

STANOWISKO KPZK PAN
30 marca 2021 r.

Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie projektu Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2021-2027

Przedstawiony przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt *Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2021-2027* (dalej: *Plan*) zawiera szereg wartościowych, planowanych działań finansowanych z funduszy UE na lata 2021-2027 dla rozwoju rolnictwa, sektora rolno-spożywczego i poprawy warunków środowiskowych produkcji rolnej. W opinii Komitetu, w przedstawionej wersji *Plan* ten **wymaga szeregu zmian**. Cechuje się bowiem brakiem zintegrowanego spojrzenia na rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa, a jego niektóre cele są nieprecyzyjne i wewnętrznie sprzeczne. Nadto jego przyjęcie nie stanowi gwarancji poprawy innowacyjności polskiego rolnictwa, jego efektywności i wzrostu konkurencyjności. Ze względu na silną koncentrację na sektorowych zagadnieniach rolnych i środowiskowych oraz bardzo ograniczony zakres powiązania z innymi dokumentami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, prezentowany *Plan* może jedynie w bardzo ograniczonym zakresie przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców wsi.

W dalszej części stanowiska przedstawiono odniesienia do poszczególnych części *Planu* i problemów w nim poruszanych.

1. Powiązanie PS WPR z innymi dokumentami strategicznymi. W dokumencie nie ma czytelnego i całościowego zespolenia planowanych działań w spójną myśl strategiczną. Istotnym problemem zestawionych priorytetów w Planie jest brak powiązania z dokumentami strategicznymi, w tym z przyjętą w 2019 r. Strategią Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 oraz z przyjętą w 2017 r. Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W sposób lakoniczny wspomniano o powiązaniach proponowanych działań WPR z polityką spójności. W celu skutecznego zaplanowania i realizacji dobrze skoordynowanego katalogu działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce niezbędne jest kompleksowe powiązanie obu polityk (WPR i polityki spójności). Dziedzinami, w których szczególnie istotna jest kompletność inwestycji z WPR i polityki spójności na obszarach wiejskich są m.in. rozproszona energetyka, w tym OZE, gospodarowanie zasobami wodnymi, zapewnienie usług publicznych na obszarach wiejskich, w tym dostępności komunikacyjnej (fizycznej i w przestrzeni wirtualnej), rozwój przedsiębiorczości, w tym rozwijanie działalności w sferze turystyki.

2. Diagnoza sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich. Szereg słabości *Planu Strategicznego* wynika z niedopracowanej *Diagnozy sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich*. Ta część dokumentu jest niekompletna, wiele wątków przedstawiono na wysokim stopniu uogólnienia, skoncentrowano się na miernikach ilościowych (tzw. wskaźnikach kontekstowych) pomijając całkowicie mierniki jakościowe.

Nie odniesiono się do czynników kształtujących obecny stan rolnictwa i obszarów wiejskich, nie zaproponowano pożądanego stanu docelowego. W dokumencie pominięto wiele innych tematów, jak np. rola dzierżawy w użytkowaniu ziemi, dostęp do usług publicznych, efektywność dotychczasowych form wspierania finansowego rolnictwa i obszarów wiejskich. Niemalże całkowicie zapomniano o kwestiach związanych z przestrzennym zróżnicowaniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, a zagadnienia rolnictwa precyzyjnego ujęto jedynie fragmentarycznie i w sposób rozproszony.

Diagnoza nie stanowiła odpowiedniej podstawy do sformułowania potrzeb i priorytetów.

