

ANNA STANIEWSKA

Hiszpański system doradztwa rolniczego

1. Prawo Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) nakłada na państwa członkowskie obowiązek prowadzenia systemu doradztwa rolniczego. Celem tego systemu, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r.¹, jest wspieranie gospodarstw w przestrzeganiu wymogów nowoczesnego rolnictwa wysokiej jakości². System doradztwa został wprowadzony w ramach reformy WPR rozpoczętej w czerwcu 2003 r. (tzw. reformy Fischlera)³. Reforma ta oznaczała stopniowe odchodzenie od nadmiernego akcentowania aspektów produkcyjnych na rzecz uwzględnienia zagadnień związanych z ochroną środowiska, jakością żywności, rozwojem obszarów wiejskich, dobrostanem zwierząt, a nawet zachowaniem krajobrazu i ochroną dziedzictwa kulturowego⁴. Potrzebę utrzymania unijnej regulacji systemu doradztwa rolniczego w niezmiennym kształcie potwierdził ostatni przegląd „stanu zdrowia” Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. *Health-check*).

¹ Rozporządzenie Rady (WE) z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99), nazywane dalej rozporządzeniem nr 73/2009.

² Por. pkt 19 preambuły do rozporządzenia nr 73/2009.

³ Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69).

⁴ Por. J. López Colmenarejo *Asesoramiento de explotaciones agrarias. Formación para el campo del siglo XXI*, „Agricultura” 2007, nr 894, s. 204 i n., por. również R. Budzinowski *Przyszłość prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2009, nr 1 s. 14 i n.

System doradztwa rolniczego powinien kształtować świadomość rolników „na temat przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie dotyczących środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt [...]”⁵. Podmioty doradztwa rolniczego (doradcy rolniczy) mają obowiązek świadczyć usługi w zakresie wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i warunków dobrej kultury rolnej zgodnej z zasadami ochrony środowiska (DKR)⁶. Zagadnienia te – nazywane również warunkami wzajemnej zgodności lub współzależności (*cross-compliance*) – stanowią jedyny zespół zagadnień merytorycznych, których obowiązkowo dotyczy doradztwo rolnicze. Ze względu na ich szczególne znaczenie w systemie doradztwa rolniczego warto je choćby wymienić.

Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania obejmują obszary zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, a także dbałość o środowisko i dobrostan zwierząt. Ich szczegółową treść określają dyrektywy i rozporządzenia wymienione w załączniku II do rozporządzenia nr 73/2009. Dyrektywy regulujące kwestie ochrony środowiska dotyczą między innymi ochrony dzikich zwierząt i roślin, wód podziemnych i gleb. Instrumenty prawne (rozporządzenia i dyrektywy) w dziedzinie zdrowia ludzi, zwierząt i roślin obejmują w szczególności ustanowienie systemów identyfikacji zwierząt, środków ochrony roślin, ogólne zasady prawa żywnościowego oraz zwalczanie niektórych chorób i zapobieganie im. Środki dotyczące dobrostanu zwierząt regulują ochronę różnych zwierząt gospodarskich. Ze względu na ramowy charakter instrumentu prawnego, jakim jest dyrektywa, i brak jego bezpośredniej skuteczności w prawie krajowym, na państwach członkowskich spoczywa obowiązek kształtowania zasadniczej części przepisów wprowadzających wymogi podstawowe.

Drugi aspekt wzajemnej zgodności, a mianowicie warunki DKR, został uszczegółowiony w załączniku III do rozporządzenia nr 73/2009. Dotyczy on pięciu zagadnień, obejmujących ochronę gleby przed erozją, utrzymywanie właściwej ilości substancji organicznych w glebie, utrzymywanie właściwej struktury gleby, zapewnienia właściwego poziomu utrzymania i ochrony siedlisk, a także ochrony wód. Rozwinięciem każdego z wymienionych zagadnień są normy, z których część ma status „norm obowiązkowych”, a część „norm dobrowolnych”. W przypadku tych pierwszych, państwo członkowskie jest zobowiązane do prawnego określenia minimalnych wymogów. W wy-

⁵ Por. pkt 19 preambuły do rozporządzenia nr 73/2009.

⁶ Por. art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009.

znaczonych ramach państwa członkowskie muszą określić (na szczeblu ogólnokrajowym lub regionalnym) obowiązujące wymogi minimalne⁷.

W przeciwieństwie do innych wspólnych zasad dotyczących pomocy bezpośredniej dla rolników⁸, system doradztwa rolniczego został przez prawodawcę unijnego uregulowany w sposób pozostawiający państwom członkowskim dużą dowolność w zakresie kreowania jego kształtu. Podejście to powoduje, że systemy doradztwa rolniczego w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się od siebie różnią. Wymogom prawa unijnego państwa członkowskie mogą sprostać ustanawiając system doradztwa składający się nawet z jednego podmiotu. Niemniej praktyka pokazuje, że tak minimalistyczny wariant nie jest realizowany⁹.

