profesorów we wszystkich kierownictwach resortu i jego instytucjach. I co? I taki projekt PROW jaki jest. Czytać trudno!

To są pierwotne sprawy dla zrozumienia koniecznych zmian, aby wzmocnić wydatki na modernizację i ekspansję polskiego rolnictwa i polskiej żywności. Tak napisany PROW jest przyczyną słabości projektu Programu.

Jeśli przemnożyć liczbę osi (4) przez liczbę priorytetów (kilkadziesiąt) i liczbę możliwych działań (silnia!) to powstaje tysiące kombinacji realnych działań nie do opanowania i wdrożenia przez resort, które zawieszają komputery Agencji już w etapie testowania. Będzie to najbardziej skomplikowany i zbiurokratyzowany system wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce, a prawdopodobnie i w całej UE. Znakomita – teoretycznie - podstawa dla korupcji.

Nikt nie zrobił solidnej oceny ex ante PROW z tego punktu widzenia. A jest prawie pewne że opóźni to efektywne wykorzystanie EFRROW o dwa lata. Nie trzeba aż tak „kombinować” aby rozwijać polskie rolnictwo.

Kilka (z braku miejsca) najważniejszych uwag merytorycznych do PROW:

Modernizacja gospodarstw i wzrost konkurencyjności produkcji

Unia uznaje, że PROW powinien we wszystkich krajach **uzupełniać** podstawowe traktatowe cele WPR – wsparcie rynku i dochodów rolników poprzez przyspieszenie koncentracji produkcji i ziemi, uzbrojenie techniczne gospodarstw i obniżanie kosztów, polepszanie jakości, usprawnianie działania instytucji rynku, a w konsekwencji przez powiększanie konkurencyjności unijnego rolnictwa na rynku międzynarodowym.

To są oczywiste priorytety także dla polskiego rolnictwa. Pilne do spełniania, ponieważ polskie gospodarstwo, np. 50 hektarowe, dysponuje co najmniej pięciokrotnie mniejszym

majątkiem produkcyjnym niż podobne unijne. Nie obszar, a słabe wyposażenie techniczne polskich gospodarstw, odróżnia je niekorzystnie od unijnych, wbrew obiegowym opiniom.

Proporcje podziału EFRROW w programie PROW na 3 priorytety (osie) winny dowodzić pilności nadrobienia tej luki, bo to jest najważniejsza sprawa dla Polski na najbliższe dziesięciolecie. Od tego zależy być albo nie być rolnictwa polskiego na globalnym rynku światowym.

Dokładna analiza rozdysponowania tych funduszy na Osie 1, 2, 3, i w ramach poszczególnych priorytetów wskazuje, że **Polska nie wykorzystuje pełnych możliwości koncentracji funduszu na cele modernizacji potencjału gospodarstw i firm przemysłu przetwórczego**. Teoretyczne granice finansowe osi i priorytetów da się określić, by to potwierdzić. Prawdopodobnie (rzeczywiste) trudno jest ustalić dokładniej bo są przedmiotem konsultacji i negocjacji z Komisją Europejską, która ma swoje preferencje. Realne ukształtuje życie (zainteresowanie rolników i mieszkańców wsi). Jak dalekie te preferencje są i będą na niekorzyść modernizacji potencjału rolnictwa i przemysłu rolnego nie wiadomo, bo konsultacje z KE są utajnione nie wiedzieć dlaczego, chyba dla wygody autorów projektu PROW (choć Unia wymaga transparentności decyzji, przynajmniej dla decydentów i organizacji rolniczych). Z uwagami KE do pierwszej wersji PROW nie można się zapoznać. Powtarza się sytuacja z negocjacji akcesyjnych. Też wszystko było tajne i ustalane często dopiero w wąskim gronie w samolocie, aż do awantury w Kopenhadze włącznie.

Tymczasem w Wytocznych KE do opracowania PROW tak ujęto priorytet Unii:

„Środki przeznaczone na oś 1 powinny przyczynić się do rozwoju silnego i dynamicznego sektora rolno – spożywczego w Europie....”

Unia koncentruje dopłaty i fundusze inwestycyjne w towarowych gospodarstwach, a my w ochronie środowiska, w wiejskich inicjatywach i ONW. Na te cele (rozdawnicze) przeznaczamy kilkakrotnie więcej funduszy niż na modernizację gospodarstw i przemysłu żywnościowego. A mamy konkurować, z dobrze doinwestowanymi gospodarstwami w UE!