3. Struktura PS WPR. *Plan Strategiczny*, wg jego zapisów, ma obejmować zarówno instrumenty I filara WPR, tj. płatności bezpośrednie oraz działania sektorowe w zakresie rynków rolnych, jak i II filara, czyli wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie podkreśla się, że w nowej perspektywie finansowej (lata 2021-2027) WPR będzie wdrażana w oparciu o ocenę osiągniętych efektów i realizowanych celów. Należy pozytywnie ocenić takie założenie – z jednej strony pozwala ono na szerokie podejście do rozwoju obszarów wiejskich, w tym rolnictwa, z drugiej – daje możliwość bardziej swobodnego i efektywnego kształtowania konkretnych instrumentów oraz dostosowywania ich do krajowych uwarunkowań. Jednak w prezentowanym *Planie* działania koncentrują się głównie na triadzie: gospodarstwo rolne – żywność – środowisko, a problematyka odnosząca się do rozwoju obszarów wiejskich została potraktowana marginalnie. Spośród dziewięciu celów i 75 efektów tylko jeden cel (nr 8) i 20 efektów odnosi się do obszarów wiejskich i ludności wiejskiej. Pozostałe cele i efekty dotyczą w znacznej mierze rolnictwa i rolników, bądź kwestii środowiskowych. Oznacza to, że projekt w małym stopniu odnosi się do współ-czesnej wielofunkcyjności wsi. Biorąc pod uwagę kluczowe wyzwania społeczno-ekonomiczne i demograficzne oraz przestrzenne, które stoją przed obszarami wiejskimi (o których mowa w analizie SWOT), **nieproporcjonalność dotycząca rozwoju obszarów wiejskich jest nieuzasadniona**. Należy wyraźnie podkreślić, że takie ujęcie stanowi odejście od zintegrowanego modelu rozwoju obszarów wiejskich (tym bardziej, że obecnie jedynie 12% mieszkańców obszarów wiejskich zatrudnionych jest w rolnictwie).

4. Cele PL WPR. W dokumencie sformułowano 9 celów, z których pierwsze trzy (1, 2, 3) odnoszą się do ekonomicznych aspektów funkcjonowania gospodarstw rolnych i rolników, kolejne trzy (4, 5, 6) dotyczą problematyki proekologicznej, natomiast trzy ostatnie (7, 8, 9) nawiązują do podejmowania działalności gospodarczej przez młodych rolników, różnych aspektów rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich oraz poprawy reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia.

5. Cele ekonomiczne. Trudno będzie zrealizować cele ekonomiczne (1, 2, 3) bez szczegółowej oceny konsekwencji wynikających z dysfunkcyjnej struktury agrarnej oraz dogłębnej analizy wydajności pracy, kosztów środków produkcji i dochodowości różnej wielkości gospodarstw rolnych. Wątpliwe jest również formułowanie potrzeb i priorytetów odnośnie do gospodarstw rolnych bez wnikliwej analizy ogólnych trendów w kształtowaniu się podstawowych wskaźników ekonomicznych w Polsce i UE (np.: koszty pracy, ceny zbytu produktów rolnych). Wzmacnianie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w Unii Europejskiej (cel 1) tylko za pomocą dopłat nie pomoże osiągnąć proinnowacyjnych efektów, nie wpłynie na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, i w długiej perspektywie nie zapewni „godziwych dochodów”. Jest to instrument sprzyjający zmniejszaniu różnic w dochodach rolników, nie zwiększaniu przeciętnego dochodu rolników. Dodatkowo instrument ten może wywoływać negatywny skutek, poprzez ograniczenie możliwości osiągnięcia wyższego przyrostu w gospodarstwach większych obszarowo i o większej sile ekonomicznej. Projektowane formy wsparcia powinny być kierowane, przede wszystkim, do gospodarstw rolnych posiadających potencjał rozwojowy i do branż o dużym znaczeniu społecznym. Należy także zwrócić uwagę na silniejsze powiązanie płatności z rzeczywiście prowadzonym

gospodarstwem rolnym, a tym samym na ograniczenie zjawiska „fikcyjnych rolników”. Wsparcie powinno trafiać do osób, które realnie uprawiają ziemię. Należy zerwać z dotychczasowym modelem płatności bezpośrednich, który nie jest wystarczająco silnie powiązany z rzeczywistym prowadzeniem działalności rolniczej. Powoduje to drenowanie środków z tytułu dopłat, które zamiast służyć faktycznemu wzmacnianiu sektora rolnego, są z niego wyprowadzane.

6. Cele proekologiczne. Wzmacnianie kierunku proekologicznego (realizacja celów: 4, 5, 6) należy uznać za właściwe, szczególnie w dobie walki z kryzysem środowiskowym. Ekoschematy mają za zadanie stworzenie zachęt dla rolników w celu realizacji korzystnych praktyk dla środowiska i klimatu, a jednocześnie wykreowania możliwości wsparcia procesu przejścia gospodarstw na bardziej zrównoważone i przyjazne środowisku rolnictwo. Wątpliwości budzi sposób naliczania należnej subwencji. System płatności ma bowiem charakter bardziej regresywny niż progresywny.

