

Bogdan Klepacki

Elementy narodowego programu przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej w zakresie agrobiznesu

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 2, 140-147

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BOGDAN KLEPACKI

ELEMENTY NARODOWEGO PROGRAMU PRZYGOTOWANIA POLSKI DO CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE AGROBIZNESU

Jednym z ważniejszym wyzwań stojących przed Polską na przełomie tysiącleci jest dokonanie takich zmian, aby integracja z Unią Europejską przebiegała jak najsprawniej. Dnia 13 czerwca 1998 roku rząd przyjął więc narodowy program przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Jest to bardzo szczegółowe opracowanie, obejmujące wszystkie ważniejsze dziedziny życia kraju. W programie dotyczącym terenów wiejskich ustalono następujące priorytety:

- ustanowienie spójnej polityki strukturalnej i rozwoju wsi,
- przyjęcie rozporządzeń wykonawczych, realizacja oraz egzekwowanie wymogów weterynaryjnych,
- przyjęcie rozporządzeń wykonawczych, realizacja oraz egzekwowanie wymogów fitosanitarnych,
- poprawa stanu niektórych zakładów przetwórstwa spożywczego, a także służb diagnostyczno-badawczych,
- dostosowanie się do zasad w zakresie zagadnień fitosanitarnych,
- uwzględnienie ekologicznych aspektów rolnictwa,
- wdrażanie polityki strukturalnej i rozwoju wsi,
- wykształcenie zdolności wdrażania wspólnej polityki rolnej.

Cały program dla terenów wiejskich jest rozległy. Stąd też przedstawimy jedynie najważniejsze informacje z tego zakresu. Jako pierwszy priorytet w „Programie...” przyjęto ustanowienie spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich. Jest to bowiem jeden z ważniejszych elementów dostosowań Polski do UE.

Spójna polityka strukturalna ma przyjąć postać koncepcji programowej, która przedstawi następujące zagadnienia:

- zakres zmian struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie,
- dostosowanie struktury produkcji rolnej do potrzeb rynku i przetwórstwa rolno-spożywczego,
- pomoc gospodarstwom działającym w trudnych warunkach produkcyjnych,

- wsparcie grup producenckich i marketingowych,
- wsparcie produkcji rolnej na cele niezwywnościowe,
- pomoc w tworzeniu miejsc pracy poza rolnictwem,
- wspomaganie budowy infrastruktury na wsi.

Do realizacji polityki strukturalnej wykorzystane będą instrumenty o charakterze socjalnym, jak np. wcześniejsze emerytury, czy zasiłki, edukacyjnym, zwłaszcza kształcanie, zmiana kwalifikacji, stypendia, a także ekonomicznym, np. współfinansowanie osadnictwa rolniczego, zakupu ziemi, inwestycji modernizacyjnych, wprowadzania nowych technologii, postępu biologicznego, budowy i rozbudowy przedsiębiorstw pozarolniczych. Dla przygotowania spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich niezbędne jest:

- ocena sytuacji i jej zróżnicowania na obszarach wiejskich,
- określenie celów polityki,
- opracowanie programów rozwoju strukturalnego i rozwoju obszarów wiejskich,
- wypracowanie mechanizmów polityki,
- powołanie odpowiednich instytucji,
- ocena wpływu środków polityki na środowisko naturalne,
- określenie zasad finansowania,
- przygotowanie harmonogramu realizacji programu,
- przedstawienie głównych założeń i ocena ryzyka wprowadzenia programu,
- zaproponowanie wskaźników monitorowania realizacji programu.

Wśród różnych sposobów realizacji polityki strukturalnej można wymienić dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na cele rolnicze, wsparcie inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz usługach dla rolnictwa, poprawy struktury agrarnej, przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa, rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej rolnictwa, przedsięwzięć w zakresie oświaty rolniczej, doradztwa rolniczego, wdrażania i upowszechniania rachunkowości w gospodarstwach rolnych oraz informacji i szkoleń w dziedzinie rolnictwa, realizowanych przez organizacje rządowe, samorządowe i pozarządowe, rozwoju infrastruktury informatycznej banków spółdzielczych, powstawania i rozwoju towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w rolnictwie.