Polska ma 600 tysięcy gospodarstw towarowych, z których tylko około 100 tysięcy odpowiada standardom zainwestowania w Unii. Te gospodarstwa są równie konkurencyjne na rynku Unii i równie niekonkurencyjne na rynku światowym, jak unijne. Liczba tych gospodarstw się zmniejszy, ale modernizacja około 300 tysięcy jest koniecznością i powinna być dofinansowana w ramach PROW, z udziałem EFRROW do 2015 roku. A rozciągliwy już rachunek wskazuje, że przy obecnych założeniach doinwestować będzie można mniej niż 80 tysięcy. Dwa gospodarstwa na wieś (bez przysiółków) na siedem lat!

Za dużo jak na podłoże korupcji, a o wiele za mało dla podniesienia konkurencyjności polskiego rolnictwa w świecie. Liczbę rolników beneficjentów można powiększyć, ale nie przez rozdawanie dotacji drobnym rolnikom na produkcję podstawową, z której się niedługo wycofają, albo będą musieli wycofać, tylko przez wydzielenie większych funduszy na oś 1. Dla zdrowych (towarowych) gospodarstw. Także przez reorientację nakładów innych osi, na bardziej pro rozwojowe, na przykład wydatków ONW na bardziej inwestycyjne przeznaczenie, zamiast prostego rozdawnictwa funduszy. Potrzebne jest do tego zrozumienie najwyższej wagi konkurencyjności dla przyszłości rolnictwa polskiego w Unii i w świecie, większego znaczenia dotacji na inwestycje niż bieżącego powiększania dopłat, zwłaszcza że podwajają się dopłaty bezpośrednie – do 2012 roku. Potrzebne jest strategiczne myślenie i wola polityczna oraz dobre konsultacje z KE. Rozmowy ekspertów przekonanych do takich racji, a nie wyłącznie do ochrony środowiska i społecznych, jak w negocjacjach akcesyjnych.

Argumenty po temu powinny być się znaleźć we Wstępie - uzasadnieniu – do PROW. Trzeba go napisać na nowo (przerobić).

Grupy produkcyjne

Pomimo kilku zmian pozytywnych i przeznaczenia większych funduszy, cała ta część PROW przyniesie niewielkie skutki dla funkcjonowania rynku rolnego i żywności naturalnej. To jest kropla w morzu potrzeb polskiego rolnictwa. Potrzebne jest (od kilkunastu lat) myślenie o grupach nie kategoriami ulicy Marszałkowskiej, a sprawnego działania biznesowego. Grupy muszą się stawać zespołowym przedłużeniem modernizujących się gospodarstw. Środki na to muszą być zwielokrotnione.

W przemyśle wdramy Pakiet Kluski, a w rolnictwie tkwimy w rozwiązaniach ze starej epoki (z drobnymi korektami).

Przemiany agrarne

Polityka rolna UE przyspiesza zmniejszanie zatrudnienia, pomniejszanie liczby gospodarstw, a powiększanie obszaru i produkcji gospodarstw. Działa na to ogólny rozwój gospodarczy, obudowa rolnictwa usługami i wiele instrumentów ekonomicznych - pozytywnych. Istotą ich działania w Unii jest to, że około 80 % dotacji trafia do 20 % gospodarstw, które dzięki temu trwają i mogą się rozwijać, jakkolwiek ledwie nadążają za konkurencją na rynku.

Istotą polskich przemian agrarnych w ostatnich dwu dekadach jest to, że **wywołuje je głównie długotrwały kryzys**, przez upadek produkcji i wycofanie się połowy gospodarstw z rynku, ale nie z użytkowania (a właściwie posiadania) ziemi. Pozytywne instrumenty polityki rolnej zmieniają w Polsce strukturę agrarną w niewielkim zakresie (poza prywatyzacją), zwłaszcza że na przykład premia dla młodych rolników służą czasem podziałowi gospodarstwa na dwa, a nie jak przeważnie we Francji przejęciu dwu, trzech gospodarstw od emerytów przez jednego młodego rolnika.

