

## **Prawne warunki realizacji regionalnej polityki rolnej**

Powszechnie się przyjmuje, że rolnictwo – jako specyficzna gałąź gospodarki jest uzależniona silnie od warunków przyrodniczych i klimatycznych; stąd wynikają zróżnicowane efekty ekonomiczne. Dlatego powinno ono podlegać regionalnym oddziaływaniom władzy publicznej, która by te zróżnicowania niwelowała.

Należy przyjąć założenie, że czysty ekonomizm jest nie do przyjęcia ze względów społecznych, gdyż gorsze warunki gospodarowania w rolnictwie dotyczą z reguły regionów, gdzie nie ma rozwiniętych innych gałęzi gospodarki – stąd alternatywą dla rolnictwa w takich regionach są tylko usługi (zwykle turystyczne) lub bezrobocie.

W takiej sytuacji często dochodzi do migracji z tych terenów i faktycznego ich wyludnienia. Taki regresowy region o ujemnym saldzie ludnościowym jest faktycznie stracony dla gospodarki. A przypomnijmy, że problem dotyczy terenów często atrakcyjnych turystycznie (z historycznymi korzeniami), które to warunki mogą być wykorzystane tylko w sytuacji utrzymania zaludnienia, a więc wspomagania działalności rolniczej.

I tutaj dochodzimy do drugiego założenia uzasadniającego podtrzymywanie działalności rolniczej na terenach regresowych. Wspomaganie rolnictwa ma służyć wyrównaniu warunków gospodarowania, ale efekty rozwoju regionalnego powinny objawiać się głównie w pozarolniczych dziedzinach działalności gospodarczej.

Pierwsze założenie, tzn. wyłączenie ekonomizmu na terenach upadającego rolnictwa daje nam wskazówkę, że nieodzowne jest tutaj działanie władzy publicznej.

Drugie założenie, że wspomaganie rolnictwa ma zapewnić rozwój sfery pozarolniczej, daje nam wskazówkę, jakim ograniczeniom ta pomoc publiczna powinna podlegać. Nie chodzi tu o prostą poprawę opłacalności produkcji rolnej we wszystkich gospodarstwach takiego regionu, ale o uzyskanie efektu restrukturyzacyjnego i modernizacyjnego w takich gospodarstwach rolnych, które mają dobre perspektywy gospodarcze.

Żeby tak zakreślone oddziaływanie na rolnictwo w regionach upośledzonych mogło być efektywne powinny być spełnione warunki po stronie regulacji prawnych, które winny być elastyczne za względu na heteronomiczność warunków przyrodniczych w rolnictwie, a równocześnie stwarzać kategoryczne bariery nie

pozwalające marnotrawić środków pomocowych dla gospodarstw, które nie mają przed sobą przyszłości gospodarczej.

Spójrzmy więc jak – z tego punktu widzenia – wygląda obecna praktyka legislacyjna i jakie zmiany powinny tutaj nastąpić, aby zapewnić skuteczność regionalnych polityk rolnych.

Jednakże zanim przejdziemy do analizy konkretnych przepisów prawa, należy wspomnieć o relacji między regionalną polityką rolną a regionalną polityką strukturalną<sup>1</sup>. Polityka rolna winna być oczywiście elementem polityki strukturalnej w regionie. W regionach regresowego rolnictwa ten element staje się jednak priorytetowy, decydujący o skuteczności całej polityki strukturalnej. Z powodów, o których wspomniano wcześniej, wyludnienie regionów na skutek trudnych warunków rolniczych nie daje szansy na rewitalizację regionu również w innych dziedzinach gospodarki. Stąd regionalną politykę rolną należy wyodrębnić z całej polityki strukturalnej i zapewnić jej „przyjazne” otoczenie prawne, aby mogła stać się podstawą utrzymania aktywności gospodarczej, nie tylko rolniczej.

Jeśli przyjmiemy założenie o dominacji polityki rolnej w ramach polityki strukturalnej powinniśmy zauważyć również kwestię konieczności określenia proporcji pomiędzy wspomaganiem regionów regresowych poprzez budowę ich infrastruktury obniżającej koszty lub ułatwiającej produkcję rolną, a finansowaniem restrukturyzacji samych gospodarstw rolnych, pozwalając im przetrwać w utrudnionym otoczeniu.

Skuteczna polityka rolna musi oczywiście zawierać obydwa czynniki. Zachowanie prawidłowych proporcji między nimi jest warunkiem efektywności wydatkowania środków pomocowych – zarówno dla regionu, jak i dla gospodarstw rolnych.