Drugim priorytetem zawartym w „Programie ...” jest dostosowanie do zasad obowiązujących w zakresie weterynarii, w tym zwłaszcza dostosowanie prawa weterynaryjnego do standardów UE. Jednym z głównych celów jednolitego rynku jest bowiem ułatwienie swobodnego przepływu towa-

rów w handlu wewnętrznym i zewnętrznym. Niezbędne jest ujednolicenie zasad postępowania dotyczących zdrowia zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony zwierząt. Produkty spożywcze pochodzenia zwierzęcego muszą bowiem spełniać oczekiwania konsumentów pod względem jakości zdrowotnej i bezpieczeństwa dla ludzi. Funkcję kontrolną pełnić ma inspekcja weterynaryjna.

Jako zasadę w UE przyjęto wzajemne uznanie kompetencji państw członkowskich. Komisja Europejska koordynuje działania legislacyjne dla zapewnienia jednolitych standardów UE, zaś państwa członkowskie odpowiadają za kontrolę i zapewnienie, że standardy te są przestrzegane. Harmonizacja polskiego prawa weterynaryjnego z prawem Unii jest warunkiem wstępnym wejścia Polski do jednolitego rynku, bez którego nie będzie możliwa wymiana handlowa zwierząt i towarów pochodzenia zwierzęcego.

Niezbędne jest więc zgromadzenie i przetłumaczenie odpowiednich przepisów, monitorowanie wszelkich zmian w ustawodawstwie weterynaryjnym, tłumaczenie nowo wychodzących przepisów Wspólnot Europejskich, a także opracowanie i wydanie polskich aktów weterynaryjnych, scharmonizowanych z prawodawstwem Wspólnot Europejskich.

Warunkiem rozszerzenia jednolitego rynku w dziedzinie weterynarii jest istnienie administracji z odpowiednio wyszkolonymi pracownikami, którzy byliby w stanie zapewnić funkcjonowanie kontroli weterynaryjnej. Wymaga to m.in. istnienia struktury władz weterynaryjnych, ustalenia zakresu uprawnień służb weterynaryjnych, opracowania przejrzystych procedur i programów działania, a także wykwalifikowanego personelu. Ważną rolę pełnić będzie Państwowa Inspekcja Weterynaryjna, której celem będzie zbieranie danych o organizacji służb weterynaryjnych w państwach członkowskich, określenie szczegółowych zakresów zadań, obowiązków i uprawnień poszczególnych ogniw Inspekcji, stworzenie biura Głównego Lekarza Weterynarii, a także uformowane terenowej struktury weterynaryjnej.

Istotną rolę pełnić będzie także kontrola graniczna, bowiem w przyszłości punkty na granicy północnej, wschodniej i południowej oraz w portach lotniczych staną się zewnętrznymi przejściami granicznymi Unii Europejskiej. Konieczne będzie wyposażenie ich w sprzęt, w tym komputerowy i telekomunikacyjny, a nawet przebudowa. Powstał już projekt, który przewiduje dostosowanie punktów granicznych do standardów UE, opracowanie podręcznika dla lekarzy granicznych, grupa lekarzy zostanie przeszkolonych w zakresie przepisów i procedur Unii Europejskiej, a także powstanie dokumentacja graniczna zgodna z zaleceniami UE.

Podobnie jak i inne państwa Polska ma wprowadzić system identyfikacyjny zwierząt, który pozwoli na łatwy dostęp do danych umożliwiających kontrolę przemieszczania zwierząt. Dotychczas w Polsce brak jest

takich sysemów, co m.in uniemożliwia efektywną kontrolę chorób zakaźnych. Sysem może być używany także do tworzenia rodowodów zwierząt, zbierania i gromadzenia informacji o użytkowości zwierząt oraz gromadzenia informacji o ocenie wartości hodowlanej zwierząt.

Od 1997 r. bydło, owce, kozy i świny w Polsce mogą być wprowadzone do obrotu, jeżeli są zaopatrzone w świadectwo miejsca pochodzenia i oznakowane, a konie zaopatrzone w świadectwo miejsca pochodzenia lub inny dokument identyfikacyjny. Musi być więc jednak opracowany jednolity system rejestracji i identyfikacji zwierząt w Polsce. Niezbędne jest także stworzenie weterynaryjnych laboratoriów diagnostycznych oraz systemu wykrywania chorób zakaźnych.

