

Działania interwencyjne w rolnictwie i na obszarach wiejskich w Polsce

Wstęp

Interwencjonizm oznacza świadomą i celową działalność władzy publicznej (centralnej i samorządowej) ograniczającą niedoskonałości mechanizmu rynkowego i wspierającą procesy rozwojowe w gospodarce. Zwykle przyjmuje on formułę polityki ekonomicznej, której instrumenty kształtują zachowania producentów i konsumentów i wyznaczają pewne ramy ich aktywności.

Szczególnie istotne jest oddziaływanie polityki gospodarczej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, gdzie mechanizm rynkowy nie gwarantuje odpowiedniej alokacji zasobów, a specyfika produkcji wymaga wsparcia instytucjonalnego. Współczesne rolnictwo ponadto staje się kluczowym konserwatorem zasobów przyrodniczych, co uzasadnia transfer części dochodu społecznego do właścicieli gospodarstw.

W tym opracowaniu zostaną przedstawione podstawowe mechanizmy wsparcia polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie instytucjonalnym w okresie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Jako podmiot tego wsparcia przyjmujemy obszar wiejski jako kategorię socjoekonomiczną stanowiącą podsystem gospodarki narodowej o wyodrębnieniach przestrzennych i funkcjonalnych. Oznacza to, że są to tereny zlokalizowane poza terenami miejskimi lub przemysłowymi w znacznym stopniu zdeterminowane rolniczą aktywnością gospodarczą. Ich zasoby produkcyjne wynikają z własności ziemi jako szczególnego czynnika produkcji, a wiejskie gospodarstwa domowe integrują się z produkcją rolniczą.

Formuła polskiej polityki rolnej

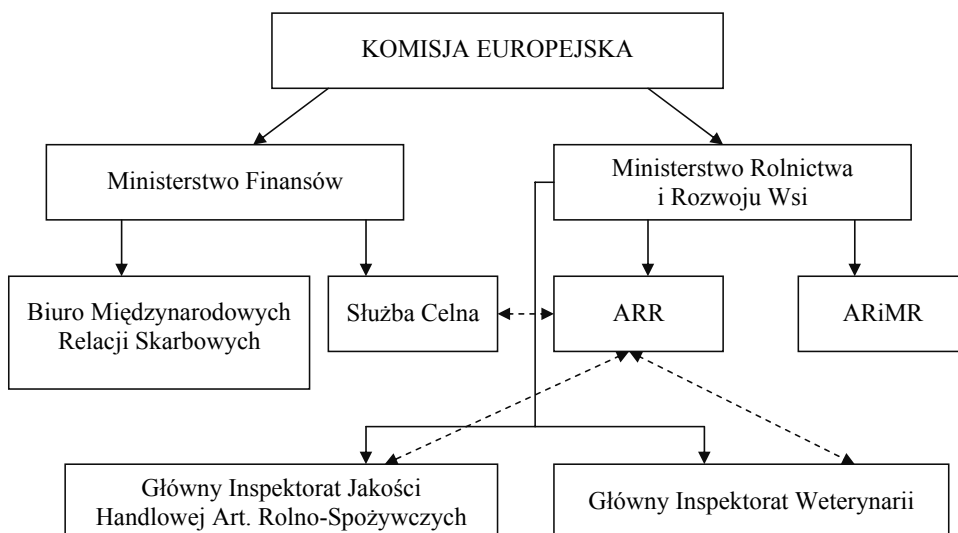
Polska polityka rolna po 1990 roku, gdy wprowadzono system gospodarki indywidualistycznej z dominującym mechanizmem rynkowym, realizuje zadania interwencjonizmu rynkowego i strukturalnego. Oznacza to, że z jednej stro-

ny jej celem jest podtrzymywanie poziomu dochodów producentów rolnych, a z drugiej strony ukierunkowana jest ona na zmiany struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich. Chodzi przy tym o zróżnicowanie źródeł dochodów wiejskich gospodarstw domowych i racjonalne wykorzystanie zasobów materialnych, intelektualnych i społecznych.

Z punktu widzenia rozwiązań instytucjonalnych polityka sektorowa jest kształtowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które odpowiada za podstawy prawne i kierunki strategiczne interwencjonizmu, a realizację zadań powierza się organizacjom powierniczym funkcjonującym jako państwowe osoby prawne.