7. Żywność wysokiej jakości pokarmowej. Pozytywnie należy ocenić kierunek związany z produkcją „zdrowej żywności”. W PS WPR wskazano, że kierunek ten ma odpowiadać na zapotrzebowanie konsumentów na zdrową żywność o wysokiej jakości oraz podnosić standardy dobrostanu zwierząt hodowlanych. Tak sformułowany cel nieodzownie łączy się z przyjęciem określonego modelu rolnictwa. Powstaje dylemat – czy wspierać rolnictwo przemysłowe (z reguły wielkoobszarowe), czy też drobnych producentów? Wydaje się, że zasadnym byłoby przyjęcie podejścia transformacyjnego. W tym modelu, z jednej strony przynajmniej środki finansowe branżom i sektorom o wielkoskalowej produkcji przemysłowej, stwarzając możliwość wprowadzania metod wytwarzania łączących podejścia ekonomiczne i ekologiczne. Z drugiej strony ważne jest wspieranie rozwoju produkcyjnego małych i średnich gospodarstw rolnych (tym bardziej, że UE przewiduje je jako podstawę sektora rolnego), rozwijających się głównie w oparciu o produkcję ekologiczną ukierunkowaną na rynki lokalne. Istotne jest przy tym wzmacnianie pozycji rynkowej, przede wszystkim gospodarstw produkujących żywność wysokiej jakości, skracanie łańcuchów dostaw, ograniczanie ryzyka prowadzonej przez rolników działalności oraz wprowadzenie systemowych rozwiązań upowszechniających nowoczesne, w tym cyfrowe, rozwiązania w gospodarstwach rolnych i sektorze rolno-żywnościowym. Takie działania zapewnią utrzymanie zatrudnienia na obszarach wiejskich, zachowanie tradycji i kultury wsi, oraz łatwy dostęp do zdrowej, lokalnej, wysokiej jakości żywności. Inaczej sprzeczność pomiędzy celami i potrzebami w PS WPR będzie nie do pogodzenia. Aby osiągnąć powyższy cel, należy wzmocnić kierunek związany z promowaniem rolnictwa ekologicznego. Jest to szczególnie istotne w świetle przyjętej, przez Komisję Europejską, Strategii „Od pola do stołu”. Aby uczestnictwo w systemie integrowanej produkcji roślin mogło efektywnie przybliżać do osiągnięcia celów tej strategii, konieczne jest zrewidowanie wymagań w ramach metodyki integrowanej produkcji roślin, w zakresie wprowadzenia obligatoryjnego stosowania niechemicznych metod ochrony roślin (biologicznych, agrotechnicznych), czy wprowadzenia obligatoryjnego podejmowania działań związanych z utrzymaniem bioróżnorodności. Oparcie dokumentu w części dotyczącej rozwoju rolnictwa i przestrzeni przyrodniczej na strategiach UE, tj. *Strategii „od pola do stołu”* i *Strategii na rzecz bioróżnorodności* jest koniecznym rozwiązaniem.

8. Młodzi rolnicy. Wydaje się, że możliwości przyciągania młodych rolników i ułatwienia w rozwoju działalności gospodarczej (cel 7) również nie zostały poparte analizą wszystkich przesłanek. Marginalnie odniesiono się do problemów obrotu ziemią i wpływem obecnego systemu emerytalnego na ograniczenia w nabywaniu ziemi. Nadto, do zatrzymania młodych, kompetentnych rolników na wsi, niezbędny jest zwiększony dostęp zarówno do infrastruktury cyfrowej na obszarach wiejskich, jak i dostęp do wysokiej jakości usług szkoleniowych dla wszystkich rolników, w tym młodych. Prowadzenie tego typu szkoleń może być bardzo utrudnione zważywszy na bardzo rozdrobnioną strukturę gospodarstw rolnych.

Rolnicy stanowią jedną z grup osób mieszkających na wsi, a więc zarówno dla nich, jak i dla osób niezwiązanych z rolnictwem należy położyć nacisk na poprawę warunków życia poprzez inwestycje w infrastrukturę (drogową, komunikacji publicznej, wodnokanalizacyjną, elektro-energetyczną, cyfrową), ograniczenie poziomu wykluczenia społecznego oraz wzrost dostępności i jakości usług publicznych, w tym z zakresu edukacji, zdrowia i kultury.