Ochronę fitosanitarną granic zewnętrznych unii, jakimi stanie się znaczna część granic Polski, mają prowadzić obecnie 39 placówki odpraw celnych. Istnieje jednak szereg rozbieżności między prawem polskim i UE, dotyczących m. in. odmiennych wykazów organizmów szkodliwych dla roślin i produktów roślinnych, asortymentu towarów, jakie podlegają kontroli i fitosanitarnych wymagań specjalnych. Przejścia graniczne wyznaczone do kontroli fitosanitarnej muszą dysponować zapleczem lokalowym, stanowiskami kontrolnymi, a także pomieszczeniami do przeprowadzania kontroli towarów w porze zimowej i nocnej.

Celem wzmocnienia konkurencyjności produkcji oraz wdrożenia unijnych norm higienicznych i zdrowotnych niezbędna jest poprawa poziomu polskiego sektora mleczarskiego i mięsnego. W Polsce w zasadzie nie ma aktów prawnych odnoszących się bezpośrednio do jakości mleka i jego przetworów analogicznych do rozporządzeń i dyrektyw Unii. Wyjątek stanowią rozporządzenia w sprawie wykazu substancji dodatkowych dozwolonych i zanieczyszczeń technicznych w środkach spożywczych i używkach, pozostałości pestycydów oraz w sprawie obowiązku stosowania Polskich Norm.

W zakresie uboju i przetwórstwa mięsa w Polsce obowiązuje około 50 norm. Jednak w UE zakres szczegółowości zasad warunków budowy ubojni oraz zaplecza do przetwórstwa mięsa jest znacznie większy. Ponadto, ubojnie oraz zakłady przetwórcze mają tam obowiązek wprowadzić system analizy niebezpieczeństw w punktach krytycznych, który pozwala na ich ciągłą kontrolę i monitorowanie. Polskie ubojnie będą także zobowiązane do wprowadzenia unijnych skali klasyfikacji półtuszy. Konieczne więc będzie powołanie niezależnych klasyfikatorów półtuszy oraz systemu rozstrzygnięcia sporów i kontroli pracy klasyfikatorów.

W przetwórstwie mięsa spełnienia wymogów UE w zakresie higieny będzie trudne. Dla zobrazowania szczegółowości istniejących tam regulacji prawnych wskażemy tylko niektóre z nich:

- wodoodporne, łatwo zmywalne podłogi, odprowadzające wodę;
- gładkie, wytrzymałe, nieprzemakalne ściany w jasnych kolorach, zmywalne, wysokości co najmniej 2 metrów, 3 metry w ubojni oraz do wysokości składowania w chłodniach i magazynach;
- masywne drzwi wykonane z nierdzewnych materiałów lub pokryte gładkim, nieprzemakalnym tworzywem na wszystkich powierzchniach;
- wystarczająca liczba stanowisk do mycia rąk oraz do sterylizacji noży i pozostałych narzędzi (sterylizacja w temperaturze minimum $+82^{\circ}\text{C}$);
- zapewnienie wyposażenia chłodniczego do przechowywania mięsa w temperaturze określonej dyrektywami;
- zaopatrzenie w wodę zdatną do picia (także pod ciśnieniem);
- pomieszczenie do wyłącznego użytku służb weterynaryjnych;
- stanowiska do czyszczenia i mycia samochodów dostawczych (w tym oddzielne stanowiska do mycia samochodów dostawczych w ubojniach);
- pomieszczenie lub wydzielone miejsce do przechowywania detergentów, środków dezynfekujących i tym podobnych substancji;
- pomieszczenie do przechowywania materiałów służących do pakowania;
- oddzielone od siebie pomieszczenia, wystarczających rozmiarów, i przeznaczone wyłącznie na: opróżnianie i czyszczenie żołądków i jelit, obróbkę jelit przemysłowych, czyszczenie i obróbkę pozostałych podrobów, magazynowanie skór, rogów, kopyt i szczeciny, jeśli nie są na bieżąco usuwane z zakładu, do pakowania podrobów, wykonywania testów na obecność włośnia, do pakowania półciętowanego mięsa, przechowywania mięsa surowego i produktów przetworzonych;
- oddzielne pomieszczenie przeznaczone do ćwiartowania i filetowania mięsa, wyposażone w aparaturę rejestrującą temperaturę powietrza, która nie może być wyższa niż $+12^{\circ}\text{C}$;
- pomieszczenia do: usuwania opakowań, rozmrażania mięsa surowego, cięcia, suszenia lub dojrzewania, wędzenia, odsalania, moczenia lub innej tego typu obróbki, pomieszczenie do wstępnego oczyszczenia wyrobów gotowych przed plasterkowaniem, cięciem i pakowaniem, pomieszczenie do plasterkowania, cięcia i pakowania wyrobów (temperatura kontrolowana, maksimum 12°C) itd.