Najważniejsze podmioty tej polityki to: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Główny Inspektorat Weterynarii, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Inspekcje państwowe kontrolują procesy wytwarzania produktów pochodzenia rolniczego i dbają o bezpieczeństwo całego łańcucha żywnościowego. Kluczową rolę w realizacji mechanizmów wsparcia odgrywają natomiast agencje rolne uczestniczące w przekazywaniu środków budżetu unijnego i krajowego. Po integracji z Unią Europejską istnieją dwie agencje płatnicze wdrażające instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego (rys. 1).



Rysunek 1

Schemat instytucjonalny Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce

Źródło: Agencja Rynku Rolnego, Warszawa 2008.

Agencja Rynku Rolnego jest odpowiedzialna za realizację następujących grup mechanizmów WPR:

- interwencyjne zakupy i sprzedaż produktów rolno-spożywczych,
- dopłaty do prywatnego przechowywania płodów i artykułów żywnościowych,
- wsparcie popytu wewnętrznego, w tym dopłaty do przetwórstwa,
- administrowanie kwotami i limitami produkcyjnymi,
- wydawanie i rozliczanie pozwoleń na wywóz i przywóz,
- zapłatę refundacji wywozowych,
- pomoc żywnościową,
- wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych.

Obok instrumentów finansowych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji, Agencja Rynku Rolnego otrzymuje dotacje z budżetu krajowego na wykonywanie wielu działań interwencyjnych na poziomie rynku branżowego. Należą do nich:

1. Kontraktacja, odbiór i przetwórstwo surowca tytoniowego.
2. Płatności dla producentów surowca tytoniowego.
3. Płatności dla producentów ziemniaków w ramach kwotowania produkcji skrobi ziemniaczanej.
4. Administrowanie środkami Funduszu Promocji Mleczarstwa.
5. Dopłaty do materiału siewnego.
6. Pomoc finansowa dla producentów jaj i drobiu.
7. Dopłata krajowa do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych.
8. Obowiązki wynikające z ustawy o biokomponentach i biopaliwach.

Inny obszar polityki rolnej zajmuje największa agencja płatnicza – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jest instytucją odpowiedzialną za transfer środków pomocowych Unii Europejskiej i niektórych dotacji budżetu krajowego. Przyjmuje wnioski i realizuje płatności w zakresie dopłat bezpośrednich do powierzchni użytków rolnych zarówno w grupie upraw podstawowych, jak i uzupełniających. W ostatnich latach rozszerzono listę tych dopłat o rośliny energetyczne, powierzchnię paszową oraz owoce miękkie. Równoległe z płatnościami powierzchniowymi wspomagane są obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz programy rolnośrodowiskowe polegające na ochronie krajobrazu rolniczego i zasobów naturalnych gruntów rolnych.

Także plantatorzy buraków cukrowych otrzymują dopłaty rekompensujące niższą cenę skupu ich surowca dostarczanego do przetwórstwa przemysłowego.

Ponadto ARiMR pełni funkcję wdrażającą i płatniczą w ramach programów specjalnych Unii Europejskiej, takich jak:

- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”,
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006,
- Specjalny Program Przedakcesyjny Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich SAPARD,
- Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwa i Przetwórstwa Ryb 2004–2006,
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013.

Wszystkie te programy obejmują szeroką gamę działań o charakterze inwestycyjnym lub modernizacyjnym, które można podzielić na grupy:

1. Wspierające inwestycje w gospodarstwach rolnych dla unowocześnienia majątku produkcyjnego.
2. Dofinansowanie projektów inwestycyjnych zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego.
3. Przedsięwzięcia zmniejszające szkodliwe oddziaływanie na środowisko przyrodnicze i wprowadzające normy ekologiczne do produkcji rolnej.
4. Poprawiające jakość życia mieszkańców terenów wiejskich, głównie przez modernizację elementów infrastruktury.
5. Wspierające wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, a przede wszystkim tworzenie pozarolniczych form aktywności ekonomicznej dla wsi.
6. Wspomagające rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego terenów wiejskich.