Kryzys rolnictwa ostatnich 15 lat dokonał największych przemian agrarnych w historii powojennej rolnictwa polskiego (zmian w ekonomicznej strukturze gospodarstw, a nie w wadliwej statystyce), są one utajone, i to na tyle, że w opisie (wstępie) do PROW są przez autorów projektu Programu niezauważalne. A wielkie konsekwencje tych zmian nie są uwzględniane w istocie Programu i w wielkości wydatków na różne osie i priorytety.

A co się będzie działo, co nie zawsze jest uwzględnione w Programie?

Przede wszystkim za kilka lat pojawi się podobne zjawisko jakie wystąpiło w mleczarstwie – parokrotny spadek liczby gospodarstw produkujących mleko, na skutek restrykcji jakościowych i sanitarnych. Większość gospodarstw drobnych, które wypadły z rynku nigdy na ten rynek nie powróci, a część z tych które powrócą zrezygnuje za kilka lat ponownie z produkcji rolnej w ogóle, bo nie będą mogły spełnić wymogów jakościowych i ochrony środowiska. Im trzeba pomagać w ramach innych osi – większego zakresu agroturystyki, produkcji i przetwórstwa żywności naturalnej i regionalnej, także instrumentami ochrony środowiska.

Wczesne emerytury muszą być ściślej związane z przejmowaniem gospodarstw (ziemi) przez młodych rolników i z premiami dla nich. Tak działa się w Unii. Sięganie lewą ręką do prawego ucha (jak w projekcie PROW) przy określaniu areału gospodarstwa młodego rolnika w zależności od jakichś średnich „z okolicy” jest niczym innym niż wadliwym kształtowaniem tego instrumentu poprawy struktury agrarnej. Powinniśmy naśladować kryteria doświadczonych państw. A w tych krajach młody rolnik ubiegający się o premię musi mieć przede wszystkim żonę, bo wtedy jest rozwojowa rodzina rolnicza. A tylko takie się popiera. Najlepiej jak przejmuje dwa, trzy gospodarstwa emerytów. Musi startować z gospodarstwem, które zapewnia (daje szansę) utrzymanie tej rodziny przez kilkanaście lat. Premia jest wtedy funduszem na zagospodarowanie w nowym siedlisku i nie podlega rozliczeniu. W połowie jest zwykle wydawana przez żonę. Proponowana w PROW biurokracja (sztuczne kryteria zabezpieczające wydatki, projekt gigantycznego biznesplanu -

jak dla fabryki) przeczy zasadzie racjonalnego działania na rzecz poprawy struktury agrarnej. Ograniczanie dzierżawy ziemi przez młodego rolnika tylko od ziemi państwowej i samorządu, z wykluczeniem dzierżaw prywatnych – dominujących na zachodzie - jest nieporozumieniem. To są tylko przykłady jak nie schematycznie powinno się myśleć w tych sprawach aby wpływać na zmiany struktury, a nie tylko wydawać fundusze unijne i robić pozorne zabezpieczenia, które zresztą niczego nie zabezpieczają. Zmiany proponowane w PROW w zakresie przemian agrarnych zauważają tylko kolorowe tygodniki, a nie nowoczesna statystyka i ekonomika rolna (np. FADN).

ONW

Na ten cel przeznacza się ogromne fundusze. Słuszna była powszechna pomoc typu ONW do 2006 roku, bo podwyższała niskie płatności bezpośrednie. W nowym okresie należało by rozpatrzyć czy nie korzystniej było by część tych funduszy przeznaczyć na inne ważne, perspektywiczne cele tych gospodarstw, niż na proste rozdawanie pieniędzy. Na przykład – od 2009 roku - na modernizację gospodarstw w tych regionach, na usprawnienie gospodarki wodnej i bezpieczeństwa gospodarowania, na zwalczanie erozji, czy na poprawę dojazdu do pól ciężkim i wielkogabarytowym sprzętem.

Leader

Cały program Leader (oś 4) jest zbudowany tak biurokratycznie aby wystartował późno, działał powoli i funkcjonował źle. Wadliwie ogranicza typy projektów inicjowanych w tym systemie tylko do EFRROW. Do kwadratu podnieśliśmy biurokratyczne unijne zasady działania, po to aby nie działały.

Taktyka bieżąca dla strategii

To są przykłady krytycznego podchodzenia do spraw najważniejszych w PROW. Ponieważ tylko część niezbędnych zmian można będzie uzgodnić obecnie z KE, to trzeba się przynajmniej starać wprowadzić do PROW zapis, że przewiduję się przegląd Programu i korekty w 2009 roku.