Inny priorytet prezentowany w „Programie ...” dotyczy dostosowania do regulacji w zakresie zagadnień fitosanitarnych. Niezbędne jest tu m.in.

ustalenie wykazu organizmów szkodliwych zbliżonego do obowiązującego w UE, ustanowienia obowiązku zwalczania organizmów szkodliwych, kontroli granicznej, obsługi eksportu i wydawania świadectw fitosanitarnych oraz rejestracji środków ochrony roślin.

Prawo polskie względem prawa UE wykazuje pewne braki, a zwłaszcza nie uwzględnia tworzenia i funkcjonowania stref chronionych, rejestracji producentów i eksporterów roślin, a także nie określa zasad obrotu towarów roślinnych. Inne są też przepisy dotyczące zapobiegania przenoszeniu się z zagranicy oraz zwalczania organizmów szkodliwych.

W UE bardzo duża waga przywiązywana jest do ekologicznych aspektów rolnictwa. W Polsce, uwzględniając powiązania pomiędzy rolnictwem a środowiskiem naturalnym można wymienić jako najważniejsze: promowanie działań na rzecz ochrony środowiska i krajobrazu w gospodarstwach rolnych, zwiększania i poprawy stanu zasobów leśnych, ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami ze źródeł rolniczych, ochrony dzikiego ptactwa, ochrony naturalnych siedlisk oraz dzikiej fauny i flory.

Programy ochrony środowiska w rolnictwie polegają na rekompensowaniu rolnikom straty dochodów lub dodatkowo poniesionych kosztów, bądź na stosowaniu zachęt ekonomicznych do działań na rzecz ochrony środowiska lub krajobrazu, np w formie ekstensyfikacji produkcji zwierzęcej, zakładania trwałych użytków zielonych na glebach narażonych na erozję, a także ochrony rzadkich gatunków roślin i zwierząt.

Jako odpowiednie dla Polski programy ochrony środowiska uznano program ochrony różnorodności biologicznej, program mający na celu odtwarzanie elementów krajobrazu rolniczego, budowę i odbudowę retencji wodnej na terenach rolniczych, zahamowanie erozji glebowej i przeciwdziałanie jej niekorzystnym skutkom, zapobieganie i przeciwdziałanie szkodliwym skutkom zanieczyszczenia wód. Ponadto, jako istotny uznano program wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego i integrowanych metod produkcji owoców. Inny element działania dotyczy edukacji, szkoleń i projektów demonstracyjnych.

Unia Europejska wspiera rozwój gospodarki leśnej w gospodarstwach rolniczych, traktowanej jako jedną z form dywersyfikacji działalności w gospodarstwach rolnych, poprawę wielkości i stanu zasobów leśnych. Zwiększenie powierzchni lasów ma być elementem wspomaganie zwalczania efektu cieplarnianego globu i zwiększenie zdolności absorpcji dwutlenku węgla. Ochrona lasów dotyczy także ochrony dzikiego ptactwa, naturalnych siedlisk fauny i flory.

Bardzo ważnym priorytetem „Programu ...” jest wykształcenie zdolności wdrażania przez polskich rolników wspólnej polityki rolnej. Polska będzie musiała dokonać wprowadzenia:

- zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli,
- systemu rachunkowości rolnej,
- systemu sprawozdawczości w odniesieniu do cen,
- utworzenia Agencji Interwencyjnych dla głównych grup towarowych,
- przepisów dotyczących grup producenckich.