9. Obszary wiejskie. Szczegółowa analiza celu nr 8 odnoszącego się do rozwoju obszarów wiejskich pozwala stwierdzić, że w niewystarczającym stopniu mowa w nim o kluczowych problemach rozwojowych wynikających ze zmian społecznych i demograficznych oraz wyzwań wiejskiego rynku pracy. W efekcie dokument nie odpowiada na pytanie w jaki sposób zamierza się przeciwdziałać lub niwelować niekorzystne skutki wynikające z tych problemów rozwojowych? Nie jest np. jasne, dlaczego tak ważne zagadnienie jakim jest tworzenie gospodarstw opiekuńczych i rozwój srebrnej gospodarki zamierza się realizować jedynie w ramach podejścia LEADER, odnoszącego się w praktyce do oddolnej aktywizacji wiejskich społeczności lokalnych. Podobnie w ramach tego podejścia zamierza się przeciwdziałać problemowi depopulacji. O ile „rozwój lokalny kierowany przez społeczność” (RLKS) jest ważnym priorytetem rozwoju, wymagającym nowych, bardziej motywacyjnych bodźców do działania (których również nie dostrzega się w dokumencie), o tyle wskazane problemy wymagają jednak zdecydowanie szerszego podejścia. Niewiele też miejsca poświęca się niekorzystnym przekształceniom przestrzennym wynikającym z narastającej migracji z miast do miejscowości wiejskich.

Wśród 10 działań wzmacniających infrastrukturę obszarów wiejskich wymienia się jedynie, ważne ale niewystarczające, działania: *„rewitalizację, budowę i odbudowę obiektów infrastruktury kulturowej wsi polskiej, na bazie istniejących i odnawianych (restaurowanych i rewitalizowanych) obiektów dziedzictwa kulturowego wsi, materialnego i niematerialnego, a także wsparcie dla ponoszenia kompetencji i umiejętności w zakresie zarządzania i ochrony artefaktów kultury wiejskiej.”* Wszystkie pozostałe zamierzenia dotyczą wsparcia dla np. gospodarki niskoemisyjnej, transportu zbiorowego, sieci wodno-kanalizacyjnej itd. Niestety, nie wspomniano o wsparciu dla działań promujących zwartą i skupioną zabudowę osiedli wiejskich, co mogłoby zdecydowanie poprawić ład przestrzenny i efektywność gospodarowania na obszarach wiejskich.

W *Planie* wskazano na wsparcie dla podmiotów działających na obszarach wiejskich w partnerstwie, m.in. klastry/sieci/organizacje producentów/spółdzielnie, ale w zbyt marginalnym zakresie.

10. Covid-19 w PS WPR. Ważnym i aktualnym problemem jest trwająca pandemia COVID-19. W *Planie* umieszczono zapisy odnoszące się do tej sytuacji, ale raczej w kontekście sprawniejszej realizacji polityki rolnej po pandemii, co oczywiście jest istotne, ale w dokumencie nie powinno zabraknąć działań na okres pandemii. Wydaje się, że brakuje kwestii dotyczących wzmocnienia aspektu zdrowia oraz profilaktyki zdrowia mieszkańców obszarów wiejskich w sytuacji podobnej do obecnie trwającej pandemii lub też wsparcia mieszkańców w kwestii dbałości o stan zdrowia po ustaniu pandemii COVID-19, w tym rehabilitacji ozdrowieńców.

11. Lokalność w PS dla WPR. Wsparcie obszarów wiejskich powinno być jak najmocniej powiązane z podejmowaniem produkcji rolnej (działalności gospodarczej) w znaczeniu tworzenia wspólnoty wokół lokalnego rynku, dziedzictwa wsi i jej kulinariów, a także walorów przyrodniczych. Lokalność odgrywa bardzo dużą rolę w zachodniej Europie, gdzie silnie promowane jest korzystanie z produkcji lokalnych producentów i przetwórców. Polskie rolnictwo powinno zmierzać w podobnym kierunku. Dlatego w większym stopniu powinno być promowane kształtowanie relacji na linii konsument – lokalny producent/przetwórca, szczególnie, że Polska jest zróżnicowana pod względem lokalnej tradycji współpracy

oraz zakorzenienia we wspólnotach lokalnych. Działania wzmacniające lokalną współpracę, choć odmienne co do ich charakterystyki i intensywności, są potrzebne zarówno w miejscach o ukształtowanej tradycji dobrej współpracy we wspólnotach lokalnych, jak i w miejscach o wyraźnych deficytach tego typu współdziałania.