Wspólne wymogi dotyczące wszystkich systemów doradztwa w UE są nieliczne. Należy do nich obowiązek zachowywania przez doradcę w tajemnicy posiadanych informacji dotyczących gospodarstwa, musi on jednak ujawniać nieprawidłowości i naruszenia, co do których istnieje wymóg zgłoszenia właściwym władzom¹⁰. Z punktu widzenia sytuacji rolnika, tę *quasi*-kontrolną funkcję doradztwa w pewnej mierze równoważy możliwość uwzględnienia korzystania z doradztwa jako okoliczności wpływającej na wybór próby kontrolnej do celów analizy ryzyka na potrzeby realizacji kontroli na miejscu¹¹. Rolnik korzystający z doradztwa może być zatem z mniejszym prawdopodobieństwem wybrany do kontrolnej wizytacji gospodarstwa służącej sprawdzeniu przestrzegania warunków korzystania z pomocy w ramach WPR. Doradztwo jest jednakże zlokalizowane poza zintegrowanym systemem administrowania i kontroli.

Prawodawca unijny podkreśla, że korzystanie z doradztwa nie może wpływać na zakres obowiązków i odpowiedzialności związanych ze spełnianiem określonych przepisami wymogów¹². Niemniej, szczególnie w przypadku

⁷ Ibidem, art. 6 ust. 1.

⁸ Takich jak precyzyjnie uregulowane zasady dotyczące zintegrowanego systemu administrowania i kontroli, wzajemnej zgodności czy finansowania.

⁹ Por. A. Povelato, D. Scorzelli, *Extracto del informe The Farm Advisory System: A Challenge for the Implementation of the Cross Compliance*, „Agricultura” 2007, nr 894, s. 210 i n.

¹⁰ Por. art. 13 rozporządzenia nr 73/2009.

¹¹ Por. art. 45 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników, Dz. Urz., L 141 z 30 kwietnia 2004 r., s. 18-58 (powoływanego dalej jako rozporządzenie nr 796/2004).

¹² Por. pkt 19 preambuły do rozporządzenia nr 73/2009.

prywatnego modelu doradztwa, możliwe jest zawarcie przez rolnika cywilnoprawnej umowy z doradcą, obejmującej majątkową gwarancję jakości świadczonych usług. Natomiast państwa członkowskie mogą uregulować odpłatność za usługi doradztwa według własnego uznania, a rolnicy mogą z nich korzystać na zasadzie dobrowolności¹³.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest system doradztwa rolniczego wprowadzony w 2006 r. w Hiszpanii. Rozważania dotyczą regulacji obowiązujących na szczeblu ogólnokrajowym, a także w jednej wybranej Wspólnocie Autonomicznej – Katalonii. W opracowaniu analizuje się przepisy ustanowione w dekreście królewskim nr 520/2006 z 28 kwietnia 2006 r., w sprawie regulacji podmiotów świadczących usługi doradztwa na rzecz gospodarstw rolnych i przyznawania dotacji na ich tworzenie, dostosowywanie i wykorzystywanie¹⁴, a także w dekreście nr 392/2006 z 17 października 2006 r. w sprawie regulacji systemu doradztwa rolniczego w Katalonii¹⁵.

Wydaje się celowe przybliżenie polskiemu czytelnikowi tego zagadnienia, nieopracowanego dotąd w naszej literaturze prawniczej, szczególnie w obliczu niedawnych zmian instytucjonalnych w systemie doradztwa funkcjonującym w Polsce. Niewątpliwie interesujące byłoby również przeanalizowanie kształtu systemu polskiego, gdyż kwestia ta nie doczekała się jeszcze ani szczegółowego opracowania monograficznego w ujęciu prawnym, ani obszerniejszej literatury¹⁶. Hiszpański dorobek w rozważanej tu materii może stanowić dobry punkt odniesienia dla toczącej się w naszym kraju dyskusji na temat przyszłości doradztwa rolniczego. O aktualności tej tematyki w Polsce świadczy niedawna nowelizacja ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego¹⁷. W jej wyniku dokonano decentralizacji jednostek doradztwa rolniczego, powierzając prowa-

¹³ Więcej informacji o odpłatności doradztwa zob. J. Rybka, W. Knieć, *Komercjalizacja doradztwa rolniczego w Polsce w opiniach rolników i kierowników powiatowych zespołów doradztwa rolniczego*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2008, nr 2, Centrum Doradztwa Rolniczego, Oddział w Poznaniu, s. 18 i n.