W tym miejscu dochodzimy do potrzeby określenia podmiotów, które powinny decydować o doborze tych proporcji i kierunkach pomocy restrukturyzacyjnej, czyli po prostu o kształcie polityki rolnej realizowanej w regionie regresowym. Odpowiedź na ten dylemat jest jedna. Kompetencje w tym zakresie powinna mieć głównie władza lokalna, a zwłaszcza samorząd terytorialny w województwie<sup>2</sup>.

Wspomniane wcześniej zróżnicowanie warunków produkcji rolnej, a tym samym zróżnicowanie przyczyn jej nieopłacalności powoduje, że podstawową przyczyną niskiej efektywności wspomagania regresowego rolnictwa jest nieprzystosowanie centralnie ustalonych priorytetów do specyficznych potrzeb regional-

1 Szerzej tym zagadnieniem zajmuje się S. Prutis. O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie „*Studia Iuridica Agraria*” t. II Białystok 2001, str. 148 i nast.

2 Tamże str. 152.

nych. Dlatego też zwiększenie możliwości działania samorządu w tym zakresie wydaje się kluczowe dla skuteczności polityki regionalnej w rolnictwie.

Ten wydawałoby się naturalny kierunek zmian kompetencyjnych zapisany również w Konstytucji RP (art. 15) podlega w pewnym sensie zrozumiałej, ale bardzo silnej obstrukcji ze strony administracji centralnej przeciwdziałającej jakimkolwiek reformom decentralizacyjnym.

Podtrzymywanie centralistycznego modelu realizacji gospodarczych polityk lokalnych jest możliwe w Polsce dlatego, że polityka strukturalna dotycząca obszarów wiejskich w Unii Europejskiej nie została nigdy w pełni zdenacjonalizowana. Unia określa jedynie ogólne cele tej polityki, pozostawiając regulacjom prawnym krajów członkowskich określenie sposobów ich realizacji<sup>3</sup>. Brak nacisku ze strony UE pozwala krajom takim jak Polska utrzymać centralizację kompetencji w odniesieniu do problematyki typowo regionalnej. Zakładając jednocześnie, iż ustawodawca doprowadzi do decentralizacji kompetencji w zakresie lokalnej polityki rolnej, równocześnie należy wskazać na ograniczenia jakim powinna podlegać realizowana przez samorządy taka polityka.

Po rozstrzygnięciu wspomnianego wcześniej dylematu: ile pomocy gospodarstwu rolnemu, a ile pomocy w rozwoju regionu powstaje natychmiast potrzeba określenia, które gospodarstwa rolne powinny być beneficjentem pomocy restrukturyzacyjnej. Kwestię tę można określić również jako wybór modelu pomocy gospodarstwom rolnym. Na jednym biegunie jest model pomocy dystrybucyjnej, która poprzez swoją rozdzielczość środków między dużą grupę (a czasami wszystkie gospodarstwa rolne) ma wiele cech pomocy socjalnej. Model pomocy lokacyjnej zakłada zaś wspomaganie tylko gospodarstw rolnych wybranych z punktu widzenia ich zdolności do uzyskania w przyszłości opłacalnej produkcji rolnej<sup>4</sup>. W praktyce podmioty realizujące regionalną politykę rolną dokonują rozstrzygnięć, ustalając zakres funkcjonowania obu tych modeli.

Z pomocy dystrybucyjnej korzysta większość gospodarstw rolnych lub zgoła wszystkie, zaś z pomocy lokacyjnej tylko te, które są „modernizowalne” i mają szansę utrzymać się w przyszłości bez zwiększania zakresu pomocy publicznej.

Oczywistym jest, że efektywność wydatkowania środków restrukturyzacyjnych jest znacznie wyższa w modelu alokacyjnym chociażby z tego względu, że skala pomocy w odniesieniu do jednego gospodarstwa rolnego jest tutaj znacznie większa. Jednak, pomimo że rozproszenie pomocy w czystym modelu dystrybucyjnym praktycznie zaprzepaszcza możliwość uzyskania efektów restrukturyzacyjnych zarówno w Polsce jak i Unii Europejskiej obserwuje się wciąż powracające

3 A. Jurcewicz, Wspólna polityka rolna UE, w: Prawo rolne red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005 s. 84.