12. Zróżnicowanie regionalne obszarów wiejskich. W dokumencie kompletnie pominięty został aspekt zróżnicowań terytorialnych obszarów wiejskich, które są istotne i powinny być należycie zdiagnozowane i uwzględnione w dokumencie oraz w planowanych działaniach. W pierwszej kolejności powinny być wzięte pod uwagę 3 wymiary tych zróżnicowań:

- a) uwarunkowane historycznie różnice w strukturze gospodarstw rolnych, w szczególności pomiędzy Polską południowo-wschodnią, gdzie dominują gospodarstwa małe i bardzo rozdrobnione, a Polską zachodnią i północną, gdzie występują relatywnie duże gospodarstwa, często prowadzone przez osoby prawne – ten aspekt był uwzględniony już w przedakcesyjnym Programie SAPARD;
- b) różnice wynikające ze stopnia urbanizacji i powiązań z dużymi miastami z jednej strony i peryferyjnością z drugiej strony – oba te aspekty zostały zdiagnozowane i wielokrotnie opisane w kolejnych analizach eksperckich i dokumentach strategicznych w ciągu ostatnich 15 lat, tym bardziej dziwi kompletne pominięcie tego zagadnienia;
- c) różnice w uwarunkowaniach produkcji rolnej, wynikające z czynników środowiskowych i klimatycznych, nie tylko w związku z obszarami chronionymi, ale także w związku ze zróżnicowaną dostępnością i jakością podstawowych zasobów: wody, gleb; należy także wziąć pod uwagę poziom i charakter antropogenicznych zanieczyszczeń środowiska.

13. Uwagi edytorskie. Lektura dokumentu nasuwa podejrzenie, że został on przygotowany niestarannie. Nie sposób nie dostrzec błędów, literówek i niestaranności stylistycznych. Dlatego sugerujemy wnikliwe jego sprawdzenie pod tym kątem. Przykłady błędów:

- strona 31, czy zamiast „ograniczenia depopularyzacji”, nie powinno znaleźć się „ograniczenie depopulacji”, zwłaszcza, że dalej mowa jest o niekorzystnych trendach demograficznych;
- używanie słowa „ilość” zamiast „liczba” dla rzeczowników policzalnych, np. s. 136 „niewystarczającej ilości miejsc pracy”.

14. Rekomendacje zmian. Biorąc pod uwagę powyższe, KPZK PAN rekomenduje następujące zmiany w projekcie *Planu*:

1. Powiązanie proponowanych działań WPR z polityką spójności oraz nawiązanie do innych dokumentów strategicznych (np. *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030* oraz *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*).
2. Szczegółowe opracowanie diagnozy obecnej sytuacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich w kraju, ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn obecnego stanu, trendów w kształtowaniu się wydajności pracy w rolnictwie, kosztów i zysków w produkcji rolnej oraz efektywności dotychczasowych instrumentów wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich.
3. Wykorzystanie wniosków sformułowanych w *Diagnozie* do analiz SWOT i do określania potrzeb i priorytetów. Ponowną analizę hierarchizacji potrzeb i priorytetów.

4. Opracowanie wachlarza instrumentów zapewniających godziwe i stabilne dochody rolników a nie tylko zmniejszających różnice w dochodach. Kierowanie instrumentów wsparcia głównie do gospodarstw z potencjałem rozwojowym i branż o szczególnym znaczeniu społecznym.
5. Wzmocnienie kompleksowości i komplementarności planowanych działań i uniknięcie ich rozdrobnienia, a przez to niedostatku koordynacji. W tym kontekście warto zwrócić uwagę m.in. na działania z zakresu ograniczania ryzyka produkcji rolnej i upowszechniania rolnictwa precyzyjnego.
6. Zapewnienie względnej równowagi w celach i działaniach odnoszących się do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, z uwzględnieniem zakresu interwencji WPR i polityki spójności.
7. Zapewnienie w dokumencie czytelnego i kompleksowego powiązania instrumentów WPR i polityki spójności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.
8. Włączenie do analiz problematyki regionalnych zróżnicowań obszarów wiejskich i zróżnicowanie terytorialne planowanych działań ujętych zarówno w PS, jak i w ramach polityki spójności.
9. Korektę językową.

Istnieje ryzyko, że realizacja Planu w przedstawionej wersji będzie nie tylko utrwalać, ale pogłębiać występujące dysproporcje w rozwoju obszarów wiejskich i nie wpłynie na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiego rolnictwa.