¹⁴ „Hiszpański Państwowy Dziennik Urzędowy” 2006, nr 102, poz. 16856 (nazywanym dalej dekretem nr 520/2006).

¹⁵ *Decreto 392/2006, de 17 de octubre, por el que se regula el Sistema de asesoramiento agrario de Cataluña*, opublikowany w „Dzienniku Urzędowym Rządu Autonomicznego Katalonii”, DOGC, nr 4743 z 19 października 2006 r. (powoływane dalej jako dekret nr 392/2006).

¹⁶ Por. V. Angileri, *Implementation of the Farm Advisory System in Poland*, Luxembourg 2008, a także artykuły poświęcone szczegółowym kwestiom w dziedzinie wdrażania tego systemu, np. W. Kujawiński *Propozycje dla określenia standardu kwalifikacji zawodowych doradców rolniczych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2007, nr 2, s. 21 i n.

¹⁷ Ustawa z 22 października 2004 r., Dz. U. 2004, Nr 251, poz. 2507; por. też ustawę z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, Dz. U. 2009, Nr 952, poz. 753 z późn. zm.

dzenie wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego sejmikom województw. Niewykluczone, że większą rolę w systemie będą w przyszłości odgrywać izby rolnicze.

Za podjęciem tej tematyki przemawia również okoliczność, że zagadnienia doradztwa rolniczego znajdują się obecnie w głównym nurcie rozwoju prawa unijnego. Wraz ze wzrostem znaczenia warunków wzajemnej zgodności, a także zintegrowanego podejścia do wielorakich aspektów rolnictwa i wsi, kładącego nacisk nie tylko na produkcję, ale na wytwarzane dobra publiczne¹⁸, rośnie również waga doradztwa rolniczego, gdyż jego główne zadania są powiązane właśnie z wymogami współzależności. Rozwój doradztwa rolniczego jest również środkiem unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich¹⁹, która zyskuje na znaczeniu w procesie modulacji (zwiększania udziału środków na rozwój obszarów wiejskich w budżecie przeznaczonym na WPR). Ponadto pod koniec 2010 r. mija termin przedłożenia Radzie przez Komisję sprawozdania dotyczącego prowadzenia systemu doradztwa rolniczego, co jest okazją do refleksji nad jego kształtem nie tylko na szczeblu Unii, ale i poszczególnych państw członkowskich.

2. Motywem regulacji prawnej działalności podmiotów świadczących usługi doradztwa dla gospodarstw rolnych w Hiszpanii, zawartym w preambule do dekretu królewskiego nr 520/2006, jest konieczność zapewnienia rolnikom wsparcia merytorycznego w obliczu zmian związanych z wprowadzaniem warunków wzajemnej zgodności. Prawodawca hiszpański nawiązuje do obowiązku wprowadzenia systemu doradztwa rolniczego, na mocy rozporządzenia nr 1782/2004, do polityki rozwoju obszarów wiejskich, podkreślając związek doradztwa z obydwoma filarami Wspólnej Polityki Rolnej. Hiszpania, z puli dostępnych dla państw członkowskich środków wsparcia w ramach tej polityki, wybrała zarówno wspieranie dostępu do doradztwa, jak i udzielanie dotacji na zakładanie placówek świadczących tego rodzaju usługi.

¹⁸ Por. *Fact sheet. Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, Luksemburg 2006, s. 5; por. również S. Balcerak, *Sprawozdanie z konferencji „Wady i zalety schematów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR w kontekście przyszłości płatności po 2013 r.”*, Bruksela, 31 marca 2009 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 5, s. 260.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz., L 277 z 21 października 2005 r., s. 1-40 (powoływane dalej jako rozporządzenie nr 1698/2005).

Zgodnie z wyznaczonym celem powyższego aktu prawnego, jednostki doradztwa świadczą swoje usługi przede wszystkim w dziedzinach związanych ze zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt i roślin, środowiskiem i dobrostanem zwierząt (czyli podstawowymi wymogami w zakresie zarządzania), a także z warunkami dobrej kultury rolnej zgodnej z wymogami ochrony środowiska. Zakres ten jest tożsamy z ustanowionym w prawie unijnym zakresem wzajemnej zgodności (współzależności). Warunki dobrej kultury rolnej muszą przy tym uwzględniać charakterystykę klimatyczną i glebową obszarów podlegających doradztwu, a także właściwości stosowanej lokalnie gospodarki rolnej. Do obligatoryjnego zakresu przedmiotowego doradztwa należą też kwestie związane z rozpoczynaniem działalności przez młodych rolników. Jednostki te nie mają jednak obowiązku oferować doradztwa w innych dziedzinach. Niemniej świadczenie usług zintegrowanych (kompleksowych) wiąże się w Hiszpanii z pewnymi przywilejami, o których mowa poniżej.