Obok instrumentów finansowych z budżetu unijnego ARiMR prowadzi preferencyjne kredytowanie rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, dopłacając do oprocentowania wielu linii inwestycyjnych, obrotowych i kłeszkowych. Jest to istotny element pomocy krajowej dla rolników modernizujących swoje warsztaty produkcyjne i poprawiających płynność finansową w okresie zwiększonych zakupów środków produkcji. Z budżetu krajowego ARiMR finansuje także działalność podmiotów zajmujących się zbieraniem, przetwarzaniem na mączkę zwłok zwierzęcych bydła, owiec, kóz i świń, transportem lub spalaniem mączki. Wspieranie działalności utylizacyjnej odbywa się na podstawie umów z podmiotami branży, które otrzymują kwotę na każdą zutylizowaną sztukę inwentarza.

Działalność ARiMR jest kompleksową formułą interwencjonizmu wobec gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich, gdyż beneficjentami pomocy są:

- rolnicy indywidualni,
- przedsiębiorcy sektora rolno-spożywczego i rybnego,
- mieszkańcy obszarów wiejskich,
- grupy producentów rolnych,

- samorządy terytorialne,
- lasy państwowe,
- instytucje doradztwa rolniczego.

Kolejnym ważnym obszarem interwencjonizmu państwowego w polskiej gospodarce żywnościowej jest kształtowanie ustroju rolnego przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Zadania te realizuje Agencja Nieruchomości Rolnych (poprzednio Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa) w drodze zagospodarowania majątku ziemskiego byłych gospodarstw państwowych oraz nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi.

Agencja stworzyła podstawy rynku ziemi rolniczej, szczególnie w północnej i zachodniej Polsce, gdzie podaż nieruchomości skarbowych jest duża. Podstawowe zadania Agencji Nieruchomości Rolnych to¹:

- tworzenie podstaw do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- restrukturyzacja i prywatyzacja nieruchomości skarbowych w rolnictwie,
- obrót nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- administrowanie zasobem państwowym przeznaczonym na cele rolne,
- inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa,
- nadzór właścicielski nad spółkami hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki.

Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje także prace hodowlane i programy doskonalenia zasobu genetycznego roślin i zwierząt, wspierając w ten sposób postęp biologiczny w całym polskim rolnictwie.

Ewolucja systemu

Polska polityka rolna funkcjonuje na podstawie zasady powierzania funkcji realizacyjnych instytucjom podległym Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W ramach nadzoru nad środkami budżetu unijnego szczególną rolę wobec rolniczych agencji płatniczych pełni Ministerstwo Finansów. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) odpowiada za zabezpieczenie społeczne rolni-

¹Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – DzU z 2006 r. nr 195, poz 1437 (nowelizacja).

ków i ich rodzin, wypłacając świadczenia emerytalno-rentowe oraz pobierając składki ubezpieczeniowe.

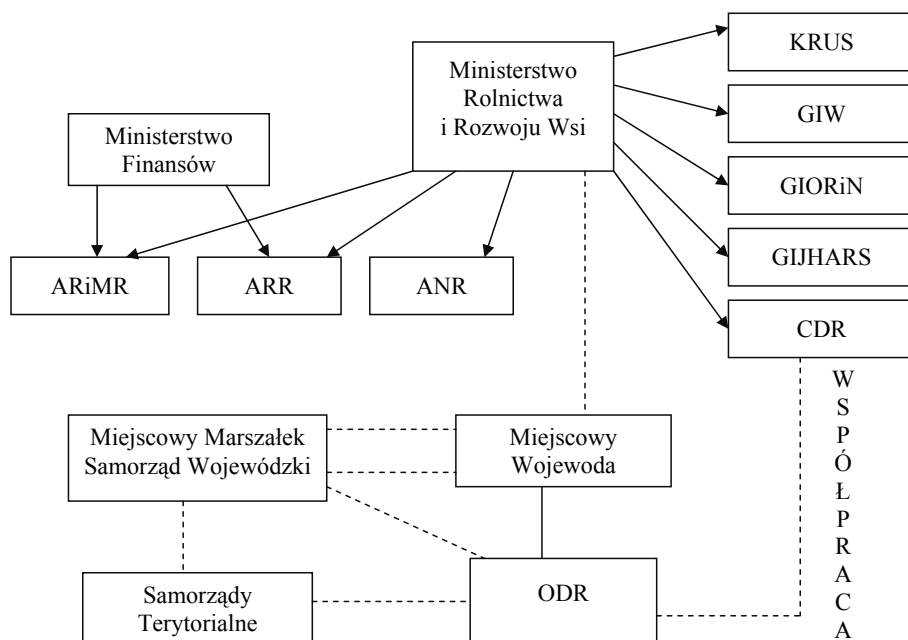
Główny Inspektorat Weterynarii odpowiada za bezpieczeństwo i dobrostan zwierząt inwentarskich i zwalcza choroby weterynaryjne, także w aspekcie obrotu międzynarodowego.

Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa troszczy się o zdrowie roślin, kontroluje obrót i stosowanie środków ochrony oraz wytwarzanie i obrót materiału siewnego.

Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych kontroluje bezpieczeństwo produktów żywnościowych dla zdrowia i życia konsumentów. Przeciwdziała zafałszowaniu na rynku żywności, eliminuje nieuczciwą konkurencję oraz promuje jakość polskiej żywności.

Uzupełnieniem tego modelu jest Centrum Doradztwa Rolniczego, które odpowiada za upowszechnianie postępu biologicznego i technologicznego i wspiera działania informacyjno-szkoleniowe we wszystkich placówkach regionalnych i lokalnych (rys. 2).

Tak duża liczba instytucji realizujących działania interwencjonizmu w rolnictwie i na obszarach wiejskich w Polsce nie sprzyja sprawnej koordynacji ich funkcjonowania. Należałoby zatem zaproponować udoskonalenie tej formuły



Rysunek 2

Podległość jednostek polityki rolnej w Polsce

Źródło: Agencja Rynku Rolnego, Warszawa 2008.

w przyszłości, aby wzrosła efektywność oddziaływania państwa na uczestników rynku żywnościowego.

Ze względu na obowiązki i kompetencje związane z wdrożeniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej mogłaby powstać jedna agencja płatnicza w postaci Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich odpowiedzialna za obsługę wszystkich działań finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego. Aby jednak nie doszło do nadmiaru odpowiedzialności jednej instytucji, zadania o charakterze wdrożeniowym, takie jak przyjmowanie wniosków, informowanie o programach, ocena merytoryczno-formalna składanych aplikacji, można by przekazać jednostkom samorządu terytorialnego lub samorządu rolniczego.

Druga grupa zadań interwencjonizmu, przypisana dzisiaj inspekcjom państwowym (weterynaryjnej i fitosanitarnej), mogłaby zostać przypisana nowej instytucji o nazwie Agencja Bezpieczeństwa Żywnościowego. Jej kompetencje mogłyby objąć także nadzór nad jakością artykułów handlowych grupy rolno-spożywczej i promocję żywności najwyższej jakości. Dzięki temu cały łańcuch żywnościowy od produkcji surowca po sprzedaż detaliczną znalazłby się pod kontrolą jednego podmiotu uprawnionego do weryfikacji procesów technologicznych, dystrybucyjnych i handlowych. Agencja Bezpieczeństwa Żywnościowego ułatwiałaby ponadto kontrolę kompleksową gospodarstw rolnych występujących o dopłaty bezpośrednie i inne formy pomocy z agencji płatniczych. Zarówno aspekty środowiskowe, jak i weterynaryjne i fitosanitarne byłyby uwzględnione w działalności kontrolnej tej instytucji.

Jeśli chodzi o aspekty instrumentalne w perspektywie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2007–2013, to polski interwencjonizm musi obejmować takie działania, które są zgodne z wytycznymi Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym².

Należą do nich:

- wspieranie inwestycji w gospodarstwach rolnych modernizujących warsztaty produkcyjne,
- wsparcie firm przetwórstwa rolno-spożywczego ograniczone do 200 tys. euro na 1 podmiot w ciągu 3 lat (*de minimis*),
- pomoc w działaniach chroniących środowisko przyrodnicze i dobrostan zwierząt,
- wspomaganie producentów gospodarujących na terenach o niekorzystnych warunkach naturalnych,
- pomoc dla młodych rolników rozpoczynających swoją działalność w rolnictwie oraz starszych odchodzących na emeryturę,

²Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C319/1 z 27.12.2006.

- wspieranie aktywności grup producentów w okresach ich początkowej działalności,
- stymulowanie procesów koncentracji ziemi rolniczej w drodze scalania i łączenia zasobów,
- dofinansowanie procesów postępu technicznego, głównie w zakresie rozwiązań innowacyjnych,
- rekompensaty z tytułu sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych,
- wspieranie działań marketingowych, głównie w zakresie promocji produktów rolnych o szczególnych walorach smakowych,
- dofinansowanie kosztów kredytowania działalności inwestycyjnej i produkcyjnej oraz ubezpieczeń majątkowych,
- wspomaganie kosztów zatrudnienia i innych wydatków tworzących nowe miejsca pracy w gospodarce żywnościowej.