4 Ernst E. Lipinsky, Polityka strukturalna jako część europejskiej wspólnej polityki rolnej.

dążenie do dystrybucji środków między dużą ilość gospodarstw rolnych. Jak się wydaje takie tendencje wynikają głównie z funkcjonowania systemu politycznego. Konieczność przyciągania wyborców związanych z rolnictwem powoduje, że politycy cyklicznie – w okresach przedwyborczych – rezygnują z rozsądnego lokowania funduszy w gospodarstwach przyszłościowych na rzecz populistycznego dzielenia środków pomiędzy wszystkich wyborców rolniczych<sup>5</sup>.

Nic nie wskazuje na to, żeby samorządy lokalne wolne były od pokusy nadmiernej dystrybucji środków; toteż należałoby ustalić bariery prawne, które pozbawiając możliwość decydowania o kierunkach polityki rolnej nie pozwoliłyby równocześnie na proste rozdzielnictwo. Formułą prawną jaką należałoby tutaj przyjąć jest konieczność osiągnięcia efektu restrukturyzacyjnego w gospodarstwie rolnym na skutek wykorzystania środków pomocowych. Przy czym ten efekt restrukturyzacyjny powinien przekładać się wprost na osiągnięcie opłacalności produkcji rolnej w gospodarstwie. Postulat ten dotyczy zresztą całej pomocy publicznej dla rolnictwa, która w obecnym kształcie jest bardzo kosztowna, a pomimo to nie daje efektów, które pozwoliłyby przyjąć, że nasze dzieci (jako podatnicy) nie będą musiały wspomagać następców obecnych rolników.

Przykładem takiej dystrybucji środków nie przynoszącej efektów modernizacyjnych są dopłaty bezpośrednie dla gospodarstw rolnych, z których przy obecnym stanie prawnym mogą korzystać nie tylko wszystkie gospodarstwa, ale również na przykład koła myśliwskie uprawiające grunty śródleśne dla zwierzyny dziko żyjącej.

Aby nie dopuszczać do takiego niecelowego wpływu środków mających wspomagać gospodarstwa rolne, należy z tego punktu widzenia dokonać przeglądu najważniejszych regulacji prawnych decydujących o efektywności regionalnej polityki rolnej.

## **1. Agencja Nieruchomości Rolnych i ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>6</sup>**

Są to typowe przykłady centralizacji działań władzy publicznej przy lokalnej, zróżnicowanej problematyce jaka ma być rozwiązywana. Jak słusznie się podkreśla w literaturze, restrukturyzacja rolnictwa w ujęciu własnościowym powinna być prowadzona kompleksowo, a nie odrębnie dla rolnictwa państwowego i prywatnego. Dlatego brak wpływu samorządu wojewódzkiego na politykę restrukturyzacji własności państwowej w rolnictwie jest głównym ograniczeniem skuteczności

5 Tamże str. 108.

6 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jednolity Dz.U. Z 2004 r. nr 208 poz. 2128.

działania władzy publicznej w tym zakresie. Nie zmienia tych ograniczeń fakt istnienia oddziałów terenowych ANR, gdyż o polityce Agencji decyduje zawsze centrala, a ośrodki terenowe jedynie ją realizują, zwykle bez konsultacji z samorządem terytorialnym. Słuszne są więc propozycje zmian prawnych, które doprowadziłyby do podziału ANR na agencje wojewódzkie podlegające samorządom terytorialnym.

Takie agencje miałyby na celu realizację przemian strukturalnych w rolnictwie lokalnym, a nie – tak jak to się dzieje dotychczas – utrzymywanie zasobów ziemi państwowej w dyspozycji scentralizowanej ANR.

W takich postulowanych warunkach korzystanie przez zdecentralizowane agencje z prawa pierwokupu i wykupu ziemi rolniczej na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego powinno ulec ograniczeniu i być realizowane tylko z konieczności poprawy struktury użytkowania nieruchomości rolnych w regionie.

## **2. Scalanie i wymiana gruntów rolnych<sup>7</sup>**

Zakładając, że zmiany dokonane w zakresie dysponowania własnością ziemi w rolnictwie byłoby bardziej elastyczne i przyspieszyły jego restrukturyzację, konieczne wydają się również zmiany prawa w zakresie scalania i wymiany gruntów rolnych. Największą bolączką samorządu powiatowego, który prowadzi postępowanie scaleniowe jest fakt, iż wykonuje je jako zadanie zlecone administracji rządowej. Stąd finansowanie scaleń gruntowych jest uzależnione od budżetu centralnego, a więc często nie odpowiada lokalnym potrzebom komasacyjnym. Należałoby zwrócić uwagę, że prawidłowe ukształtowanie struktury rozłogów w gospodarstwie rolnym w sytuacji dużych zmian własnościowych a równocześnie niezwykle wysokich i wciąż rosnących cenach paliwa sprawia, że środki wydatkowane na scalanie gruntów natychmiast poprawiają opłacalność produkcji rolnej i są znacznie efektywniejsze, niż środki przeznaczone na bezpośrednie wspomaganie dochodów nieprawidłowo ukształtowanych gospodarstw rolnych.