Prawodawca hiszpański korzysta z przewidzianej w prawie unijnym możliwości określenia kategorii rolników mających pierwszeństwo w dostępie do doradztwa. Z usług tych mogą priorytetowo korzystać rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie w kwocie przekraczającej 15 tysięcy euro rocznie. Pierwszeństwo przysługuje również właścicielom gospodarstw mających status priorytetowych na mocy ustawy nr 19/1995 o modernizacji gospodarstw rolnych²⁰ lub umiejscowionych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wspomniana ustawa o modernizacji gospodarstw rolnych sprzyja w szczególności przejmowaniu gospodarstw priorytetowych przez młodych rolników. Ponadto wyraźnie wymienia podmioty, które zawarły umowy rolno-środowiskowe lub uczestniczą w programach jakości produktów spożywczych jako właściciele gospodarstw uprawnionych do korzystania z doradztwa w pierwszej kolejności.

W dekrete królewskim nr 520/2006 zostały ustanowione wymogi, które podmioty doradcze muszą spełniać, jeśli chodzi o kwalifikacje doradców i infrastrukturę zakładu. Jednostki mają obowiązek dysponować dostępnym publicznie biurem i odpowiednio wykształconym personelem. Zespół doradców musi obejmować co najmniej jedną osobę z wykształceniem wyższym rolniczym lub pokrewnym (weterynaria, nauki biologiczne lub środowiskowe, leśnictwo). Zarówno godziny pracy, jak i skład zespołu muszą być dostosowane do wielkości, liczby i rodzaju gospodarstw, będących odbiorcami usług. Zespół doradców musi legitymować się specjalnym przeszkoleniem

²⁰ „Hiszpański Państwowy Dziennik Urzędowy” z 5 lipca 1995 r., nr 159.

z zakresu doradztwa dla gospodarstw rolnych (którego treść i czas trwania określają właściwe organy). Jednostka musi ponadto posiadać środki materialne konieczne do świadczenia usług, w tym informatyczne i teleinformatyczne, a także mieć dostęp do urzędzeń umożliwiających analizę gleb, wód i odpadów. Ma też obowiązek potwierdzić posiadanie doświadczenia w zakresie realizacji usług doradczych na rzecz gospodarstw rolnych, a także dysponować systemem rejestracji użytkowników zgodnym ze zintegrowanym systemem administracji i kontroli²¹. Wymóg ten wynika z przewidzianej w prawie unijnym możliwości powiązania uczestnictwa w doradztwie rolniczym z analizą ryzyka na potrzeby prowadzonych kontroli.

Ustanowienie powyżej przytoczonych wymogów akredytacyjnych (dosłownie: „wymogów dotyczących uznania”) jest związane z okolicznością, że jednostki doradztwa rolniczego są w Hiszpanii w większości podmiotami prywatnymi, a więc ich oficjalne uznawanie może następować tylko na podstawie określonych przesłanek. Podmioty zainteresowane prowadzeniem działalności z zakresu doradztwa rolniczego w Hiszpanii muszą mieć osobowość prawną lub mieć status organizacji o celu niezarobkowym lub spółdzielni (lub stanowić zrzeszenie albo stowarzyszenie takich organizacji). Charakter działalności musi być przewidziany w ich statucie.

Jeżeli planowany zakres działalności jednostki doradztwa ogranicza się do obszaru terytorialnego wspólnoty autonomicznej, wnioski o akredytację składa się w wyznaczonym organie tej wspólnoty. Jeżeli jednak jednostka przewiduje szerszej zakrojoną działalność, za akredytację odpowiedzialny jest odpowiedni organ w Ministerstwie Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności (którego nazwa od kwietnia 2008 r. brzmi: Ministerstwo Środowiska Naturalnego oraz Środowiska Wiejskiego i Morskiego).

Podmiot wnoszący o oficjalną akredytację jako jednostka doradztwa, skutkującą wpisem do krajowego rejestru podmiotów świadczących usługi doradcze, oprócz udokumentowania spełnienia wymogów, musi także przedstawić biznesplan. Obejmuje on aspekty organizacyjne, techniczne, metodologiczne, szkoleniowe, ekonomiczne i finansowe oraz opis wyposażenia placówki. Plan obejmuje także opłaty za świadczenie usług. Wpis do rejestru może ulec zawieszeniu lub wygaśnięciu, jeżeli podmiot przestanie spełniać warunki akredytacji lub zaistnieją przesłanki „braku wiarygodności merytorycznej”.

²¹ Szerzej na temat kształtu normatywnego systemu zintegrowanego por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 60-63.