Wszystkie tak sformułowane kierunki oddziaływania interwencyjnego w sektorze rolno-spożywczym są dopuszczalne w systemie polityki gospodarczej państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ale oprócz tych instrumentów wiele państw stosuje własne formuły kształtowanie rynku żywnościowego wykorzystując środki budżetów narodowych.

Jeszcze jednym elementem interwencjonizmu jest polityka rozwoju obszarów wiejskich, realizowana głównie w ramach aktywności jednostek samorządu terytorialnego. W polityce regionalnej wykorzystuje się działania inwestycyjne tworzące elementy infrastruktury technicznej i społecznej. Kreuje się przedsiębiorczość lokalną poprzez ulgi podatkowe, specjalne strefy ekonomiczne czy inkubatory przedsiębiorczości. W ramach strategii rozwoju lokalnego realizowane są projekty rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich i przedsięwzięcia poprawiające jakość życia mieszkańców wsi.

W ramach programów operacyjnych kapitał ludzki czy innowacyjna gospodarka będą finansowane inwestycje prywatnych przedsiębiorców tworzących miejsca pracy na obszarach wiejskich. Również samorządy gminne poprzez kształtowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyczyniają się do istotnych zmian w strukturze społeczno-ekonomicznej terenów wiejskich.

Podsumowanie

Interwencjonizm w rolnictwie i na obszarach wiejskich w Polsce jest efektem przekształceń polskiej polityki rolnej w okresie transformacji systemowej. Należy go rozpatrywać z punktu widzenia instytucjonalnej struktury oraz z uwagi na wykorzystane instrumenty wsparcia rolnictwa (Zawalińska 2005).

Istotnym czynnikiem zmian modelu interwencjonizmu było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i przejście dorobku Wspólnej Polityki Rolnej od 2004 roku. Od tego momentu agencje płatnicze odpowiadają za znaczną część mechanizmów interwencjonizmu. Agencja Rynku Rolnego realizuje zadania polityki rynkowej i stabilizuje zmienności cenowo-ilościowe na głównych rynkach surowców rolniczych. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przekazuje płatności bezpośrednio i wdraża programy polityki strukturalnej dla polskich obszarów wiejskich.

Najważniejsze wnioski aplikacyjne dla tego systemu interwencji:

1. Integracja i koncentracja działań interwencyjnych powinna doprowadzić do utworzenia dwóch podstawowych agencji rolniczych.
2. Należy podnieść efektywność mechanizmów interwencjonizmu przez ukierunkowanie pomocy dla producentów rozwojowych.
3. Zgodnie z ewolucją Wspólnej Polityki Rolnej konieczne jest rozszerzenie mechanizmu rynkowego w gospodarce żywnościowej i ograniczenie interwencjonizmu cenowego.
4. Ważna jest koordynacja działań polityki rolnej państwa i polityki regionalnej samorządów terytorialnych dla poprawy struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich.
5. Należy w całości wykorzystać środki Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich, aby polskie rolnictwo stało się w pełni konkurencyjne na rynku wspólnotowym.

Zakres i formy interwencjonizmu w rolnictwie i na obszarach wiejskich stanowią zatem wypadkową rozwiązań systemowych we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej, polskiego modelu polityki rolnej w procesie ewolucji oraz rozwiązań indywidualnych polityki regionalnej samorządu terytorialnego.

Literatura

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C319/1 z 27.12.2006 r.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – DzU z 2006 r. nr 195, poz. 1437 (nowelizacja).

ZAWALIŃSKA K. 2005: Konkurencyjność polskiego rolnictwa. Uniwersytet Warszawski.

Intervention Activities in Agriculture and Rural Areas in Poland

Abstract

The paper presents intervention mechanisms in Polish agriculture and rural areas in the aspect of institutions and used measures. The rural area is treated in the work as the socioeconomic category with the spatial and functional separation which is supported with special instruments. There is a description of Polish agricultural policy model and its evolution connected with the implementation of Common Agricultural Policy of European Union. Some possible improvements in the policy formula are discussed in the process of coordination and integration of the activities of public institution. The work is finished with diagnostic and application conclusions considering the increase of intervention activities efficiency in the food economy.