Dlatego też oprócz postulatów dotyczących zmiany sposobu finansowania scaleń należy położyć nacisk na ułatwienia formalno–prawne ich przeprowadzania oraz połączenie komasacji (zwłaszcza w regionach regresowego rolnictwa) z szeroko rozumianymi pracami urządzeniowo–rolnymi na obszarach wiejskich.

7 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Dz.U. nr 178 z 2003 r. poz. 1749.

### **3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>8</sup>**

Ta agenda rządowa jest zorganizowana równie centralistycznie jak ANR. Utworzenie oddziałów wojewódzkich i powiatowych ARiMR w zasadzie nie daje żadnych możliwości podejmowania decyzji lokalnych. Określenie kierunków działania, a tym samym podejmowanie konkretnych decyzji restrukturyzacyjnych należy do władzy centralnej.

Konieczną reformę decentralizacyjną ARiMR komplikuje jednakże fakt, że jest ona jednostką płatniczą w zakresie dopłat bezpośrednich dla rolnictwa i jako taka nie może być z punktu widzenia Brukseli zdecentralizowana. Tym niemniej potrzeby decentralizacji finansowania działalności restrukturyzacyjnych są niewątpliwe, tak jak niewątpliwe jest silne zróżnicowanie trudności w produkcji rolnej i stopnia ich nasilenia, zwłaszcza w odniesieniu do regionów regresowego rolnictwa.

Dlatego ważne jest utworzenie odrębnej jednostki płatniczej do dystrybucji dopłat bezpośrednich, zaś zorganizowane już oddziały wojewódzkie i powiatowe Agencji należałoby przekazać w kompetencje samorządów lokalnych. Wymagałoby to oczywiście równoczesnego zreformowania organizacji finansowania działań restrukturyzacyjnych, zwłaszcza gdy idzie o kierunki przepływu środków przeznaczonych na ten cel.

W tym zakresie należałoby dokonać jeszcze jednej zmiany prawa związanej z kontrolowaniem efektów gospodarczych przyznawania środków pomocowych gospodarstwom rolnym. Otóż przy obecnym systemie współpracy ARiMR z bankami, te drugie są zainteresowane np. udzieleniem preferencyjnych kredytów w jak największej skali bez sprawdzania wpływu tych środków na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstw. Powoduje to często nieracjonalne wydatkowanie pieniędzy publicznych, nie przynoszące efektu restrukturyzacyjnego. Aby uzyskać gwarancję takiego efektu należałoby spowodować sytuację, w której banki realnie (a nie tylko przy pomocy standardowego biznes planu) kontrolują zamierzone inwestycje rolnika i oceniają ich efekty w zakresie poprawy opłacalności produkcji. Takie efektywne zużycie środków (zwłaszcza inwestycyjnych) winno być podstawą do refinansowania działań banku z puli środków publicznych.

### **4. Grupy producentów rolnych<sup>9</sup>**

O ile postulowane wcześniej zmiany prawa powodujące zwiększenie efektywności regionalnej polityki rolnej dawały się wpisać w potrzeby całej regionalnej

8 Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Dz. U. z 1994 r. nr 1 poz. 2 z późniejszymi zmianami.

9 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw Dz. U. nr. 88 poz. 983 z późniejszymi zmianami.

polityki strukturalnej, o tyle postulaty zmiany regulacji dotyczącej grup producentów rolnych określają szczególne warunki, jakie winien zapewnić ustawodawca takim grupom działającym w trudnych warunkach regionów regresowych.

Jak wiadomo grupy producentów rolnych, mimo że stanowią preferowaną finansowo formę gospodarowania w rolnictwie, powstają i rozwijają się bardzo wolno<sup>10</sup>. Poza brakiem tradycji wspólnych przedsięwzięć gospodarczych wśród rolników niewątpliwie spowodowane jest to również niezbyt wielkim zakresem pomocy świadczonej grupom producentów ze środków publicznych.