Choć korzystanie z pomocy jednostki doradztwa nie wpływa na zakres obowiązków rolnika, z prawnego punktu widzenia jest możliwe powiązanie odpowiedzialności jednostki z odpowiedzialnością obsługiwanego gospodarstwa rolnego. Zaniedbanie lub firmowanie nieprawidłowości (dosłownie: „współpraca w nieprawidłowości”), a także niezgodne z przepisami pobieranie środków pomocowych we własnym imieniu przez jednostkę doradztwa, skutkuje wygaśnięciem wpisu do rejestru podmiotów świadczących tego rodzaju usługi. Podmiot taki jest też zobowiązany do zwrotu nienależnie pobranych kwot dotacji.

Podstawowym obowiązkiem jednostek doradztwa w systemie hiszpańskim jest takie świadczenie usług, by rolnik otrzymujący płatności bezpośrednie wypełniał wynikające z prawa unijnego obowiązki związane z zasadą współzależności. Jednostki prowadzą rejestr komputerowy prowadzonych czynności, który jest dostępny właściwym organom w celu monitorowania i kontroli działalności tych podmiotów. Zawiera on, obok danych rolnika i gospodarstwa, temat porady i propozycje usprawnień. W przypadku przeprowadzania kontroli na miejscu (będącej typem kontroli realizowanej w systemie zintegrowanym) w gospodarstwie rolnym, dotyczącej dziedzin objętych doradztwem, rolnik ma prawo domagać się obecności doradcy.

Od hiszpańskich jednostek doradztwa wymaga się posiadania aktualnych opracowań naukowych dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej na terenie, którego dotyczy ich działalność, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i sektora rolnego. Opracowania te muszą zawierać analizę słabych i mocnych stron konkretnych rejonów, a także uwzględniać ewentualne inne kwestie wyznaczone przez daną wspólnotę autonomiczną. Opracowania muszą też ilustrować sytuację na danym obszarze w zakresie spełniania warunków współzależności. Od podmiotów świadczących doradztwo techniczne wymaga się obiektywności i promowania najwłaściwszych ulepszeń, koniecznych w celu spełniania wymogów współzależności, a także niedyskryminującego traktowania gospodarstw rolnych. Jednostki doradztwa podlegają kontroli jakości merytorycznej. Składają one corocznie do właściwej wspólnoty autonomicznej sprawozdania z prowadzonej działalności, obejmujące wyniki, osiągnięcia i napotkane trudności, a także prognozy na kolejny rok.

Spełnianie ustanowionych wymogów przez akredytowane prywatne podmioty doradcze jest systematycznie kontrolowane przez organy wspólnoty autonomicznej, na której obszarze podmioty te prowadzą działalność. Monitorowaniu ich aktywności służy też coroczne składanie sprawozdań dotyczących czynności przeprowadzonych na danym terenie, które zawierają informacje o osiągnięciach i napotkanych trudnościach.

Przedstawione powyżej wymogi zostały niemal dosłownie powtórzone w dekrete za tzw. „Ramami krajowymi rozwoju obszarów wiejskich”²². Jest to główny dokument programowy UE w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii, obowiązujący na szczeblu ogólnokrajowym. Jego dopełnieniem są odpowiednie dokumenty programowe niższego szczebla, dotyczące poszczególnych wspólnot autonomicznych. Omawiany dekret królewski podejmuje też kwestię pomocy Unii udzielanej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na zakładanie podmiotów gospodarczych świadczących doradztwo rolnicze. Dekret przywołuje odpowiednie rozporządzenie Rady²³, a także zatwierdzone przez Komisję Europejską programy krajowe i regionalne. W odniesieniu do tych programów, dekret reguluje zakres i procedurę przekazywania współfinansowania krajowego, a także pozostawia wspólnotom autonomicznym swobodę uzupełniania publicznego wkładu finansowego.

Dużo miejsca w dekrete królewskim poświęcono zagadnieniu dotacji na tworzenie i dostosowanie podmiotów świadczących usługi doradcze dla rolników, a także dotacji dla rolników wnoszących o doradztwo. W „Ramach krajowych rozwoju regionalnego” zagadnieniom tym odpowiadają realizowane w Hiszpanii działania (o kodach 114 i 115). „Krajowy plan strategiczny rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013”²⁴ przewiduje docelowo dotacje dla 300 tego rodzaju podmiotów. Podkreślić należy, że zgodnie z „Ramami krajowymi” usługi doradztwa mają wspierać rolników w dostosowywaniu, udoskonalaniu zarządzania oraz poprawie ogólnych wyników gospodarstwa rolnego²⁵.