Kluczowe znaczenie będzie miało wprowadzenie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli. Został on wprowadzony w UE w 1992 roku, zaś jego celem było:

- zapewnienie skutecznej realizacji przepisów dotyczących płatności bezpośrednich dla rolników;
- umożliwienie kontroli poprawności stosowania pomocy przyznawanej według powierzchni uprawy;
- stworzenie możliwości wychwycenia błędów przy stosowaniu subwencji z tytułu wyłączenia gruntów z uprawy.

Omawiany system obejmuje zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe, chmiel, wołowinę oraz baraninę, zaś ostatnio został rozszerzony o płatności z tytułu ochrony środowiska oraz o rolnictwo ekologiczne. Wszystkie państwa członkowskie muszą utworzyć zintegrowany system zarządzania i kontroli, który obejmuje:

- skomputeryzowaną bazę danych o każdym rolniku ubiegającym się o płatności bezpośrednie;
- alfanumeryczny system identyfikacji działek użytkowanych rolniczo,
- alfanumeryczny system identyfikacji i ewidencji zwierząt,
- podstawowe wnioski o subwencje,
- zintegrowany system kontroli.

Komputerowa baza danych obejmuje gromadzenie i przechowywanie danych dotyczących każdego rolnika ubiegającego się o płatności kompensacyjne w ramach wspólnotowych programów pomocowych. Baza ta ma umożliwiać uzyskanie danych dotyczących przynajmniej trzech ostatnich lat kalendarzowych lub trzech kolejnych kampanii. Alfanumeryczny system identyfikacji działek użytkowanych rolniczo natomiast będzie oparty na planach i dokumentach katastrowych, materiale kartograficznym, ewentualnie zdjęciach lotniczych lub satelitarnych.

Podstawowym problemem do rozwiązania jest opracowanie rejestru gospodarstw rolnych, i to z wielu powodów:

- pomoc bezpośrednia w produkcji roślinnej i zwierzęcej stosowana jest w oparciu o krajowy rejestr podmiotów uprawnionych do jej otrzymania,
- w ramach omawianego systemu realizowana jest pomoc finansowa dotycząca programów środowiskowych,
- rejestr gospodarstw jest podstawą sprawozdawczości rolniczej.

Ważną częścią priorytetu wykształcania zdolności wdrażania wspólnej polityki rolnej jest zunifikowany system rachunkowości gospodarstw rolniczych. W UE istnieje obowiązek dostarczania do Brukseli standardowych indywidualnych wyników rachunkowości z reprezentatywnego zbioru gospodarstw rolniczych. Także w Polsce podjęto opracowanie jednolitego systemu rachunkowości do masowego wdrożenia w gospodarstwach rolniczych. Opracowano system zgodny z metodyką stosowaną w UE (FADN). Zakłada się, że rachunkowość obejmie 2% gospodarstw w skali kraju.

Kraje członkowskie UE mają obowiązek zbierania (monitorowania) i przekazywania informacji rynkowych. Dlatego też i w Polsce istnieje potrzeba dostosowanie krajowego systemu cenowej informacji rynkowej do wymagań i na potrzeby Wspólnoty. Zajmie to prawdopodobnie około pięciu lat.

Analizując „Program...” można stwierdzić, że olbrzymie zadania stoją przed polską wsią i władzami w zakresie niezbędnych prac legislacyjnych, instytucjonalnych, a także technicznych. Najważniejsze jednak wydaje się doprowadzenie do świadomości ludności wiejskiej skali stojących przed nią wyzwań, ich rodzajów i pożądaných sposobów postępowania. Im wcześniej bowiem producenci i przedsiębiorcy wiejscy będą znali rozwiązania prawne stosowane w Unii Europejskiej, a więc docelowo także i w Polsce, tym lepiej będą mogli się do nich dostosować i podjąć wyzwania konkurencyjne producentów z krajów, które stanowią jednolity rynek, szczególnie trudny w zakresie produktów rolniczych i spożywczych.