Dlatego prawne możliwości uzyskania szczególnie korzystnych warunków wspomagania finansowego przez grupy organizowane na obszarach trudnych rolniczo byłyby bodźcem dla innowacyjności organizacyjnej na tych terenach. Ułatwienie działania gospodarstw rolnych w niekorzystnych warunkach rynkowych, wspomaganie przetwórstwa, przechowalnictwa, marketingu i innych elementów sfery poprodukcyjnej jest o tyle istotne w rolnictwie regresowym, iż często ze względów środowiskowych bardzo trudne jest przeprowadzenie restrukturyzacji samego gospodarstwa rolnego, czyli sfery produkcji rolnej. Przykładem mogą tu być gospodarstwa górskie, gdzie niemożliwe jest ekonomicznie uzasadnione zwiększanie powierzchni, a tym samym skali produkcji, jak na terenach nizinnych. Szczególne wsparcie grup producenckich na obszarach regresowych pozwoliłoby na uniknięcie dystrybucyjnego sposobu wspomagania rolnictwa. Środki publiczne docierałyby wtedy wyłącznie do rolników aktywnych organizacyjnie i produkcyjnie, również gwarantowałoby wcześniej postulowany efekt restrukturyzacyjny wydatkowania tych środków.

Mankamentem takiego rozwiązania jest możliwość pojawienia się nadużyć takich szczególnych uprawnień. Grożą one zawsze w przypadkach funkcjonowania podmiotów uprzywilejowanych. Dlatego należałoby wprowadzić precyzyjny system kwalifikowania regionów do zwiększonej pomocy publicznej oraz wzmocnić instrumenty badania skutków modernizacyjnych.

Ten przegląd regulacji prawnych, które ograniczają efektywność regionalnej polityki rolnej, w dużym stopniu abstrahował od regulacji dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Jest to możliwe dlatego, że – jak wspomniano o tym wcześniej – polityka strukturalna Unii w dużym zakresie pozostawiona jest regulacjom w krajach członkowskich.

Pozostawienie swobody określenia sposobu rozwiązywania konkretnych problemów strukturalnych krajom członkowskim (a nawet władzom regionalnym)

10 A. Jurcewicz (red.), *Wspólna polityka rolna*, Warszawa 2004 str. 208.

wpisuje się więc w postulowaną decentralizację kompetencji w zakresie wspomagania regionów o regresowym rolnictwie.

Na te ogólne, modelowe rozwiązania w zakresie realizacji polityki regionalnej w rolnictwie należy nałożyć te, które działają obecnie jako skutek ustaleń w negocjacjach akcesyjnych ze Wspólnotą. Dotyczyły one również wspomagania obszarów regresowych w nowych państwach członkowskich (w pierwszym okresie ich członkostwa).

Podstawą prawną ich działania jest rozporządzenie Rady UE z 17 maja 1999 r. dotyczące wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz jego polski odpowiednik<sup>11</sup>.

Określony tam plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006 w zakresie wspomagania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania przewiduje bardzo socjalny a nie strukturalny charakter działań pomocowych w takich regionach. Jak się szacuje ponad 40% obszarów problemowych może być objętych pomocą w postaci dopłat corocznych, zryczałtowanych w zależności od strefy w jakiej położone jest gospodarstwo<sup>12</sup>. Wyłączone z pomocy są tylko gospodarstwa mniejsze niż 1 ha oraz większe niż 300 ha.

Wynegocjowanie takich warunków akcesyjnych, które zapewniają jak najszerszą dystrybucję środków jest zrozumiałe jedynie jako element polityki zachęcającej rolników do członkostwa w UE. Należy zdać sobie sprawę, że utrzymanie takich socjalnych, dystrybucyjnych instrumentów w ramach WPR nie będzie możliwe w dłuższym okresie, zwłaszcza wobec nasilającej się ze strony krajów członkowskich krytyki realizacji polityki rolnej UE.

Na zakończenie wypada podkreślić raz jeszcze, że przyjęcie założeń o konieczności wspomagania rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest dopiero wstępem do określenia instrumentów prawnych i organizacyjnych, które to wspomaganie uczyniłoby efektywnym.

Warunki konieczne jakie muszą być tutaj spełnione dotyczą:

- decentralizacji podmiotów realizujących regionalną politykę rolną (samorządy lokalne),
- stworzenia prawnych ram ograniczających dystrybucję środków pomocowych i zmuszających do ich lokowania w gospodarstwach modernizacyjnych,
- wprowadzenia prawno–organizacyjnych sposobów kontrolowania efektów restrukturyzacyjnych wspomagania gospodarstw rolnych.

11 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

12 Patrz: Wspólna polityka rolna... *op. cit.*, s. 204.

Dopiero spełnienie tych warunków „brzegowych” pozwoli na skonstruowanie instrumentów prawnych zapewniających skuteczność regionalnej polityki rolnej na obszarach regresowych.