Dotacje dla jednostek doradztwa mogą być przyznawane w związku z zakładaniem lub dostosowywaniem podmiotów świadczących usługi doradztwa rolniczego. Mogą być przeznaczone na inwestycje w majątek ruchomy i tworzenie miejsc pracy. Pierwszeństwo w dostępie do pomocy finansowej mają jednostki już istniejące, które świadczą usługi zintegrowane (kompleksowe), czyli podejmują wszelkie tematy dotyczące gospodarki rolnej na danym ob-

²² *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, Ministerio de Agricultura, Pesca i Alimentación*, wersja z 22 października 2007 r. (opublikowane na stronie Ministerstwa Środowiska Naturalnego oraz Środowiska Wiejskiego i Morskiego).

²³ W odniesieniu do bieżącej perspektywy finansowej 2007-2013 jest to rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r., Dz. Urz., L 277 z 21 października 2005 r.

²⁴ *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, (opublikowany na stronie Ministerstwa Środowiska Naturalnego oraz Środowiska Wiejskiego i Morskiego, 1 października 2009 r.).

²⁵ Zob. „Ramy krajowe...”, s. 42.

szarze, a nie tylko związane z zagadnieniami wzajemnej zgodności. Wysokość pomocy przyznawanej na tworzenie miejsc pracy jest uzależniona od wykształcenia i przygotowania zawodowego pracownika. Natomiast dotacje dla korzystających z doradztwa obejmują pokrycie honorariów za usługi obejmujące ocenę wyników i możliwości gospodarstwa oraz – w stosownych przypadkach – propozycje usprawnień dotyczących spełniania warunków wzajemnej zgodności.

W dekrete królewskim nr 520/2006 zawarto też odniesienie do przepisów unijnych dotyczących kontroli i zwrotu nienależnie pobranych dotacji, a także przepisów ogólnych regulujących działalność kontrolną i weryfikującą takich organów, jak Komisja Europejska, Trybunał Obrachunkowy, a także właściwych władz krajowych (Główna Izba Kontroli Wydatków Państwowych, organy skarbowe wspólnot autonomicznych). Kontroli – administracyjnej lub na miejscu – podlegają wszystkie zobowiązania jednostki doradztwa lub beneficjenta.

Ustanowiony w dekrete królewskim nr 520/2006 system doradztwa rolniczego w Hiszpanii podlega regularnej analizie i ocenie dokonywanej przez gremium złożone z przedstawicieli ministerstwa właściwego w dziedzinie rolnictwa, wspólnot autonomicznych i jednostek doradztwa rolniczego. Monitorowanie to jest prowadzone niezależnie od działalności komitetów kontrolujących programy pomocowe. Choć hiszpański system doradztwa rolniczego jest oparty na działalności podmiotów prywatnych, istnieje możliwość wyznaczenia organu lub organizacji publicznej, której zadaniem będzie świadczenie podobnych usług. Organy te muszą spełniać te same kryteria, które obowiązują podmioty prywatne, lecz nie muszą się ubiegać o oficjalną akredytację.

3. Kataloński dekret nr 392/2006 wydany został przez Departament Rolnictwa, Hodowli i Rybołówstwa rządu autonomicznego (*Generalidad*) Katalonii, w następstwie decentralizacji kompetencji prawodawczych w dziedzinie rolnictwa. Preambuła do tego aktu nie pozostawia wątpliwości, że głównym *ratio legis* wprowadzenia systemu doradztwa rolniczego w Katalonii była konieczność dostosowania działalności rolniczej do zmian modernizacyjnych związanych z wprowadzaniem wymogów wzajemnej zgodności, a także dążenie do uzyskiwania produktów wysokiej jakości.

Przed wprowadzeniem obecnie obowiązujących przepisów unijnych dotyczących doradztwa rolniczego, rząd Katalonii promował tworzenie stowarzyszeń spełniających zadania związane z usługami dla gospodarstw rolnych, funkcjonujących pod nazwą „grup obrony” (*agrupaciones de defensa*). Grupy

okazały się sprawnym narzędziem wprowadzania innowacji w gospodarstwach rolnych, dostosowania produkcji do wymogów rynku, a także utrzymywania żywotności obszarów wiejskich. Działalność tych organizacji dotyczyła zwłaszcza takich dziedzin, jak zdrowotność zwierząt i roślin oraz zapobieganie pożarom lasów i ich zwalczanie²⁶.

Ponadto prawodawca kataloński nawiązuje do wprowadzenia „europejskiego modelu” doradztwa jako motywacji ukonstytuowania stowarzyszeń na rzecz zarządzania gospodarstwami rolnymi. Należy pamiętać, że prawodawca unijny nie narzuca państwom członkowskim żadnej obowiązującej formuły instytucjonalnej, toteż wzmiankę o „modelu europejskim” należy interpretować jako nawiązanie do ustanowionych obowiązków merytorycznych, czyli wymogów wzajemnej zgodności. W istocie w preambule aktu zawarte jest wyraźne odniesienie do przepisów wprowadzających te wymogi. Zostały przywołane także przepisy ogólnokrajowe i autonomiczne służące wprowadzeniu odpowiednich dyrektyw do hiszpańskiego i katalońskiego porządku prawnego²⁷.

Zgodnie z aktualnym Statutem Autonomii (dokumentem przypisującym kompetencje wspólnocie autonomicznej), obowiązujący na terytorium całego kraju dekret królewski nr 520/2006 nie stanowi ograniczenia legislacyjnego w przedmiotowej dziedzinie²⁸, co tłumaczy liczne bezpośrednie odniesienia dekretu do prawa unijnego. Prawodawca kataloński postanowił wykorzystać istniejącą strukturę instytucjonalną doradztwa rolniczego, promując jednocześnie jej rozwój i wsparcie.

Doradztwo rolnicze w katalońskim systemie jest powszechnie dostępne dla osób prowadzących gospodarstwa rolne. System ten jest opiera się na usługach doradców, zdefiniowanych jako „grupy producentów, spółdzielnie lub podmioty prywatne albo ich zrzeszenia lub federacje, które prowadzą działalność w dowolnej dziedzinie związanej z produkcją rolną, produkcją zwierzęcą, i które jednocześnie świadczą usługi wsparcia i doradztwa na rzecz rolników, hodowców i posiadaczy gospodarstw rolnych”²⁹. W modelu katalońskim zwraca-

²⁶ Por. preambuła do dekretu nr 392/2006.

²⁷ Są to odpowiednio: dekret królewski nr 2352/2004 z 23 grudnia 2004 r. (*Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el Marco de la política agrícola común*, opublikowany w „Państwowym Dzienniku Urzędowym” nr 309 z 24 grudnia 2004 r., s. 41690–41698) oraz dekret rządu Katalonii nr 221/2005 z 11 października 2005 r. (*Decret 221/2005, d'11 d'octubre, sobre l'aplicació de la condicionalitat en relació amb els ajuts directes de la política agrícola comuna*, opublikowany w „Dzienniku Urzędowym Rządu Autonomicznego Katalonii” DOGC nr 4489 z 14 października 2005 r., s. 32620).

²⁸ Por. preambuła do dekretu nr 392/2006.

²⁹ Ibidem, art. 2.

ca uwagę szczególne przywiązanie do kolektywnego i w pewnym zakresie samopomocowego charakteru doradztwa.

Dekret przewiduje trzy obszary doradztwa. Pierwszy z nich obejmuje doradztwo w dziedzinie produkcji rolnej, drugi – produkcji zwierzęcej, a trzeci – doradztwo zintegrowane, obejmujące zarówno rolnictwo, hodowlę, jak i rozwój wsi. Zawsze jednak doradztwo obejmuje kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, zarządzania środowiskiem i wzajemnej zgodności³⁰.

W dekrete został ustanowiony rejestr podmiotów świadczących usługi doradztwa w Katalonii, wymagający podania tych samych informacji, co w analogicznym rejestrze ogólnokrajowym, a dodatkowo również zakresu prowadzonego doradztwa. Najważniejsze informacje dotyczące doradców, pozwalające na ich identyfikację, są dostępne publicznie. Wymogi obowiązujące podmioty doradztwa i ich obowiązki są również podobne do określonych w prawie krajowym, lecz podzielone według poszczególnych zakresów doradztwa³¹. Podstawowym obowiązkiem doradcy jest świadczenie usług zgodnie z akredytowanym zakresem doradztwa. Ponadto podmioty te muszą dysponować pracownikami, których liczba i wykształcenie odpowiada prowadzonej działalności, a także czuwać nad ich ustawicznym doskonaleniem zawodowym. Wymagana jest również ścisła współpraca doradców z Departamentem Rolnictwa, Hodowli i Rybołówstwa rządu autonomicznego Katalonii, obejmująca udostępnianie obiektów i dokumentów do kontroli.

Dekret konstituuje komisję koordynującą doradztwo rolnicze w Katalonii, która formułuje projekty rocznych planów w dziedzinie doradztwa, a także czuwa nad ich realizacją i planuje system ich monitorowania, oceny i ulepszenia. Organ ten zatwierdza też sprawozdania z wykonania rocznych planów i proponuje środki służące wyposażeniu podmiotów doradztwa w niezbędne zasoby. Tworzy ponadto plany akredytacji i ustawicznego doskonalenia zawodowego personelu doradczego. Jeżeli wymaga tego złożoność jakiejś dziedziny doradztwa, komisja koordynująca może utworzyć specjalistyczne komisje techniczne zajmujące się określonym zagadnieniem.

Prawodawca kataloński przywiązuje dużą wagę do wprowadzania problematyki równouprawnienia płci do legislacji, przewidując parytet dla kobiet w komisjach³², a także prowadząc rejestry doradców, z podziałem według płci, do celów monitorowania³³.

³⁰ Ibidem, art. 3.

³¹ Ibidem, art. 6.

³² Ibidem, art. 15.

³³ Ibidem, art. 4.

Dekret nr 392/2006 reguluje również zakres obowiązków Departamentu Rolnictwa, Hodowli i Rybołówstwa rządu autonomicznego Katalonii. Do zadań tych należy w szczególności koordynacja, nadzór, monitorowanie i kontrola systemu doradztwa rolniczego na terytorium wspólnoty autonomicznej, prowadzenie i nadzór nad rejestrem podmiotów doradztwa rolniczego, zarządzanie zintegrowanym systemem administrowania i kontroli, a także wspieranie podmiotów doradztwa będących organizacjami o celu niezarobkowym i producentów korzystających z usług doradczych.

4. W systemie hiszpańskim, zarówno na szczeblu krajowym, jak i autonomicznym, na uwagę zasługuje wyraźne odniesienie doradztwa rolniczego do kryteriów wzajemnej zgodności. Warto zwrócić uwagę, że przed wprowadzeniem obowiązkowego systemu doradztwa we Wspólnej Polityce Rolnej istniała w Hiszpanii tradycja prowadzenia tego rodzaju usług dla producentów rolnych. Nie wydaje się jednak, by okoliczność ta utrudniła wprowadzenie systemu według „modelu europejskiego”, którego podstawą merytoryczną są właśnie wymogi współzależności. Przeciwnie – przykład kataloński wskazuje, że unijna koncepcja doradztwa stała się logicznym uzupełnieniem istniejących rozwiązań.

Istotne też wydaje się obserwowane w Hiszpanii dążenie do włączania doradztwa w główny nurt przemian zachodzących współcześnie w rolnictwie. Nadaje to systemowi doradztwa rolniczego charakter uniwersalny we Wspólnej Polityce Rolnej. Wydaje się to ważne ze względu na ryzyko sprowadzenia „europejskiego modelu” doradztwa do roli systemu równoległego, istniejącego jedynie w celu przestrzegania litery prawa unijnego, a także uzyskania dostępu do środków przeznaczonych na tę dziedzinę działalności w programach rozwoju obszarów wiejskich. Ciekawym rozwiązaniem jest ustanowienie niemal tożsamy, z wyjątkiem obowiązku akredytacji, przepisów obowiązujących prywatne (w tym pozbawione celu zarobkowego) i publiczne podmioty świadczące usługi doradztwa rolniczego.

THE SPANISH SYSTEM OF EXTENSION SERVICES

Summary

The subject of this study was the extension services system introduced in Spain in 2006. The article analyses regulations enacted in the Royal Decree no. 520/2006 of 28 April on subjects providing extension services for farms and on granting subsidies for their establishment, adaptation and use, as well as the Decree no. 392/2006 of 17 October on the regulation of the agricultural extension system in Catalonia.

In the Spanish system, both on the national and regional autonomy level, we need to stress the specific reference of agricultural extension to cross compliance. The trend towards incorporation of extension services into the mainstream of transformations taking place currently in agriculture. An interesting solution is the establishment of almost equivalent, except for the obligation for accreditation, regulations binding for private (including non-profit) and public subjects providing extension services.

IL SISTEMA SPAGNOLO DELLA CONSULENZA AGRICOLA

S o m m a r i o

L'oggetto delle considerazioni è il sistema della consulenza agricola introdotto nel sistema spagnolo nel corso del 2006. Si analizzano le norme stabilite dal decreto reale n.520 del 28 aprile 2006 relativo ai soggetti che prestano servizi di consulenza per le aziende agricole e alla concessione di aiuti alla loro creazione, all'adattamento e all'utilizzazione. Si delinea, inoltre, la regolazione del sistema della consulenza agricola in Catalonia così come stabilito dal decreto n. 392 del del 17 ottobre 2006.

Nel sistema spagnolo, sia a livello nazionale che a livello autonomo, un'attenzione particolare è conferita, con esplicito riferimento, alla consulenza agricola secondo i criteri della mutua conformità. Sembra rilevante, infatti, una tendenza a includere la consulenza all'interno della principale corrente delle modifiche dell'agricoltura contemporanea. Ad eccezione dell'obbligo di accreditamento, interessante è la previsione di norme pressoché corrispondenti e vincolanti sia i soggetti privati (compresi quelli senza fini lucrativi) che quelli pubblici prestanti servizi di consulenza agricola.